

Myndigheters produktionslogik kräver annan styrning och ledning

Traditionella styrideal baseras ofta på industrins varulogik men att producera tjänster kan ses som ett hantverk i stor skala. Det ska göras, oftast i en grupp av människor, och det är vad dessa människor gör i relation till kund som skapar värde. Kompetensen är given i det korta perspektivet och det värde som skapas är beroende av människornas tid, energi och uppmärksamhet. Tjänsteproduktion är socialt och mentalt intensiva och karaktäriseras av mellanmänniskliga processer.¹ Att producera tjänster som offentlig verksamhet till största delen handlar om, innebär därför i mångt och mycket om att utveckla förmågan att föga samman kompetenser och aktiviteter, snarare än det traditionella sättet att dela upp arbetet i olika ansvarsområden. En viktig ledarskapsuppgift i tjänsteproducerande verksamheter som sällan nämns i ledarskapslitteraturen eller organisationers ledningspolicy, är att föra samman och sätta medarbetare och deras handlingar i direkt förbindelse med varandra. Ledarskap handlar därför mer om att organisera medarbetare med olika slags kompetenser än om att organisera arbetsuppgifter och befattningar. Vad som händer mellan människor snarare än vad som händer inom enheter blir viktigt i tjänsteproducerande verksamheter.² Tjänster skapas oftast utifrån generaliserade principer. Men varje medarbetare utför tjänsten utifrån en specifik situation gentemot en specifik kund, i interaktion med, och som ett svar på, andra människors agerande. Människor utför sina uppgifter utifrån tolkning och erfarenheter och influeras av varandras attityder och kompetenser. Det är därför mer fruktbart att se tjänsteproducerande organisationer som sociala objekt, snarare än maskiner som styrs av regler. Förändringar bör inte heller betraktas som linjära. Intentioner, tolkningar och erfarenheter görs allteftersom tjänsterna produceras, vilket påverkar handlandet och därmed tjänsternas beståndsdelar och kvalitet. Därför behöver mer uppmärksamhet riktas på vilket sätt förändrade styrideal, managementkoncept och omorganisation främjar eller skadar en organisations kunskaps- och läroprocesser och därmed tjänsternas faktiska kvalitet.

Kunskapsglapp mellan strategiska och operativa nivåer

Att styrningsförsök får andra implikationer än de avsedda, kan utifrån ovanstående resonemang bero på inneboende konflikter mellan den nya organisations- och yrkesprofessionens kunskapsbas. Man ser helt enkelt på samma fenomen men med olika glasögon. Ekonomer tänker i form av nyttor och resurser, it-personal tänker flöden, arbets- och informationsprocesser, medan den traditionella yrkesprofessionen, exempelvis läkare, tänker på vårdfrågor.³ För att slutresultatet av organisationens prestationer ska vara av värde för medborgaren, måste därför kommunikation och samarbete mellan dessa yrkeskategorier fungera. Det finns tecken på att det i dagens organisationer existerar ett allt för stort glapp mellan den strategiska och operativa nivån och mellan olika professioners kunskapsbas och

¹ Tyrstrup, M. (2010). Seminarium Långt borta och mycket nära. Det direkta och indirekta ledarskapets nya innebörder i kunskapsintensiva verksamheter. SALK 5-års jubileum 2010-10-07.

² Holmberg, I. & Tyrstrup, M. (2013). Chefskapet utmanas när innovationskraften finns i mellanrummen. I Kreuger, M., Crevani, L. & Larsen, K. (2013). Leda mot det nya. En forskningsantologi om ledarskap och innovation. Vinnova.

³ Mähring, M. & Källberg, N. (2008). IT i sjukvården: Evtigt löfte och daglig förbannelse. I Helgesson, C-H. & Winberg, H. (red.). Detta borde vårddebatten handla om. EFI, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

kunskapsintresse, vilket kommer till uttryck i tillsynes onödiga brister eller ineffektivitet i vitala samhällstjänster.

Ett tillsynes obegripligt problem framträder i artikeln "Galna byråkratin för att köpa en blyertspenna från Aftonbladet".⁴

FAKTA

11 steg – för att köpa en penna

Karin, 85, har bara en stump kvar av sin blyertspenna. För att bara köpa en blyertspenna måste man åka längre bort än till butiken där Karin har rätt till sina veckoinköp. Något som tar längre tid än de beslutade minuterna.

- ✓ Annelie talar med gruppledaren på hemtjänstenheten.
- ✓ Gruppledaren skickar ett mejl till stadsdelen.
- ✓ På stadsdelen fördelas sedan mejlet till rätt handläggare.
- ✓ Handläggaren tar i sin tur kontakt med Karin och fattar därefter ett beslut.
- ✓ Skulle Karin redan ha 115 timmar hemtjänst i månaden måste beslutet dessutom godkännas av högre chef.
- ✓ Beslutet specificeras och anges i antal minuter enligt schablon, skickas sedan hem till Karin och till hemtjänstenheten.
- ✓ På hemtjänstenheten måste en ny genomförandeplan skrivas som detaljerat visar hur man tänker genomföra myndighetens förändrade beslut.
- ✓ Planen undertecknas av Karin och ett exemplar arkiveras på hemtjänstenheten samt redovisas elektroniskt till myndigheten.
- ✓ Sedan hamnar det på Annelies schema. Hon tar mobilen och hastar hem till Karin, eftersom minuterna det tar för Annelie att gå till Karin inte är medräknade i beslutet.
- ✓ Med personlig kod loggar Annelie in via GPS hos Karin och registrerar koden "Ärende". Schablonen ger henne trettio minuter för att gå och köpa blyertspennan.
- ✓ Hon registrerar åter via GPS och loggar ut när inköpet är klart.

Feedback kanaler från de som använder processer till de som utformat processer är bristfälliga bland annat beroende på att yrkes- respektive organisationsprofessionerna uppmärksammar olika saker.

Organisationsprofessioner uppmärksammar styrfunktioner såsom pengar, planering och koordinering, men inte det koncept som kan anses vara kärnan i professionella tjänsteorganisationer, nämligen den *specifika verksamhetskunskapen*. Ibland finns kunskapsaspekten med i styrningen, men kunskap handlar då oftast om att skapa, inhämta, lagra och sprida information, snarare än om professionens kunskapskärna, vilken upp bärs av yrkesprofessionen.

Organisationsprofessioner vill gärna ha transparens och synliggöra kunskapen, men yrkesprofessionens kunskapsbas är till stora delar är tyst. Interventioner som har en hög "feel-good" känsla hos organisationsprofessionen genererar därför många gånger en hög "feel-bad" känsla hos yrkesprofessionen.⁵

Det finns således en betydande kunskapsasymmetri mellan organisations- och yrkesprofessioner i båda riktningarna som behöver överbryggas. Yrkesprofessioner har djup och specifika kunskaper om kärnuppdraget genom direkt erfarenhet från möte med medborgarna eller resultatet av tjänsteproduktionen, medan organisationsprofessioner som styr, utformar stöd och följer upp yrkesprofessionens arbete, har en mer ytlig kunskap som till mångt och mycket baseras på sekundär information i form av statistik, rapporter och

⁴ <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article20338002.ab>. Artikeln daterad 2015-02-19.

⁵ de Brujin, H (2011). Managing professionals. Routledge.

kostnadsredovisningar. Ju fler specifika roller som skapas inom organisationsprofessionen, desto mer fragmenterad blir kunskaperna i organisationen.

Kunskapsglapp beroende på olika kunskapsbas

Organisationsprofessionens yrkeskategorier såsom kommunikations-, rätts, it-, hr-experter, experter på projektstyrning, verksamhetsmodellerare etcetera har som framgång fått ett betydande inflytande över vad som görs och hur saker görs i kärnverksamheten. Dessa yrkeskategorier har oftast djup generell kunskap inom något område, till exempel arbetsrätt, men allt oftare ytlig kunskap om den verksamhetsspecifika kärnverksamheten då de snarare rekryteras från universitet eller liknande positioner i andra organisationer än från kärnverksamheten. Polisforskaren Stefan Holgersson menar att det många gånger leder till ett glapp mellan kärnverksamhetens praktiska behov och hur organisationen teoretiskt är tänkt att fungera.⁶ Han ser också en fara i att HR-personal får en alltmer framträdande roll i polisen bland annat i utformandet av kravprofiler till tjänster. Han ger följande exempel:

I kravprofilen till rollen som utvecklingschef ansågs det exempelvis inte viktigt att ha kunskap om vare sig polisverksamhet eller IT, vilket kan tyckas vara märkligt om man ska ha ansvaret för utvecklingsfrågorna inom polisen.

Det finns inget självklart sätt att återge verkligheten i en verksamhetsmodell eller liknande och en grundläggande svårighet i dagens organisationer är att överbrygga olika yrkeskärners språkbruk som är ett uttryck för skilda verklighetsuppfattningar.⁷ Ett allt för stort glapp mellan de två olika professionstyperna skapar ineffektivitet och brister i tjänsternas kvalitet.

Kunskapsglappet genererar olika frågeställningar:

Organisationsprofessionen frågar sig:

- *Varför gör de inte som vi säger?*

Yrkesprofessionen frågar sig:

- *Varför får vi inte de redskap vi behöver?*



⁶ Holgersson, S. Ett kulissbygge. Artikel publicerad på www.axess.se/magasin/default.aspx?article=2389. Hämtad 2007-07-25.

⁷ Göranson, B. (1990). Det praktiska intellektet. 2:a upplagan. Santérus Academic Press Sweden.