

VETENSKAP FÖR PROFESSION

Rapport nr. 7

Styrning i offentlig förvaltning
– teori, trender och tillämpningar

Björn Brorström



HÖGSKOLAN I BORÅS
VETENSKAP FÖR PROFESSION

VETENSKAP FÖR PROFESSION

INNEHÅLL | *Rapport nr. 7, 2009*

- 5 Förord
- 7 Inledning
- 9 Kunskaper, mått och förtroende – förklaring till val av styrform
- 13 Utvecklingslinjer – med sikte på resultatet
- 17 Tillämpade modeller idag och kanske i morgon
- 21 Effekter av styrning – några lärdomar från genomförda utvärderingar
- 25 Trenden i managementforskning
- 27 Kapacitet, acceptans och medborgarperspektiv – styringredienser för gynnsam utveckling
- 28 Referenser

Av Björn Brorström

FÖRELIGGANDE RAPPORT är nummer sju i rapportserien Vetenskap för profession. Syftet med rapportserien är dels att redovisa resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt vid högskolan, dels att publicera inlägg i en pågående diskussion kring forskningens inriktning och tillämpade metoder inom ramen för verksamhetsidén Vetenskap för profession. Planen är en årlig utgivning på fyra till sex rapporter. Redaktör för serien är prorektor Björn Brorström, biträdande redaktör är professor Kim Bolton och teknisk redaktör är Ann-Christine Andréasson. Medlemmar i redaktionskommittén är professorerna Olov Forsgren, Lars Hallnäs, Lars Höglund, Kaj Lindecrantz, Maria Nyström och Thomas Barow. Kommitténs uppgift är ansvara för bedömning av bidrag till serien och därigenom medverka till en hög kvalitet på publicerade rapporter. I särskilda fall kommer externa experter att anlitas för bedömningar.

I rapportserien Vetenskap för profession

1. Forskning vid Högskolan i Borås. Om förhållningssätt, innehåll, profil och metod.
2. Smart Textiles
3. Knalleandan – drivkraft och begränsning. Ett forskningsprogram om företagande, traditioner och förnyelse i Sjuhäradsbygden.
4. In search of a new theory of professions.
5. A Delphi study of research needs for Swedish libraries.
6. Vad är vetenskap?
7. Styrning i offentlig förvaltning – teori, trender och tillämpningar.

Redigering

PATRICIJA ILIN, INFORMATIONSAVDELNINGEN
HÖGSKOLAN I BORÅS

Tryck

LIVRÉNA AB, GÖTEBORG, 2009

ISSN 1654-6520

ISBN 978-91-85659-48-7

Förord

KIM BOLTON

Professor på Högskolan i Borås, biträdande redaktör

Högskolan i Borås är ett professionslärosäte. I partnerskap med det omgivande samhället bedriver vi utbildning på grundläggande nivå, avancerad nivå och forskarnivå. Det nära samarbetet med aktörer utanför högskolan och en stark koppling till högskolans forskning säkerställer utbildningarnas relevans och vetenskapliga kvalitet. Forskningen är också relevant i förhållande till det omgivande samhället och inkluderar hela kedjan från teori till tillämpning och uppföljning av forskningsresultat i professionerna.

Denna rapport, som är den sjunde i serien ”Vetenskap för profession”, är ett exempel på högskolans professionsforskning. Den är författad av Björn Brorström, professor vid Institutionen för data- och affärsvetenskap, samt högskolans prorektor. Artikeln beskriver teori, trender och tillämpningar inom styrning i den offentliga förvaltningen. Artikeln inleds med en översikt beträffande vikten av styrning samt olika modeller för styrning. Författaren diskuterar modellernas relevans för styrning av olika typer av (offentlig) verksamhet och hur effekterna av styrningen följs upp.

Artikeln hämtar framförallt exempel ifrån styrning i kommuner, men har hög relevans för Högskolan i Borås, där styrning sker på flera nivåer såsom statsnivå, högskolenivå samt enhetsnivå. Flera mål, som till exempel ekonomiska mål, är lättare att mäta och följa upp än andra mål, som till exempel utbildnings- och forskningskvalitet. En komplicerad styrsituation kräver tydliga styrmodeller på alla nivåer samt ett stort förtroende mellan nivåer. De koncept som beskrivs i artikeln kommer att kunna användas för den fortsatta utvecklingen av högskolans styrning. Lärarkollegiet spelar en central roll i denna utveckling. Rapporten är också ett led i utvecklingen av utbildning och forskning inom området management i offentlig sektor.

Styrning i offentlig förvaltning – teori, trender och tillämpningar

INLEDNING

Inom alla organisationer pågår på olika organisatoriska nivåer kontinuerligt arbete med att finna ändamålsenliga former för styrning och en lämplig avvägning mellan centralt inflytande och lokalt ansvar. Problemen och utmaningarna är likartade för alla typer av samhällsorganisationer, men kanske särskilt bekymmersamma eller kanske snarare spännande för offentliga organisationer. Många intressen ska vägas mot varandra och förenas samtidigt som några tydliga bedömningsgrunder inte finns som underlag för resursfördelning och som utgångspunkt för utvärdering. I denna rapport behandlas inledningsvis styrproblematiken genom ett principiellt resonemang om förutsättningar för styrning och val av styrform. Därefter beskrivs utvecklingslinjer avseende ideal och tillämpningar av styrmodeller i offentlig sektor. Beskrivningen ligger till grund för en redovisning av förekomsten av olika modeller idag. En särskild uppmärksamhet ägnas i avsnittet därefter åt effekter av ekonomistyrning och här konstateras att förändrade metoder att fördela ekonomiska resurser påverkar uppfattningarna om ekonomins betydelse och aktörers ekonomiska beteende. Mer diffust blir det när effekter av förändrad verksamhetsstyrning ska spåras. Ett synsätt och en modell för verksamhetsstyrning och verksamhetsbedömning som har potential att komma tillrätta med problematiken att styrning och bedömning av verksamheten negligeras presenteras. Rapporten avslutas därefter med en redovisning av trender i managementforskningen och ett resonemang kring vilka utmaningar som offentliga organisationer står inför och måste hantera för att åstadkomma ändamålsenlig styrning.

Kunskaper, mått och förtroende – förklaring till val av styrform

Styrning handlar om att få andra att göra det man själv vill. Genom ledningens styrning ska enheter och delar inom en organisation agera på ett sådant sätt att det gynnar helheten. De mål som är uppställda för helheten ska uppnås. Syftet med styrning är tämligen givet, det svåra är hur styrningen bäst ska utövas för att vara verkningsfull och leda till effektivitet. Det finns många sätt att misslyckas och problemet att åstadkomma adekvat styrning är komplext. Många olika möjligheter står till buds och många olika ansatser finns vid resonemang kring styrformer. Ett sätt att avgränsa problematiken, minska komplexiteten och föra ett strukturerat resonemang om styrformer och val av styrformer är att utgå från två frågor. Den ena frågan är om resultatet av den verksamhet som ska styras går att mäta på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga om det finns det bra mått som beskriver verksamhetens resultat och som kan utgöra en fungerande förbindelse-länk mellan ledning och verksamhet, eller annorlunda uttryckt mellan den centrala nivån och den lokala. Den andra frågan är om det finns sådana kunskaper om verksamheten att sambandet mellan orsak och verkan är givet. Sådana kunskaper innebär i så fall att effekterna av ett förändrat arbetssätt är känt redan i planeringssituationen. De båda frågorna kan besvaras med ja eller nej och en fyrfältsmatris kan konstrueras där olika styrformer kan urskiljas. En viktig notering är att svaren kan variera inom en och samma organisation beroende på vilken nivå eller vilken process styrningen avser. Den ledande managementforskaren William Oucchi har utvecklat resonemanget och konstruerat matrisen som har och har haft en mycket stor betydelse för att förstå styrsituationer (Oucchi, 1979).

Styrform (1)

		Kunskap om orsak och verkan?	
		Ja	Nej
Mätbarhet?	Ja	Regel och resultat	Resultat
	Nej	Regel	Rituell

Figur 1 Styrformer, variant 1

I kombinationen att det finns bra mått på verksamhetens resultat men ingen kunskap om sambandet mellan orsak och verkan kan resultatstyrning utövas. Måtten fungerar som underlag för styrning och det finns inget behov hos ledningen av att veta hur verksamheten bäst bedrivs. Ledningen följer upp resultatet, som till exempel kan vara ett avkastningskrav, och måttet ger tillräcklig information för bedömning och beslut. I kombinationen att det finns kunskaper om orsak och verkan men det saknas bra mått på resultatet kan regelstyrning utövas. Ledningen har kunskap om verksamheten och vet vad som behöver göras och kan utfärda regler så att detta blir gjort. Några resultatmått behövs inte. Verksamheten har bara att följa föreskrifterna eller receptbeskrivningen i kokboken.

De båda styrformerna är väsensskilda. I det första fallet finns förutsättningar för en långtgående decentralisering av beslut och ansvar. Så länge den styrda enheten klarar att leva upp till de formulerade kraven blir den lämnad ifred och kan själv besluta om hur verksamheten ska bedrivas. Det är först när resultatkraven inte uppfylls som ett ifrågasättande sker och ledningen önskar mer djuplodande analyser av utvecklingen och situationen. Regelstyrningen kan självfallet vara mer eller mindre detaljerad men innebär i vilket fall som helst att ledningen är nära verksamheten och utfärdar anvisningar för hur verksamheten ska bedrivas. Såväl resultatstyrning som regelstyrning ger förutsättningar för att tillämpa klara spelregler som givetvis kan vara mer eller mindre önskvärda framförallt ur ett lokalt perspektiv. Om både resultatstyrning och regelstyrning är tillämpligt är valet beroende av hur den övergripande styrfilosofin ser ut. Att välja båda innebär att utrymmet för den lokala enheten begränsas mycket starkt. Kreativitet och verksamhetsutveckling kan vara svårt få till stånd om resultat- och regelstyrning tillämpas parallellt. Dessutom skapar det förvirring om kraven är motstridiga, vilket självfallet är stor risk för om ett visst resultat ska uppnås samtidigt som en viss metod är tvingande i enlighet med gällande regler.

Den stora svårigheten kan tyckas vara kombinationen att det inte finns några lämpliga mått och inte heller några kunskaper om sambandet mellan orsak och verkan. I matrisen ovan används begreppet rituell. Styrningen blir en ritual eller symbolisk eftersom förutsättningar för styrning saknas. Emellertid gäller att det finns åtgärder som kan kompensera för bristen på styrning, nämligen att kräva att de som är verksamma inom enheten upprätthåller en viss kompetens. Alternativa benämningar är också kompetensstyrning eller social styrning. Dessa benämningar refererar till att styrformen har att göra med egenskaper hos de aktörer som ska styras. För att kunna utöva en viss verksamhet måste aktörerna vara legitimerade, auktoriserade eller certifierade. Belöningsystemet i den situationen är inte knutet till att ett visst resultat uppnås eller att reglerna följs utan har att göra med vilken formell kompetens som den som utövar professionen har. Den

rituella styrningen lämnar ett stort utrymme för verksamheten och svårigheter finns utifrån ett centralt perspektiv att åstadkomma styrning. Väl på plats har utövarna ett stort utrymme att själva forma verksamhetens innehåll.

Tre olika styrformer framkommer således utifrån ett resonemang om vilka förutsättningar som gäller för styrning. Styrformerna är väsensskilda och innebär helt olika villkor för de styrda enheterna och individerna. Frågan om hur detaljrik och verksamhetsnära styrningen ska vara är också en fråga om vilket förtroende som ledningen har för verksamheten. Byts orsak och verkan i matrisen ovan ut mot förtroende framkommer ett alternativt eller kanske kompletterande betraktelsesätt på styrning.

Styrform (2)

		Förtroende?	
		Ja	Nej
Mått?	Ja	Försiktighet	Finmaskig
	Nej	Grovmaskig	Avknoppning

Figur 2 Styrformer, variant 2

Finns förtroende och mätbarhet är det viktigt att ledningen avstår från för detaljerad resultatstyrning eftersom det kan påverka det förtroendefulla förhållandet på ett ogynnsamt sätt. Försiktighet påkallas i användningen av mått. Finns bra mått men däremot ett begränsat förtroende kan och måste en finmaskig resultatstyrning begagnas. Finns förtroende men inga bra mått blir styrningen översiktlig och sannolikt baserad på anekdoter om verksamheten. Den stora utmaningen är när såväl mått som förtroende saknas. Det handlar i detta fall om stor dramatik i form av avknoppning av verksamheten eller byte av ledningen. Det är inte möjligt ur ett centralt perspektiv att organisationen innefattar en enhet som ledningen inte vet vad den gör och vars företrädare den inte litar på. För ett utvecklat resonemang se Brorström, Lindvall och Solli (2007).

Styrformerna är flera och avvägningarna många. Det förda resonemanget beskriver varianter av styrning och förklarar samtidigt varför styrning kan misslyckas, beroende på förutsättningarna eller på för höga eller låga styrambitioner.

Utvecklingslinjer – med sikte på resultatet

Från regler och kompetens mot resultat

En ständig strävan i utveckling av styrning och organisation finns efter att finna lämpliga former som gör att osäkerhet kan reduceras och verksamhetsutveckling och ekonomisk kontroll befrämjas. De tre styrformerna som behandlats ovan syftar ju alla till att reducera osäkerhet. Betraktas styrformerna i ett utvecklingsperspektiv kan konstateras att strävanden under de senaste decennierna har varit att minska graden av regelstyrning och rituell styrning och istället öka graden av resultatstyrning. Övergången från regelstyrning till resultatstyrning innebär minskade inslag av riktlinjer och regler i styrningen. Övergången möjliggör en ökad grad av decentralisering och att en ny relation mellan centralt och lokalt etableras. Decentralisering har under en lång tid varit ett ideal och den förväntade effekten av ett ökat lokalt ansvarstagande har varit en ökad effektivitet. Ett viktigt inslag är den vedertagna uppfattningen – närmast ett mantra – att med decentralisering följer ett ökat behov av uppföljning och utvärdering, dels löpande i form av att verksamhetens resultat beskrivs, dels i form av mer djuplodande genomgångar av verksamhetens omfattning och kvalitet till grund för ställningstaganden om fortsatt ansvarsfördelning och medelstilldelning. Decentralisering fordrar om den ska bli tydlig och långtgående att resultatstyrning är möjlig och implementerad. Decentralisering fordrar också långsiktigt att förtroendefulla förhållanden uppärthålls och utvecklas.

Övergången från rituell styrning till resultatstyrning innebär fokus på vad som åstadkoms istället för på vem som åstadkommer det. En fokus på vad som åstadkoms kan innebära ett minskat utrymme för verksamhetsföreträdare och kan uppfattas som ett försök att minska inflytandet från starka professionella grupper. Decentralisering och resultatstyrning blir för starka professioner ett ingrepp i den för givet tagna autonomi och uppfattas på helt andra sätt än ett ökat utrymme för beslut och handling. Utvecklingen går från ocentralisering till decentralisering, vilket innebär en ökad central styrning och kontroll ur de professionella aktörernas perspektiv, resultatkrav och uppföljning istället för ingen styrning och i det närmaste obegränsad frihet.

Utvecklingen mot resultatstyrning är således en fråga om att ersätta traditionella styrformer inom offentlig verksamhet med styrformer som har en fokus på vad som presteras och som innebär en ökad styrbarhet utifrån ett centralt perspektiv. Under parollen decentralisering ökar ledningens inflytande över verksamheten. Resultatstyrning, liksom målstyrning, prestationsmätning och utvärdering i förhållande till uppnådda resultat centralt är grundbultar i managementfilosofin New Public Management (se Almqvist, 2006 för en beskrivning av innebörd och utveckling).

Trender och tendenser i ett 30-årigt perspektiv – från planering till den mångfacetterade resultatredovisningen

Ett annat sätt att beskriva utvecklingen under de senaste decennierna är att en fokus på planering har ersatts av en fokus på uppföljning. 1970-talet var planeringens stora era och reformer genomfördes där mål för olika verksamhetsprogram skulle upprättas och ligga till grund för planer med räckvidd fem år framåt i tiden. Planerna skulle gälla! Förändringar i årsbudgetar skulle bara vara en konsekvens av förändrade förutsättningar vad gällde priser och löner. Tilltron till planering som metod för att reducera osäkerhet och åstadkomma ökad effektivitet mattades av vid decennieskiftet 1970-1980. Tvåra kast i omvärldsförutsättningar och en hög inflationstakt var förklaringar till att alla planer slog fel och erfarenheter och utvärderingar hade också visat att styreffekten av flerårsplanerna uteblev. En av de ledande kommunforskarna i Sverige Sten Jönsson visar i flera skrifter planeringsinstrumentets begränsningar (se till exempel Jönsson, 1988).

Istället fokuserades organisationsstrukturen och decentraliseringsreformer genomfördes. En viktig reform som många uppmärksammade och som innefattade en decentralisering var inrättandet av geografiska nämnder och förvaltningar. Närmare häften av Sveriges kommuner utredde frågan om kommundelsnämnder, vilket visar det stora intresset för reformen i början av 1980-talet. På organisationsreformerna följde ett intresse för ekonomistyrning och under 1980-talets senare hälft var frågan om nya modeller för ekonomistyrning aktuell på många håll. Resultatansvar definierades och resultatenheter implementerades och ersatte de traditionella kostnadsenheter/kostnadsställena. Ekonomistyrning måste förenas med verksamhetsstyrning för att undvika obalans i styrningen och för stark fokusering på ekonomi. Runt om i kommuner och landsting genomfördes under slutet 1980-talet satsningar på att utveckla och implementera målstyrning. Utvärderingar visade att steget från prat och beslut till handling och tillämpning var långt och något genombrott för målstyrning blev det inte. Den grundläggande idén med målstyrning har emellertid funnits kvar och målstyrning har också varit en del i andra tillämpningar såsom beställarutförarmodellen och balanserad styrning.

Karakteristiskt för reformarbetet under det senaste decenniet har varit ett sökande efter en styrmodell som har fokus på verksamheten och som fångar flera dimensioner av verksamheten. Ett karateristiskt drag har också varit en ökad variationsrikedom och viss otydlighet rörande vilken som är den förhärskande idealmodellen. Samtidigt har målstyrning och resultatstyrning successivt implementerats, men därmed inte sagt att modellerna fungerar och ger upphov till avsedda och önskvärda effekter. Det senaste decenniet kännetecknas också av att styrmodellerna blivit mer komplexa och ambitioner finns att förena olika styr-

logiker inom ramen för styrmodellen. Ett sådant exempel är balanserad styrning där olika perspektiv på en verksamhet ska fångas och beskrivas parallellt och där idén är att perspektiven också ska betraktas parallellt. Inget är viktigare än något annat för att få till stånd en långsiktigt gynnsam utveckling. Ett annat exempel på en tämligen komplex styrmodell som bygger på en annan logik än den traditionella hierarkiska modellen med vertikalt ansvarsutkrävande är processtyrning. Denna typ av styrmodell har framförallt uppmärksammats inom hälso- och sjukvården och syftar till att utifrån ställd diagnos få till stånd ett så effektivt och kvalitativt verksamhetsflöde som möjligt.

Tillämpade modeller idag och kanske i morgon

Den mest vanligt förekommande styrmodellen idag är målstyrning. En enkätstudie riktad till ekonomicheferna i svenska kommuner genomförd av Kommunforskning i Västsverige sensommaren/hösten 2008 visar att 87 procent av kommunerna tillämpar målstyrning. Innebörden av måttet är att ekonomicheferna är av den uppfattningen att målstyrning är en tillämpad styrform, men enkäten säger inget om inriktningen på och omfattningen av målstyrning och heller inget om huruvida målstyrning fungerar (Brorström och Donatella, 2008). I samma enkät ställs också frågor om olika utmärkande egenskaper för kommunen avseende organisation och styrning och här tas målstyrning också upp. Det visar sig att en majoritet av ekonomicheferna menar att det finns en oförmåga i kommunen att formulera klara mål. Balansmålet, det vill säga antalet som tar avstånd från påståendet att det finns en förmåga att formulera klara mål är fler än de som håller med. Balansmålet är -17 och det som är särskilt intressant är att en försämring skett jämfört med situationen 2007 då balansmålet var minus sex. Allt fler kommuner tillämpar målstyrning, det finns ett explicit krav i den gällande kommunallagen att mål ska formuleras för ekonomi och verksamhet, men det finns samtidigt en dominerande uppfattning att förmågan att formulera klara mål är bristfällig. Förklaringarna till detta är givetvis flera, men viktigt är sannolikt att när nya användare av styrmodeller kommer till så ökar antalet som inte är tillfreds med modellen, det vill säga en ofärdig modell har implementerats. En annan förklaring kan vara att ambitionsnivån ökar över tid, målstyrningsmodellen förbättras över tid men gapet mellan hur det är och hur det bör vara består eller till och med ökar. Eventuell kvalitetsförbättring motsvaras inte av ökade förväntningar. Den genomförda enkätstudien visar också att ytterligare sju procent av kommunerna har för avsikt att börja tillämpa målstyrning. Det skulle i så fall innebära att 94 procent av kommunerna tillämpar målstyrning. Det är en utmaning i utvecklingen av styrningen i offentlig förvaltning att formulera mål som fungerar på avsett vis i uppföljning och utvärdering.

En annan vanligt förekommande styrform är nyckeltalsjämförelser. 83 procent av kommunerna jämför nyckeltal med varandra. Det är en ökning jämfört med 2005 med 13 procentenheter. Frekvensen och den ökade förekomsten är inte särskilt förvånande med tanke på de satsningar som genomförts av framförallt Sveriges Kommuner och Landsting under senare år på att utveckla databaser för jämförelser och etablera nätverk för jämförelser. Studier av jämförelseprojekt visar att problem föreligger i övergången från mätning till användning av den information som jämförelsen ger som underlag för beslut och åtgärder. Måttens kvalitet ifrågasätts inte sällan när det kommer till kritan och ifrågasättandet blir argument för att undvika att ta konsekvenser av måtten. Nio procent av

kommunerna har för avsikt att börja genomföra nyckeltalsjämförelser så även förekomsten av denna styrform är tilltagande men knappast fungerande, i alla fall inte att döma av utvärderingar.

Den tredje mest vanligt förekommande styrmodellen är resultatenheter. Även här gäller att en ökning sker och att fler har för avsikt att kommande år implementera modellen. 60 procent av kommunerna hade resultatenheter 2005, 68 procent 2008 och fem procent planerar att införa resultatenheter. I mitten av 1980-talet blev det allt vanligare med resultatenheter. Modellen har således varit med ett tag och sannolikt är den väl fungerande och innebär en tydlighet i de ekonomiska förutsättningarna och ansvaret. Resultatenheter är en vertikal styrmodell där ansvaret fördelas från central nivå till lokal nivå och där den centrala nivån sätter ekonomiska ramar och i de bästa av världar också uppföljnings- och utvärderingsbara mål för verksamheten. Var gränserna går mellan de behandlade vertikala styrmodellerna, målstyrning, nyckeltalsstyrning och resultatenheter är inte möjligt att tydligt ange. Kortfattat kan sägas målstyrning har fokus på helhet och verksamhet, nyckeltalsstyrning är mer fragmentarisk och resultatenheter kopplas särskilt till ekonomistyrning och ekonomiskt ansvar.

En utmanare till de vertikala modellerna är processtyrning där verksamheten betraktas utifrån ett horisontellt perspektiv och där utgångspunkten kan vara behov eller efterfrågan från servicemottagare eller kunder som de numera allt oftare, och utan större dramatik, benämns. Forskning rörande mötet mellan processorientering och traditionell vertikal eller hierarkisk styrning visar på svårigheter att verkligen få till stånd en processorientering, det traditionella perspektivet bjuder för starkt motstånd när de två modellerna baserade på olika logiker möts. Förekomsten av processorientering är också tämligen begränsad. 15 procent av kommunerna uppfattar att man tillämpar processtyrning, vilket är en ökning med fem procentenheter jämfört med 2005. Emellertid har 15 procent av kommunerna enligt sina ekonomichefer för avsikt att införa processtyrning, vilket i så fall skulle innebära en fördubbling av förekomsten.

Utöver det ovan behandlade kan nämnas att "Balanced Scorecard" tillämpas i var fjärde kommun, beställarutförmodell i var sjätte kommun och system för kundval i var åttonde kommun. En viss ökning över tid har skett och kommer att ske att döma av ekonomichefernas svar. Den största förväntade ökningen avser "Balanced Scorecard" som 14 procent av kommunerna planerar att införa. I frågan om förekomsten av styrmodeller innefattade att redovisa förekomsten av bolagisering och privatisering. För båda gäller att en minskning har skett i jämförelse med 2005 och framförallt avseende privatisering där minskningen är från 32 procent till 24. Å andra sidan är det privatisering som flest anger att de har för avsikt att genomföra. Privatisering planeras i var femte kommun. Detta kan

jämföras med bolagisering som förbereds i var tionde kommun. På väg in i en finansiell kris och förväntade kommunalekonomiska besvär förefaller en lösning vara att låta aktörer utanför den kommunala organisationen i högre grad ansvara för genomförandet.

I tabellen nedan sammanfattas de redovisade uppgifterna.

Styrmodell	2008	Plan	2005
Målstyrning	87 %	7 %	79 %
Nyckeltalsjämförelser	83 %	9 %	70 %
Resultatenheter	68 %	5 %	60 %
Bolagisering	44 %	9 %	47 %
Balanced Scorecard	25 %	14 %	24 %
Privatisering	24 %	20 %	32 %
Beställarutförarmodell	17 %	5 %	13 %
Processtyrning	15 %	15 %	10 %
Kundval (checksystem)	13 %	9 %	8 %

En samlad bedömning av förekomsten av olika styrmodeller är att uppsättningen är traditionell. Decentralisering och resultatenheter lanserades för 20 år sedan och förefaller dominera. Balanserad styrning och processtyrning har inte slagit igenom, men många har ambitioner att implementera styrformerna. En intressant fråga i sammanhanget är vilken betydelse som finanskris och lågkonjunktur kommer att ha. Blir det mer av resultatstyrning och avknoppning där resultatstyrning inte är verkningsfull eller innebär de förändrade omvärldsförutsättningarna ett genombrott för nya styrmodeller såsom balanserad styrning och processtyrning? En intressant notering från tabellen ovan är också att förekomsten av samtliga styrmodeller ökar i jämförelse mellan 2005 och 2008. Förklaringarna till denna utveckling kan vara många, men oavsett vilken eller vilka så innebär det en ökad komplexitet. Minskning över tid sker för bolagisering och privatisering, företeelser som inte kan karakteriseras som styrmodeller. För närmare beskrivningar av de behandlade styrmodellerna och styrformerna hänvisas till Lindvall 2001, Hallin och Siverbo 2003, Brorström, Haglund och Solli 2005 och Almqvist 2006.

Effekter av styrning – några lärdomar från genomförda utvärderingar

Ekonomistyrning

Den samhällsvetenskapliga forskningen kring styrning i offentlig förvaltning har framförallt ägnat sig åt att beskriva och förklara förekomsten av olika styrmodeller och hur dessa har spridits mellan olika organisationer. Det är givetvis viktigt och intressant att veta att organisationer härmar varandra och att det finns överordnade trender och moden som det inte går att undvika att bli en del av samtidigt som det sker lokala anpassningar av styrmodellerna. Styrmodellen översätts vid lokal användning så att den passar till de omständigheter som råder. Samtidigt har ”forskningsmodet” inneburit att förekomsten av effektstudier har varit begränsat även om det under senare år har blivit allt fler. Svårigheten med effektstudier och skäl till att undvika dem är att det är svårt att isolera en styrmodell och dess effekter från påverkan från andra förändringar som sker samtidigt. Omvärldsförutsättningar av skilda slag måste beaktas men en komplex verklighet får inte hindra försök att klarlägga vad olika tillämpningar leder till. Genom systematiska jämförelser och genom att addera studier till varandra sker en kunskapsutveckling och allt säkrare resultat kan redovisas.

Forskning rörande effekter av förändrade former för ekonomistyrning har visat att en påverkan sker på betraktelsesätt och beteende. En förändring av ekonomistyrning handlar ofta om ett nytt sätt att fördela resurser. Införandet av resultatenheter kan till exempel innefatta att det traditionella anslaget baserat på förhandlingar mellan företrädare för verksamheten och bevakare av ekonomin – förkämpar och väktare – byts till en ersättning som baseras på prestationer. Utvärderingar av en sådan övergång illustrerar uppkomsten av ett nytt betraktelsesätt på ekonomi. Inom barnomsorgsverksamheten i en medelstor svensk kommun infördes en modell där barnomsorgsdistrikten ersattes per inskrivet barn. En viss ersättning utgick per barn för de 18 första barnen som utgjorde den planerade gruppstorleken. Daghemmen hade möjlighet att, om verksamheten inte påverkades negativt och om föräldrarna till de redan inskrivna barnen accepterade det, skriva in upp till ytterligare sex barn. För dessa eventuellt tillkommande barn utgick en lägre ersättning. Modellen benämndes schablonbudgetering och de 18 första barnen kallades för schablonbarn och de tillkommande barnen för extrabarn. När vi talade ekonomi med chefer inom verksamheten så förekom detta språkbruk. Det mest intressanta var emellertid hur man betraktade de ekonomiska förutsättningarna. Problemet som några såg framför sig var att ”barnen höll på att ta slut”. Det låter både hemskt och underligt, men det som avses är att om underlaget minskar för att skriva in några

extrabarn försämras ekonomin. Det som givit möjligheter till extra kvaliteter i verksamheten försvinner. Effekten av den nya ekonomistyrningsmodellen var således att de ansvariga uppmärksammade intäkterna och inte kostnaderna. Det var genom ökade eller bibehållna intäkter som verksamheten kunde upprätthållas och få talade om kostnadssidan. Exemplet är trivialt, men utomordentligt tydligt. Förändras förutsättningarna för anslagstilldelning så påverkas aktörernas synsätt och beteende. Så enkelt är det. Det finns all anledning att noga och nära följa konsekvenser av förändringar och inte utgå från att omvärldsförutsättningar och professionalism tar udden av en styrmodell. Det är viktigt att påpeka att verksamhetens kvalitet inte hade påverkats negativt av den nya styrmodellen och det nya sättet att fördela resurser. Det fanns inget som tydde på det, tvärtom, det fanns en grundläggande positiv uppfattning om modellen och verksamhetens utveckling. Det innebär emellertid inte att modeller av det här slaget kan negligeras ur ett verksamhetsutvecklingsperspektiv.

I en likartad studie av mödrahälsovård framkom att en ersättning per havande kvinna istället för ett fast anslag i förhållande till befintlig organisation och dess kostnader ledde till förändringar av verksamhetens innehåll, vissa aktiviteter minskade i omfattning och andra utgick helt. Utöver verksamhetsmässiga anpassningar kunde också noteras tillpassningar av systemet, ansvariga försökte alltså för verksamhetens bästa att överlista systemet, till exempel kodningen av tillkommande ersättningar. Det hände saker när modellen lades om och en viss revidering av modellen blev också konsekvensen av en genomförd utvärdering.

Ekonomistyrningen har således betydelse. Det finns en viktig omständighet i de två exemplen, nämligen att förändringarna innebär att lokala initiativ tas. Det sker en anpassning lokalt och decentralt i organisationen och den görs av personer med mycket goda kunskaper om verksamheten. Detta är decentralisering när den är som bäst. Samtidigt måste ledningen tillse att förändringar är förenliga med helhetsperspektivet och inte innebär en risk för kvalitetsförsämringar och oönskad verksamhetsutveckling över tid.

Verksamhetsstyrning

Medan förändringar av ekonomistyrning leder till effekter är effekterna av förändrade sätt att styra verksamheter mer diffusa. Det finns otaliga exempel på utvecklingsprojekt som börjar med höga ambitioner att försöka finna bra mått på verksamhetens resultat som grund för bedömning av verksamhet och beslut om resurstilldelning, men som slutar med oanvändbara resultat och förhoppningar om att det ska gå bättre nästa gång. Svårigheter att mäta resultat i offentlig verksamhet har tidigare berörts, det finns egentligen ingen anledning att

återupprepa detta, men vad det handlar om är att få till stånd en acceptans för att mått som övergripande och summerat beskriver en komplicerad verklighet alltid är förenklingar. Naturligtvis är det så att ju mer någon vet om en verksamhet ju mindre benägen är man att acceptera översiktliga mått som beskriver verksamheten. Men gör man inte det så går möjligheten att lära av utvärdering eller en enkel uppföljning förlorad. Berörda företrädare för verksamheten måste inse att det är poänglöst att upprätta en karta i skala 1:1. Vissa oklarheter i måtten och konsekvenser av att måtten är aggregerade och översiktliga måste accepteras. En grundläggande aspekt i sammanhanget är att framtagningen av mått måste vara en prioriterad uppgift. Utvärderingar faller inte sällan på att ledningen har felbedömt handläggarnas intresse och kanske också förmåga att ta fram efterfrågade mått och information. En tredje viktig aspekt som möjligtvis kan uppfattas som motsägelsefull är att måtten inte får tas på för stort allvar, felstyrning måste undvikas.

En strukturerad modell för verksamhetsbedömning – RK-modellen

Verksamhetsstyrning måste bygga på en strukturerad modell och på ett uttalat grundläggande synsätt. Synsättet innebär att det viktiga är användning, den kommer före precision. Det andra är att måtten ska ge upphov till konstruktiv förvirring, vilket kan ske om en viss flexibilitet finns i beskrivningen. Genom att osystematiskt byta ut vissa mått undviks också fällan att måtten blir viktigare än verkligheten.

En modell är den så kallade RK-modellen (se Brorström, Lindvall och Solli, 2007). I denna modell beskrivs resultat, kapacitet, risk och kontroll, därav benämningen RK. Modellen ger kompletterande aspekter av en verksamhet. Med resultat avses såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska resultat. Resultatredovisningen avser det gånga året. Med kapacitet avses vilka egenskaper eller samlade resurser som organisationen ackumulerat och som ger förutsättningar inför framtiden. Ett ekonomiskt mått som beskriver kapacitet är eget kapital. Med kontroll avses på vilket sätt ledningen utövar styrning och kontroll. En beskrivning lämnas av vilka styrprinciper som gäller, hur resurser fördelas och hur uppföljning sker. Ett uttryck för hur väl kontrollen fungerar är jämförelser mellan budget och redovisning. Den fjärde dimensionen risk är en verbal beskrivning och sammanfattning utifrån redovisning av resultat, kapacitet och kontroll. Beaktat det resultat som åstadkommit, den kapacitet som byggts upp och det sätt och den kvalitet med vilken kontroll utövas beskrivs och analyseras vilka risker enheten exponeras för och hur dessa risker har hanterats. Beskrivningen av de fyra dimensionerna ska innefatta jämförelser av skilda slag. Jämförelser sker över tid, med mål, med andra, mot förväntningar och i förhållande till ideal.

Fyra dimensioner i kombination med fem berikande jämförelser ger ett kvalitativt underlag för att fatta beslut och vidta åtgärder. RK-modellen har prövats i några kommuner och givit underlag för berikande diskussioner, men den är långt ifrån implementerad. Argumenten för modellen är baserade på principiella resonemang och inte erfarenheter av tillämpning.

Trenden i managementforskning

Ett sätt att fånga trenden i managementforskningen är att studera innehållet i vetenskapliga journaler inom området organisation och ekonomistyrning i offentlig sektor. Dominerar gör framförallt artiklar som behandlar New Public Management och faktum är att inslagen av effektstudier förefaller öka. En utveckling sker från förklaringar av uppkomst och spridning till problematisering av effekter av tillämpning och prövande resonemang om vad som kommer härnäst. Tre områden förefaller vara särskilt intressanta att beforska. Ett av dessa är konsekvenserna av implementering och tillämpning av redovisning på bokföringsmässiga grunder. Kritik vid lansering av redovisning på bokföringsmässiga grunder har varit stark från många håll, men utvärderingar visar på ett delvis förändrat förhållningssätt. Det finns en poäng med att mäta resultatet som differensen mellan intäkter och kostnader i enlighet med god redovisningssed och med hög precision. Det andra området är balanserad styrning. För 20 år sedan hävdade de amerikanska forskarna/konsulterna Johnson och Kaplan (1987) att relevansen i den ekonomiska informationen gått förlorad genom en alltför långtgående kostnadsfördelning och försök att precisat mäta det ekonomiska resultatet. En för stark fokus på ekonomi innebär också att annan viktig information går förlorad. En förbättring av beslutsunderlaget åstadkoms genom fokus på fler aspekter än ekonomi. Det balanserade styrkortet lanserades och nu pågår utvärderingar för fullt. Dessa visar bland annat att styrkortet kanske passar bättre som underlag för beslut lokalt snarare än för central styrning. En svårighet med tillämpning av "Balanced Scorecard" vid utvärdering och uppföljning är just prövning av förmågan att betrakta en verksamhet utifrån olika perspektiv och inte placera något framför något annat. Sannolikt är bedömningen situationsbunden och därmed sätts idealet ur spel. Det är i praktiken en omöjlig uppgift att väga perspektiv jämt mot varandra, det är alltid något perspektiv som dominerar och konsten är att på ett rimligt sätt balansera egenskaper mot varandra. Ett balanserat styrkort kan ge underlag för en sådan balans.

Det tredje är effekter av prestationsmätning. Det är ett slags evig fråga hur styrning kan utövas på grundval av prestationsmätning och vilka hinder och risker som föreligger. Managementforskare har i alla tider gillat att problematisera prestationsmätning.

Inom managementforskning har sociologisk institutionell teori varit helt dominerande i studier av förändring av organisation och ekonomistyrning. Fokus har varit på att förklara uppkomst och spridning och vi har lärt oss att organisationer härmar varandra, men också att det sker vissa lokala anpassningar. En översiktlig genomgång av publicerade artiklar visar att intresset för studier av effekter ökar, vilket är en lämplig utveckling.

Kapacitet, acceptans och medborgarperspektiv – styringredienser för gynnsam utveckling

Tilltron till organisatoriska arrangemang för att åstadkomma en gynnsam utveckling har varit stor inom offentlig sektor och en reformiver har rått. En viss avmattning har skett under de senaste åren och en starkare fokus har funnits på verksamheten och förändringar i vardagen. Samtidigt gäller att förändringar i regelverket inneburit att krav nu ställs på kommuner och landsting att formulera mål för såväl ekonomi som verksamhet och dessutom relatera dessa mål till den bestämda innebörden av god ekonomisk hushållning. Lagstiftaren har genom förändringar i Kommunallagen markerat vikten av en allsidig belysning av den kommunala ekonomin och verksamheten. Ett fortsatt utvecklingsarbete kan förväntas avseende målstyrning och bedömning av kvalitet och effektivitet såvida inte finanskris, lågkonjunktur och försämrat skatteunderlag leder till en ensidig fokusering på ekonomistyrning.

En viktig förutsättning för en gynnsam utveckling i kommuner och landsting är att kapacitet finns att möta behov av förändringar. Det finns anledning att uttrycka en viss oro avseende den offentliga sektorns förmåga att anpassa verksamheten till nya omständigheter. Det finns en brist på flexibilitet, ett svagt intresse för utvecklingsfrågor och för att experimentera. Styrmodellen som tillämpas måste stimulera utveckling samtidigt som resurser fördelas och används effektivt. En långtgående decentralisering där ansvar och befogenheter följer varandra är en första nödvändig del i en sådan styrmodell. En välfungerande uppföljning av verksamheten är nästa beståndsdel och en acceptans måste finnas för mått och bedömningar som görs av verksamheten. En sådan acceptans är ett led i att bygga in kvalitetsfaktorer i resursfördelningsmodellen. En tredje ingrediens är ett tydligt medborgarperspektiv på verksamheten och i beskrivningen av verksamheten. Utgångspunkten bör tas i vad verksamheten åstadkommer utifrån olika avnämares perspektiv och inte utifrån organisatoriska avgränsningar.

Referenser

- Almqvist, R. (2006) *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Brorström, B., Haglund, A. och Solli, R. (2005) *Förvaltningsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B., Lindvall, S. och Solli, R. (2007) *Ledande för produktivitet*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 87.
- Brorström, B. och Donatella, P. (2008) *Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 4.
- Hallin, B. och Siverbo, S. (2003) *Styrning och organisering inom hälso- och sjukvården*. Lund: Studentlitteratur.
- Johnson, T. och Kaplan, R. (1987) *Relevance Lost. The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press.
- Jönsson, S. (1988) *Kommunal organisation. Från programbudgetering till kommundelsnämnder*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvall, J. (2001) *Verksamhetsstyrning. Från traditionell ekonomistyrning till verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Oucchi, W. G. (1979) *A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms*. I Management Science. S 833-848, vol 25, nr. 9, september.

Styrning i offentlig förvaltning – teori, trender och tillämpningar

Denna rapport, som är den sjunde i serien ”Vetenskap för profession”, är ett exempel på högskolans professionsforskning. Den är författad av Björn Brorström, professor vid Institutionen för data- och affärsvetenskap, samt högskolans prorektor. Artikeln beskriver teori, trender och tillämpningar inom styrning i den offentliga förvaltningen. Artikeln inleds med en översikt beträffande vikten av styrning samt olika modeller för styrning. Författaren diskuterar modellernas relevans för styrning av olika typer av (offentlig) verksamhet och hur effekterna av styrningen följs upp.

Syftet med rapportserien ”Vetenskap för profession” är att redovisa resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt och att publicera inlägg i en pågående diskussion kring forskningens inriktning och tillämpade metoder inom ramen för verksamhetsidén Vetenskap för profession.



HÖGSKOLAN I BORÅS
VETENSKAP FÖR PROFESSION

BESÖKSADRESS: ALLÉGATAN 1 POSTADRESS: HÖGSKOLAN I BORÅS, 501 90 BORÅS
TELEFON: 033-435 40 00 WEBB: WWW.HB.SE