

# Förvaltningspolitisk dag 2015

*Förändringar i svensk statsförvaltning och  
framtida utmaningar, 150422*

**Att leda statlig verksamhet –  
förutsättningar, möjligheter och  
utmaningar**

**Lars Haikola**



REGERINGSKANSLIET

# Ledarskap – alltid omdiskuterat

- **Hjälte eller skurk**
- **Styrande eller störande**
- **Ledare i offentlig förvaltning - god status utan hjältegloria?**



# Statushöjning idag

- 1. Det offentliga ledarskapet har blivit mer komplext - högre svårighetsgrad**
- 2. Det offentliga ledarskapet har hämtat metoder o modeller från det privata näringslivet o, på köpet, fått en del av dess högre status**



# Likheter i ledarskapet

- **Ledarskap i alla organisationer uppvisar - i grunden - stora likheter**
- **men varje organisation vill se sig som unik**
- **vilket hindrar nyttiggörande av varandras erfarenheter**



# Olikheter i ledarskapet

**Offentligt ledarskap har sin särprägel!**

- 1. Målkonflikter i styrningen**
- 2. Förvaltning – profession**
- 3. Förvaltning - politik**
- 4. Offentligt – privat**

**Trots motstridiga krav – hur är GD möjlig?**



# Målkonflikter i styrningen

- Det offentliga ledarskapet karaktäriseras av mångfalden av mål - att hantera målkonflikter karaktäriserar det offentliga ledarskapet.
- Statsförvaltningen en värdeburen o värdestyrd organisation – ”Vårt offentliga etos” (*Lundquist Demokratins väktare 1998*)
- Stort antal värden grundade i västerländsk idétradition som utgör statsförvaltningens ideal



# Regeringsformen

- ”*Den enskilda människans frihet och värdighet, hållbar utveckling, demokratis idéer, delaktighet och jämlikhet och att motverka diskriminering*”
- Riksdagen har uppställt förvaltningspolitiska mål
- Regeringen har fastställt programmet *En statsförvaltning i förnyelse*
- Krus (Kompetensrådet för Utveckling i Staten) kompletterade med ytterligare mål.



# ”Det ackumulerade värdet”

- **Opartiskhet, demokrati, jämställdhet, service, yttrandefrihet, offentlighetsprincip, sekretess, medmännisklighet, fri åsiktsbildning, icke-diskriminering, hållbarhet, rättsäkerhet, effektivitet, kvalitet, öppenhet, respekt, objektivitet, likabehandling, människovärde, lojalitet, legalitet, samverkan, tillgänglighet, integritet .....**





# Alltså

- Mångfalden av mål har ökat

Till

- traditionella byråkratiska mål - **Selflessness, Integrity, Objectivity, Accountability, Openness, Honesty, Leadership** (*The Nolan Principles - The Seven Principles of Public Life, 1990*)

har efter reformer i statsförvaltningen – delvis NPM-inspirerade - adderats

- ”moderna” mål som effektivitet, kvalitet, service
- Svårigheten att uppnå alla mål har ökat
- Risken för målkonflikter har ökat



# Cocops

- **Grundläggande byråkratiska värden – ”vårt offentliga etos” - präglar det offentliga ledarskapet**
  - Kompakt majoritet (96%) svarande: Det ligger i identiteten som chef att ”säkerställa att lagar och regler genomförs på ett rättsäkert sätt”
- **Lika viktigt att ”uppnå resultat” och ”säkerställa en effektiv resursanvändning”, dvs reformagendans värden är helt accepterade**
- **Men – om man som chef måste välja mellan**
  - att säkerställa att lagar följs kontra att uppnå resultat, eller
  - att rättvisa kontra kostnadseffektivitet

**så föredras tveklöst de klassiska värdena!**



# Förvaltning – profession

Statsförvaltningen utmärks av ett starkt inslag av *professioner*

- Professionella organisationer - kunskapsintensiva - anställda är experter - hög kompetens
- Professionella - kunniga, självständiga individer - lojala mot professionen snarare än mot organisationen. Experten har ofta större kunskap inom sitt arbetsområde än chefen

*Samtidigt*

- Statsförvaltningen utgöres av myndigheter – *förvaltningar* – linjeorganisationer
- Klassisk utmaning - att leda professionella vars inställning till ledning och ledarskap i bästa fall är ointresse och i värsta fall fientlighet.



# Svaret o konsekvenser

- **Ledaren tillhör själv professionen**
  - Behörighetskrav för rektorer i högskolan
  - Vanligt krav i expertmyndigheter
- **Förvaltningspolitiska reformer har förstärkt utmaningen genom att öka de professionellas inflytande**



# Empowerment o alltmer kvalificerade medarbetare

Empowerment - präglar hela Västeuropa - särskilt de nordiska länderna

Samhällelig o politisk process men också en vital del av NPM-idéerna

- Individ, samhällsmedborgaren o kunden ska stärkas - kan göra rationella val i ett alltmer kvalificerat och kunskapsberoende samhälle – *empowerment*.
- Överflyttning av makt från stat till medborgare

Samtidigt - *kvalificeringsprocess* - inom hela arbetslivet.

Medarbetare blir alltmer välutbildade, kunniga, kvalificerade och specialiserade - organisationens beroende av enskilda medarbetare ökar

Dessa processer förstärker varandra – ännu starkare individer i arbetsorganisationen



# Styrkan

**Professionskulturer kännetecknas av kompetens långt ut i kapillärerna**

**Ju högre kompetens medarbetarna besitter**

- desto bättre fullgörs organisationens uppdrag och**
- desto högre beredskap har organisationen vid förändringar.**



# Reaktioner

- 1. Delegation*
- 2. Delat ledarskap*
- 3. Ledningsgrupper*
- 4. Nätverksledning*



# Delegation

- **Delegation - ett sätt att ta tillvara ökad kompetens och ett modernt sätt att leda komplexa verksamheter. Målstyrning inom organisationen.**
- **Delaktighet är bra för hälsa, arbetsmiljö och – arbetets genomförande**
- ***Medarbetarskapet* ställer krav på chefen att aktivt lyssna till medarbetare, utnyttja medarbetares förmågor och inbjuda medarbetarna att delta i ledningen av verksamheten.**





# Delat ledarskap

## Delat ledarskap - av samma skäl

- ledarskapet alltmer komplext och
- medarbetarnas kompetens allt högre - de förmår att bära ledarskapet
- I Sverige - exempel på delat ledarskap i organisationer där man kan skilja professionsansvar från förvaltningsansvar (t ex vårdinstitutioner eller forskningsinstitutioner)
- Avlastar chefer - som idag är hårt belastade
- ”Den ensamme chefen” blir mindre ensam.



# Svagheter

- Innebär utökad delegation en avlastning av chefen?
- Forskningsresultat - om delegerat arbete ska fungera väl så kräver det *mer* tid av chefen! Paradox!
- Chefen måste vara proaktiv o engagerad – också arbetskrävande!
- [det] ”kan förefalla paradoxalt, men verkar ändå vara fallet, att det krävs mer tid att leda självständiga medarbetare än att styra över osjälvständiga”.  
(*Hildingsson och Krafft 2001*)
- Delat ledarskap – i praktiken svårt dela arbetsuppgifter.



# Vitaminmodellen *(Thylefors 2007)*

- **Vitaminer är nyttiga - men efter en viss nivå gör de ingen nytta - efterhand negativ inverkan**
- **Långtgående krav på att medarbetarna ska medverka i ledning kan skapa negativ stress**
- **Tveksamt i hur hög grad medarbetare faktiskt vill ha inflytande i ledningen.**
- **Alltså – forskningsbelägg för att medarbetare mår bättre och gör bättre arbete genom delaktighet - men - det kan finnas en gräns.**



# Ansvar – ett centralt begrepp i byråkratier

Paradox att trenden med ökat ansvar lever parallellt med trenden att betona medarbetarskapet och delat ledarskap

Ändå - båda trenderna är två grenar på samma NPM –träd

- Ansvariggörandet utgör en nödvändig del av mål- och resultatstyrningen - tydliggörande var ansvaret bärs.
- Betoning av medarbetares delaktighet i ledning gör ansvar otydligt
- Men – mest ett retoriskt problem. Chefsansvaret är väl förankrat i svensk myndighetstradition.
- Forskningsresultat visar: Chefer som *vill* vara chefer fungerar bäst

efter som ”tvärtemot vad man kan tro är en bra chef inte en som strävar personlig framgång eller en som är personalorienterad, utan en tycker om makt” (McClelland och Burnham 1976)



# Slutsats

- **Reformer i statsförvaltningen har kraftfullt förstärkt professionsdraget hos medarbetarna men inte rubbat chefsansvaret.**
- **Däremot - det har förändrat ledarskapet - gjort det både lättare, genom medarbetarnas högre kompetens, och svårare, genom att utrymmet för styrning minskat.**
- **Vilken kraft som överväger är en öppen fråga.**



# Förvaltning - politik

- I teorin - klar gräns mellan politik och förvaltning. Skillnaden mellan beslutande och verkställande makt - grunden för en fungerande demokrati.
- Gränsdragningen i praktiken erkänt svår – sarkastiskt illustrerat i "Yes, Minister"
- Med reformer i statsförvaltningen har gränsdragningen blivit än vagare och ökat anspänningen på ledarskapet i förvaltningen.



# Reformpåverkan

## Mål- och resultatstyrningen

- **Komplexa, mångfacetterade och ibland motsägande mål formuleras på politisk nivå**
- **Målen måste tolkas och operationaliseras på myndighetsnivå**
- **Gränsen mellan politik och förvaltning påverkas – utrymme för myndighetschefens påverkan**



# Ett nytt slags chef

- Är idealet med den politiskt neutralt och distanserade ämbetsmannen som utför politiska arbetsorder obsolet?
- Åter - forskningsresultat visar att chefer som vill vara chefer fungerar bäst
- Dagens chefer drivs av höga ambitioner och starkt engagemang
- De har rekryterats till chefsjobbet på sådana meriter
- Chefen har ofta en expertkunskap som är värdefull för att driva också politiska frågor
- Det positiva i denna ledarkraft måste utnyttjas i ett modernt ledarskap
- Balansen mot det klassiska byråkratiska ledarskapet har försvårats





# Cocops

- **Vidimerar att gränsdragningen mellan politik och förvaltning är vital men svår att göra i det nya förvaltningslandskapet**
- **Tydligt - att svenska chefer omfattar ämbetsmannaidealet mycket starkt – i grunden ohotat.**



# Direktionsrum o mellanrum I

- **Det offentliga ledarskapet - en svår och klämd roll.**
- **Klassisk ledarskapsroll - *chefen som buffert* –**
  - chefen ska dämpa alla motsatta krafter som en organisation utsätts för och medla mellan dessa krafter.
- **Chefen blir sönderklämd mellan olika intressen – kan enbart agera reaktivt**
- **Om så - svårt förklara hur regeringen överhuvud kan lyckas rekrytera en myndighetschef**



# Direktionsrum o mellanrum II

**Men – mellanrum finns för**

- **att översätta från det politiskt vaga till det operationellt konkreta**
- **att mot professionens önskemål driva igenom vad linjeorganisationen kräver och att mot linjeorganisationen hävda det professionella kompetensutrymmet**
- **att tolka och operationalisera politiken**
- **att balansera det offentliga och det privata**

**Överallt har myndighetschefen tolkningsföreträde.**



# Direktionsrum o mellanrum III

- **Reformer inom statsförvaltningen har tveklöst förändrat myndighetschefens ledarskap – svårare, mer komplext - men i grunden har manöverutrymmet ökat**



***Tack för uppmärksamheten!***



---

REGERINGSKANSLIET