

Bokrecensioner

Effektivitet och styrning i statliga myndigheter

Recenseras av Sven Siverbo

Redaktörer för boken är Sven Modell och Anders Grönlund

Boken är utgiven av Studentlitteratur och omfattar 279 sidor

Redaktörsboken *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter* är ett efterlängtat läromedel för dem som är intresserade av att fördjupa sina kunskaper om hur staten styr myndighetssektorn. Boken innehåller tio välskrivna kapitel som sammanlagt sju personer har bidragit till. I det första kapitlet som är skrivet av redaktörerna Sven Modell och Anders Grönlund sker en introduktion och teoretisk översikt. Författarna inleder med att beskriva fenomenet New Public Management (NPM) och dess implikationer såsom "ökande fokusering på effektivitetsmätning, utvärdering och uppföljning, ett ökande inslag av avreglering och decentraliserat beslutsfattande samt införandet av olika former av marknadsmekanismer" (sidan 11). De konstaterar att de statliga myndigheterna har påverkats av NPM-trenden, inte minst genom att deras uppdragsgivare blivit allt mer intresserade av vilka effekter myndigheternas verksamhet orsakar. Det är viktigt för myndigheterna att mäta och visa upp effektivitet. Den teoretiska inriktningen är nyinstitutionell organisationsteori (NIO). Det är en teori som emellanåt beskylls för att överbetona organisationsformers symboliska betydelse, men denna eventuella svaghet hanterar författarna genom att tydligt uttrycka att de inte avfärdar styrmodeller och effektivitetsmätningars instrumentella betydelse. Huvudsyftet med kapitlet är att definiera effektivitet men också att problematisera effektivitetsmätningar. Det senare är en ambition som återkommer i flera av bokens kapitel. Författarna konstaterar att de mest informativa effektivitetsmåten och utvärderingskriterierna

paradoxalt nog är de som fått minst genomslag i praxis. Den huvudsakliga förklaringen är att dessa mått är svårast att knyta till en myndighets aktiviteter. Därför väljs istället mindre intressanta effektivitetsmått, men de går åtminstone att koppla samman med myndigheternas åtgärder. Modell och Grönlund menar att det borde vara möjligt att kombinera dessa båda typer av mått. I kapitlet beskrivs det som visar sig vara en av de röda trådarna i boken, nämligen att målstyrning är en styrteknik som är svår att kombinera med andra styrformer eftersom det skapar konflikterande styrsignaler. Boken innehåller flera kapitel med empiri från den statliga sektorn som utgör exempel på denna svårighet.

Kapitel 2 som är skrivet av Sven Modell inleds med ett resonemang om vad som utmärker ett organisatoriskt fält och hur institutionaliseringsprocesser äger rum däri. Modell beskriver vad som ligger bakom institutionalisering och institutionell förändring inom organisatoriska fält. Han konstaterar att den statliga myndighetssektorn – som ju är i fokus i boken – utgör ett organisatoriskt fält och beskriver utvecklingen av styrmodeller i den statliga myndighetssektorn. Poängen i kapitlet är tydliggörandet av att myndigheternas mål- och resultatstyrning har institutionaliserats sedan slutet av 1980-talet men samtidigt kompletterats med kvalitets- och processtyrning och medborgarorientering, samtidigt som en hel del av den gamla detaljstyrningen lever kvar. Det är en bra beskrivning av hur nya idéer om styrning hela tiden uppkommer men där samtidigt mycket av det gamla lever kvar som ett slags sediment. Det är också en beskrivning av hur ett icke-kompatibelt styrsystem med konflikterande styrlogiker uppkommer. Författarna konstaterar att mål- och resultatstyrningen har blivit kvar trots att en hel del problem med modellen har uppdagats och tolkar det som att modellen blivit relativt starkt institutionaliserad. Här väljer författaren uppenbarligen en annan definition på begreppet institutionaliserat än de forskare som betraktar något institutionaliserat som för-givet-taget. Sådant som tas för givet utsätts sällan för ifrågasättande. Kapitlet avslutas med ett resonemang kring hur organisationer trots inter-institutionell inkompatibilitet (konflikterande styrlogiker) kan fungera. Svaret antas vara att styrmodellerna särkopplas från varandra.

Ett fall där institutionella motsättningar efterforskas och analyseras, beskrivs i kapitel 3, som även det är skrivet av Sven Modell. I fokus står högskolesektorn som, enligt författaren, är ett kardinal exempel på organisation som möter institutionella motsättningar, och frågan är hur det hanteras. Modell konstaterar exempelvis att det som borde ha blivit en clash mellan styrning mot produktivitetsmål och kvalitetsmål inte blivit särskilt uppmärksammat (även om det inte undgått kritik) eftersom en särkoppling har skett. Denna särkoppling sker i kombination med både anpassning och aktivt motstånd från universitet och högskolor. Exemplet från högskolevärlden visar, enligt författaren, att fenomenet särkoppling inte enbart ska ses som en organisations svar på ett externt tryck utan att "särkopplingar även kan institutionaliseras på en mer övergripande nivå i organisatoriska fält" (sidan 82).

I bokens fjärde kapitel – återigen skrivet av Sven Modell – är det erfarenheter från studier av de tre myndigheterna Skatteverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Statistiska centralbyrån (SCB) som avrapporteras. Fokus i kapitlet förefaller vara placerat på vilka problem som uppkommer vid effektivitetsmätningar men också på vad som i praktiken händer med styrningen när kund- eller medborgarorientering införs. En intressant notering från studierna är att myndigheterna har svårt att finna objektiva mått på yttre effektivitet och istället intresserar sig för subjektiva perceptioner i form av brukarnas uppfattningar. Intresset för dessa mått är emellertid inte så stort att det tränger bort dominansen av prestationsmätning och detaljstyrning i den interna styrningen. Paradoxalt nog förefaller istället inslagen av denna form av styrning öka när organisationerna blir kundorienterade.

Banverket och Vägverket är de organisationer som behandlas i bokens femte kapitel. Författaren Fredrika Wiesel fokuserar på vilken betydelse graden av konkurrensutsättning har för kundorientering och kundorienterad effektivitetsmätning. Wiesel förutspår bland annat att det i kundorienterade myndigheter uppkommer behov av att bemästra konflikten mellan kundernas och uppdragsgivarens (statens) önskemål. Av de två fallstudierna framgår att de producerande enheterna blivit mer fokuserade på inre effektivitet och på yttre effektivitet i form av kundnöjdhet, men att det förra tycks dominera över det senare. Myndigheterna går en form av balansgång mellan kundernas och uppdragsgivarnas krav men tycks vara mest lyhörda för uppdragsgivarnas, vilket vittnar om vilken intressent som i slutändan är viktigast.

I det sjätte kapitlet inriktar sig Eva Wittbom på hur ekonomistyrning kan användas för att nå jämställdhetsmål. Ekonomistyrning syftar till att öka organisationers måluppfyllelse och det gäller även mål om jämställdhet. Problemet är att målstyrning inte blir särskilt kraftfullt om det är svårt att mäta måluppfyllelse, vilket är fallet när det gäller jämställdhetsmål, menar författaren. Kapitlet inleds med en informativ genomgång om jämställdhet och genus, vilken kan bli mycket värdefull för universitets- och högskolelärare som vill diskutera ekonomistyrning ur ett genusperspektiv. Därefter avrapporteras fallstudier från Banverket och Vägverket. Fallen illustrerar svårigheterna med att praktiken få genomslag för jämställdhetsmål i statliga myndigheter; i de båda fallen i form av hinder mot "ett jämställt transportsystem" (sidan 152). Problemen med att finna relevanta mätetal som förkroppsligar denna målsättning, medför att målet inte beaktas i den interna styrningen, vilket får följden att styrsystemet paradoxalt nog förhindrar måluppfyllelse.

I kapitel sju inriktar sig Anders Grönlund och Nils-Olov Norlander på försvarsmaktens effektivitet och trovärdighet. Åter riktas uppmärksamheten mot att myndigheter ofta har svårt att visa vilka effekter deras verksamhet har. I försvarsmakten tillkommer att en pågående omorientering från invasionsförsvar till insatsförsvar skapat förvirring kring vilka verksamhetens framgångskriterier är. Grön-

lund och Norlander pekar på att försvarsmakten numera inte enbart kan peka på aktiviteter och prestationer utan även måste "förklara och motivera sin legitima existens" (sidan 172). Det är emellertid oklart om detta nya ansvar är en följd av övergången till insatsförsvar eller om det är en naturlig utveckling i NPM-anda likt i många andra myndigheter. I kapitlet betonas ansvarsfrågan och författarna funderar kring i hur stor utsträckning en myndighet kan göras ansvarig för effekter som de egentligen inte kan påverka särskilt mycket. Författarna menar dock att det i slutändan är försvarsmaktens förmåga att framstå som trovärdig som är den önskade effekten av deras verksamhet. Eventuellt hade kapitlet berikats av ett fördjupat resonemang kring om det är lättare eller svårare att finna framgångskriterier för ett insatsförsvar än ett invasionsförsvar.

I kapitel åtta visar Anders Grönlund, Jessica Karlberg och Susanne Tiderman upp ytterligare ett exempel på myndighet som har svårt att mäta effekterna av deras åtgärder, nämligen Naturvårdsverket. På samma sätt som i kapitlet innan funderar de kring hur ansvar ska utkrävas för effekter (eller avsaknad av effekter) som ingen myndighet egentligen kan påverka mer än på marginalen. Naturvårdsverkets inverkan på miljöeffekter är utan tvekan ett bra exempel på problematiken. Författarna intresserar sig även för hur en myndighet kan styra andra i riktning mot miljömål. Eftersom det är svårt att värdera effekterna av Naturvårdsverkets aktiviteter måste intresset riktas mot myndighetens aktiviteterna i sig och utförda prestationer. Det får ske utifrån ett antagande om att det finns en kausal koppling mellan vad verksamheten presterar och effekter på miljön. Exempelvis antar myndigheten att det finns en koppling mellan positiva miljöeffekter och antalet rekvirerade faktablad, allmänna råd och handböcker. Verket har dock kritiserats för att alltför sällan undersöka att det faktiskt föreligger ett sådant kausalt samband. I vissa av Naturvårdsverkets verksamheter är det möjligt att finna och mäta betydelsen av myndighetens prestationer. Dessa så kallade förvaltningseffekter särskiljer författarna från miljöeffekter som uppkommer även av andra aktörers åtgärder och av yttre svårpåverkbara faktorer. Problematiken med att koppla samman miljöeffekter med Naturvårdsverkets aktiviteter och prestationer innebär, enligt författarnas bedömning, att det blir upp till betraktaren att bedöma verkets effektivitet.

I det nionde kapitlet gör Sven Modell en utblick över NPM i andra länders statsförvaltningar och hans val faller på Storbritannien, Nya Zeeland och USA. Han visar att införandet av målstyrning i Sverige kom senare än i Storbritannien, samtidigt som på Nya Zeeland och före USA. I övrigt uppvisar Sverige både likheter och skillnader i förhållande till de tre andra länderna avseende reformkontext, implementering och utfall. Implementering av nya reformer i Sverige syns i ett internationellt perspektiv ske i ganska maklig takt men ändå med ett kraftfullt genomslag. Modells bedömning är att det hänger samman med den låga graden av tvång som brukar används i Sverige, vilket skiljer sig en del från många andra länder.

I det tionde och avslutande kapitlet sammanfattar Sven Modell och Anders Grönlund bokens bidrag och ger oss några avslutande reflektioner. De konstaterar att det finns ett ökande intresse för att värdera effekter av myndigheternas verksamhet – både från forskare och från praktiker – men att det saknas studier om hur kunskap om effekter används i styrningen av myndigheter. Författarna sammanfattar de problem som är förknippade med effektivitetsmätningar och återvänder till observationen att kundnöjdhetsmätningar förefaller bli ett allt populärare effektmått – även där mer objektiva effektmått finns att tillgå. Fortfarande tycks dock de traditionella prestationsmåten dominera i den interna styrningen. I ett avslutande resonemang visar Modell och Grönlund att de glapp som ofta observeras mellan en styrtekniks principer och styrningen i praktiken inte behöver ses som misslyckanden eller irrationalitet, vilket vissa forskare i den nyinstitutionella traditionen tenderar att göra. Istället ska det ses som ett resultat av ett komplext samspel mellan "tekniska, politiska och institutionella rationaliteter" (sidan 246) som bland annat ger upphov till icke-kompatibla styrtekniker. Framtida forskningsansträngningar, menar författarna, bör ägnas åt att följa myndigheternas interna styrning för att utröna om effektmåtten med tiden kommer att ta större utrymme. Uppmärksamhet bör även riktas mot om myndigheterna ökar sina ansträngningar för att finna kausala kopplingar mellan sina ansträngningar och yttre effektivitetsmått. Idag förefaller det mest finnas antaganden om sådan kausalitet. Avslutningsvis finner de det motiverat att studera vilken betydelse det får att myndigheter har ansvar för effekter som de endast i marginell utsträckning kan påverka.

Effektivitet och styrning i statliga myndigheter är en mycket fängslande och välskriven bok men givetvis inte invändningsfri. Några påpekanden kan vara på sin plats. Kanske hade boken vunnit på att det emellanåt hade givits utförligare förklaringar till gjorda konstateranden, exempelvis till varför olika styrtekniker är inkompatibla. Eventuellt hade det kunnat föras ett mer omfattande resonemang på slutet där författarna återkom till och förtydligade varför styrteknikerna målstyrning, processtyrning, kundorientering och kvardröjande detaljstyrning inte alltid trivs så bra ihop och varför målstyrning försvårar myndighetsövergripande samverkan. Det hade gjort boken enklare att förstå för studenter och praktiker. Betydelsen av flerdimensionell uppföljning av myndigheters verksamhet (exempelvis med balanserade styrkort) förefaller gå förlorad när författarna väljer att betona spörsmål som är kopplade till nyinstitutionell organisationsteori och effektmätningssproblematik. Det är lite synd men förklaras sannolikt av att författarna avstått från att intressera sig för effekterna av de olika styrtekniker som behandlas. Den som är intresserad av vilka effekter de senaste styrtekniker som införts i myndigheterna fått, får läsa en annan bok. Kanske är det lite paradoxalt i en bok som handlar om effekter – men bara lite, eftersom det är andra former av effekter som boken utger sig för att handla om. Slutligen hade det varit vällovligt om effektivitetsbegreppet hållits lite mer entydigt än det gör i kapitlen sju och åtta. Och för övrigt blir det

aldrig riktigt tydligt vad poängen är med att döpa om ansvar för resurser, aktiviteter, prestationer och effekter till olika grekiska bokstäver.

Det dominerande intrycket av boken är emellertid att den både är empiriskt och teoretiskt stark. De empiriska beskrivningarna och analyserna är bidrag i sig själva men till det läggs klargörande resonemang om effektivitetsbedömningar och - inte minst - en utveckling av den nyinstitutionella organisationsteorin. Det görs en viktig problematisering av ekonomistyrning av myndigheterna i allmänhet och av prestationsmätning i synnerhet. De målande empiriska beskrivningar påvisar inte bara särkoppling som fenomen utan ger även underlag för en förklaring till varför särkoppling uppstår. Det är välgörande med studier som stärker det icke-cyniska synsättet på särkoppling, vilket bland andra även företräds av den norske organisationsforskaren Kjell Arne Røvik. Boken är säkert mycket användbar på fördjupningsutbildningar i företagsekonomi men den är helt nödvändig på ekonomistyrningskurser i förvaltningsekonomi, exempelvis på Förvaltningshögskolan.