

18. ORGANISATIONER: RÄKNA PINNAR ELLER BYGGA TILLIT?

Stig Westerdahl

Organisationer överallt!

Det är svårt att hitta något så kännetecknande för vår tid som ”organisationen”. Vi är så beroende av dem att vi knappt noterar det som anställda, kunder, medborgare, elever eller medlemmar i en förening. Samtidigt som dessa organisationer är en förutsättning för våra liv blir de också kontroversiella när vi beklagar oss över byråkrati, odemokratiska beslut eller ledarnas inkompetens. Betydelsen av dessa frågor illustreras av den upptagenhet som finns kring polisens omorganisering och vem som är eller borde vara rikspolischef: organisationsfrågorna framställs både som problem och lösning.

En växande industri med konsulter och utbildningar förstärker detta intryck. Det finns massor av recept på hur organisationer ska bli bättre i olika avseenden och hur chefer ska verka i sin roll, som organisationsforskaren Mats Alvesson³⁵³ med flera har beskrivit. Det är knappast någon tillfällighet att både Arbetsförmedlingen och polisverksamheten genomgår stora organisationsförändringar: kritiken mot hur myndigheterna klarar sina uppgifter växte sig stark och en ny form av organisering antogs förändra situationen. Det var inte i första hand medborgarnas förväntningar som diskuterades, inte heller vilka resurser som krävdes eller myndigheternas samhällsuppdrag i stort. Antagandet var istället att med en annan fördelning av ansvar och beslutsrätt skulle problemen lösas. Samtidigt vet vi att det inte finns några entydiga svar på frågorna om hur organisering ska ske, eller hur en chef ska vara. Det är däremot allmänt känt

³⁵³ Alvesson (2006).

att stora omorganisationer är mycket krävande och sällan leder till önskade resultat.³⁵⁴

Organisering har funnits länge, hur skulle annars pyramider ha byggts eller kloster fungerat? Samtidigt har de knappast haft så stor betydelse tidigare i historien. Detta hänger samman med att vi idag lever i en tid med stora organisationer, där familj jordbruk har ersatts av storskaliga lantbruk, hantverk har fått ge vika för industrikoncerner och lokalt baserade ömsesidiga system för sjukförsäkring och arbetslöshetsersättning har försvunnit samt att uppgifterna tagits över av offentliga bjässar som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Med tanke på hur stora organisationer dominerar vår tid, är det naturligt att en stor del av diskussionerna kring dagens polis i så stor utsträckning handlar om effekterna av den polisreform som innebar att landets olika polismyndigheter samlades till en nationell Polismyndighet 2015. Det här kapitlet ska inte utvärdera denna förändring, det är sådant som Statskontoret ägnat sig åt.³⁵⁵ Tanken med kapitlet är istället att sätta polisens organisationsfrågor i ett större perspektiv. Polisarbete i utsatta områden präglas naturligtvis starkt av hur arbetsuppgifter, ansvar, resurser och beslutsbefogenheter fördelas. Tre teman kommer att mejslas fram i kapitlet, där det första pekar på hur styr- och organisationsformer påverkas av större skeenden i samhällen, somliga skulle kalla det för modeströmmingar. Det andra temat behandlar betydelsen av att vända blickarna mot polisens vardagsarbete och vad ett sådant perspektiv kan lära oss. I det sammanhanget lyfts betydelsen av New Public Management in. I ett avslutande resonemang presenteras tankarna på alternativa styrformer, med exemplet en tillitsbaserad styrning och ledning av det offentliga.

Vad är en organisation?

Det finns ingen definition av en organisation som det går att enas kring. En del forskare skulle se det som något stabilt och beskriva det med ord som strukturer och fasta scheman. Andra föredrar istället att uppfatta organisationer som något som hela tiden skapas och förändras av aktörer i och kring dem. De här försöken till definitioner eller inringning säger ofta

³⁵⁴ Ericsson (2016).

³⁵⁵ Statskontoret (2018b).

mer om den kunskapsgrund som definitionen utgår från än fenomenet i sig.

Förståelsen av vad en organisation är skiljer sig också åt mellan en psykolog, en sociolog och en företagsekonom liksom mellan företrädare för olika ideologier. Det är däremot hyfsat uppenbart vilka fenomen vi avser och det görs också försök till indelningar av dessa. Organisering finns inte bara i tempelbyggen, kloster eller arméer numera och en traditionell uppdelning är den i privata företag, offentliga myndigheter och ideella organisationer. Det behöver inte vara en självklar uppdelning, eftersom vi har mellanformer där till exempel äldreomsorg och skolor drivs av privata koncerner, men finansieras av skattemedel.

Den ideella sektorn skapar problem i sig; var går gränsen för den? Företagsekonomen Filip Wijkström diskuterar i sin avhandling³⁵⁶ om Hells Angels var en del av en föreningsvärld, men ger inte något entydigt svar. Vi har även andra former av kriminell organisering som bland annat Rostami³⁵⁷ har beskrivit. Benämningen ”organiserad brottslighet” kan ju ses som ytterligare ett exempel på hur vi omges av organisationer. Denna framställda organisering av brottslig verksamhet är i sig en viktig fråga för att förstå situationen, både i utsatta områden och i samhället i stort, men är inget som vidare kommer att diskuteras i detta kapitel.

Vi rör oss i ett ständigt föränderligt territorium, eftersom en organisation ständigt byter skepnad när anställda, kunder, ledare, leverantörer, konkurrenter, medborgare och brukare byts ut eller verksamheten ändrar inriktning. Men föränderligheten tar sig också ett annat uttryck, eftersom de former som organisationer tar, de föreställningar som präglar organisationerna och de modeväxlingar organiserandet utsätts för, visar på en annan form av föränderlighet. Det organisationsmode som kanske allra starkast satt sin prägel på offentlig verksamhet de senaste decennierna är ett mycket välkänt begrepp: New Public Management (NPM). Det kan tjäna som utgångspunkt för att fortsätta resonemanget, särskilt som det också kommit att bli en viktig del av polisens verksamhet.

³⁵⁶ Wijkström (1998).

³⁵⁷ Rostami (2016).

Den mätbara organisationen

NPM är intressant att studera för att det så tydligt präglas av vår samtid. I grundfilosofin ligger att värna om hur skattepengar används och att det måste säkerställas att de nyttjas effektivt och detta sammantaget ska gå att följa upp – allt en konsekvens av välfärdssamhället. De flesta forskare är också överens om att tankegångarna aldrig hade fått genomslag utan den nyliberala våg som dominerat de senaste decennierna med ursprung i Reagans och Thatchers 1980-tal. Men tankegångarna är mycket bredare än så.

En grundläggande tanke för New Public Management är att privat företagande drivs bättre och effektivare än offentliga verksamheter och att det offentliga därför ska efterlikna vinstdrivna organisationer. Denna tänkande får många konsekvenser som vi känner igen. Tidigare sammanhållna verksamheter, som skolförvaltningar, blir till organisatoriska enheter med eget resultatansvar. Konkurrens införs som princip, kundorientering blir central och en viktig drivkraft är att offentlig verksamhet överlag ska bli mer kostnadseffektiv. En annan konsekvens är att effektivitet bedöms utifrån fastställda mål, som därmed också måste vara mätbara. Kort uttryckt så betonar NPM rollen som kund istället för medborgare och ämbetsutövning får stå tillbaka för mätbara prestationer. Det här är så välbekant att det knappast behöver preciseras närmare, det brukar ibland beskrivas som att ”pinräkning” styr verksamheter och olika uppföljningssystem förfinas. Samtidigt har denna förändring mötts av omfattande kritik från forskarhåll³⁵⁸

En del av denna kritik ifrågasätter om det verkligen blivit en effektivare verksamhet. Det finns få studier som entydigt kan svara på denna fråga – det hela kollapsar ofta i försöken att precisera vad som är effektivt och hur det i så fall ska mätas. Men det finns också två andra inriktningar av kritiken, där den ena menar att tankegångarna aldrig fått något faktiskt genomslag, utan mest är reformer på en yttlig ”prat-nivå”. Det är starka yrkeskårer som omöjliggör genomförandet. Den andra kritiken pekar på att genomförandet är verkligt och att detta starkt underminerat kollegialt inflytande, reducerat yrkeskunnandets betydelse och därigenom försämrat olika verksamheter. Professionellt yrkesutövande har tvingats tillbaka,

³⁵⁸ Lapsley (2009).

för att ersättas av mätbara mål och en mer instrumentellt styrd verksamhet i form av uppföljningar, kontroller och utvärderingar.

NPM och svensk polis

Exempel på problemen med att införa NPM återfinns i en studie av svenska polisens vardagsarbete, skriven av Thomas Andersson och Stefan Tengblad.³⁵⁹ Deras utgångspunkt är att polisarbetet till synes präglas av en mängd resultatindikatorer och en omfattande uppföljningsinsats. Men studien, som grundas på ett 30-tal intervjuer med poliser och deltagande observation, ger också en annan bild. Polisarbetet utmärks av stor komplexitet med samtidiga förväntningar på ett förebyggande polisarbete och samverkan på lokal nivå, för att rikta in sig på orsaker till brott snarare än brotten i sig. Samtidigt är forskarnas bild att denna form av polisarbete stannar på en ”avsikts-nivå” bland skrivna policydokument samt i ledningarnas intentioner och i polisutbildningen.

Ute på fältet bland aktiva poliser finns ett mer traditionellt polisarbete omsatt i olika arbetspraktiker, yrkesnormer och professionell identitet. Forskarnas bild av NPM inom Polisen visar alltså en tudelad bild. Reformen har genomförts framgångsrikt på ledningsnivå och har därigenom förändrat redovisningsformer och administration, medan NPM spelar en ifrågasatt och marginell roll bland verksamma poliser på fältet. Reformen har heller inte lyckats bryta barriärer mellan patrullerande poliser och dem som sitter på kontor, hävdar denna studie.

Den svenska studien betonar det komplexa eller motsägelsefulla i polisarbetet. Liknande tankar förs fram av Ekman³⁶⁰ som pekar på betydelsen av polisens småprat. Genom småpratet sköts relationer mellan poliserna likaväl som mellan poliser och allmänheten. En viktig funktion är också att detta småprat kan hantera hierarkin i polisorganisationen och de olika beslut som fattas, liksom spänningen mellan de olika formerna för polisarbete. Det är inte lätt att kombinera tankarna på ett förebyggande och lokalt polisarbete med beslutsam ingripandeverksamhet. Den brittiske forskare Innes³⁶¹ lyfter fram orsaker till att denna önskvärda kombination

³⁵⁹ Andersson och Tengblad (2009).

³⁶⁰ Ekman (1999).

³⁶¹ Innes (2014).

är ack så svår. Han menar att det handlar om att föreställningarna i poliskåren är att riktigt polisarbete utgörs av att ”jaga bovar” och genomföra uttryckningar snarare än ett förebyggande arbete. Polisen saknar också resurser och skolning för att hantera frågor om drogmissbruk, ungdomsbrottslighet och skadegörelse i bostadsområden.

Ett annat motiv är att det är svårt att skapa samarbete med civila myndigheter som socialvård, för att kunna arbeta effektivt med brottsförebyggande insatser lokalt. Forskaren pekar också på svårigheten att låta polisens arbete styras av lokala intressen (tänk ”Medborgarlöften”), eftersom det förändrar maktfördelning och minskar polisens eget handlingsutrymme. Det är vidare svårt att mäta förebyggande polisarbete. Det innebär att ansträngningar för att nå ett effektivare polisarbete leder till att enkla mätbara aktiviteter prioriteras: trafikövervakning och att korta ned uttryckningstiderna. Ett sista motiv är att det kanske i grunden är helt realistiskt att tro att poliser ska skapa känsla av trygghet, eftersom känslan av otrygghet kan komma från en rad andra orsaker än polisens arbete: ekonomiska förändringar, neddragningar av välfärdsstaten eller en minskad sammanhållning mellan de boende.

Det finns två drag i detta som kan peka framåt. Det ena är att reformer och omorganisationer kan röra om på ytan i verksamheter, men att det inte med säkerhet ger några påtagliga intryck bland poliser som verkar ute på fältet. Polisarbetet fortsätter i sina inkörda hjulspår, samtidigt som ledningssystem och rapporteringsrutiner har förändrats. Det andra draget är att polisarbete är en mycket sammansatt verksamhet. Poliser förutsätts finnas på plats när det begås brott och klara upp dem snabbt. Samtidigt finns starka förväntningar om att poliser ska arbeta förebyggande, genom att framträda i olika sammanhang som skolor, delta i samverkansinsatser med andra myndigheter och skapa trygghet genom att synas i gaturummet. Det komplexa i polisverksamhet går att sammanfatta i dessa två roller: den hårda som tar sig uttryck i ingripanden och våldsutövande och den mjuka som omfattar förebyggande insatser.

Faktaruta: Medborgarlöften

Medborgarlöften är tänkta som en samarbetsform mellan lokalt verkssamma poliser och medborgarna i ett område. Polisen lyssnar på vad de boende upplever som viktigt för att de ska känna sig trygga och säkra och anpassar polisverksamheten utifrån dessa synpunkter. Tanken med denna form av medborgardialoger är, förutom att öka tryggheten, också att förebygga brott och att stärka lokalsamhällets delaktighet i både brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. I förlängningen ska detta också stärka förtroendet för polisen. Medborgarlöften är en del av de medborgardialoger som förs också inom andra samhällssektorer, inte minst samhällsbyggnad.

Hans Abrahamsson, forskare i Göteborg har förklarat att det finns i sig viktiga skäl till denna form av dialoger: bättre kunskapsunderlag, effektivare beslutsfattande eller att utvidga demokratin. Dessa motiv är i sig tillräckliga, skriver Abrahamsson, men...

”Huvudskälet till varför det är så angeläget att utvidga demokratin och öka medborgarnas politiska delaktighet och inflytande har att göra med den förmåga och kapacitet som krävs för att låta alla komma till tals i ett samhälle alltmer präglad av etnisk och kulturell mångfald. Det handlar om medborgarnas självtillit och engagemang, samt tilltro till att bemäktiga andra, vilket är absolut nödvändiga ingredienser för att hantera vår tids komplexa samhällsproblem som redan står för dörren.”

Källa: Abrahamsson (2013).

Från pinnräkning till tillitsbaserad styrning och ledning

Polisers arbete har förändrats genom NPM, även om det kanske inte varit så genomgripande, eftersom det funnits ett lokalt motstånd i vardagsarbetet. Samtidigt skulle nog många poliser känna igen sig i Tillitsdelegationens³⁶² beskrivning av läget i svensk offentlig förvaltning efter att NPM satt sin prägel. Verksamheten kännetecknas av stora mängder mål och indikatorer, med ökade administrativa bördor som följd, tillsammans med

³⁶² Bringselius (2017).

detaljstyrning och ett tänkande i stuprör. Konsekvensen är ett krympande handlingsutrymme för de professionella yrkesutövare som arbetar i direkt kontakt med medborgare: det utredningen kallar för ”välfärdens frontlinje”.

Delegationen hittar stöd i forskning för sin framställning. En liknande bild målas fram av den kände organisationsforskaren Mintzberg³⁶³ som talar om en styrning med fjärrkontroll, där ledarskap höjs till skyarna, samtidigt som utrymmet för kärnverksamhet krymper. De brittiska forskarna Hood och Dixon³⁶⁴ visar att var tredje medarbetare i Storbritannien, verk samma med brukarbemötande i välfärdssektorer, har försvunnit de senaste 30 åren, samtidigt som kostnaden varit konstant eller ökat. Centraliseringen och byråkratiseringen har inneburit att utrymmet för kärnverksamhet har minskat och att de verksamheter där brukare och medborgare möter anställda marginaliserats.

Styrning på distans, fokus på mätning och marknadsutsättning kräver dessutom en omfattande och kostnadskrävande kontrollapparat: det finns även svenska studier som visar hur detta direkt påverkar verksamheten närmast medborgaren. Det blir kort sagt fler som kontrollerar och styr de allt färre som uträttar själva jobbet. Statistik från polisens verksamhetsområde visar hur antalet chefer och administratörer under tjugohundratalet (fram till 2013) har ökat med nio procent medan antalet poliser i tjänst har minskat i antal.³⁶⁵

De tankar som nu växer fram om en tillitsbaserad styrning och ledning ses mot bakgrund av ifrågasättandet av NPM. I Tillitsdelegationens rapport³⁶⁶ omsätts det i konkreta verktyg som att städa i styrningen bland mål, indikatorer och regelverk och istället bygga upp en löpande kunskapsutveckling i frontlinjen. Bland förslagen finns också idén om administration som stödjande och nära frontlinjen, liksom att involvera medarbetare på alla nivåer i beslut. Betydelsen av de yrkesprofessionella be

³⁶³ Mintzberg (2018).

³⁶⁴ Hood och Dixon (2015).

³⁶⁵ Hall (2019).

³⁶⁶ Tillitsdelegationen (2018).

Principer bakom tillitsbaserad styrning.

- Städa i styrningen! Rensa bland mål, indikatorer och regelverk.
- Löpande kunskapsutveckling i frontlinjen.
- Involvera medarbetare i beslut på alla nivåer. Tala medledarskap, helhetsansvar.
- Flytta administrativt stöd och resurser närmare golvet, så att medarbetare kan ägna sig åt sina kärnuppgifter.
- Administrationen som stöd – inte styrande.
- En lärande, samordnad kontroll/tillsyn – att hjälpa att göra rätt.
- Kultur med högt i tak – uppmuntra återkoppling. Stärk ämbetsmannarollen.
- Förlåt mindre fel, agera på allvarliga.
- Lokalt närvarande och stödjande ledarskap.
- Bygg rännor över stuprören – belöna helhetstänkande (till exempel resultat i andras budget).
- Premiera karriär i frontlinjen, till exempel med lönepåslag för "yttre tjänst".
- Lyft fram goda insatser på golvet i intern/extern kommunikation.
- Bygg in slack (tidsluckor) i planeringen, för att ge andrum åt verksamma i frontlinjen och skapa utrymme för relationsbyggande och innovationer.
- Gör digitaliseringen till stöd, inte börda.

Figur 18.1 Principer bakom tillitsbaserad styrning. Källa: Bruzelius (2017).

tonas också i Tillitsdelegationens förslag. Motivet är att många professionella medarbetare i offentlig verksamhet upplever att de inte får syssla med uppgifter som de är utbildade och anställda för. I stället sköter de administrativa uppgifter, som hade kunnat hanteras effektivare. Professioner som samråder och samverkar över organisationsgränser uppfattas som en viktig del i den tillitsbaserade styrningen. Essensen i en styrning där de yrkesprofessionella stärks är att erfarenhet och omdöme står i förgrunden. Beslutsfattandet görs kollektivt, snarare än hos en enskild indi-

vid. Samtidigt ruvar här också faror; det kan främja inkräkthet och konservatism och därmed en oförmåga att ta till sig nya synsätt. Det kan också innebära att kårandans mörkare sidor växer fram, varför det finns anledning att parallellt med tillit till kollegialitet också ha kontrollsystem som inte fokuserar på detaljer.

Tillitsdelegationen ger exempel på vad som kan menas mer konkret med principerna bakom den tillitsbaserade styrningen (se figur 18.1). Detta skulle vara konkreta uttryck för en ledningsfilosofi som kontrasterar mot NPM i två tydliga avseenden: den signalerar för det första till medarbetarna att de är kompetenta och kan verksamheten och för det andra uppmanar den till en kultur eller *vi-anda* som genererar den tillit som fordras för ett samarbete mellan chefer och anställda eller det som andra forskare kallas medarbetarskap.

Det är oklart vilket genomslag delegationens förslag kommer att få. Det går ändå att uppfatta tankarna som en motvikt till de organisationsideal som påverkat offentliga organisationer de senaste årtiondena. Det viktiga är att se hur det finns många sätt att styra och leda och när det finns alternativ går det att diskutera dessa frågor vidare. Vi lever trots allt i ett organisationsamhälle, där det finns all anledning att diskutera formerna för organiseringen.