

Om den ökande organisationsegoismen inom offentlig sektor



Den ökande företagiseringen inom offentlig sektor har medfört att andelen organisationsprofessionella (de som arbetar med organisationen) har ökat snabbare än andelen yrkesprofessionella (de som arbetar med kärnuppdraget). Följden har blivit att organisationen som sådan har blivit allt viktigare vilket kan leda till att uppdraget och syftet inte blir lika viktigt. Vad händer när anseendet går före organisationens syfte? Det finns tydliga tecken på att organisationsegoismen ökar.

Januari 2020

En gradvis förskjutning av organisationskulturen

Jag läser på en regions webb att deras invånare upplever regionen som byråkratisk, avlägsen och trög. Detta uppges bero på att det saknas en organisatorisk identitet och man behöver därför satsa mer på att bygga ett starkt varumärke. Jag läser på en annan regions webb om deras varumärkesplattform som bland annat säger att vissa begrepp som associeras med regionen ska tonas ner och andra, nya begrepp, ska läggas till. Det handlar i båda fallen om att påverka kundernas upplevelse av organisationen.

Det låter som att om man satsar på att bygga en stark identitet och ett starkt varumärke kommer verksamheten som en konsekvens också bli bra. Jag tror att det mera är tvärtom.

I början på 00-talet deltog jag i Skatteverkets arbete med att försöka öka förtroendet för myndigheten. Bakgrunden var att vi genom att studera forskningen kunde konstatera att ett ökat förtroende för Skatteverket skulle öka viljan att göra rätt. Det handlade alltså om att försöka uppfylla uppdraget på ett bättre sätt. Förtroende skapas i sin tur genom att göra rätt saker på rätt sätt. Inom Skatteverket satsade vi på att göra det lätt att göra rätt och svårt att göra fel samtidigt som ett omfattande arbete med bemötande och attityder startade. Det tog flera år innan någon skillnad kunde noteras i mätningar av förtroendet. Men när förtroendet väl ökade var det därför att skattebetalarna kunde notera en äkta förändring av Skatteverket. Verksamheten hade förändrats och attityderna hade förändrats.

Det jag inte förstod då var att ett ökat förtroende förde med sig många andra fördelar. Det visade sig att rekrytering blev lättare när förtroendet ökade. Samarbete med externa parter blev också lättare. Förtroendet underlättade på många sätt och ökade därmed effektiviteten.

På den tiden talade vi inte om varumärke. Vi talade om att förtroendet måste förtjänas, varje dag och att varje interaktion med medborgare och företag erbjuder en möjlighet att öka förtroendet. Förtroendet blir en konsekvens av vad och hur organisationen gör.

Jag tänker därför, måhända något naivt och enfaldigt, att om medborgarna upplever organisationen som trög och byråkratisk är den kanske just det. Det som behöver förändras då är hur organisationen fungerar. Det är inte en varumärkesfråga även om det förstås påverkar varumärket.

Denna utveckling, att sätta organisationens identitet och anseende före sitt uppdrag och syfte, är vad jag menar med en ökande organisationsegoism.

Detta är följden av en utveckling som pågått sedan åtminstone början av 1990-talet. Forskning visar att offentliga organisationer i tilltagande utsträckning inspirerats av, och använt, traditionella företagsmodeller. Det är ett tänkande som påverkat både mål- och resultatstyrning och New Public Management. Det har kommit att innebära en gradvis förskjutning av organisationskulturen från fokus på breda och långsiktiga allmänna nyttor till en mer kortsiktig och finansiellt präglad företagslik resultatkultur.¹

Olika logiker i privat och offentlig verksamhet

Offentlig sektor tar i allt större utsträckning efter språkbruk och strategier som används inom privat sektor. Det blir allt viktigare att vårda sitt varumärke och att satsa på "employer branding" genom olika PR-åtgärder. Framgångsrika företag som IKEA och Volvo har starka varumärken som signalerar vad man står för. Kunderna vet vad de kan förvänta sig och anställda känner en samhörighet och stolthet.

Ulrika Leijerholt, Handelshögskolan vid Umeå universitet, skriver i en artikel i *Organisation & Samhälle* om varumärkesarbetet i offentlig sektor. Hon säger bland annat följande:

*"Att arbeta med sitt varumärke på samma sätt som man gör i ett privat företag, utan att ta hänsyn till det offentliga sammanhanget, riskerar att göra mer skada än nytta. Vi har ett flertal exempel på offentliga organisationer som, i enlighet med etablerade varumärkesprinciper, har försökt skydda bilden av organisationen, och i och med detta underminerat vissa viktiga principer, till exempel att försöka sekretesskydda kritik och undersöka vilka anställda som har pratat med media i en situation när organisationen utsätts för kritik."*²

Leijerholt vänder sig inte mot att offentliga organisationer arbetar med sitt varumärke, endast mot att det sker utifrån den privata sektorns logik.

Offentlig sektor kan inte välja om man vill ha dyra produkter till hög kvalitet eller billiga produkter till låg kvalitet. Man kan inte välja bort vissa kundgrupper. Kraven på offentlig sektor uttrycks ofta i lagstiftning. Alla inom offentlig sektor har att leva upp till regeringsformens krav på allas likhet inför lagen, opartiskhet och saklighet. Regeringsformen säger också att "Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten." Det finns litet utrymme för att skapa egna unika nischer.

¹ Susanna Alexius, "Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat - en forskningsöversikt", 2017-03-10.

² "Varumärkesarbete i offentlig sektor – När offentliga organisationer tar över den privata sektorns varumärkeslogik riskerar deras varumärken att skadas", *Organisation & Samhälle*, 2019/02. <http://orgsam.se/varumarkesarbete-i-offentlig-sektor-av-ulrika-leijerholt/>

För ett bilföretag är det viktiga att kunderna väljer det egna företagens bilar, inte bilförsäljning i sig. För offentlig sektor gäller i princip det omvända. Det viktiga är att man bidrar till samhällsnytta, inte organisationen i sig.

Nu behöver det förstås inte vara något fel med att offentlig sektor försöker skapa en identitet med tydliga värderingar. Det kan tvärtom vara positivt om det görs på rätt sätt. Men frågan är om värderingarna i första hand gäller organisationen eller uppdraget/professionen? Ska den som arbetar inom till exempel vården eller skolan ändra sina värderingar och sin lojalitet när hen byter arbetsgivare? Det finns en utveckling mot att anställda mer ska identifiera sig med organisationen, och mindre med professionen eller uppdraget.

Inom privat sektor sammanfaller organisationen och syftet på ett tydligare sätt. När Saab försvann som organisation försvann också deras varumärke och värderingar. Organisationens identitet är det man gör och står för.

Sjukvårdens värderingar, identitet och varumärke bör inte försvinna eller ändras på samma sätt när organisationer upphör och tillkommer. Organisationen är bara ett medel för att uppfylla uppdraget. På samma sätt bör de tankar Skatteverket har om en enkel och rättvis skatteadministration kunna leva kvar även om Skatteverket skulle upphöra som organisation. Skattesystemet och skatteadministrationen är det centrala, inte Skatteverket som organisation.

Detta är en avgörande skillnad mot privat sektor. I privat sektor går det inte skilja mellan organisationen och uppdraget på samma sätt. Även drivkrafterna är annorlunda. De flesta anställda inom offentlig sektor drivs av att kunna göra nytta för medborgare och företag. De vill, och behöver, identifiera sig mer med uppdraget och syftet än med den organisation som råkar vara ens arbetsgivare.

En konsekvens, och orsak, är att andelen organisationsprofessionella ökar

Sveriges kommuner och regioner (tidigare SKL) redovisade i sin ekonomiska rapport för oktober 2019 att antalet anställda inom kommuner och regioner som arbetar med ledning och "handläggare inom administration" ökat betydligt mer än totalt antal anställda de senaste tio åren. Administratörer som inte är handläggare har minskat i antal inom kommunerna och ökat något inom regionerna. Rapporten talar om att det skett ett skifte från administration till management eftersom dessa växande grupper inte kallas för administratörer. Dessa managementgrupper har ökat med 42 procent inom kommunerna mellan 2009 och 2018 och med 46 procent inom regionerna under

samma period. Totalt antal anställda ökade under perioden med 16 procent inom kommunerna och 13 procent inom regionerna.³

Det vi ser är alltså att andelen organisationsprofessionella ökar mer än andelen yrkesprofessionella. Det kan förstås finnas goda skäl till att offentlig sektor anställer fler varumärkesstrateger, PR-strateger, HR-strateger, kommunikatörer och många andra som arbetar med organisationen och inte med kärnverksamheten. Jag vänder mig inte emot att denna typ av professionella finns (jag som strateg är en av dem), de bidrar till att göra organisationen mer professionell vilket har många fördelar. Frågan är om det är rimligt att antalet växer så snabbt.

De organisationsprofessionella arbetar med organisationen, inte med kärnverksamheten. De finns därför att organisationen är viktig, det vill säga utvecklingen är en konsekvens av den ökande organisationsegoismen. Men när dessa yrkeskategorier växer i antal kommer mer arbete med organisationen att göras. Organisationen blir då ännu viktigare. Organisationsegoismen fortsätter att öka. Risken är att organisationen tänker ännu mer på sitt eget anseende och sitt varumärke än på sitt egentliga syfte. Hur något uppfattas kan bli viktigare än verkligheten, vilket kan leda till skönmålningar och att man försöker dölja brister.

Nu behöver inte PR-åtgärder, ”employer branding” eller annan kommunikation stå i motsats till att rent faktiskt bedriva en bättre verksamhet som gynnar medborgarna, men man kan fråga sig om balansen är rimlig och om riskerna med detta är tillräckligt uppmärksammade.

I UNT har det under hösten 2019 förts en debatt om Uppsala kommun verkligen behöver 89 kommunikatörer.^{4 5} Argumentet för att alla behövs är att de gör nytta. Det är egentligen inte frågan, förhoppningsvis gör alla organisationsprofessionella nytta. Frågan är om det skulle vara till ännu större nytta för medborgarna om kommunen istället för fler kommunikatörer anställde fler inom hemtjänsten eller i skolan? Jag vet inte svaret på den frågan, det är medborgarna själva som behöver hjälpa till att bedöma detta. Poängen är att bedömningen behöver ske utifrån vad som är bäst för medborgarna på både kort och lång sikt, inte vad som är bäst för organisationens identitet eller anseende.

³ ”Ekonomirapporten, oktober 2019 – Om kommunernas och regionernas ekonomi”, Sveriges kommuner och landsting.

⁴ ”Varför sväller Uppsalas kommunikationsstab?”, Uppsala Nya Tidning, 2019-09-18, <https://www.unt.se/ledare/varfor-svaller-uppsalas-kommunikationsstab-5408479.aspx>
Replik 2019-09-24: <https://www.unt.se/ledare/replik-uppsala-har-inte-for-manga-kommunikatorer-5413107.aspx>

Se även krönika i SvD: <https://www.svd.se/vad-gor-uppsalas-89-kommunikatorer>

⁵ En liknande debatt har förts om antalet kommunikatörer i Göteborgs stad, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/hela-listan-sa-manga-kommunikatorer-finns-i-goteborg>

Men leta inte efter syndabockar

Ett ytterligare skäl till att antalet organisationsprofessionella växer kan vara att när verksamheten är byråkratisk och trög är det lättare att anställa några fler strateger och controllers än att faktiskt förbättra verksamheten. Det är åtgärder som syns och som kan mätas.

Kraven på ledningen att visa handlingskraft och att visa på enkelt mätbara resultat är stora. Även detta tänkande har sina rötter i företagsekonomiskt tänkande och är präglad av "kvartalsekonomin".

Granskning av verksamheten sker dessutom ofta utifrån att dokumentation och rutiner finns på plats. SKR skriver i sin ekonomirapport att "Allt större del av verksamheternas resurser läggs på att uppfylla formalia, ha dokumenten i ordning och att ha bokat av checklisten."

Ger man en grupp av olika sorters strateger i uppdrag att lösa problem i verksamheten är det naturligt att deras lösningar består av riktlinjer, policyer, plattformar och liknande kopplat till deras professioner. De gör vad de kan med sina verktyg och sin kompetens.

Det är viktigt att framhålla att skulden inte kan läggas på de organisationsprofessionella. De gör vad de anställts för att göra, och oftast gör de det bra. Inte heller kan skulden läggas på ledningen. De gör vad som krävs och förväntas av dem. De har ofta ett väldigt litet handlingsutrymme därför att de är klämda mellan styrning från många olika håll.

Det är meningslöst att leta efter syndabockar eftersom detta handlar om systemfel. En truism som ofta nämns är att varje system är perfekt designat för att ge det resultat det ger. Utformning av styrning och förutsättningar är också gjorda med goda avsikter. Men, som Winston Churchill poängterade, att hur vackra strategierna än är bör man emellanåt se till resultatet. Med resultat bör då avses den faktiska samhällsnyttan som medborgare och företag får. De är rimligen mer intresserade av den faktiska nyttan än av vilken organisation som ska få äran.

Däremot kan uppdragsgivare, ledning och organisationsprofessionella tillsammans ändra på systemet, om de så önskar.

Det handlar om vårt sätt att tänka

Så länge offentlig verksamhet styrs och betraktas som om den vore jämförbar med industriproduktion i privat regi kommer den att vara ineffektiv och dyr. Offentlig verksamhet hanterar komplexa frågor med komplexa orsakssamband. Offentlig verksamhet förutsätter samverkan mellan olika aktörer. Samverkan förutsätter i sin tur en gemensam förståelse för syfte och uppdrag. Olika organisationer inom offentlig sektor kan ha olika uppdrag men man arbetar mot ett gemensamt syfte.

När olika aktörer samverkar inom en komplex verksamhet är det omöjligt att säga hur stor del av nyttan som varje aktör har "skapat" eller bidragit med. Helheten är större än summan av delarna och nyttan uppstår i samverkan och handlar inte om legobitar som enkelt kan fogas ihop. Detta innebär att det inte går att styra och hantera offentlig sektor som en mängd olika separata delar. Helheten blir inte automatiskt bra därför att varje del optimeras. Det är inte meningsfullt att försöka kräva ut ansvar baserat på "produktionen" inom en viss organisatorisk del. Ansvarsutkrävande och bedömning av resultatet behöver utgå från hur väl uppdraget och syftet uppfylls. Att detta är svårt att göra och att det innehåller subjektiva bedömningar är ofrånkomligt. Det komplexa och dynamiska blir inte till något statiskt och mekaniskt bara därför att det presenteras så i styrande dokument.

För att offentlig verksamhet ska kunna fungera väl måste jag acceptera tanken på att jag kan behöva göra något som inte alls ökar mitt anseende, men som kanske ökar någon annans anseende. Jag behöver se till den totala nyttan för medborgare och företag, till skälet för att offentlig verksamhet existerar. Jag behöver släppa mitt ego och jag behöver släppa min organisations ego.

Detta behöver inte vara så svårt som det kanske kan förefalla. Det traditionella ekonomiska tänkandet har lärt oss att människan är en egoistisk nyttomaximerare. Viljan att hjälpa andra och altruistiskt beteende ses då som en anomali som behöver förklaras. Men jag tror inte det är en anomali utan normalt mänskligt beteende. Vi behöver endast organisationer och styrning som låter oss att vara människor och inte maskiner. Som människor är vi komplexa varelser förmögna till både rationellt och irrationellt beteende och det finns inget konstigt i att vi vill väl och tänker på andra människors välbefinnande.

*Har du synpunkter, kommentarer eller frågor? Kontakta gärna:
lennart.wittberg@cogitem.se*