

Tillit till offentliga institutioner

– en skör tillgång

Abstract

I den här texten pekar docent Johan Quist på att tillit är en skör tillgång och att det finns en risk att de offentliga institutionernas tillförlitlighet urholkas om vi är oförmögna att hantera dagens komplexa samhällsutmaningar. Ytterst är det en text om demokrati, och vår förmåga att bevara den förhållandevis starka mellanmännsliga tillit vi har i Sverige idag.



Johan Quist

Docent i företagsekonomi vid Karlstads universitet, samt verksam på Centrum för tjänsteforskning (CTF)



Tillit till offentliga institutioner

– en skör tillgång

Inledning

Sverige harsedan en lång tid tillbaka varit ett land med hög mellanmännisklig tillit. Svenskar litar generellt på varandra. Vi litar också på våra offentliga institutioner. Det finns en tilltro till att Skatteverket, Polismyndigheten och sjukvården finns där för kollektivet och samtidigt agerar rättvist i det enskilda fallet. Den här texten pekar på att tillit är en skör tillgång och att det finns en risk att de offentliga institutionernas tillförlitlighet urholkas om vi är oförmögna att hantera dagens komplexa samhällsutmaningar. Ytterst är det en text om demokrati, och vår förmåga att bevara den förhållandevis starka mellanmänniskliga tillit vi har i Sverige idag.

En oroande oförmåga

Organisatoriska gränser skapar ordning och reda i sjukvården liksom i övriga delar av den offentliga sektorn. Genom uppdelning och avgränsning reduceras behovet av förhandling om vem eller vilka som ska utföra en viss aktivitet. En sådan funktionsindelning är en central ingrediens i den traditionella byråkratin. Specialisering och gruppering av olika experter i skilda funktionella enheter är också vad bilder av organisationer ofta visar. Bilderna överensstämmer med verkligheten då det ofta är utifrån sådana principer som verksamheter styrs och följs upp. Den organisatoriska funktionsindelningen dominerar som princip i Sverige idag och understöds av datasystem för styrning, ledning och uppföljning, eftersom systemen i regel har utformats utifrån ett sådant funktionstänkande.

Risken med ett sådant funktionstänkande är att fokus på enskilda delar ofta suboptimerar helheten. Perspektivet lider av en slags närsynthet som förhindrar att verksamheten betraktas i sitt större sammanhang, och det blir svårare att se den kedja av aktiviteter där den egna uppgiften ingår. Den funktionellt indelade enheten betraktar gärna aktiviteter som om de hade ett självändamål. Ett besök på en vårdcentral får ett egenvärde och ses inte i relation till medborgarens resa i ett större vårdsystem.

Under New Public Management (NPM)-eran har det för många blivit än viktigare att lösa den egna funktionens uppgifter och rapportera uppåt i befälskedjan.¹ En eventuell ineffektivitet på systemnivå uppfattas sällan av de styrande, vars institutionaliserade ansvar är begränsat till att bevaka den interna effektiviteten inom sin egen funktion. Styrsystemet ger dem en slags funktionsegoistisk närsynthet. Ambitionen att styra kan störa snarare än att ge förutsättningar för värdeskapande. Det blir de vertikalt orienterade delsystemen för styrning och ledning som tillgodoses snarare än aktörerna i det större och horisontellt orienterade tjänstesystem som verksamheten är till för.

En viktig organisationsteoretisk princip i sammanhanget är att behovet av samordning ökar i takt med den funktionella indelningen. Ju mer man delar upp desto större blir

¹ McNulty & Ferlie, 2004

behovet av att samordna olika enheter.² En pandemi tar inte hänsyn till organisatoriska gränser. Den är ett för stort stycke för den funktionsindelade förvaltningen. Därmed prövar en pandemi vår förmåga att samordna. Känslan är att vi i vissa fall tycks ha klarat testet, men att vi på andra områden fallerat. I många fall just på grund av funktionsegoism.

Oförmågan att skydda äldre och sköra från smitta på särskilda boenden under pandemin har varit smärtsam. I det här fallet går det inte att som utomstående betraktare se någon tydlig arena där myndigheter, regioner, kommuner och privata aktörer har kunnat mötas för att hantera den gemensamt ägda situationen. Detsamma gäller andra områden som krävt en hög grad av samordning, till exempel svårigheten att etablera en robust testapparat samt möjligheten att förse alla som behöver med adekvat skyddsutrustning. Det tycks som att alla aktörer i första hand använt den egna organisationen som utgångspunkt för sitt agerande.

“Svårigheter med samordning finns alltid i en funktionsindelad offentlig förvaltning. Men det blir särskilt tydligt i en kris.”

Svårigheter med samordning finns alltid i en funktionsindelad offentlig förvaltning. Men det blir särskilt tydligt i en kris. Det går i pandemin att finna besvärande likheter med brister i samordning vid tidigare kriser. Jag minns med viss förfäran hur jag i rollen som god man fick följa mottagandet av tre ensamkommande ungdomar under hösten 2015 och framåt. Det går inte med bästa vilja att beskriva mottagandet som koordinerat. Överlämningar lyste ofta med sin frånvaro. De bristerna hade ett pris och i en kris är det alltid den som redan är utsatt som löper störst risk att råka illa ut. I pandemin är det gamla och sjuka som tagit den plats som de ensamkommande ungdomarna hade i den förra. När vi nu står inför

en ny flyktingkris i och med kriget i Ukraina bör vi ställa oss frågan hur vi ska kunna undvika ett splittrat flyktingmottagande den här gången. Samordning är genuint svårt och den lär säkerligen brista igen. Samtidigt som dessa kristider är omskakande kan dagens situation också ses som ett klassrum för alla med intresse för organisering och förändring. En lärdom som skulle kunna appliceras på andra utmaningar är den om behovet av gemensamma arenor för att hantera det gränsöverskridande.

Ungdomsbrottslighet, tvångsvård av unga med psykosociala problem och nyanländas etablering är exempel på sektorövergripande samhällsutmaningar som visat sig vara svåra att bemästra. De politiska verktygen räcker inte alltid till. Kännetecknade är de återkommande rapporterna om hur såväl medarbetare som medborgare och företag har svårt att skapa värde i gränslandet mellan de inblandade aktörerna. Aktörerna fungerar inte väl tillsammans. De resurser och den tid som förloras gör utmaningarna till ett samhällsekonomiskt problem.

I den moderna tjänsteforskningen betonas vikten av att lämna industriepokens bild av värdeskapande som ett tvåpartsförhållande.³ Tjänster utformas alltför ofta utifrån den

2 Thompson, 1967

3 Vargo & Lusch, 2016

felaktiga uppfattningen att värde skapas av en producent och levereras i färdigt skick till en passiv konsument. Vad offentliga aktörer istället bidrar med är att ställa resurser till förfogande för de aktiva medborgarnas egna värdeskapande. Konstaterandet bygger på den enkla iakttagelsen att värde inte uppstår förrän medborgare använder och interagerar med organisationernas resurser. Trots sin enkelhet får iakttagelsen många konsekvenser för hur tjänster förstås och utformas.

Såväl materiella som immateriella ting är att betrakta som resurser. Resurserna har skilda förmågor. Exempelvis kan en universitetslärare föreläsa medan en e-legitimation kan ge access till elektroniska system. Om värde ska uppstå måste resurserna vara tillgängliga och nyttiga för det värdeskapande som ska ske. Resursernas användbarhet avgörs av deras konstruktion, position och förmåga till samspel med andra resurser i tjänstesystemet. Av relevans för denna text är att värdeskapande kan ske först när resurserna har integrerats så att de fungerar tillsammans. Ägs resurserna av flera fristående aktörer i ett tjänstesystem så måste aktörerna samverka för att resurserna ska kunna integreras.

För att förstå problematiken kan offentliga tjänster betraktas som öppna system som ingår i, och är oskiljbara från, den miljö i vilken värdeskapandet sker. Ett alltmer vanligt synsätt inom tjänsteforskningen är att värdeskapandet ses som:

A product of a complex series of, often iterative interactions, between the service user, the service organization and its managers and staff, the physical environment of the service, other organizations and staff supporting the service process, and the broader societal locus of the service.⁴

“Det finns en övertro till möjligheterna att genom traditionell, mekanisk styrning kunna åtgärda våra samhällsutmaningar genom lagstiftning, resurstilldelning och kontroll.”

Dagens styrning och arbetssätt förmår inte att fullt ut stödja och bejaka utvecklingen av det viktiga och mycket omfattande värdeskapande som sker i gränslandet mellan aktörerna.⁵ Det finns en övertro till möjligheterna att genom traditionell, mekanisk styrning kunna åtgärda våra samhällsutmaningar genom lagstiftning, resurstilldelning och kontroll. Kommunikationen mellan olika nivåer och aktörer sker ofta via promemorior och andra dokument.⁶

Det professionella handlingsutrymmet för medarbetarna är i många fall kringskuret av föreskrivna arbetssätt, prestationsbaserade mätetal och administrativa bördor. För den som

vill ändra något upplevs ofta strukturerna som rigida. Det finns många grindvakter i form av jurister, controllers och andra som mäter och bevakar sakernas rådande tillstånd. För den som utbildat sig och utgör demokratins stöttepelare kan det vara personligt förödande att se hur fel saker prioriteras och att arbetssätten är otillräckliga för att klara grunduppdraget.

4 Radnor m fl, 2014

5 McNulty & Ferlie, 2004

6 Fransson m fl, 2019

När medborgare i allt högre utsträckning upplever sprickor i det offentliga, att värdeskapandet inte hänger samman, riskerar deras förtroende för de offentliga institutionerna att minska. Ytterst är det en fråga om vår demokrati. Utan nya sätt att möta komplexa samhällsutmaningar riskerar vi att förlora fotfästet.

Vägen framåt

Det bärande argumentet i denna text är att det behövs nya arenor och arbetssätt för att möta komplexa samhällsutmaningar. Lyckligtvis står vi inte på ruta ett i denna fråga. Det finns en framväxande kunskap inom området. Resterande del av denna text syftar till att beskriva vad vi vet och var vi står, samt att staka ut vägen framåt. Gemensamt behöver vi bidra till såväl praktiska försök som ny teoretisk kunskap.

Vi är mitt uppe i ett praktiskt försök, en prototyp, när det gäller en svensk sådan arena.⁷ Parallellt med det aktiva arbetet drar vi lärdomar från detsamma. Flera liknande försök inom andra områden är dessutom på väg att startas upp. Den första prototypen är inom ämnesområdet "Nära vård". Arbetet handlar inte om en ny organisationsnivå eller en benämning på dagens primärvård, även om primärvården utgör en kärna i den nära vården. Nära vård är snarare ett nytt sätt att arbeta med hälsa, vård och omsorg. Problembilden känns igen från inledningen av denna text. Systemets delar är inte utformade på så sätt att sammanhängande vårdkedjor skapas. Nära vård beskrivs inom vår prototyp som en tjänstelogisk omställning där medborgaren intar en mer aktiv roll. Vi behöver lämna den industriella logiken och begreppsparat "producent-konsument".

Det vi skapat är en aktörsneutral arena där utmaningen får leva sitt eget liv, utan de begränsningar som organisatoriska gränser och kommandolinjer ger.⁸ Finländska forskare beskriver att ett system med fristående aktörer har mycket att vinna på inrättandet av en aktörsneutral arena för integration och uppgörelser, där oförenliga ståndpunkter kan lösas upp:

Within a system fostering institutional pluralism, one means to support innovation is to create "protected" spaces—both physical and mental—within which experimenting with solutions and negotiating conflicts is possible without the immediate burdens of the day-to-day reality.⁹

Ibland används "policy lab" som etikett på liknande arenor. Genom att flytta utanför de traditionella byråkratiska strukturerna framhålls förmågan att skapa mer kreativa lösningar.¹⁰ Möjligen är det mer korrekt att beskriva vår prototyp som en flytt av arbetet till mellanrummen. Vi är fortsatt helt beroende av att alla relevanta aktörer vill bidra, men på en ny arena och med nya arbetssätt. Systemdesign är det övergripande begreppet för arbetet och vi försöker tillsammans att förstå vilka systemfaktorer som hindrar omställningen till nära vård. Forskare beskriver hur arbetet med systemdesign vilar på en handlingsorienterad ansats och på så vis bidrar till arbetet med komplexa

7 Författaren till denna text är själv aktiv i detta arbete.

8 En beskrivning av arenan finns på SKR:s hemsida: <https://skr.se/skr/halsasjukvard/utvecklingavverksamhet/naravard/omstallningtillnaravard.57446.html> (Sett 14-04-2022)

9 Siltaloppi m fl, 2016

10 Lewis, 2021

samhällsutmaningar på delvis nya sätt.¹¹ Det stämmer väl in på vårt arbete. Vi skapar och testar nya vägar.

Under det senaste decenniet har regeringar utforskat möjligheterna att flytta policyarbetet närmare medborgarna. I detta arbete har till exempel tjänstedesign använts för att låta medborgarnas upplevelser av interaktioner med det offentliga färga politiskt beslutsfattande. Forskaren Anna Whicher talar om att *”Open Policy-making has become a dominant paradigm for experimentation in government focused on developing and delivering policy in a fast-paced and digital world using collaborative and iterative approaches.”*¹² I vår prototyp har vi haft förmånen att arbeta nära statliga utredningar. I ett sådant fall¹³ tog vi i ett första steg fram ett antal målbilder, grundade i målgruppens behov och upplevelser av långvarig interaktion. Målbilderna blev vägledande för utredningens fortsatta arbete på flera sätt. Bland annat faciliterade vi en stor workshop där målbilderna användes för att låta profession, chefer och politiker i regioner och kommuner ringa in sådana systemfaktorer som hindrar upplevelser i enlighet med målbilderna. I ett senare steg, när utredningen hade formulerat sina förslag återvände vi till samma målgrupp för att i ett tidigt skede få deras syn på genomförbarheten. Vi bad också om förslag på modifiering och inspel till utredningens konsekvensbeskrivning.

Det senare kan beskrivas som ”policy prototyping”¹⁴. Pandemin har visat på behov av en rapp omställningsförmåga samtidigt som den snabbat på ett antal förändringar som redan var i rörelse. Det är angeläget att finna arbetssätt som hjälper beslutsfattare att komma till snabba beslut. Policy prototyping är ett sätt att korta ledtider och öka möjligheten att i flera iterationer testa lösningar. Ett annat sådant exempel beskrivs i Nogueira och Schmidt¹⁵, där liknande metoder användes för att finna vägar att minska matsvinn och få ett mer hållbart livsmedelssystem i Chicago. Vad som framför allt skiljer dylika arbetssätt från traditionell utredning och beredning är att nya metoder används för att experimentera och låta aktörerna själva erfara hur resurserna behöver integreras. Sådana arbetssätt har i många sammanhang visat sig kunna förmå aktörerna att aktivt förändra institutionaliserade sanningar och frammana innovation som annars hade uteblivit.¹⁶

En annan viktig förståelse för arbetet med vår prototyp är att systemet inte enbart omfattar en operativ mikronivå med ett antal aktörer. Det är å ena sidan viktigt att erbjuda möjligheter för professionella medarbetare i dessa organisationer att mötas och inse att man möter olika delar av en och samma medborgare, och på så sätt kan en förståelse gro om att man delar på ansvaret för brister i välfärdsleveransen. Det ger mer robusta förutsättningar för koordinering om medarbetare i olika organisationer får samtala sig fram till en hyggligt gemensam uppfattning om hur interaktionen bäst bör gå till. Men lika viktigt, å andra sidan, är att förstå de begränsningar i handlingsutrymme som medarbetarna upplever i form av till exempel regelverk, föreskrivna arbetssätt, prestationsbaserad uppföljning och ersättningsmodeller. Inom forskningsgruppen

11 Vink m fl, 2021

12 Whicher, 2021

13 Samsjuklighetsutredningen, dir. 2020:68

14 Whicher, 2021

15 Nogueira & Schmidt, 2021

16 Patrício m fl, 2011

brukar vi tala om detta i termer av ”osynliga ryggsäckar”, vad individen har med sig in i rummet. Det är systemets meso- eller makroaktörer som skapar mer eller mindre begränsande förutsättningar. En ambition i vår prototyp är att finna vägar att låta de olika nivåerna i systemet mötas i en högre utsträckning än vad de gör idag. Att låta en statlig utredning arbeta i flera olika steg direkt mot professionella i regioner och kommuner är ett sådant exempel.

För att illustrera behovet av koordinering mellan mikro-, meso- och makronivå använder vi metaforen av en hiss. Vi letar ständigt efter nya idéer för hur olika frågor kan färdas upp och ner i systemet och på så vis kan få en mer optimal utformning. Det handlar inte enbart om att låta medborgare och profession färga policyarbetet, utan en neutral arena av det här slaget kan också bringa en större förståelse på mikronivå att regelverkens begränsningar kan ha varit mer upplevda än verkliga. Forskning från Tyskland beskriver liknande resultat.¹⁷ Där har så kallade ”digitaliseringslabb” utgjort tillfälliga neutrala arenor där individer från olika nivåer inom förvaltningen har fått mötas. Författarna pekar på hur arbetssättet kompletterar traditionellt beslutsfattande. Den neutrala arenan reducerade dessutom den formella auktoriteten, vilket skapade mer nyfikenhet för andra aktörers utgångspunkter oavsett på vilken nivå i systemet de verkar. Culander och Kupers uppmanar i samma anda regeringar att skapa *”eco-structures that are conducive to more bottom-up policy solutions, providing people with institutional space to self-organize in new ways to solve social problems.”*¹⁸

Slutord

En central del av många tjänstepersoners och politikers identitet, deras hela estetik, är i ett fördefinierat format knutet till ord. Propositioner, promemorior och powerpointpresentationer kan alla ses som uttryck för en ambition att forma samhället genom text. Politiken förknippas sällan med experimentlusta och ordning och reda är sannolikt alltför högt värderat. Den här texten visar på behovet av nya vägar och förhållningssätt.

Perspektiv från praktisk erfarenhet på mikronivå kan enklare snappas upp också på meso- och makronivå om en aktörsneutral arena för överläggningar finns att tillgå. Det flyttar fokus från politikens resurstilldelning, såsom 2000 fler poliser, till konkreta handlingar och reformer. Handlingskraft bör enbart bedömas utifrån förmågan att angripa, och bidra till att lösa, de samhällsutmaningar vi står inför. Det utmanar det politiska systemet i Sverige till handling. I bästa fall blir resultatet effektiva, tidigare förbisedda, reformförslag som gynnar den enskilda medborgaren och stärker demokratin.

Det är tydligt att det traditionella arbetssättet där de olika nivåerna i förvaltningen blir alltför isolerade från varandra, inte längre kan säkra förtroendet för de offentliga institutionerna. Forskning visar att om tilliten till institutioner eroderar är också den mellanmänniska tilliten i allvarig fara¹⁹, och således tilltron till att det demokratiska systemet kan leverera.

¹⁷ Fleischer & Carstens, 2021

¹⁸ Colander & Kupers, 2014

¹⁹ Rothstein & Stolle, 2018

Referenser

- Colander, David. & Kupers, Roland. (2014) *Complexity and the Art of Public Policy: Solving Society's Problems from the Bottom Up*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fleischer, Julia. & Carstens, Nora. (2021) "Policy labs as arenas for boundary spanning: inside the digital transformation in Germany", *Public Management Review*.
- Fransson, Martin., Quist, Johan., Wetter-Edman, Katarina. (2019) *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Lewis, Jenny M. (2021) "The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints", *Policy Design and Practice* nr 2, s. 242-251.
- McNulty, Terry. & Ferlie, Ewan. (2004) "Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations", *Organization Studies* nr 8: 1389-1412.
- Nogueira, André. & Schmidt, Ruth. (2021) "Participatory policy design: igniting systems change through prototyping", *Policy Design and Practice*.
- Patrício, Lia., Fisk, Raymond P., Cunha, Joao F.E., Constantine, Larry. (2011) "Multilevel service design: From customer value constellation to service experience blueprinting", *Journal of Service Research* nr 2, s. 180-200.
- Radnor, Zoe., Osborne, Stephen., Kinder, Tony. & Mutton, Jean. (2014) "Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting", *Public Management Review* nr 3: 402-423.
- Rothstein, Bo., & Stolle, Dietlind. (2008) "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust", *Comparative Politics* nr 4: 441-459.
- Siltaloppi, Jaakko., Koskela-Huotari, Kaisa., Vargo, Stephen. L. (2016) "Institutional complexity as a driver for innovation in service ecosystems", *Service Science* nr 3: 333-343.
- Thompson, James D. (1967) *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*, New York: Mc Graw-Hill.
- Vargo, Stephen. L. & Lusch, Robert. (2016) "Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic", *Journal of the Academy of Marketing Science* nr 1: 5-23.
- Vink, Josina., Wetter-Edman, Katarina., Koskela-Huotari, Kaisa. (2021) "Designerly Approaches for Catalyzing Change in Social Systems: A Social Structures Approach", *The Journal of Design, Economics, and Innovation* nr 2: 242-261.
- Whicher, Anna. (2021) "Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government", *Policy Design and Practice* nr 2: 252-270.

Den gröna och liberala tankesmedjan

Om Fores

På den gröna och liberala tankesmedjan Fores arbetar vi varje dag för att söka de lösningar och reformer som Sverige behöver, för att försvara den liberala demokratin så som vi känner den. Vi står med den ena foten i akademien och forskningen och med den andra i samhällsdebatten.

Genom våra temagrupper Tillväxt, Trygghet och Tillit söker vi forskningsbaserade, framtidsoptimistiska reformförslag. Vi publicerar studier, böcker och rapporter samt arrangerar och medverkar i seminarier, samtal, debatter och projekt. Fores är hubben för den liberala demokratis vänner och driver därför bland annat Foresakademien och Reformpuben för nätverkande och idéutveckling.

Besök gärna fores.se för mer information.

Redaktör:

Markus Barnevik Olsson, samordnare, Klimat och Tillit, Fores

Layout:

David Redebo, Fores

fores.se

Fores
Sveavägen 59, 113 59 Stockholm
info@fores.se