

Problem med tillitsbaserad styrning



Det är brist på tillit som har ansetts leda till ökad detaljstyrning inom offentlig sektor. För att tillit ska fungera som en styrprincip som kan ändra på detta krävs att det dels saknas tillit och dels att chefer ensidigt kan tillföra tillit. Båda antagandena är problematiska. Detaljstyrning förekommer och beror till stor del på föråldrade tankemodeller som betraktar offentlig verksamhet utifrån en industrilogik. Tillit är nödvändigt men blir i allt väsentligt en konsekvens av en fungerande styrning. Tillit kan därför inte vara en styrprincip.

April 2019

Positiv utveckling med problem

Tillitsbaserad styrning har blivit allt mer populärt och kan ses som en reaktion på styrfilosofin enligt New Public Management som förhindrar professionella att vara just professionella. Det är en positiv utveckling. Professionella behöver ett ökat utrymme att göra det som situationen kräver. Utvecklingen mot tillitsbaserad styrning bör alltså i högsta grad ses som steg åt rätt håll.

Men om man ändå tillåter sig att problematisera bör man fundera på om det är brist på tillit som orsakat situationen med allt för mycket detaljstyrning. För att en styrning baserad på tillit ska kunna fungera som en lösning som kan ge professionella ökat utrymme måste rent logiskt två villkor vara uppfyllda. Det första är att det saknas tillit, och då främst att chefer saknar tillit till medarbetare. Det andra villkoret är att chefer på något sätt kan besluta sig för att tillföra tillit. Båda dessa villkor är problematiska.

Problem nr 1: Saknar chefer tillit till sina medarbetare?

I sitt slutbetänkande¹ pekar tillitsdelegationen på brister inom hälso- och sjukvården och menar att många av dessa problem kan hänföras till bristande tillit. Delegationen nämner särskilt att den ökande detaljstyrningen beror på bristande tillit till medarbetare och medborgare.

Är det ett faktum att chefer i stor utsträckning inte litar på medarbetarna och därför infört mer detaljstyrning? Statskontoret gjorde en undersökning² år 2016 där de frågade medarbetare (inom stat, kommun, landsting och privat sektor) om de upplevde tillit från chefen. 89 procent uppgav att de alltid eller oftast upplever tillit från chefen (relativt små skillnader mellan de olika sektorerna). Cheferna tillfrågades inte.

Dessa siffror stämmer väl med mina egna erfarenheter (30 år inom statlig sektor). Rent allmänt är mitt intryck att de flesta chefer för det mesta har hög tillit till sina medarbetares kompetens och vilja att göra ett bra arbete. Men jag har också mött uttryck för bristande tillit. Jag minns ett tillfälle då en chef, som var frustrerad över att medarbetarna inte gjorde som de blev tillsagda, föreslog att ”vi borde gå ut med en styrsignal som säger att våra tidigare styrsignaler ska följas”. Trots sådana tecken vill jag hävda att chefers tillit till sina medarbetare är relativt god, även om det kan vara så att tilliten minskat under de senaste decennierna.

Men oavsett hur hög eller låg tillit chefer har till sina medarbetare är den främsta frågan om en ökande detaljstyrning beror på bristande tillit. Vad är orsak och vad är verkan?

¹ ”Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn”, huvudbetänkande från tillitsdelegationen, SOU 2018:47.

² ”Tillit på jobbet”, 2016:26 B, Statskontoret.

Att detaljstyrning förekommer verkar vara oomtvistat och det finns även en spridd uppfattning om att detaljstyrningen har gått för långt. Är ökad detaljstyrning en rimlig reaktion på bristande tillit?

Själva idén om att det går att styra med rutiner och instruktioner borde bygga på ett antagande om att det som skrivs i rutinerna också omsätts i verkligheten. Det skulle alltså gå att hävda att ett sådant arbetssätt förutsätter en hög tillit till medarbetarna, en tillit som bygger på en förväntan om att medarbetarna gör det de ska (=följer rutinerna). Tilltron till att rutinerna följs verkar vara stor. Ett vanligt svar från chefer när de blir uppmärksammade på brister i verksamheten är "vi ska se över våra rutiner".

Följsamheten till rutinerna är förstås inte fullständig. Det är inte heller möjligt. Min erfarenhet säger mig att de flesta medarbetare gör vad de kan för att försöka följa alla rutiner och instruktioner, även när de inser att det kanske inte är det bästa för verksamheten. Lojaliteten är i allmänhet stor och många medarbetare blir frustrerade och uppgivna när de ska hantera motstridiga eller omöjliga styrsignaler. De gör så gott de kan, även om det ibland innebär att de måste bryta mot ett antal instruktioner.

Jag skulle vilja pröva tanken om att den främsta orsaken till ökad detaljstyrning inte är brist på tillit från chefers eller uppdragsgivares sida (möjligen kan det vara en bidragande orsak). Istället skulle jag vilja hävda att bristande tillit har blivit, eller kan bli, en konsekvens av ökad detaljstyrning. Chefer detaljstyr inte därför att de saknar tillit till medarbetare utan det finns andra orsaker till detaljstyrningen. Men en konsekvens av detaljstyrningen blir bristande tillit. Detaljstyrning minskar inte endast chefers tillit till medarbetarna utan även medarbetarnas förtroende för chefen.

Innan vi funderar på vad som kan vara den egentliga orsaken till ökande detaljstyrning behövs ett resonemang även om det andra problemet med tillitsbaserad styrning: kan chefer tillföra tillit?

Problem nr 2: Kan chefer tillföra tillit?

Låt oss för resonemangets skull anta att det främsta problemet är att chefer faktiskt saknar tillit till sina medarbetare. Då bör lösningen rimligen vara att tillföra tillit. Frågan blir då om det är möjligt för chefer att bestämma sig för att helt plötsligt börja lita på sina medarbetare när man inte gjort det tidigare? Är tillit en ingrediens som man helt sonika kan bestämma sig för att tillföra? Det är enligt min mening högst tveksamt.

Många brukar hävda att tillit förtjänas och att tillit är baserat på rimliga förväntningar om vad den andra parten ska göra. Förväntningar som kan bygga på erfarenhet. Chefer har rimligen en viss erfarenhet av sina medarbetares beteenden. Om de saknar tillit till sina medarbetare bör det bygga på denna erfarenhet och de förväntningar som erfarenheterna skapat. Är det möjligt att helt bortse ifrån detta och börja lita på sina medarbetare? Kanske i någon mån, men det är tveksamt om det kan ses som äkta tillit.

Det är i stället en stor risk att tilliten blir något man säger att man har men att den inte visar sig i praktisk handling. Tillitsbaserad styrning riskerar då att endast bli läpparnas bekännelse och kanske leda till kosmetiska förändringar av styrning och uppföljning utan att i realiteten påverka medarbetarnas handlingsutrymme.

Tillit kan rimligen inte ses som en gåva från chefen till medarbetaren. Tillit bygger på någon form av ömsesidighet och någon form av sårbarhet. Att lita på någon innebär alltid ett risktagande. Men vi väljer ofta att acceptera den risken därför att alternativet att inte lita på andra skulle vara alltför besvärligt och kostsamt. När människor blir litade på återgäldar de ofta detta genom att agera tillförlitligt. Tilliten förstärks och fördjupas då, till båda parter fördel. På så sätt förtjänas och skapas tilliten genom båda parter agerande. Detta gäller oavsett om det handlar om relationen mellan chefen och medarbetaren eller om det handlar om relationer mellan medarbetare (eller mellan chefer).

Även detta resonemang pekar på att tillit mer är en konsekvens än en orsak (även om det förstås kan vara en blandning av båda). I och med att tillit förtjänas behöver man göra något för att förtjäna den. Tillit kan således skapas beroende på vad man gör. Chefer kan inte tillföra tillit men de kan reducera detaljstyrningen som kan leda till ökad tillit (om det görs på rätt sätt). Detta gäller även om tilliten är låg inledningsvis när medarbetarna ges ökat utrymme.

Detaljstyrningen är problemet som beror på föråldrade tankemodeller

Forskarna Johan Quist och Martin Fransson har genom ett experiment inom Försäkringskassan³ undersökt detaljstyrning och vad som händer när den minskas. De konstaterar bland annat "Sedan länge är det väl utrett av forskare att detaljstyrning inte fungerar". De ger exempel på detaljstyrning, ofta från huvudkontoret, som medarbetare försöker följa fast de vet att det inte är det bästa för verksamheten. Denna fjärrstyrning avseende detaljer bygger på goda avsikter. Tanken är att säkerställa att alla blir lika behandlade inför lagen och samtidigt göra detta så effektivt som möjligt genom att tillämpa bästa arbetssätt.

Läkaren och författaren Magnus Lord beskriver vilka uttryck detta har tagit sig inom sjukvården i den lysande boken "Befria sjukvården – konsten att lösa sjukvårdens egentliga problem"⁴. Han pekar på att grundproblemet är att sjukvården i allt väsentligt tillämpar en industrilogik som härstammar från 1920-talets amerikanska bilindustri. Samma tänk, menar jag, återfinns inom hela offentlig sektor i större eller mindre omfattning. Denna industrilogik var väldigt framgångsrik, där och då, i det sammanhanget. Idag är läget annorlunda och offentlig verksamhet är inte detsamma som industriproduktion.

³ "Fri som en fågel – en studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan", 2018.

⁴ Handley Page Publishing, 2019.

Magnus Lord pekar på tre idéer som kännetecknar denna industrilogik: 1) idén om att separera tänkandet från utförandet, 2) idén om massproduktion och 3) idén om standardiserad fjärrstyrning.

Denna industrilogik kan fungera väl när identiska produkter ska produceras i en jämn takt av medarbetare som saknar utbildning. I fabriken vill man minimera variation. Variation är detsamma som kvalitetsbrister. Det som produceras kan läggas i ett lager som kan fungera som en buffert för att hantera variation i efterfrågan. Industrilogiken förutsätter att arbetet är förutsägbart och styckbart.

För tjänster fungerar inte detta. Sjukvård, och andra offentliga tjänster, kan inte produceras standardiserat i en jämn takt. Tjänsterna går inte att lagra och kunderna har väldigt olika behov. Arbetet är varken helt förutsägbart eller styckbart. Standardisering leder till kvalitetsbrister medan anpassad variation skapar kvalitet. Här finns möjligen förklaringen till att detaljstyrningen har ökat under senare tid. När brister i kvalitet som industrilogiken leder till ska åtgärdas bör man enligt industrilogikens tankemodell styra ännu mer, stycka upp arbetet ännu mer och följa upp allting ännu mer. Detta ligger i industrilogikens natur och är de verktyg som erbjuds. Till detta kan möjligen läggas en verklighet som blir allt mer komplex. När offentlig verksamhet får allt fler och allt svårare problem att hantera och möter upp detta med ännu mer detaljstyrning kommer det att leda till ännu fler brister och bristande tillit som en konsekvens.

Magnus Lord visar övertygande genom logiska resonemang och exempel från verkligheten att sjukvården kan bedrivas billigare och med högre kvalitet om man organiserar arbetet på ett annat sätt. Sätt som bygger på andra tankemodeller än industrilogiken. Tankemodeller som utgår från att professionella medarbetare måste ha ett utrymme att göra vad de anser är bäst och att flödeseffektivitet kan vara viktigare än resurseffektivitet⁵.

Detta är i sig inget nytt eller okänt. Men ändå tillämpas mer moderna och ändamålsenliga arbetssätt endast i begränsad omfattning och ofta endast som små fickor i organisationer som i allt väsentligt präglas av en industrilogik. Det är svårt att ändra på befintliga strukturer och invanda tankemodeller.

Detta visar också Johan Quists och Martin Franssons experiment inom Försäkringskassan. Återprofessionaliseringen är inte någon enkel process. Att bara ge ökat utrymme till medarbetare som inte är vana med det leder inte automatiskt till

⁵ Resurseffektivitet bygger på tanken att resurser, människor och maskiner, alltid ska vara sysselsatta eller fullt utnyttjade. Att ha arbetsuppgifter liggandes på kö är då något nödvändigt. Flödeseffektivitet bygger på den motsatta tanken om att man ska ha så få arbetsuppgifter i flödet som möjligt och helst inga kö- eller väntetider. Inom offentlig verksamhet tenderar kö- och väntetider att leda till ökade kostnader i form av så kallad onödigt efterfrågan och många överlämningar och omstarter. Flödeseffektiviteten är ofta väldigt låg, alltså tiden för effektivt arbete i förhållande till tiden arbetsuppgiften funnits i flödet. Om till exempel ett ärende är hanterat efter tre veckor och den effektiva tiden nedlagd är två timmar är flödeseffektiviteten ca 0,4 procent.

omedelbara förbättringar. Det krävs tid och ett lärande men när man tar sig den tiden och anstränger sig för att lära finns också en stor potential till ökad effektivitet och ökad trivsel. Men det finns också motstånd.

Managementfabriken slår tillbaka

Johan Quist och Martin Fransson berättar att experimentet inom Försäkringskassan sågs med skepsis av övriga delar av organisationen och mötte motstånd från det som brukar kallas managementfabriken. Industrilogiken ställer krav på att det finns funktioner och personer som arbetar med planering, styrning, uppföljning, kvalitetssäkring, rutinskrivande och mycket annat. Detta blir en naturlig följd när man försöker fjärrstyra och när arbetets utförande separeras från dess planerande. I takt med att verksamhetens komplexitet ökar måste också denna fabrik öka i omfattning.

I november 2018 publicerade tidningen "Personal & ledarskap" en artikel med titeln "Med kontroll eller tillit in i framtiden" där man bland annat intervjuade forskaren Göran Nilsson vid Uppsala universitet som sa följande: *"I många organisationer och företag ser vi en radikal ökning av styrdokument och regler trots att detta inte passar så bra till den faktiska situationen. När ett fel har begåtts, dras tumskruvarna åt med ännu fler regler. Ju mer det blåser, desto mer vill vi ha något att hålla oss i."*⁶

I en uppmärksammad studie från Vårdfokus⁷ (medlemstidning för Vårdförbundet) som utgick från statistik från Sveriges kommuner och landsting belyste man hur olika personalgrupper vuxit under perioden 2010 till 2017. Andelen sjuksköterskor, specialistsjuksköterskor, barnmorskor, röntgensjuksköterskor och biomedicinska analytiker ökade med 2,25 procent och andelen chefer, handläggare och administratörer ökade med 35,87 procent under denna tid. Det kan förstås finnas flera skäl till detta men siffrorna manar ändå till eftertanke.

Det är lätt att föreställa sig att managementfabriken blir orolig när medarbetare får ett större eget utrymme eller när brister uppmärksammas. Denna oro kan bero på bristande tillit men också på att man är genuint orolig för verksamhetens resultat. Det är svårt att lasta managementfabriken för att de reagerar och blir oroliga. De gör vad de ska göra, de utfärdar rutiner och riktlinjer samt följer upp dessa. Problemet ligger inte där eller hos de medarbetare som arbetar med dessa arbetsuppgifter.

Problemet handlar om att strukturer och arbetssätt bygger på gamla och omoderna tankemodeller, på en industrilogik som helt enkelt inte passar för modern offentlig verksamhet. Det handlar om ett systemfel. För att komma till rätta med detta måste hela systemet göras om, det går inte att skruva på några få delar inom ramen för befintligt system. Det handlar om något mer än om val av styrprincip.

⁶ <https://www.personalledarskap.se/nyheter/kontroll-eller-tillit/35179.pl>

⁷ Vårdfokus, "Fler styr och räknar – färre vårdar patienter", 2018-05-21, <https://www.vardfokus.se/webbnyheter/2018/maj/fler-styr-och-raknar--farre-vardar-patienter/>.

I artikeln från "Personal & ledarskap" intervjuade man även Anders Ivarsson Westerberg, professor i offentlig förvaltning vid Södertörns högskola, som kom med följande varning: *"Om några år så kommer man förmodligen upptäcka att det inte blev något revolutionerande bättre resultat med en tillitsbaserad styrning eftersom man inte kan ändra en atlantångare så snabbt. Tålamodet med den tillitsbaserade styrningen kommer helt enkelt ta slut, och då kommer det att komma röster som säger att vi behöver styra mer, se över processer, ha en hårdare granskning och kontroll. Det är standardreceptet när något gått fel."*

Tillit är nödvändigt men kan inte vara en styrprincip

Slutsatsen av dessa resonemang blir rimligen att om brist på tillit inte är problemet och/eller att tillit inte ensidigt kan tillföras genom beslut så kan inte tillitsbaserad styrning vara en styrprincip. Låg eller hög tillit bör ses som en konsekvens av hur styrningen och verksamheten i övrigt fungerar, inte som något som kan tillföras eller tas bort som en ingrediens i styrningen. Men tillit är nödvändigt och det finns starka skäl att förändra styrningen så att tilliten kan öka. Diskussionen om tillitsbaserad styrning är därför till stor nytta.

Men diskussionen blir troligen kontraproduktiv om den leder till att någon grupp skuldbeläggs. Om problemet är att chefer saknar tillit till sina medarbetare är det de som är problemet. Eller också är det medarbetarna som är problemet eftersom de inte går att lita på. Eller kanske är det alla som arbetar inom managementfabriken som är problemet eftersom de är en förutsättning för all detaljstyrning.

Det är olyckligt om förändringsarbetet får fokus på att förändra en viss grupp av människor (underförstått därför att de agerar felaktigt). Istället bör antagandet vara att det inte är något fel på människorna i en organisation (vare sig chefer, medarbetare eller controllers). De gör vad som förväntas av dem i stor utsträckning och vad systemet tvingar dem till att göra.

En truism är att varje system är perfekt designat för att ge det resultat det ger. Vill man ha ett annat resultat bör man i första hand försöka designa om systemet, inte försöka förändra människorna. Människorna i systemet kommer att ändra sitt beteende när systemet ändras.

För att ge en rättvisande bild av vad tillitsdelegationen säger förtjänar det att påpekas att de också pekar på behovet av en bred ansats. De säger bland annat *"Det handlar främst, menar vi, om en systemfråga som berör såväl styrning, kultur, ledarskap och organisation"*.

Om detaljstyrning är problemet bör man försöka förstå varför detaljstyrningen infördes och fundera på vilken styrning som i stället kan fungera bättre. Det blir helt nödvändigt att lämna tankemodeller baserade på en industrilogik och i stället tillämpa

en logik baserat på tjänsteverksamhet och att behoven inte är vare sig är helt förutsägbara eller likformiga.

En verklig styrprincip skulle till exempel kunna vara subsidiaritetsprincipen. Den säger att beslut ska fattas på så låg nivå som möjligt. Magnus Lord nämner i sin bok ett exempel från Scania. Om produktionen av något skäl hamnar på efterkälken samlas teamledarna (som inte är chefer) för att komma fram till vad som ska göras. Det kan till exempel vara att förlänga ett arbetspass och att det "...är ingenting som vi ens meddelar cheferna".

Vad som är rätt beslutsnivå varierar beroende på verksamhet och situation, men principen är att beslut som fattas ofta och snabbt bör ligga så nära den operativa verksamheten som möjligt. Strategiska beslut som fattas sällan och med mindre tidspress bör fattas högre upp i hierarkin. När verkligt ansvar ges till människor går de ofta väldigt långt för att också ta ansvar. Som en konsekvens uppstår ökad tillit. Styrningen ska alltså skapa tillit. Det är inte tilliten som skapar styrningen.

*Har du synpunkter, kommentarer eller frågor? Kontakta gärna:
lennart.wittberg@cogitem.se*

Den här artikeln publicerades först i Effektiv styrnings nyhetsbrev i serien "Tankar om styrning" i mars 2019.