



Tom S. Karlsson och
Cemil Eren Firtin

Den hyperrationella förvaltningens hot mot offentlig sektors framtid

I korthet

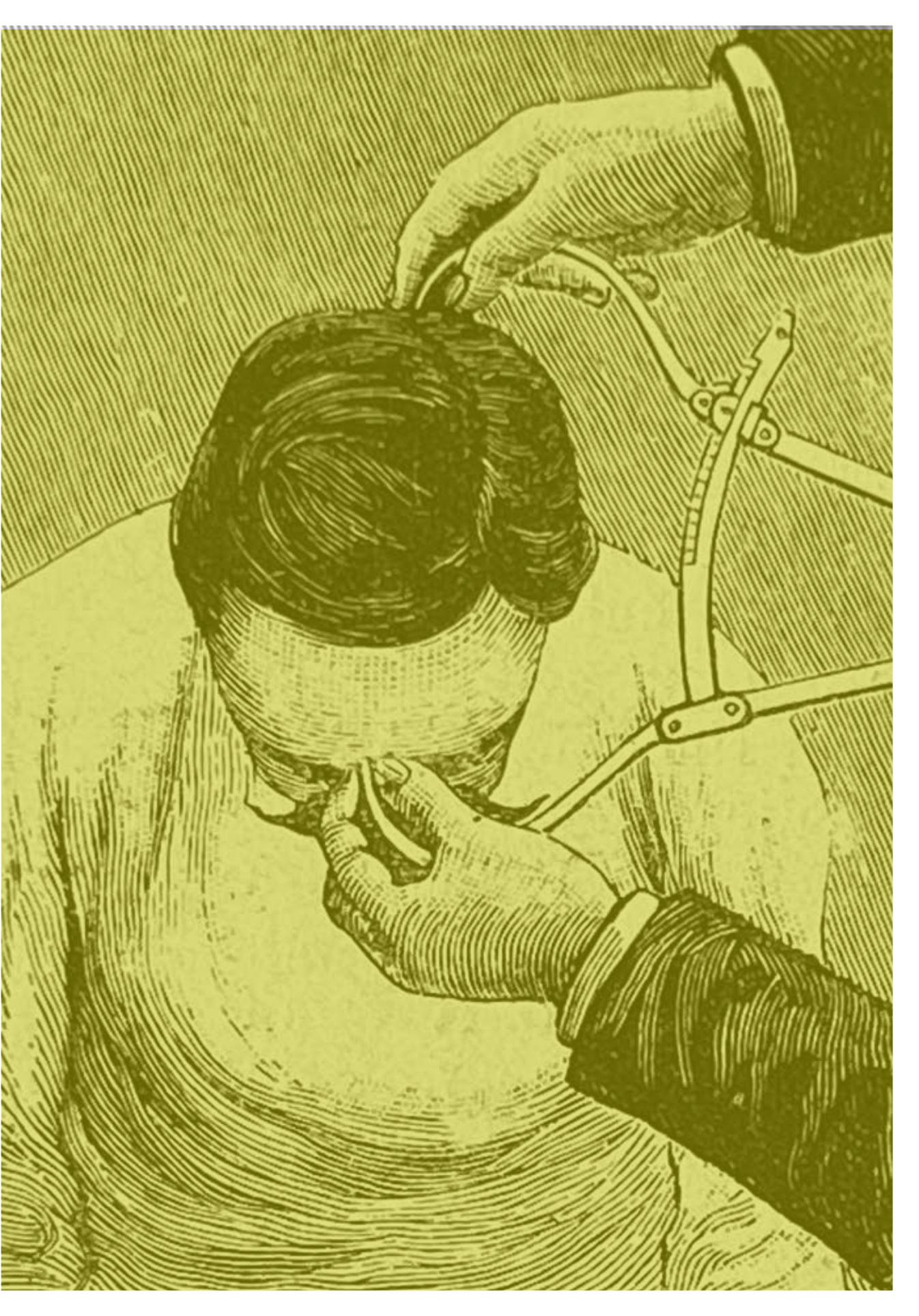
Hyperrationalisering undergräver den offentliga sektorns möjlighet att vara relevant för medborgarna. ■

De senaste decennierna har utvecklingen i den offentliga sektorn gått mot att mäta mer och mer i syfte att hitta utrymme för effektivisering, smartare användning av offentliga medel och utveckling av nya arbetssätt. Tilliten till det mätbara, till siffror och mått, till grafer och utvecklingskurvor har kanske aldrig varit lika stor som nu. Det finns en lockelse i siffror, de skapar en illusion av objektivitet och baseras på en tro om att det går att fatta rationella beslut och skapa transparens i alla lägen. Fem myror är som bekant fler än fyra elefanter.

Låt oss börja med två exempel.

Mitt under brinnande coronapandemi överöstes Sverige och världen med mått och mätningar av alla de slag. Uppgifter om antalet testade, infekterade och avlidna individer nationellt och globalt kompletterades efter en tid med uppgifter om hur många som vaccinerats i olika regioner, länder och världsdelar. Syftet var att försöka kontrollera framfarten hos en sjukdom som vi i allmänhet visste väldigt lite om. Krisen som plötsligt hade uppstått hanterades genom försök att synliggöra något abstrakt och göra det mätbart för att sedan kunna hantera dess konsekvenser och skapa beslutsunderlag för politiker och myndigheter med uppgift att fastställa rekommendationer och restriktioner. Till synes objektiva mått gav sken av en tydlig strategi i en för övrigt kaosartad tillvaro. Osäkerheten minskades och en idé om förutsägbarhet skapades, trots att vi egentligen ingenting visste.

I en annan situation, långt mindre akut än hastigt uppkomna pandemier, mäts, vägs och värderas utbildningsverksamhet. Ett axplock av kvantitativa indikatorer som gäller för dessa verksamheter är antal elever, antal legitime-





Mätandet blir förstärkt och placerat i centrum, samtidigt som den faktiska verksamheten blir sekundär”

rade lärare per elev och antal godkända betyg. Listan kan göras lång. Det arbetas intensivt med att försöka synliggöra brister i utbildningssystemet genom att hitta på och använda indikatorer för svårbegripliga fall, till exempel likvärdighet i utbildning. Skolverket (2020) skriver att sådana indikatorer hittas genom ” trovärdig och beprövad statistisk information om likvärdighet, som kan presenteras i text, tabeller eller diagram”. Ett annat arbete handlar om bedömningen av skolors arbete med så kallade förädlingsmodeller, ”som används för att kvantitativt beskriva hur enskilda skolenheter bidrar till sina elevers kunskapsprogression” (Tallberg 2019 s. 3).

De ovanstående exemplen handlar om hur kraft och energi läggs på att göra samhället mätbart, ett arbete där många antar att komplexa relationer kan förstås på ett lätt sätt. Det är en process av att försöka göra komplexa samband förståeliga genom att förvandla dem. Den här förvandlingen – när mätbarheten skapas – leder ofta till en förskjutning av siffrornas betydelse: från att ha varit representationer av något till att bli själva objektet i fokus. Vad vi menar är att arbetet med att skapa mätbarhet påverkar verksamheter och individer på ett sätt som gör att fokus läggs mer på nyckeltalen i sig än på den verksamhet som bedrivs.

Som ett led i en sådan strävan har mätande och kvantifiering historiskt sett kommit att ta en allt större plats i olika förvaltningskontexter. Tilliten till det kvantitativa och det mätbara – till siffror och mått, till grafer och utvecklingskurvor – har på detta sätt alltid varit framträdande. Det finns en lockelse i siffrorna, en tilltro till rationella beslut och att dessa leder till en efterföljande handling. Den här tilltron till det mätbara ser vi överallt i vårt samhälle. Statistik som påvisar kortare väntetid till läkaren ”bevisar” säkrad kvalitet i vården. Likvärdighet i skolan kan endast ”säkerställas” när den presenteras i text, tabeller eller diagram.

Offentliga organisationer lägger i dag mycket energi på att skapa eller hitta på den här typen av mått, för att sedan ägna tid och kraft åt att mäta dem. Tyvärr har dessa mått väldigt lite att göra med förmågan att uppnå på förhand definierade effektivitetsmål. Vi tolkar detta som att det inom den offentliga sektorn i dag finns en ökande grad av *hyperrationalitet*. Den grundläggande tilltron till möjligheterna med mätande har förvandlats till en *övertro på det mätbaras relevans*. Denna övertro har i sin tur inneburit en kategorisk hållning till det kvantifierbara och regelstyrda, vilket styr om uppmärksamheten till att handla om måtten och

inte verksamheten. Detta är vad vi kallar en *hyperrationell förvaltning*.

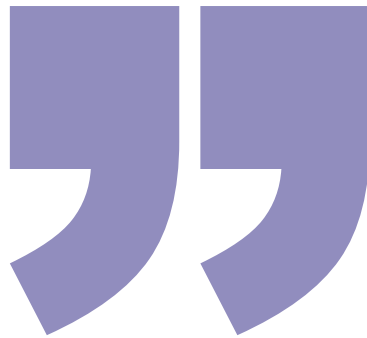
Men kvantifiering handlar också om att försöka göra det omätbara mätbart. Det handlar om att skapa mätbara uttryck för upplevelser av olika slag. Låt oss exemplifiera. Om det komplexa fenomenet *vårdkvalitet* ska beskrivas i kvantitativa termer brukar väntetid till läkare eller antalet patientmöten studeras. Korta väntetider eller många patientmöten tolkas som något positivt. Dessa siffror brukar viktas högt i analysen av *vårdkvalitet*, ofta högre än de (professionella) bedömningar som sker under möten. Även om väntetid i detta fall självklart ingår som komponent i *vårdkvalitet* så uppstår det ett problem då mötet reduceras till att handla om antalet minuter. Värdena används sedan för att göra allt från lönsamhetsbedömningar av läkaren, enheter och verksamheter,

till finansiering baserat på antal patienter, kvalitetsmätningar på ett sjukhus till kostnads-nyttanalyser i planering av folkhälsopolicy.

Det finns en rimlighet i att mäta och utvärdera den offentliga sektorns förmåga att leverera välfärd av hög kvalitet. Däremot ser vi i dag en utveckling där arbetet med mätandet leder till en förlo-rad relevans mellan måttobjektet (det som mäts) och praktiken (det som ska förstås).

Det är här som hyperrationaliteten träder in. Det är en intensiv tilltro till, och fokus på, att alla relationer, aspekter och processer som återfinns inom den offentliga sektorn kan inrymmas, tolkas och hanteras i en kalkyl. Mätandet blir förstärkt och placerat i centrum, samtidigt som den faktiska verksamheten blir sekundär. När även verksamheten sätter själva mätandet i centrum, när mätandet så att säga har fått ett eget liv, har vi att göra med hyperrationalisering. Vi mäter för mätandets egen skull, men mätandet bär med sig oförutsedda konsekvenser.

I exemplet med pandemin kan vi så här i efterhand konstatera att de indikatorer som togs fram påverkade långt mer än enbart de beslut som skulle fattas på politisk nivå. Siffrorna stannade inte vid att ligga till grund för olika beslut och handlingar utan blev i stället den centrala aspekt som allt fokus hamnade på. Att hantera pandemin handla-



En måttstock konstrueras som ska framstå som värdeneutral för individer, men samtidigt förskjuter den ansvaret och pekar ut felaktiga beteenden”

Om författarna

Tom S. Karlsson är docent i offentlig förvaltning och aktiv som lärare och forskare vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Hans forskning handlar om redovisning och managementtrender i offentliga organisationer.

Cemil Eren Fırtın är doktor i offentlig förvaltning och adjunkt vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Hans forskning handlar om redovisning och ekonomistyrning i professionella organisationer. ■

de om att konstruera och tillämpa olika indikatorer för att sedan mäta dessa på ett "korrekt" sätt. Måtten och mätandet skapade känslor av säkerhet och osäkerhet bland medborgare. Användningen av initiala mått på smittspridning skapade nästan panik, samtidigt som liknande mått längre fram under pandemin delvis möttes med ohörsamhet eftersom andra siffror – vaccinationsgrad eller immunitet – skapade känslor av trygghet. Liknande mått fick därför olika effekter, trots att smittspridningen fortfarande var hög. Att smittspridningen ökade trots rapporter om höga smittotal har i vissa kretsar hänförs till medborgares ohörsamhet till myndigheters rekommendationer. Med andra ord misslyckades den hyperrationella förvaltningen med att övertyga medborgarna om eventuella faror. På detta sätt menar vi att mätandet skapade ett utrymme för att förskjuta pandemihantering från förvaltning till individnivå, samtidigt som mätandet framställt som en värdeneutral och objektiv grund för handling.

Inom utbildningssektorn finns en vilja att skapa förutsägbarhet och styrbarhet. Måtten i sig är möjligen av godo, men effekterna är mer diffusa. Samtidigt som den omätbara kunskapen om olika aspekter av skola och utbildning trängs bort så beskrivs lärare och elever som produktivitetensheter. Hyperrationaliteten är tydlig i ansträngningarna med att mäta verksamheten, vilket i sin tur bidrar till en förlust av relevans för den grundläggande idén om utbildning. I förlängningen premieras i stället genomströmning och likriktning.

Effekterna av mätandet för mätandets skull inom den hyperrationella förvaltningen är stor. Under pandemin ägnades enorm kraft åt att konstruera de mest korrekta indikatorerna på hur drabbat samhället var. Tilltron till att viruset kunde bekämpas med den kvantitativa information som togs fram, på olika sätt i olika länder, var också stor. Mätivern på det här området påminner om mätandet av prestationer i en rad olika organisationer, exempelvis inom utbildningssektorn.

En måttstock konstrueras som ska framstå som värdeneutral för individer, men samtidigt förskjuter den ansvaret och pekar ut felaktiga beteenden (att träffa för många människor i en pandemi, att rätta för få skrivningar inom skolan och så vidare). Tilltron till att kunna hitta lösningar på samhällsliga utmaningar, från pandemier till upplevd sjunkande kunskapsnivå i skolan, genom att analysera utmaningarna i kvantitativa termer visar inte bara på en övertro på det mätbaras relevans utan också på baksidor med mätandet: det rangordnar individer, skiljer ansvariga från

oansvariga, produktiva från improduktiva, de bra från de dåliga.

Våra två exempel i den här artikeln ger en bakgrund till hur en hyperrationell förvaltning får faktiska konsekvenser. Vi hävdar att den hyperrationella förvaltningen är ett hot mot den framtida offentliga sektorns förmåga att skapa välfärd av hög kvalitet. Vi sammanfattar detta i tre punkter.

För det första finns en risk med strävan mot att kunna konstruera allting som mätbart. Att omvandla sådant som vid första anblicken anses vara omätbart till något som kan mätas bottenar i en idé om att kvalitativa aspekter kan omvandlas till siffror. Mötet med läkaren kan reduceras till antalet minuter det pågår. Samtidigt ökar mätandet av allt det som redan är mätbart. I ett sammanhang där en hyperrationell förvaltning agerar kommer avståndet mellan verksamheten och verksamhetens mått att öka, samtidigt som en falsk tilltro till det som mäts ökar. Konsekvensen blir att relevansen mellan styrning och kärnverksamhet riskerar att gå förlorad.

För det andra riskerar en hyperrationell förvaltning att agera på ett sätt som minskar dess legitimitet. Syftet är naturligtvis något annat, men effekten är likväl närvarande. I de fall där medborgare inte agerar i enlighet med rekommendationer sprungna ur den hyperrationella förvaltningen blir det lätt att kategorisera dessa individer som irrationella eller ologiska. Om tron på att den hyperrationella förvaltningen blir att allt har gjorts så rationellt och klart som möjligt – vilket kan påvisas med siffror, grafer och utvecklingskurvor – så måste misslyckanden vara medborgarnas egna. Förvaltningens ansvar minskas och det offentliga ansvar att värna medborgarna suddas ut.

För det tredje medför den hyperrationella förvaltningen att måtten inte längre är en representation av verksamheten utan i stället blir verksamheten i sig. I den hyperrationella förvaltningen döljs också det faktum att användningen av siffror i verksamhetsstyrningen inte är värdeneutral. Siffror skapar en alternativ verklighet vid sidan av den faktiska verksamheten och skiljer sig därmed från den som medarbetare lever och arbetar i. Detta skapar konsekvenser för ansvarsutkrävande och kan leda till ett ifrågasättande av varför den offentliga sektorn alls existerar. ■



I ett sammanhang där en hyperrationell förvaltning agerar kommer avståndet mellan verksamheten och verksamhetens mått att öka”

Litteratur

- Skolverket (2020). *Likvärdighet i utbildning kan mätas med stöd av indikatorer*. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/artiklar-om-forskning/likvardighet-i-utbildning-kan-matas-med-stod-av-indikatorer>.
- Tallberg, C. (2019). *Value added: Ett mått på skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling*. Skolverket rapport nr 486. <https://www.skolverket.se/getFile?file=4872>.