

Effektivitet – villkor, idé och tillämpning

Björn Brorström

KFi

KFi-rapport nr 192

Effektivitet – villkor, idé och tillämpning

Björn Brorström

KFi-rapport nr 192

978-91-89458-21-5

© KFi tillsammans med författarna 2024

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Box 171

431 22 Mölndal

Tel 0703-416517

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se

Innehåll

Förord	6
1. Inledning	7
Samhälleliga förutsättningar och värderingar	7
Rapportens idé och disposition	10
2. Effektivitet	11
Bra eller dåligt?	11
Pareto och rättvisa	11
Allokativ och adaptiv	13
Inre, yttre och yttersta	14
Samhällsekonomi – Cost-benefit-analys	17
Organisatorisk	18
Summering	19
3. Effektivitet och omvärldsbetingelser	20
Frågan som ska besvaras	20
Det starka samhället – den yttersta effektiviteten	20
Hushållning – inre effektivitet	22
Kvalitet – yttre effektivitet	23
Konkurrens – adaptiv effektivitet	23
Samverkan – adaptiv effektivitet	24
Verksamhetsprocesser – inre effektivitet (bottom up)	27
Tillit – den yttersta effektiviteten	28
Summering	30

4. Effektivitet idag.....	31
Inledning	31
En studie av årsredovisningar.....	31
Nu är det allvar	34
Demokrati och effektivitet.....	36
Referenser	38

Förord

I april 2023 publicerade jag en bok med titeln ”Styrning”. Den är en genomgång av förhållningssätt, modeller och metoder för styrning, organisering och ledning från 1970-talets början fram till och med tillitsbaserad styrning och ledning som lanserades i mitten av 2010-talet med försök till implementering i flera kommuner och regioner därefter. I boken förs också resonemang som syftar till att förklara framväxten och motiven bakom olika modeller och vad modellerna har inneburit och åstadkommit. Boken fick god uppmärksamhet och förhoppningsvis innebar en läsning berikande perspektiv på fenomenet styrning i och av offentlig verksamhet.

Efter publiceringen har jag fortsatt mina styrningsstudier och särskilt intresserat mig för statens, det vill säga riksdag och regering, styrning av kommuner och regioner och av sina egna myndigheter. En del i det senare är styrning av universitet och högskolor där en särskild omständighet är förekomsten av fenomenet akademisk frihet som är utgångspunkten för och är, eller borde vara, grundbulven i den statliga styrningen. En bok med titeln ”Akademisk frihet är allas ansvar” publicerades i februari 2024.

En tredje ansats i mina betraktelser av styrning är studier och analys utifrån begreppet effektivitet. Utgångspunkten för föreliggande rapport är frågeställningen om och hur omvärldsförutsättningar, värderingar och förväntningar styr uppfattningen om vad effektivitet är och vad som är att vara effektiv, vilket i sin tur påverkar eller avgör vilken typ av styrning som implementeras och begagnas. Rapporten är i viss mån variation på samma tema som boken om styrning och hade jag skrivit allt från början hade sannolikt denna rapport varit ett kapitel i den tidigare utgivna boken, men nu får det bli en egen och självständig rapport som kan läsas fristående från tidigare publikation.

Med förhoppning om givande läsning

Hamburgö i september 2024

Björn Brorström

1. Inledning

Samhälleliga förutsättningar och värderingar

Villkoren för offentligt finansierad verksamhet varierar över tid. De kan vara avhängiga faktiska ekonomiska förhållanden, goda eller dåliga. De kan också vara avhängiga grundläggande värderingar avseende den offentligt finansierade verksamhetens behov av resurser och rådande uppfattningar om uppgiftsfördelningen mellan det allmänna och marknaden, eller annorlunda uttryckt vad som ankommer på det offentliga att göra. Å ena sidan det starka samhället à la Tage Elander och å andra sidan nattväktarstaten à la nyliberaler och konservativa såsom ledande högerpolitiker under 1960- och 70-talen för att polarisera de båda perspektiven. För alla typer av organisationer gäller att de måste vara effektiva. Den uppfattade innebörden av effektivitet inom ramen för en demokratisk samhällsordning och hur effektivitet kan och bör utvecklas påverkar eller avgör vilka verktyg som används vid styrning, organisering och ledning. Hur styrning, organisering och ledning utövas varierar beroende av förutsättningarna för verksamheten och förväntningarna på verksamheten.

Fortsättningsvis i detta avsnitt beskrivs några huvuddrag i den samhälleliga utvecklingen för att ge en övergripande ram för vad effektivitet är och uppfattas vara över tid. En lämplig utgångspunkt är 1960-talet då den nuvarande kommunstrukturen lades fast. Riksdagen tog beslut om en kommunreform redan 1962 som skulle genomföras på frivillig grund. Kommunerna grupperades i 282 kommunblock och tanken var att reformen skulle vara helt genomförd 1971. Frivilligheten fungerade inte utan i stället skedde sammanslagningar och etablering av större kommuner utifrån beslut fattade i Riksdagen. 1974 brukar anges som året då reformen var genomförd även om vissa smärre förändringar kvarstod och genomfördes senare. Det är rimligt att betrakta mitten och slutet av 1960-talet och början av 1970-talet som tidpunkten då kommuner med ett omfattande välfärdsuppdrag etablerades och en nödvändig administrativ kapacitet byggdes upp för att hantera processer för styrning, resursfördelning, organisering och ledning. Sammanslagningar och etablering av storkommuner var nödvändigt för att ta hand om konse-

kvenserna av de så kallade rekordåren och den omfattande utbyggnaden av den offentliga sektorn och det ökade innehållet i kommunernas uppdrag.

En stark expansion följde under en rad av år, men utvecklingskurvan fick en knäck i och med upprepade oljekriser under mitten och slutet av 1970-talet. Världsekonomin återhämtade sig dock och 1980-talet präglades av ökad framtidsoptimism med murens fall 1989 som det slutgiltiga beviset på att marknaden hade segrat över den hårt kritiserade planekonomin, som visats sig inte kunna ge medborgarna tillräckligt med mat på borden. Demokrati hade segrat över totalitära statsskick. Världen och världsekonomin gick in i ett nytt decennium med stora förhoppningar om fred, nedrustning och tillväxt och med moderna politiska ledare som Bill Clinton och Tony Blair vid rodret. Neoliberala värderingar fick starkt fäste och påverkade politiken brett. Det var vänsterpartier och miljöpartier som tog avstånd annars var alla demokratiska partier delaktiga och drivande inklusive klassiska arbetarpartier såsom Labour i Storbritannien och SAP i Sverige.

Ett nytt brott i utvecklingen kom 2008 då en allvarlig finanskris drabbade världen som följd av att allt för stora risker hade tagits vid fastighetsfinansiering. Starten var i USA. Den finansiella motståndskraften var svag hos många låntagare och när räntorna steg blev situationen ytterst problematisk. Som brickorna i ett dominospel föll låntagare, fastighetsägare och finansiärer och världen fick synnerligen allvarliga problem att handskas med när till och med anrika banker inte kunde stå emot de negativa förändringarna utan drogs med. Fria marknader och avreglering visade sig inte vara svaret på allt utan slutsatsen blev att reglering krävs för att minska risktagandet och stävja beteenden som långsiktigt kan leda till oönskade konsekvenser. Nya politiker på den internationella arenan såsom demokraten Barack Obama i USA, kristdemokraten Angela Merkel i Tyskland och den nye Labourledaren i Storbritannien Gordon Brown fick hantera konsekvenserna.

Kraftiga statliga subventioner förhindrade konkurser och risken minskade för sönderfall av banksektorn. Världsekonomin återhämtade sig tämligen snabbt och 2010-talet kom att präglas av viss stabilitet, men även av restriktivitet vid finansiering av investeringar. Nya regelverk togs fram i syfte att begränsa risktagandet och förhindra allt för vidlyftig spekulation. 2010-talets relativa stabilitet övergick i februari/mars 2020 i det totala kaoset när coronapandemin drabbade världen.

Utvecklingen i Sverige med konjunktursvängningar och akuta kriser följer det internationella mönstret undantaget finanskrisen under mitten av

1990-talet som var inhemsk och orsakad av avreglering av finansmarknaden i kombination med förändrade skatteregler. Vidlyftig utlåning hade bland annat lett till omfattande fastighetsaffärer och när försäljningen mattades av och priserna föll visade det sig att belåningen för många hushåll var långt över fastighetsvärdena. Bubblan sprack. Sysselsättningsgraden minskade, skatteunderlaget för finansiering av offentlig verksamhet föll, budgetunderskottet ökade och den svenska kronan försvagades, vilket innebar ett snabbt utflöde ur landet av svenska kronor. För att försvara kronan tog Riksbanken det anmärkningsvärda och numera klassiska beslutet att höja räntan till 50 procent. Riksbankschefen menade vid tillfället att "The sky is the limit", men någon ytterligare höjning krävdes inte för att hejda utflödet av valuta utan några dagar senare sänktes räntan och då i ett första steg till det mer normala (sic) 50 procent.

Många enskilda individer och många företag drabbades hårt av krisen och av det ekonomiska stålbad med sanering av statsfinanserna som följde. Ett regeringsskifte hade då skett och socialdemokraten Göran Persson tagit över som finansminister. Socialdemokraterna ansågs av väljarna ha bäst förutsättningar att hantera den uppkomna situationen och det så kallade Persson-paketet lanserades och genomfördes. En del i det paket av åtgärder som beslutades var utgiftstak för den samlade offentliga sektorn. En annan del var ett beslut om ett ekonomiskt balanskrav för kommuner och landsting. Ett viktigt påpekande är att i ett längre perspektiv uppfattas saneringen av den offentliga ekonomin och det finanspolitiska ramverket ha varit positivt för samhällsutvecklingen och den situation som råder idag. Genom den låga skuldsättningsgraden som blev resultatet av de åtgärder som vidtogs efter den inhemska krisen fanns en betydande finansiell motståndskraft såväl vid den omfattande krisen 2008 som 2020 när pandemin drabbade världen. Det finanspolitiska ramverket har "tjänat oss väl" är en återkommande uppfattning och formulering från ledande politiker och ekonomer.

Däremot har kriget i Ukraina med stigande energipriser, ökad inflation och stigande räntor för att dämpa inflationstakten inneburit behov av anpassningar och besparingar. Någon liknande statlig boost i ekonomin som vid finanskrisen 2008 och efter pandemins utbrott har enligt regeringen inte varit möjlig eftersom detta i så fall skulle innebära risk för att späda på inflationen ytterligare, med långsiktigt problematiska konsekvenser i form av en hög räntenivå och svag kronkurs. Idag är dock debatten i Sverige inriktad mot att staten är alltför återhållsam och att förutsättningar finns för att genom-

föra långsiktigt viktiga strategiska investeringar för samhällsutvecklingen. Det så kallade överskottsmålet borde tas bort och underskott accepteras just i syfte att frigöra medel för investeringar, satsningar på infrastruktur och på klimatanpassning. Invändningar finns mot en sådan förändring baserat på en misstänksamhet om att frigjorda medel också skulle användas till att stödja brukare, öka konsumtionen och därigenom spä på inflationen.

Berggren (2024) förklarar i en intressant och läsvärd essä att en misstänksamhet mot investeringar och högre utgifter hänger samman med tilltro till teorin om Public choice, det vill säga att beslutsfattares första preferens är att bli omvald och därför alltid kan förväntas att blidka väljarna, vilket kan resultera i ett kortsiktigt tänkande och beslut som gynnar dagens väljare. De som menar att medel kommer att användas till investeringar kan sägas ha tilltro till keynesiansk teori och betydelsen av att samhället gör insatser för att överbrygga konjunktursvackor. Frigjorda medel kan förväntas användas på ett rationellt sätt i förhållande till den situation som råder.

Rapportens idé och disposition

Fokus i denna rapport är fortsättningsvis på begreppet och fenomenet effektivitet. Syftet med rapporten är att beskriva vilken syn på effektivitet som har varit dominerande under olika skeenden och koppla detta till den samhällsliga utvecklingen. Synen på effektivitet relateras därefter till vilka styrmodeller som har dominerat. Innebörden av detta och rapportens disposition är således att mellan samhällsliga utvecklingsförlopp och lanserade och tillämpade modeller för styrning, organisering och ledning placeras fenomenet effektivitet. I det närmast följande avsnittet beskrivs olika innebörder av effektivitet. I avsnitt tre följer en redovisning av förhållandet mellan omvärldsförutsättningar, effektivitet och styrmodeller. Mer omfattande resonemang förs om effektivitet i förhållande till samverkan och till tillitsbaserad styrning och ledning. I det avslutande avsnittet förs ett resonemang om vilket som är det dominerande synsättet idag, om det nu finns något sådant? Som grund för min spaning ligger en empirisk studie där tio kommunala årsredovisningar för 2024 granskats med avseende på begreppsanvändning och beskrivningar som är kopplade till former för och innehåll i styrning, organisering och ledning.

2. Effektivitet

Bra eller dåligt?

Begreppet eller fenomenet effektivitet har för alla en allmän innebörd. Bedömningen av fenomenet är olika beroende på grundläggande värderingar, situation och perspektiv. Att vara effektiv kan uppfattas som att få någonting gjort. Uppkomna och formulerade idéer och fattade beslut verkställs utan längre dröjsmål och saker och ting händer, effektivitet är då något som gagnar verksamheten. En annan värdering av att vara effektiv är att saker och ting genomförs för snabbt, utan närmare eftertanke och på bekostnad av möjligheten att beakta kvalitet i utförandet och långsiktiga negativa konsekvenser av genomförande. Det är kanske till och med så att genomförande sker utan föregående bedömning och beslut. En effektiv person kan således vara en väl sedd person; chef eller medarbetare, som får saker och ting gjorda, men kan också vara någon som febrilt och utan eftertanke fattar beslut och agerar och som därför inte uppskattas av sin omgivning.

En negativ värdering av att vara effektiv följer också när ärenden och uppgifter visserligen hanteras korrekt och skyndsamt, allt enligt regelboken, men på ett sådant sätt att något utrymme för variationer och anpassningar till de förutsättningar som råder inte sker. Många skulle kanske betrakta ett sådant arbetssätt för ineffektivt. Att vara effektiv kan också vara att gå utanför regelverken, gena för att någonting ska ske. I ett sådant fall kan kritik och invändningar handla om brist på medbestämmande och brett inflytande och om att demokratiska värden går förlorade när inte regler och beslutsprocesser följs.

Pareto och rättvisa

Beskrivningen ovan illustrerar att innebörden av att vara effektiv kan beskrivas och bedömas på många olika sätt. Ett sätt att på en övergripande och teoretisk nivå rama in begreppet är att förhålla det till vilka konsekvenser det kan ha att vara effektiv. Frågan är vad konsekvensen är av att bli effektivare i olika avseenden? Med en sådan ansats hamnar resonemangen naturligt först i begreppet paretoeffektivitet. Vilfredo Pareto var en italiensk matematiker, verksam runt förra sekelskiftet, som studerade samhällelig inkomstfördel-

ning i förhållande till ekonomisk effektivitet. Han hade höga ambitioner och arbetade bland annat med att utveckla en allmän teori inom ekonomi och en inom sociologi. Innebörden av att en situation utmärks av paretoeffektivitet eller paretooptimalitet är att en förbättring för en individ inte kan ske utan att en motsvarande försämring sker för en annan individ, ett optimalt förhållande har uppnåtts. En paretoförbättring är följaktligen att en förändring innebär förbättring för någon individ utan att någon annan drabbas. Att vara effektiv, eller att bli effektivare, kan således vara accepterat så länge som det tillkommande värdet för kollektivet är större än det som går förlorat. Utifrån ett spelteoretiskt perspektiv är ett utfall som är paretooptimalt ett nollsummespel.

Resonemang baserade på begreppet och innebörden av paretoeffektivitet är centrala vad gäller frågor om inkomstfördelning och omfördelning. Samhälleliga ingripanden som innebär omfördelningar leder eller snarare syftar till att vissa grupper ska ges bättre förutsättningar än andra och omfördelningar är således inte effektiva i den mening som följer av paretokriteriet. Men omfördelningen syftar inte heller till ökad effektivitet utan till ökad samhällelig rättvisa. Gemensamma resurser omfördelas för att skapa ökad likvärdighet mellan individer och grupper av individer i en materiell mening. Problematisering av förhållandet mellan effektivitet och rättvisa är en kärna i samhällsdebatten och i samhällsvetenskapen. En ansats är därvid att effektivitet och rättvisa är konkurrerande värden och dialogen eller debatten bygger på olika uppfattningar om innebörden av det goda samhället, men kanske fram för allt om och hur det goda samhället kommer till stånd och etableras.

Ett betraktelsesätt på fördelning av gemensamma resurser som bygger på att processer och överväganden är rationella är därför att den sista kronan alltid fördelas till den verksamhet där den gör mest nytta. Med mest nytta kan då antas att såväl krav på effektivitet som rättvisa uppnås. Emellertid gäller att antagandet om rationalitet inte är rimligt utan beslutsprocesser och bedömningar är alltid påverkade av särintressen, informationsasymmetri och maktambitioner. Den sista kronan kanske hamnar hos den som har den bästa förhandlingstekniken eller det starkaste och mest inflytelserika nätverket och inte där kronan kanske hade gjort bäst och mest nytta. Interessegruppen med högst tonläge tilldelas resurser snarare än de som behöver dem bäst eller som kommer att använda resurserna bäst.

Allokativ och adaptiv

En annan typ av resonemang som också tar sin utgångspunkt i idén om konkurrerade värden skiljer mellan allokativ effektivitet och adaptiv effektivitet. Begreppen är hämtade från och utvecklade av nationalekonomen och nobelpristagaren Douglass North (se North 1990/1993). Allokativ effektivitet innebär att resurser fördelas och används i så stor omfattning som möjligt inom den verksamhet till vilken resurserna fördelats. Idealet är att maximalt resursutnyttjande råder. Mot denna typ av effektivitet ställer North adaptiv effektivitet med vilket avses förmåga att anpassa verksamhet och organisation till nya villkor. Möjligheter att över tid anpassa verksamheten vid behov utifrån förändrade förutsättningar förutsätter att resurser finns tillgängliga för omvärldsbevakning, teknikutveckling, innovation och implementering av nya metoder som i sin tur förändrar och möjliggör utveckling av organisationens output. I ett långsiktigt perspektiv är en gynnsam utveckling och överlevnad ett resultat av en tillräckligt hög adaptiv effektivitet, att maximera den allokativa effektiviteten genom att inte avsätta resurser till omvärldsorientering och förnyelse och anpassning är eller kan visa sig vara långsiktigt förödande.

Resonemanget ovan kläds i abstrakta termer, men fenomenet går enkelt att belysa utifrån klassiska företagsavvecklingar. Dessa förklaras inte sällan av bristande insikt om konsekvenser av teknikutveckling och skillnaden mellan rådande efterfrågan och framtida behov. Anpassning uteblir eller sker alldeles för sent. Bristerna har inneburit att resurser inte avsatts till utveckling och konsekvenserna har blivit ohanterliga. Insiktströghet avseende nya villkor förklaras av brist på tid och på resurser avsatta för bedömning av nuläge och framtid, men anpassningsproblem kan också, vilket måste sägas, bero på oförmåga att inse vilka behoven är eller till och med i ledningen ren ovilja att se sanningen som den är. Konsumenternas behov var till exempel inte mekaniska räkneapparater utan att snabbt och med precision kunna genomföra matematiska beräkningar! Redarna världen över hade inte behov av båtar från Uddevallavarvet utan av billigt lastutrymme och det gick att få på många ställen. Hursomhelst så klarar sig adaptivt effektiva organisationer bäst över tid. De hanterar svängningar i behov, efterfrågan och förväntningar, eller anorlunda uttryckt marknadsmekanismerna bäst.

Adaptiv effektivitet kan också betraktas utifrån ett marknadsperspektiv. Marknaden är inte förlåtande utan organisationer som inte sörjer för att kunna anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar kommer inte att

överleva, vilket givetvis också gäller för organisationer som lever över sina tillgångar. Anpassning till förändrade förutsättningar kan kopplas till ett evolutionsekonomiskt perspektiv och handla om överlevnad för den som klarar anpassningsprocessen bäst – "survival of the fittest". Effektivitet handlar om att ha förståelse för och kunskaper om den egna verksamhet i ett helhetsperspektiv och förmåga till anpassning, snarare än tillgången till resurser.

Inre, yttre och yttersta

En alternativ eller närliggande benämning på allokativ effektivitet är kostnadseffektivitet eller inre effektivitet. Det handlar alltså om resursutnyttjande och organisationens förmåga att bedriva verksamhet utifrån rådande förutsättningar och med tillgängliga resurser. Mot inre effektivitet kan ställas yttre effektivitet. Med yttre effektivitet menas att organisationen bedriver en verksamhet som det finns behov av och/eller efterfrågan på. Ett vanligt och populärt sätt att formulera innebörderna och uttrycka skillnaderna är att inre effektivitet handlar om att "göra saken rätt", medan yttre effektivitet handlar om att "göra rätt saker". Det behöver naturligtvis inte vara något motsatsförhållande mellan de båda typerna av effektivitet i tillämpning, men det kan självklart förekomma att rätt saker görs på ett mindre kostnadseffektivt sätt eller att fel saker görs på ett kostnadseffektivt sätt. Det är problematiskt om en verksamhet genomförs där resurserna inte används effektivt, men det är kanske ännu mer problematiskt om resurserna används effektivt, men den verksamhet som genomförs finns inget behov av och/eller efterfrågan på (mer om mätproblematiken finns att läsa i till exempel Brorström och Kastberg, 2006).

De två begreppen inre och yttre blir i någon mån variation på samma tema i förhållande till begreppen allokativ och adaptiv effektivitet. Skillnaden är att allokativ effektivitet har fokus på resursfördelning och resursanvändning i ett samhälleligt och övergripande perspektiv medan inre effektivitet handlar om resurser i förhållande till verksamheten i ett organisatoriskt perspektiv. Yttre effektivitet och adaptiv effektivitet handlar båda om att göra rätt saker, men adaptiv effektivitet tar mer fasta på ett långsiktigt perspektiv och på förmågan till anpassning till förändrade förutsättningar. Likheter är stora och skillnaderna kanske egentligen handlar om hur nationalekonomer respektive företagsekonomer väljer att betrakta och beskriva innebörden av effektivitet; makro och mikro.

En annan förekommande beskrivning och definition av yttre effektivitet är måluppfyllelsegrad. Utgångspunkten är här att mål formuleras för verksamheten på olika organisatoriska nivåer. En förutsättning för bedömning av den yttre effektiviteten är att målen kan och har formulerats på den organisatoriska nivå som bedömningen ska genomföras och att de formulerade och tillämpade målen är mätbara. I den bästa av världar finns sådana mål och dessa kan om behov finns täcka in både omfattning på verksamheten och verksamhetens kvalitet. Dessvärre är just dessa båda egenskaper, och inte minst då kvalitetsaspekten, ofta inte tillräckligt precis för att kunna utgöra underlag för uppföljning, bedömning och styrning.

Många studier har visat att förmågan att formulera klara mål är otillräcklig och att målstyrning inte fungerar i praktiken som tänkt. Ett exempel är Rombach (1992) vars studie fick stort genomslag för sin beskrivning av skillnaden mellan vackert prat om att styra med mål och att faktiskt göra det. Många problem och omständigheter infinner sig. Mål som uttrycks i kvantiteter är ju i de allra flesta fall otillräckliga som mått på vad verksamheten åstadkommer, och kvaliteter som låter sig beskrivas och operationaliseras är inte alltid representativa för verksamhetens innehåll och resultat. Risken är att ledning och medarbetare i verksamheten inte känner igen sin verksamhet i de standardiserade beskrivningarna och måtten som utgör grund för bedömning, styrning och resurstilldelning.

En omständighet vid tillämpning av målstyrning och mätning av den yttre effektiviteten är risken för att kvantifierbara och förenklade mål utifrån ett verksamhetsperspektiv används inom ledningen i brist på bra alternativ. Det som går att mäta mäts och utgör underlag för styrning även om insikt finns om att mätningen och måtten inte är relevanta. Resultatet vid en sådan ordning blir i bästa fall icke-styrning, de styrda bortser helt ifrån måtten alternativt rapporterar resultat och utfall, men utan att egentligen ha försökt att nå måluppfyllelse. I värsta fall är konsekvensen felstyrning, de styrda anpassar då verksamheten utifrån det som mäts, vilket kan innebära något annat än god kvalitet ur ett avnämarperspektiv. Icke-styrning är ett ledningsproblem medan felstyrning är ett verksamhetsproblem och således betydligt allvarigare. Det förra innebär att det inte finns någon fungerande länk mellan centralt och lokalt och det senare innebär risk för att fel saker utförs för att göra ledningen nöjd, förhoppningsvis gör lokala ledningar och medarbetare bedömningar utifrån verksamhetens bästa och inte utifrån vad en okunnig och styrningsbenägen central nivå förväntar sig!

En risk och problematik är också att brist på relevanta resultatmätt innebär att organisationens och verksamhetens förutsättningar och processer blir uttryck för kvalitet i stället för uppnådda resultat och långsiktiga effekter av verksamheten. Det finns många exempel där svårigheter att mäta resultat ersätts av beskrivningar av förutsättningar och processer, med innebörden att den använda metoden blir mål. Det finns inget orsakssamband mellan att ha goda förutsättningar och dokumenterade processer som är kända och följs i verksamheten och god kvalitet på det som utförs, däremot kan det finns en korrelation mellan ordning och reda och kvalitet i verksamhetens innehåll, men åt vilket håll pilen går är oklart. De utvärderingar av kvalitet som genomförs inom högre utbildning och forskning är mycket talande exempel på när input, förutsättningar och processer har ersatt resultat. Omfattande kvalitetssäkringssystem som beskriver tillvägagångssätt för att säkra kvalitet har byggts och tar mycket tid i anspråk för utveckling och underhåll. Tid som tas från planering och genomförande av utbildning och forskning.

Ett ytterligare begrepp i sammanhanget är den yttersta effektiviteten. Begreppet förekommer inte i litteraturens beskrivningar av effektivitet, jag har letat. Men jag mötte det en gång i tiden i samband med en intensiv diskussion på dåvarande stadskontoret i Göteborgs stad om innebörden av effektivitet inom offentligt finansierad verksamhet och hur styrning skulle utövas. Betydelsen var enligt en av deltagarna att måttet beskriver värden som ligger bortom prestationer och måluppfyllelse och som svarar mot utvecklingen av ett robust samhälle där ideologier och politiska bedömningar, ställningstaganden och beslut ytterst styr verksamhetens innehåll och utveckling. Det är den yttersta effektiviteten.

I en studie om statlig styrning och innebörden av akademisk frihet framfördes synpunkten av en av respondenterna inom studien att om universitet och högskolor tillåts bedriva verksamhet utan att huvudmannen styr så försäkras sig samhället i övrigt om att det finns en oberoende röst som kan delta i debatten och göra bedömningar av olika förekommande samhällsproblem utan påverkan från intressenter av olika slag, alltifrån uppdragsgivaren till avnämarna (Brorström 2024). Ett långsiktigt effektivt system för utbildning och forskning handlar inte om omfattningen på antalet publicerade artiklar, anslag erhållna i konkurrens eller uppfyllelse av mål för examinationer utan om att kunna agera oberoende av andra samhällsaktörer och att utifrån vetenskaplighet, kunskap, kompetens och professionella normer utbilda, forska och samverka.

Samhällsekonomi – Cost-benefit-analys

Möjligtvis kan begreppet den yttersta effektiviteten och att se bortom resursfördelning, ettårsbudgetar, årliga prestationer och måluppfyllelse i styrningen kopplas till idén med cost-benefit-analys eller kostnadsnyttoanalys som hade sin storhetsperiod på 1970-talet. En benämning är också samhällelig effektivitet. Innebörden är att en vidgad definition av kostnader och intäkter vid beskrivning av verksamheter och projekt används som underlag vid beslutsfattande (se för en översiktlig beskrivning till exempel Schmid 1994). Det är en kvantifiering av kvaliteter eller i alla fall ett försök. Kostnader till exempel för ett projekt kan utöver den direkta resursförbrukningen som sker även vara den negativa påverkan som projektet innebär för andra aktörer eller för samhället i en bred mening. Benämningen på fenomenet är externaliteter och kan till exempel avse uppkomna negativa miljömässiga effekter av en investering eller satsning på verksamhetsutveckling. På intäktssidan eller nyttosidan kan det handla om positiva effekter ur ett samhälleligt perspektiv av fler arbetstillfällen eller förkortade resvägar till och från arbetet som följd av satsningar på förbättrad infrastruktur.

En rigoröst utförd cost-benefit analys kan vara en inte oväsentlig del i ett beslutsunderlag avseende planerade satsningar, men det är viktigt att vara medveten om att det handlar om antaganden och uppskattningar. Dels kan en subjektiv bestämning av ekonomisk livslängd och kalkylränta vara helt avgörande för kalkylutfallet, dels kan verkligheten visa sig vara en helt annan när satsningen och investeringen väl är genomförd. Det var ingen som använde den nya fina bron när det väl kom till kritan, den vid planeringen angivna uppskattade nyttan från tilltänkta användare visade sig skilja sig från praktiken och den verkliga nyttan.

Cost-benefit kalkyler är underlag inför beslut. Det finns också i sammanhanget anledning att nämna uppföljning och redovisning av samhällliga effekter och påverkan. Samhällelig eller social redovisning tilldrog sig ett stort intresse under framförallt 1970-talet och syftade till att beskriva konsekvenser i ett brett perspektiv av marknadskopplade organisationers verksamheter. Mot det företagsekonomiska eller bokföringsmässiga resultatet skulle ställas resultatet ur ett samhälleligt perspektiv, vilka mervärden innebär verksamheten (intäkter), men kanske framförallt vilken påverkan på gemensamma resurser kräver verksamheten (kostnader). Så kallade externaliteter kan alltså innebära att ett positivt resultat företagsekonomiskt motsvaras av ett negativt resultat samhällsekonomiskt. Försök till heltäckande och ambitiösa soci-

ala redovisningar förekommer knappt idag, däremot tillämpas samma logik i upprättandet av klimat- och hållbarhetsredovisningar.

Organisatorisk

Ett medel för att tillhandahålla en fungerande verksamhet är en effektiv organisation. Som tidigare nämnts behöver det inte finnas något orsakssamband mellan en effektiv organisation, hur den nu definieras, och en fungerande verksamhet. Det kan ändå finnas anledning att resonera om vad en effektiv organisation skulle kunna vara. Ett inspirerande och viktigt resonemang förs av organisationsforskarna Quinn och Rohrbaugh (1981). De beskriver fyra olika organisationskulturer och till varje kultur hör en uppsättning organisatoriska egenskaper som förklarar och definierar respektive kultur. En finess i resonemangen och modellen är att de olika egenskaperna sinsemellan är konkurrerande. En utveckling av en egenskap sker oftast på bekostnad av en annan egenskap. Vad som är effektivt blir då beroende av verksamhet och situation.

Studier har genomförts inspirerade av Quinn och Rohrbaugh där kommuner som organisation har karaktäriserats och beskrivits av politiker och tjänstemän (se till exempel Brorström och Kastberg, 2006). Det som framförallt utmärker kommuner har enligt respondenternas egenvärdering varit gott samarbetsklimat och kompetens. Det är två organisatoriska egenskaper som båda kan kopplas till ett professionellt organisationsideal och till professionalism. De egenskaper som fick lägst värden var förmåga att formulera klara mål! och nyskapande. Egenskaperna hänger samman med planeringsideal respektive ett entreprenöriellt ideal. Ett planeringsideal bygger på rationell styrning med klara mål, fokus på verksamheten eller med ett annat ord produktionen och på klar ansvarsfördelning vertikalt som grund för uppföljning och utvärdering. Ett entreprenöriellt ideal hänger samman med att vara flexibel. Enligt respondenternas bedömning är det således svårt att mäta den yttre effektiviteten och förmågan till anpassning till nya förutsättningar är svag. Frågan som väcks är om offentliga organisationer är hänvisade till att mäta det som går att mäta, det vill säga prestationer i förhållande till resursförbrukning, samtidigt som förnyelseförmågan är svag. Offentliga organisationer gör saken rätt, men gör de rätt sak och hur vet de i så fall det?

Värdena som visar hur det är kan ställas mot hur företrädare för kommuner menar att det borde vara. En studie av börvärden genomfördes 1990, men är sannolikt avseende denna frågeställning fortfarande relevant (se Bror-

ström, 1990). Studien visar att det finns betydande skillnader mellan är och bör. När respondenterna, som var förtroendevalda och chefer satte börvärden så fick egenskapen förmågan att formulera klara mål det högsta värdet följt av kompetenta medarbetare, flexibilitet och gott samarbetsklimat. Lägst värden gavs till goda rutiner och stabilitet. Studierna har ett antal år på nacken och jämförelser mellan den insamlade empirin kan inte göras utan reservationer. Skillnaderna är dock så betydande mellan är och bör att påståendet att kommunerna vad gäller organisatoriska egenskaper och styrning är något helt annat än vad de vill vara är både relevant och intressant. Det är viktiga data och det är synd att vi inom Kommunforskning i Västsverige som genomförde studierna inte fortsatte att göra den här typen av mätning. Det hade varit ett spännande och viktigt underlag för tolkning och analys idag om långa tids-serier och aktuella data hade funnits.

Summering

Perspektiven är många och innebörden av effektivitet mångfasetterad. Effektivitet är ett medel för att bedriva verksamhet av god kvalitet och med en ändamålsenlig resursanvändning. Effektivitet kan också vara eller framstå som ett mål i sig och där verksamhetens idé och syfte inte framträder. Exempel på detta kan vara när effektivitetsmätningar och modeller appliceras på verksamheter där de inte alls hör hemma. En aspekt på fenomenet effektivitet är också att mätningen som sådan och hur den ska göras kan hamna i fokus och blir en problematik i sig. Med genomgången i detta avsnitt läggs grunden för att resonera om vad som är och har varit effektivt under olika tidsperioder och skeenden.

3. Effektivitet och omvärldsbetingelser

Frågan som ska besvaras

Frågan är då vilket effektivitetsbegrepp eller vilket dominerande synsätt som präglat olika tidsperioder och skeenden i kommuners och regioners utveckling. Frågan varför är naturligtvis också intressant. Vid karaktäristiken använder jag mig av fyra begrepp inre effektivitet, vilken innefattar allokativ effektivitet och effektiv organisation, yttre effektivitet, vilken innefattar samhällsekonomiska kalkyler, adaptiv effektivitet och den yttersta effektiviteten. En notering som jag väljer att redovisa redan här att den dominerande idén kan vara ett mål för verksamheten men också ett medel som ska tillämpas. Mål var tydliga utgångspunkter under de första decennierna av den beskrivna perioden medan medlen har varit framträdande under senare decennier. En god kvalitet på verksamheten, att svara mot medborgarnas förväntningar och brukarnas behov, är underliggande värden sannolikt, likafullt är det symptomatiskt att det är medel som är i förgrunden, det saknas starka och tydliga målbilder och istället är det medlen och metoderna som diskuteras. Politiken har blivit fattigare?!

Det starka samhället – den yttersta effektiviteten

Utbyggnaden av välfärdssamhället under 1960- och 70-talen kan belysas med miljonprogrammet och kommunsammanslagningarna. Fokus var på utbyggnad och expansion och indelningsreformen syftade till att skapa kommuner som var rustade för att hantera en mer omfattande verksamhet. En kraftfull professionalisering av verksamhet och organisation skedde. Etableringen av det starka samhället krävde en effektiv planerings- och genomförandeapparat. Effektivitet var att få till stånd planer där fysiska, sociala och ekonomiska perspektiv kopplades samman. Det som även blev standard var att göra femårsplaner. Kommunförbundet lanserade kommunalekonomisk långsiktplanering (Kelp) och denna blev en förebild för planeringsarbetet

och plandokumenten. Det fanns kommuner som hade högre ambitioner i planeringsarbetet i syfte att åstadkomma god framförhållning, bland annat Kungälv kommun som förberedde för att ta fram en plan med en räckvidd på 25 år. En annan idé var att arbeta med styrande flerårsplaner, innebörden, som idag kan uppfattas som närmast befängd, var att nyheter och verksamhetsförändringar enbart kunde föreslås det tillkommande året i verksamhetsplanen. De fyra första åren i en femårsplan var således låsta, allt i syfte att skapa stabila förutsättningar för expansion.

Samordningen mellan olika planinstitut handlade framför allt om att koordinera den fysiska utbyggnaden, de ekonomiska förutsättningarna, ekonomiska konsekvenser av utbyggnad och konsekvenser för samhällelig utveckling. Ett bekymmer i sammanhanget är och var vad samordning innebär? Naturligt är det så att situationen avgör vilken typ av planering som kommer först. Samhälleliga behov av utbyggnad innebär rimligtvis att den fysiska planeringen är utgångspunkten för all annan planering och tvärtom om de ekonomiska förutsättningarna är bekvämsamma så startar planeringsarbetet i en ekonomisk ram inom vilken verksamheten ska planeras och genomföras.

En illustration av fenomenet är planeringsarbetet i Luleå kommun i slutet av 1970-talet, som studerades av en forskargrupp vid företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet inom ett projekt om samordning mellan fysisk och ekonomisk planering (Jönsson och Lundin 1979). Studien genomfördes några år efter det att beslut sekventiellt i olika instanser fattats om att inte genomföra projektet Stålverk 80 som var en gigantisk industriell satsning i Norrbotten. Intervjupersonerna berättade om entusiasm och framtidstro när planeringsarbetet av det nya stålverket bedrevs och om hur allt fokus var på att få de fysiska planerna på plats. Ekonomi var helt underordnad och dessutom oproblematiskt eftersom oundvikliga förseningar i planeringsarbetet och genomförandet innebar att likviditeten alltid var god. Allt annat planarbete lades åt sidan för att snabbt komma till skott och kunna sätta spaden i marken. När verkligheten drastiskt ändrades handlade planering och styrning i stället om att få kontroll på kommunens ekonomi och ett vardagsarbete tog vid utan entusiasm och framtidstro för kommunen och regionen. Så någon samordning var det egentligen aldrig frågan om utan om att driva det prioriterade eller nödvändiga administrativa arbetet så effektivt som möjligt under rådande omständigheter.

Med koppling till de olika formerna för att vara effektiv skapade omvärldsförutsättningarna en situation där all fokus var på att skyndsamt skapa

handling och i möjligaste mån koppla samman planeringsformerna för att säkra långsiktighet. Effektivitet handlade om god planering och genomförandeförmåga. En utgångspunkt var också tilltro till ett rationellt handlande i olika steg och delar med innebörden att den sista kronan att fördela alltid hamnar där den gör störst nytta. Ett beslutsunderlag som stödjer ett sådant förhållningssätt är cost-benefit-analyser.

Effektivitet handlade om att etablera det starka samhället, vilket krävde beslutskraft och kraft att genomföra. Verktuget var planering för att genom instrumentet skapa framförhållning och koordinera olika fysiska insatser. En egenskap var också att planer baserades på tidigare planer och intresset för uppföljning och analys var begränsat. Att titta i backspeglarna var inte relevant. Det handlade om att titta framåt och inte tappa fart genom historiska perspektiv och analyser.

Hushållning – inre effektivitet

För Sverige som en starkt oljeberoende nation blev konsekvenserna av oljekriserna under 1970-talet besvärliga kortsiktigt genom behov av anpassningar av energisystemet och långsiktigt genom försvagad samhällsekonomi. För landsting och kommuner innebar oljekrisen och dess konsekvenser försämrat skatteunderlag och behov av att skapa balans i ekonomin och göra det genom andra åtgärder än att höja kommunskaften som ju skulle medföra ytterligare pålagor på skattebetalarna. En växande offentlig sektor hade också inneburit ett ifrågasättande av vad de offentliga organisationerna egentligen åstadkom med alla de resurser som de tilldelades. En bild byggdes upp av en verksamhet som inte hanterade tillgängliga resurser ändamålsenligt utan löste sina finansieringsproblem genom att utnyttja rätten att sig själv beskatta, det vill säga öka uttaxeringen av skattebetalarna.

De nya villkoren behövde hanteras, såväl de faktiska ekonomiska förutsättningarna som den negativa bild som successivt byggts upp och spreds om offentliga organisationers ineffektivitet. Kostnaderna måste kontrolleras och begränsas. Den inre effektiviteten betonades och planering och budgetering syftade till att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen. En övergång skedde från att sätta behoven först till att ta utgångspunkt i ekonomiska ramar. Rambudgetering blev den förhärskande modellen vid resursfördelning och uppdraget till verksamheten att lägga budgetar inom ram och disciplinerat genomföra verksamhet inom tilldelad ram. En konsekvens blev att ramtilldelningen metodmässigt standardiserades och alla fick samma tilldelning som föregående

år med ett eventuellt påslag för ökade löner och priser. Begreppen inkrementalism och marginalism användes. I ljuset av de oväntade och omfattande förändringarna började idealet med flerårsplanering att ifrågasättas och vikten av uppföljning och analys betonades allt mer. Vikten av att lära av erfarenhet och utifrån redovisning av utveckling och tillstånd genomföra korrigeringar framfördes som en central del. Ett nytt begrepp i planering och uppföljning blev också alltmer vardag i kommuner och landsting, nämligen ekonomistyrning.

Kvalitet – yttre effektivitet

Produktivitetfokus, kostnadskontroll och ekonomistyrning är verktyg för att hantera besvärliga ekonomiska tider. Risken med en sådan fokusering är försämrad kvalitet över tiden. Verksamheten når inte upp till en rimlig innehållsmässig standard. Sättet att arbeta innebär inte heller att ineffektiva verksamheter och enheter avvecklas utan dessa får fortsätta bedrivas möjligtvis med mindre resurser men fortfarande i full drift. Framtidsoptimism och lättnader ekonomiskt från mitten av 1980-talet leder inte oväntat till att verksamhetens innehåll uppmärksammas och en övergång sker från fokus på inre effektivitet till yttre effektivitet. Nu ska offentliga organisationer målstyras och detaljstyrning i planer och budgetar ersättas av övergripande mål och vida ramar och av uppföljning och utvärdering. Vad gäller fördelningen av ekonomiska resurser har dock rambudgetering ända sedan dess varit den grundläggande metoden. En styrmodell som ännu skarpare klargjorde ansvaren och fokuserade på verksamhetens innehåll var beställarutförarmodellen med rollerna ägare, beställare och utförare. Modellen sätter press på utförarna att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet samtidigt som de måste svara upp mot på krav på kvantitet och kvalitet i enlighet med avtalade nivåer.

Konkurrens – adaptiv effektivitet

De beskrivna förändringarna bäddade administrativt för det stora greppet nämligen att konkurrensutsätta verksamheten såväl internt som externt. Modellen med beställare och utförare sammanföll med starka nyliberala vindar och värderingar. Här är idealet att verksamhetens kvalitet ökar och resursutnyttjandet minskar som konsekvens av hotet om avveckling om inte organisationen är konkurrenskraftig. Politik och ledning ska hålla sig borta från verksamheten och låta marknaden och kundernas val avgöra den långsiktiga utvecklingen. Det är inte partipolitik vem som gör vad utan en fråga om kost-

nadseffektivitet och kvalitet. Det finns i grunden ett misstroende mot såväl politiker som professioner. Politiker tar lokala och ideologiska hänsyn och professioner betraktar just sin egen verksamhet som helt oundgänglig. Konkurrenter tar inga sådana hänsyn utan ser gärna att konkurrerande verksamheter och enheter avvecklas.

Långsiktigt går det inte att konkurrera med hög kvalitet om inte tillräckliga resurser finns och det går inte heller att konkurrera med kostnadseffektivitet, det vill säga låga priser, om inte verksamhetens utbud och kvalitet är tillräcklig. Så de som överlever är de som balanserar intäkter och kostnader mot varandra och har förmåga att anpassa och utveckla verksamheten utifrån nya förutsättningar. Modellen innebär att någon politisk styrning av verksamheten baserad på mått på kvantitet och kvalitet inte behöver utövas av enheterna. Det behöver göras enbart inom enheterna. Kvar blir de som lyckas, det vill säga de som är konkurrenskraftiga. North resonemang om adaptiv effektivitet ligger nära till hands. De som svarar mot behov och efterfrågan långsiktigt överlever. Effektivitet befrämjas av att den osynliga handen styr.

Modellen kan dock ha oacceptabelt många negativa sidor och då framför allt att marknadskopplade organisationer väljer områden där lönsamhet kan skapas och tar inget ansvar för helheten. Jakten efter att skapa intäkter är en drivkraft som kan innebära att stora samhällseliga orättvisor uppkommer. Betygsinflationen på privatägda skolor är bekant och ett av flera exempel på marknadsmislyckanden.

Samverkan – adaptiv effektivitet

(En stor del av nedanstående text var tillika ett inspel till utredningen ”En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner”, därav en del likheter mellan text i SOU 2024:43 och texten nedan. Mitt påpekande är viktigt eftersom någon referens till mitt inspel eller pm inte finns i utredningsrapporten).

Samordning, samarbete och samverkan är begrepp som samtliga refererar till att aktörer gör något tillsammans i syfte att kunna genomföra en bättre verksamhet jämfört med alternativet att var och en agerar självständigt. Att göra någonting tillsammans är en reaktion mot för starkt fokus på delen, men som också har som idé att anpassning till nya förutsättningar ska kunna ske. De tre begreppen kan uppfattas vara synonyma, men det finns anledning att hålla isär dem och låta dem representera olika betydelser av att göra saker

tillsammans för att därigenom kunna vara mer precis i resonemang om status och innebörd avseende hur aktörer förhåller sig till varandra.

Begreppet samordning hänger samman med organisationsnivå. Genom organisatoriska arrangemang, styrprinciper, regler och riktlinjer bestäms hur aktörerna ska förhålla sig till varandra. Samordning innebär att processerna för hur arbetet tillsammans ska bedrivas klaras ut, spelplanen läggs. Samordning kan beskrivas som en formell institution där beslut har fattats om vilken ordning som gäller.

Begreppet samarbete är på individnivå. Organisationsmedlemmar samarbetar utifrån en individuell bedömning att det gynnar verksamheten och i den bästa av världar såväl delen, det vill säga den egna enheten, som helheten. Samarbete, eller snarare ett gott samarbete, stöds av en organisationskultur där det finns ett upparbetat förtroende för varandra. Logiken kan också vara att ett samarbete som initierats utifrån en bedömning och ett antagande om att vikten av samarbete leder till framväxten av en gynnsam organisationskultur och till ett utvecklat och fördjupat samarbete. Samarbete kan betraktas som en informell institution som reglerar arbetet inom organisationen, att samarbete sitter i organisationens väggar. En risk i sammanhanget är att brott mot informella överenskommelser kan innebära att samarbetet snabbt raderas eller att det försvagas eller avvecklas om nyckelaktörer lämnar samarbetet, till exempel för andra uppgifter inom organisationen eller för anställning i en annan organisation.

Ett fungerande institutionellt arrangemang, det vill säga att formella och informella institutioner stödjer varandra skapar förutsättningar för samverkan. I den situationen verkar aktörerna tillsammans i planering, implementering och/eller utförande av verksamhet. Samordning ger de formella förutsättningarna, samarbete uppstår mellan aktörer om betingelserna för detta är goda och resultatet blir då samverkan. Lagar, förordningar, föreskrifter, utredningar och inrättade funktioner som samordnare eller strateger handlar om samordning, överenskommelser handlar om samverkan och möjliggörs genom samordning, men också genom att samarbete mellan individer finns inom en organisation och över organisatoriska gränser.

Ett motiv till samverkan är vilket nämndes inledningsvis att den uppgift som ska utföras och verksamhet som ska genomföras fordrar samverkan eller kan bedrivas med högre kvalitet och effektivitet jämfört med alternativet att samverkan inte sker. Med samverkan ökar kapaciteten, fler kompetenser tas till vara och fler perspektiv anläggs. Samverkan är också en reaktion på

alltför täta skott mellan olika enheter till nackdel för verksamheten och dess avnämare. I retoriken används för att karaktärisera situationen ordet ”stuprör” och det som efterfrågas är fler ”hängrännor”. Aktörerna inom ramen för samverkan kan lära av varandra till grund för ökad produktivitet och/eller förnyelse eller för att använda begreppen från nobelpristagaren Douglass North ökad allokativ och/eller ökad adaptiv effektivitet. Men motivet eller orsaken till samverkan kan också ha andra förklaringar. Det kan till exempel vara viktigt för aktörer att visa upp en gemensam front. Eller i alla fall för en av dem i ett projekt eller aktivitet som beskrivs som samverkan. Samverkan blir då en symbol för något gott, men där handling kanske aldrig är avsikten.

Ett förhållande där olika intressen av samverkan råder för över på problematiken med asymmetriska relationer. En av aktörerna är dominerande eller har en formell status som innebär dominans i samverkansrelationen. Ett särfall är här om samverkan innebär att resurser förs över från den ena aktören till de övriga. Medlen för att genomföra verksamhet är kanske villkorad av att den måste ske under parollen samverkan. Gemensamma aktiviteter eller samverkan kan således också vara beordrade indirekt eller förutsätta att resurser ska erhållas. I en sådan relation handlar det inte längre om samverkan utan snarare om styrning. Ett problem som kan finnas eller uppkomma vid samverkan är oklara gränser mellan olika aktörer och oklar uppgiftsfördelning. En viktig omständighet för fungerande och effektiv samverkan är att de enheter som samverkar är självständiga och bärkraftiga aktörer och förväntningarna på varandra uttalade och tydliga. Gränserna mellan aktörerna måste vara skarpa.

En problematisk omständighet för samverkan kan också vara att vitt skilda kulturer råder inom de organisationer som ska samverka. Ett exempel är när en handlingsorienterad verksamhet nära brukare och medborgare möter en utredningsorienterad och beredande verksamhet. Här kan uppstå skillnader i hur saker och ting uppfattas och hur problem ska hanteras och beredas.

Det är heller ingen självklarhet att resultatet av samverkan alltid blir framgångsrikt och effektivt. Trots goda förutsättningar för samordning och intentioner till samarbete så kräver samverkan att tid och personella och ekonomiska resurser avsätts från inblandade aktörer till projektet eller aktiviteten. Om så inte sker är risken stor att samverkan inte innebär något gynnsamt för verksamheten.

Till sist är det viktigt att framhålla att samverkan inte alls alltid behöver vara ändamålsenlig utifrån ett effektivitetsperspektiv. Samverkan mellan

självständiga parter kan visa sig innebära betydande kostnader för att säkra att förutsättningarna för samverkan är tillfredsställande för alla ingående parter och uppföljning för att säkra när samverkan utövas att den fungerar väl. De kostnader som uppstår för att säkra förutsättningarna benämns transaktionskostnader och kan bli orimligt höga om tröskeln för att komma överens och teckna avtal om samordning är hög. De kostnader som uppstår för att kontrollera samverkans innebörd benämns organisationskostnader och kan också bli orimligt höga om tilliten till varandras avsikter och kompetens är för svag (se Williamson, 1975).

Verksamhetsprocesser – inre effektivitet (bottom up)

Decentralisering och vertikal styrning med klara ansvarsområden driver fram effektivitet till en viss gräns. Risken är för stark fokus på enheten, vilket går utöver samordning mellan enheter och möjligheter till förnyelse. En ytterligare ansats för att förhindra detta är att anlägga ett horisontellt perspektiv och fokusera och studera verksamhetsprocesserna.

Produktivitet är i fokus även i denna del, men på ett annorlunda sätt. Här är det inte att tvinga fram kostnadseffektivitet genom begränsade ekonomiska ramar, det vill säga top down, utan här handlar det om att utgå från hur verksamheten bedrivs och identifiera svagheter eller resurskrävande moment som inte har sin motsvarighet i tillfredsställande kvalitet. Den hierarkiska strukturen med ansvarsfördelning vertikalt och utkrävande av ansvar ersätts av fokus på kedjan eller processen från input till output och försök görs att identifiera kedjans svaga delar och inte minst de länkar som finns vid överlämningar. Produktivitet följer av en bottom up ansats där svagheter identifieras och åtgärdas. Ansatsen förväntas innebära en mer slimmad organisation med fokus på kärnverksamheten. Tillämpningen innebär eller förutsätter en massiv kartläggning av verksamheten och mätning av olika arbetsmoment, vilket kan bli betungande och även innebära ett betydande informationsöverflöd ur ett verksamhetsperspektiv. Tillämpningen innebär också ett ansvar horisontellt som går på tvärs mot ett vertikalt ansvar. En matrisorganisation etableras med betydande risker för konflikter och svårigheter att styra.

Det anglosaxiska begreppet ”lean” har använts för att beskriva organisationen. Kritiker har menat att organisationen efter ett sådant förändringsarbete också riskerar att bli ”mean” eftersom något utrymme inte längre finns för oplanerade och spontana insatser och möten. Organisationen begränsar individerna och en benämning som följer av detta är elak organisation.

Tillit – den yttersta effektiviteten

Mål- och resultatstyrning, samverkan över gränser och processkartläggning kräver information om verksamhetens resultat. Mål- och resultatstyrning innebär nödvändigtvis inte behov av mycket data, men risken är att ledningens behov av data och information för att täppa till uppfattade luckor i kunskaperna om verksamheten ökar över tid. Särskilt påtagligt kan det vara när politiken är fragmenterad och alla partier stora som små vill ha redovisningar och svar på sina specialfrågor. Ett omfattande informationsbehov från ledningen kan uppfattas som ett uttryck för misstroende. Vad gäller processkartläggning är ju själva idén att allt, ja verkligen allt, som kan förmodas ha relevans för verksamhetens kvalitet och effektivitet ska mätas. Ett sätt att tolka utvecklingen är att när fascinationen av marknaden och vad en sådan ordning innebar falnade söks effektivitet genom två olika och sinsemellan motstridiga modeller. Det ena är planering, mätning och utvärdering av resultat och med utgångspunkt därifrån ansvarsutkrävande och krav på anpassning till de förutsättningar som råder. Det andra är effektivitet genom mätning och tillämpning av ändamålsenliga processer och en välfärdsproduktion med fokus på kärnan och utan slack. Samlingsbenämningen på de principiellt sett helt motstridiga idéerna kom att bli New Public Management.

Ett alternativt sätt i förhållande till marknadsmekanismer, mätning av resultat och processkartläggning för att uppnå effektivitet bygger på att förtroende ska genomsyra organisationen och verksamheten. Inspiration till ett sådant synsätt kan hämtas från ledande samhällsvetare såsom Elinor Ostrom och Robert Putnam. Dessa visar på betydelsen av förtroende inom organisationer och för att samspelet mellan organisationer ska fungera väl. De argumenterar också för vikten av samverkan mellan aktörer (Ostrom, 1990 och Putnam, 1993/1996).

Snarast är dock idén om att basera styrning och ledning på tillit en motreaktion på alla de styrinitiativ som tagits och som går under samlingsbenämningen New Public Management. Brister i verksamheten av alla de slag skylls på styrfilosofin och styrprinciperna som är New Public Management. Sannolikt avser de allra flesta kritiker och kommentatorer förekomsten av en omfattande mätning av verksamhetens processer och resultat och krav på omfattande rapportering vertikalt i organisationen. Mätningen anses dels att ha signalerat att ledningen misstror verksamheten och dess vilja och kompetens att bedriva en effektiv verksamhet, dels att alldeles för mycket arbete måste läggas på inrapportering av data och rapportering av utfall. "Lösningen" blev

tillitsbaserad styrning och ledning baserad på en grundidé om att tilltro till professioner och att låta dem göra jobbet ostört löser effektivitetsproblem. De statliga utredningar som las fram med beskrivning av innebörden och argument för tillämpning saknade problematisering av att överlämna ansvaret till organisationens olika delar. Det klassiska dilemmat mellan helhet och delar och risker för suboptimering, delarna agerar på ett sätt som strider mot en väl fungerande helhet, bekymrar inte utredarna. Inte heller risken för förekomsten av friåkare, det vill säga aktörer som drar nytta av den frihet som erbjuds, men som inte alls bidrar till helheten. De åker med och behöver inte ta något ansvar. Resonemang förda av och teorier framlagda av framstående samhällsvetare såsom Hardin (1966) och Olson (1982) borde ha uppmärksammats.

Idén med tillitsbaserad ledning och styrning kan kopplas till begreppet och innebörden av den yttersta effektiviteten. Genom att utgå från att tillit vertikalt och horisontellt gäller och som följd därav en ömsesidighet i beslut och handling skapas en organisation och verksamhet med en naturlig koppling mellan övergripande verksamhetsidé och strategier och utförandet på lokal nivå. Kritik och invändningar mot modellens praktiska relevans och den öppna hållningen ledde dock snart till att förespråkare för styrmodellen började tydliggöra att ansvarsutkrävande var ett viktigt inslag och att mål och mätningar måste förekomma, dock i lägre utsträckning än tidigare. Till detta kommer ett antal ytterligare kommentarer, tydliggörande av att det inte är en modell utan ett förhållningssätt och inte minst floskler för att beskriva och förklara reformen, såsom att gå från "kontroll till koll" och att "börja styra på riktigt". I och med reträtterna kan sägas att tillitsbaserad styrning inte är något annat än just New Public Management, vilket var den styrfilosofi mot vilken tillitsbaserad styrning och ledning vände sig. Syftet med New Public Management eller mer precist mål- och resultatstyrning var just att decentralisera och tydliggöra ansvaret för verksamhetsansvariga och ge dessa stort utrymme att bestämma hur verksamheten ska genomföras.

En viktig och självklar aspekt är att göra åtskillnad mellan tillit som egenskap inom en organisation och att implementera och tillämpa en styrmodell eller ett förhållningssätt som är tillitsbaserad styrning och ledning. Tillit är en mycket önskvärd egenskap och som byggs upp över tid genom samordning av aktiviteter, samarbete mellan aktörer och samverkan kring uppgifter. Tillit befrämjas av att samarbete och samverkan omges av enkla och tydliga regler för hur verksamheten ska bedrivas och samordnas och av fastställda

metoder för hur uppföljning sker. Brott mot regler innebär försvagad tillit. Det är naivt att tro att tillit kan uppstå i en fullständigt oreglerad situation, vad innebörden av tillitsbaserad styrning och ledning är i praktiken blir därför oklart, om det nu är något annat än klassisk mål- och ramstyrning med fokus på uppföljning snarare än planering.

En intressant utgångspunkt för att resonera om tillit är att betrakta den som en färdighet (resonemanget är inspirerat av Hirschman 2013). För många färdigheter gäller att när någon en gång lärt sig den så besitter vederbörande färdigheten för evigt. De självklara exemplen är att kunna cykla och simma, det går inte att upphöra med att kunna cykla eller simma. En annan typ av färdighet är en sådan där innehavaren över tid blir allt bättre i hur färdigheten utövas och om inte färdigheten upprätthålls kan den successivt gå förlorad, exempel kan vara språk där användning utvecklar förmågan medan utebliven användning gör att språkförmågan successivt avtar. En tredje typ av färdighet är den där det finns en övre gräns för förmågan. Tillit är en sådan förmåga. Förr eller senare om någon visar andra människor stor tillit kommer det till en punkt där egennyttan ändå gör sig gällande. Altruismen når en gräns och det blir nödvändigt och viktigt att se till det egna eller den egna organisationens välbefinnande och situation. För att återknyta till Hardin och Olson så är det oundvikligt att det inom organisationer finns friåkare och lösningen är inte ännu mer tillit utan tvärtom upprättandet av formella regler som definierar utrymmet för enskilda aktörer och krav och förväntningar på beslut och handling. ”Med tillit växer handlingsutrymmet” som är titeln på betänkandet från den statliga offentliga utredningen som lades fram 2018 behöver alltså inte stämma. Vid en viss gräns kommer eller måste handlingsutrymmet begränsas.

Summering

Det dominerande synsättet och förhållningsättet till effektivitet har olika utgångspunkter. Det kan grundas i ideal för samhällsutvecklingen, det kan utgå från att samhällliga problem med till exempel ofinansierad expansion måste hanteras och det kan vara en reaktion på den närmaste föregående bärande idén och tillämpningen och de brister som denna inneburit. Det ideala är eller borde vara att uppfattningar om innebörden av det goda samhället och vägen dit är utgångspunkt för bedömning av effektivitet och tillämpade former för styrning, men det kan finnas vilket beskrivningen visar också starka egenvärden i vilka metoder som ska tillämpas.

4. Effektivitet idag

Inledning

Effektivitetsidealet växlar över tid. Det är beroende av omvärldsförutsättningar i form av faktiska omständigheter såsom behov, efterfrågan, restriktioner och ideologi. Men ideal eller tillämpningar är också reaktioner på närmast föregående tillämpning och de problem som denna förorsakat. Ett effektivitetsideal att genom mätning vertikalt och horisontellt säkra effektivitet och kvalitet följs av ett ideal där tillit till verksamheten och professionerna ska innebära att brukarnas behov tillgodoses samtidigt som resurserna används effektivt. Jag har benämnt detta den yttersta effektiviteten. Frågan är då vad som är effektivt idag bortom det ideal som förknippas med New Public Management och tillitsbaserad styrning och ledning. En spaning följer här i det avslutande avsnittet.

En studie av årsredovisningar

Min spaning baseras sig på en empirisk studie i jakt på att fånga ideal för styrning, organisering och ledning. Jag har läst politikerförorden i tio kommunala årsredovisningar för 2023. Jag valde att söka på nätet på kriteriet ”tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner” och hittade då ett antal kommuner som enligt egen uppgift säger sig implementera eller tillämpa tillitsbaserad styrning och ledning. Ett antagande är här att det borde det finnas någon formulering eller ställningstagande rörande hur kommunen styrs och leds och hur det borde vara i förordet som vanligtvis skrivs av kommunstyrelsens ordförande. Totalt läste jag således tio årsredovisningar. Möjligtvis är jag på fel spår i mitt sökande, men jag hittade nästan inget som rörde styrning och ledning och jag hittade nästan inget om vare sig New Public Management eller tillitsbaserad styrning och ledning. Ett undantag vad gäller begreppet styrning är Vadstena kommun. I årsredovisningen nämns införande av en ny styrmodell med tydliga politiska uppdrag. Någon närmare kommentar till vad det innebär finns dock inte och om det handlar om tillit framgår inte. Ett annat och det stora undantaget från mönstret är Lunds kommun där följande text återfinns.

”Lund ska inta en nationellt ledande position vad gäller tillitsbaserad styrning. Beslutsfattandet ska ske på rätt nivå och präglas av förankring, evidens och best practice. I en så stor organisation som Lunds kommun tar det tid innan vi får full effekt av en sådan här förändring. Men redan under 2023 kunde vi se tydliga skillnader. Inte minst när vi under hösten avskaffade sammanlagt 68 styrdokument. Men också när vi ersatt befintliga styrdokument med nya, där vi har en annan nivå av styrning och en minskad målflora”.

Texten har flera i sammanhanget intressanta budskap som känns igen. Tillitsbaserad styrning och ledning handlar om färre styrdokument eller styrsignaler och om mer övergripande mål. En situation med ett väl avvägt antal mål och styrsignaler är naturligtvis ett ideal för alla typer av organisationer där decentralisering vertikalt och samverkan horisontellt är den bärande idén. Ingen önskar egentligen något annat och om sedan dessvärre politisk klåfingrighet och svagt ledarskap innebär att det blir för mycket av det goda så blir det problematiskt. Jag är övertygad om att formuleringen kan hittas i många kommunala årsredovisningar eller andra styrdokument 30 år tillbaka i tiden då mål- och resultatstyrning lanserades, implementerades och började tillämpas. Det senare dock med viss reservation utifrån oförmåga och negativa erfarenheter av att formulera klara mål.

Ett annat intressant uttalande är också att det kommer att ta tid innan kommunen får full effekt av förändringen. Frågan är vad det är som kommer att ta tid och vad innebörden är av full effekt? Ett påpekande är att även denna formulering är mycket bekant. Implementeringen och tillämpningen av tillitsbaserad styrning och ledning förefaller vara förknippad med alldeles särskilda implementeringsproblem eller behov av att markera tidsaspekten, kanske för att undgå kritik. Samma logik som att inte tala om en styrmodell utan om ett förhållningssätt, det gör det ju svårare att utvärdera och bedöma vad som åstadkommit.

En tredje kommentar rör att kommunen ska inta en nationellt ledande position vad gäller tillitsbaserad styrning. Är avsikten att Lunds kommun tror sig kunna vara någon form av förebild för alla andra, det goda exemplet som alla vill följa eller handlar implementering av reformer om någon slags tävling om vem som är störst, bäst och vackrast?

Innehållet i politikerförorden domineras av helt andra saker än tillitsbaserad styrning och ledning och inte ens begreppet tillit förekommer undantaget Lunds kommuns årsredovisning. Mycket vanligt förekommande är att kommunen ska vara en trygg plats och att kommunen ska skapa trygghet för

sina medborgare i en tid av stor osäkerhet. Fokus på beredskap och säkerhetsfrågor framhålls också och detta är ju naturligt kopplat till trygghet. Jag har inte systematiskt studerat och läst årsredovisningar från tillitskommunerna tidigare år, men ett antagande är att trygghet som honnörsord har ersatt tillit. Nu gäller det att skydda medborgarna från externa aktörers agerande, vilket kräver vaksamhet och misstänksamhet, det motsatta principiellt sätt till att visa tillit!

Till resonemang om trygghet hör också konstaterandet att komplexiteten i samhällsutvecklingen har ökat. Flera av förorden tar också upp betydelsen av hållbarhet, i något fall specifikt kopplat till kollektivtrafikens betydelse för minskade utsläpp. Återkommande är också redovisningar av större investeringar under det gångna året och givetvis kommentarer till den problematiska ekonomiska situationen med hög inflation och stigande räntor. I en kommun är utgångspunkten i beskrivningen att stor osäkerhet råder vad gäller omvärldsförutsättningar och befolkningsutveckling och det som nu är nödvändigt är effektivisering och att tuffa beslut tas. Inte ett ord om hur styrning ska utövas i sammanhanget. Givetvis avslutas förorden på vedertaget sätt med tack till medarbetarna för engagemang och gott utfört arbete, men inte heller i detta sammanhang används begreppen tillit eller förtroende.

Jag kan inte undvika att återge en text som fanns i direkt anslutning till politikerförordet i en av årsredovisningarna. Det är alltså ingen del av politikerförordet men en beskrivning av styrmodellen i en kommun som enligt uppgift implementerar och tillämpar tillitsbaserad styrning och ledning. Kommunen är Borås.

”Utvecklingen mot målstyrning och ramanslag på nämndnivå med stor frihet för nämnderna att själva avgöra hur resurserna ska användas ökar kraven på kontroll i form av uppföljning, utvärdering och analys av verksamhetens resultat med avseende på måloppfyllelse, resursanvändning, prestationer och effekter. Detta innebär att Kommunfullmäktige av årsredovisningen måste kunna få information om hur nämnderna följt Kommunfullmäktiges riktlinjer för verksamheten, om de mål som fastställts i budgeten uppnåtts och hur effektivt anvisade resurser använts. Detta tillbakablickande syfte ställer krav på nämndvisa avstämningar mot budget såväl vad gäller ekonomiska mått i form av kostnader och intäkter m.m. som prestationer.” (Borås stads årsredovisning för 2023, sid 4).

Det återgivna är ju inget annat en klassisk mål- och ramstyrning med redovisning av prestationer och fokus på uppföljning och utvärdering, det många skulle kalla New Public Management.

Nu är det allvar

Det nya och förändrade säkerhetsläget har inneburit att fokus är riktat mot kris och beredskap. Ett vanligt förekommande begrepp i beskrivningen är att situationen är komplex. En rad olika intressen ska balanseras mot varandra såsom idealet med ett öppet samhälle och betydelsen av kontroll för att inte riskera intrång och missbruk av information och kunskap. Ett vanligt använt begrepp är trygghet, att skapa trygghet hänger nära samman med att kontrollera. I ljuset av denna situation blir debatten fokuserad på hur demokratiska värden upprätthålls och inte hur modeller för styrning, organisering och ledning ska utformas för att säkra effektivitet. Den ekonomiska situationen är också för många offentliga organisationer besvärande, även om en viss ljusning kan skönjas. Situationen innebär hursomhelst att ett traditionellt budgetarbete måste bedrivas med ekonomiska ramar i fokus som ska hållas. Effektivitet är att hålla budgeten och samtidigt upprätthålla en rimlig nivå och kvalitet på verksamheten.

Decentralisering är en grundbult i mål- och ramstyrningsmodellen och ocentralisering, det vill säga svag koppling mellan centralt och lokalt, i tillitsbaserad styrning och ledning. Det finns dock en tendens till att betrakta för långtgående decentralisering som ett hinder snarare än som en möjlighet till god styrning och effektivitet. Den situation som nu råder innebär att ledningen har ett större informationsbehov och kommer närmare verksamheten. Det är inget misstroende utan en tämligen naturlig reaktion i en krissituation. Misstroende förefaller dock gälla vertikalt i samhällsorganisationen. Kommuner och regioner saknar förtroende för myndigheter, vilket blev tydligt under pandemiåren, och departement och myndigheter förefaller sakna förtroende för regioner och kommuner. Ifrågasättande av den kommunala självstyrelsen, styrning genom specialdestinerade statsbidrag, kostnadsersättningar och överenskommelser och utredningar med syfte att klargöra förutsättningarna för förändrat huvudmannaskap och statligt övertagande är talande. Det känns som om den ideala samhällsmodellen med långtgående decentralisering i enlighet med subsidiaritetsprincipen är långt borta och likaså idén om tillit.

Utvecklingsidealen för att skapa den goda verksamheten har under 60 år gått från idén om den yttersta effektiviteten, det starka samhället var målet och resursförbrukning underordnat, via inre, yttre och adaptiv effektivitet åter till den yttersta effektiviteten som idé, det vill säga en ordning där verksamhetens behov är i förgrunden och där tillit finns till att rationella beslut fattas som innebär att resurserna fördelas och används på bästa sätt ur ett avnämarperspektiv. Men verkligheten är en annan. Den yttersta effektiviteten och den tillitsbaserade styrningen har varit och är en paroll under vilken styrningen ökat och ifrågasättandet av den lokala nivåns förmåga tilltagit. Perioden har inte heller på något sätt inneburit fokusering på kärnverksamheten, snarare har allt runt omkring vuxit och tillvaron för verksamhetsansvariga och medarbetare alltmer komplicerad. Se bara på de system för kvalitets-säkring som vuxit fram och tillämpas och som inte alls har någon koppling till kvalitet i verksamheten.

Men det är allvar nu och organisationer måste rustas för att möta hot och hantera de ekonomiska problem som trots räntesänkning och avtagande inflationstakt ändå kan förväntas fortsatt vara besvärande. Glada käcka tillrop såsom nedanstående rekommendationer, begrepp och honnörssord vad gäller förhållningssätt till styrning och ledning som jag hittade på nätet i ett inlägg på LinkedIn är närmast en förolämpning mot alla de politiker, chefer och medarbetare som kämpar för att få vardagen att fungera. Begreppen är måttfull, samskapande, kundfokuserat, helhetsperspektiv, stödjande, blandad och visionär. Ett alternativt betraktelsesätt på rekommendationerna är självfallet att de är helt självklara under ideala eller kanske snarare utopiska förhållanden och därigenom meningslösa.

Jag avslutar det här avsnittet med att redovisa min egen uppfattning i frågan om den goda styrningen. En styrning som inte har något egenvärde som förhållningssätt eller modell utan som syftar till att befrämja verksamhetens kvalitet. En liknande beskrivning återfinns i Brorström (2023). Den goda styrningen måste utgå från vad som ska åstadkommas i verksamheten och fokus vara på uppgiften. Styrning ska utgå från förväntade och uppnådda resultat och där dialoger baserat på öppenhet, respekt och informationssymmetri genomförs mellan centrala och lokala ledningar och mellan lokala ledningar och medarbetare. Dialoger som är äkta och som successivt bygger upp förståelsen för varandras perspektiv och stärker förtroendet sinsemellan, men samtidigt under stor medvetenhet om styrkan i det lokala engagemanget och därigenom risken för att delen dominerar över helheten. Effektivitet är att

åstadkomma verksamhet av god kvalitet med tillgängliga resurser som alltid är begränsade. Effektivitet fordrar att förväntningar och krav formuleras ex ante och att uppföljning och ansvarsutkrävande sker ex post.

Demokrati och effektivitet

Effektivitet är ett överlevnadskrav för alla typer av organisationer. Verksamheten måste svara mot att använda tillgängliga resurser väl, upprätthålla tillräcklig kvalitet, förändras och utvecklas utifrån faktiska omständigheter och krav, vara bättre eller i alla fall lika bra som andra och vara en del i en helhet som definieras på en överordnad nivå. Över tid betonas olika aspekter av effektivitet, alternativt att vägen till eller den rätta metoden för att kunna vara effektiv uppfattas olika av olika aktörer. Omständigheterna bestämmer vilka metoder som är bäst i den situation som är, men såväl i rummet som i tiden måste olika krav hanteras. Att vara effektiv kan därför sägas handla om att hantera konkurrerande värden, vilket är ett synnerligen ändamålsenligt förhållningssätt till hanteringen av många uppgifter för den enskilde och för organisationer. Det är lätt sagt, svårare att göra och ett relevant uttryckssätt är därför att det är en fråga om en konst; konsten att hantera konkurrerande värden.

Fenomenet konkurrerande värden skulle också kunna användas för att resonera om förhållandet mellan demokrati och effektivitet. Demokratiska beslutsprocesser kan antas hämma hastigheten i övergången från idé eller problemformulering till handling och på motsatt sätt kan ett effektivt hantelande innebära att tid för debatt och förankring av beslutsförslag blir allt för knapp och att många inte kommer att uppfatta sig vara involverade i process och beslut. Enligt min uppfattning är dock inte konkurrerande värden som fenomen tillämpligt på förhållandet mellan demokrati och effektivitet av två skäl. Det ena är att demokrati är överordnat effektivitet som grundbult i ett ändamålsenligt och fungerande samhällsbygge; effektiva organisationer, verksamheter och processer designas med utgångspunkt från en demokratisk ordning. Det andra är att en fungerande demokrati inte bara innebär välutvecklade former för medborgerligt inflytande via direkt påverkan eller representation utan också att de offentliga och demokratiska institutionerna tillhandahåller en effektiv och därigenom legitim verksamhet. En undermålig verksamhet som inte möter medborgarnas behov och eller efterfrågan riskerar också att leda till att det politiska systemet och de ideologier, strategier och beslut som ska styra verksamheten ifrågasätts. Detta innebär samtidigt

och omvänt att en väl fungerande och tillförlitlig verksamhet stödjer demokrati och demokratiutveckling. Honnörsordet är således tillförlitlighet (se mer ingående resonemang om begreppet i Björk och Tengblad, 2023) och inte tillit och kanske inte heller trygghet eftersom det borde vara en självklarhet i ett ordnat och upplyst samhälle. Tack för ordet.

Referenser

Berggren, Niclas, 2024

”Politiken saknas i debatten om överskottsmålet”. Essä i Smedjan 19 februari

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

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

Brorström, Björn, 1990

”Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell”. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport, nr 4

Brorström, Björn, 2023

”Styrning. Ideologier och reformer under ett halvt sekel. Från programbudgetering till Tillitsbaserad styrning och ledning, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 187

Brorström, Björn, 2024

”Akademisk frihet är allas ansvar”, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 190

Brorström, Björn och Gustaf Kastberg, 2006

”Förutsättningar för effektiviteten i kommuner och landsting – en kombination av flera perspektiv”. I ”Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter”, Stockholm: Rapport till ESS, sid 9–30

Hardin, Garrett, 1968

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

Hirschman, Albert O., 2013

”Against Parsimony. Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse” I ”The Essential Hirschman” New Jersey: Princeton University Press, sid 248–264

Hodgson, Geoffrey M, Warren J Samuels och Marc R Tool, 2006
"Institutional and Evolutionary Economics". Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.

Jönsson, Sten och Rolf Lundin, 1979
"Den kommunala budgetprocessen. Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering". Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.

North, Douglass C., 1990/1993
"Institutionerna, tillväxten och välståndet". Stockholm: SNS Förlag.

Ostrom, Elinor, 1990
"Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions". Cambridge: Cambridge University Press.

Olson, Mancur, 1982
"The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities", Yale University Press.

Putnam, Robert D., 1993/1996
"Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien". Stockholm: SNS.

Quinn, Robert E. och John Rohrbaugh, 1981
"A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness". Public Productivity Review

Schmid, Allan A. 2006
I Hodgson, Geoffrey M, Warren J Samuels och Marc R Tool, "Institutional and Evolutionary Economics". Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited, sid 104-108

SOU 2018:47
"Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn". Stockholm.

Williamson, Oliver, E. 1975
"Markets and Hierarchies" New York: The Free Press

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning
i Västsverige**

Box 171
431 22 Mölndal
Tel 0703-41 65 17
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se