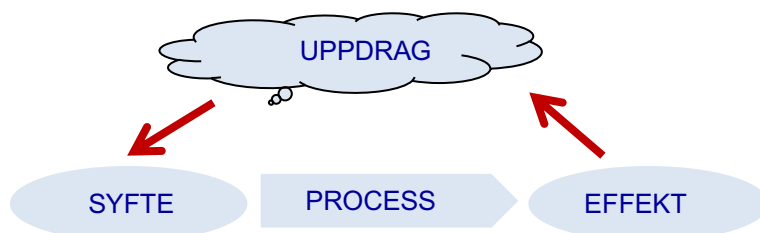


Det försummade strategiska arbetet - förståelse för syftet

Vad handlar syfte om?

Syftet med det vi gör svarar primärt på frågan varför, dvs. **varför** gör vi det vi gör? Syftet härleds i staten från instruktion och regleringsbrev. I vissa fall också från budgetpropositionen, lagstiftning och förarbete till lagstiftning. I kommuner och landsting är lagstiftningen en viktig utgångspunkt, t.ex. skollagen och hälso- och sjukvårdslagen.



Instruktionen för en statlig myndighet talar om vad vi ska göra, men talar sällan om varför. Det blir en uppgift för verksamhetens ledning att diskutera i dialog med medarbetarna med utgångspunkt i ovan nämnda dokument.

En fullständig **syftes**beskrivning kan då besvara frågan "Vad ska vi göra, för vem/vilka och varför?" En fullständig beskrivning innehåller därmed tre element:

Först identifierar vi målgrupp: "**vem/vilka är vi till för**"? Syftet formuleras utifrån dem som myndighetens verksamhet är till för.

Sedan konstaterar vi vad uppdraget innebär dvs. "**vad ska vi göra**"?

Som tredje steg diskuterar vi själva syftet: "**varför**"? Varför finns vi till och varför ska vi göra det vi är ålagda att göra enligt vårt uppdrag? I detta ligger en koppling till vilket värde/nytta vi ska bidra med och vilka effekter vi eftersträvar.



Den viktigaste personen i kriget är soldaten

Den berömda ryske krigskorrespondenten Vasilij Grossman beskriver ett möte under andra världskriget med en överste Zinovjev. Zinovjev är bonde men har en examen från en rysk militärakademi. Han talar med svårighet, tappar tråden, tvekar och är generad för sin enkelhet skriver

Grossman. Grossman citerar Zinovjev som säger att "Den viktigaste personen i kriget är soldaten. Det är han som sätter sitt liv på spel ... Vinna auktoritet kan man bara göra genom att dagligen umgås med soldaterna, och dagligen samtala med dem. Soldaten ska inte bara känna till sin uppgift, han ska förstå den också. Med soldaten måste man prata, och sjunga, och dansa. Men chefens auktoritet får inte vara billig, utan skall vinnas dyrt."¹

Trots sin enkla bakgrund visar Zinovjev insikter som många av dagens välutbildade chefer tycks sakna, nämligen vikten av att styra genom att själv vara närvarande, föra dialog och inte minst genom att säkerställa att medarbetarna *förstår* uppdraget. Istället förlitar sig många på att kommunicera via olika styrande dokument som anger visioner, mål, strategier, planer och värdegrund. Jag påminns om detta när Kvalitetsmagasinet i september 2018 redovisade en studie av Raharjo & Eriksson vid Chalmers av vilken påverkan de olika huvudkriterierna (ledarskap, information & analys, planering, medarbetare och processorientering) i SIQs kvalitetsmodell har på resultatet. Forskarnas konstaterar att man bör lägga mindre tid på att planera och istället fokusera mer på att påverka resultatet. Deras slutsats är att det är ledarskap och engagemanget från medarbetarna som driver resultatet.

Strategiskt arbete handlar förvisso om att formulera strategier för hur en verksamhet ska utvecklas på sikt och omsättas i långsiktiga planer m.m. I dagens tjänstesamhälle handlar strategiskt arbete dock inte bara om detta. Minst lika viktigt är, som Chalmersforskarnas studie pekar på, ledarskap och medarbetarskap, och – med Zinovjevs formulering – förståelse för uppgiften. Detta måste ske genom samtal på alla nivåer kring vad verksamheten syftar till, vilka effekter som ska uppnås och hur det ska ske. Detta visar inte bara den ovan nämnda studien, utan många decenniers motivationsforskning och forskning kring resultatstyrning (performance management). Det är också i dialogen kring uppdraget och syftet med verksamheten som förutsättningarna skapas för en mera tillitsbaserad styrning. Denna kontinuerliga dialog är det kanske viktigaste styrmedel ledningen förfogar över.

Varför är syftet viktigt?

Syftet är viktigt ur två aspekter:

Den första aspekten handlar om *medarbetarna*. Dialog kring syftet

- ger medarbetarna en gemensam *förståelse* av vad uppdraget går ut på
- förstärker motivationen – vi presterar bättre när vi förstår syftet med våra arbetsuppgifter

Forskningen kring *förståelse* visar att vi inte utför ett objektivet givet arbete, utan alltid ett förstått arbete, dvs. hur jag uppfattar vad arbetet går ut på styr hur jag utför det. Har jag fel förståelse kommer jag att fokusera på fel saker, eller utföra arbetet på fel sätt.

Forskningen kring *motivation* visar bland annat att engagemang, uthållighet och kvalitet är högre hos personer som agerar utifrån ett meningsfullt syfte (autonomifrämjande) än hos personer som motiveras med morot eller piska.

Den andra aspekten handlar om mätsystemet. Att uppnå syftet leder till önskade effekter. Syftet

¹ Reporter i krig av Antony Beevor & Luba Vinogradova. Historiska media 2007.

- måste ligga till grund för mål och mätsystem
- hjälper oss undvika att krav på verksamheten blir "de-facto syftet" med verksamheten, då syftet kopplar direkt till de effekter som verksamheten finns till för att uppnå.

Ett vanligt fel är att syftesformuleringar faktiskt inte anger syftet! Syftet svarar på frågan "varför", men många syftesformuleringar svarar enbart på frågan "vad". De bidrar då inte till god förståelse och förstärkt motivation. Vi förstår vad vi ska göra, men inte varför det är viktigt.

Ett annat vanligt fel är att mål och mätningar inte kopplar till syftet utan till krav på verksamheten, t.ex. tidsgränser i ärendehandläggning. Kraven på verksamheten blir då de-facto syftet med verksamheten. Som Ljungberg & Larsson uttryckt det, så bidrar rätt utformade mått till ökad förståelse, medan felaktigt utformade mått leder till fördumning och sänkt motivation. När alla har en gemensam förståelse för syftet med verksamheten och mätsystemet styr mot syftet så har också grunden lagts för en tillitsbaserad styrning.

Ett exempel på felaktigt utformad styrning är regeringens styrning av Försäkringskassan. I regleringsbrevet för 2016 angav regeringen följande mål:

"Försäkringskassan ska verka för en väl fungerande sjukförsäkring. Rätt ersättning ska ges till rätt person. Rätt åtgärder ska ges i rätt tid så att kvinnor och män ges förutsättningar att försörja sig genom förvärvsarbete. Därigenom ska Försäkringskassan, i samverkan med berörda aktörer, bidra till att uppfylla det övergripande målet om att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå.

Försäkringskassan ska även verka för att sjukpenningtalet i december 2020 inte överstiger 9,0 dagar. Samtidigt ska antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under 2016-2020. Skillnaden i sjukpenningtal mellan kvinnor och män ska också minska."

Frågan är självfallet om syftet med Försäkringskassans arbete är att rätt ersättning ska ges till rätt person *eller* om det är att få ner sjukpenningtalet till 9.0 och antalet nybeviljade ersättningar till i snitt 18 000 per år? **Det är två helt skilda uppdrag.**

Regeringen fick välförtjänt kritik för dessa formuleringar. Som juridikprofessorn Ruth Mannelqvist konstaterat finns det inget i lagstiftningen som ger myndigheten rätt att anpassa tillämpningen av reglerna utifrån hur många som politikerna anser ska ha rätt till ersättning under en period.

I regleringsbrevet för 2018 förtydligade regeringen sin syn på 9.0-målet. Man skriver nu att Försäkringskassan i sitt arbete med att nå målet ska samverka med berörda aktörer. Inga förändringar i skrivningar skedde dock när det gäller skrivningen om antalet nybeviljade sjukersättningar.

Regeringens styrning av Försäkringskassan framstår som feltänkt och dysfunktionell ur flera aspekter:

- när man samtidigt med ett allmänt formulerat mål också ställer upp kvantitativa mål så säger all erfarenhet att de kvantitativa målen, som är lätta att följa upp, blir styrande och överordnade det allmänt formulerade målet som utgår från verksamhetens syfte och gällande regelverk.

- Försäkringskassan äger inte de kvantitativa målen. Inflödet av nya sjukfall råder Försäkringskassan inte över och man har små möjligheter att påverka sjuklighetens utveckling. Kassans bidrag handlar om att beivra fusk och säkerställa rätt tillämpning av regelverket samt att samverka med Arbetsförmedlingen i att rehabilitera långtidssjukskrivna till arbete. Styretredningen konstaterade för flera år sedan att regeringen inte borde sätta mål för myndigheterna som dessa inte äger. Detta är fortfarande giltigt.
- Förtydligandet i regleringsbrevet för 2018 innebär att kassan ska samverka med andra aktörer. Samtidigt har formuleringen blivit tvetydig på ett sätt som gör kassan plötsligt framstår som den aktör som är direkt ansvarig för att nå (och inte bara verka för) målet: *Försäkringskassan ska verka för att sjukpenningtalet i december 2020 inte överstiger 9,0 dagar. Försäkringskassan ska i sitt arbete med att nå målet samverka med berörda aktörer.*
- Det är självfallet legitimt för regeringen att sätta långsiktiga kvantitativa mål för sjukförsäkringen. Detta inte minst då sjuktalen åren innan 2016 ökade kraftigt. Dessa mål har dock inte i Försäkringskassans regleringsbrev att göra. De är regeringens mål, inte Försäkringskassans. Istället borde bland annat utredningen Effektiv vård (2016) och Kommissionen för jämlik hälsas rapport (2017) vara utgångspunkt för hur regeringen borde agera gentemot olika aktörer och sektorer för att få ner sjuktalen.

Effekten av denna styrning, som anammades alltför okritiskt av Försäkringskassans ledning, redovisas i två läsvärda rapporter från Inspektionen för socialförsäkringen och som kan laddas ner från ISF's hemsida: ISF Rapport 2018:16 Förändrad styrning av och i Försäkringskassan samt ISF Rapport 2018:17 Regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9.0 dagar.

Vi har nu mer än 50 års internationell och svensk forskning kring och erfarenheter av mål- och resultatstyrning och vet att det sätt att styra som kommer till uttryck i Försäkringskassans regleringsbrev är dysfunktionellt. Regeringskansliet verkar dock ha utvecklat en hög grad av resistens mot lärande när det gäller hur man utformar en effektiv styrning.