

ÖVERDOS AV STYRNING!

Har vi plockat för mycket från smörgåsbordet?

Den okritiska användningen av styrverktyg som TQM, BSC, BPR, JIT och ABC riskerar att skapa fler problem än de löser varnar Sven Siverbo och Johan Åkesson på Handelshögskolan i Göteborg.



JOHAN ÅKESSON

ÄR EKONOMIELICENTIAT OCH ADJUNKT VID HANDELSHÖGSKOLAN I GÖTEBORG SAMT KONSULT VID PREFERA MED LÅNG ERFARENHET FRÅN BÅDE PRIVAT OCH OFFENTLIG SEKTOR.



SVEN SIVERBO ÄR DOCENT VID HANDELSHÖGSKOLAN I GÖTEBORG OCH ÄVEN VERKSAM VID KOMMUNFORSKNING I VÄSTSVENRIK.

KRISEN ÄR HÄR – i Sverige och i resten av världen. Nu väntar tuffa år där företag och offentliga aktörer måste vända på varje krona. Vikande intäkter måste mötas med kapacitetsreduktion, ökad inre effektivitet och tydlig styrning.

Helt klart är att många verksamheter har satsat hårt på att anamma olika modeller för styrning de senaste åren. Men en fråga som sällan ställs är om dagens styrsystem verkligen reducerar osäkerhet och bidrar till bättre beslut.

För oss förefaller användningen av styrverktyg och managementkoncept, som TQM, BSC, BPR, JIT och ABC, ofta okritisk. Vilket i värsta fall kan ställa till problem.

En typisk fallgrop är att ett företag eller en organisation arbetar utifrån flera styrmodeller samtidigt – trots att dessa bygger på olika logiker för hur en organisation är tänkt att fungera. Kanske har de införts vid olika skeden – för att de har varit ”moderna”, eller i samband med något annat övergripande förändringspaket. Och sedan har de helt enkelt fått leva kvar, sida vid sida, oavsett om de är kompatibla med varandra eller ej. Man har alltså missat att avveckla en gammal modell till förmån för en ny och hamnat i en förvirrad värld av motstridiga styrsignaler.

Att ”överdosera” styrning på det här sättet kan få allvarliga konsekvenser. Inte minst driver det fram kostnader, både direkta och indirekta. Att införa nya managementkoncept är i sig förenat med betydande kostnader. Men ännu dyrare är sannolikt att chefer på mellannivå blir tvungna att ägna tid åt att hantera inkompatibla styrsignaler – istället för att på ett skonsamt sätt anpassa verksamheten till nya yttre förutsättningar. Organisationen riskerar i och med detta att dräneras på energi, och i värsta fall resignerar verksamhetscheferna inför en övermakt av oförenliga krav.

Vi ger i denna artikel tre exempel på hur höga ambitioner – och säkert välmening – att skapa rationella och moderna styrsystem resulterar i allt för omfattande system där enskilda komponenter motverkar varandra. I forskningsvärlden kallas detta fenomen ”interinstitutionell inkompatibilitet”. Här kallar vi det ”överdosering av styrning”. Nedan beskriver vi konsekvenserna.

EXEMPEL 1:

När detalj-, mål- och värderingsstyrning används samtidigt

Detaljstyrning är närmast ett skällsord idag. Men länge var det den dominerande styrformen. Över detta sätt att styra vilar **Frederick Taylors** ande och idéer om långtgående centraliserad instruktionsstyrning. Detaljstyrning har fördelen att både mellanchefer och anställda vet vad som förväntas av dem. Men det fungerar egentligen bara i organisationer där beteendet är förutsägbart – och så länge man kan vara säker på att den som skriver instruktionerna vet bättre än de som ska följa dem.

Som en del av den decentraliseringsvåg som sköljde över såväl privat som offentlig sektor i slutet av 1970-talet fick detaljstyrningen ge vika för *målstyrning*, som nu utropades som den bästa styrformen. Idén var enkel – medarbetarnas och mellanchefernas engagemang skulle stimuleras via befogenheter att utforma lösningar – ”låt tusen blommor blomma!” Högre chefer varken kunde eller borde detaljstyra. Många minns säkert **SAS-Carlzon** från flygbolagets glansdagar under 1980-talet när han med retoriska grepp förklarade att chefen måste sluta vara en ”beslutsmaskin” och istället tänka i ”helheter” och

Ledningens kunskap om arbetets utförande



EXEMPEL 1
Välet av styrningsmodell påverkas av möjligheten att mäta måluppfyllelse samt ledningens möjlighet att detaljstyra verksamheten.

”formulera mål” som kan vägleda de ledare som behövs. Behovet av målstyrning skyndades även på av kundernas växande inflytande i många branscher, vilket minskade möjligheten till centrala lösningar – lokal frihet blev en förutsättning för att kunna hantera ökande konkurrens.

Uppföljningen byggde i sin tur på ett ansvar för att nå mål, inte sällan uttryckt som ett resultat i kronor – och ”profit center”-styrningen blev etablerad!

MÅLSTYRNING ÄR FORTFARANDE utgångspunkten i många organisationers styrsystem – i varje fall i retoriken. Men i praktiken ser det inte sällan lite annorlunda ut.

I många organisationer, inte minst inom offentlig sektor, har målstyrningen sett ut som följer: Mål har formulerats och mellancheferna har fått ansvar för att förverkliga dem. Men samtidigt har de haft mängder av regler, detaljinstruktioner och policys att följa. Målstyrningen har alltså inte ersatt detaljstyrningen utan lagts ovanpå den, vilket i många fall har resulterat i inkompatibla styrsignaler.

Här, liksom i många andra organisationer, har införandet av nya koncept, som ursprungligen har varit tänkta att stödja målstyrningen, i själva verket inneburit en förstärkt detaljstyrning.

Låt oss ta ett av de mest populära koncepten som har lanserats de senaste 20 åren – BSC – balanced scorecard, balanserade styrkort, som exempel. Bakgrunden till styrkortet låg i den kritik som riktats mot en allt för ensidig finansiell (mål)-styrning. Nu ville man skapa en mer ”balanserad” styrning där mätningen vägde in fler dimensioner än den ekonomiska. Med tanke på att det finns många olika saker som skapar värde i en verksamhet är detta en helt relevant idé. I teorin. Men i praktiken kan det

ändå bli fel. Som i detta exempel ur verkligheten: En lokal enhet med kundkontakter i ett svenskt industriföretag följs upp på 31 centralt framtagna mål med tillhörande mått, Performance Indicators, varav 15 anses extra viktiga, Key Performance Indicators. Företaget anser sig tillämpa målstyrning, men med alla dessa mätpunkter har målstyrningen i själva verket övergått i detaljstyrning. Med hämmande bieffekter. Vem vågar fundera på lösningar ”out of the box” om effekten blir att du, sedd från högre ort, framstår som mycket sämre än andra enheter!?

Ett annat exempel ur verkligheten: En klinik inom sjukvårdssektorn har 27 mål formulerade för sin verksamhet.

”Eftersom många mål idag fokuserar på hur verksamheten ska utföras istället för på vilket resultat den bör skapa – vilket var målstyrningens idé – hamnar vi tillbaka i detaljstyrning.”

Att kalla detta målstyrning är enbart förvirrande. Målens detaljnivå gör dem istället till indirekta instruktioner om hur ledningen förväntar sig att arbetet ska utföras.

SÅHÄR SER DET UT i många verksamheter idag. Styrkortens ambition att bli heltäckande skapar lokala enheter som, om de följer målen, egentligen endast utför det som har bestämts centralt. Och eftersom många mål idag fokuserar på hur verksamheten ska utföras, istället för på vilket resultat den bör skapa – vilket var målstyrningens idé – hamnar vi alltså tillbaka i detaljstyrning. För mellanchefer innebär det att de hamnar i en motsägelsefull sits där deras





utrymme att vara kreativa och innovativa begränsas. Samtidigt har de, trots beskurna befogenheter, fortfarande ett ansvar för att förverkliga övergripande målsättningar som har bestämts centralt.

Som om detta inte vore nog förvirras situationen i många fall ytterligare av att de nu även ska förhålla sig till nästa stora managementtrend, *värderingsstyrning*, att beteendet i en organisation ska styras med värderingar.

Även det är ett logiskt sätt att styra som har använts – mer eller mindre medvetet – i många verksamheter där det är svårt att mäta måluppfyllelse och där ledningen har begränsade möjligheter att skriva meningsfulla manualer. Med ”värdegrundsprojekt” har företag och organisationer velat stimulera eget ansvarstagande för helheten och öva medarbetarna i förmågan att göra förnuftiga be-

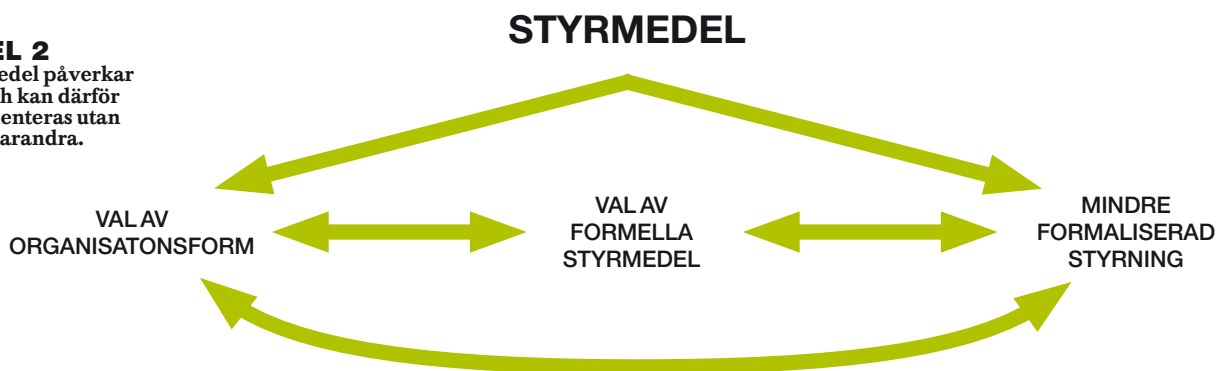
funktioner förväntades följa. Effektivitetsvinsterna var betydande, men premissen var förstås att marknaden var förutsägbar – det vill säga möjlig att planera på förhand. Du har hört den förut, ”välj vilken färg du vill på din T-Ford, så länge du väljer svart!”.

Parallellt med detta utvecklades styrmedel i syfte att stödja beslutsfattande och korrekt handlande i de effektiva organisationerna. Vi fick planeringsverktyg, budgetering, ansvarsredovisning, kalkylering och så vidare.

Det sena 1900-talets ökade tryck på kundorientering kom dock att innebära stora påfrestningar på organisationen och dess styrmedel. Och det banade i sin tur väg för 1980-talets idéer om förstärkt horisontellt tänkande – processororientering, flödes- och värdekedjemodeller, BPR etcetera. Allt för att bryta den vertikala logiken och

EXEMPEL 2

Olika styrmedel påverkar varandra och kan därför inte implementeras utan hänsyn till varandra.



dömningar. Vad är då problemet? Jo, att värderingsstyrning ofta införs *ovanpå* detaljstyrning och målstyrning istället för att ersätta dem. Det skapar ytterligare inkompatibilitet. Vad ska styra beteendet? De detaljerade reglerna, de formulerade målen eller de gemensamma värderingarna – eller kanske en kombination? Svaret är ofta att ingen vet. Det är inte konstigt att vi ofta hör ordet ”tydlighet” som önskemål från verksamhetsansvariga. De upplever situationen förvirrande – och vi förstår dem!

EXEMPEL 2:

När organisationsform, formella styrmedel och organisationskultur inte passar ihop

På 1980-talet höjdes röster mot ekonomistyrningen. Kritikerna ansåg att de formella styrverktygen inte kunde tillgodose kundorienterade organisationers krav på besluts- och planeringsunderlag. Men, invänder säkert någon, det var tjugo år sedan och sen dess har ekonomi- och verksamhetsstyrningen utvecklats. Ja, en utveckling har skett, men det finns också risker som kan leda oss till en ny kris för ekonomi- och verksamhetsstyrningen.

I ett historiskt perspektiv har organisationsteorin handlat om att skapa effektiva verksamheter. Med framväxten av det moderna industrisamhället följde nya idéer om långtgående specialisering av arbetsuppgifter inom de flesta sektorer. Kunskapen om helheten samlades centralt i staber, och där producerades planer som verksamhetens

istället stimulera samarbete och koordination av det som skapade verkligt värde för kunden.

DET ÄR FÅ VERKSAMHETER idag som inte har genomfört någon form av förändringsprogram för att skapa en processororienterad organisation. Men frågan är om övriga formella styrmedel har anpassats till denna utveckling? Av vår erfarenhet att döma är svaret nej.

Vårt att notera är att de flesta så kallade processororienterade organisationer väljer att ha kvar sin funktionsindelning. Resultatet blir olika former av matrisstrukturer, där stordriftens funktionstänkande kombineras med det kundorienterade processansvaret. Detta är en svår balansgång för ledaren. Och som vi ser det räcker det inte att organisera om och ändra synsätt. Man måste även bryta funktionstänkandet i styrmedlen för att kunna skörda frukterna av processororientering. Ska det bli effektivitetsvinster måste styrmedlen anpassas fullt ut.

I många verksamheter finns visserligen både processansvar och processmätetal, men eftersom uppföljningen är vertikalt ansvarsutkrävande – istället för att överlåta ansvaret till processen, och de funktioner som där utför aktiviteterna, har respektive funktion målsatta mått (KPI:er) för sin del av processen – blir de ambitioner som syftade till att skapa en stödjande verksamhetsstyrning missriktade. Det vertikala tänkandet i organisationen konserveras, vilket understryks ytterligare av att människor traditionellt sett identifierar sig och sin profession i sin funktion snarare än i sin process. ”Jag utför förvisso

en aktivitet i en byggprocess, men framförallt är jag konstruktör”. Det blir också tydligt vad gäller frågan om ekonomiskt ansvar. Trots många år av processororientering hör vi sällan om processers resultat i utvärderingssammanhang – då manifesteras åter de klassiska vertikala mönstren: ”Var enhet höll budget”.

Vi får heller inte glömma bort den mindre formaliserade styrningen, exempelvis en gemensam kultur. Denna bör också vara anpassad till både organisationsform och formella styrmedel. Flera auktoriteter inom området processororientering lyfter fram att det horisontella tankesättet måste understödjas av en organisationskultur som stödjer samarbete och är fokuserat på processförbättringar och gemensamt helhetsansvar. Annars är det svårt att lyckas.

Det är nästan omöjligt att dra en annan slutsats än att en traditionellt funktionsorienterad ekonomistyrning – med ansvarsutkrävande på processernas delmoment – omöjliggör utvecklandet av en sådan kultur. Den skapar istället inkompatibla styrsignaler!

EXEMPEL 3:

När målstyrning, processorientering och kundvalsmodeller används samtidigt

Det tredje exemplet på inter-institutionell inkompatibilitet hämtar vi från den offentliga sektorn, där allt fler regioner, landsting och kommuner inför valfrihetsmodeller, så kallade ”peng-”, ”voucher-” eller ”check”-system. Tanken är att ”kunderna” eller ”brukarna” inom vård, skola och omsorg själva väljer vilken inrättning som ska ge dem service och att resurserna följer kunderna.

De nya modellerna införs med förhoppning om ökad rättvisa, demokrati och effektivitet. Men det man ska komma ihåg är att de införs i förvaltningar som samtidigt styrs på andra sätt, exempelvis med målstyrning och processtyrning. Detta skapar förstås en komplex situation för förvaltningarnas verksamhetschefer. Målstyrning innebär att de har ansvar för att förverkliga politiska mål som är satta för verksamheten. Och processtyrning innebär att de måste vara inriktade på att se till helheten och samordna sin verksamhet med en annan verksamhet – exempelvis för att skapa fungerande vårdkedjor.

När nu valfrihetsmodeller införs i organisationer där det redan finns målstyrning och processtyrning hamnar verksamhetsansvariga i en situation där de får styrsigna-

ler från tre håll. För det första förväntas de lyssna på kunderna och anpassa sin verksamhet så att den överlever på valfrihetsmarknaden, för det andra förväntas de lyssna på sina politiker och visa att deras verksamhet lever upp till politiska mål och för det tredje förväntas de lyssna på sina kollegor så att verksamheten inriktas på att förbättra enhetsövergripande processer, inte bara den egna enheten.

Svårast är troligen avvägningen mellan att vara å ena sidan en kundorienterad aktör på en marknad och å andra sidan en samarbetsorienterad enhet i en värdekedja. Ta primärvården som exempel, där en lag om att det ska bli obligatoriskt med kundvalsmodeller är på gång. Det innebär att konkurrensen mellan vårdcentralerna och privata alternativ kommer att öka markant. Hur ska cheferna på vårdcentralerna resonera? Kommer de att fortsätta arbe-

”Det horisontella tankesättet måste understödjas av en organisationskultur som stödjer samarbete och är fokuserad på processförbättringar och gemensamt helhetsansvar.”

ta tillsammans med sjukhusen och kommunernas äldreomsorg för att skapa fungerande vårdkedjor, eller kommer de att sluta sig kring ett snävare uppdrag för att klara sin egen överlevnad?

VI HAR HÄR IDENTIFIERAT en ökad risk för att allt fler motstridiga styrsystem, inter-institutionell inkompatibilitet, ger våra mellanchefer en besvärlig situation. Ska de låta sig styras av regler, mål eller värderingar? Hur ska de agera när organisationsformen inte stöds av styrsystemet, som i sin tur inte fungerar ihop med kulturen? Ska de lyssna på chefen, kunden eller sina chefskollegor?

Denna utveckling är knappast avsiktlig – snarare en oönskad effekt driven av en ambition att skapa bättre beslutsunderlag och ändamålsenlig styrning. Kanske har uppkomsten av processororienterade IT-system, något som i grunden är positivt, skapat för många möjligheter till icke ändamålsenlig vertikal styrning? Hur som helst efterlyser vi ett mer nyktert förhållningssätt till införandet av nya styrverktyg och system. Dels är de kostsamma, dels kan de vara inkompatibla med befintliga styrverktyg vilket ger oönskade bieffekter i form av förvirring och energidränage. Som vid all överdosering!]

NÅGRA VANLIGA STYRMODELLER

ABC – Activity-Based Costing, metod för att identifiera sambandet mellan kostnader och aktiviteter i en organisation, i syfte att ta reda på de verkliga kostnaderna. En poäng är att föra över indirekta kostnader på direkta. Etablerad i slutet på 1980-talet med anor från 70-talet.

BPR – Business Process Re-engineering, effektiviseringsmetod som utgår från processer (ax till limpa) istället för funktioner i organisationen. Vill skära bort allt arbete som inte adderar värde för kunden. Etablerad 1990.

BSC – Balanced Score Card, modell för att mäta mer än

bara finansiella mätetal (därav ”balansen”). Ledningen kan ju ändå inte påverka finansresultat *direkt* – det finns mycket annat som ledningen lättare kan ändra på. Etablerad 1992.

JIT – Just-In-Time, en idé om att begränsa lagerhållning till ett minimum. Kräver förstäs

mycket av BI och intern kommunikation. Etablerad på Ford på 1920-talet.

TQM – Total Quality Management, filosofi som går ut på att fokusera på kvaliteten i allt som företaget gör, från processer till produkter. Etablerad i USA på 1980-talet med japansk inspiration.