

New Public Management – en effektivitets - och hälsotjuv

av Bengt-Åke Wennberg och Monica Hane, Samarbetsdynamik AB

Vi skall i denna artikel belysa en i dag populär tankemodell för styrning av offentliga organisationer som man kallar New Public management (NPM). NPM är ett försök att efterlikna den finansiella sektorns styrning av stora organisationer i näringslivet. Mycket som vi skriver här har därför också direkt relevans för den finansiella sektorn i sin helhet. NPM är med rätta hårt kritiserad. Vi skall försöka beskriva varför.

NPM utgår från den så kallade principal-agent-modellen. Denna modell postulerar att man kan se verksamheter som hierarkiska relationer där det i toppen finns en principal som under sig har personer som agerar i hans/hennes namn och utför vad han eller hon bestämmer. Utförarna allra längst ner på skalan kallas agenter. Alla i arbetslivet befinner sig på någon plats i denna skala.

Principalerna och dennes representanter – småprincipalerna – värderar varandra efter uppvisade resultat i en rakt nedstigande hierarkisk linje. Dessa resultat bestämmer då samtidigt deras karriär och karriärmöjligheter. Detta belöningssystem driver fram allt mer sofistikerade tillämpningar av NPM.

Problemet med den styrning man försöker åstadkomma kan beskrivas så här: Vill man som principal – vare sig man finns högt upp eller långt ner i hierarkin – tilldela sig själv äran för goda resultat längre ner på skalan – på det sätt karriärsystemet är skapat – måste man också kunna ta ansvar för att de åstadkoms. Problemet är att man som en enskild person och principal aldrig kan vara tillräckligt kunnig om allt som rent konkret görs eller behöver bli gjort eftersom görandet är överlämnat till personer längre ner på skalan.

Det är uppenbart att en allt högre position i verksamheten leder till en allt mindre praktisk kunskap om verksamheten och därmed allt större svårigheter att kontrollera och utvärdera agenterna. Detta skapar ett dilemma. Problemet är välkänt och diskuterades redan av Henri Fayol 1918 och handlade då om relationen mellan linje och stab.

Den konventionella lösningen

I dag har man löst detta dilemma genom allt mer sofistikerade modeller för hur styrningen kan ske. Man hävdar exempelvis att principalen kan styra och ta ansvar för verksamheten genom att,

- förse de som arbetar under honom eller henne med verktyg och servicesystem,
- prioritera resursinsatserna,

- skapa en god instruktion för arbetet samt
- etablera en incitamentsstruktur så att de underställda är motiverade att utföra just det som principalen menar behöver bli gjort.

Ett gott "ledarskap" skall därutöver främja de underställdas känsla av värde och arbetets meningsfullhet. Den forskning och de utvärderingar som görs fokuserar därför på dessa variabler. Mängder med artiklar skrivs om detta och är innehållet i de flesta managementkurser.

Vi skall i denna artikel visa att även om principalen i det helt ideala fallet hade haft möjlighet att åstadkomma just det som föreskrivs enligt dessa recept så skulle sådana åtgärder inte självklart leda till framgång.

Vad som istället, enligt vår erfarenhet av över hundratalet lyckade arbetsorganisatoriska projekt, är grunden till framgång är om principalens agerande bygger på dominans- eller ömsesidighetsstrategier. Alla dominansstrategier, hur väl de än utformas, tar nämligen bort den drivkraft att bidra till det gemensamma arbetet, som kommer inifrån aktörerna själva.

NPM, så som det tillämpas i dag, bygger på sofistikerade dominansstrategier som skall garantera ett föreskrivet agerande – även i de fall när detta agerande står i strid mot vad den professionelle aktören själv menar är mest lämpligt.

Även om föreskrifterna som NPM bygger på skulle vara korrekta och lämpliga så innebär dominansstrategierna att man blockerar det autonoma handlandet och därmed också användningen av professionell kunskap, minskar engagemanget samt skapar dessutom en omfattande och destruktiv frustration.

Denna slutsats är ett koncentrat av, våra erfarenheter av flera hundra framgångsrika organisationsprojekt och andra utvärderingar som vi hade förmånen att följa och medverka i under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet.

Den ekonomiska krisen som måste hanteras i slutet av 1900-talet gjorde emellertid att den konstruktiva utveckling mot mer demokratiska och välfungerande arbetsplatser, som hade påbörjats, avstannade. NPM verkar ha blivit en konsekvens av detta misslyckande. Utvecklingen har nu istället börjat gå kräftgång.

Ett illustrativt exempel på destruktiva dominansstrategier

Vid ett välkänt bruk i Sverige anställdes för ett antal år sedan en grupp finländare som bestämde sig för att tävla med svenskarna. De tyckte därför att det var kul att kunna öka produktionen. De tog reda på hur momenten hängde samman. De kände en ren glädje av att samarbeta. De gick sina egna vägar. De förde egna anteckningar och gjorde egna uppföljningar.

De hemlighöll emellertid av tävlingslusten sina lösningar för ledningen. Arbetsledaren och tidsstudiemännen släpptes inte in i gruppen. Därmed försvann möjligheten för ledningen att ta ansvar för produktionen och berömma sig för de resultat som uppnåddes.

Ledning och produktionstekniker införde då ett regelsystem som har mycket gemensamt med NPM och som gjorde att de själva som ledning (och principaler) hade kontroll över arbetet.

- Alla skulle göra lika och arbeta efter den instruktion som utarbetades
- Egna anteckningar och "svarta små böcker" måste brännas
- Ändringar och justeringar skulle i förväg godkännas av arbetsledare

Ingreppen motiverades naturligtvis med att om sådana insatser inte gjordes så skulle produktionen inte tillräckligt väl följa kvalitetssystemet, vara tillräckligt väl dokumenterad och kontrollerad och skulle på grund av medarbetarnas okunnighet och ointresse bli dålig. Åtgärderna medförde dock att det goda resultatet och det produktiva arbetssättet inte kunde vidmakthållas.

Principalerna kunde trots detta för andra i principalgruppen bevisa att man gjorde rätt eftersom den frustration som väcktes hos aktörerna på grund av åtgärderna tog sig just de destruktiva uttryck som principalerna varnade för och som motiverade den styrning de etablerat. Dessa reaktioner medförde därför att man ansåg att än mer yttre styrning och dominans var nödvändig. Man försökte således bota symptomen med samma åtgärder som skapade dem. Det blev en ond cirkel. Man skapade motsatsen mot vad man önskade.

Fokus på ledarskap, styrmodeller, organisationsformer, stödfunktioner och arbetsmiljö.

Exemplet är inte unikt. Liknande beskrivningar finns i mängd i litteraturen och redovisas i ett stort antal forskningsförsök och utvärderingar. En drastisk slutsats av dessa erfarenheter har varit att principal-agent-modellen måste förkastas (jämför försöken med självstyrande grupper). Problemet är emellertid att varken modellen eller den hierarkiska tanken kan negligeras. Principal-agent-relationer är inarbetade i hela vår kultur.

Lösningen ligger därför inte i att använda en annan modell än principal-agent-modellen eller att avskaffa, "platta till" och vända på hierarkierna. Det är tillämpningen av själva modellen som måste utvecklas. Dominansstrategier måste ersättas med ömsesidighetsstrategier. Detta var den fråga man i Sverige brottades med under hela slutet av 1900-talet och som man inte lyckades lösa.

En anmärkningsvärd observation som vi gjorde tidigt är att alla dessa goda projekt och arbetsformer med tiden har dött ut. Det som gjorts har inte visat sig vara en hållbar

utveckling. Det har nu gått så långt att vi nu har en kollektiv glömska. Numera omtalas många projekt som liknar de som var framgångsrika under slutet av 1900-talet som "nyheter" och viktiga "upptäckter" trots att de principer man säger sig tillämpa finns dokumenterade sedan mycket lång tid tillbaka.

Vår slutsats av detta är att *beskrivningarna* av dessa arbetsformer och projekt varit otillfredsställande. Man har helt enkelt fokuserat på fel variabler. Därför har inte beskrivningarna kunnat medverka till att arbetssättet kunnat vidmakthållas, spridas eller återskapas. Beskrivningarna har istället ofta missuppfattats och tillämpats destruktivt i en anda som inte överensstämmer med originalets.

I de fall man trots allt har lyckats återskapa liknande projekt så har också dessa så småningom dött ut. Förändringen har bara ytterst sällan varit beständig och uthållig. Detta har gett kritikerna av försöken – som man kallat "flum" – och därmed också företrädarna av NPM vatten på sin kvarn.

Fokus på praktiken

Vi har därför ställt oss frågan – hur kan motivation och samarbete upprätthållas och utvecklas trots förekomsten av principal-agent-relationer och hur skall sådana lyckade försök beskrivas för att kunna spridas och bli uthålliga?

När det gäller att försöka förstå vad som händer, och vilka de kritiska faktorerna är, så har vi valt ett annat angreppssätt än det konventionella. Vi har istället för att studera strukturer, ledarskap och tekniker valt att koncentrera oss på den *praktik* som utvecklats i dessa framgångsrika försök, de *praktiker* (rutiner) man till synes valt att använda sig av och de *upplevelser* (lived experience) dessa skapat hos de som deltagit.

Vi har då kunnat konstatera att den praktik som uppstått inte genererats av en plan, modell eller system. Den har istället växt fram genom de erfarenheter man gemensamt löpande gjort. De olika projekten liknar varandra men är inte en konsekvens av att man härmat varandra. Problemen har varit likartade men inte lika. Varje situation och varje förändring är unikt ny och kräver sina överväganden. Därmed är det förklarligt att de praktiker som utvecklats i ett projekt inte automatiskt kunnat spridas i nästa led eller att de lösningar man en gång arbetat fram kan bli bestående.

Att upptäcka grunderna för en "undan för undan" planering

Tanken, som ofta framförts när det gäller olika organisationskoncept, nämligen att man en gång för alla kan skapa den ideala arbetsform och organisation som kan tillämpas av alla överallt och alltid, måste därför förkastas. Det grundläggande problemet – att varje situation och lösning måste uppfattas som ny och ständigt måste nyskapas – har inom den moderna organisationsteorin slarvigt getts namnet "behovet av ständiga förbättringar". Därmed har man kraftigt förenklat det grundläggande problem som egentligen omintetgör hela koncepttanken.

Istället för att fastna i själva lösningen – konceptet – har vi av ovanstående skäl ställt oss frågan; vilka utgångspunkter, principer, kunskaper och insikter som deltagarna – och framför allt de dominerande aktörerna – i de framgångsrika projekten valt att använda. Ett tema som då ofta diskuteras och som ligger i linje med denna ansats, är vilka "värderingar" som skall gälla. Inte heller sådana beskrivningar har emellertid visat sig vara framgångsrika.

Det visar sig också att aktörerna, när de skall berätta om sina projekt, är bundna vid de etablerade förklaringsmodellerna. De kan därför själva sällan bidra med den information om sina överväganden som skulle krävas för att tillräckligt väl fördjupa förståelsen så att erfarenheterna och deras kunnighet kan spridas. Vi har därför förkastat även denna väg.

Målstyrning fungerar inte

De olika framgångsrika projekt vi kommit i kontakt med har en egenskap gemensam. Allt mer av ansvaret och styrningen har lagts på agenterna själva. Denna ambition har ofta tagit sig uttryck i olika målstyrningssystem i vilka man bryter ner målen allt mer och ger varje aktör och enhet ansvar för att uppfylla sina mål.

Sådana åtgärder har emellertid inte löst det grundläggande problemet eftersom det är själva samarbetet *mellan* aktörerna som är den springande punkten. Risken med målstyrning är att de oanvändbara tillämpningsprinciperna i principal-agent-modellen istället förflyttas allt mer nedåt i hierarkin och så småningom låser upp hela verksamheten.

Social känslighet, responsivitet och teorin om det kollektiva handlandet

Vi har fastnat för att använda teorin om det kollektiva handlandet. Teorin om det kollektiva handlandet postulerar att människan inte bara handlar för att uppfylla egna behov och nå egna mål utan också väljer att handla utifrån vad man tror att andra kommer att göra i en framtid. Teorin snuddar då vid en av människoartens viktigaste egenskaper – nämligen att genom sig själv intuitivt förstå andra och att genom andra förstå sig själv – det vi kallat social känslighet och responsivitet.

Dessa egenskaper är en grund för ömsesidighet men också för dominans. Ömsesidighet och dominans är centrala fenomen för att förstå framväxten av det kollektiva handlandet. Vi använder därför teorin som grund för att gemensamt med aktörerna utforska de reaktioner och upplevelser människor visar gentemot olika situationer, åtgärder, handlingar och påståenden som de konfronteras med.

Vi menar att dessa reaktioner och "insikter" förklarar både vad aktörerna tidigare gjort och vad de kommer att göra i en framtid. Summan av alla i stunden förekommande uppfattningar bildar ett osynligt socialt "fält" i vilket de olika aktörerna agerar. Våra insatser syftar till att på olika sätt synliggöra detta sociala fält.

Det har visat sig att i de framgångsrika projekten har tilliten till varandra, och synligheten av detta sociala fält, varit en avgörande faktor. Man är nämligen för sitt eget handlande som aktör beroende av att få tillförlitlig information om hur andra kan komma att agera och reagera. Man måste således kunna lita på att de uttryck för detta fält som förekommer i samspelet är autentiska och styrs inifrån aktören själv och inte av yttre krafter eller ovidkommande intressen. Först då kan var och en göra realistiska överväganden och därmed bidra till att det kollektiva handlandet stabiliseras.

Det förhållningssätt som då är för handen hos aktörerna har vi kallat "friständighet". Friständighet är således ett förhållningssätt som de flesta av aktörerna, inklusive principalerna, måste etablera om det kollektiva handlandet skall kunna diskuteras och analyseras och därmed bli konstruktivt, stabilt och hälsosamt.

Friständighet

Friständighet är ett påhittat svenskt ord. Ordet har växt fram av det enkla skälet att det inte tycktes finnas något passande svenskt begrepp för det förhållningssätt vi ville beskriva. Ett skäl till detta tycks vara att språket, och de i samhället existerande förhållandena, i så hög grad präglats av auktoritära relationer. Enligt de senaste attitydundersökningarna pågår emellertid nu en frigörelseprocess som leder in i en ny människosyn. Det sker en individualisering. Man talar om MeWe-generationen. Nya begrepp måste skapas.

I vårt första häfte om frågan, "Friständighet – om Dina och andras rättigheter i jobbet", som skrevs 1982, beskrevs friständighet på följande sätt

- att man kan vara så frigjord och självständig som man kan vara utan att kräva andras medverkan.
- att man samtidigt kan respektera egna och andras rättigheter i en solidarisk gemenskap.
- att man kan vara så frigjord och självständig av egen kraft att man inte gör våld på egna eller andras ideal och värderingar.
- att man kan hävda sig själv i konstruktiva relationer till andra.

Vi tycker att två saker framgår av ovanstående definitioner. Dels att ömsesidigheten kräver att man måste närma sig det friständiga förhållningssättet genom att själv förstå andra och genom andra förstå sig själv. Dels att alla former av dominansrelationer släcker ut och blockerar utvecklingen mot friständighet då de socialt "till-ingen-gör" de andra. Vi möter här spänningen mellan dominans och ömsesidighet.

Vår erfarenhet var också att människan strävar efter att ha en konstruktiv social identitet och därmed också att vara friständig. Det visar sig därför finnas en ofta osynlig inre drivkraft mot att skapa det samarbete och den ömsesidighet med andra som krävs för att åstadkomma ett bra liv tillsammans. Denna drivkraft verkar finnas där vare sig

man är medveten om den eller inte. Av detta skäl blir människor frustrerade om den blockeras. Denna frustration kan medföra, precis som i vårt exempel, att den gemensamma styrningen misslyckas.

Frustration kan, enligt vad vi nu vet, undvikas genom att man drar fördel av denna inre drivkraft. Samtal som underlättar en sådan utveckling kan föras både vertikalt och horisontellt i verksamheten. Ett sådant arbetssätt utvecklar, och tar då i full utsträckning, människans sociala färdigheter i anspråk. Övning ger färdighet.

För att en sådan utvecklingsprincip skall kunna tillämpas krävs emellertid en beredskap hos alla berörda att medverka till att försöka förverkliga varandras friständighet. Detta kräver i sin tur en bred förståelse för vilka destruktiva sociala fenomen som kan uppträda om man inte gör det. Den kunskap som skulle vara nödvändig för en sådan generell insikt bland arbetslivets aktörer är emellertid ännu inte tillgänglig.

Utvecklingen av samhället står emellertid inte stilla och erfarenheterna från de goda försöken i slutet av 1900-talet finns kvar. Kraven på att hantera de relationsdilemman dessa försök påvisade blir allt större och frustrationen växer. I brist på möjligheter att finna relevanta lösningar har man emellertid nu allt oftare valt vägar – exempelvis NPM – som istället gör situationen värre. Detta skall illustreras här.

NPM - en farlig flykt från ömsesidighetsproblemen

NPM innebär att man sökt formulera och konstruera olika dominansstrategier genom vilka man som principal anser sig kunna få agenten att agera på ett sätt som överensstämmer med det som principalen föreskriver.

Man har således gått motsatt väg som vid försöken i slutet av 1900-talet som fokuserade på ömsesidighetsstrategier. Detta förfarande har förvärrat situationen och blockerat de naturliga drivkrafterna till samarbete genom att

- *styrningen blivit mera godtycklig då mandat ges till vissa enskilda personer inom den organisatoriska hierarkin som skall genomdriva principalens ambitioner.* Dessa personer får därmed sin karriär kopplad till de "resultat" man statistiskt kan påvisa. Många av dem kan då fångas av en inneboende önskan om hereostratisk ryktbarhet. (Herostatos var en grek som brände ned Artemistemplet i Efesos den 21 juli år 356 f.Kr. Han gjorde således ett dåd som endast gjordes i syfte att uppnå ryktbarhet.) Sådana personer slutar därmed att se sig som förvaltare av verksamheten och stödjare av allmänningen. De hamnar i en ond cirkel där de för sin karriär blir beroende av allt större ryktbarhet.
- *man inför explicita standarder och kvantifierbara målformuleringar som gör det möjligt att följa upp och kontrollera enskilda medarbetares prestationer och lojalitet.* Moderna datasystem har gjort en sådan uppföljning fullt möjlig och oerhört precis. Problemet är att de variabler principalerna måste använda sig av, om de inte får hjälp av agenterna, saknar koppling till de händelser i

verksamheten som medarbetarna möter. Principalerna använder sig då av, för aktörerna i verksamheten, meningslösa data – så kallade pseudovariabler. Dessa har bara betydelse inom det skikt där principalerna vistas och mellan sig utbyter sina uppfattningar.

- *man lägger fokus på resultat och output.* Detta är en följd av att man som principal inte har förutsättningar att tillräckligt väl förstå *hur* något blir till i organisationen. Detta beror i sin tur på att tilliten mellan skikten är så låg att man undanhåller varandra sådan information. Principalerna styr då istället på resultatet och tänker sig att agenterna genom att de får belöningar och bestraffningar skall anstränga sig för att uppnå just det mätbara resultatet principalen eftersträvar, och har utlovat sina huvudmän. Därmed försvinner människors inre drivkraft att bidra till ett gott samarbete. Vanligen är då det resultat som kan "styras fram" långt under vad som vore möjligt att åstadkomma med ett frivilligt, autonomt och konstruktivt samarbete.
- *man bryter ner stora komplexa samverkanssystem i mindre system som var för sig kan kontrolleras av enskilda personer som man har lätt att hålla koll på.* Samverkan mellan dessa decentraliserade system styrs i sin tur av utifrån fastställda regelsystem. Dessa system kan emellertid aldrig ersätta det samarbete som informellt skulle kunna etableras människor emellan. Därmed blir samverkan sämre än om man litade på de inre drivkrafter som finns för att åstadkomma ömsesidighet och ett konstruktivt samarbete både inom verksamheten och över olika organisatoriska gränser.
- *man ordnar förhållandena mellan systemen så att de konkurrerar med varandra.* Det vill säga att man fångar agenterna i ett nollsummespel där den ena vinner vad den andre förlorar. Denna strategi ökar principalernas möjlighet till dominans men leder till suboptimeringar och ett sämre totalt resultat än vad som skulle kunna vara möjligt om man uppmuntrade ömsesidigheten och ett informellt samarbete mellan agenterna.
- *man inför olika former av styrtekniker – verktyg – med vilka det blir möjligt att följa upp, dokumentera och därmed påverka enskilda moment i produktionen.* Storebrors öga ser Dig alltid - vad Du än gör. Detta leder till ett allt mer fascistiskt samhälle där människor existerar i sociala "stuprör" utan kontakt med varandra.
- *man söker att dramatiskt minska direkta kostnader i verksamheten genom så kallade ständiga förbättringar.* Då man missförstår grunden till varför ständiga förändringar är nödvändiga fokuseras enbart på kostnadsaspekten. Man skapar då verksamheter som får allt sämre redundans (motståndskraft mot störningar). De blir därför lätt överlastade när något oförutsett inträffar.

Framväxten av kontrafinalitet – dvs. att man skapar motsatsen mot vad man avsett att skapa

Ovanstående strategier bryter kraftfullt mot människors önskan om ömsesidighet och deras intuitiva uppfattning av hur samarbete och effektiva verksamheter skall kunna skapas. De visar sig ofta vara mindre effektiva än om professionella aktörer kunnat agera utifrån sina egna bedömningar. Systemen förlorar då i förtroende. De leder då vanligen till motsatsen till vad man som principal utlovar sina huvudmän.

Ett bidragande skäl till misslyckandet är den frustration som uppkommer genom att människor förvägras skapa ökad ömsesidighet genom sina naturliga sociala egenskaper och drivkrafter. NPM förstärker alltså de destruktiva och dominanta samarbetsmönstren vilket leder till en ond cirkel av än mer frustration.

Vår uppfattning är att denna onda cirkel skulle kunna brytas genom genomförandet av möten och samtal i verksamheten där de frågor som illustrerats av punktsatserna ovan diskuteras. Dessa samtal skulle i sin tur kunna knyta an till den individuella solidaritet som alla människor har förmåga att utveckla. Samtalen och deras innehåll skulle därmed kännas angelägna för de som deltar. Ur dessa samtal kan sedan nya och bättre tillämpningar av principal-agent-teorin än NPM, som nu används, växa fram.

Källor

Asplund J (1988): Det sociala livets elementära former: Göteborg: Korpen

Bradford L P (1974): National Training Laboratories - Its History 1947 - 1970. Bethel: Library of Congress Catalog Number 74-1989.

Karlsson T S (2011): New Public Management. Vad är det och varför kritiserar det av akademiker? : <http://tskarlsson.wordpress.com/2011/02/04/new-public-management---vad-ar-det-och-varfor-kritiserar-det-av-akademiker/>

Lewin K, Meyers C, Kalthorn J et al (1944): Authority and frustration. Iowa City: University of Iowa Press.

Likert R (1967): The Human Organization, Its management and Value.

Lindgren M, Lüthi B och Fürth T (2005): The MeWe Generation – what business and politics must know about the next generation. Stockholm: Bookhous Publishing.

Morrow A (1977): The practical theorist. The life and work of Kurt Lewin. New York: Teachers College Press.

Stern D N (2005): Ögonblickets psykologi. Stockholm: Natur och Kultur.

Wennberg B-Å. (1982): Friständighet - om dina och andras rättigheter på jobbet. Kungsbacka: Samarbetsdynamik AB.

Wennberg B-Å, Hane M (2005): Friständighet, jämställdhet och partnerskap. Abonnemangsrapport 114. Degerfors: Samarbetsdynamik AB.

Wennberg B-Å, Hane M (2012): Samarbetsfenomenet. Abonnemangsrapport 128, Kunskapsabonnemanget. Degerfors: Samarbetsdynamik AB.

Wennberg B-Å, Hane M (2013): Mänskliga egenskaper och drivkrafter som förefaller helt obeaktade i diskussionerna om samarbete och organisering. (Text under arbete)