

Vad är effektivast - taylorism eller tillit?

Med det konservativa partiet under Margaret Thatcher i Storbritannien växte det under 1970-talet fram kritik mot den offentliga sektorn. Denna ansågs vara ineffektiv och slösa med resurser. Offentliga tjänster var av otillräcklig kvalitet och professionerna inom sektorn sades agera till sin egen fördel. Samtidigt ansågs ledarskapet vara undermåligt. Liknande kritik framfördes även i flera andra länder. Ur denna kritik växte fram ett antal idéer om hur offentlig sektor borde styras och utvecklas och som går under samlingsbegreppet New Public Management. Dessa idéer handlade bl. a om att professionerna behövde kontrolleras och att offentlig sektor borde överlåta uppgifter till privat sektor samt i övrigt ta efter den privata sektorns management för att bli mera effektiv.

I Storbritannien anammades dessa idéer även av New Labour under Tony Blair. En aspekt av New Public Management var en ökad fokus på resultat. Bland annat introducerade labourregeringen 1998 så kallade Public Service Agreements (PSA). Dessa var initialt över 600, men reducerades snart till 160. Då dessa inte gav förväntad effekt inrättade labourregeringen, när man fick förnyat förtroende i valet 2001, en Prime Minister's Delivery Unit under Michael Barber. Denna enhet introducerade hårdare central styrning med hjälp av ett kraftigt begränsat antal PSA inom främst hälso- och sjukvården, skolan, transportsektorn och brottsbekämpning. Satsningen var enligt många bedömare en framgång redan efter 4-5 år. De utvalda PSA:na följdes upp regelbundet, och i nära dialog med berörda fackministerier, både av Barbers Delivery unit och av Tony Blair personligen.¹

Barber har skrivit ner sina erfarenheter i en bok där han diskuterar fem styrstrategier: (1) Tillit och altruism; (2) Taylorism (Command & Control) med hierarki och kvantitativa produktionsmål (targets); (3) Konkurrens och valfrihet; (4) Delegering i kombination med transparens samt (5) Privatisering (i kombination med vouchers).²

Barber ger uttryck för den misstro mot professionerna som kännetecknar NPM. Han menar att styrning baserad på tillit och altruism bara fungerar under speciella omständigheter – hans exempel är skolan i Finland. I övrigt dömer han ut styrning baserad på tillit: "Don't try this at home".

Nu har Barber en speciell syn på tillit som styrstrategi. Han refererar till en studie om motivation där man skiljer mellan altruistiskt grundad motivation, dvs. en motivation som utgår från ett osjälviskt, högre syfte respektive motivation grundad i egoism och egenintresse och menar att styrning på tillit bygger på att professionerna motiveras av ett högre syfte och alltså agerar altruistiskt. Styrning på tillit, säger han, handlar om att professioner agerar utifrån sin professionella etik och styr sig själva. Med utgångspunkt i en sådan styrstrategi behövs då inte någon transparens med uppföljning och styrning på resultat. Huvudmannens styrning handlar enbart om styrning av input, dvs. resurser. Problemet med styrning på tillit, menar Barber, är att de flesta inte styrs av altruism utan att många styrs av egoism. Han hämtar stöd för sin åsikt i en studie av Beavan & Wilson som jämför skola och hälsovård i Wales och England och där England genom "naming and shaming" lyckades bättre, medan Wales, som styrde på tillit lyckades sämre.

Självklart styrs de flesta, vare sig vi talar om professioner eller folk i största allmänhet, inte av ren altruism. Därmed inte sagt att Barber ger en rättvisande beskrivning av styrning på tillit som

¹ Systemet med Public Service Agreements övergavs helt år 2010. En PSA var generellt formulerad t ex "improve the health and wellbeing of children and young people" men till detta var kopplat ett produktionsmål (target), mått och aktiviteter för att nå målet.

² Barber, M. (2016). How to run a Government. Penguin books.

styrstrategi. Vi menar att han blandar äpplen och päron och är fel ute med den teoretiska grunden för sitt resonemang, något som vi ska återkomma till i ett kommande Tankar om styrning. Hans beskrivning av tillit som styrstrategi är förmodligen uttryck för ett behov av att legitimera den egna strategin dvs. Command & Control i form av hierarkisk styrning och uppföljning av ett antal kvantifierade PSA från Cabinet Office sida.

Rätt tillämpad är Command & Control, menar Barber, en framgångsrik strategi, speciellt när det gäller att flytta en verksamhet som fungerar dåligt (awful) till att fungera hyggligt (adequate). Han har också exempel, förutom från Storbritannien, från länder som ofta kännetecknas av att medborgarna har lågt förtroende för offentlig sektor. Barber konstaterar samtidigt att om man vill komma längre och få verksamheter som fungerar bra (good) eller riktigt bra (great) så måste det till andra strategier, strategier som bygger på den egna motivationen. Barber refererar här till Daniel Pinks tre kriterier Purpose (mening), Autonomy (självstyrning) och Mastery (mästerskap).

Den ena av de strategier som Barber då lyfter fram är valfrihet och konkurrens, den andra delegering och transparens. Vi lämnar valfrihet och konkurrens som styrstrategi därhän för att fokusera delegering i kombination med transparens.

Transparens i Barbers tappning innebär att regelbundet publicera olika prestationsmått och rangordna olika utförare (sjukhus, polisdistrikt, etc.) Han refererar till studier från vården som visar att speciellt de utförare som hamnar lågt i rankingen förbättrar sig. (De specifika resultat han tar upp avser dock enbart förkortade kötider). Hans slutsats är att "name and shame" fungerar, speciellt när det gäller att gå från dåligt till hyggligt eller bra. Rangordning skapar, menar Barber, både ett tryck uppifrån och ett horisontellt tryck – att lära av varandra.

För de läsare som är bekanta med John Seddon så vet ni att han varit en stark kritiker av den typ av Command & Control som Barber stod för under sin tid i Cabinet Office.³ Seddon menar bl. a – i likhet med kvalitetsrörelsens förgrundsgestalt Edward Deming – att "targets" leder till suboptimeringar, manipulationer i form av statistikbetenden m.m. Barber medger detta och konstaterar att man bör vara uppmärksam på risken för detta, men anser att det ofta beror på att målen är felformulerade.

Det saknas dock inte exempel på att Barber underskattade problemen. Ett uppmärksammat exempel i Storbritannien är den skandal som uppdagades vid Stafford hospital. Mellan 400 och 1200 fler patienter än statistiskt förväntat dog mellan 2005 och 2008. Detta uppdagades efter att anhöriga slagit larm. Ledningen hade då, för att visa sig kostnadseffektiva och erhålla så kallad "foundation status" vilket skulle ge en ökad handlingsfrihet, skurit kostnader och framförallt dragit ner på antalet sjuksköterskor. Centralt var, enligt den offentliga utredning som följde, National Health Service fångad i en kultur präglad av fruktan när cheferna blev fixerade vid att möta uppsatta produktionsmål och skydda ministrar från kritik. Vid Stafford hospital fick sköterskor höra att om de inte klarade de uppsatta målen skulle huvuden rulla. Läkare kunde lämna kritiskt sjuka patienter för att ta hand om mindre allvarliga fall där sjukhuset riskerade att missa målet om att behandla alla patienter på akutmottagningen inom fyra timmar.⁴

³ Se t ex Seddon, J. (2004). Freedom from Command & Control. Barber menar samtidigt i sin bok att fokus ligger på "delivery", dvs. att leverera resultat och att detta kan kombineras med styrning top-down eller bottom-up eller en blandning av dessa båda ansatser.

⁴ The Mid Staffordshire NHS Foundation Trust Inquiry (2010): Independent Inquiry into care volume 1 & 2 samt Report of the Mid Staffordshire NHS Foundations Trust Inquiry "2013), vol. 1-3. The Sunday Telegraph, den 5 januari 2013

Exemplet med Stafford hospital illustrerar den kritik som riktats från forskningen om den typ av styrning som Barber förespråkar. Forskningen visar att risken för manipulation ökar när trycket blir hårt på att nå uppställda mål samt att mätsystem, för att fungera väl, kräver acceptans hos berörda professioner. En del av kritiken går också ut på att styrningen leder till avprofessionalisering och till minskad tillit människor emellan.

Poängen i Barbers resonemang är att det är viktigt att på politisk nivå göra tydliga prioriteringar, satsa på några viktiga frågor och där ställa tydliga krav på mätbara resultat. Detta är svårt att invända mot. Det är självfallet viktigt att förvaltningen genomför sina resp. uppdrag effektivt och ger värde för skattebetalarnas pengar och i många länder borde det offentliga kunna prestera bättre resultat.

Det är sannolikt också så att den starka fokuseringen på leverans av resultat under labourregeringen medförde en hel del förbättringar i verksamheter som presterade dåligt i förhållande till sina uppdrag. Problemet är att, som Barber själv konstaterar, Command & Control fungerar egentligen bara när det gäller att flytta en verksamhet från dåligt till hyggligt. Det krävs dessutom ett genomförande där man är mycket observant på vilka resultatindikatorer som fungerar resp. lätt går att manipulera och att man har tillgång till alternativa data som kan bidra till att validera de uppnådda resultaten.

Sverige kännetecknas av hög tillit, både i samhället i stort och när det gäller medborgarnas förtroende för det offentliga. Detta kan exemplifieras med att Skatteverket hamnar högt i alla förtroendemätningar, något som förmodligen är unikt internationellt sett. Vår uppfattning är att, med några undantag, så skiljer vi oss här både från Storbritannien och inte minst från de andra länder som Barber hämtar exempel från, även om förtroendet för myndigheterna generellt sett nu har minskat det senaste året enligt den mätning (juli 2017) som redovisas i Myndighetsbarometern.

Tillit är också något som hela tiden måste förtjänas. Det är allvarligt när personer i ledande ställning i offentlig sektor, så som det visat sig i vårt land i ett antal uppmärksammade fall de senaste åren, agerar omdömeslöst genom sitt sätt att hantera information eller genom tveksam hantering av skattebetalarnas pengar. Detta gäller inte bara högre chefer. I våras anmäldes 11 personer på Riksgäldens IT-avdelning till åtal för tagande av muta. En rad exempel de senaste åren visar att såväl stat som kommun behöver satsa mera resurser på att utbilda och informera både chefer och medarbetare i vad det innebär att vara anställd i offentlig tjänst. Att förtroendet generellt sett har minskat sammanhänger dock kanske mera med det ifrågasättande av det etablerade samhället som framkommer i den allmänna debatten både i Sverige och internationellt.

Vi har en i många avseenden väl fungerande offentlig sektor, som dock kan bli klart mycket bättre. Vi är t. ex i dag sämst i Norden när det gäller att hantera samhällsutvecklingen enligt Social Progress Index 2017.⁵ Då gäller det också, precis som Barber själv konstaterar, att hitta andra vägar att styra, vägar som mera baseras på inre motivation och möjligheter till självstyrning. Det är också här systemsynsättet kommer in där styrning snarare handlar om att skapa förutsättningar än att utöva kontroll. Även i en sådan styrning är självfallet prioriteringar, krav och tydlighet viktiga inslag. Det måste dock kombineras med ledarskap och ett genomtänkt och rättvisande mätsystem.

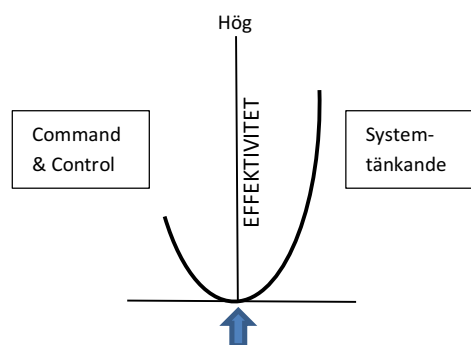
Vi har samtidigt även i Sverige haft en debatt om såväl offentlig sektors effektivitet, som om toppstyrning av myndigheter och centralt satta prestationsmål. En sådan debatt har under en längre

⁵ Porter, M. & Stern, S. Social Progress Index 2017. Social Progress Imperativ.

tid förts bl. a när det gäller Polisen. Efter omorganisationen 2015 har kritiken accelererat. Våren 2017 kritiserades Polisen för att enkla brott prioriteras i jakt på resultat. Enligt en artikel i Svenska Dagbladet uppmanas medarbetarna till ”pinnjakt” med följd att svåra brott läggs åt sidan till förmån för ringa narkotikabrott och trafikbrott.⁶ Detta ska ses mot bakgrund av att såväl inrikesministern som rikspolischefen krävt förbättrade resultat. I den mån uttalandena i SvDs artiklar stämmer, vilket inte verkar osannolikt, så illustrerar det väl de dysfunktionella effekterna av en ogenomtänkt Command & Control-strategi. Hårt tryck uppifrån i kombination med kortsiktigt tänkande samt för mycket chefskap och för lite ledarskap ute i verksamheten leder till en ond cirkel med successivt sämre verksamhet precis som i fallet med Stafford hospital i Storbritannien.

Problemet är att Command & Control fungerar under vissa betingelser och när vi väljer att gå den vägen och därmed når bättre resultat, så förleds vi att tro att det är en effektiv styrstrategi. Vi upplever den som lösningen på problemet med professioner som vi anser vara förändringsobenägna och bara se till sin egen fördel. Vi inser då inte att strategin har sina definitiva begränsningar. Vi bortser också från att i vissa fall är uppnådda resultatförbättringar en följd av att man ute i verksamheten lärt sig att prioritera enkla ärenden för att öka upplärningsprocenten, eller har hittat andra sätt att kringgå eller manipulera valda resultatindikatorer. Att nå bra värde på de valda indikatorerna på resultat eller på effektivitet blir de facto-syftet med verksamheten, inte att lösa uppdraget och att skapa värde för medborgarna.

Detta illustreras av vidstående figur. Om utgångsläget är låg effektivitet (se pilen) till följd av otydlig styrning med brist på krav och uppföljning, så kan i många fall effektiviteten öka med Command & Control som styrstrategi – rätt utformad. Vi ser då inte att potentialen till väsentligt högre effektivitet ligger i att istället gå åt andra hållet, dvs. att utforma styrningen så att den skapar förutsättningar för medarbetarna att arbeta effektivt och med hög kvalitet



Det är detta systemtänkande som strategi bygger på. I denna ingår att ha tillit till medarbetarna och att utforma styrningen så att den samverkar positivt med medarbetarnas inre motivation.

Figuren är relevant inte bara när det gäller val av styrstrategi. Den är också tillämplig när det gäller ledarskap – är ett auktoritärt och kontrollerande ledarskap eller ett stödjande och transformerande ledarskap det bästa alternativet till bristen på ledarskap i en organisation? Även detta är en fråga som vi får anledning att återkomma till.

⁶ Svenska Dagbladet. ”Poliskällor: Enkla brott prioriteras i jakt på resultat”. SvD den 14 juni 2017.