

Styrmetsodernas förutsättningar **– offentlig sektor som exempel på** **komplexitet**

Rolf Solli



HÖGSKOLAN
I BORÅS

Styrning, Organisering och Ledning

Denna rapportserie tjänar flera sammanlänkande syften. En av forskningens viktigaste uppgifter är att ta reda på och presentera vad undervisningen bör handla om. I en tid där läroböcker och annan relevant publicering fortfarande tar lång tid att nå undervisningen, och där det finns alternativa kanaler för kunskapspridning, kan det lätt skapas ett hålrum. Rapportserien är tänkt som ett instrument för att fylla nämnda hålrum. Texterna tar upp något eller några företeelser och bör presenteras för studenter och forskare med intresse för vad undervisningen bör handla om.

Det forskningsfält som inkluderas här har en vid ram och bär benämningen *Styrning, organisering och ledning*. Den vida ramen indikerar att det är en multivetenskaplig ansats som gäller.

Varje rapport granskas i flera steg innan den publiceras elektroniskt. Först läser någon eller några i redaktionen en inkommen text. I ett andra steg seminariebehandlas den, och i ett tredje steg formaliagranskas texten. **Samtliga rapporter finns tillgängliga för nedladdning på följande adress <http://www.hb.se/Forskning/Aktuellt/Rapporter/Styrning-organisering-och-ledning/>**

Rapportseriens redaktion består av

Professor Rolf Solli
Professor em Margareta Oudhuis
Professor Lotta Dellve

Sammanfattning

I organisatoriska sammanhang handlar styrning och ledning om att få andra att agera så som den styrande har tänkt, eller i varje fall säger sig vilja. Så fort organisationerna blir stora finns det anledning att fundera över sambandet mellan valda styrmetoder och vad organisationen ifråga faktiskt åstadkommer.

Ett sätt att förstå eventuell differens mellan det den styrande tänkt och det som händer är att försöka förstå förutsättningarna för styrning. Ganska snart inser vem som helst att styrningens förutsättningar är många och att komplexitet därför är ett bra ord i sammanhanget. Många förhållanden påverkar inom vilka gränser styrmodellerna verkar.

I den här texten diskuteras ett antal förhållanden som är typiska för offentlig sektor. Även om förhållandena kan kallas den offentliga sektorn särart är den kanske fler som kan stå i ett likande läge.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Komplexitet	5
Den komplexa organisationen	5
Alltid regelstyrd	6
Alltid stor och växande.....	8
Alltid hög grad av differentiering	9
Alltid flera domäner	9
Alltid mål-medel-dilemma.....	10
Alltid budgetkopplad	11
Alltid politisk	12
Komplexitet och ordning	12
Referenser	15
Rapportseriens förteckning	19

Komplexitet

Styrning och ledning (om det nu är någon skillnad på dem) går ut på att få andra att göra det den styrande vill. Det handlar om att formulera det som ska uppnås, följa upp det som blivit gjort samt reagera på utfallet. Ibland kan styrning vara enkel. Vet den som styr vilka resurser som behövs, hur arbetet ska utföras på bästa sätt, har relevanta mått på resultatet och det finns lämpliga korrigeringsinstrument – då är det enkelt att styra. Men oftast är situationen mer komplicerad än så. Flera olika förhållanden kan störa styrningen. I den här texten lyfter vi fram kommuner och landsting som exempel på hur grad av komplexitet påverkar styrning. Den komplexitet som avses här står för förhållanden som begränsar eller försvårar meningsfulla val vad det gäller just styrning. I förlängningen diskuterar vi också hur det kan komma sig att komplexitet och det till synes enkla kan vara realiteter på samma gång.

Den offentliga sektorn har många kännetecken. Ett av de mest framträdande är just dess komplexitet, vilket gäller på många plan. Verksamheten som bedrivs i kommuner och landsting kräver många olika och vitt skilda kompetenser, där psykiatri kan vara en och vägbygge en annan. Många olika intressen, såsom exploatering och miljöhänsyn, kan inrymmas inom en och samma kommun, dvs. inom samma organisation. Målen för verksamheten kan utan vidare variera närmast i det oändliga, beroende på vem i organisationen som tillfrågas. Inget blir enklare av att samhällsorganisationen i sig tenderar att bli alltmer komplex. Organiseringen blir så komplex att inget borde fungera, men det gör det – för det mesta.

Den komplexa organisationen

Trots att en organisation kan uppvisa ordning genom att koordinera aktiviteter på ett välordnat sätt för den som behöver dess tjänster, finns ofta en stor komplexitet bakom även den mest välfungerande verksamhet. Det finns sju områden som vi vill lyfta fram när det gäller offentlig sektor och den komplexitet som den innefattar. Den offentliga organisationen utmärks bland annat av att den:

- alltid är regelstyrd
- alltid är stor och tenderar att växa
- alltid i hög grad differentierad
- alltid har flera domäner
- alltid vidkänns ett mål–medel-dilemma
- alltid är budgetkopplad
- alltid är politiskt betingad.

Var och en av dessa dimensioner förtjänar en närmare granskning.

Alltid regelstyrd

Alla organisationer har en och annan regeluppsättning att följa. Regler kan betraktas brett och inkludera såväl informella som formella regler. De formella reglerna blir särskilt viktiga i detta avsnitt och utgörs av lagar och därmed kopplade texter. Men det är inte bara regler som gäller som behandlas, utan också regler som explicit *inte* gäller, som är viktiga. Tre regelverk görs här särskilt framträdande: offentlighetsprincipen; lagen om offentlig upphandling; och skattelagarna. Vart och ett för sig, liksom sammantagna, bildar dessa regelverk en särskild ordning för offentliga organisationer.

Offentlighetsprincipen

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar. (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen)

En av portalparagraferna i tryckfrihetsförordningen är tydlig. Rätten att ta del av de handlingar av olika slag som finns hos en offentlig myndighet skapar en möjlighet att kontrollera vad myndigheten har för sig. Denna rätt gör det svårare för staten, myndigheten eller enskilda tjänstemän att ägna sig åt korruption eller andra otillbörligheter. Öppenheten hindrar inte allt otillbörligt, men kan vara en bidragande orsak till den relativt höga legitimitet myndigheter av olika slag tilldelas.

Samtidigt har offentlighetsprincipen sina avigsidor. Det är en princip som går att missbruka, till exempel genom att begära ut handlingar i en besvärande omfattning. Så kallade rättshaverister kan ställa till mycket problem för myndigheter. Det sistnämnda gäller också så kallade grävande journalister. Men oberoende granskning är en väsentlig del av vårt samhälle och kan lyfta fram problem i myndigheters arbete.

En konsekvens av principen är att det är svårt att bedriva affärsutveckling i traditionell mening inom ramen för en myndighet. En tolkning av detta förhållande blir att det helt enkelt inte är meningen att sådan verksamhet ska bedrivas i offentlig regi. Så lyder huvudregeln; att det går att medge undantag från principen är en annan sak.

Sammantaget är offentlighetsprincipen en viktig princip för hur offentlig sektor förväntas agera. Principen kan förvisso vara omständlig att administrera i en del fall, men den är i det stora hela en konstruktion väl värd att försvara för ett demokratiskt samhälle där korruption motverkas.

Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) måste ses som en motor i konkurrensutställningen av offentlig sektor och förtjänar en närmare inblick. LOU är i sin nuvarande form från 2007 och kom till utifrån ett EU-direktiv från 2004. Syftet med

lagen är att främja konkurrens avseende sådant som den offentliga sektorn vill ha utfört.

LOU är en betydelsefull faktor, det upphandlas trots allt för flera hundra miljarder varje år (ingen vet riktigt hur mycket det rör sig om – men mycket är det). Nu är LOU inte bara viktig, utan också omdebatterad. Kritikerna menar att regelverket knappast främjar effektiv upphandling, utan snarare tvärtom. Rädslan hos inköparna främjar paragraftillämpning framför effektiv upphandling. De som är positiva till LOU menar förvisso att den behöver modifieras, men att den på det hela taget är en välfungerande lag.

En illustration av debatten är att kritikerna, som till exempel Christina Ramberg och Ilmar Reepalu (2013) menar att ett avskaffande av LOU skulle kunna ge en besparing på cirka 30 miljarder kronor för offentlig sektor per år. Förespråkarna däremot menar: ”Vinsten varierar naturligtvis från upphandling till upphandling men genomsnittsvärdet ligger så högt som 20–25 procent av värdet, när priset i den formella upphandlingen jämförs med priset hos en slumpmässigt vald leverantör” (Molander, 2009). Det skulle motsvara en vinst på 100 miljarder kronor per år. I SOU 2011:73 nämns betydligt måttligare siffror på besparingspotentialen – 2,5 procent – vilket således skulle handla om 10–12 miljarder kronor per år.

LOU kan vara en lönsam affär, men i sitt slutbetänkande konstaterar Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) bland annat att ett påtagligt problem med LOU är att uppföljningen av det upphandlade har klara brister. Ett annat problem är att det finns en bristfällig koppling mellan pris och kvalitet. Dessa brister anges som en viktig förklaring till de skandaler som uppenbarar sig då och då. Problemen är inte specifikt svenska. Precis detsamma har setts i länder som Australien, som var mycket tidiga och radikala när det gäller konkurrensutsättning av offentlig verksamhet (Solli, Demediuk & Sims, 2005). Energin läggs på upphandlingen, men sedan klingar orken att styra snabbt av. Siverbo och Johansson (2014) menar att när det gäller så kallad mjuk verksamhet kan det vara klokt att tänka efter huruvida verksamheten ska upphandlas över huvud taget: att driva den i egen regi kan vara klokare.

Skatt och risk

Skatt är oftast något som förknippas med pengar som ska levereras till just offentliga myndigheter, men det finns undantag. Ett undantag som förtjänar att nämnas är just offentlig sektor. Även om moms och en del andra skatter levereras in till skattemyndigheterna, är sektorn så att säga skattebefriad för egen del.

En konsekvens av att vara skattebefriad är att kalkyler för det som produceras med självklarhet kan beräknas med lägre ränta än för den som också måste räkna med skattekostnader. Ställer vi upp ett aktiebolag i förhållande till en kommun så har kommunen alltså en påtaglig fördel.

Förutom skattebefrielse har en kommun också en fördel när det gäller riskspridning. De som finansierar ett aktiebolag är förhållandevis få i förhållande till kommuner, som har hela sin befolkning att ta till. Medborgarna kan i och för sig slippa vara med att finansiera en verksamhet genom att flytta från kommunen. Detta har emellertid begränsad effekt eftersom de då hamnar i en annan kommun – om de inte lämnar landet. Kapital blir så billigt det kan bli med den ordning som gäller.

Alltid stor och växande

Kommuner och landsting i Sverige är alltid stora organisationer. Skulle de inte vara stora, ligger det nära till hands att diskutera sammanslagning med en eller flera grannar. Kommunsammanslagningarna, både den på 1950-talet och den i början av 1970-talet, hade som bärande idé att skapa underlag för en ekonomiskt bärkraftig organisation (Strömberg & Westerståhl, 1984). Till detta har kommit en hel rad nya arbetsuppgifter som har gjort kommunerna ännu större, exempelvis utbyggnaden av barnomsorgen på 1970-talet. Det är långt ifrån ovanligt att kommun eller landsting är en Orts största arbetsgivare. Inte ens Sveriges minsta kommun är någon liten arbetsgivare. Om det finns en normalkommun, har den närmare 4 000 anställda. De riktigt stora organisationerna inom offentlig sektor, som till exempel Göteborgs stad, har 2014 cirka 45 000 anställda, men hade så sent som i mitten av 1990-talet hela 70 000. Notera att Sveriges omsättningsmässigt största företag AB Volvo hade cirka 83 000 anställda år 2007, och då räknas verksamhet i 58 olika länder in. När Stockholms läns landsting drev lokaltrafiken i egen regi hade landstinget drygt 100 000 anställda. Låt vara att detta är extremer, men kommuner och landsting är alltid stora organisationer.

Det är inte bara storleken i sig som betyder någonting för styrningen: det finns också en traditionsenlig expansion. Ökningen av anställda inom kommuner och landsting är antagligen exempellös (Leijon et al., 1984). Det är en expansion som håller i sig. Ett belysande exempel är Västra Götalandsregionen, där antalet årsarbetare har vuxit från cirka 42 000 år 1999 till drygt 50 000 år 2014. Och då ska man komma ihåg att det är en organisation som i många stycken beskrivs som utsatt för betydande nedskärningar. Expansionen kan förstås och förklaras på många sätt. I det här sammanhanget är det viktigast att det under alla omständigheter är fråga om en lösningsmetod. En ökad efterfrågan i kombination med metodutveckling har genomgående lösts med expansion. Konsekvensen är att stora blivit ännu större, men även de relativt små har vuxit. Storlek spelar roll för hur man organiserar och ger i sin tur en viktig förutsättning för hur styrning konstrueras. En trend bland flera är att offentlig sektor för ledning och styrning har tagit till sig modeller som tidigare använts inom näringslivet. Denna förändring, som benämns *new public management* (NPM) (Almqvist, 2004; Czarniawska & Solli, 2014), har lett till att offentlig sektor har blivit mer lik organisationer i näringslivet och använder liknande begrepp för sin verksamhet. Patienter har nu blivit

kunder. Likt många andra organisationer i världen strävar Sveriges skola och sjukvård efter ständiga förbättringar och ökad kvalitet.

Alltid hög grad av differentiering

När organisationer växer, är en lösning att dela upp dem. Det finns traditioner av att göra detta (Andersson-Felé, 2008; Taylor, 2005). Det är inte särskilt svårt att förstå att någon slags uppdelning behövs så snart organisationen börjar bli stor. Principerna för uppdelning är många och kan variera över tiden.

Indelningen har självfallet med storleken att göra, i så måtto att det inte minst från ledarsynpunkt är nödvändigt att ha ett begränsat antal underställda. Hur stort ett sådant så kallat kontrollspann kan vara råder det delade meningar om (Andersson-Felé, 2008), men att det finns gränser kan sannolikt alla vara överens om.

Samtidigt som verksamheten måste delas upp måste den också hållas ihop: koordineras. Om vi exempelvis har en patient som ska vårdas i dagens svenska äldreomsorg, är det flera organisatoriska enheter och kompetenser som behövs för att ge vård. Dagens ofta funktionella uppdelning i organisatoriska enheter behöver dock inte vara utformad efter den mest lämpliga vägen för patienten genom sjukvårds- eller omsorgssystemet, men för att öka fokus på patientens bästa har arbete för att öka samverkan skett mellan olika professioner, t.ex. i så kallade vårdkedjor (Lindberg, 2002).

Det är inte bara koordinering inom den enskilda offentliga organisationen eller mellan olika offentliga aktörer som är en väsentlig fråga. Ett stort utbyte sker också mellan privata och offentliga aktörer, vilket leder till att gränsen mellan privat och offentligt inte är entydig och att styrningen kan komma att bli än mer komplex (se t.ex. Lindberg & Blomgren, 2009). En väsentlig trend här är också den flora av så kallad mjuk styrning som har tillkommit. Det kan vara olika standarder som kan styra verksamheten nog så mycket som budget. Exempel på sådana standarder är olika kvalitetssäkringssystem, vilka ska integreras i organisationer där professionella normer med lång tradition finns (Erlingsdottir, 1999; Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995).

Alltid flera domäner

Trenden med nya lednings- och styrningssystem hör också samman med att ett typiskt drag hos offentlig sektor är att flera grupperingar intar en styrande funktion. Åtminstone tre domäner låter sig urskiljas (Kouzes & Mico, 1979): *de valdas domän*, *administrationsdomänen* och *servicedomänen*. Inom den politiska domänen är den grundläggande principen att få de styrdas, dvs. medborgarnas, *samtlycke*. I denna domän är framgångsmåttet rättvisa, och arbetssättet är att argumen-

tera, rösta och förhandla (Wrenne, 1997). Principen för den administrativa domänen är *hierarki*: genom den åstadkoms styrning. Framgångsmåttet är effektivitet, medan strukturen bygger på rutiner, dvs. byråkrati. Instrumenten i arbetet är stora och komplexa system, exempelvis ekonomisystem och kvalitetsledningssystem.

Slutligen är det i servicedomänen som själva tjänsterna, och ibland varorna, produceras. Principen för denna domän är *autonomi*, dvs. frikoppling från de andra domänerna, både i vertikal och i horisontell mening. Strukturen är kollegialt betingad, och arbets sättet är alltid klientorienterat. Framgångsmåttet är kvalitet enligt professionella normer, vilka på ett tydligt sätt har blivit utmanade av den administrativa (och ekonomiska) domänen, där vi tidigare nämnde exemplet med införande av kvalitetsledningssystem.

Sådana system har förstärkts i och med NPM och har i en svensk kontext blivit synliga när privata vårdalternativ diskuteras. Exempelvis visar Maria Blomgren och Eva Sundén (2009), utifrån ett fall av marknadsiseringen av vården, att det tycks skapa nya ideal, vilket kan ses i ökade krav på transparens och kvalitetsarbete för att öka konkurrensen. Det innebär också en strävan efter bästa praxis och standardisering av arbete, vilka i sig kan utmana det professionella arbetet, som bygger på autonomi och självreglering.

En trend inom lagstiftningen är kravet på samverkan med lokala intressenter, exempelvis det europeiska vattendirektivet som ökar kraven på myndigheterna i EU:s medlemsländer att bjuda in medborgarna till ett reellt inflytande inom vattenförvaltningen (Lundqvist 2004). Det betyder att medborgare representeras inte endast av de valdas domän, utan vi kan sägas gå mot ytterligare en domän att räkna med i styrningen av offentlig sektor. Det är inte bara i lagstiftningen trenden om samverkan syns i det politiska livet, utan den representativa demokratin utmanas eller kompletteras också av olika demokratiska arbetsmodeller som har mer direktdemokratiska inslag. Ett sådant exempel är medborgarbudget, där medborgare bjuds in som rådgivare alternativt för att fatta reella beslut i exempelvis planeringsfrågor (Allegretti & Herzberg, 2004; Demediuk, Burgess & Solli, 2014).

Alltid mål–medel-dilemma

Att formulera ett mål för en verksamhet är att ange att det är någonting som ska uppnås (Drucker, 1954). Det kan dock vara besvärligt att formulera vad det är som ska uppnås. Till detta kommer att det i praktiken finns en klar tendens att förutsättningar ändras, vilket gör det oklart huruvida det är de ursprungliga målen som fortfarande gäller (Rombach, 1991). Principen för företagande går ut på att tjäna pengar, förutsättningen är oftast att någon verksamhet bedrivs – målet är alltså ekonomisk vinst, medan verksamheten blir ett medel för att nå det målet (Taylor, 2005). I princip spelar det ingen roll vilken verksamhet som bedrivs, bara den genererar vinst. Verksamheter som kan vara väl så nyttiga ur ett samhällsperspektiv får flytta på sig, till förmån för dem som är mer lönsamma. Verksamhet-

ens ekonomiska resultat är avgörande för dess organisering. Indikatorer för framgång kommer att handla om att skapa vinst, uttryckt på visst sätt. Ekonomin har traditionellt sett på sin höjd varit en restriktion inom offentlig verksamhet. I och för sig kan ekonomin göras högst påtaglig och det är inte tillrådligt att någon längre tid hålla verksamheten utanför den ekonomiska restriktionen. Stora och överraskande avvikelser kan lätt leda till chefsbyte (Brunsson & Rombach, 1982; Cregård, 2004; Wildavsky, 1975), men det är inte ekonomin som är målet. Det är andra effekter av verksamheten som är det väsentliga i sammanhanget. Ekonomin är ett medel för att uppnå vissa verksamhetseffekter.

Styrtekniker som sätter ekonomiskt utfall i främsta rummet fungerar därför inte nödvändigtvis väl inom offentlig sektor. Detta har också implikationer för ledarskapet. Logiken för relevanta indikatorer för utvärdering av ledarskapet kan exempelvis tänkas variera med målens natur (Buck, 1983; Cohen, 1993). Önskas en framgångsindikator inom offentlig verksamhet, bör den kanske därför handla om den verksamhet som ökar nyttan mest inom ramen för ekonomiska restriktioner – och det är en väsentlig skillnad.

En studie visar att offentlig upphandling inte är okomplicerad, utan sätter de långsiktiga ekonomiska och politiska intressena emot de kortsiktiga (Forssell & Kostrzewa, 2009). Den försvårar situationen, särskilt för mindre organisationer, då verksamheten blir mycket svårplanerad eftersom uppdragsgivaren, dvs. politiker i beslutande nämnder, snabbt kan välja att inte förlänga ett kontrakt.

Alltid budgetkopplad

I kommunallagen från 1862 fastställdes att kommunerna årligen skulle upprätta en inkomst- och utgiftsstat. Det var ingen tillfällighet. Ett alldeles typiskt inslag i den offentliga sektorn är just budget och planering. Planeringsidealet vilar inte – enbart – på romantiska föreställningar om att tillvaron till fullo går att planera på rationella grunder. Avsaknaden av ett alternativt signalsystem till organisationen gör det nödvändigt att planera. Marknadens logik med efterfrågestyrd produktion kan därför tyckas orimlig vad gäller större delen av den offentliga sektorns verksamhet. Samtidigt införs flera kundvalsbaseade system (Norén, 2003; Kastberg, 2011). I de flesta fall handlar det dock om att verksamheten fortfarande är offentligt finansierad, men att uppdraget kan utföras av både offentligt och privat ägda verksamheter.

Från ledarsynpunkt gäller det att hålla budgeten. Ibland är det ett strikt krav, ibland betyder det att man enbart ska avvika om det verkligen behövs (Solli, 1991). Att värderas utifrån planen är dock komplicerat eftersom planer är komplicerade och per definition fragmentariska (van Gunsteren, 1976). Det går inte att i planen ta hänsyn till alla faktorer som kan inträffa. Till detta kommer att verkligheten som gäller när planen fastställs för det mesta är annorlunda redan när planen

börjar gälla. Ändå är det planen som ofta definieras som förutsättningen för ledandet.

Alltid politisk

Ett typiskt drag hos politiska organisationer, såsom kommuner och landsting, är att de innehåller ledningsorgan som konstrueras utifrån demokratiska principer. Huvudprincipen är den representativa demokratin. Det finns många tänkta ordningar för organisationer som baseras på politik. Nils Brunsson och Sten Jönsson (1979) gjorde en översiktlig analys avseende den politiska organisationens egenskaper och konstruerade en renodlad bild av den. En komponent i den politiska organisationen är att ledningen i en demokrati, t.ex. fullmäktige eller riksdagen, i princip utses av andra än dem som ska sitta i de högsta organen. Som vi var inne på tidigare kompliceras också den politiska ledningen av att vi ser en trend där andra former av styrning än den traditionella representativa politiken styr organisationer, även offentliga sådana. Så kallade mjuka styrningsformer kan vara globala standarder som organisationen frivilligt följer och där kontrollmekanismen ofta är olika former av självvärderingar (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006). Det politiska landskapet med lagstiftning som ordnande form kompletteras alltså med standarder där det inte alltid är tydligt vilken sanktionen är om de bryts. Sanktionen kan vara att du förlorar en ackreditering, vilket i sin tur hotar organisationens legitimitet och attraktionskraft som arbetsgivare, kund, leverantör och förebild. Ett exempel på detta är att även svenska universitet påverkas av internationella ackrediterings- och rankingstrender (Hedmo et al., 2005) och strävar efter ackreditering enligt exempelvis EQUIS-systemet eller ISO 9000. Genom att inneha en sådan märkning visar organisationen att den uppfyller de krav som andra liknande organisationer uppfyller och att den på så sätt är lik andra organisationer inom samma område. Att förlora en sådan märkning kan innebära mindre attraktionskraft gentemot studenter och andra intressenter. Med andra ord kan det få avsevärda ekonomiska konsekvenser, trots att verksamheten inte på något sätt behöver vara dålig utifrån lagstiftningen, dvs. de svenska politikernas perspektiv. De mjuka styrningsformerna kan också vara ett första steg mot en formell lagstiftning. Samtidigt kan också en del av de managementkoncept som cirkulerar i både privat och offentlig sektor också användas av politiker för att styra verksamheten, exempelvis en kommun eller ett landsting som använder balanserat styrkort eller myndigheter som utgår från kvalitetsbegreppet (Aidemark & Funck, 2009; Blomgren & Waks, 2010; Adolfsson & Wikström, 2007).

Komplexitet och ordning

Komplexiteten i organisationer förblir ofta osynlig. Likt Erving Goffmans uppdelning i en *back-* och *frontstage* finns dock i den offentliga verksamheten flera dimensioner som den lokala praktiken måste hantera, men där kanske inte alla

aktiviteter visas för besökaren (Goffman, 1959). Sjukhusets personal måste ta emot den akut sjuka patienten vid akutintaget, där läkare och övrig personal ger en adekvat vård enligt sina professionella kompetenser och normer. Det sker högst troligt här och nu, även om det innebär ökade kostnader och senare leder till interna diskussioner om hur resurser ska fördelas inom organisationen. God patientvård och budgetmål är en konflikt som ständigt måste hanteras inom samma organisation, men den konflikten visas sällan upp på scenen – på akutintaget – utan sker någonstans bakom scenen, kanske i ett sammanträdesrum på en annan våning i sjukhusbyggnaden. Inom forskningen pratar man ibland om att det inom hälso- och sjukvården finns flera logiker som existerar samtidigt och som professionella utövare behöver hantera i sin vardag (Arman et al., 2014; Goodrick & Reay, 2011).

Komplexitet och det till synes enkla, som kan ses som nära besläktade med oordning och ordning, kan därför ses som varandras motsatser, men också som olika raster med vilka man kan betrakta en verksamhet. Det gäller inte bara forskare som studerar organisationer, utan också dem som arbetar i organisationen.

Svenska organisationsforskare har länge varit intresserade av stabilitet och förändring. Inom den skandinaviska institutionella teorin hävdas att de inte är varandra uteslutande fenomen, utan att de existerar samtidigt (Brunsson, 1990; Czarniawska & Sevón, 1996). Förändring sker ständigt, och organisationer ska därför inte ses som stabila enheter. Om vi väljer att studera en organisation vid en viss tidpunkt kan dock en tillfällig bild av stabilitet uppvisas. Vi kan förhålla oss till ordparet komplexitet – enkelhet, alternativt ordning – oordning, på liknande sätt. Dan Kärreman och Alf Rehn (2007) uttrycker det som att det finns ett samspel – en dialektik – mellan ordning och oordning. Så länge alla handlingar som behövs för att en arm ska gipsas sker i en viss sekvens och till slut resulterar i en läkt arm uppfattar vi det som ordning, en verksamhet som fungerar. För att återknyta till Goffman (1959) är eventuella budgetproblem, missade leveranser eller personalbrist frågor som hanteras backstage, medan god vård för patientens bästa bedrivs frontstage.

Offentlig sektor består av en uppsjö olika aktiviteter och handlingar som är beroende av varandra för att åstadkomma det som vi tar för givet och benämner vård, skola och byggprojekt. När något går fel – en patient får fel arm opererad eller en nybyggd väg kollapsar – visas komplexiteten i alla de handlingar som ska koordineras, liksom svårigheten i att planera all verksamhet till fullo och fördela uppgifter och ansvar mellan olika aktörer både inom och mellan flera organisationer.

Komplexitet och ordning blir alltså en fråga om tid, rum och perspektiv. Om ett sjukhus alltid visade upp all den komplexitet som finns rörande resurser och behandlingsmetoder för patienten, skulle mycket energi gå åt till att diskutera alternativ och kanske rent av att övertyga patienten om att ta emot vård över huvudet. Ordning är inte bara att händelser sker i en viss sekvens baserat på etablerade mönster, utan det är också ett sätt att uppvisa resultatet av alla de förhandlingar som har skett och sker inom organisationen, exempelvis mellan olika pro-

fessioner. Läkare, ekonomer, politiker och andra har alla intresse av att visa att de gör fungerar väl. Att uppvisa hyperordning, t.ex. med hjälp av olika ackrediteringar, ligger i tiden. Genom att visa upp ordning undviker man ifrågasättande, varvid färre aktörer behöver involveras i att definiera och reda ut komplexiteten. Ägandet av problem och möjliga lösningar hålls därmed inom gruppen eller organisationen. Intåget av kvalitetssystem inom hälso- och sjukvården är ett exempel på att de medicinska professionerna har blivit tvingade till att öppna upp sin (professionella) komplexitet, dvs. de kan inte längre utestänga andra professioner, såsom ekonomer, från att vara delaktiga i avväganden relaterade till den medicinska praktiken.

Även politiker har börjat ta del av den medicinska komplexiteten och tvingar fram sin ordning, exempelvis genom gerikatrikreformen (Andersson, 2006). Men denna trend behöver inte ses som en medveten strategi för att begränsa det professionella inflytandet, utan snarare som en global trend där transparens är ledordet. Detta gäller inte bara den offentliga sektorn, utan även den privata, där olika frivilliga certifieringssystem sätter frågan om öppenhet och etik i fokus (Hasselbladh, 2008).

Referenser

- Adolfsson, Petra & Wikström, Ewa. (2007). After quantification: Quality Dialogue and Performance in a Swedish municipality. *Financial & Accountability Management*, Vol. 23, nr 1, s. 73–89.
- Aidemark, Lars-Göran. & Funck, Elin K. (2009). Measurement and health care management. *Financial Accountability & Management*. Vol 25, nr 2, s. 253–276.
- Allegretti, Giovanni & Herzberg, Carsten. (2004). Participatory Budgets in Europe: Between Efficiency and growing local Democracy. *TNI briefing series 2004/5*.
- Almqvist, Roland M. (2004). *Icons of New Public Management: Four Studies on Competition, Contracts and Control*. School of Business, Stockholm. Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Andersson-Felé, Lena. (2008). *Leda lagom många – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Andersson, Karolina. (2006). *Swedish Pharmaceutical Benefit Reforms – Analysis of implementation, pharmaceutical sales pattern and expenditures*. Göteborg: Sahlgrenska Academin, Göteborgs universitet.
- Arman, Rebecka., Liff, Roy. & Wikström, Ewa. (2014). The hierarchization of competing logics in psychiatric care in Sweden, *Scandinavian Journal of Management*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.scaman.2014.01-001>
- Blomgren, Maria. & Sundén, Eva. (2009). Fallet Capio. I: Lindberg, K. & Blomgren, M. (red.), *Mellan offentligt och privat. Om styrning, praktik och intressen i hälso- och sjukvården*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Blomgren, Maria. & Waks, Caroline. (2010). *Ett nytt tänk: öppna jämförelser i hälso- och sjukvårdens ledning, styrning och kvalitetsarbete*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Blomgren, Maria & Waks, Caroline. (2009). Lärarna och utbildningsinspektionen - Professioners roll i institutionell omvandling. I Petra Adolfsson & Rolf Solli (red) (2009). *Offentlig sektor och komplexitet*. Lund: Studentlitteratur.
- Brunsson, Nils. (1990). Deciding for responsibility and legitimation: Alternative interpretations of organizational decision-making. *Accounting, Organizations and Society*, 15, (1/2): 47-59,
- Brunsson, Nils. & Jönsson, Sten. (1979). *Beslut och handling – Om politikens inflytande på politiken*. Liber: Stockholm.

- Brunsson, Nils. & Rombach, Björn. (1982). Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation. Lund: Doxa.
- Buck, L. Stuart. (1983). Executive Evaluation – Assessing the Probability for Success in the Job. *Review of Public Personnel Administration*, 3 (3):63-72.
- Cohen, Steven. A. (1993). Defining and Measuring Effectiveness in Public Management, *Public Productivity & Management Review*, 17(1): 45– 57.
- Cregård, Anna. (2004). Abruption – Uppsägning som översättning och improvisation. *KFi-rapport 71*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).
- Czarniawska, Barbara & Sevón, Guye. (1996). Introduction. I: Czarniawska & Sevón, *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Czarniawska, Barbara & Solli, Rolf. (2014). NPM, granskningsamhälle och sedan? Om kommunala megatrender. *KFi-rapport nr 130*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).
- Demediuk, Peter, Burgess, Steve. & Solli, Rolf. (2014). Local Government as a Democracy Actor or a Service Delivery Actor: The Supporting Roles for E-Governance Initiatives. I: Baum & Mahizhnan (red.), *E-Governance and Social Inclusion: Concepts and Cases*, s. 127–147. Hershey P.A. IGI-Globel.
- Djelic, Marie.-Laure & Sahlin-Andersson, Kerstin. (red.) (2006). *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drucker, Peter F. (1954). *The practice of management*. New York: Harper & Row.
- Erlingsdottir, Gudbjörg (1999). *Förföriska idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Lund: Ekonomihögskolan.
- Forsell, Anders & Kostrzewa, Agata. (2009). Allt eller inget? I: Lindberg, K. & Blomgren, M. (red.), *Mellan offentligt och privat. Om styrning, praktik och intressen i hälso- och sjukvården*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Goffman, Ervin. (1959). *The presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday.
- Goodrick, Elisabeth & Reay Trish. (2011). Constellations of Institutional Logics: Changes in the Professional Work of Pharmacists. *Work and Occupations*. 28:372-416.
- Gunsteren van, Herman. (1976). *The Quest for Control*. London: John Wiley & Sons.

- Hasselbladh, Hans. (2008). Kritisk analys av NPM – bortom koloniseringstesens. I: Hasselbladh, H. et al., *Bortom New Public Management. Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Hedmo, Tina. Sahlin-Andersson, Kerstin. & Wedlin, Linda. (2005). Fields of Imitation: The Global Expansion of Management. I: Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.), *Global Ideas*. Lund: Liber.
- Jacobsson, Bengt. & Sahlin-Andersson, Kerstin. (1995). *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingens tidevarv*. Stockholm: Nerenius och Santéus förlag.
- Kastberg, Gustaf. (2011). "Valfrihet - internationell utblick". Rapport 113. Göteborg. Kommunforskningsinstitutet.
- Kouzes, James. M. & Mico, Paul. R. (1979). Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations. *The Journal of Applied Behavioral Science*, s. 451–469.
- Kärreman, Dan. & Rehn, Alf. (2007). Introduktion. I: Kärreman, D. & Rehn, A. (red.), *Organisation – teorier om ordning och oordning*. Lund: Liber.
- Leijon, Svante, Lundin, Rolf. & Persson, Ulf. (1984). *Förvaltandets förändring – Om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet*. Lund: Doxa.
- Lindberg, Kajsa. (2002). *Kopplandets kraft. Om organisering mellan organisationer*. Göteborg: Bokförlaget BAS.
- Lindberg, Kajsa. & Blomgren, Maria. (red.) (2009). *Mellan offentligt och privat. Om styrning, praktik och intressen i hälso- och sjukvården*. Stockholm: Santéus Academic Press Sweden.
- Lundqvist, Lennart. J. (2004). Hållbar vattenförvaltning. Organisering, deltagande, inflytande, ekonomi. Vastra rapport 5. Västervik: Vastra.
- Molander, Per. (2009). *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. ESO 2009:2. Stockholm: Fritzes, s. 14.
- Norén, Lars. (2003). *Valfrihet till varje pris. Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Göteborg: Bokförlaget BAS.
- Ramberg, Christina. & Reepalu, Ilmar. (2013). "Offentlig upphandling är byråkrati till ingen nytta". Dagens Nyheter 2013-09-26.
<http://www.dn.se/debatt/offentlig-upphandling-ar-byrakrati-till-ingen-nytta/2014-03-12>
- Rombach, Björn. (1991). *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.

- Siverbo, Sven. & Johansson, Tobias. (2014). "Mjuk verksamhet styrs bäst med färre upphandlingar". Dagens Nyheter 2014-07-21.
<http://www.dn.se/debatt/mjuk-verksamhet-styrs-bast-med-farre-upphandlingar/>
- Solli, Rolf, Demediuk, Peter. & Sims, Rob. (2005). *The Namesake: On Best Value and other reformmarks*. I: Czarniawska, B & Sevón, G (red.) (2005), *Global ideas*. Malmö: Liber/CBS Press.
- Solli, Rolf. (1991). *Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter*. Lund: Studentlitteratur.
- SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. Stockholm: Fritzes.
- Strömberg, Lars. & Westerståhl, Jörgen. (1984). *The new Swedish communes: a summary of local government research*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Taylor, Fredrick. W. (2005). *The principles of scientific management*. Farifield, IA: 1st World Library.
- Wildavsky, Aaron. (1975). *Budgeting. A comparative theory of budgetary processes*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wrenne, Petter. (1997). *Kontakter och förankring: en studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet.

Rapportseriens förteckning

1. Sundström, Malin & Dag Ericsson. Detaljhandel i förändring - Konsumentinsikt, värdenät och nya affärsmodeller. (2015)
2. Liff, Roy. Moderna reformer i offentlig sektor – Misslyckande och Succé! (2015)
3. Liff, Roy. Driver NPM-reformers oavsedda effekter `byråkratiers´ utveckling? (2015)
4. Löfström, Mikael. Styrgruppens praktik – Om mötens organisering. (2015)
5. Carlson Ingdahl, Tina & Birgitta Pahlsson. Redovisningens roll för hållbar utveckling. (2015)

Alla rapporter i serien går att ladda ner på

<http://www.hb.se/Forskning/Aktuellt/Rapporter/Styrning-organisering-och-ledning/>

Styrmets förutsättningar – Om offentlig sektor som exempel på komplexitet

I organisatoriska sammanhang handlar styrning och ledning om att få andra att agera så som den styrande har tänkt, eller i varje fall säger sig vilja. Så fort organisationerna blir stora finns det anledning att fundera över sambandet mellan valda styrmets och vad organisationen ifråga faktiskt åstadkommer.

Ett sätt att förstå eventuell differens mellan det den styrande tänkt och det som händer är att försöka förstå förutsättningarna för styrning. Ganska snart inser vem som helst att styrningens förutsättningar är många och att komplexitet därför är ett bra ord i sammanhanget. Många förhållanden påverkar inom vilka gränser styrmodellerna verkar.

I den här texten diskuteras ett antal förhållanden som är typiska för offentlig sektor. Även om förhållandena kan kallas den offentliga sektorn särart är den kanske fler som kan som står i ett likande läge.

Rolf Solli är professor i företagsekonomi vid Högskolan i Borås.



HÖGSKOLAN
I BORÅS