

Professionsstyrning eller tillit som styrprincip?

1 Styrfilosofier och styrningsdoktriner

Förvirringen när det gäller hur man betraktar olika sätt att styra offentlig sektor är betydande. Olika forskare redovisar olika filosofier, logiker, principer, styrmekanismer, styrningsdoktriner, m.m.¹ Det liknar ett pussel där man lyckats pussla ihop några olika figurer, men där ingen riktigt vet var i helheten de olika figurerna slutligen kommer in och vad de bitar man ännu inte fått på plats passar in. Annorlunda uttryckt saknas det ett genomarbetat ramverk för styrning av offentlig sektor som fångar dels vad som kännetecknar offentlig verksamhet generellt, dels fångar att offentlig verksamhet kan vara av mycket olika karaktär och att de frågor det offentliga hanterar kan variera kraftigt i komplexitet, något som måste få konsekvenser för styrningens utformning.

1. Tillitsdelegationens ramverk för tillitsbaserad ledning och styrning

Professionsstyrning eller tillit som styrprincip?

I en rapport till Tillitsdelegationen skisserar Bringselius på ett ramverk för "tillitsbaserad ledning och styrning".² Begreppet styrning avser, enligt författaren, främst insatser från de centrala nivåerna i styrkedjan. Anledningen till att begreppet ledning förs in är den betydelse som arbetsorganisation och kultur/ledarskap har för hur en verksamhet fungerar. Tillitsbaserad styrning och ledning kan då ses som ett samspel mellan kultur, styrning och arbetsorganisation. Man behöver, konstaterar Bringselius, arbeta med samtliga dessa delar – något som är lätt att instämma i. I sin rapport redovisar författaren också i punktform ett antal metoder för att utveckla en mera tillitsbaserad styrning och ledning.

Rapporten tar helt kort upp olika strömningar som t.ex. New Public Management, New Weberian State och New Public Governance samt ett par av de indelningar som olika forskare gjort av grundläggande styrprinciper eller logiker för att styra en verksamhet. En sådan indelning diskuteras av Freidsson (2001), som skiljer mellan byråkrati, marknad och profession. En annan är Adler (2001) som skiljer mellan marknad, hierarki och gemenskap (community). Till respektive kategori i Adlers framställning hör tre styrmekanismer: på marknaden är det *pris*, i hierarkin *auktoritet* och i gemenskapen *tillit*.

När Adler diskuterar community (gemenskap) så tar han sin utgångspunkt i att det såväl inom som mellan många formella organisationer också finns informella organisationer eller nätverk. Det är framväxten av dessa som utgör communities baserade på ömsesidig tillit. Den tillit Adler talar om är en reflekterande tillit grundad i kunskap snarare än en traditionell, "blind" tillit baserad på t. ex. tro. Adler talar därmed inte om tillit som ett enhetligt begrepp och som något som är specifikt för just en community.

¹ Man kan notera att begreppsapparaten inte är stringent. I olika sammanhang talas om bl. a. logiker, styrmekanismer, styrprinciper, värdesystem, styrformer, doktriner och filosofier utan att begreppen är närmare definierade. Flera av begreppen används dessutom för att beskriva samma företeelse. Så är t.ex. tillit både en styrmekanism och en grundläggande princip för styrning i Tillitsdelegationens olika rapporter.

² Bringselius, Louise, (2017). Tillitsbaserad styrning och ledning. Ett ramverk. Tillitsdelegationen, Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Adlers diskussion avser utvecklingen inom näringslivet dvs. den marknadsstyrda delen av ekonomin. Han konstaterar att dagens ekonomier blir allt kunskapsintensivare och att kunskap har blivit allt viktigare som grund för innovation och utveckling. Tillit är enligt Adler särskilt central i kunskapsintensiva verksamheter varför utvecklingen i näringslivet kan förväntas gå mot mer tillit på bekostnad av marknad och hierarki.³ Han beskriver sina respektive kategorier som idealtyper, dvs. teoretiskt renodlade kategorier, men att det i praktiken handlar om att balansera de olika principerna.

I delegationens forskningsrapport respektive huvudbetänkande har fokus hamnat på den indelning i marknad, hierarki och gemenskap som diskuteras av Adler snarare än på Freidssons indelning i byråkrati, marknad och profession. I rapporten konstateras att man traditionellt har använt marknad eller hierarki som principer för att styra prestationer. Tillit kan förstås som en tredje styrprincip, där samarbete är grunden och den professionella kunskapen central.⁴ (Adler talar dock inte om styrprinciper utan om olika sätt att organisera verksamheter och de *samordningsmekanismer* som kännetecknar de olika organisationsformerna. Tillit som samordningsmekanism framstår som något annat än tillit som styrprincip.) Hierarki, ses som en kontrast till tillit och kan enligt resonemanget i delegationens rapport översättas med byråkrati.⁵

Några problem med delegationens syn på tillit som styrprincip

Delegationens resonemang är förstäligt utifrån utredningens direktiv. Dessa talar om behovet av att vidareutveckla en styrning som baseras mera på tillit. Vidare sägs att delegationen ska föreslå modeller för hur en styrning baserad på tillit och kvalitativa mål kan utformas. Trots detta, och trots att delegationens problembeskrivning och många av dess slutsatser är lätta att instämma i, så finns det problem med att delegationen fastnat för indelningen i marknad/pris, hierarki/auktoritet och gemenskap/tillit och då ser tillit som en särskild styrprincip:

- Tillit är, till skillnad från professionsstyrning, ett *utfall* av ett sätt att utforma den övergripande styrningen snarare än en styrprincip i sig. Som Wittberg konstaterar handlar det istället om ett val mellan att styra på sätt som ökar tilliten eller styra på sätt som minskar tilliten.⁶ Detta innebär att mera fokus borde ligga på hur den övergripande styrningen, som skapar förutsättningarna för utförande offentliga aktörer, bör utformas för att öka tilliten, och med Adlers ord, göra den till en fungerande samordningsmekanism.
- Detta leder i sin tur till att delegationen inte i tillräcklig grad diskuterar ett antal strukturella problem som rör den övergripande styrningen. Ett sådant är mål- och resultatstyrningens utformning, något som trots allt uppmärksammas i direktiven. Där konstateras att styrningen av förvaltningen har kännetecknats av decentralisering och ett delegerat ansvar för

³ Adler, P. Market, Hierarchy and Trust. (2001). The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. Organization Science Vol 12, No 2.

⁴ Bringselius, Louise (red). Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. SOU 2018:38 samt Tillitsdelegationen. Med tillit växer handlingsutrymmet. SOU 2018:47

⁵ Att Adler och andra använder begreppet hierarki är för att markera att det är en *vertikal* relation som baseras på auktoritet. Styrprincipens "praktiska" uttryck i offentlig sektor är byråkrati med regelstyrning.

⁶ Wittberg, Lennart: Kontroll och tillit. Tankar om styrning, oktober 2018. www.effektivstyrning.se. Se även Wittberg: Tankar om styrning, mars 2019.

genomförande, budget och organisation. Genom att mål och resultat, på de olika nivåerna i styrkedjan, i vissa fall har fragmentiserats har tillämpningen av styrningen även lett till en del negativa effekter. När mål- och resultatstyrning bryts ned på en alltför detaljerad nivå ökar risken för suboptimering och bristande helhetssyn.

Mål- och resultatstyrningens roll och utformning diskuteras inte på djupet trots att den varit bärande styrningsdoktrin de senaste decennierna i såväl stat som kommun. Det som tas upp i t.ex. Bringselius rapport är en (i och för sig högst välmotiverad) uppmaning att städa i styrningen genom att rensa bland mål, indikatorer och regelverk och därmed gå mot en minskad detaljstyrning. I huvudrapporten betonar man också vikten av tillit mellan den politiska huvudmannen och förvaltningen. Det handlar framför allt om att politiken kan behöva undvika att detaljstyra verksamheten. Genom att ha ett begränsat antal mål och i övrigt ge förvaltningen betydande utrymme för att själva styra och leda verksamheten, kan politiken skapa flexibilitet och förutsättningar för tillit också längre ned i styrkedjan.

Det handlar emellertid inte bara om mängden mål, indikatorer m.m. utan lika mycket om *vad* man sätter mål för och *vad* som mäts och följs upp. Stödjer t. ex mål och mätningar syftet med verksamheten (yttre effektivitet) eller handlar de mera om krav på verksamhetens processer (inre effektivitet)?

- Andra frågor som kommer i skymundan rör maktstrukturer. Vilka grupper tankemodeller är av görande för styrningens utformning? Den under några decennier förhärskande doktrinen New Public Management inspirerades i sin syn på ledarskapet i offentlig sektor av företagsekonomiskt tänkande och av den så kallade agentteorin inom nationalekonomin. I ljuset av bland annat beteendevetenskaplig forskning så framstår den tankemodell som NPM utgör när det gäller ledning och styrning som en återvändsgränd i utvecklingen av en mera ändamålsenlig styrning av offentlig sektor. Ändå har förespråkarna för dessa tankegångar fått en stark maktposition när det gäller styrningens utformning.
- Genom att utgå från tillit som styrningsprincip diskuteras heller inte för- och nackdelar med professionsstyrning och hur denna förhåller sig till såväl styrprinciperna marknad och byråkrati respektive mål- och resultatstyrningen som styrningsdoktrin.
- När Adler – tillsammans med Heckscher – (2006) utvecklar resonemanget om samordningsmekanismer och tillit som samordningsmekanism utgår de från Tönnies klassiska indelning i Gemeinschaft och Gesellschaft. Begreppen beskriver två olika samhällstyper (communities) där "Gemeinschaft" bygger på personliga och familjära relationer, status baserad på arv och en enande känsla av gemenskap. Här baseras tillit på lojalitet, pliktkänsla, och hänsyn till status. "Gesellschaft" avser en mer modern samhällstyp med individualism, arbetsfördelning, institutioner och status skapad genom arbete och utbildning. Här baseras tillit på integritet, kompetens och samvetsgrannhet. Adler & Heckscher lägger till detta

framväxten av en "Collaborative community" (samverkande gemenskap). Här baseras tilliten på medverkan, omsorg, ärlighet och kollegialitet dvs. gemensamma värden och normer.⁷

Tillit förekommer därmed i alla de tre formerna av gemenskap men har olika grund i respektive gemenskap. Författarna menar samtidigt att tillit är särskilt viktigt, och den viktigaste samordningsmekanismen, i "Collaborative community" då man är beroende av andra aktörer vars speciella kompetens och kunnande man inte har kontroll över. I detta sammanhang konstaterar författarna även att:

The institutions of collaborative community are centered on defining the core purposes and regulating interactions so that the right people can contribute at the right time to advance the process of value-creation. In a dynamic environment purpose must be distinguished from eternal 'values,' which are timeless statements of what the group is. Purpose is a relatively pragmatic view of what the group is trying to achieve, given the environmental challenges, in the foreseeable future. Agreement on purpose or strategy is crucial: members of the community need to both understand it in depth and be committed to its achievement. This means that rather than being left to a small cadre of leaders, the purpose must become a matter for widespread discussion. One can see this result clearly in corporations: in the last few decades strategy has often moved from a confidential preserve of top management to a key desideratum for all employees.⁸

Detta citat knyter an till Tankar om styrning i november 2018-februari 2019 där vi diskuterar den strategiska betydelsen av en gemensam förståelse av syftet med uppdraget/ verksamheten och de krav på dialog som detta ställer.

- I Tillitsdelegationens huvudbetänkande konstateras att marknad eller hierarki traditionellt använts som principer för att styra *prestationer* och att tillit nu kan ses som en tredje princip. Men styrning av offentlig sektor handlar i grunden inte om att styra prestationer, utan om att genomföra uppdragsgivarnas politik. Att tänka i prestationer är uttryck för en fabrikslogik – det kommer ut färdiga prestationer som tas emot av medborgarna. Offentlig sektor sysslar i huvudsak dels med olika former av tjänster, dels med att hantera olika mer eller mindre komplexa samhällsproblem. Just det förhållandet att mål- och resultatstyrningen har fått stark slagsida mot att redovisa prestationer är ett av hindren för en ändamålsenlig styrning.
- Ett av de stora bekymren är att man inte utgår från vad som kännetecknar offentlig verksamhet och vilka frågor det offentliga har att hantera. I det senare fallet handlar det inte minst om att det offentliga hanterar såväl enkla frågor som komplicerade och komplexa problem som berör flera olika aktörer, ofta såväl offentliga som andra. Det handlar också om att det offentliga ska tillgodose behov av individuella och kollektiva tjänster.

⁷ Adler, P. & Heckscher, C. Towards Collaborative Community. I Heckscher & Adler ed. (2006). The Firm as a Collaborative Community: Reconstructing Trust in the Knowledge Economy. Oxford University Press.

⁸ Adler & Heckscher, *ibid*.

Heckschers & Adlers diskussion om Collaborative community rör utvecklingen inom näringslivet. I de delar som rör vertikal samverkan har Heckscher & Adlers diskussion sin parallell i statsvetarnas diskussion om Governance (nätverksförvaltningen), en diskussion som även den är delvis inspirerad av utvecklingen inom näringslivet. Många problem som diskuteras i den allmänna debatten berör flera aktörer och kräver för sin lösning att aktörerna samverkar. Detta gäller t. ex brottslighet, ohälsotalen och integrationen. Det grundläggande problemet är fragmentiseringen av den offentliga verksamheten. Medborgarnas angelägenheter är komplexa och skär tvärs över myndighetsgränserna. Därför öppnar samverkan och helhetssyn nya möjligheter att lösa problemen.⁹

Nätverket består av organisationer med relativt tydliga uppdrag och gränslinjer som samarbetar mer eller mindre frivilligt för att lösa gemensamma problem. Nätverket har dock otydligare förutsättningar (regler, resurser, uppdrag etc.) än de enskilda organisationerna och är beroende av deltagarnas intresse för att utvecklas. I sin rena form är ett nätverk helt självreglerande, dvs. ostyrt utifrån och med självständiga parter som tillsammans bestämmer vad de vill göra. I offentlig sektor borde det dock inte handla om självreglering baserad på tillit, utan mera om en medveten, samordnad styrning från politiken och Regeringskansliet.

Nu kan kritiken ovan delvis framstå som orättvis då mycket faller tillbaka på regeringens direktiv som tar sikte på att bättre hantera symptom på ett dysfunktionellt system, snarare än att utmana befintliga maktstrukturer och tankemodeller. Direktiven tar heller inte upp den i många avseenden dysfunktionella organisationen av offentlig sektor i stort.

Direktiven borde inte ha handlat om hur man åstadkommer en mera tillitsbaserad styrning utan hur man, givet vad som kännetecknar offentlig verksamhet och de problem och brister som uppmärksammas (t.ex. när det gäller medarbetarnas handlingsutrymme, ökad administrativ börda, många viktiga samhällsfrågor där ingen har ett samlat helhetsansvar, brister i lagstiftning, m.m.), bör utforma en mera ändamålsenlig styrning av offentlig sektor – en styrning som stödjer syftet med de olika offentliga verksamheterna. En utgångspunkt kunde då ha varit målet för regeringens förvaltningspolitik. I ett något omformulerat skick skulle direktiven då kunnat tala om en innovativ och samverkande offentlig sektor som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och med förmåga att i samverkan tillgodose brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och *huvudmännens* krav på god resursanvändning i den offentliga sektorn som helhet.¹⁰

Det är möjligt att tillitsbaserad styrning kommer att få genomslag då begreppet i sig känns tilltalande och då delegationen, givet sina förutsättningar, gjort ett bra jobb bland annat med att lyfta fram goda exempel. Inte minst kommer förhoppningsvis ett antal kommuner att ta till sig delegationens resonemang och erfarenheter från de fallstudier delegationen redovisat. I så fall är självfallet mycket vunnet. Risken är dock betydande att det blir ett begrepp som under ett antal år kommer att prägl

⁹ Resonemanget om nätverksförvaltningen är hämtat från "Nätverksförvaltningen. En ny förvaltningspolitisk modell?" Niklasson, Lars. Statens kvalitets- och kompetensråd, Synopsis nr 2, 2003.

¹⁰ Omformulerat utifrån regeringens förvaltningspolitiska mål för staten som redovisas i prop. 2009/2010:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

den allmänna retoriken på samma sätt som "personalen är vår främsta resurs" och "vi är en lärande organisation" gjorde på 1990-talet eller som satsningen på kvalitet som seglade upp under en 10-årsperiod i början av 2000-talet och sedan mer eller mindre försvann från den förvaltningspolitiska retoriken och agendan. Ett annat exempel är det i dag stora intresset för värdegrundsarbete. I en debattartikel i Dagens samhälle kritiserar Alvesson & Kärreman den s.k. Värdegrundsdelegationens arbete: Bakom en vacker värdegrund döljer sig ofta en praktik som snarare visar på motsatsen. Vilken organisation eller yrkesgrupp predikar inte höga men vaga ideal? Prat och praktik särkopplas. Vi får (som vanligt) positiva, till intet förpliktigande utsagor i klassisk utrednings- och byråkratanda.¹¹

Detta är också något som tagits upp i den internationella forskningen. Pfeffer & Sutton talar om "The knowing-doing gap". De menar att många organisationer misslyckas skilja mellan prat om handling och faktisk handling och att handling får stå tillbaka för prat om handling.¹² Man kan möjligen beskriva detta som att om vi pratar tillräckligt mycket om en tillitsbaserad styrning så tror vi till slut att en verklig förändring har inträffat. Vi är säkert många med lång erfarenhet av att arbeta i offentlig sektor som känner igen oss i detta.

Sammantaget kan ändå förvånas över det vägval delegationen gjort. Det framstår som mindre lyckat att betrakta tillit som en särskild styrprincip jämfört med om man istället tänkt vidare utifrån Freidssons indelning i byråkrati, marknad och profession och sedan ägnat mera intresse åt hur man utformar en ändamålsenlig styrning – givet vad som kännetecknar offentlig sektor. Detta speciellt som mål- och resultatstyrningen, när den infördes i offentlig sektor, var ämnad som en form av tillitsbaserad styrning där uppdragsgivaren formulerade mål och utföraren valde medel.

Som t.ex. Statskontoret konstaterat utgår resultatstyrningen från förutsättningen att politikerna och tjänstemännen har olika roller. Politikernas fokus är att ge myndigheterna goda förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet, att ange verksamhetens inriktning, att sätta mål samt att följa upp resultat och utkräva ansvar. Tjänstemännen, och då främst myndigheternas ledning, har ett ansvar att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt så att förväntade resultat uppnås och att verksamheten utvecklas. För att verksamheterna skall kunna ta sitt ansvar måste de också förfoga över de medel som krävs för att bedriva verksamheten effektivt. Så var inte fallet i början av 1990-talet, men genom en rad förändringar överfördes kontrollen över olika styrmedel från riksdag och regering till myndigheterna. Man skulle kunna uttrycka det så att detaljstyrningen minskade.¹³ En relevant fråga blir ju då vad som sedan gick snett i utvecklingen av mål- och resultatstyrningen och som medfört ett behov av att diskutera tillitsbaserad styrning och "låt proffsen vara proffs"?¹⁴

¹¹ Värdegrundsarbete måste bygga på verkligheten. Alvesson, Mats & Kärreman, Dan. Dagens Samhälle 13 mars 2017 (uppdaterad 9 maj 2017).

¹² Citerat från Söderfjäll (2018): En liten bok om ledarskap.

¹³ Statskontoret 2006:2 Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem. Bilaga 2.

¹⁴ Användningen av begreppen målstyrning, mål och resultatstyrning respektive resultatstyrning har i staten varierat över tid och olika begrepp har använts i staten respektive kommuner och landsting. I grunden är dock begreppen mer eller mindre synonyma.

I kommande Tankar om styrning diskuteras dels vilka problem som offentlig sektor har att hantera, dels de styrfilosofier/doktriner som är rimliga att lägga till grund för styrningens utformning givet vad som kännetecknar offentlig verksamhet. Det blir då intressant att diskutera byråkrati som organisationsform men där det inom ramen för byråkratin förekommer regelstyrning, mål- och resultatstyrning, professionsstyrning samt brukarstyrning. Dessutom nätverksstyrning för samverkan mellan olika byråkratier.