

Varför styra på tillit?

Hösten 2014 aviserade civilminister Ardalan Shekarabi en översyn av styrmodellerna i offentlig sektor. Syftet var att utreda hur styrningen kan förbättras och offentlig verksamhet bli mer effektiv och ge större nytta för medborgarna.

I en debattartikel i Svenska Dagbladet i början av 2015 utvecklade civilministern regeringens syn på frågan. Han konstaterade att vad som utmärker Sverige är en ovanligt hög tillit till de offentliga institutionerna. Vi litar på att poliser, lärare och andra myndighetspersoner agerar rättvist och professionellt. Om människor i högre utsträckning börjar tvivla på att välfärden levererar riskerar det att få konsekvenser för hela samhället.

I debattartikeln hävdade ministern dock tilliten urholkas av avigsidorna med New Public Management. Istället för att lita på välfärdsmedarbetarnas kompetens och erfarenhet sätts fyrkantiga styrmodeller och betungande uppföljning i centrum. För att höja kvaliteten i vården, skolan och omsorgen och bevara tilliten till välfärden måste välfärdsmedarbetarnas kunskaper, erfarenhet och yrkesetik tas tillvara mer än idag.

2016 tillsatte Regeringen så den så kallade Tillitsdelegationen vars uppdrag bland annat är att bidra till en verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som bidrar till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet. Tyvärr är delegationens uppdrag begränsat till välfärdssektorn inom kommuner och landsting, även om uppdraget innefattar hela styrkedjan, dvs. även styrningen från den nationella nivån i form av t ex tillsyn. Man kan dock med fog hävda att frågan är vidare än så. Hela den offentliga sektorn borde ha omfattats av uppdraget.

Varför finns det då anledning att basera styrningen på tillit? Vi har ju de senaste åren sett kritik mot allt från vänskapskorruption i statliga myndigheter till uppenbara kvalitetsbrister såväl i vård, skola och omsorg.

Tillit handlar, som Bringselius konstaterar i en PM inom ramen för Tillitsdelegationens arbete, om relationen mellan huvudman och utförare, mellan nivåer i verksamheten och mellan verksamheter som behöver samverka för brukarens (kundens) bästa. Vi fokuserar i det följande på varför det krävs tillit mellan ledning och medarbetare i en verksamhet.

1. Offentlig sektor utgörs av tjänsteverksamheter

Tjänsteverksamheter skiljer sig från varuproduktion bland annat genom att de är immateriella – de går inte att ta på. De går därmed heller inte att på något enkelt sätt testa, pröva eller kvalitetssäkra.¹ I varuproduktion möter personalen som tillverkar varan aldrig kunderna. I tjänsteverksamhet, och då inte minst i välfärdstjänster. Tjänster är ett samskapande av värde i en interaktion mellan medarbetare och kund. Forskningen kring kvalitet i tjänsteverksamhet pekar på vikten av att kunden känner förtroende för organisationen och för de medarbetare de möter eller har kontakt med. Även bemötandet är en viktig kvalitetsfaktor. Detta gäller inte minst i vård och omsorg:

¹ Vi diskuterade skillnaden mellan tjänsteverksamhet och varuproduktion i Tankar om styrning, maj 2016.

Vanliga anledningar till att äldre känner sig ensamma är att man tappat vänner och livspartner, hälsan sviktar och man blir beroende av hjälp från omvärlden.

Men det som Ulrika Ingelsson på Socialstyrelsen ser i undersökningen med över 120 000 svarande i landet är också något annat. Att det som verkligen avgör om man känner sig mer eller mindre ensam är personalen.

”Det handlar om att personalen ska ta sig tid, men också att personalen ska ha ett gott bemötande. Det är a och o. Skulle man uppleva att man får dåligt bemötande, då känner man sig ännu mer ensam. Där finns ett väldigt starkt samband.”²

Vad detta innebär är att i tjänsteverksamheter är medarbetarna ”en del av tjänsten” varför medarbetarnas handlingsutrymme, kunskaper, förmåga och motivation blir avgörande för tjänstens kvalitet och värdet för kund/brukare. Ett allt för begränsat handlingsutrymme och bristande tilltro till medarbetaren minskar såväl motivation som möjligheten att bidra till hög kvalitet i verksamheten.

2. Den starkaste drivkraften för att utföra ett bra jobb ligger i vår inre motivation

De senaste decenniernas forskning om motivation har visat att människan inte bara motiveras genom belöningar och bestraffningar, vilket tidigare var en dominerande föreställning. Vi drivs också av inre motivation. Denna är medfödd och kan förstärkas eller försvagas i det sociala samspelet med omgivningen. I arbetslivet handlar det om att vi motiveras av att arbetet är intressant, stimulerande, berikande och utvecklande. Till denna inre motivation lägger forskarna också vad som kallas integrerad motivation – att vi motiveras på grund av att det vi gör stämmer med våra egna värderingar. Söderfjäll använder samlingsbegreppet autonom motivation för den inre och den integrerade motivationen.³

Man behöver inte vara Einstein för att inse att styrning som baseras på misstro och kontroll snarare än på tillit påverkar den autonoma motivationen negativt och leder till sämre prestationer. Detta är rimligen fallet inte minst inom offentlig sektor då många sökt sig dit för att arbetet känns viktigt och meningsfullt. Det gäller allt från vård, skola och omsorg till t ex många statliga myndigheter.

Forskningen visar också bland annat att

- Kreativitet och förmåga att lösa komplicerade problem gynnas av autonom motivation och missgynnas av kontrollerad motivation.
- Utbrändhet och utmattning minskar i takt med att graden av autonom motivation ökar.
- Autonomt motiverade personer fuskar inte eller tänjer inte på de moraliska gränserna för att nå ett mål, detta till skillnad från de kontrollerat motiverade.

Forskningen visar även att en av de faktorer som förstärker den autonoma motivationen är möjligheten för medarbetarna att själva kontrollera och följa upp sitt arbete, dvs. själva kunna se när de gör ett bra jobb i förhållande till syftet med verksamheten. Det är sannolikt många i offentlig sektor som i dag saknar den möjligheten. Det är sannolikt också många som upplever att de inte följs upp på ett sätt som visar att när de faktiskt gör ett bra jobb, då många uppföljningar fokuserar mera på effektivitet och produktivitet än på kvalitet och på hur kunderna upplever tjänsterna. Mycket av den verksamhet som controllers sysslar med handlar också om att påpeka avvikelser snarare än att bidra till ett gemensamt lärande. En rimlig hypotes är att dagens styrning med fokus på kontroll

² Inslag i P4 Malmöhus 21 maj 2015 med anledning av Socialstyrelsens årliga enkät om äldres upplevelser av äldreomsorgen.

³ Söderfjäll, S. (2012). Behovsanpassat ledarskap.

bidrar till sämre kvalitet i tjänsternas utförande, vilket i sin tur leder till ökade krav på ytterligare kontroll. Fokus på kontroll istället för på tillit kan därmed leda till en ond cirkel.

3. Vi har världens kanske bäst utbildade medarbetare i svensk offentlig sektor

Det pratas i den allmänna debatten mycket om att offentlig sektor har ett stort rekryteringsbehov. Det råder också redan brist på vårdpersonal, socionomer med flera yrkesgrupper. Detta hänger delvis samman med att många i dessa yrken slutar efter kort tid i yrket bland annat på grund av allt för hög arbetsbelastning. Även här skapas onda cirklar. Den höga personalomsättningen inom t ex socialtjänsten i många kommuner gör att nyutbildade socionomer inte ges möjlighet till erfarenhetslärande tillsammans med äldre, mera erfarna kollegor, vilket leder till en stressad arbetssituation och att många slutar efter kort tid i yrket.

I en del statliga myndigheter är problemet ett annat. Toppstyrning, krav på att följa detaljerade ärendeprocesser och fokus på produktivitet gör att medarbetare tappar engagemang och frågar sig vad meningen är med att skaffa en högskoleutbildning när utrymmet för självständigt tänkande är begränsat.

Vi har i Sveriges offentliga sektor bland världens bäst utbildade arbetskraft. Det måste vara ett nationalekonomiskt slöseri av gigantiska mått att inte tilltro medarbetarna kapacitet att kunna ta ansvar och att tänka själva eller att skapa sådana arbetsförhållanden att många efter kort tid lämnar yrket. Det sätter samtidigt fokus på brister i ledarskapet. Ska offentlig sektor vara konkurrenskraftig när det gäller att attrahera utbildad arbetskraft måste inte bara styrningen som sådan, utan även ledarskapet förbättras. Det finns självfallet många mycket kompetenta och uppskattade ledare i offentlig sektor, men det finns också exempel på motsatsen.

4. Tempot i samhällsutvecklingen är högt – kräver snabbhet och flexibilitet

Regeringens mål för förvaltningspolitiken är ”en *innovativ* och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.” Innovationsförmågan i delar av offentlig sektor förefaller i dag inte vara överdrivet hög. Det är också svårt att attrahera kreativa ungdomar till miljöer där utrymmet för eget tänkande är begränsat. Toppstyrning baserad på detaljerade processer och rutiner samt på kontroll motverkar innovation och kreativitet. Skatteverket som är en myndighet som gjort sig känd för sitt utvecklingsarbete har också en mera modern syn i dessa frågor. Så här uttryckte man sig t ex 2012:

”Fler kontakter med skattebetalare och externa aktörer, tillsammans med en ökad flexibilitet, medför att medarbetaren måste kunna hantera situationer snarare än bestämda steg i ett arbetsflöde. Det ställer krav på en arbetsmetod som innebär en utvecklad förmåga att självständigt och med gott omdöme kunna improvisera utifrån kunskap om syften, ramar och förutsättningar.”

Slutligen: det finns självfallet många anledningar till att en effektiv styrning av offentlig sektor bör baseras mera på tillit än på kontroll. Att styra mera på tillit innebär mera fokus på självkontroll än på yttre kontroll, vilket naturligtvis inte innebär att all yttre kontroll kan upphöra. Det handlar snarare om hur vad som är grunden i styrningen: tillit eller misstro.