

## Att styra offentlig verksamhet kräver systemsyn

Det moderna samhället kännetecknas av en alltmer tilltagande komplexitet. Vissa forskare hävdar att en organisation är bland det mest komplexa vi kan försöka förstå och hantera. En organisation omfattar olika funktioner, arbetssätt, styrande regelverk, stödsystem mm, men också de människor som arbetar där och som har olika kompetenser, ambitioner, värderingar och förståelse av verksamheten. Att styra en organisation är svårt vare sig det gäller en myndighet eller ett företag. I det offentliga är det dessutom vanligt att det inom en och samma organisation förekomma målkonflikter i själva uppdraget.

Komplexiteten ökar när man går från att betrakta en enskild myndighet eller förvaltning till att betrakta en samhällsfråga som berör många offentliga (och ofta även andra) aktörer. Det gäller frågor som t ex att bekämpa brottslighet och narkotikamissbruk, hantering av miljöfrågor, regional samhällsplanering, samhällets stöd till nyföretagande, bekämpande av smittsamma sjukdomar, vård och stöd till personer med funktionsnedsättningar eller psykiska sjukdomar. Många medborgare har i dag sammansatta problem som kräver helhetslösningar och inte kan betraktas och lösas av myndigheter som arbetar isolerat, var och en i sitt stuprör. Komplexitet när det gäller styrning handlar därmed om att hantera såväl enskilda myndigheter eller delar av myndigheter, som stora och svårlösta samhällsfrågor.

## Hur hanteras komplexitet i dag?

Komplexitet hanteras normalt sett med vad som beskrivits som en linjär, mekanistisk logik. Vi delar upp och bryter ner helheten i avgränsade storheter (enheter, avdelningar, myndigheter och förvaltningar) som styrs var och en för sig. Resultatstyrningen, som den kommit att tillämpas, bygger på en sådan logik, något som med all rätt har kritiserats. Det är två problem med denna fragmenterade styrning när det gäller att hantera komplexitet:

1. Den förutsätter att det föreligger *oberoende*, dvs. vad en enhet, myndighet etc. gör påverkar inte och påverkas inte av andra aktörer (enheter, myndigheter). I verkligheten föreligger en rad beroenden som gör att styrning som fokuserar på enskilda enheters prestationer, effektivitet och produktivitet ofta leder till en sämre och dyrare verksamhet.
2. Den stora potentialen ligger sällan i att effektivisera organisatoriskt avgränsade funktioner, utan snarare i hur olika funktioner samverkar i helheten.

Den grundläggande tankemodellen i ekonomistyrning leder till att helhetsperspektiv och beroendeförhållanden mellan olika enheter i en verksamhet inte beaktas i styrningen. I offentlig verksamhet är detta ett större problem än i privat sektor. Många tjänster som det offentliga tillhandahåller kräver just helhetssyn och samverkan olika myndigheter emellan.

Den diskussion av resultatstyrningen som varit i Sverige sammanhänger också med kritiken mot New Public Management. NPM medförde ett förstärkt fokus på finansiella mått och indikatorer på inre effektivitet, dvs. styrningen betraktades ur ett slags instrumentellt managementperspektiv. Användarperspektivet, dvs. kund- och medborgarorientering samt olika andra intressenters krav på det offentliga, togs inte på riktigt allvar.

För att motverka fragmenteringen i staten, har regeringen i olika sammanhang betonat behovet av samverkan. I många myndigheters regleringsbrev ställs krav på samverkan och t

ex Ansvarskommittén noterade att en dryg femtedel av alla regeringsförslag avseende ansvarsfördelningen mellan staten och kommun/landsting rörde olika typer av samverkans- och samordningsinitiativ.

Sammanfattningsvis styr regeringen i dag sina myndigheter var och en i sitt stuprör. Man kräver rapportering av myndigheternas prestationer och kostnaderna för dessa och motverkar därmed en meningsfull samverkan. Samverkan, som anförs som lösningen på problemet med komplexitet, reduceras i alltför många fall till enbart retorik. Fungerande samverkan är allt för ofta beroende av enskilda medarbetare i myndigheter och förvaltningar som inte ser till vilka mått man följs upp på, utan mera till syftet med verksamheten. Problemen kopplar såväl till en felaktigt utformad styrning av enskilda myndigheter, som till avsaknaden av en samlad styrning från regeringens sida när flera myndigheter behöver samverka.

### **En bättre utgångspunkt – att bejaka komplexitet**

En mera ändamålsenlig utgångspunkt än dagens vore att bejaka komplexiteten såväl när det gäller styrning av ”problemområden”, som styrningen av enskilda organisationer och processer. Utgångspunkt bör då vara helhetssyn, eller med ett annat namn: systemsyn.

Systemteori fokuserar på helheten och på att belysa och hantera sambanden mellan de ingående delarna. Istället för att hantera komplexitet genom att dela upp och bryta ner helheten i avgränsade storheter som hanteras var och en för sig, så fokuserar systemsynsättet på helheten och på att hantera sambanden mellan delarna. Detta görs genom att gå till en högre abstraktionsnivå där helheten går att överblicka, så att man får en förståelse av sambanden. De stora vinsterna ligger inte i att försöka effektivisera varje del för sig, utan i att förstå hur delarna samspelar. Detta gäller såväl offentlig som privat verksamhet, även om potentialen är större i offentlig verksamhet.

Helheten (systemet) kan, när det gäller offentlig sektor, avgränsas på olika nivåer t ex

- En process som hanterar en viss fråga t ex ett ärendeslag. Försäkringskassan har drygt 40 olika ärendeslag. Detta innebär att kassan har lika många system som ska förstås och styras, eftersom varje process påverkas av en viss uppsättning regler (t ex lagar och föreskrifter), mål och uppföljningsmått (såväl uppdragsgivarens som internt framtagna), IT-stöd, kompetenskrav, resurser etc. Systemet omfattar även de kunder (medborgare och företag) som verksamheten är till för.
- En kundsituation som leder till behov av flera kontakter med olika organisatoriska enheter i en sekventiell process (t ex i en vårdkedja eller i rättskedjan) alternativt en kundsituation som kräver att flera organisationer samverkar kring individen (starta företag, hantera ungdomsbrottslingar eller samverka för att stödja personer med funktionsnedsättningar).
- Viktiga samhällsfrågor som hanteras av flera aktörer, t ex brottslighet, narkotikamissbruk, miljöfrågor, zoonoser, regional tillväxt, utanförskap, etc., där var och en har en viss roll att spela och där det ofta krävs samverkan mellan olika aktörer.

Ett system omfattar en rad komponenter och delsystem, t.ex. organisation (struktur och arbetssätt), styrsystem (mål, planer, mätningar, uppföljning), resurser samt ekonomi- och

redovisningssystem, belöningsystem (principer för lönesättning och befordran), informationssystem, IT-system, organisationskultur (normer, värderingar, gemensamma förhållningssätt) etc. Dessa olika komponenter kallas här för *systemfaktorer*. De kan stödja huvudprocesserna och bidra till att arbetet blir effektivt och att värde skapas för dem verksamheten är till. De kan också försvåra arbetet i processerna och bidra till suboptimeringar och ökade kostnader.

I en statlig myndighet ingår huvudmannens styrning i form av de mål och krav som regeringen ställer på verksamheten via sin stabsmyndighet Regeringskansliet bland systemfaktorerna. Detta innebär i praktiken att ett system i staten alltid omfattar minst två myndigheter eller delar av myndigheter, dvs. regeringskansliet och den berörda förvaltningsmyndigheten.

Om man betraktar politikerna som beställare, där beställningen handlar om att myndigheterna ska förverkliga regeringens politik inom ramen för givna förutsättningar och resurser, så blir det tydligt att berörda enheter i Regeringskansliet är en del av det system som måste studeras och förstås om politiken inte förverkligas på det sätt som politikerna tänkt sig. Orsakerna kan lika gärna ligga i Regeringskansliets oförmåga att omsätta politiken till relevanta styr signaler och förutsättningar i övrigt, som i myndighetens ledarskap och interna styrning.

Som många kritiker påtalat brister Regeringskansliet i strategisk kompetens och förmåga. Detta är särskilt tydligt när det gäller förmågan att hantera komplexa samhällsfrågor. Dessutom förefaller förmågan till omprövning vara begränsad. Trots massiv kritik mot hur resultatstyrningen kommit tillämpas och mot synen på vad som är resultat finns inga tecken på omtänkande. År efter år konstateras istället att resultatstyrningen ligger fast. Kanske är Regeringskansliet rentav den enskilda systemfaktor som bidrar mest till ineffektivitet i offentlig sektor?

Chapman sammanfattar i ett antal punkter vad som händer när, vad han kallar en linjär logik (som resultatstyrningen bygger på), tillämpas på komplexa system. Han tar bl. a upp:

- En ökad frekvens oavsiktliga konsekvenser (t.ex. ökad drogrelaterad brottslighet när drogbekämpningen blir effektivare).
- Uppställda leveransmål kommer inte att klaras, eftersom man inte tar hänsyn till systemets förmåga att leverera.
- Huvudaktörerna i systemet kringkårs och deras förmåga att leverera minskar genom att kvantitativa mål sätts upp som blir viktigare att nå trots att de inte stödjer syftet med verksamheten. Medarbetarna upplever dessa mål som störningar som hindrar dem från att utföra sitt egentliga arbete.

Tyvärr är insikten om potentialen i systemsyn begränsad inte enbart i Regeringskansliet. Statskontoret visade t ex i en rapport att man varken förstått, eller ens verkade anse det mödan värt att försöka förstå, vad systemsyn handlar om.<sup>1</sup> Man bidrog därmed till att befästa onödigt ineffektivitet i offentlig sektor i stället för att bidra till att utveckla kvalitet och effektivitet och därmed också skapa ökat värde för skattebetalarna.

//Lars Stigendal December 2016

---

<sup>1</sup> Statskontoret 2014:28.