

## Det demokratiska underskottet

av Bengt-Åke Wennberg och Monica Hane, Samarbetsdynamik AB

Det har rapporterats att New Public Management (NPM)<sup>1</sup> i många fall leder till en destruktiv "pinnajakt". Pinnajakten förstör verksamheten. Styrningen gör att medarbetarna störs i sina försök att vara professionella och göra ett gott jobb. De drivs att uppnå "pinnar" snarare än det goda resultat som alla är ute efter.

Istället för att göra vad man är satt att göra måste man fylla i blanketter, rapportera, redovisa och dokumentera. Istället för att accepteras och uppskattas för sitt ansvar och sin professionalitet läggs verksamheten upp så att man i efterhand kan bli granskad för om man följt givna direktiv. Detta upplevs som att man misstror medarbetarens professionella kunskande.

NPM är bara en av ett stort antal av byråkratiska och hierarkiska strategier som bygger på en olämplig grundtanke. De som introducerar dem hävdar att de bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet. Som vi skall visa i denna artikel bygger de, och den empiri som den konventionella vetenskapen använder sig av, emellertid enbart på vad som tidigare gjorts och hänt. Denna empiri är ofullständig och ofta missvisande. Underlaget är därför inte tillräckligt för att säkra att styrningen fungerar nu och i en framtid

Detta beror på att aktörerna är autonoma och väljer att handla efter vad de i det aktuella nuläget tror om situationen. Skeendet "växer fram" steg för steg där varje beslut för sig av aktörerna kan uppfattas logiskt och önskvärt men där skeendet i förlängningen totalt sett kan leda i fördärvet. I praktiken visar sig därför många av de moderna byråkratiska systemen och ledningsstrategierna leda till *motsatsen* till vad man förutskickar.

Detta fenomen har vi kallat *kontrafinalitet*. Vi vill med denna artikel påvisa att den kontrafinalitet som uppstår har sin grund i ett missförstånd ifråga om hur ett kollektivt handlande växer fram och vad som löpande kan göras för att det kollektiva handlandet skall bli effektivt.

---

<sup>1</sup> NPM är en ledningsfilosofi som innefattar en omfattande uppföljning, dokumentation och styrning medelst nyckeltal som man fastställt som framgångsfaktorer för en verksamhet. För arbetsförmedlingen kan det exempelvis vara antalet samtal eller besök som registreras mellan arbetssökande och handläggare. För en mottagning kan det vara antalet "avklarade" patienter etc. Många medarbetare kallar denna typ av styrning och uppföljning för att de måste lösa sodukoproblem istället för att hantera vad de egentligen skall göra.

## Det demokratiska underskottet

Den bristande förståelsen för det kollektiva handlandet och fasthållandet av olämpliga vetenskapliga metoder har medfört att byråkratiska system och dagens styrning formas utifrån alltför ytliga kunskaper om verksamheten. Denna ytliga kunskap beror i sin tur på en brist på demokratiska procedurer genom vilka mångfalden av olika erfarenheter och aktörernas egen förmåga att påverka skeendet kan få genomslag.

Detta skapar en självmotsägelse. Samtidigt som man i dag talar så mycket om betydelsen av kompetens så hindrar många av de byråkratiska system som byggs upp att man drar full nytta av praktikers erfarenheter när det gäller att i stunden hantera mångfasetterade, svåra och skiftande situationer.

Inte nog med att styrningen leder till oönskade resultat. Kontrafinaliteten har också allvarliga konsekvenser för klimatet i samarbetsystemet. När det inte blir så som ledningen förutskickat, eller så som medarbetare och medborgare ser som önskvärt, förlorar medarbetarna förtroendet för sin ledning och ledningen för sina medarbetare. Det uppstår ett ömsesidigt misstroende. Detta misstroende förstärker den olämpliga styrningen. Den olämpliga styrningen förstärker i sin tur det beteende som är grunden till kontrafinaliteten.

Exempel: Eftersom det inte blir som ledningen tänkt och hoppats när man inför ett NPM-system ser sig ledningen tvungen att skärpa kontrollen av att den införda styrningen efterföljs. Kraven på granskning och dokumentation ökar. Eftersom medarbetarna misstror ledningen så försöker de ändå, men i hemlighet, och så långt som möjligt, göra vad de anser "bäst" för sig, för andra och för verksamheten. Detta framgår inte av dokumentationen. Därmed agerar de inte som konstruktörerna av systemet förutsatte att de skulle göra. De önskvärda effekterna uteblir. Verksamheten blir allt mer ostyrbar. Misstron ökar. Vad har gått fel?

## Byråkratins särprägel

Kontrafinalitet visar sig i vår tid vara allt vanligare. Detta är förbryllande för många. Vi är vana vid att byråkratiska system och olika styrningsförsök fungerar. När de fungerar väl så beror detta på att medarbetare och medborgare accepterar och följer de principer, de rutiner, den plan och den organisation som har beslutats. Medarbetare och medborgare gör detta i eget intresse. Den byråkratiska strukturen och olika ledningsåtgärder är nödvändiga. De ordnar tillvaron för aktörerna och skapar en för dem oproblematiserad samverkan med andra aktörer i systemet. Därmed blir samarbetet mer effektivt och störningsfritt.

Framgången är emellertid en paradox. Människan är också autonom. Att människan är autonom betyder att hon *inifrån* sig själv väljer att agera som hon gör. För att byråkratin skall fungera måste individen därför *välja* att underställa sig den plan eller de principer som presenteras. Denna tanke har varit grunden för vår representativa demokrati och återfinns i åsikten att olika beslut skall "förankras" i organisationen.

Fram till nu har man sett det som tillräckligt att medarbetare och medborgare fått "demokratiskt" inflytande över det styrande systemet. Detta betyder att man påverkat ledningens agerande genom sina representanter eller direkt genom att delta i beslutsfattandet. Fokus har således legat på att man på olika sätt medverkat i och haft inflytande på själva beslutet och på de rationella övervägandena. Om detta har skett, förväntas man därefter att vara solidarisk mot de system som skapats och den ordning som fastställts.

Erfarenheten visar emellertid att den viktigaste effekten av dessa demokratiska procedurer är att individerna, genom att vara engagerade i den process som *föregår* beslutet, får förståelse för vad beslutet innebär för dem i deras praktik och hur det system som skapas är tänkt att fungera för dem och för helheten. Genom en sådan förståelse kan de identifiera sig med de principer, riktlinjer och rutiner som de anpassar sig till och ställer upp på. Det är den demokratiska dialog som föregår beslutet, snarare än beslutet som sådant, som är en viktig faktor för acceptans och gemensam styrning.

Det är en fråga om perspektiv. Beslut och riktlinjer måste formis utifrån ett praktiskt och professionellt perspektiv som aktörerna känner igen. Framväxten av sådana riktlinjer kallas ofta "*demokrati som process*".

Den representativa demokratin, så som den tidigare utövades, har således fungerat som motor också för uppkomsten av demokrati som process. Beslutsfattandet har emellertid allt mer akademiserats och analyserna börjar att allt mer ensidigt göras av experter och enskilda utredare. Detta har gjort att det med tiden blivit allt svårare att uppnå den nödvändiga samstämmigheten och fånga medarbetares och medborgares engagemang i de frågor som diskuteras.<sup>2</sup>

Gapet till de egna medarbetarnas professionalitet och medborgarnas erfarenheter har ökat. Styrsystemen har därmed blivit allt mer orealistiska och allt mer förlorat i trovärdighet.

### **Framväxten av det individualistiska projektet**

Människor har i högre grad än förr blivit självmedvetna och ser sin sociala identitet som viktig. Man vill kunna se sig i spegeln och vara stolt över vad man gjort med sitt liv. Det handlar då inte bara om enkla val, som i vilken skola man skall gå eller var man skall bo, utan också om mer djupgående ställningstaganden om hur man skall leva sitt liv. Denna inställning är en konsekvens av moderna människors ökade medvetenhet om sig själva.

Detta medvetande begränsar sig inte bara till nuet. Det sträcker sig också bakåt och framåt i tiden. Individen kan föreställa sig själv i en framtid där hon ser bakåt på sina handlingar. Individen förväntas således *redan i nuet* reflektera över – "Vem blir jag när jag i efterhand ser mig som en som har handlat så eller så?".

För en person som berömmar sig av att vara självständig och unik är det inte längre självklart attoreflekterat anpassa sig till och ställa upp på olika regelsystem och riktlin-

---

<sup>2</sup> Se Göransson B (2011): Tankar om politik. Falun: Ersatz.

jer. Man kan heller inte alltid oreflekterat acceptera de värderingar och grundtankar som en yttre styrning bygger på.

Frågan om hur byråkratiska system och styrning skall utformas för att få acceptans och uppslutning hos medarbetare och medborgare har därmed blivit allt svårare att besvara. Därför ökar kraven på den demokratiska dialogen. Grova generaliseringar som bortser från människans önskan om självmedvetenhet och en egen identitet kan inte längre göras trovärdiga.

Detta betyder inte att styrning och olika byråkratiska system kan undvaras. De behöver bara utvecklas. Styrning och system skall i dagens samhälle också bidra till en ökad förståelse och transparens för vad som sker och hur man som medarbetare och medborgare bäst kan agera för att främja det gemensamma.

Styrsystem och demokrati skall stödja, inte blockera, människors professionalitet, ansvarstagande och vilja att samarbeta. Istället för att försvåra samarbetet skall de göra det mer oproblematiskt. Otillräckliga byråkratiska system och olämplig styrning skapar störningar och problem både i verksamheter och i samhället.

### **Teorin om kollektivt handlande**

För att komma motverka dessa störningar måste man överge den enkla hierarkiska och byråkratiska modell som man hittills använt. I denna uppfattas samverkan uppstå genom att individerna underordnar sig en överordnad kraft – en plan eller en ledning. Denna modell leder till att man, när det inte fungerar, kritiserar och diskuterar antingen individen eller "planen".

Mycken tid och många resurser läggs ner på att fundera över den "rätta" ideologin och den "rätta" styrningsmodellen. Man borde istället lägga tid och arbete på att fundera över det som betyder något – det vill säga samarbetet och samspelet mellan de aktörer som är berörda och vad de behöver veta för att bättre kunna göra sitt jobb.

En modell som skiljer sig från den hierarkiska modell som vanligen används är "teorin om kollektivt handlande". Denna postulerar att mänskligt agerande beror av hur man "tror" att de andra, som ingår i systemet, kommer att agera. Modellen utgår från att människan inte bara tolkar vad som sker i nuet utan också har förmåga att observera ett tidsmässigt längre skeende. Detta är en kunskaps-, erfarenhets- och träningsak.

Hur lång tidssekvens vi kan överblicka varierar beroende på individ och kunskapsnivå. Grundförmågan att greppa över en längre tidsperiod är emellertid central eftersom den bestämmer hur vi tror att andra kommer att agera och reagera när vi gör som vi gör.

Genom att aktörerna inbegriper framtiden i sitt handlande så gäller inte den konventionella vetenskapens empiriska kriterier. Framtiden kan inte se ut som det som varit. När berörda individer vet vad de vet och tror vad de tror kan handlandet ta helt andra utgångspunkter. Framtida reaktioner och gensvar kan inte i förväg förutses och bestämmas genom att enbart studera det förflutna om det inte handlar om enkla, likartade och upprepade situationer som att mötas i en dörr eller utbyta hälsningar. I komplexa situa-

tioner som av aktörerna uppfattas som unika och nya kan gjorda överenskommelser behöva ändras när utfallet börjar visa sig.

Exempel: I TV-programmet "Lönesänkarna"<sup>3</sup> intervjuades Kjell-Olof Feldt om varför man inom socialdemokratin trodde att återhållna lönekrav och därmed en ökad lönsamhet hos näringslivet skulle stimulera aktörerna att expandera, erbjuda fler arbetstillfällen, och därmed minska arbetslösheten.

Denna åsikt grundade Kjell-Olof Feldt på samtal med den tidens makthavare inom näringslivet. När det kom till kritan visade det sig emellertid att aktörerna inte tyckte att det fanns några sådana investeringar att göra. Vinsterna användes istället till ökade utdelningar och spekulation. Den stimulans som skulle gynna löntagarna och transaktionsekonomin i Sverige, och som Kjell-Olof Feldt hade räknat med, uteblev. Åtgärden gynnade istället den finansiella ekonomin på löntagarnas och samhällets bekostnad.

Exemplet visar att man inte kan förutsätta att det går att styra en verksamhet eller ett skeende genom en statisk plan och förenklade nyckeltal som bygger på utvärderingar av vad som tidigare hänt – hur väl utförda dessa utvärderingar än är. Moderna människor handlar annorlunda än de tidigare gjort när de blir medvetna om det skeende som har varit och tror sig se tänkbara framtida konsekvenser av detta och sitt handlande i nuet.

De demokratiska processerna måste därför pågå ständigt, så att nya ambitioner, erfarenheter och kunskaper som påverkar det kollektiva handlandet, visar sig och kan inkluderas i samarbetet. Den representativa demokratin, som den i dag utvecklats, är då otillräcklig och måste kompletteras med samtal och nya institutioner.

### **De demokratiska processernas karaktär**

Vill man undvika obehagliga överraskningar måste man därför ständigt undersöka och synliggöra grunderna för det kollektiva handlandet. Man kan inte nöja sig med att man tror att man vet vad människor faktiskt önskar sig och kommer att göra. Man kan inte heller utgå från att de i evighet håller sina överenskommelser.

Kollektivt handlande är en serie val där en aktörs val triggar de andras i en oändlig serie. Man måste därför veta vad de, som måste samverka, i varje ögonblick "tror" om varandras intentioner och, inte minst, hur man tror att man själv och andra kommer att se sig själva i ljuset av detta samspel.

Den byråkratiska utgångspunkten att det handlar om faktabaserad rationalitet måste därför kompletteras med att det också handlar om en fördjupad förståelse av mänsklig rationalitet.

De som vill förstå och påverka det kollektiva handlandet möter således i vår tid en speciell problematik som till en början kan verka oöverskådlig. Ett möjligt sätt som vi har

---

<sup>3</sup> <http://www.svtplay.se/video/1031746/lonesankarna/?beskrivning=1>

valt att använda för att bättre förstå och överblicka det kollektiva handlandet är att använda oss av det vi kallar diskurser.

Diskurser är "så som det diskuteras och samtalas om något". Samtalen beskriver hur en handlingssekvens *brukar* uppfattas och beskrivas och hur den brukar tolkas av de som är med i den och av de som utifrån observerar den. Debatter, diskussioner, texter och samtal där man står i nuet och ser bakåt och framåt kan då ge en mängd intressanta upplysningar. Man kan exempelvis "höra" om det finns en samstämmighet i tolkningen av skeendet eller om något perspektiv undertrycks på bekostnad av ett annat.

### **Konsekvenser**

För att mänsklig samverkan skall fungera oproblematiskt och effektivt måste det självklart finnas planer, principer, organisationer och rutiner. Det är också viktigt att det finns någon typ av ledningsfunktion.

Eftersom de resultat som måste skapas numera kräver samarbete mellan många, olika, självständiga och professionella aktörer så måste denna ledningsfunktion se annorlunda ut i dag än den gjorde förr. Det är bara om medarbetare och medborgare uppfattar att det byråkratiska system som skapas, och den ledning som utförs, skapar mening för deras agerande som den kan omvandlas i en sådan samverkan som leder till vad man ställt upp som ambition eller mål.

Skälet till detta är förstås att vi måste släppa tanken att det är ledningen, planen och styrsystemen som skapar utfallet. Det är de av planen och principerna berörda aktörerna som aktivt skapar det önskade skeendet genom att de blir allt mer införstådda med vad som behöver göras. Om de inte förstår eller är införstådda med detta så kan de heller inte vara med att skapa det.

Det grundläggande problemet ligger således varken i medarbetarnas och medborgarnas inställning och egenskaper eller i den yttre formen av samordning och ledning. Den stora svårigheten består i att *genom demokratiska samtal* skapa en sådan djupare förståelse för samhälle och verksamhet så att alla, medarbetare och medborgare, kan vara med att förverkliga samarbetets inneboende potentialer. Då duger inte ytliga, okunniga och triviala generaliseringar av den typ som präglar NPM och som vi beskrev i början av artikeln. De snarare förvärrar än förbättrar situationen.

En god sak är att man kan klarlägga om man lyckats med den demokratiska processen genom att observera och analysera de diskurser och samtal som genereras om de frågor som är aktuella. Genom en sådan analys blir det ofta möjligt för alla aktörer att se frågorna i ett annat ljus, vilket i sin tur stärker den demokratiska processen. *Diskursiva analyser* blir då ett viktigt hjälpmedel för organisationsutveckling.