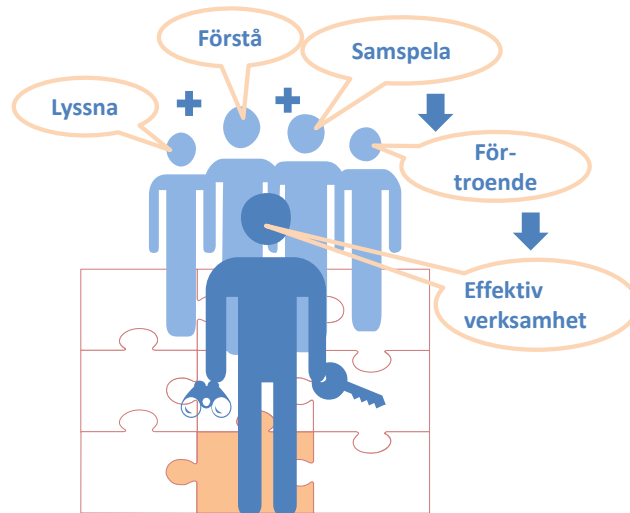


Effektivare verksamhet genom verksamhetsnära ledning och styrning

- En idéskrift



Effektiv styrning är en plattform för kursverksamhet, kunskapsseminarier och nätverksskapande för lärande om systemsyn. Visionen är att förändra styrningen av offentlig sektor i syfte att få bättre offentliga tjänster till en lägre kostnad. Det är en spännande utmaning som vi bara kan klara genom att börja praktisera systemsyn i verkligheten tillsammans.

Version 1.0

Stockholm, december 2016.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF på www.effektivstyrning.se

© Inger Sohlberg

Innehåll

Förord	5
1 Behov av nya principer för ledning och styrning	7
1.1 För stort avstånd mellan strategi och praktik	7
1.2 Uppstyckade arbetsprocesser leder till lägre kundnytta	8
1.3 Uppföljning för kontroll – inte lärande	10
1.4 Tjänsteproduktion är inte en linjär process	11
1.5 Standardiserade processer minskar flexibiliteten	11
1.6 Distanserat ledarskap utan substantiellt innehåll	13
2 Förändring handlar om synsätt	15
2.1 Frågor leder till nya synsätt	16
2.2 Klimatet påverkar frågorna	16
3 Utgångspunkter för ett verksamhetsnära synsätt	18
3.1 Se helheten	18
3.2 Uppföljning för att lära och förbättra	20
3.3 Skapa förutsättningar	22
3.4 Syftet är alltid utgångspunkten	23
3.4.1 Att sätta ord på verksamhetens egentliga syfte	25
3.5 Tillåta variation	26
3.6 Ledar- och medarbetarskap som partnerskap	27
3.6.1 Medarbetare har olika behov	28
4 Nycklarna till verksamhetsnära ledning och styrning	29
4.1 Utgå från syftet med verksamheten	29
4.2 Skaffa kunskap om verksamheten	30
4.3 Skapa förutsättningar utifrån insikter	30

4.4	Förbättra systemet tillsammans.....	32
4.5	Påverka hela systemet.....	33
4.6	Äga förändringen	34
4.7	Förändra utifrån kunskap.....	35
5	Att vara en verksamhetsnära ledare	37
5.1	Ödmjukhet och personligt ansvar	38
	Referenslista	40

Förord

Idéskriften har kommit till för synliggöra hur en mer verksamhetsnära ledning och styrning kan bidra till effektivare tjänsteproduktion i offentlig sektor. Att det behövs en mer verksamhetsnära ledning och styrning i offentlig verksamhet har alltmer uppmärksammats, inte minst av regeringen som i regeringsförklaringen 2016 uttrycker:

Styrning ska ta tillvara medarbetarnas kompetens till nytta för medborgare och företag. Det är utgångspunkt i regeringens tillitsreform.

Det är inte helt enkelt att tydliggöra på vilket sätt verksamhetsnära lednings- och styrningsprinciper skiljer sig åt från de principer som används i merparten av dagens offentliga organisationer. Det beror på att samma ord många gånger används för att beskriva de båda ledningsprinciperna, trots att synsättet bakom dem är olika.

Tanken med idéskriften är att med hjälp av praktisk erfarenhet, konkretisera innebörden i begreppet verksamhetsnära ledning och styrning. De praktiska erfarenheterna i skriften baseras i huvudsak på en intervju med Andreas Elvén, regionskattechef på Skatteverket. Andreas har arbetat drygt 20 år inom Skatteverket, som handläggare, sektionschef, kontorschef, regionskattechef och blir under 2017 chef för Skatteverkets nya kundmötesavdelning. Andreas har under de senaste 10 åren tillämpat ett verksamhetsnära ledarskap utifrån en systemsyn och delar generöst med sig av sina erfarenheter och tankar.

Skriften vänder sig primärt till kursdeltagare i ”Effektiv styrning”, men alla som är nyfikna på verksamhetsnära ledning och styrning kan ha glädje av skriften.

Några begrepp och uttryck

I avsaknad av ett bättre sammanhållande begrepp används ordet *kund* i texten för att symbolisera den offentliga verksamheten är till för, privatpersoner – medborgare eller icke medborgare, företag och organisationer. Ett uttryck som används i texten är *att möta kundernas behov*. Med det menas att inom ramen för en myndighets uppdrag tillgodose privatpersoners, företags och organisationers behov och legitima krav. Det handlar givetvis om att hantera ärenden korrekt inom lagens gränser, men att möta kundernas behov innebär samtidigt att vara lyhörd för vad som är viktigt ur kundens perspektiv. Det kan gälla allt från bemötande, behov av bättre information, tillgänglighet och myndighetsgemensamma lösningar för att undvika att kunden måste lämna samma uppgifter gång på gång till olika myndigheter etcetera.

Disposition

Kapitel 1 tar upp några omständigheter som bidrar till behovet av en mer verksamhetsnära ledning och styrning i offentlig sektor. Kapitel 2 beskriver förutsättningar för att åstadkomma perspektivskiftet och förändring. Kapitel 3 handlar om de utgångspunkter som ligger till grund för det verksamhetsnära synsättet som beskrivs i kapitel 4. I kapitel 4 summeras kärnan i verksamhetsnära ledning och styrning utifrån Andreas Elvéns lärdomar. I kapitel 5 reflekterar Andreas över vad det innebär att vara en verksamhetsnära ledare.

Skriften är skriven av Inger Sohlberg. Vi är övertygade om att en mer verksamhetsnära ledning och styrning bidrar till en effektivare offentlig verksamhet till nytta för privatpersoner, företag och organisationer och hoppas att skriften ska ge dig inspiration.

Stockholm, 2016-12-23

Siv Liedholm och Lars Stigendal

Kursansvariga Effektiv styrning

1 Behov av nya principer för ledning och styrning

Det finns flera anledningar till att tankesätt som ligger till grund för styrning, ledning och organisering i dagens offentliga organisationer behöver ändras. Det handlar bland annat om ett växande avstånd mellan beslutfattare och operativ verksamhet. Dagens organisationer har också blivit allt mer fragmenterade, vilket försvårar produktionen av offentliga tjänster. Mål och mätetal skymmer inte sällan syftet med verksamheten och ledarskapet har på många håll tömts på sitt substantiella innehåll.

1.1 För stort avstånd mellan strategi och praktik

Avståndet begränsar beslutsfattares möjligheter att föreslå verksamhetsstrategier som bidrar till att tillgodose de behov och lösa de problem som privatpersoner, företag och organisationer har.

Den svenska förvaltningsmodellen har ur ett internationellt perspektiv ett litet regeringskansli med fristående myndigheter som har långtgående befogenheter att på eget ansvar utföra riksdagens och regeringens beslut. En stor del av ansvaret för styrningen ligger hos myndigheter, kommuner och landsting.¹

Styrkedjan kan liknas vid en textbaserad fjärrstyrning som lätt leder till förståelseklyftor mellan beslutfattare och genomförare. Att minska förståelseklyftan i båda riktningarna ställer krav på ledning

¹ Statskontoret (2000).

och styrning på alla nivåer. I grunden är det en utmaning som ledare och medarbetare tillsammans har att hantera.²

Ju högre upp i styrkedjan ledare befinner sig, desto mer aggregerad andrahandsinformation ligger till grund för beslut. Avståndet sätter gränser för ledares förmåga att förstå hur arbetet faktiskt går till och hur tjänsterna fungerar i praktiken. Det är snarare medarbetarna på gräsrotsnivå som i mötet med privatpersoner, företag och organisationer kan uppmärksamma hur väl offentliga tjänster svarar mot användarnas behov. Det är i det mötet, och i dialogen medarbetare sinsemellan, som förbättringsbehov och innovationsmöjligheter växer fram och som behöver tas till vara i organisationernas verksamhetsutveckling.

1.2 Uppstyckade arbetsprocesser leder till lägre kundnytta

”Kunderna undrar vad organisationen håller på med och medarbetarna får rätta fel som kunde ha blivit rätt från början. Felen leder till ökade kostnader både för kunden och oss, lägre kundnytta och dessutom minskad arbetsglädje hos medarbetarna.” (Andreas Elvén)

Människorna i en offentlig verksamhet skapar tjänsterna i ett ömsesidigt samspel med privatpersoner och människor i andra myndigheter, företag och organisationer.³ Det värde som tjänsterna skapar råar därför ingen helt och hållet själv över, utan värdet beror på många människors samspel och handlande. Det är vad människorna gör i relation till varandra som skapar värde.⁴ Det värde som skapas är avhängigt människornas tid, engagemang och uppmärksamhet. Det resultat som skapas beror på deras individuella och gemensamma tolkning av hur tjänsterna bäst utformas.

Vi har lärt oss från industrialismens och tillverkningsindustrins framgångar att en organisation blir effektivare om den delas in i funktioner där ansvar och arbetsuppgifter styckas upp och fördelas mellan funktioner och människor. Men uppstyckade arbetsprocesser medför fragmentering som gör att människorna i organisationen

² Statskontoret (2016).

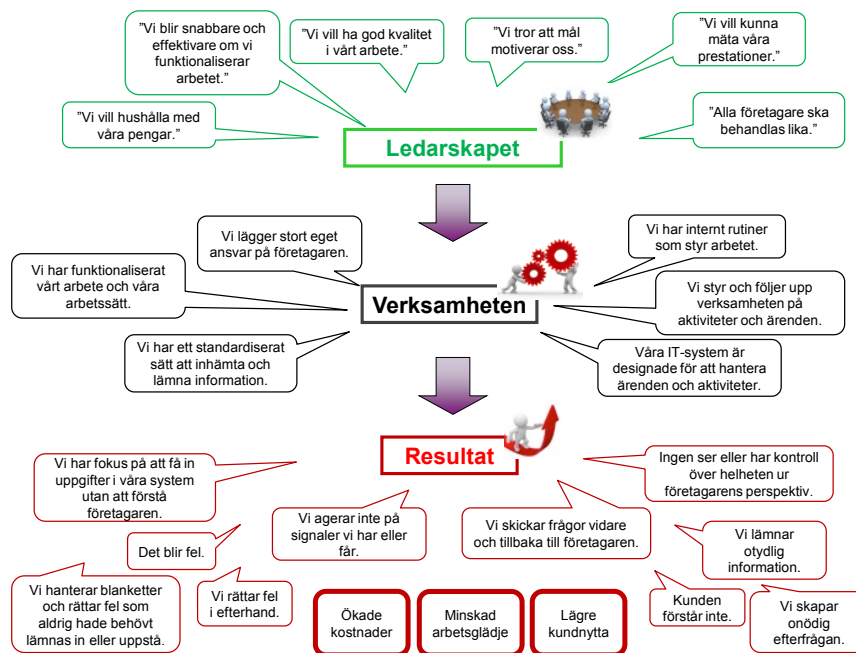
³ Quist & Fransson (2014).

⁴ Holmberg & Tyrstrup (2013).

tappar helhetsförståelse för hur deras sammantagna arbetsinsatser påverkar organisationens tjänster utifrån privatpersoners, företags och organisationers perspektiv.⁵

De fenomen som fragmenterade organisationer skapar, illustreras väl av Andreas Elvén i figur 1.

Figur 1. Figuren beskriver hur ledningens sätt att tänka är avgörande för det resultat verksamheten åstadkommer. Goda avsikter riskerar att leda till ökade kostnader, minskad arbetsglädje och mindre kundnytta om verksamhetens förutsättningar inte är de rätta utifrån syftet med verksamheten sett ur kundens perspektiv.



I en starkt funktionsindeldad tjänsteverksamhet styckas kundens behov. Olika delbehov hanteras av olika enheter med hjälp av på förhand specificerade arbetsuppgifter som ofta är planerade i standardtider. Det är inte ovanligt att organisationen därför tappar sin förmåga att hantera den variation som privatpersoner, företag och organisationer för med sig.

⁵ Quist & Fransson (2014).

Om man styckar arbetsuppgifter och särskiljer kompetenser som behöver ”tala” med varandra uppstår problem för kunderna. Det leder till att frågor skickas fram och tillbaka mellan olika delar av organisationen, vilket ofta genererar onödiga kontakter och arbete för oss och dem, menar Andreas Elvén.

När verksamheten organiseras utan förståelse för kundernas behov, fångar medarbetarna helt enkelt inte enkla kundproblem på grund av en mängd överlämningar. Medarbetarna upplever att de inte kan använda sin professionella kunskap, utan känner sig begränsade av detaljerade rutinbeskrivningar, organisatoriska gränser och interna system. Kunderna upplever att det är krångligt att ha med det offentliga att göra och att tjänsterna inte motsvarar deras behov.

1.3 Uppföljning för kontroll – inte lärande

”Vi tappar bort fokus på kvalitet och värde för kund och producerar tjänster med onödigt låg kvalitet till onödigt hög kostnad.” (Lars Stigendal)

I många offentliga organisationer är kopplingen mellan mål och mått i uppföljningen ottydligt, för att inte säga obefintlig i vissa delar, menar Lars Stigendal. Det går inte att utläsa huruvida ledningen styr verksamheten mot uppsatta mål eller inte, med dagens sätt att följa upp verksamhetens resultat, fortsätter han. Den form av mål- och resultatstyrning som används i många offentliga verksamheter utgår från att man *inte behöver förstå* verksamheten för att styra effektivt. Men det stämmer inte. Ledningen *måste* förstå den operativa verksamheten för att kunna styra effektivt. Annars riskerar uppföljningens fokus att inriktas på verksamhetens prestationer, det vill säga vad organisationen gör, och inte vad den presterar i form av värde för kunderna.

Kostnadseffektivitet, det vill säga låg kostnad per prestation, blir det egentliga syftet med verksamheten och organisationen tappar bort vad den egentligen finns till för.

1.4 Tjänsteproduktion är inte en linjär process

Tjänster skapas av en mängd människor med olika kompetenser över organisationsgränser. Därför behöver ledning och styrning inriktas på att foga samman olika slags kompetenser och aktiviteter, inte på att dela upp dem i olika ansvarsområden och funktioner.⁶

Vad människor gör beror på en hel serie av beroenden och många orsaks- och feedback-loopar. Trots att vi vet det, leder och styr vi våra organisationer som om de vore statiska. Som om orsak och verkan vore en linjär process som kan planeras och förutses utifrån på förhand beslutade planer. Men det som händer inom ett mänskligt system är inte statiskt utan dynamiskt. Vad som händer närmast inom systemet beror på vad som har växt fram ur det som hände precis innan. Det är feedback looparna och den sammanlänkande strukturen i sig som gör att systemet fungerar.⁷

Ledningens fokus behöver därför inriktas på relationerna och kommunikationen mellan verksamhetens olika delar så att arbetet kan synkroniseras på ett ändamålsenligt sätt. Ledare behöver uppmärksamma vilka faktorer och mönster som stärker respektive försvagar relationerna, inte fokusera på att optimera delarna i sig.⁸

Utifrån den förförståelsen blir det uppenbart att ledning och styrning i offentlig verksamhet behöver sträcka sig horisontellt över budgetansvar och de mentala skiljelinjer som organisationens gränser skapar.⁹

1.5 Standardiserade processer minskar flexibiliteten

I stället för att agera utifrån syftet med verksamheten och möta kundernas verkliga behov, riktas medarbetarnas energi till passiv

⁶ Holmberg & Tyrstrup (2013).

⁷ Ackoff, Addison & Carey (2010).

⁸ Ackoff, Addison & Carey (2010).

⁹ Holmberg & Tyrstrup (2013).

följsamhet mot fastställda procedurer om följsamhet mot procedurer betonas alltför starkt.¹⁰

Inom offentlig sektor har det blivit vanligt att se standardiserade processer som lösningen på samordningsproblem. Standardiserade processer används också för att öka likformigheten i hantering av privatpersoners, företags och organisationers ärenden.

Om alla arbetar enligt fördefinierade roller, processer och rutiner antas alla veta vem som ska göra vad och när de ska göra det. Avvikelser från processens rutiner anses då medföra ett oförutsägbart handlande och att arbetsuppgifter inte blir gjorda. Avvikelser ska därför undvikas för att säkerställa tjänsternas kvalitet.¹¹

Men en för stor betoning på följsamhet mot standarder, riktar medarbetarnas uppmärksamhet mot att göra saker på ett visst ”rätt” sätt, snarare än att göra rätt saker utifrån situationen och sammanhanget i förhållande till verksamhetens syfte. När medarbetare hindras från att använda sina erfarenheter och kompetenser i situationer som inte passar in i ett alltför standardiserat arbetssätt, upplever de otillräcklighet, maktlöshet och meningslöshet som i slutänden kan påverka deras hälsa negativt. Privatpersoner, företag och organisationer upplever å sin sida att tjänsterna inte motsvarar deras behov och tvingas ta förnyad kontakt för att få sitt problem löst, kontakt som definieras som onödig efterfrågan.

Tjänsteverksamhet skiljer sig därmed från varuproduktion. Medan standardiserade processer i varuproduktion leder till ökad kvalitet och lägre kostnader, blir en alltför långtgående standardisering av processer i offentlig tjänsteverksamhet kontraproduktiv. Offentliga verksamheter behöver i stället satsa på det som Henry Mintzberg kallar standardisering av färdigheter. Det inkluderar att se till att medarbetarna har en gemensam förståelse av syftet med verksamheten, rätt kompetens och handlingsutrymme att hantera hela situationer, snarare än avgränsade aktiviteter i en process.

¹⁰ Tengblad & Odhuis (2014).

¹¹ Goldkuhl (2014).

1.6 Distanserat ledarskap utan substantiellt innehåll

Ledning och styrning sker i för stor utsträckning utan kunskap om verksamheten. Beslut fattas utifrån aggregerad andrahandsinformation utan kännedom om vilken effekt de får för dem som ska genomföra och leva med besluten. ”En ledare behöver vara ute i verksamheten, lyssna, lära och förstå verksamheten, för att skapa rätt förutsättningar för medarbetarna att nå syftet med verksamheten och bidra till värdeskapande för kunderna. De som leder måste verkligen förstå vad som påverkar de resultat verksamheten åstadkommer, annars kan förutsättningarna aldrig bli de rätta. Det handlar om att veta vad vi behöver fokusera på och vad vi bör göra annorlunda – men också att våga ifrågasätta.” (Andreas Elvén)

Chefens egenskaper har under en längre tid satts i förgrunden medan chefens uppgifter har tonats ner. I denna anda har det också blivit vanligt att skilja mellan begreppen chef och ledare. Chefen sägs förvalta befintliga strukturer och kontrollera medarbetarna, medan ledare coachar medarbetarna och pekar ut riktningen framåt för att utveckla verksamheten. Men om ledaren enbart ska arbeta mot framtiden, lämnas underställda att själva hantera den operativa verksamheten utifrån mer eller mindre detaljerade processer och arbetsbeskrivningar. Att samordna verksamheter då strukturer och rutiner inte räcker till, har alltmer försvunnit från ledarskapets radar.

Innehållet, *vadet*, i ledarskapet är svårt att beskriva eftersom det beror på sammanhanget och situationen. En annan orsak till att innehållsdimensionen i ledarskapet har hamnat i bakgrunden är att sakkunskapen, i chefens fall, kunskapen om kärnverksamhetens produktionslogik, succesivt har försvunnit från kravprofiler vid rekrytering till offentlig verksamhet.¹²

Ett ledarskap som uteslutande handlar om coaching och att motivera medarbetare, har bidragit till att ledarskap mer eller mindre tappat sitt substantiella innehåll. Mintzberg menar att ett ledarskap som

¹² En myndighets kärnverksamhet består av myndighetens huvudsakliga uppgifter enligt myndighetens instruktion eller andra styrande dokument. Kärnverksamheten består av myndigheternas unika verksamhet eller den verksamhet som myndigheterna är inrättade för att utföra. Statskontoret (2016a), s. 16.

exkluderar den viktiga funktionen att skapa förutsättningar för medarbetarna inte bara förstärker ledarens auktoritet, det underminerar också moralen i organisationen. Mintzberg är också kritisk till uppdelningen mellan chef- och ledarskap:

Leadership cannot simply delegate management; instead of distinguishing managers from leaders, we should be seeing managers as leaders and leadership as management practiced well. Moreover, by putting leadership on a pedestal separated from management, we turn a social process into a personal one. When we promote leadership, we demote others as followers. What we should be promoting instead of leadership alone, are communities of actors who get on with things naturally, leadership together with management being an intrinsic part of that. (Mintzberg, 2009, s. 8-9)

Mintzberg har efter drygt 50 års forskning om ledarskapets innehållsmässiga dimension kommit fram till att ledarens roll i en organisation främst handlar om att vara en förmedlande länk i olika situationer:

- *Ledaren är en reflekterande länk* som självständigt, noggrant och tålmodigt reflekterar över händelser och situationer genom att ställa frågor, analysera, syntetisera och sätta ord på erfarenheten för att tillsammans med medarbetare och kollegor skapa en gemensam förståelse och mening.
- *Ledaren är en analytisk länk* som uppmärksammar såväl den formella och explicita kunskapen som den informella och tysta kunskapen. Ledaren bidrar till att lösa vardagens kaos och oväntade händelser.
- *Ledaren är en överbryggande länk* som agerar brobyggare mellan de olika praktiker som finns inom organisationen och det större system organisationen verkar inom.
- *Ledaren är en sammanfogande länk* som uppmuntra människor att samarbeta inom och mellan team, funktioner och organisationer genom att engagera sig, respektera, ha tillit, lyssna till och inspirera andra människor. På så sätt frammanar ledaren den energi som finns naturligt inom alla människor.¹³

¹³ Mintzberg (2013).

2 Förändring handlar om synsätt

We must become better at asking and do less telling in a culture that overvalues telling [...] What we choose to ask, when we ask, what our underlying attitude is as we ask – all are key to relationship building to communication, and to task performance [...] For everyone to do their part, appropriately requires good communication; good communication requires building a trusting relationship; and building a trusting relationship requires humble inquiry. (Schein, 2013, s. 3-5)

Det är lätt att säga att ledning och styrning av organisationer behöver ändras. Vi förstår det med ord, men det är desto svårare att handla på ett annorlunda sätt. För att göra annorlunda behöver vi i grunden tänka annorlunda. De flesta av oss har hört Albert Einsteins (1879-1955) citat: ”Det krävs ett helt nytt sätt att tänka för att lösa de problem vi skapat med det gamla sättet att tänka.” Men hur gör man för att tänka nytt?

Att synliggöra för-givet-tagna antaganden är en förutsättning för att tänka nytt. Det går att förnimma oreflekterade antaganden om man ser på saker, händelser och människor från nya perspektiv. Ett sätt att få nya perspektiv är att ställa sig nya frågor eller omformulera frågor. Det kan handla om att ställa sig frågan:

- Hur ser verkligheten ut om jag ställer mig i kundernas eller medarbetarnas skor?”

Även de *ord* som vi använder kan påverka vårt handlande. Orden kan såväl förminska och passivisera oss, som att få oss att överskrida våra mentala gränser och känna engagemang.¹⁴ Vilket av dessa uttryck ger dig mest energi? ”Jag ska säkerställa att du gör ditt jobb?” eller ”Jag ska skapa förutsättningar så du kan göra ditt jobb så bra som möjligt?”

¹⁴ Sandahl, Falkenström & von Knorring (2010).

2.1 Frågor leder till nya synsätt

Andreas började sin resa mot verksamhetsnära ledning och styrning för drygt tio år sedan genom att bland annat ställa sig följande frågor:

- Vad kännetecknar en ändamålsenlig styrning och organisering i vår organisation? Hur vet vi det?
- Hur skapar vi ett ledarskap som ger verksamheten rätt förutsättningar, baserad på kunskap om verksamheten?
- Vad är det som påverkar det resultat vår organisation åstadkommer?
- Vilka förhållanden behöver vi ändra på för att ge våra medarbetare förutsättningar att prestera så bra som möjligt?
- Vad måste vi kontinuerligt följa upp för att vi ska få ut det resultat vi vill få ut av vår verksamhet?
- Hur skapar vi en samsyn på ledar- och medarbetarskap i vår organisation? Vad ska relationen kännetecknas av?
- Hur främjar vi som ledare en kultur som kännetecknas av ständigt lärande, reflektion och förbättringar, där medarbetarna känner meningsfullhet i sitt arbete?

Utifrån dessa frågor besökte Andreas alla delar i verksamheten och förde samtal med medarbetare på olika nivåer och samlade in svaren på ett systematiskt sätt. Frågorna, analysen av svaren och genomförda verksamhetsanalyser ligger till grund för det arbetssätt som han har praktiserat under en tioårsperiod.¹⁵ Utifrån erfarenheterna har han utvecklat det synsätt på verksamhetsnära ledning och styrning som är basen för denna skrift.

2.2 Klimatet påverkar frågorna

”Mitt uppdrag är att ge förutsättningar, då måste jag förstå verksamheten. Jag förstår verksamheten bättre om jag samtalar med medarbetarna. Viktigt i relationen är att vara lyhörd för

¹⁵ En beskrivning av hur verksamhetsanalyserna gjordes finns återgiven i en idéskrift utgiven av Ekonomistyrningsverket (2014). Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus. Erfarenheter från systemsynsprojektet. ESV 2014:54.

varandra, att vilja lyssna och förstå varandra och därefter samspela. Förtroende blir en konsekvens av de två första”, menar Andreas Elvén.

För att få kunskap om hur verksamheten egentligen fungerar i praktiken, behöver människorna i organisationen utveckla en god sammantagen kommunikationsförmåga. Det inkluderar förmågan att kommunicera obekväma budskap och en tolerans och erkännande hos sig själv att man inte vet allt.¹⁶ Medarbetare måste våga justera överordnades bild av verksamheten, när de är på väg att fatta beslut som inte är ändamålsenliga för verksamheten. Ledare måste å sin sida våga lyfta fram obekväma kunskap, vilket initialt kan skapa obehag hos medarbetarna. En sådan dialog kan bara komma till stånd i ett öppet organisationsklimat. Klimatet styr vilka frågor som får ställas och vilka svar som ges och därmed vilken kunskap som utvecklas.¹⁷

Det är inte ovanligt att inkonsekventa budskap förmedlas i en organisation. Ett sådant exempel kan vara: ”Vi uppmuntrar alla att vara innovativa och riskorienterade. Det är det vi menar med medarbetarskap. Naturligtvis förväntar vi oss också att ni undviker problemsituationer”.¹⁸ Sådana uttryck är svåra att ifrågasätta, vilket kan leda till ett defensivt organisationsklimat som kännetecknas av misstro, konformitet, konkurens eller rivalitet. I en sådan kultur skyddar människorna varandra från att såras genom att till exempel undanhålla information eller skapa censurregler för vilken slags information som kan spridas inom organisationen. En stor del av kommunikationen sker då via informella, privata samtal.¹⁹ I ett klimat som inte tillåter att frågor som har betydelse för verksamhetens resultat får ställas, minskas handlingsutrymmet och kunskapsutvecklingen hämmas.

Såväl chefer som medarbetare behöver aktivt verka för ett tryggt och respektfullt klimat som möjliggör tillitsfull vardagskommunikation. Det är en förutsättning för verksamhetsutveckling, god arbetsmiljö och en effektiv verksamhet.

¹⁶ Risling. (1996).

¹⁷ Crevani, Lindgren & Packendorf (2013). Christensen, Daugaard Jensen & Lindqvist (2011).

¹⁸ Argyris & Schön (1996).

¹⁹ Argyris & Schön (1996).

3 Utgångspunkter för ett verksamhetsnära synsätt

Det här kapitlet beskriver utgångspunkterna för det verksamhetsnära synsätt som Andreas representerar.

3.1 Se helheten

”Ledarskapets främsta roll är att ge verksamheten *rätt* förutsättningar och vara en möjliggörare”, menar Andreas Elvén, och fortsätter: ”Det är vi som ledningsgrupp som ger verksamheten förutsättningar. I slutänden får vi det resultat som vi förtjänar. Resultatet vi får, beror på hur väl vi som ledningsgrupp har lyckats rigga förutsättningarna.”

Donald Berwick uttrycker det så här:²⁰

Varje system är perfekt designat för ge det resultat det ger.

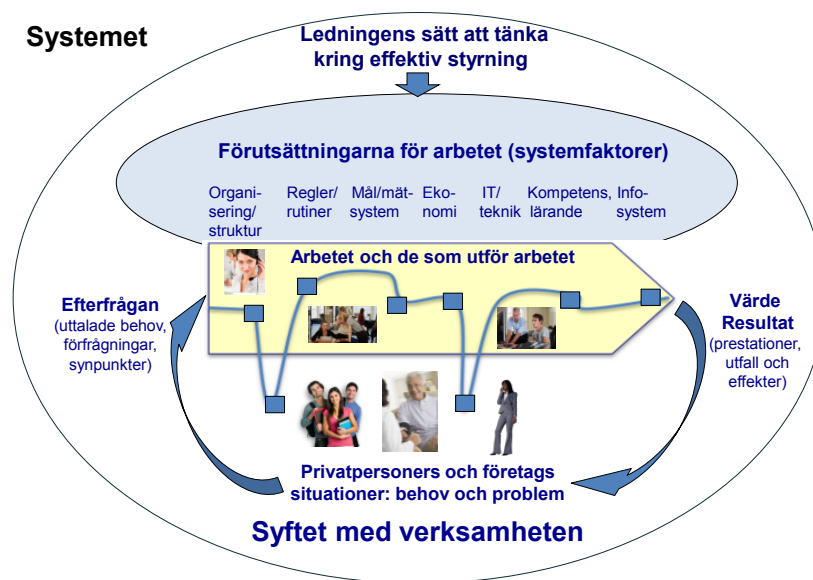
Organisationer är till för att skapa värden med utgångspunkt i ett särskilt syfte. När människor samarbetar utifrån olika arbetsuppgifter och kompetenser, blir verksamheten mer effektiv än när var och en arbetar enskilt. Allt det som görs för att underlätta för människorna i organisationen att utföra sina arbetsuppgifter kan uttryckas som förutsättningar. Det är ledningen som formar förutsättningarna.

Exempel på förutsättningar av strukturell karaktär är regler, rutiner, mål, mätsystem, belöningsystem ekonomi och it-stöd. Exempel på kulturella förutsättningar eller mjuka faktorer är klimat, ledarskap, kommunikation och kompetens. Ledningens sätt att tänka om ledning

²⁰ Berwick var tidigare chef för Institute for Healthcare Improvement.

och styrning påverkar hur förutsättningarna utformas. Förutsättningarna kan antingen begränsa eller underlätta för medarbetarna att utföra ett värdeskapande arbete, vilket illustreras i figur 2.

Figur 2. Bilden beskriver hur ledningens synsätt och de förutsättningar de skapar påverkar medarbetarnas möjlighet att i arbetet realisera verksamhetens syfte utifrån den verksamheten är till för.



Källa: Kursmaterial till "Effektiv styrning".

"Om medarbetarna förstår sin del i helheten och att alla delar är lika viktiga, förbättras medarbetarnas förutsättningar att arbeta effektivt till nytta för privatpersoner, företag och organisationer. Sättet att organisera arbetet på måste möjliggöra en förståelse för kunden ur ett helhetsperspektiv." (Andreas Elvén)

"Alla kan inte och ska inte göra allt, men alla behöver förstå helheten, brukar jag säga", fortsätter Andreas. "Förstår man sin del i helheten, det är ju också en del i meningsfullheten, så känner jag som medarbetare att jag bidrar i ett större sammanhang, och känner mig inte som en utbytbar kugge i ett stort maskineri."

Återigen handlar det om att förstå syftet med verksamheten. Om medarbetarna förstår syftet med verksamheten kan de dessutom ta ansvar för sin kompetensutveckling, menar Andreas. ”Om jag förstår syftet med det jag gör och hur jag kan skapa värde i kundens situation, utvecklar jag den kompetens som behövs för att lösa uppgiften”, fortsätter han.

Det är emellertid vanligt förekommande att ledare styr och följer upp medarbetare utan förståelse för medarbetarnas sammantagna förutsättningar. Saknar ledningen en helhetsbild av det system verksamheten är en del av, kommer enskilda funktioner att fokusera på sina mål och processer. Då blir det svårt för medarbetarna att arbeta tillsammans för att nå verksamhetens övergripande syfte som handlar om att tillgodose behov och lösa problem för privatpersoner, organisationer och företag.

3.2 Uppföljning för att lära och förbättra

”Ett viktigt syfte med uppföljning är att lära. Ledarskap handlar inte om att peka med hela handen och säga till medarbetaren ’du ska göra så eller så’ och använda uppföljning som medel för att döma.” (Andreas Elvén)

Ett viktigt syfte med uppföljning är att se till att olika delar av organisationen och enskilda medarbetare har tillräckligt med utrymme för att inom givna ramar själv avgöra hur olika arbetsuppgifter bäst ska lösas. Uppföljning syftar då till att se till att fördelning av resurser sker på ett så bra sätt som möjligt och ska leda till ett kontinuerligt lärande.²¹ Det handlar då mer om att följa upp verksamhetens totala resultat, snarare än medarbetarnas enskilda prestationer se tabell 1.

²¹ Strid & Wittberg (2015).

Tabell 1. Tabellen illustrerar skillnaden i uppföljning mellan en organisation som styrs utifrån systemsyn och en organisation som styrs utifrån mer traditionella, hierarkiska styrprinciper.

	<i>Organisation med systemsyn</i>	<i>Hierarkiskt fokuserad organisation</i>
Vem får återkoppling?	En del av ett system eller en process.	En medarbetare.
Vem ger återkoppling?	Externa eller interna kunder, nästa del av systemet eller processen.	Hans eller hennes chef.
Form av återkoppling?	Data som påvisar kvalitet utifrån det som är viktigt för externa eller interna kunder.	Betyg, ranking och bedömning av hur väl medarbetaren har nått upp till chefens standarder och mål.
Syftet med återkopplingen?	Förbättring.	Kontroll.

Källa: Scholtes (1998), Figur 4-17. s.136.

För att uppföljning ska leda till lärande behöver skriftlig uppföljning kompletteras med muntlig dialog. ”Siffror säger en del men inte allt”, konstaterar Andreas och fortsätter:

”Inom Skatteverket är vår fasta övertygelse att dialogen främjar lärandet. Alltså siffror och diagram är bra, men det är inte siffror som ger svaren fullt ut kring vad som är orsaken till de resultat vi har åstadkommit, eller förklaringen till det vi har åstadkommit. I dialogen ligger också ett lärande, ett automatiskt lärande. Därför kompletterar vi alltid skriftliga uppföljningar chef-chef med dialog. Det gäller även dialogen chef-medarbetare, det är ju samma syfte. Vi har den ingången – att det är ett lärande möte – inte en stund av bedömning, eller fällande av en dom, som medarbetare eller underställda chefer annars skulle uppleva.”

Exempel på frågor att ställa:

- Hur vet du att du gör ett bra arbete?

- Visa mig dina operativa mätetal, de mätetal som kopplar till det som är viktigt för kund och till att syftet nås.
- Vad har ni förändrat i verksamheten eller systemet som helhet för att få de här resultaten i mätetalen?
- Vilka förändringar i verksamheten eller systemet som helhet kommer ni att genomföra för att förbättra resultaten i mätetalen?
- Vad kan jag göra för att hjälpa dig att förbättra verksamheten eller systemet som helhet?²²

Men att helt och hållet utgå från att förtroende är bättre än kontroll, är inte heller något framgångsrikt ledarskap tror Andreas.” Självklart kan du inte släppa allt vind för våg. Men det handlar om att i större utsträckning jobba med syftet – vad är syftet med verksamheten och vilka är vi till för? Förstår du syftet med verksamheten till hundra procent och på vilket sätt vi kan skapa värde i kundens situation, då är det ingen som tar ut svängarna, och går hem klockan 16.00 om du ser att det fortfarande är en timmes kö i Skatteupplysningen. Då drivs man ju av kundens perspektiv, och en vilja att hjälpa, oavsett om chefen är på plats eller inte.” Återigen, syftet och kundens behov är och måste vara ledstjärnan för all handling.

3.3 Skapa förutsättningar

Det är sällan medarbetarna som brister när önskade resultat inte uppnås, det är snarare begränsningar i de förutsättningar de får som är orsaken.” (Andreas Elvén)

De flesta medarbetare gör så gott de kan, utifrån de förutsättningar de fått. De utvecklar den kompetens som uppgiften kräver utifrån sin tolkning av arbetsuppgiften, samtidigt som de anpassar sig till regler och rutiner som finns i organisationen.²³ Ett dåligt utformat system stödjer inte medarbetarnas möjligheter att arbeta effektivt utifrån syftet med verksamheten. Ledningens uppgift handlar då i första hand om att utveckla och förändra förutsättningarna så att medarbetarna får

²² Middleton (2010).

²³ Ohlsson (2008).

bästa möjliga förutsättningar att utföra uppdraget, menar Andreas. Men det är först när vi tillsammans utvecklar verksamheten som vi skapar goda förutsättningar, fortsätter han.

”Vi som chefer är inte bäst på att utveckla vår verksamhet – medarbetarna har bättre kunskap och måste involveras och få förtroende att utveckla den.” (Andreas Elvén)

En fungerande verksamhetsstrategi behöver vara nära sammanbunden med driften av verksamheten. Strategier och operativa planer stödjer varandra om verksamheten har en framträdande plats i strategin.²⁴

”Verksamheten kan bara få en framträdande plats i strategin om ledarna skaffar sig kunskap om verksamheten och vad som påverkar de resultat den åstadkommer” fortsätter Andreas. Ledare kan därför behöva gå bredvid eller bakom medarbetarna innan de kan kliva fram och peka ut riktningen för utvecklingsarbete som ska ge bättre förutsättningar för verksamheten. Det handlar om att ge sig tid att förstå, för att sedan kunna ta fullt ansvar för verksamheten.

Att skapa goda förutsättningar handlar också om att arbeta långsiktigt med syn- och förhållningssätt, inte arbeta punktvis med vissa delar”, menar Andreas och fortsätter: ”För att verksamheten ska bli hållbar, behöver ledningen arbeta långsiktigt med kulturförändring, förhållnings- och synsätt, i stället för att ogenomtänkt ge sig på delar av verksamheten med punktvisa åtgärder. Det ger sällan en bestående effekt. Du måste lägga basen i kulturen först, och i det arbetet vara uthållig.”

3.4 Syftet är alltid utgångspunkten

”Utgångspunkten för allt vi gör, i alla lägen, är syftet med verksamheten, sett ur kundernas perspektiv.” (Andreas Elvén)

Syftet är av stor strategisk betydelse för att ge organisationen en riktning i det vardagliga arbete, men även för att välja vilket utvecklingsarbete som ska prioriteras. Om syftet förstås på ett samstämmigt sätt, kan alla som arbetar i verksamheten – från högsta chef, till stödfunktioner och medarbetare på gräsrotsnivå – koordinera sig självmant. Resultatet blir mer värde och mindre slöserier i form av

²⁴ Seddon (2010).

onödigt dubbelarbete, onödiga väntetider i överlämningar med mera, som försenar och försämrar tjänsternas kvalitet.

Det finns ingen allmänt accepterad syn på vad en beskrivning av syftet ska omfatta. En minsta gemensam nämnare är dock att en syftesbeskrivning svarar på frågan *Varför?* Varför ska en myndighet eller förvaltning utföra vissa arbetsuppgifter? Ibland kan en beskrivning av syftet utvidgas till att även omfatta *vad* verksamheten ska leda till, till exempel vilken nytta eller vilket värde är verksamheten avsedd att skapa och *vilka* berörs av det värde som skapas samt *vem* eller vilka skapas värde för.²⁵

De flesta myndigheter och förvaltningar ansvarar för flera olika verksamheter. Syftet beskrivs då vanligtvis för varje verksamhet separat. Polisen kan till exempel beskriva syftet med insatserna för att motverka ungdomsbrottslighet, syftet med nykterhetskontrollerna i trafiken etcetera.

Att formulera syftet med en verksamhet är en del av den strategiska styrningen. Syftet bidrar till att ge medarbetarna en gemensam förståelse för vad uppdraget går ut på. Att skapa en gemensam förståelse kring vad myndighetens uppdrag går ut på, hur det ska utföras och vad det ska leda till är en strategiskt viktig ledningsfråga och ett av de viktigaste styrinstrumenten i många tjänsteverksamheter.²⁶

Saknar människorna som arbetar i en organisation en förståelse för organisationens övergripande syfte, blir de hänvisade till sig själva eller sina kollegor. Informella krafter och enskilda personers starka viljor blir vägledande i stället för verksamhetens syfte. Utan en tydlig och gemensam bild av syftet med verksamheten, får varje medarbetare arbeta utifrån sin inre kompass om vad som ska åstadkommas, vilket många gånger styrs av omedvetna drivkrafter och känslor. Sådana förhållanden spär på konflikter och främjar maktkamper inom organisationen.²⁷

Att själv skaffa sig kunskap om och förståelse för syftet med verksamheten utifrån den externa nytta som organisationen ska åstadkomma, är en grundförutsättning för att en ledare ska kunna bidra till goda förutsättningar för verksamheten.

²⁵ Stigendal. Kursmaterial effektiv styrning.

²⁶ Sandberg & Targama (2013)

²⁷ Sandahl, Falkenström & von Knorring (2010).

Ledare behöver därför tillsammans med medarbetarna kontinuerligt ställa sig frågorna:

- Varför finns vi till?
- Vilka värden är vi satta att skapa?
- Vem är vi till för?
- Är vi lojala mot syftet?

3.4.1 Att sätta ord på verksamhetens egentliga syfte

I en offentlig verksamhet kan det ibland vara svårt att mejsla ut verksamhetens egentliga syfte, särskilt om det skymms av många mål. Men många gånger kan det utläsas av organisationens instruktioner, regleringsbrev eller intentionen bakom lagar som styr organisationens verksamhet. En utgångspunkt för all offentlig verksamhet är alltid regeringsreformens första kapitel: ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.” (RF 1 kap § 2)

Frågor ledare och medarbetare kan ställa för att tydliggöra organisationens egentliga syfte är:

- Vilka problem ska organisationen bidra till att lösa för dem de är till för?

Det vanligaste misstaget är att definiera problemet som ska lösas utifrån organisationens befintliga förutsättningar, inte utifrån kundens perspektiv. Jämför de här två problemformuleringarna: ”*Vi ska utreda ungdomsbrott inom 6 veckor för att lagen säger så.*” och ”*Ge mig det stöd jag behöver för att bryta min kriminella livsstil.*”²⁸

Problemet som ska lösas är själva *syftet* med verksamheten. Syftet talar om *varför vi gör det vi gör* och förklarar på så sätt varför organisationen existerar. I polisexemplet ovan är det tydligt att syftet i det ena fallet är att uppfylla lagkrav och i det andra fallet att hjälpa ungdomar bort från kriminalitet. Att krav på verksamheten, till exempel tids-, produktions-, tillgänglighet- eller lagkrav, blir samma

²⁸ Polismyndigheten i Gävleborgs län, Staben. Daterad 2014-01-31. Slutrapport om intervention med tillämpning av systembaserad styrning.

sak som syftet med verksamheten är mycket vanligt. Konsekvensen blir att verksamheten utvecklas mot att uppfylla kraven, till exempel kostnadseffektivitet, istället mot att uppfylla det verkliga syftet.

Det verkliga syftet med en verksamhet tar avstamp i kundens perspektiv. Detta kan beskrivas på olika sätt beroende på om det handlar om enskilda kunder, (vilka är kundernas behov och legitima krav?) eller om det snarare rör sig om kollektiva behov och samhällsproblem som ska hanteras (vilka effekter i samhället ska vår verksamhet leda till?).

3.5 Tillåta variation

Ett verksamhetsnära synsätt på ledning och styrning innebär att människor ses som viktigare än processer.

”Det går inte att paketera kunderna, privatpersoner eller företag. Det finns variation i varje företags och individs behov. Vi behöver särbehandla för att möta deras varierande behov även om själva beslutet givetvis ska vara rättssäkert. Däremellan finns ingen motsättning.” (Andreas Elvén).

Men kan ledare tillåta variation i ärendehandläggningen och låta medarbetare ifrågasätta sedan länge tillämpade procedurer? En offentlig verksamhet ska behandla alla sina kunder likformigt!

Andreas Elvén anser inte att det behöver vara en motsättning: ”Enhetlighet är ju bärande i vår verksamhet, det vi gör måste vara rättsäkert, men ofta finns det hanteringsmässigt ett stort utrymme menar jag, att kunna hantera variationen så att vi fattar ett formellt och materiellt korrekt beslut, men att vägen dit kan variera. Det behöver inte vara en motsättning. Ta en ny företagare som exempel. Givetvis finns det en uppsjö av olika behov hos de nya företagarna vi möter beroende på tidigare erfarenheter, kunskaper och branscher. Varje sådan situation kräver olika stöd i kontakten med företagaren. Slutresultatet blir ändå detsamma, det vill säga en korrekt registrering av F-skatt, moms och så vidare.”

3.6 Ledar- och medarbetarskap som partnerskap

”Ledarskap och medarbetarskap kan liknas vid ett partnerskap där chefer och medarbetare arbetar tillsammans som partners på arbetsplatsen, snarare än utifrån tankebanorna chef – underställd. Ledarskapet handlar om att skapa rätt förutsättningar, så att medarbetaren kan åstadkomma det som är viktigt för att nå syftet med verksamheten.” (Andreas Elvén)

Appelo (2011), s. 96, uttrycker ungefär samma sak:

We're the same kind of people; we just have different jobs with different responsibilities.

”Att se sig som en partner i stället för underställd, innebär att ta ansvar för det man själv tycker är rätt, att ta hand om det som behöver göras, oavsett om det som står i arbetsrutiner är uttalat eller inte uttalat. Det handlar om att göra det som är bäst för arbetsgruppen, enheten, avdelningen eller projektet, och framför allt göra det som är bäst för kunderna. Det är ett förhållningssätt till verksamheten och till alla man möter, såväl internt som externt”, säger Andreas Elvén.

Ledarens uppgift är därför att främja drivkrafter som leder till att ledare och medarbetare tillsammans kan fullgöra uppdraget och nå sina långsiktiga ambitioner, önskade läge. ”Det handlar i mångt och mycket om att inspirera till förbättringar, synliggöra och sprida goda exempel”, fortsätter han.

”Ledarens ansvar är att se till att medarbetarna har förutsättningar att prestera bra genom att påverka systemet de verkar i, utifrån ett förhållningssätt som innebär att det medarbetarna gör är viktigt. Det innebär att ge medarbetarna ett tydligt handlingsutrymme, så de kan ta kontroll över sin egen arbetssituation. Det handlar inte minst om att ingjuta ett förhållningssätt som stimulerar till en vilja att utveckla sig själv. En viktig del i ledningsarbetet blir då att återkoppla till medarbetarna att de gör rätt saker och ett bra jobb i förhållandet till syftet med verksamheten”, fullföljer Andreas sitt resonande.

Ledar- och medarbetarskap som partnerskap handlar också om att tillvarata varandras kunskaper och talanger samt vara engagerad i helheten, inte bara sin enskilda del.

3.6.1 Medarbetare har olika behov

”Utveckling av medarbetarskap är en process där ledaren är en möjliggörare och ramsättare”, uttrycker Andreas.

Det är inte bara kunderna som har individuella behov, även medarbetarna har unika behov och förmågor som behöver beaktas för att ta fram var och ens fulla potential.

”Vi talar ofta om vikten av att vi behandlar våra kunder med respekt genom att förstå den unika kundens behov”, menar Andreas. ”Men vi får inte glömma att samma sak förstås gäller internt och medarbetarnas behov”, säger Andreas, och gör en liknelse till Aisopes klassiska fabeln om räven och storken. En räv bjuder en stork på mat, men serverar maten på ett platt fat som storken inte kan äta från. Storken bjuder tillbaka och serverar då maten i ett smalt glas som räven inte kan äta från. Om räven hade fått ett fat och storken ett glas hade bådas förmågor komma till sin rätt. Det gäller alltså att ta reda på vad som främjar enskilda medarbetares arbete på bästa sätt. En enkel fråga som kan ställas är:

- Vad kan jag göra för att hjälpa dig så du kan utföra ditt arbete på bästa sätt?

En utmaning för en ledare är att balansera enskilda medarbetares, gruppens och kundernas behov med verksamhetens syfte som ledstjärna. Men det är just förmågan att väga dessa till synes ytterligheter mot varandra som ger förtroende och legitimitet till ledarskapet.²⁹

²⁹ Risling (1996).

4 Nycklarna till verksamhetsnära ledning och styrning

Det finns stora likheter mellan det praktiska verksamhetsnära ledarskap som Andreas Elvén beskriver och Mintzbergs syn på ledarskapets innehållsdimensioner, som beskrevs i kapitel 1. I detta kapitel summeras kärnan i verksamhetsnära ledning och styrning utifrån Andreas Elvéns erfarenheter.

”Nycklarna till verksamhetsnära ledning och styrning är att skapa en gemensam syn på vad som kännetecknar effektiv verksamhet, ledarskap och medarbetarskap i vår organisation. Det handlar om att skapa riktning, och förutsättningar för verksamheten, utifrån organisationens överordnade syfte.” (Andreas Elvén)

Det handlar om att bygga tillit och förtroende och ett ömsesidigt engagemang att vilja utveckla verksamheten. Basen måste läggas i kulturen, vilket tar tid och kräver uthållighet. Att få medarbetarnas förtroende handlar ytterst om att ständigt vara lojal mot verksamhetens övergripande syfte.

4.1 Utgå från syftet med verksamheten

”Att låta sitt handlande utgå från syftet med verksamheten från ett externt perspektiv är viktigt, eftersom syftet ger så många följsvar på frågor om vad som är en effektiv verksamhet. Det ger ledtrådar om hur vi ska leda och styra verksamheten, hur vi ska organisera den, vilka kompetenser vi behöver, vad vi ska belöna och värdesätta.” (Andreas Elvén)

Frågor att ständigt ha i åtanke är därför enligt Andreas:

- Har vi syftet i åtanke för allt vi gör?
- Gör vi rätt saker utifrån syftet med verksamheten ur ett externt perspektiv?
- Lever jag mina värderingar dagligen, i alla situationer på alla flanker?

4.2 Skaffa kunskap om verksamheten

”Det handlar om att skaffa kunskap om vad vi behöver göra annorlunda, för att skapa en effektiv verksamhet utifrån syftet med verksamheten.” (Andreas Elvén)

Ledare behöver ha insikt om vilka faktorer som främjar verksamheten för att kunna skapa riktning för verksamheten utifrån syftet med verksamheten. ”Det får man bara om man själv går ut i verksamheten och tillsammans med medarbetarna med egna ögon studerar hur arbetsuppgifterna utförs”, säger Andreas och fortsätter: ”Det handlar om att vara nyfiken på hur den egentliga verksamheten fungerar. Att vara nyfiken på den verksamhet och de medarbetare som i möten med kunderna ytterst skapar värde. Att lyssna på medarbetarna, lära och förstå vad som påverkar det resultat verksamheten åstadkommer.”

Några förslag på frågor ledare kan ställa sig för att ta reda på hur verksamheten fungerar är:

- Hanterar vi verkligheten som den är, eller efter hur den borde vara?
- Knyter vi ihop hur verkligheten ser ut idag med hur vi vill att den ska se ut i morgon?
- Hur vet vi att vi vet?
- Vad kan vi observera?³⁰

4.3 Skapa förutsättningar utifrån insikter

”För att jag ska kunna skapa förutsättningar, är det min uppgift som ledare att skaffa mig insikt om verksamhetens

³⁰ Patton (2011).

**förutsättningar, tillföra nya perspektiv, tillvarata erfarenheter och främja gemensamma syn- och arbetssätt. Det handlar helt enkelt om att hjälpa verksamheten, att vara möjliggörare.”
(Andreas Elvén)**

En viktig del i att skapa förutsättningar för medarbetarna är att tillsammans i ledningsgrupper och med medarbetarna definiera en långsiktig ambition, ett önskat läge. Att utifrån det sen föra en dialog kring vilka hinder som finns kopplade till systemfaktorer som hindrar verksamheten att nå det önskade läget. En viktig fråga att ställa sig enligt Andreas är:

- Vad är det som hindrar oss från att nå vår långsiktiga ambition, vårt önskade läge?

Det handlar om att rikta strålkastarna mot alla slags hinder såväl strukturer, styrsystem som sociala normer. Normer i form av budskap som påverkar medarbetarnas möjligheter att realisera verksamhetens resultat. Genom att ge medarbetarna, såväl underställda som medarbetare i andra delar av systemet, feedback om vad det sammantagna resultatet av deras arbete har åstadkommit, kan ledaren agera på hela systemet.³¹ Det räcker inte att nöja sig med att bocka av åtgärder på enskilda problem inom ramen för sitt uttalade ansvarsområde, utan det handlar om att på djupet påverka helheten i det produktionssystemet man är en del av, så att verksamhetens totala resultat förbättras.

För att kunna ta ansvar för helheten behöver ledaren skaffa sig förståelse om hur gränsdragningar, samspel och olika perspektiv begränsar vad produktionssystemet som helhet skulle kunna åstadkomma.³² Det handlar om att uppmärksamma hur relationerna i systemet förändras, relationerna inom den egna organisationen, med kunder och med andra aktörer inom systemet. Vara vaksam över det som är på väg att växa fram och vad som är på väg att tona bort, såväl det planerade som det oplanerade. Finns otillräckliga kopplingar och kommunikationskanaler som behöver förbättras för att möjliggöra ökat värdeskapande för kunderna totalt sett?³³ Frågor som kan bidra till kunskap om detta är:

³¹ Patton (2011).

³² Patton (2011), Senge, Hamilton & Kania (2015).

³³ Patton (2011).

- Vilka nätverk och relationer leder till bra resultat?
- Vilka nätverk och relationer saknas eller behöver förbättras?
- Vilka informationsflöden och kommunikationsmönster främjar respektive hindrar verksamheten att nå sitt syfte?³⁴

4.4 Förbättra systemet tillsammans

”Förändringsledare behöver vi alla vara om vi vill att det inte ska vara på samma sätt i morgon som idag.” (Andreas Elvén)

När ledare och medarbetare tillsammans studerar och begrunder vad som växer fram, och sätter ord på vad de ser, ökar organisationens sammantagna handlingsförmåga. Ledaren tillför sin bredare kunskap om systemet och insikter om yttre drivkrafter som påverkar arbetsgruppens förutsättningar och resultat. Medarbetarna tillför sina verksamhetsnära erfarenheter från sitt arbete i den specifika verksamheten. Tillsammans kan ledare och medarbetare hjälpas åt att dra slutsatser om vad som håller på att hända, hitta lösningar och lämpliga handlingsalternativ på specifika problem och möjligheter. Tillsammans kan de:

- Uppmärksamma nuvarande och framväxande behov.
- Bygga en långsiktig förmåga att ta hand om framväxande behov utifrån syftet med verksamheten.
- Utveckla förmåga att justera verksamheten till förändrade och oväntade händelser och fenomen.
- Kontinuerligt anpassa och agera på systemet för att optimera nyttor och minimera skador.
- Skapa en hållbar, stabil verksamhet som samtidigt är förändringsbar.³⁵

Organisationens sammantagna handlingsberedskap och handlingsförmåga förbättras om ledare och medarbetare tillsammans reflekterar över händelser, situationer och fenomen. På så sätt utvecklas en gemensam bild och tankeram kring situationer och

³⁴ Patton (2011).

³⁵ Patton (2011).

händelser som underlättar analysen och förståelsen av vad som håller på att hända.

Patton har utvecklat ett användbart frågebatteri utifrån dessa tre övergripande frågor:

- **Vad händer?**
 - Vad ser vi?
 - Vad säger oss det vi ser?
 - Vad är det som indikerar att vi ser det vi ser?
 - Vilka ledtrådar kan vi fånga för att se förändrade mönster i takt med att de uppstår?

- **Så vad betyder det?**
 - Hur kan vi begripliggöra det vi ser?
 - Vad betyder det för oss just nu och i framtiden?
 - Vilken påverkan får det som händer nu på oss, våra kollegor i andra delar av systemet och för kunderna?

- **Och vad gör vi nu?**
 - Vilka alternativ har vi?
 - Vilka resurser har vi till vårt förfogande?
 - När och hur kan vi agera individuellt eller kollektivt för att ta tillvara de möjligheter vi ser nu och i framtiden?³⁶

4.5 Påverka hela systemet

”Det är en ledarskapsuppgift att påverka det större sammanhanget som påverkar ramarna för den egna verksamheten. Din verksamhet är alltid ett system i ett större system.” (Andreas Elvén).

³⁶ Patton (2011).

Det man själv som ledare inte har mandat att besluta om, ska föras vidare uppåt till den ledningsnivå som har mandat att hantera frågan. För att föra fram brister i systemet som helhet till andra delar av organisationen blir det mer trovärdigt om ledaren utgår från sina egna insikter. ”Trovärdigheten i budskapet ökar om du utgår från vad du själv *sett* behöver göras och kan redovisa fakta” menar Andreas.

Att vara ute i verksamheten för att lära och förstå vad som gör att verksamheten åstadkommer de resultat den gör, ger dig som ledare kunskap som du kan ta med till högre beslutsnivåer i organisationen, menar Andreas och fortsätter: ”När du har egen kunskap och inte behöver gissa utifrån andrahandskunskap, stärks din möjlighet att påverka hela systemet. Det handlar om att lyssna och lära för att veta. När du säger att *”Jag har själv sett det här”* får det du säger mer tyngd, än när du enbart gissar och säger – *”Jag tror att om vi gör så här blir det nog bäst.”*”

Skatteverkets ledning har vid flera tillfällen besökt Skatteupplysningen som har omkring 600 medarbetare som svarar på närmare 5 miljoner samtalen och en halv miljon e-postfrågor per år. Det är här man enligt Andreas får en konkret upplevelse av och förståelse för hur myndigheten sammantaget hanterar kundernas behov. ”Det ger ett perspektiv som vi alla i övriga verksamheten måste förstå”, menar Andreas och fortsätter: ”Genom att vi i ledningen medlyssnar i Skatteupplysningen får var och en av oss direkt och gemensam förståelse för hur det vi ansvarar för i vårt flöde eller process, skapar efterfrågan i skatteupplysningen i form av telefonsamtal och e-post. Kontakter som kanske föregåtts av ett tidigare misslyckat försöka att möta kundens behov, kontakter som då kategoriseras som ”onödig efterfrågan”.

4.6 Äga förändringen

”Förändring handlar om synsätt – inte metoder, verktyg och tekniker. Det handlar om att veta vad man vill, vad som behöver göras och när det är lämpligt att göras. Som ledare är det viktigt att du själv äger förändringsarbetet – det kan inte delegeras till personer utan kunskap om kärnverksamheten.” (Andreas Elvén)

Ledningen kan inte bara fatta beslut utifrån ett förslag som någon annan tagit fram – ledningen behöver känna att de äger innehållet i

förändringen och förstår det själva fullt ut. Det är en förutsättning för att kunna arbeta långsiktigt.³⁷

Ändrade tankesätt är en förutsättning för att åstadkomma förändring i grunden, men det är inte ovanligt att förändringen i stället inriktas på att införa nya metoder och verktyg, vilket tar fokus från vad man egentligen vill uppnå. Om ledningen tar sig tid att förstå vilket problem som behöver lösas, behövs oftast inte särskilda verktyg för att åstadkomma förändring. Har ledningen inte förstått problemet, så hjälper vare sig metoder eller verktyg.³⁸

När ledningen har förstått vilket problem som ska lösas, är det enligt Andreas viktigt att utarbeta en långsiktig plan för vad förändringen ska åstadkomma. Tidpunkten för när planen ska realiseras är utomordentligt viktig.

En annan förutsättning för att ett förändringsarbete ska få fäste är att ledare och medarbetare tillsammans enas om vad som behöver göras och bestämmer en prioriteringsordning. Det måste därför finnas tid att föra dialog om syftet med förändringen utifrån verksamhetens övergripande syfte. Det handlar helt enkelt om att skapa en enhetlig bild av vad som ska göras, vilket är en förutsättning för samordning och förändring.³⁹

4.7 Förändra utifrån kunskap

”Du måste ha en uttalad målbild - en riktning - en långsiktig ambition att hålla dig i. Till den behöver du sen hela tiden återkomma i din kommunikation och översätta ditt tänk kring förhållningssätt och synsätt så att det blir begripligt. Och just inse att det faktiskt handlar om ett förhållningssätt, ett synsätt, och inte ett koncept du kan köpa in och säga: nu tar vi in konsulter som ska hjälpa oss göra en flödesbeskrivning och sen är allting bra. Det funkar inte, inte i vår organisation i alla fall.”
(Andreas Elvén)

Verksamhetsnära ledning och styrning handlar i första hand om ett kontinuerligt verksamhetsnära förbättringsarbete, men ibland behöver

³⁷ Strid & Wittberg (2015).

³⁸ Strid & Wittberg (2015).

³⁹ Patton (2011).

ledare genomföra ovanifrån beslutade större förändringar. Det kan handla om att slå ihop två regioner med en mängd lokala kontor. Andreas Elvéns delar med sig av sina lärdomar av att genomföra förändringar som initieras ovanifrån:

Skaffa dig tidigt **en egen bild** av vad som påverkar de resultat som verksamheten åstadkommer. Besök personligen alla delar i verksamheten och prata med personer på alla nivåer.

Dokumentera det du ser på ett systematiskt sätt.

Ta fram en **målbild** utifrån vad du ser, och därefter en **handlingsplan**. Att ha en handlingsplan är *inte* samma sak som tidplan. Att ha en handlingsplan är att veta vad du *vill*, utan att nödvändigtvis ha tidplanen klart för sig. En plan är en färskvara som hela tiden behöver uppdateras – framtiden är ett rörligt mål. Planen kan ses som en karta som visar möjliga vägval och hjälper till att förklara var man är och vad som kan förväntas framöver.

Välj **rätt tillfälle** för när det är moget att ta vissa steg i handlingsplanen. Om du har en plan vet du vad du ska göra när den rätta tidpunkten infinner sig.

När du genomför en förändring är det viktigt att först se till att de **praktiska förutsättningarna** är på plats för medarbetarna, så de kan utföra sitt arbete utan hinder. Viktiga hygienfaktorer som bör vara på plats är administrativa hjälpmedel, redovisningssystem och beslutsordning. Att veta vem som har mandat att fatta ett visst beslut är till exempel särskilt viktigt vid ärendehandläggning i en myndighet.

När de praktiska förutsättningarna är på plats är dags att arbeta med **gemensamma synsätt** och skapa en gemensam referensram om vad en effektiv verksamhet ska kännetecknas av i den här verksamheten:

- Vad är en bra verksamhet?
- Vad är en förbättring?

Prata, prata, prata. Enskilt, i små grupper, i stora grupper! Uppmuntra till diskussion.

Tid och uthållighet är A och O vid förändringsarbete. Det gäller att ha tålamod. Att förändra ett synsätt och förhållningssätt, en kultur, tar tid.

5 Att vara en verksamhetsnära ledare

”Jag har världens roligaste jobb”, säger Andreas och ler med hela ansiktet och fortsätter: ”Jag är nyfiken på verksamheten, har möjlighet att få besöka olika kontor och enheter, är med på inspirerande chefsmöten, medlyssnar på samtalen i våra kundmöten. Det gör att jag lär mig något nytt varje dag och får bygga viktiga relationer och tillit.” (Andreas Elvén)

Som ledare handlar det främst om att förstå verksamheten och vad som påverkar de resultat som verksamheten åstadkommer. Men det handlar också om att drivas av syftet med verksamheten utifrån det externa perspektivet”, fortsätter Andreas.

Andreas sammanfattar sina reflektioner av vad det innebär att vara en verksamhetsnära ledare:

Du behöver ha en **vilja att förstå** vad som behöver göras, eller inte göras, i en viss situation eller sammanhang, med utgångspunkt i verksamhetens egentliga syfte. Att förvärva sådan förmåga handlar om att skaffa sig djup kunskap om verksamheten och ha en stark vilja att förstå vad som gör att verksamheten åstadkommer det resultat den gör. Först när du förstår vad som påverkar det verksamheten åstadkommer, och den goda intentionen bakom rådande arbetssätt, blir det möjligt att utveckla förutsättningar för verksamheten.

Du behöver vara **nyfiken** på såväl verksamheten som människorna bakom verksamheten för att kunna skapa rätt förutsättningar. Du behöver **mod** att tänka annorlunda och se möjligheter i att inta nya perspektiv. Du behöver vara **engagerad** för att vara tillräckligt **uthållig** för att en förändring ska komma tillstånd. När du skaffat dig en egen bild av hur verksamheten kan förbättras, behöver du hålla fast vid en målbild och ständigt påminna om den. Du måste själv **äga**

vad du vill åstadkomma innerst inne i själ och hjärta. Om inte, blir din kommunikation inte trovärdig. Dina underställda ser igenom dig!

Du behöver **synas** ute i verksamheten. Genom att vara synlig ute i organisationen bygger du relationer, tillit och förtroende. Medarbetarnas förtroende och tillit är nödvändigt om du ska få alla medarbetare att arbeta mot den inriktning som du pekat ut. Du måste **inse** att du är beroende av dina medarbetare. Du kan inte ensam skapa en effektiv verksamhet till nytta för dom din verksamhet finns till för. Dina medarbetare måste vilja följa dig, det är ingenting du kan beordra.

Du måste vara förändringsledaren – men du kan ta hjälp och stöd av andra. Du behöver **kommunicera** vad du vill åstadkomma och hur du tänker kring vad du vill åstadkomma, kopplat till verksamhetens syfte i konkreta verksamhetstermer. Inte utifrån abstrakta koncept. Du måste själv **ta** det yttersta **ansvaret** för verksamheten och förändringsinitiativen. Och det kan du bara göra på ett trovärdigt sätt om du **utgår från** dina **egna insikter och kunskaper** om verksamheten. Om du överlåter arbetet för förändringen till särskilda projektledare kommer du över tid inte kunna ta ansvar för förändringen, eftersom du då inte kommer att kunna relatera till vad som står bakom förändringsinitiativen. Din trovärdighet står då på spel!

Du behöver ständigt uppmärksamma ditt eget **tänkande**. Tvinga dig själv att tänka i andra banor. Förändring börjar med ditt och din ledningsgrupps sätt att tänka.

Reflektera ständigt över vilka ord som används i dagligt tal! Orden avslöjar hur vi tänker. Det är skillnad på att använda ord som *'Vi måste ställa krav på'* eller *'Vi måste säkerställa att de...'* och ord som 'skapa handlingsutrymme, tillit och förtroende' eller uttryck som *'Vi måste lära av dem som arbetar i verksamheten'*? Kort sagt det är stor skillnad på att använda uttryck som 'att någonting ska säkerställas', respektive uttryck som 'att skapa förutsättningar för'.

5.1 Ödmjukhet och personligt ansvar

Om man ska ge sig på att tolka Andreas, tar en verksamhetsnära ledare personligt ansvar och intar ett ödmjukt förhållningssätt.

”Om vi inte når de resultat vi önskar, så är det sällan medarbetarna som brister, utan snarare, hur vi som chefer har riggat förutsättningarna för medarbetarna och verksamheten. Den insikten är viktig att landa i – att inse att det faktiskt är jag som chef, som ger medarbetarna förutsättningarna. Jag kan inte kräva något annat än det jag får av dem! Så får medarbetarna felaktiga förutsättningar av mig som chef, så jag har tänkt fel! Ja, det kräver prestigelöshet och ödmjukhet.” (Andreas Elvén)

Det stämmer väl överens med aktuell forskning om etiskt och förtroendefullt ledarskap. Att vara trovärdig som chef handlar om att i varje enskild situation och sammanhang vara genuin och bjuda på sig själv. Och samtidigt agera utifrån den egna reflekterande erfarenheten för att inrikta sitt handlande på att främja verksamhetens övergripande syfte. Det handlar om att reflektera över syftet med verksamheten, att fundera över var man själv befinner sig och över vilka förutsättningar man själv har för att bidra till att organisationen kan leva upp till syftet med dess verksamhet.⁴⁰ Några frågor ledare kan ställa sig är:

- Var i systemet befinner jag mig själv?
- Var i systemet befinner sig andra?
- Vilka erfarenheter, kunskaper, förmågor och drivkrafter har jag som kan bidra till att förverkliga verksamhetens syfte?

Den erfarenhetsbaserade synen på verksamhetsnära ledarskap som företräds av Andreas kan också placeras inom ramen för forskningens definition av ett hälsofrämjande ledarskap. Det är ett ledarskap som förser medarbetarna med förutsättningar att utföra sitt arbete på ett självständigt sätt och uppmuntrar dem att delta i utvecklingen av arbetsplatsen. Det är ett ledarskap som ger stöd, inspiration och visar integritet (rättvisa) samt integrerar medlemmar i team så att de kan arbeta väl tillsammans.⁴¹

Det är ett ledarskap med substantiellt innehåll.

Good intentions are not enough. You need skills. But skills come only from practice. You need to build your own capacity. (Senge, Hamilton & Kania, 2015, s.30)

⁴⁰ Sandahl, Falkenström & von Knorring (2010).

⁴¹ Nyberg (2009).

Referenslista

- Ackoff, Russel, Adisson, Herbert, J. & Carey, Andrew (2010). *Systems thinking for curious managers*. Triachy Press Limited, Devon.
- Appelo, Jurgen (2011). *Management 3.0. Leading Agile Developers, developing Agile Leaders*. Pearson Education Inc, Boston, MA.
- Argyris, Chris. & Schön, Donald. (1996). *Organizational Learning II, Theory, Method and Practice*. MA: Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Christensen, Sören, Daugaard Hensen, Poul Erik & Lindqvist, Lars (2011). *Makt Beslut Ledarskap. Märkbar och obemärk makt*. SNS förlag, Stockholm.
- Crevani, Lucia, Lindgren, Monica & Packendorff, Johann (2013). Ledarskap bortom idén om den ensamma hjälpten. . I Kreuger, Martin, Crevani, Lucia & Larsen, Kristina (red.). *Leda mot det nya. En forskningsantologi om chefskap och innovation*. Vinnova.
- Goldkuhl, Göran (2014). Möte mellan institution och situation i tjänstestyrning: Studier av organisatorisk förmåga. I Kock, Henrik (2014). (Red). *Lärande i arbetslivet. Möjligheter och utmaningar. En vänbok till PER-ERIK ELLSTRÖM*. Karin Almlöfs förlag, Ödeshög.
- Holmberg, Ingalill & Tyrstrup, Mats (2013). Chefskapet utmanas när innovationskraften finns i mellanrummen. I Kreuger, Martin, Crevani, Lucia & Larsen, Kristina (red.). *Leda mot det nya. En forskningsantologi om chefskap och innovation*. Vinnova

- Nyberg, Anna (2009). *The impact of managerial leadership on stress and health among employees*. Doktorsavhandling, Karolinska institutet.
- Middleton, Peter (2010). *Delivering Public Services That Work Volume 1. Systems Thinking in the Public Sector: Case Studies*. Triarchy Press Limited, Devon.
- Mintzberg, Henry (2009). *Managing*. Pearson Education Ltd, Harlow.
- Mintzberg, Henry (2013). *Simply Managing. What Managers Do – And Can Do Better*. Pearson Education Ltd, Harlow.
- Ohlsson, J. (2008). Mellan jobb och fritid. I Tedenljung, D. (red). *Arbetsliv och Pedagogik* (s. 33-54). Studentlitteratur, Lund.
- Patton, Michael, Quinn. (2011). *Developmental Evaluation. Applying Complexity concepts to Enhance Innovation and Use*. The Guilford Press, New York.
- Risling, Ulla & Anders.(1996). *Vattentrappan – att utveckla kommunikation och organisatorisk kompetens*. Arbetslivsinstitutet, Solna.
- Sandahl, Christer, Falkenström, Erica & von Knorring, Mia (2010). *Chef med känsla och förnuft: om professionalism och etik i ledarskapet*. Natur & Kultur.
- Sandberg, Jörgen & Targama, Axel (2013). *Ledning och förståelse. En förståelsebaserad syn på utveckling av människor och organisationer*. Studentlitteratur, Lund.
- Schoultzes, Peter, R. (1998). *The Leader's Handbook: Making Things Happen, Getting Things Done*. McGraw-Hill Education.
- Seddon, John. (2010). *Bort från styrning och kontroll: omvärdering av Lean service*. Studentlitteratur, Lund.
- Senge, Peter, Hamilton, Hal & Kania, John (2015). *The Dawn of System Leadership*. Stanford Social Innovation Review.
- Statskontoret (2000) *Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet*. Rapport 2000:20A.
- Statskontoret (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

Statskontoret (2016a). *Mer tid till kärnverksamheten*. Rapport 2016:19.

Strid A & Wittberg L.(2015). *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*. Skatteverket.

Tengblad, Stefan & Odhuis, Margareta (2014). *Organisatorisk resiliens: vad är det som gör organisationer livskraftiga?* Studentlitteratur, Lund.

Quist, Johan & Fransson, Martin (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelsebyråkrater*. Liber, Stockholm.