

## Att förändra sitt ledarskap utifrån en ny syn på styrning och ledning

Det finns idag många röster bland praktiker och forskare som menar att nuvarande styr- och ledningssystem i offentlig sektor inte längre är funktionella för att hantera det offentliga åtagandet. Det är bland annat därför Regeringen vill se en förändrad styrning och har tillsatt Tillitsdelegationen.

### Varför en förändrad syn på styrning och ledning behövs NYSS

Jag har under de senaste månaderna lyssnat till ett antal auktoriteter inom området. På ett symposium, Yrkesmänniskan i den kapitaliserade välfärden, Södertörns högskola i november 2017, beskrev Johanna Bornemark, docent i filosofi, dagens styrning med orden *förpappring* och *fjärrstyrning*. Hon menar att allt sker två gånger. En gång i verkligheten och en gång på papperet. Pappersvärlden har blivit viktigare än den levda världen. Granskningar av verksamheter handlar om att visa uppåt och utåt och de som granskar kan inte vara med i den levda världen – bara i pappersvärlden.

Att pappersstyrning blir allt viktigare visar sig inte enbart i en ökad mängd dokumentation till följd av uppföljningar och granskningar, utan också i t.ex. Försäkringskassans handläggning av sjukförsäkringsärenden. Numera görs bedömningar av arbetsförmågan till övervägande del enbart utifrån texten i läkarintygen. Fysiska möten där den försäkrade, arbetsgivaren och sjukvården tillsammans bedömer arbetsförmågan görs alltmer sällan. Det förefaller som juridikens textvärld har hamnat i förgrunden medan den medicinska världen förpassats till bakgrunden. De vägledningar som personliga handläggare har till sin hjälp utgår numera från den bokstavligen lagtexten. När bedömningsgrunden enbart består av text, skriven av en människa som ses och läses av en annan människa, bortser vi från andra intryck som vi får genom ett fysiskt möte där vi kan använda alla våra sinnen. Därmed begränsas informationen som ligger till grund för beslutet. Det blir då lättare att agera enbart utifrån lagtexten.

För Försäkringskassans handläggare innebär det att de får mer tid att handlägga hela ärendet på ett "korrekt juridiskt sätt". Att inte ha ett ansikte på den person vars ansökan avslås, torde också bidra till att handläggaren kan sova bättre om natten. Det är inte omöjligt att handläggarens arbetsmiljö förbättras genom det jag kallar *textifiering* av arbete (i stället för förpappring), eftersom text alltmer skapas digitalt. Textifiering är också en förutsättning för digitalisering som står mycket högt på regeringens agenda. För att digitalisera sjukpenningsprocessen behöver texten i medicinska underlag tolkas genom juridiska regler inkodade i it-system. Men i vilken utsträckning vill vi leva i en värld där vi enbart använder ett av våra sinnen, seendet? Där vi enbart läser text och inte använder våra övriga sinnen: hörsel, känsel, lukt och smak. Det är möjligt att vi kan minska kostnaden för att hantera sjukpenning genom att digitalisera arbetet, men kostnaden kanske bara flyttas någon annanstans inom samhällsapparaten. Hur vet vi att vi vet att det inte blir så?

Att en överdriven betoning på granskning och uppföljning många gånger leder till en mängd onödigt textarbete för dem som utför kärnverksamheten, har konstateras av flera forskare.<sup>1</sup> Det har funnits en tendens att använda uppföljning för att visa att man uppnått vissa mål och resultat uppåt och utåt, vilket inte sällan har visat sig leda till att kortsiktiga mål och aktiviteter blir verksamhetens egentliga syften. Men att helt släppa granskning och uppföljning kan också leda till problem. De som arbetar i verksamheten kan då tappa möjligheten att planera och bemanna verksamheten utifrån förändringar i omvärlden, vilket leder till lägre handlingsberedskap och ökad risk för stress. När man till exempel inom Försäkringskassan tog bort en viss uppföljning för att eliminera den så kallade "pinnjakten", utan att direkt ersätta den med en mera ändamålsenlig uppföljning, upplevde vissa medarbetare att man tappade fokus på kärnverksamheten under en period.

Jag skulle vilja påstå att problemet med granskning och uppföljning fortfarande är att för mycket av uppföljning vänder sig uppåt och utåt, dvs. till ledning och externa intressenter och för lite inåt och nedåt, till verksamhetens medarbetare och lägre chefer i syfte att lära och utveckla verksamheten.

Medarbetare i kärnverksamheten *vill veta* hur det går för dem. De vill få information om huruvida de gör ett bra jobb i verkligheten för att få ledtrådar till hur de kan förbättra sitt arbetssätt och därmed verksamhetens resultat. Chefer närmast medarbetarna vill och behöver också veta vad de konkret kan göra för att skapa bättre förutsättningar för medarbetarna utifrån kunskap om hur verksamheten fungerar i verkligheten. Medarbetare och chefer i kärnverksamheten vill ha mer tid att analysera och reflektera över sitt arbetssätt och det resultat arbetssättet genererar samt verktyg för att mäta resultatet – men oftast saknas både tid för reflektion och verktyg för att mäta det de behöver veta.

Vi är många som granskar och reflekterar i efterhand över hur de som i mötet med medborgarna utfört arbetet, medan de som utför arbetet förefaller få allt mindre tid att själva reflektera i handling och över sin egen handling, enskilt och tillsammans, så att de kan göra "rätt" från början. Här behöver en omfördelning ske, menar jag. Om jag fick bestämma skulle jag ta de 1,5 miljarder kronor<sup>2</sup> som Vinnova årligen delar ut till innovationsforskning och omfördela dem direkt, under åtminstone ett par år, till statliga och kommunala verksamheter så att de kan utveckla de uppföljningsverktyg som de själva behöver för att förbättra och utveckla verksamheten till nytta för dem verksamheten är till för.

Vi behöver inte alla gånger ta omvägen över forskningen eller managementkonsulter, interna eller externa granskare och experter. Forskare och utomstående experter sammanställer många gånger det som medarbetare och chefer i verksamheten redan vet, kategoriserar och begripliggör denna praktiska kunskap med hjälp av teorier och presenterar kunskapen i form av modeller, verktyg och checklistor. Sedan ska de externa experternas abstrakta kunskap återigen omvandlas till konkret handling av de praktiker som ska utföra arbetsuppgifterna i verkligheten. Behöver vi alltid ta denna kostsamma omväg för att förbättra verksamheter? Staffan Furusten menar att det lärande som sker och den kunskap som produceras på detta sätt följer en logik av alltför stark generalisering på bekostnad av mer specifika förhållanden i olika verksamheter. När den externt producerade generella kunskapen sätts i förgrunden, riskerar organisationer att osynliggöra en central del av sin

---

<sup>1</sup> Se till exempel Forsell & Ivarsson Westerberg (2014) Administrationssamhället, Studentlitteratur.

<sup>2</sup> Vinnova 2017. <https://www.vinnova.se/kalenderhandelser/2017/11/agil-transformation-hur-gor-vi-det/?lightbox=lightbox&type=webbtv&url=%2Fwebbtv%2F2017%2F11%2Fagil-transformation---hur-gor-vi-det%2>

lokala expertis – grundad i praktiken och det är just denna specifika kunskap som gör det möjligt att lösa komplexa problem i en komplex värld.<sup>3</sup>

## Varför en förändrad syn på styrning och ledning behövs NU

Nu hörs också röster om behovet av nya sätt att leda och styra för att hantera morgondagens utmaningar. På en konferens om digitalisering, DigiGov, anordnad av SKL i samarbete med Regeringen den 5 december 2017, sammanfattade Annika Brännström, tidigare GD för Bolagsverket, utmaningarna med förkortningen G U D: globalisering, urbanisering och digitalisering.

Digitalisering innebär att arbete som tidigare utfördes av människor i stället utförs av datorer och robotar. Det innebär också att synen på offentliga tjänster ändras. Tjänsterna individualiseras. Exempelvis kan en äldre person snart få hjälp av en robot, medan en annan person får hjälp av en människa. Det betyder också att begrepp som likvärdighet och rättsäkerhet på sikt får en annan innebörd.<sup>4</sup>

Urbaniseringen medför att allt fler människor bor i staden än på landet, såväl i Sverige som globalt, vilket påverkar hur människor samspelar socialt. Från att ha haft långvariga nära relationer och full kunskap om varandra och kunskap om hela arbetsprocesser, har vi gått mot mer anonymitet och lösa relationer med liten kunskap om varandra. Många arbetar numera med fragmenterade arbetsmoment eller lösa aktiviteter, utan kunskap om den helhet deras arbete är en del av.<sup>5</sup>

För att hantera dessa tre utmaningarna behövs *helhetsperspektiv, gemensamma insikter, starkt engagemang på alla nivåer och att vi delar på ansvaret*, menade Annika. Framtidens ledarskap handlar då om att samtidigt inta ett *helikopter- och mikroperspektiv* samt parallellt genomföra ett maraton- och spurtlopp. Rent konkret handlar då ledarskapet i mångt och mycket om att *fråga, ta reda på och lyssna*, särskilt när det "mullrar".

Jan Eliasson, internationell diplomat och tidigare vice generalsekreterare för FN, tog på samma konferens upp ett antal globala orosmoment som miljöförstöring och ökad polarisering som utmynnar i nya slags "vi och dom" konflikter, terror och risk för kärnvapenkrig. Det är orosmoment som går över lands- och generationsgränser som vi inte kan hantera själva. För att över huvud taget ha en chans att bemästra den sortens problem behöver vi i större utsträckning *arbeta tillsammans*, lokalt och globalt, utifrån lagar, dialog och *respekt för varandra*, menade Jan. Vi behöver *tänka horisontellt* och låta problemet stå i fokus, *inte* enskilda organisationer. Vi behöver *lyssna* på varningssignaler genom att lägga örat mot marken – och agera där och då man misstänker att problem dyker upp. Det handlar om att ha *respekt för problemet* och att *bjuda in* dem som kan *göra*

---

<sup>3</sup> Furusten (2018). Lärande i expertsamhället, i Granberg & Ohlsson (red.) *Den lärande organisationen 2.0*. Studentlitteratur. Furusten & Werr (red). (2012) *Expertsamhällets organisering. Okunskapens Triumf?* Studentlitteratur.

<sup>4</sup> AnnSofi Stenberg Persson, F.d. kanslichef Digitaliseringskommissionen, internutbildning inom Regeringskansliet, 10 november 2017.

<sup>5</sup> Per Molander – Talare på Symposium, Yrkesmänniskan i den kapitaliserade välfärden, Södertörns högskola i 28 november 2017.

något åt problemen, oavsett organisatorisk tillhörighet. Att inte göra saker i rätt tid har ett högt pris, uttryckte han.

Den 11 januari i år lyssnade jag också på Catrin Westling Palm, GD för Skatteverket, som talade om digitaliseringens fem ledarutmaningar på forskardagarna som anordnas av Akademien för styrning i staten, Stockholms universitet. De utmaningar hon tog upp var *helhetssyn, samverka, involvera, läsa på och ansvara*. När det gäller helhetssyn så innebär det att koordinera arbetsuppgifter mellan olika aktörer och att inkludera omvärlden. För att samverka ska fungera mellan myndigheter behöver man *lita på varandra* och släppa revirtänk utifrån devisen "*ge och ta*", menade hon. Såväl medarbetare som kunder behöver involveras. Medarbetarna behöver förstå vart organisationen är på väg och *varför* så att de kan agera utifrån kundernas behov, förutsättningar och förväntningar. Läsa på handlar om att ta sig tid att hänga med och omge sig med medarbetare med rätt kompetens, *ställa frågor* och *våga* säga till när man inte förstår. Att ta ansvar för digitalisering handlar också om att ta med säkerhetsaspekter i utvecklingsarbete, att påtala behov av lagändring för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter och att erbjuda alternativ till det digitala för att undvika att människor känner sig exkluderade.

Det dessa talare lyfter fram tycker jag påminner om ett verksamhetsnära ledarskap som är relationellt samtidigt som det har ett substantiellt innehåll, dvs. det behov av ledarskap som vi skriver om i Idéskriften *Effektivare verksamhet genom verksamhetsnära ledning och styrning*. <http://www.effektivstyrning.se/boktips>

Ett mer verksamhetsnära ledarskap kan också skönjas vara en framgångsfaktor i den chefsstudie som konsultföretaget Preera genomfört om vad som kännetecknar framgångsrika organisationer.<sup>6</sup> Framgångsrika organisationer har enligt studien ett arbetsklimat baserat på *öppenhet, tillit* och *uppriktig dialog*. Organisationernas ledarskap både utmanar och ger stöd till varje medarbetare och deras strategier bygger på ett *medskapande*. Strategierna omsätt i ett handlande som skapar goda resultat. Inte minst baseras deras beslutsfattande på *kunskap om verksamheten*. Det framgår också av studien att högpresterande organisationer ser nyttan av ett väl fungerande system och lyckas fokusera på samtliga systemfaktorer samtidigt, såväl mjuka som hårda.

En orsak till att förändringsarbete sällan lyckas, är just att de oftast genomförs ensidigt utifrån antingen en E-teori (E som i ekonomi) eller en O-teori (O som i omvandling) och inte en mix av dem. En E-teori har som mål att skapa ekonomiska värden och fokuserar på hårda systemfaktorer såsom ekonomiska resultat, strategi, struktur och system medan O-teorin fokuserar på mjuka systemfaktorer som kultur, medarbetarnas motivation och deltagande. De finns studier som visar att båda aspekterna behövs för att en förändring ska vara hållbar över tid och användas parallellt och inte sekventiellt. En svårighet med att tillämpa teorierna samtidigt är att det förutsätter en ordnad strategisk förändringsprocess som leds av en effektiv ledningsgrupp som kan inta de olika perspektiven. Om en ordnad strategi saknas och ledningsgruppen inte säkerställer att båda

---

<sup>6</sup> Vad kännetecknar framgångsrika organisationer, chefsstudien 2017. [www.preera.se](http://www.preera.se)

aspekterna tillvaratas, har det visat sig att högsta chefens preferens blir helt dominerande<sup>7</sup> på bekostnad av verksamhetens behov.

### **Vad ett nytt sätt att leda och styra innebär KONKRET**

Det finns alltså många röster som menar att de begrepp jag ovan kursiverat, leder till ett mer ändamålsenligt sätt att leda och styra verksamheter. Men vad innebär orden rent konkret? Vad ska vi sluta göra och vad ska vi göra mer av? Hur förändrar man bakomliggande synsätt på styrning och sitt ledarskap på en konkret nivå utan att falla tillbaka i gamla vanor, vilket vi ständigt gör, särskilt när vi är utsatta för stress och oväntade situationer. Det har jag försökt beskriva i en nyutkommen antologi *Den lärande organisationen 2.0.*<sup>8</sup> Utifrån samtal med Andreas Elvén, nu chef för Kundmötesavdelningen på Skatteverket, har jag beskrivit hans resa att förändra sitt eget sätt att leda och styra samt hur han arbetat med att främja ett ledarskap baserat på systemsyn inom den region på Skatteverket han tidigare ansvarade för. I boken beskriver jag hur hans insikter om behovet av ett nytt sätt att leda och styra växte fram, vad han konkret har förändrat och vad som är framgångsfaktorer för att ändra sitt eget och underställda chefers ledarskap.

För att kunna förbättra verksamheten, menar Andreas, behöver ledare med chefsansvar skaffa sig förstahandskunskap om hur verksamheten fungerar, genom att *tillsammans* med medarbetarna studera hur arbetsuppgifternas utförande påverkar det verksamheten åstadkommer. Ledaren tillför sin bredare kunskap om verksamhetssystemet och insikter om yttre drivkrafter som påverkar förutsättningarna, medan medarbetarna tillför sina erfarenheter från att utföra specifika arbetsuppgifter och bemöta kunder. Tillsammans får de en helhetsförståelse av verksamheten och samsyn gällande vad som behöver utvecklas för att förbättra verksamheten ur kundernas perspektiv.

När ledaren är synlig, lyssnar aktivt och visar ett genuint intresse för verksamheten och medarbetarna bakom, underlättas samspelet vilket bidrar till ömsesidig tillit och effektiv verksamhet. För att kommunikationen kring en förändring som kommer uppifrån ska bli trovärdig behöver ledaren själv vara förändringsledaren och kommunicera avsikten med förändringen och vad den ska leda till, kopplat till verksamhetens syfte i *konkreta* verksamhetstermer – inte abstrakta koncept. Ledaren måste personligen ta det yttersta ansvaret för verksamheten och förändringen, och det kan ledaren bara göra på ett trovärdigt sätt genom att utgå från den egna kunskapen om verksamheten.

### **Varför förändringsförsök ibland misslyckas**

Att förändra sitt sätt att tänka är svårt, särskilt om trycket att tänka annorlunda kommer uppifrån och förmedlas med abstrakta begrepp, hämtade från aktuella managementmodeller. En svårighet inom offentlig sektor är att hantera begreppet kund där "kunden" inte är kund i den rätta bemärkelsen, dvs. har en valmöjlighet. Men i avsaknad på ett bättre begrepp används ordet kund enligt systemsynsättet för att symbolisera att man i sitt arbete utgår från dem man är till för; privatpersoner, företag, organisationer etc. Att begreppsförvirring kan förhindra önskad förändring vet Försäkringskassan. Myndigheten ersatte under en period, 2012-2015 mål- och resultatstyrning

---

<sup>7</sup> Beer (2006) Beer, M. (2006). Att omvandla organisationer – om paradoxen mellan E- och O-teorier. I Von Otter, C. (red). (2006) *Ledarskap för fria medarbetare – en antologi*. Kapitel 1 – Om ledarskap för medarbetarskap, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

<sup>8</sup> Sohlberg (2018) Verksamhetnära ledning och styrning i praktiken i Granberg & Ohlsson (red.) *Den lärande organisationen.2.0*. Studentlitteratur.

med en systembaserad styrfilosofi, samtidigt som myndigheten starkt betonade vikten av att öka förtroende för myndigheten. När dessa två styrförändringar infördes samtidigt tog målet att öka kundernas förtroende överhand, vilket medförde att man tappade fokus på kärnverksamheten. Att styra utifrån- och in enligt systemsynsättet, med ett starkt kundperspektiv samtidigt som man har ett mål om att kundernas förtroende för myndigheten ska öka, kan alltså ställa till det – om man inte har bottnat i vad begreppen innebär rent konkret för kärnverksamheten.

Ett alltför stort fokus på att öka förtroendet för Försäkringskassan och på att kunderna skulle vara nöjda, ledde till en alltför generös tillämpning av regelverket, vilket inte alls var intentionen när man införde den systembaserade ledningsfilosofin. Det är alltså viktigt att konstatera att systemsyn, det vill säga helhetssyn för att få största möjliga nytta ur verksamheten, inte är kopplat till en strävan att ha ett ökat förtroende eller hög kundnöjdhet. Ökat förtroende och hög kundnöjdhet är förhoppningsvis en effekt av att man arbetar med ett utifrån- och in perspektiv, dvs. systemsyn.<sup>9</sup>

Förändring måste med andra ord vara kopplat till grunduppdraget, eller det övergripande syftet med verksamheten. De begrepp man använder behöver vara kopplade till kärnverksamhetens språk och idéerna får inte leva sitt eget liv eller bli ett syfte i sig själv. Skatteverket har under sin 20-åriga förändringsresa visserligen låtit sig influeras av konsulter och managementmodeller – men man har aktat sig för att använda konsultbegrepp och generella modeller för styrning av sin verksamhet. Men så klart, visst har man lånat idéer! Kanske har denna syn på förändring bidragit till ett framgångsrikt förändringsarbete som genererat ett högt kundförtroende för myndigheten.<sup>10</sup>

Som ett led i att ändra sin styrning, beslutade Försäkringskassan år 2012 att LEAN skulle vara utgångspunkten för myndighetens verksamhetsstrategi. Myndigheten genomförde därför en omfattande utbildningssatsning, där de drygt 13 000 medarbetarna tränades att tänka utifrån ett kundperspektiv och använda en rad leanverktyg. Dessutom infördes teambaserat arbetssätt i handläggningsverksamheten. En utvärdering som publicerades 2015 visade emellertid att leanarbetet upplevdes som frustrerande, dels för att det ansågs vara "ett tidskrävande arbete som stjal värdefull tid från själva handläggningen, dels för att många förbättringsförslag inte kan genomföras på teamnivå utan måste skickas till central nivå för ett eventuellt beslut där".<sup>11</sup> Idag, 2018, använder Försäkringskassan inte ordet systemsyn i myndighetens övergripande styrdokument. Inte heller använder man ordet lean inom myndigheten.

Jag genomför just nu en studie om hur regeringens styrning om ett sjukpenningtal på 9,0 hanteras inom Försäkringskassan. Jag har besökt ett antal kontor och talat med personer med olika yrkesroller på lokal nivå. Även om man inte längre pratar lean framgår det av de intervjuer som hittills har gjorts, att man på lokal nivå arbetar *mer* leanbaserat nu än man någonsin gjort tidigare, och att det sätt att tänka som man tränades i under 2012-2014 idag hjälper dem i deras dagliga arbete. Det teambaserade arbetet upplevs av många som en mycket viktig framgångsfaktor för god kvalitet i

<sup>9</sup> ISF 2017:4 Att främja ett professionellt handläggarskap.

[http://www.inspsf.se/publicerat/Publikation+detaljvy/att\\_framja\\_ett\\_professionellt\\_handlaggarskap.cid6118](http://www.inspsf.se/publicerat/Publikation+detaljvy/att_framja_ett_professionellt_handlaggarskap.cid6118)

<sup>10</sup> Strid& Wittberg (2015). *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*. Skatteverket

<sup>11</sup> ISF 2015:13, När handläggaren blev teammedlem.

[http://www.inspsf.se/publicerat/Publikation+detaljvy/nar\\_handlaggaren\\_blev\\_teammedlem.cid5445](http://www.inspsf.se/publicerat/Publikation+detaljvy/nar_handlaggaren_blev_teammedlem.cid5445)

handläggningen. I stället för att lägga stor möda på att formulera förbättringsförslag till huvudkontoret, arbetar man nu dagligen med att förbättra de förutsättningar man själv kan påverka.

Så även om man inte längre använder begrepp som systemsyn och lean arbetar man efter principerna, så här fem år efter det att de introducerades på högsta ledningsnivå. Det visar att det tar tid att förändra arbetssätt, från att idéer på högsta nivå har sipprat ner och omvandlats till konkret handling på golvet. Det indikerar också att stora satsningar på utbildningar för att åstadkomma förändring, som till en början mest förefaller vara till besvär för dem som ska arbeta på ett annat sätt, ändå till slut får viss effekt *när* de som ska tillämpa dem får tillåtelse att skrota procedurer som hindrar, och behålla dem som är fruktbara för att utföra det vardagliga arbetet. När människor får använda sina erfarenheter och praktiska kunnande och se styridéer just som idéer och tillämpa det som är användbart – alltså inte som bokstavligen order från högsta ort – så utvecklas verksamheten.

En svår men viktig ledaruppgift är alltså att *balansera* inre och yttre krav, balansera utveckling av hårda- och mjuka systemfaktorer och balansera mellan att styra på kortsiktiga och långsiktiga mål med verksamhetens syfte i fokus. För att åstadkomma det behöver myndigheter ha ledningsgrupper som har goda kunskaper om det operativa arbetet och om vad som gör att verksamheten åstadkommer det den gör. Då kan de också balansera mellan politiska kortsiktiga mål uttryckta i regleringsbrev och det långsiktiga syftet med verksamheten, uttryckt i myndigheternas instruktioner. Det ökar förutsättningarna för att verksamheten ska uppfattas som legitim av oss medborgare.