

OM OFFENTLIG SEKTOR

Från trappa till spaljé

– myndigheters arbete med karriärutveckling



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
Uppdrag och genomförande	9
Syfte och frågeställningar	9
Uppdragets genomförande	9
Karriärutveckling – en begreppsdefinition	12
Styrning och ansvar	15
Den arbetsgivarpolitiska delegeringen	15
Arbetsgivarverket och den arbetsgivarpolitiska strategin	16
Riktade regeringsuppdrag	17
Myndigheternas arbete – motiv och målbild	19
Rekrytera och behålla samt vara en attraktiv arbetsgivare	19
Från trappa till spaljé	21
Arbets sätt i myndigheterna	23
Strategier, analyser och planer	23
Utvecklingsinsatser	25
Uppföljning och återkoppling	32
Förhållanden som påverkar myndigheternas arbete	35
Organisation, verksamhet och kunskapsinnehåll	35
Storlek och resurser	36
Konkurrensutsatthet och rekryteringsbehov	37
Andra faktorer	38
Slutsatser och bedömningar	41
Myndigheterna har kommit olika långt i arbetet med karriärutveckling	43
Framtidsmöjligheter – från särfråga till strategiskt helhetsperspektiv	45
Avslutande reflektioner	46

Referenser	51
English Summary	53
Bilaga – Kunskapsöversikt	57
Slutnoter/begreppsförklaringar	65

Sammanfattning

Från trappa till spaljé

Myndigheternas arbete med karriärutveckling syftar till god kompetensförsörjning. Ett aktivt arbete med karriärutveckling anses underlätta rekrytering och skapa möjligheter att ta tillvara respektive utveckla medarbetarna. Vidare ser myndigheterna arbetet med karriärutveckling som ett sätt att både vara och uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.

Statskontorets intervjuer med personalchefer och medarbetare vid tolv myndigheter, fackliga organisationer och experter inom området är samstämmiga: Den traditionella bilden av karriärutveckling som en trappa, där vissa medarbetare gradvis klättrar uppåt i hierarkin, är otillräcklig. Det behövs i stället en bredare syn på karriärutveckling som omfattar *alla* medarbetare. Myndigheternas arbete med karriärutveckling är därmed nära sammanlänkat med frågor om medarbetarnas kompetensutveckling. Det råder bred enighet om att begreppet karriärutveckling bör vidgas så att det omfattar fler *karriärvägar*. Myndigheter bör se bortom ”karriärtrappan” och i stället se karriärutveckling som en spaljé som möjliggör olika typer av utveckling.

Ett huvudskäl till att myndigheterna ser behov av en bredare syn på karriärutveckling är att medarbetarnas inställning till karriär har förändrats, vilket kräver fler typer av karriärer vid sidan av den traditionella. Ett annat skäl är att myndigheter inte enbart vill fokusera på en liten grupp medarbetare utan arbeta mer brett. En bredare syn på karriärutveckling kan även vara bättre ur verksamhetens synvinkel eftersom den är mer dynamisk och ger myndigheten bättre förutsättningar att möta förändringar.

Myndigheterna har kommit olika långt

Statskontorets undersökning visar att myndigheter arbetar på olika sätt med karriärutveckling och har kommit olika långt i arbetet med att utveckla och genomföra ett strategiskt arbete med dessa frågor.

Vårt samlade intryck är att det strategiska arbetet med karriärutveckling till stor del är i sin linda. Det finns goda exempel på enskilda insatser och verksamheter för att främja karriärutveckling. På många myndigheter saknas emellertid en röd tråd och en strategi som håller ihop olika insatser och kopplar dem till myndighetens uppdrag och till utvecklingen av verksamheten.

Nyckelmoment

I vår undersökning har vi sett exempel på myndigheter där frågan om medarbetarnas karriärutveckling börjar ta form av en strategisk – och för myndigheten gemensam – verksamhetsfråga.

Hos de myndigheter som vi bedömer har kommit en bra bit på väg mot ett strategiskt arbete med karriärutveckling har vi kunnat urskilja ett eller flera av följande moment:

- Myndigheten har, med utgångspunkt i sitt uppdrag och verksamhetens mål, analyserat verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv. Frågor om karriärutveckling är inkluderade i riktlinjer och andra interna styrdokument. (*Strategi*).
- Myndighetens arbete med karriärutveckling är kopplat till hur myndigheten ska uppnå sina mål, till verksamhetsplanering och utvecklingssamtal mellan medarbetare och närmaste chef. (*Process*).
- Myndigheten följer upp och kan visa på konkreta effekter av karriärutvecklingsarbetet, samt tar om hand nyförvärvade erfarenheter och kunskaper. (*Uppföljning och återkoppling*).
- Myndigheten utvecklar och skapar en organisation och befattningsstruktur som både bidrar till bättre målupp-

fyllelse och tar tillvara och utvecklar medarbetarna.
(*Organisation*).

- Myndigheten kommunicerar, såväl internt som externt, vilka utvecklingsvägar och befattningar som finns och vad som krävs för att kvalificera sig för dessa. (*Kommunikation*)
-

Uppdrag och genomförande

Syfte och frågeställningar

Av Statskontorets instruktion framgår att vi ska följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. I regleringsbrevet för 2011 har vi fått i uppdrag att särskilt fokusera på myndigheternas arbete med karriärutveckling. Analysen ska lämnas i en rapport till regeringen (Socialdepartementet) senast den 1 juni 2011.

Denna studie syftar till att ge fördjupad kunskap om myndigheternas arbete med karriärutveckling. Undersökningen utgår från följande frågeställningar:

- *Vad* menar myndigheterna med karriärutveckling?
- *Hur* arbetar myndigheterna med karriärutveckling?
- Vilka *motiv* och mål har myndigheterna för sitt arbete med karriärutveckling?
- Vilka *möjligheter* och *hinder* ser myndigheterna för arbetet med karriärutveckling?
- Vilka *framgångsfaktorer* kan identifieras i myndigheternas arbete med karriärutveckling?

Uppdragets genomförande

En utforskande ansats – fördjupningsstudie vid tolv myndigheter

Det saknas heltäckande dokumentation och kunskap om hur myndigheter arbetar med karriärutveckling. Det begränsade kunskapsläget har bidragit till att vi valt att ha en utforskande

ansats i vår undersökning. Projektets tyngdpunkt utgörs av en fördjupningsstudie vid tolv myndigheter.

I syfte att fånga upp myndigheters olika motiv, förutsättningar och arbetsätt för arbetet med karriärutveckling har vi i urvalet av myndigheter strävat efter variation när det gäller verksamhetsområde, storlek, organisationsform, bemanning, konkurrensutsatthet och rekryteringsbehov. Ambitionen är att fånga upp en del av den variation som sannolikt finns i statsförvaltningen när det gäller karriärutvecklingsarbete och faktorer som påverkar detta. Urvalet är inte representativt. Vår ambition är alltså inte att ge en heltäckande bild över hur många myndigheter som arbetar eller inte arbetar med karriärutveckling. Någon möjlighet till bred generaliserbarhet av studiens resultat uppnår vi inte med den valda ansatsen. Fördjupningsstudien bidrar med kunskap om variationen på området snarare än erbjuder jämförbarhet.

Följande myndigheter ingår i studiens urval: Finansinspektionen, Försvarets materielverk (FMV), Förvaltningsrätten i Luleå, Högskolan i Halmstad, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Migrationsverket, Post- och telestyrelsen (PTS), Riksantikvarieämbetet, Rikspolisstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Tingsrätten i Luleå och Trafikverket.

Vi har genomfört intervjuer med personalchefer eller motsvarande vid de tolv aktuella myndigheterna. När vi i rapporten refererar till synpunkter eller reflektioner från en myndighet är det således personalchefens syn som återges. Därutöver har vi genomfört två fokusgrupper med statstjänstemän utan chefsansvar. I den ena fokusgruppen har vi samlat yngre statstjänstemän som arbetat upp till två år i statsförvaltningen och i den andra fokusgruppen mer erfarna statstjänstemän, med minst åtta års arbete i statsförvaltningen. Fokusgrupperna syftade till att få en bild av hur några tjänstemän, ur ett medarbetarperspektiv, ser på sin myndighets karriärutvecklingsarbete, i relation till egna önskemål, hur arbetet fungerar i praktiken etc.

Utöver detta har vi tagit del av de aktuella myndigheternas årsredovisningar och webbplatser för att se om och hur respektive myndighet berör eller profilerar sig när det gäller karriärutveckling.

Översiktlig analys av små myndigheter

Inom ramen för undersökningen har vi också genomfört telefonintervjuer med personalchefer vid fem myndigheter som har 30 eller färre anställda: Statens konstråd, Trafikanalys, Statens haverikommission, Justitiekanslern och Arbetsdomstolen.

Dessa intervjuer gjordes utifrån ett antagande om att arbete med karriärutveckling bedrivs i mindre utsträckning vid små myndigheter. Telefonintervjuerna användes för att få en uppfattning om så är fallet – och vad detta i så fall beror på.

Orienterande intervjuer och möten för att pröva våra slutsatser

Vi har haft inledande och orienterande intervjuer med Arbetsgivarverket, Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF) samt Statstjänstemannaförbundet (ST) och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO). Dessa kontakter syftade till att ge en orientering på området och generera idéer för projektet. Däröver har vi deltagit vid ett möte med Statens kompetensförsörjningsnätverk för att orientera oss i om och i så fall hur de deltagande myndigheterna arbetar med karriärutveckling.

Drygt halvvägs in i vår utredning deltog vi vid två av Arbetsgivarverkets sektorsmöten. Vi deltog vid Centrodelegationens möte med representanter för stora myndigheter, såsom Arbetsförmedlingen och Försvarsmakten och vid UPP-sektorns möte med representanter för myndigheter som Statens veterinärmedicinska anstalt och Bolagsverket. Vid dessa möten presenterade vi våra huvudsakliga iakttagelser och preliminära slutsatser och fick på så sätt möjlighet att stämma av hur våra resultat förhåller sig till ett större antal myndigheters arbete med karriärutveckling.

Kombinationen av aktiviteter och metoder har genererat en fördjupad bild av myndigheternas arbete med karriärutveckling och det sammanhang arbetet bedrivs i.

Kvalitetssäkring

En intern referensgrupp, bestående av Michael Borchers och Peter Ehn, har varit knuten till projektet under arbetets gång.

Vi har också haft ett möte med Socialdepartementet för att stämna av projektets inriktning och fortsättning.

Studiens resultat och preliminära slutsatser har diskuterats vid ett internt seminarium inför projektets slutfas.

I projektgruppen har Kristina Eriksson, projektledare, Michiko Muto och Karin Alling ingått.

Karriärutveckling – en begreppsdefinition

Frågan om hur myndigheter arbetar med karriärutveckling är beroende av vad man menar med karriärutveckling. Vad de aktuella myndigheterna avser med karriärutveckling har därför varit en av studiens undersökningsfrågor.

Av studiens samlade underlag framgår att den traditionella synen på karriär som en linjär uppåtgående utvecklingsrörelse i en given hierarki är för snäv för att fånga vad karriärutveckling innebär i de aktuella myndigheterna. För de personalchefer och medarbetare som vi har talat med är avancemang en aspekt av karriärutveckling. Karriärutveckling handlar också om medarbetares individuella utveckling i vidare mening, om att utveckla och kunna behålla personal och kompetens samt om att vara och marknadsföra myndigheten som en attraktiv arbetsgivare.

I rapporten använder vi karriärutveckling i den vida innebörd som begreppet ges i studiens underlag. Med karriärutveckling avser vi därmed, om inget annat anges, *en individuell utvecklingsprocess i arbetslivet*. Processen inkluderar *alla* individer och avser utveckling i nuvarande arbetsroll och vertikal såväl

som horisontell förflyttning till utveckling i nya arbetsroller (jfr Burstrand och Hasselmark 2011, s. 5). Det innebär att vi inte drar någon skarp gräns mellan karriär- och kompetensutveckling.

Styrning och ansvar

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Regeringen har delegerat stora delar av arbetsgivarpolitiken till myndigheternas chefer. Delegeringen innebär stor frihet för myndigheterna att självständigt utforma organisation, arbetsprocesser, lönebildning och kompetensförsörjning med hänsyn till verksamhetens krav. Delegeringen innebär emellertid inte att regeringen inte kan eller bör engagera sig i hur myndigheterna arbetar med kompetensfrågor. Att regeringen följer och följer upp myndigheternas arbete ger tvärtom viktiga signaler om frågornas tyngd. Genom olika åtgärder kan regeringen också ge stöd till och underlätta för myndigheterna i arbetet (Statskontoret, dnr 2009/99-5, s 7).

Myndigheterna ska systematiskt analysera vilken kompetens som behövs på kort och lång sikt för att de ska klara sina nuvarande och framtida uppgifter (prop. 2010/2011:1 Utgiftsområde 2 bilaga, s. 15). Som en del av regeringens uppföljning ska myndigheterna redovisa aktuella uppgifter till regeringen i sina årsredovisningar. Andra uppföljningsinstrument som regeringen har till sitt förfogande är myndighetsdialogerna och särskilda regeringsuppdrag (Statskontoret, dnr 2009/99-5 och 2010).

Regeringen har utarbetat en ny chefspolicy för myndighetschefer (maj 2011) som bygger på regeringens skrivelse Utnämningpolitiken (skr. 2009/10:43). En skillnad gentemot den gamla chefspolicyen är att den nuvarande regeringen har öppnat upp rekryteringen till befattningar som myndighetschef. I den nya chefspolicyen betonas vikten av en förutsägbar, öppen och spårbar rekrytering av myndighetschefer och anpassade introduktions- och chefsutvecklingsprogram.

Arbetsgivarverket är en medlemsstyrd statlig arbetsgivarorganisation. Medlemmar är 260 myndigheter, affärsverk och andra arbetsgivare med anknytning till det statliga området. Arbetsgivarverket utvecklar och samordnar den statliga arbetsgivarpolitiken och tecknar kollektivavtal för 240 000 statligt anställda.

Arbetsgivarverket och den arbetsgivarpolitiska strategin

På arbetsgivarverkets årsmöte 2010 beslutade de statliga arbetsgivarna om en arbetsgivarpolitisk strategi. Den ska vara ett verktyg för utveckling och ett stöd för samordning. Strategin innehåller fem gemensamma prioriteringar och strategier respektive gemensamma åtaganden. En av prioriteringarna rör kompetensförsörjning (se tabell 1).

Tabell 1

Verksamheternas behov av utveckling styr kompetensförsörjningen	
<i>Strategier</i>	<i>Gemensamma åtaganden</i>
Vi attraherar kompetenta medarbetare genom intressanta arbetsuppgifter, utvecklingsmöjligheter och attraktiva anställningsvillkor.	Vi bedriver ett systematiskt arbete för att bli mer attraktiva som arbetsgivare.
Vi tillvarar och utvecklar den kompetens som verksamheten kräver genom strategisk kompetensförsörjning och ett inkluderande synsätt.	Vi bedriver ett systematiskt arbete med att identifiera och följa upp verksamhetens kompetensbehov.
Vi samverkar för en effektiv omställning och ökad rörlighet som stödjer arbetslinjen.	Vi samarbetar med andra medlemmar för att öka rörligheten.

I strategin konstaterar Arbetsgivarverket att snabba omvärldsförändringar påverkar förutsättningarna för de statliga verksamheterna. Till de utmaningar som myndigheterna står inför hör att hantera konkurrens om arbetskraft.

”Snabba omvärldsförändringar ställer krav på ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning. Den stora generationsväxlingen har för flertalet statliga verksamheter hittills inte inneburit några allvarliga verksamhetsproblem, men andelen experter och chefer som går i pension är hög och konkurrensen om viss kompetens ökar. Inom högskolesektorn och andra sektorer med forskningsuppdrag konkurrerar verksamheterna också om kompetens på en internationell marknad.

Mot denna bakgrund är arbetsgivarpolitiken och arbetet med kompetensförsörjning en allt viktigare verksamhetsfråga.”

Vidare konstateras att medarbetarskapet är under omvandling och att medarbetare ofta ansvarar för processer och projekt utan att ha ett chefsansvar. ”Medarbetarna vill och förväntas ta ansvar för att utveckla såväl verksamheten som den egna kompetensen. De ställer också krav utifrån egna behov och förutsättningar i li vets olika faser.” Omvärldsförändringar medför även utmaningar för ledarskapet:

”Kontinuerlig verksamhetsutveckling kräver chefer som kan leda i förändring. I takt med att medarbetarna tar mer ansvar ställs det också nya krav på chefskapet. Chefen får en mer strategisk roll och måste kunna prioritera, sätta upp tydliga mål samt följa upp medarbetarnas arbetsresultat. Fler arbetsgivarfrågor delegeras till linjecheferna samtidigt som de ofta förväntas vara både ledare och experter inom sitt eget sakområde.”

Riktade regeringsuppdrag

Regeringens mål är ”en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål” (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2044>). Som ett led i detta har regeringen satt upp sex delmål för de statliga arbetsgivarna. Karriärutveckling är inte ett statligt arbetsgivarpolitiskt mål i sig. Men genom initiativ tagna av regeringen har karriärutveckling länkats till två av regeringens angivna delmål för statliga arbetsgivare. De aktuella målen är att andelen kvinnor på ledande befattningar ska öka och att löneskillnaderna mellan kvinnor och män ska minska. Regeringen har under senare år initierat två projekt på området.

År 2008 gav regeringen dåvarande Verket för förvaltningsutveckling (Verva) i uppdrag att leda och samordna ett projekt för kvinnors karriärutveckling i staten. Det övergripande syftet var att andelen kvinnor på chefs- och expertfunktioner i staten ska öka och därigenom bidra till minskade löneskillnader mellan kvinnor och män inom staten.

Vervas förstudie (2008:06) resulterade i att Krus fick regeringens uppdrag att leda och samordna ett projekt för kvinnors karriärutveckling i staten. Krus genomförde merparten av arbetet under 2009 och 2010 inom ramen för ett ledningsstyrt förändringsprogram som gick under namnet *Staten leder Jämt*. Tolv myndigheter deltog i det förändringsprogram som startades 2009. Under 2010 genomfördes en komprimerad version av programmet för ytterligare sex myndigheter (Krus, dnr 2011/89).

Regeringen gav i mars 2011 Krus i uppdrag att leda och samordna ett fortsatt uppdrag avseende kvinnors karriärutveckling i staten. Syftet är att ta tillvara och utveckla det arbete som Krus genomförde 2009–2010. I uppdraget ingår att sprida information och göra kunskap tillgänglig, att etablera ett statligt nätverk, att utveckla ett verktyg för strategisk chef- och expertanalys, samt att utveckla en webbutbildning som ger ökad kunskap om jämställdhet och samtidigt främjar arbetet med jämställdhetsintegrering. Kvinnors karriärutveckling i staten pågår under 2011 och avrapporteras 31 december 2011 (Regeringsbeslut 2011-03-10).

Myndigheternas arbete – motiv och målbild

Innan vi går in på frågan om *hur* myndigheterna arbetar tar vi upp frågan *varför* de arbetar med karriärutveckling. Vilka är myndigheternas motiv och vad vill de uppnå?

Rekrytera och behålla samt vara en attraktiv arbetsgivare

Att säkerställa en lämplig kompetens- och chefsförsörjning på kort och lång sikt återkommer som ett viktigt motiv för myndigheternas arbete med karriärutveckling. Möjligheter till – och därmed arbetet med – karriärutveckling är en förutsättning för att den egna myndigheten ska kunna bedriva en god verksamhet i enlighet med det uppdrag man har. Det är, som en chef uttrycker det, en ”överlevnadsfråga för myndigheten”. Ett annat motiv är att de ser ett behov av att tydligare profilera sig som en attraktiv arbetsgivare. Karriärutveckling är alltså både ett mål och ett medel i myndigheternas arbete.

Myndigheternas arbete med karriärutveckling ska ses i ljuset av att det är konkurrens om medarbetare och myndigheten måste kunna attrahera kompetenta personer och säkra den framtida kompetensförsörjningen.

Medarbetare – även sådana som inte befinner sig i eller siktar på en chefskarriär – ställer krav, de vill utveckla sig och ha utmanande arbetsuppgifter.

Myndigheter som verkar i hård konkurrens med andra arbetsgivare beskriver förekomsten av flera och tydliga alternativa karriärvägar som en fruktbar och nödvändig strategi för att attrahera yngre medarbetare. Såväl personalchefer som medarbetare understryker vikten av att myndigheterna erbjuder och tydliggör flera typer av karriärutveckling.

Ur medarbetares perspektiv framstår ”utvecklingskarriär” – att ”kunna växa” och utvecklas – som väl så viktigt som att bli chef och få en finare titel. Att bredda eller fördjupa sin kompetens genom en förflyttning i sidled, kan vara en typ av karriärutveckling. Att jobba som expert och sen ta på sig chefsansvar under en period, för att därefter bli sakkunnig eller rådgivare är en annan. Flera av de yngre medarbetare som vi har talat med är inte främmande för att tidigt i karriären ta en chefsposition för att sedan göra något annat. Som en medarbetare uttrycker det:

”I min generation pratar man om att periodvis göra helt andra saker – komma någonstans på karriären nu och sen ta en paus tre år och sticka iväg till Afrika och jobba med något helt annat – istället för att vilja gå vidare i organisationen.”

Av studiens underlag framgår att det är angeläget att de olika karriärvägarna inte uppfattas som att den ena utesluter den andra. Det ska vara naturligt för medarbetare och chefer att kunna ”växla spår”. Det framstår som viktigt att myndigheterna har en beredskap att hantera förändringar såväl i omvärlden som hos medarbetarna. Förändringar i omvärlden eller i det egna uppdraget skapar inte sällan ett kompetensväxlingsbehov, där nya kompetenser behöver komma in eller utvecklas internt, samtidigt som andra kompetenser blir överflödiga och avvecklas. En breddning av medarbetarnas kompetens (karriärutveckling i sidled) minskar sårbarheten i verksamheten vid olika typer av förändringar.

Myndigheterna bör alltså undvika att ”låsa in” personer i förutbestämda och fasta utvecklingsspår. Personer är olika och kan i olika faser i livet vilja byta karriärväg. Det sistnämnda betonas starkt av många av de vi intervjuat, inte minst yngre medarbetare men även av personalchefer som kan se nyttan för myndigheten av att ha en intern rörlighet mellan olika funktioner.

Att ”växla spår” kan också handla om att medarbetaren tar tjänstledigt och för en tidsbegränsad period gör något annat, t.ex. arbetar utomlands även med frågor som inte direkt kan

knytas till medarbetarens nuvarande arbetsuppgifter. I intervjuerna framhåller såväl medarbetare som personalchefer myndighetens generösa villkor för tjänstledighet som mycket positivt. Nyvunna erfarenheter och kunskaper kan i förlängningen komma myndigheten till nytta.

Från trappa till spaljé

Våra intervjuer med personalchefer och medarbetare, fackliga organisationer och experter inom områden är samstämmiga: Den traditionella bilden av karriärutveckling som en trappa, där medarbetare gradvis klättrar uppåt i hierarkin, är otillräcklig. En bredare syn på karriärutveckling och förändrade förhållningssätt och arbetsmetoder behövs. Detta är önskvärt för att myndigheterna bättre ska kunna ta tillvara medarbetarnas kompetens och nödvändigt för att kunna rekrytera och behålla rätt personer.

I myndigheternas gemensamma målbild ingår följaktligen ökad flexibilitet, större rörlighet och fler och tydliga alternativa karriärinriktningar inom myndigheterna. Ansvariga för karriär- och kompetensutvecklingsarbetet vid myndigheterna betonar att medarbetare vill och ska kunna utvecklas och röra sig såväl horisontellt och vertikalt utan en given gång eller status inom den egna organisationen. En sådan utveckling svarar väl mot de intressen och behov som kommer till uttryck i intervjuer med både personalchefer och medarbetare.

Arbetssätt i myndigheterna

Myndigheternas målbild för hur man ska kunna utvecklas karriärmässigt i den egna organisationen skiljer sig en del ifrån hur det faktiskt ser ut i många myndigheter. *Hur* arbetar då myndigheterna med karriärutveckling för att närma sig målbilden?

Arbetet med karriärutveckling ingår som en del i myndigheternas kompetensförsörjningsarbete. Att medarbetare vill, behöver och ska utvecklas framstår som en självklarhet bland såväl personalchefer som medarbetare. Myndigheterna arbetar på olika sätt för att åstadkomma detta.

Strategier, analyser och planer

Hur planerar och lägger myndigheterna upp sitt arbete med karriärutveckling? Finns det en strategi eller policy för att utveckla och hantera medarbetarnas karriärer?

Inom ramen för en strategisk planering sätter organisationen sitt uppdrag och verksamhetens mål i relation till en föränderlig omvärld såväl som till de verktyg och resurser, i form av kompetens, som organisationen har respektive behöver. Det handlar om att analysera var man ”befinner sig i dag”, var man vill vara ”i morgon” och – inte minst viktigt – att utarbeta och kommunicera en karta över vägen dit.

En del i arbetet är att ta fram en (beskrivning av en) intern arbetsprocess för karriärutvecklingsarbetet. De som jobbar med frågan framhåller vikten av att – och beskriver i några fall hur – man kopplar karriärutvecklingsarbetet till verksamhetsplaneringen och utvecklar en sammanhållande ”verksamhetskedja”, en helhet. Kedjan innefattar alltifrån omvärldsanalys till verksamhetsmål, kompetensanalys, prioriteringar, utvecklingsinsat-

ser, medarbetares behov och önskemål, uppföljning och återförande.

I vilken mån myndigheterna i praktiken arbetar med och har lyckats länka samman de olika momenten till en sammanhängande kedja varierar. Det finns myndigheter som är en bra bit på väg. SMHI är ett exempel på en myndighet som arbetar aktivt med att koppla samman kompetens- och karriärutveckling till den årliga verksamhetsplaneringsprocessen. Andra myndigheter är i färd med att utarbeta kompetensstrategier och andra riktlinjer inom området. Slutligen förekommer även myndigheter där strategier och planer på kompetens- och karriärområdet ännu saknas på myndighetens dagordning.

Personalcheferna betonar vikten av att förankra och kommunicera karriärutvecklingsarbetet till såväl myndighetens ledning som dess medarbetare. I vår undersökning finns det myndigheter som vi uppfattar har ett utvecklat arbete med karriärutveckling som är förankrat hos ledningen. Däremot framkommer i fokusgrupperna att informationen om detta arbete inte nått fram till samtliga medarbetare. Det finns även exempel på det omvända, dvs. myndigheter där arbetet ligger i startgroparna men där man varit bra på att kommunicera hur man tänker och vad man planerar att göra, vilket kan ha bidragit till att medarbetarna har en mer positiv bild.

Huruvida karriärutvecklingsarbetet är förankrat i myndighetens alla delar eller inte är oklart utifrån intervjumaterialet. Personalcheferna berör i liten utsträckning om och hur olika avdelningar och enheter (t.ex. personal- och ekonomienhet och operativa enheter) vid myndigheten kommunicerar med varandra när det gäller karriärutvecklingsfrågan. Detsamma gäller den strategiskt viktiga frågan om och hur den interna arbetsprocessen ”kommunicerar med” myndighetens verksamhet och interna organisationsstruktur.

Utvecklingsinsatser

Även det praktiska genomförandet av karriärutvecklingsarbetet varierar mellan myndigheterna. Variationen gäller både vilka *typer av insatser* myndigheterna genomför och *vilka grupper och individer* som insatserna riktar sig mot.

De konkreta insatser som myndigheterna genomför faller inom tre huvudtyper:

- Program och utbildningar
- Insatser integrerade i operativ verksamhet
- Organisationsutveckling

Program och utbildningar

Olika typer av program och utbildningar är vanliga vid myndigheterna. Dessa riktar sig främst till befintliga eller blivande chefer på olika nivåer. Traineeprogram som riktar sig till medarbetare utan chefsansvar förekommer. Medan det av nytto- och kostnadsskäl finns viss skepsis mot traineeprogram framstår behovet och nyttan av chefs- och ledarskapsprogram som självklart för de intervjuade cheferna. Mångfalden av interna och externa chefs- och ledarskapsprogram som myndigheterna i studien använder sig av är stor.

En av de större myndigheterna, FMV, har parallellt med andra karriärutvecklingsinsatser utvecklat chefs- och ledarskapsprogram. Programmen är omfattande och kvalificerade, med olika spår och nivåer, och riktar sig till befintliga och potentiella projektledare och chefer på strategisk, indirekt och direkt chefsnivå. En viktig del i myndighetens karriärutvecklingsarbete är därmed att identifiera medarbetare med ”hög potential”. FMV:s arbete med de anställdas utveckling är indelat i två spår: ett chefs- och ledarskapsspår och ett bredare kompetensutvecklingsspår inom vilket andra medarbetares utveckling hanteras. Ansvar för respektive spår är tydligt uppdelat och definierat inom myndighetens personalavdelning. FMV arbetar – i likhet

med några andra myndigheter – också med karriärutveckling genom att utveckla egna och ta del av externa nätverk.

Ett annat exempel på utvecklade och omfattande chefs- och ledarskapsprogram finns i Polisen. År 2007 startade polisen ett chefs- och ledarcenter som fick till uppgift att säkra kompetensutvecklingen för polisens chefer och ledare på lång sikt. Målet var att alla cirka 3 000 chefer skulle utbildas. Polisen har dels utvecklat program som riktar sig till befintliga chefer, dels chefsförsörjningsprogram som syftar till att attrahera, identifiera och utveckla chefer till respektive nivå. Såväl chefs- som ledarskapsförsörjningsprogrammen är indelade efter den direkta, indirekta och strategiska nivån. Sedan starten har 2 069 chefer deltagit i något av chefsprogrammen (Polisens årsredovisning 2010). Inom polisen finns också möjligheten att anlita mentorer eller coacher.

Även andra myndigheter har – ibland tillsammans med konsulter – tagit fram utvecklingsprogram som man genomför internt. Man ser en fördel med organisationsinterna insatser när det gäller utbildningar, kurser och seminarier. Det bidrar till kontinuiteten och gör det möjligt att utveckla insatser i förhållande till verksamheten. Myndigheten kan dra nytta av intern kompetens och erfarenhet och samtidigt anpassa insatserna till den egna verksamheten och dess behov.

SMHI genomför sedan flera år ett internt ledarskapsförsörjningsprogram i egen regi som återkommer ungefär vart annat år. Med programmet följer inte någon garanti om att få en chefstjänst. Flera programdeltagare har dock blivit chefer medan andra efter avslutat program har utvecklat sin expertroll.

Andra myndigheter använder sig i stället av externa, färdiga och beprövade program och utbildningar. Detta gäller särskilt på chefs- och ledarskapsnivå. Några myndigheter i vår studie har bl.a. medverkat i det utvecklingsprogram som Krus genomfört inom ramen för regeringsuppdraget Kvinnors karriärutveckling i staten.

Bland expertmyndigheterna förekommer kurser och utbildningar som riktar sig mot medarbetare inom vissa centrala expertområden. Sådana insatser kan, men behöver inte, ha föregåtts av en strategisk kompetensanalys där man har identifierat särskilt viktiga expertområden och nyckelpersoner. Insatserna aktualiseras inte sällan av experterna själva. Det beror på att deras specifika kompetens ibland gör det svårt för närmaste chef eller personalchef att bedöma vilken typ av utbildning som bäst tillgodoser medarbetarens och verksamhetens behov. Andra utbildningsinsatser riktar sig till en bredare målgrupp, t.ex. nationella eller internationella konferenser och seminarier av olika slag. En annan utvecklingsinsats som förekommer är ett löneutfyllnadssystem för medarbetare som vill genomgå forskarutbildning inom ett för myndigheten särskilt intressant och relevant expertområde. Myndigheten fyller då ut medarbetarens doktorandlön till ordinarie tjänstelön.

Verksamhetsintegrerade insatser

Myndigheterna genomför även insatser som är mer integrerade i myndighetens verksamhet och som berör olika nivåer. I syfte att få större intern rörlighet i organisationen uppmuntrar och ger vissa myndigheter sina medarbetare möjlighet att under kortare eller längre tid byta arbetsuppgifter, projekt, grupp eller enhet. I vilken omfattning detta sker i praktiken är svårt att säga.

Ett mentor-lärling-system är en annan verksamhetsintegrerad insats som förekommer. En mer senior medarbetare coachar andra medarbetare i den operativa verksamheten under en begränsad period och inom ramen för sin arbetstid. Insatsen kan vara en del av en introduktion vid myndigheten, eller en läroprocess i samband med en medarbetares horisontella eller vertikala förflyttning i organisationen. I båda fallen syftar insatsen till kompetensöverföring.

Även individuell karriärcoachning förekommer. En extern karriärcoach diskuterar då under ett antal samtal med medarbetaren vart han eller hon vill och hur medarbetaren kan ta sig

dit. Sådana samtal förs även i viss utsträckning inom ramen för myndigheternas utvecklingssamtal.

Utvecklingssamtalen är en i flera fall etablerad karriärutvecklingsinsats bland studiens myndigheter. Under dessa samtal diskuterar medarbetare och närmaste chef den förres nuvarande kompetens och den kompetens medarbetaren önskar och behöver utveckla, utifrån såväl medarbetarens som arbetsgivarens perspektiv. En synpunkt som återkommer i våra intervjuer med såväl personalchefer som medarbetare är att samtalen alltför ensidigt utgår från medarbetarens önskemål och behov. De efterlyser tydligare koppling till verksamhetsmål och myndighetens behov. En sådan koppling innebär att medarbetarens kompetens sätts in i ett mer övergripande myndighetssammanhang.

Insatser i form av organisationsutveckling

Karriärutvecklande insatser riktade mot organisationsutveckling handlar om att skapa eller tydligare kommunicera faktiska alternativa karriärvägar. En tillämpning av detta är att man inrättar ställföreträdande chefsbefattningar som ett slags ”prova-på-möjlighet” för såväl medarbetaren som myndigheten. Ställföreträdaren träder in och ersätter den ordinarie befattningssinnehavaren i dennes frånvaro. Härigenom får ställföreträdaren en möjlighet att prova och lära sig en ny roll i verksamheten. För myndigheten innebär det på samma sätt en möjlighet att se hur medarbetaren fungerar i rollen och samtidigt minska sårbarheten vid vissa nyckelpersoners frånvaro. FMV har ett system där nästan varje chef har en ställföreträdare. Även vid polismyndigheterna har man ett ställföreträdarsystem.

En traditionell definition av en chef är en person som har verksamhets-, personal- och ekonomiansvar. Inom flera myndigheter finns emellertid chefsliknande befattningar som inte inbegriper samtliga tre ansvarsområden. Inom t.ex. Polisen finns det ett stort antal chefer som har verksamhets- och personalansvar men inte ekonomiansvar.

Även på Migrationsverket finns denna typ av chefsliknande befattningar. Myndigheten övergår för närvarande till ”Lean”. Lean-konceptets huvudsakliga mål är att öka effektiviteten och kvaliteten i verksamheten. En grundläggande tanke är att det är medarbetarna själva som genom förslag och idéer ska verka för ständiga förbättringar. Cheferna ska framförallt ha en stödjande och coachande roll. Som ett led i övergången till Lean gör Migrationsverket en omfattande satsning på kompetensutveckling (Migrationsverkets årsredovisning 2010 s. 9.)

Migrationsverket har i dag en indelning i befattningarna: assistent, handläggare, beslutsfattare, expert och chef. I samband med övergången till Lean har Migrationsverket etablerat en ny roll som teamledare. Teamledarna leder det dagliga arbetet men saknar personalansvar och definieras inte som chefer.

Det finns också andra intressanta exempel på hur myndigheter arbetat med att skapa en större intern arbetsmarknad genom olika former av organisationsutveckling.

Flera myndigheter använder sig av tidsbegränsade chefsförordnanden, bl.a. PTS och Länsstyrelsen i Östergötlands län. SMHI har tidigare använt sig av tidsbegränsade chefsförordnanden men har slutat med detta. Bakgrunden till att de tidsbegränsade förordnandena infördes var bl.a. att myndigheten hade begränsad intern rörlighet. Myndigheten bedömde att det fanns ett behov av att få personer att gå in och ut ur expertrollen. I dag har SMHI ökat sin interna rörlighet. SMHI vill också betona att chefsuppdraget i sig är en viktig roll och uppdrag över tid där man kan utvecklas. Detta i kombination med att det ibland kunde vara svårt att hitta en ny roll för de före detta cheferna har bidragit till att man har återgått till att ha fasta chefsförordnanden.

Utifrån ett identifierat behov av ökad intern rörlighet och bättre utvecklingsmöjligheter införde PTS under 2007 nya tidsbegränsade uppgifter som t.ex. sakkunnig, samordnare och projektspecialist. Med dessa uppgifter följer ett visst verksamhetsansvar. Arbetet har enligt personalchef och medarbetare resulterat i

större intern arbetsmarknad och ökade möjligheter till rörlighet, både vertikalt och horisontellt. Myndigheten arbetar för närvarande med en översyn och uppdatering av dessa utvecklingsmöjligheter.

På ett likartat sätt har Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), utifrån sina behov, genomfört en förändring av den befintliga organisationen som enligt personaldirektören är till nytta för såväl myndigheten som för medarbetarna på flera plan. Veterinärer har traditionellt sett varit chefer och lett arbetet i kärnverksamhetsgrupperna. Deras kunskap om, och intresse för att leda rutinverksamheten har dock varit begränsad. Samtidigt har vissa medarbetare i arbetsgrupperna utmärkt sig genom ansvarstagande och god samordningskapacitet. Att vara chef med personalansvar har dock inte lockat. Vid SVA skapade man då en formell roll som ”gruppsamordnare” med samordningsansvar, men utan personalansvar. Gruppsamordnaren utsågs till befattningen, fick ett tidsbegränsat gruppsamordnaransvar och ett lönetillägg. Han eller hon blev ett stöd till och ett synligt och konkret led mellan chef och arbetsgruppen. Nyordningen bidrog även till att stärka informationsflödet mellan olika nivåer och grupper i myndigheten.

Satsningen har också haft andra positiva effekter. Enligt myndighetens personaldirektör resulterade satsningen i att flera personer efter en tid i gruppsamordnarrollen kände sig mogna att pröva rollen som sektionschef (arbetsledare med personalansvar). Flera – inte sällan kvinnor – har vittnat om att de aldrig skulle tagit steget att gå direkt som medarbetare till att bli sektionschef – det var gruppsamordnarrollen som gav dem erfarenheten, modet och lusten att prova sektionschefskapet.

SVA:s organisationsutvecklingsarbete går nu mot att ha sektionschefer som kan och finns i den löpande verksamheten och veterinärer och forskare som bär specialistrollen.

Av diskussionerna i Statskontorets fokusgrupper framkommer att inte alla medarbetare vill göra karriär i betydelsen att bli chef. Inom vissa professionella organisationer som högskolor

men även SMHI är den akademiska karriären eller expertkarriären för många mer attraktiv än en chefskarriär.

Experter kan uppleva sina möjligheter till karriärutveckling i den egna organisationen som alltför begränsade. ”Om man som expert inte vill bli chef men ändå ha utveckling och karriär, vad gör man då?”. Det arbete som PTS och SVA har genomfört förefaller delvis svara mot detta behov.

Utvecklingsinsatser – för vem?

Önskemålet om ett inkluderande synsätt på karriärutveckling återkommer i intervjumaterialet. Ett sådant synsätt innebär att myndigheterna ska arbeta så att *alla* medarbetare ska kunna utveckla sig i yrket och att utvecklingsmöjligheterna inte begränsas till potentiella ledarämnen eller personer som redan befinner sig i en chefskarriär. Det innebär emellertid inte att prioriteringar av vissa nyckelbefattningar och personer blir mindre viktiga. Av intervjuerna framgår att det viktiga är att de insatser och prioriteringar som myndigheten gör tar sin utgångspunkt i en analys av verksamhetens behov. Ett ”inkluderande synsätt” innebär alltså att alla ska kunna utvecklas *och* att prioriteringar av nyckelpersoner kan och bör göras när det finns sådana behov. Vår begränsade studie indikerar att chefsbefattningar och andra ledande befattningar har prioritet i myndigheternas arbete. Även utvecklingsinsatser riktade mot särskilda expert- eller andra nyckelbefattningar förekommer bland studiens myndigheter.

Samverkan

Myndigheternas karriärutvecklingsinsatser tycks i huvudsak vara en intern angelägenhet. Samverkan förekommer emellertid, då mellan myndigheter som har likartade eller angränsande verksamhets- eller expertområden. Högskolan i Halmstad samarbetar till exempel med Högskolan i Borås och Karlstad universitet i ett gemensamt chefsprogram, DUCO. På liknande sätt har länsstyrelserna utvecklat och genomfört ett gemensamt skräddarsytt utbildningsprogram, Basen, som alla chefer ska gå. I detta program har bl.a. chefer från Länsstyrelsen i Öster-

götlands län deltagit. År 2006–2007 hade alla länsstyrelser därtill ett traineeprogram. Ett annat exempel är det traineeprogram som Finansinspektionen (FI), Riksgälden och Riksbanken genomfört tillsammans. Programmet riktar sig till relativt nya medarbetare utan chefsansvar. En ny omgång är planerad under innevarande år. I ännu ett annat samarbete har FMV, Trafikverket och Kriminalvården, tillsammans med Krus, tagit fram ett utvecklingsprogram till stöd för myndigheternas chefsförsörjning och den enskilde chefens behov.

Karriärutvecklingsinsatser i regionalt organiserade myndigheter samordnas också i vissa fall via en central myndighet. Så har Domstolsverket och Domstolsakademien tagit fram utbildningar som riktar sig till Sveriges Domstolar och deras olika medarbetarkategorier (Sveriges Domstolar, Årsredovisning 2010, s 6). Domstolsverket håller därtill på att utveckla en kompetensportal för utbildningsadministration och kompetenshantering inom Sveriges domstolar. Även Rikspolisstyrelsen tar fram och genomför gemensamma utbildningar för polismyndigheterna.

Uppföljning och återkoppling

Uppföljning och återkoppling av karriärutvecklingsarbetet berör personalcheferna i liten utsträckning när de beskriver den egna myndighetens arbete med karriärutveckling.

Vid några myndigheter, bland annat Länsstyrelsen i Östergötland, har man en dokumenterad kompetensutvecklingsplan för den enskilda medarbetaren. Med viss regelbundenhet uppdateras planerade respektive genomförda insatser. Vid FMV har en annan typ av uppföljning genomförts. Myndigheten har följt upp vad de personer som genomgått utvecklingsprogram arbetar med i dag och var de befinner sig i organisationen. Ledningen har härigenom fått en tydlig bild av vad satsningen genererat i form av intern rörlighet och nya chefer i myndigheten.

Överlag är emellertid myndigheternas uppföljning av insatsernas resultat och hur de svarar mot myndighetens kompetensbehov begränsad.

Samtidigt framkommer i intervjumaterialet synpunkter som att ”det som inte mäts blir inte gjort” och att ”cheferna gör det de styrs på”. Ett problem, som lyfts fram i sammanhanget och som pekar på vikten av uppföljning, är att medarbetare ibland prioriterar den löpande verksamheten och avstår från en planerad och överenskommen utvecklingsinsats. Om insatser – planerade med utgångspunkt i myndighetens kommande behov – inte genomförs kan kompetensförsörjningen och verksamheten på sikt bli lidande.

Några av de vi talat med efterlyser en personalavdelning som är mer offensiv och bättre på att visa upp konkreta resultat av sitt karriärutvecklingsarbete. En annan synpunkt som ges i materialet är att det är lättare att räkna på vad det kostar att nyrekrytera än vad det kostar att utveckla och rekrytera en person internt. Personalchefer ser behov av ett närmande och ett mer utvecklat ”gemensamt språk” mellan myndigheternas ekonomi- och personalfunktioner. Det framställs som en framtida framgångsnyckel att de som arbetar med personalfrågor blir bättre på att beskriva sitt arbete i ekonomiska termer – och för ekonomifunktionen på myndigheterna att förstå och följa upp personalarbetet med avseende på karriärutveckling.

Ett intressant arbete pågår här inom Centrodelegationen (Arbetsgivarverket), där man håller på att ta fram förslag på gemensamma nyckeltal för delegationens myndigheter när det gäller kompetensutveckling för att förbättra uppföljning och vidareutveckling inom kompetensutvecklingsområdet.

Förhållanden som påverkar myndigheternas arbete

I förra kapitlet konstaterade vi att myndigheternas arbete med karriärutveckling ser olika ut med avseende på arbetets omfattning, inriktning och innehåll. Vilka förhållanden påverkar då arbetet med karriärutveckling enligt myndigheterna själva?

Organisation, verksamhet och kunskapsinnehåll

Myndigheterna i vår studie är organiserade på olika sätt. Några myndigheter karakteriseras av en tydligt hierarkisk organisation, med ett antal olika nivåer och en traditionell befattningsstruktur (t.ex. Polisen och Sveriges Domstolar). I dessa organisationer finns det en mer eller mindre given befordringstrappa och därmed en ofta tydlig och avgränsad karriärväg. Andra myndigheter beskriver sig som platta organisationer, med färre nivåer (Länsstyrelsen, PTS, FI).

Vilket uppdrag och vilken verksamhet som myndigheten har är en central parameter för hur myndigheten väljer att utforma sin organisation. Myndighetens verksamhet, kunskapsinnehåll och organisationsform sätter ramar som myndigheten har att förhålla sig till också i sitt karriärutvecklingsarbete. Personalchefer och medarbetare ser såväl möjligheter som problem med sin respektive organisationsform. Områden som kan påverkas av hur myndigheten är organiserad är bl.a. hur man rekryterar, myndighetens möjligheter till en intern arbetsmarknad och rörlighet och möjligheterna för myndighetens medarbetare att ”växla spår” vertikalt eller horisontellt.

Medarbetare med erfarenheter från ”platta” organisationer, där nivåer och titlar tagits bort, framhåller att det i dessa fall finns en risk att medarbetarna blir anonyma, ”en grå massa”. De menar att medarbetarnas utveckling ska ske utifrån verksamhetens behov. Men hänsyn bör tas till att medarbetare har olika

styrkor, erfarenheter och kompetenser. Några medarbetare framhåller att om myndigheten ser och tar tillvara dessa olikheter inom ramen för en lämplig organisation och i sitt utvecklingsarbete kan också verksamhetens behov tillgodoses på ett bättre sätt.

Vilken verksamhet och organisation myndigheten har är också av betydelse för utformningen av chefs- och ledarskap.

I intervjuerna framkommer att en tilltagande komplexitet i chefsuppdraget innebär nya krav på och utmaningar för chefer som ska leda verksamheten. Liksom förändringar i omvärlden och i uppdragsgivarens – regeringens – styrning ställer även medarbetare på myndigheterna i dag delvis nya krav på sin organisation och ledning. Som en personalchef uttrycker det: ”Den nya generationen vill vara med och påverka – får de inte det slutar de.”

Av våra intervjuer framgår att utmaningen för många myndigheter i dag inte handlar om att motivera och få självgående medarbetare. Utmaningen ligger snarare i hur man leder motiverade och självgående medarbetare. I flera fall går myndigheterna mot ett mer strategiskt och coachande ledarskap.

Storlek och resurser

Myndighetens storlek kan påverka karriärutvecklingsarbetet på olika sätt, enligt intervjuerna. Trafikverket har, i kraft av sin storlek, organisationsstruktur och mångsidiga verksamhet en stor intern arbetsmarknad. Den erbjuder, enligt personalchefen, goda möjligheter till intern mobilitet och karriärutveckling.

I likhet med situationen i andra stora myndigheter förefaller även de finansiella resurserna i Trafikverkets fall vara tillräckliga för ett i myndighetens ögon rimligt karriärutvecklingsarbete. Mindre expertmyndigheter med få organisatoriska nivåer har inte samma resurser att tillgå vare sig när det gäller intern arbetsmarknad eller ekonomi. Personalchefer och medarbetare i denna typ av myndigheter beskriver en begränsad

intern rörlighet och små utvecklingsmöjligheter vertikalt och horisontellt. Samtidigt framhålls att mindre myndigheter ofta kan ha bättre överblick över både organisationens samlade kompetens och medarbetarnas individuella kompetenser än större myndigheter med mer omfattande och diversifierad verksamhet.

När det gäller resurser framhåller en personalchef en oklar och kortsiktig medeltilldelning som ett problem. En annan synpunkt är att ”Resurser finns, men siktar vi rätt?” Överlag förefaller annars tidsbrist snarare än pengar vara ett möjligt hinder i myndigheternas arbete med karriärutveckling. Ur personalchefens perspektiv saknas tid för att arbeta mer strategiskt med frågan. Detta blir särskilt påtagligt i myndigheter med hög personalomsättning. För medarbetare kan tidsbristen innebära att man avstår en planerad utvecklingsinsats för att istället prioritera sitt ordinarie arbete.

Konkurrensutsatthet och rekryteringsbehov

I intervjuerna kommer det fram att vissa verksamhetsområden är betydligt mer konkurrensutsatta, vad gäller kompetenta och kvalificerade medarbetare, än andra. Konkurrensen om viss expertkunskap, inom t.ex. finans-, skatte-, post- och teleområdet, är stor mellan olika arbetsgivare. Det påverkar myndighetens möjlighet att rekrytera och behålla medarbetare med eftertraktad kompetens. Det innebär i förlängningen att personalfunktionen lägger en avsevärd del av sin tid på rekrytering. Utrymmet för ett mer långsiktigt arbete för att behålla medarbetare blir då begränsat. På nämnda specialismråden sker dessutom en snabb och omfattande utveckling i omvärlden. Att hålla sig à jour med denna utveckling är en utmaning för myndigheterna.

Några personalchefer betonar att ett sätt att behålla eftertraktade och kompetenta medarbetare är att genom olika utvecklingsinsatser säkerställa att medarbetarna är konkurrenskraftiga. Andra menar att det snarare ökar risken för att medarbetaren lämnar organisationen för en annan arbetsgivare.

En alltför låg personalomsättning kan – i likhet med alltför hög personalomsättning – få konsekvenser för myndighetens utvecklingsarbete. I myndigheter med låg personalomsättning, utan akuta rekryteringsproblem, kan intresset och utrymmet för både strategiskt arbete och karriärutvecklingsinsatser vara begränsat. Utveckling och anpassning av verksamheten i förhållande till förändringar i uppdrag och omvärld riskerar därmed att bli eftersatt.

Bland medarbetare såväl som personalchefer finns en positiv inställning till att deras myndighet har generösa villkor för tjänstledighet. En generös inställning till tjänstledighet kan på sikt gagna både verksamheten och den enskilda individens utveckling. Samtidigt ser man en risk i att det kan leda till en situation med många korta vikariat och ersättningstjänster. Några medarbetare framhåller vikten av att organisationen inte ensidigt fokuserar medarbetarnas rörlighet till andra arbetsgivare. Viktigt är också att vara en attraktiv arbetsgivare att komma tillbaka till och för trogna medarbetare som ”riskerar att få samma ganska mediokra karriär- eller kunskapsutveckling” som de som stannar en kortare period.

Andra faktorer

Geografiskt läge och lokalisering kan också ha viss betydelse för hur myndigheten arbetar med karriärutveckling. Myndigheter har i några fall utvecklat ett samarbete med andra närliggande myndigheter som rör bland annat karriärutveckling. Lokala samarbeten med andra organisationer och aktörer förekommer också. De samverkande parterna har i dessa fall verksamhets- och expertområden som knyter an till varandra på lokal nivå. Två myndigheter – Förvaltningsrätten respektive Tingsrätten i Luleå – har gått samman organisatoriskt och delar ett gemensamt kansli, som hanterar bl.a. kompetensutvecklingen i båda myndigheterna.

Några personalchefer berättar vidare om en organisationskultur som försvårar förändring och utveckling bl.a. i några expert- och professionstunga myndigheter. Beskrivningar av en kultur

där medarbetare kan ha svårt att växla spår förekommer också i materialet. Det kan t.ex. vara svårt att gå in och ur chefsroller – såväl för den enskilda som mottagande chef och kolleger – och byte av position blir i detta sammanhang en prestigefråga.

Utöver det som redan nämnts kan många olika anställningsformer och en årstidsbaserad variation i antalet anställda komplicera karriärutvecklingsarbetet i myndigheten.

Slutsatser och bedömningar

Frågan om kompetensförsörjning är – i enlighet med den arbetsgivarpolitiska delegeringen – i första hand ett ansvar för myndighetsledningen. Utgångspunkt för arbetet är myndighetens behov. Förestående generationsskiften, förändringar i den statliga sektorn, en alltmer rörlig arbetskraft, arbetsmarknad och konkurrerande sektorer ställer därtill myndigheter inför delvis nya krav och utmaningar när det gäller att rekrytera, utveckla och behålla rätt kompetens.

Många människor, viktiga verksamheter och stora summor

Antalet myndigheter under regeringen är 391 stycken (Statskontoret 2010b) och i den statliga sektorn arbetar cirka 235 000 personer¹ (<http://www.arbetsgivarverket.se/t/Page.aspx?id=2466>). Statens totala personalkostnader ligger i hundramiljardklassen och lönekostnaderna är i regel den klart största utgiftsposten i myndigheternas budget.

Hur statliga myndigheter arbetar med kompetens- och karriärutveckling är således inte bara något som berör många människor och verksamheter som är viktiga för medborgare och företag, utan indirekt även en fråga med avsevärd ekonomisk tyngd. Det finns alltså många skäl för myndigheter att arbeta aktivt och systematiskt i frågor som handlar om vilka personer myndigheter anställer och hur myndigheterna utvecklar och tillvaratar medarbetarnas kompetens.

Vår empiriska undersökning är begränsad men upplägget och genomförandet av studien, tillsammans med att underlaget i studien till stora delar är samstämmigt, ger oss viss överblick över hur myndigheter arbetar med dessa frågor.

Karriärutveckling är en strategisk fråga i myndigheterna

Vår studie av hur tolv myndigheter arbetar med karriärutveckling visar att:

- Frågor om myndigheternas arbete med karriärutveckling är svåra att skilja från övrigt kompetensutvecklingsarbete.
- Kompetensförsörjning och att vara en attraktiv arbetsgivare är framträdande motiv för myndigheternas arbete med karriärutveckling.
- Myndigheternas arbete på området varierar i omfattning och inriktning. Man arbetar en hel del med utvecklingsinsatser men mindre med planering och uppföljning av sitt karriärutvecklingsarbete.
- Både personalchefer och medarbetare efterlyser en tydligare förankring av utvecklingsinsatser i verksamhetens mål och behov.
- Faktorer av betydelse för karriärutvecklingsarbetet är bl.a. organisation och ledning, storlek och resurser samt konkurrensutsatthet och rekryteringsbehov.

Ur studiens intervjumaterial växer en relativt samstämmig bild fram av hur myndigheterna ser på karriärutveckling i ett myndighetsövergripande sammanhang.

För att kunna fullgöra uppdrag och uppnå verksamhetsmål är myndighetens kompetensförsörjning central, vilket gör karriärutveckling – som en del av kompetensförsörjningen – till en strategisk fråga. God målluppfyllelse förutsätter att myndigheten kan rekrytera, behålla och utveckla adekvat kompetens i form av duktiga medarbetare. Det underlättas av att myndigheten är och uppfattas som en attraktiv arbetsgivare. Ett sätt att åstadkomma detta är att arbeta med och erbjuda medarbetare olika karriärutvecklingsspår. På övergripande nivå kan följande tre – eftersträvade eller redan befintliga – typer av karriärutveckling urskiljas:

-
- Klassisk chefskarriär (klättring)
 - Expertkarriär (fördjupning)
 - Horisontell karriär där medarbetaren fördjupar sig inom olika frågeområden (breddning)
-

Myndigheterna ser vidare att arbete med karriärutveckling gagnar myndigheternas verksamhet och genom att arbeta med frågan möter man medarbetares krav och önskemål samt, indirekt, konkurrensen från konkurrerande arbetsgivare. Myndigheter som arbetar med karriärutveckling skapar därtill en beredskap för de nya krav – och eventuella uppdrag – som uppkommer i en föränderlig omvärld framöver.

Myndigheterna har kommit olika långt i arbetet med karriärutveckling

Vi kan konstatera att de myndigheter som vi har studerat arbetar på olika sätt och i olika omfattning med karriärutveckling. Tydligt är att myndigheterna har kommit olika långt i arbetet med att utveckla och implementera ett strategiskt arbete med dessa frågor. Bland studiens myndigheter finns det exempel där medarbetarnas karriärutveckling har gått från att vara personalfunktionens särfråga till att ta formen av en strategisk – och för myndigheten gemensam – verksamhetsfråga. I dessa myndigheter diskuteras frågan i relation till myndighetens mål och verksamhet. Det finns i större eller mindre utsträckning etablerade processer och arenor inom vilka myndighetsledning, personalfunktion och andra funktioner för en dialog om karriärutvecklingsfrågor. I andra myndigheter genomförs insatser men det saknas en röd tråd – ett mer strategiskt förhållningssätt.

Ett begränsat strategiskt arbete behöver inte (bara) vara ett problem. Det kan vara ett uttryck för att verksamhet och kompetensförsörjning redan fungerar på ett tillfredsställande sätt. Ett begränsat strategiskt förhållningssätt i arbetet med karriärut-

veckling kan alltså avspegla ett begränsat verksamhetsbehov. Det finns emellertid myndigheter där man trots kända behov i verksamheten inte har ett strategiskt karriärutvecklingsarbete på plats.

Det finns en stor samstämmighet bland de intervjuade när det gäller behovet av att ha en bred syn på karriärutveckling och strävan mot (ökad) rörlighet inom myndigheterna. Vi har också konstaterat att myndigheterna genomför en hel del utvecklingsinsatser inom ramen för sitt karriärutvecklingsarbete. Vår bild är dock att det strategiska karriärutvecklingsarbetet i staten fortfarande är i sin linda. En många gånger bristfällig – eller obefintlig – strategisk planering och en svag uppföljning av arbetet riskerar att resultera i rutinmässiga och kortsiktiga insatser av ad hoc karaktär. Den röda tråden – som insatserna i bästa fall utgör en del av – och den myndighetsövergripande nyttan av insatserna går då förlorad. Arbetet riskerar därmed att bli reaktivt rutin- eller räddningsarbete snarare än proaktivt och verksamhetsutvecklande.

Frågorna är på agendan och har ledningarnas stöd

En grundläggande förutsättning för att ett strategiskt arbete med karriärutveckling ska komma till stånd är att det finns ett stöd och ett engagemang för dessa frågor på den strategiska nivån hos myndighetens ledning. Utifrån studiens underlag gör vi bedömningen att myndighetsledningarna i dag i allmänhet har en positiv syn på karriärutvecklingsfrågan och är engagerade i den. Flertalet personalchefer vittnar om att de i dag har ledningens stöd och att dessa frågor är prioriterade.

Det strategiska arbetet ligger i startgroparna

Vårt samlade intryck är att det strategiska arbetet med karriärutveckling till stor del är i sin linda. Det finns goda exempel på enskilda insatser och verksamheter för att främja karriärutveckling. Men på många myndigheter saknas en strategi som håller ihop olika insatser och kopplar dem till myndighetens uppdrag och till utvecklingen av verksamheten. Myndigheterna arbetar begränsat med uppföljning av utvecklingsinsatser och det mer

övergripande karriärutvecklingsarbetet. De som arbetar med dessa frågor har dock en relativt klar bild av hur de *i princip* skulle vilja utveckla ett brett systematiskt karriärutvecklingsarbete. Men i vissa fall har man inte mer än påbörjat detta arbete och *i praktiken* är erfarenheterna begränsade.

Flera av studiens myndigheter håller på att ta fram kompetensstrategier och riktlinjer på området. Vårt samlade intryck är att mycket arbete är på gång men att det ännu inte är genomfört. På denna punkt sänder således vår undersökning en positiv signal inför framtiden.

I flera fall uppges det *i praktiken* finnas ett behov av att uppgradera frågor om karriärutveckling från att vara en sidofråga till att bli en central verksamhetsfråga och hitta former för hur detta kan ske. Man pekar på behovet av ett aktivt arbete med att integrera och förankra karriärfrågorna i myndighetens löpande verksamhet och utvecklingsarbete.

Framtidsmöjligheter – från särfråga till strategiskt helhetsperspektiv

Myndigheternas kompetensförsörjning är avgörande för deras möjligheter att fullgöra sina uppdrag och uppnå sina verksamhetsmål. Som delmängd i myndighetens kompetensförsörjning är följaktligen medarbetarnas karriärutveckling – och myndighetens arbete med denna – en strategisk fråga. Utifrån vår undersökning kan vi identifiera vissa nyckelförhållanden som bör föreligga för att ett strategiskt arbete med karriärutveckling ska bli framgångsrikt.

Grundläggande för att arbetet med karriärutveckling ska bli bra är att myndigheter – både i ord och i handling – har tydliga kopplingar mellan kärnverksamhet och karriärutveckling. På övergripande nivå kan man se det som tre delar:

-
- *Analys och strategi.* Myndigheten analyserar, med utgångspunkt i det uppdrag och de mål som myndigheten har, verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv. Man inkluderar även i riktlinjer och andra interna styrdokument frågor som handlar om karriärutveckling.
 - *Organisation och process.* Myndigheten har en organisation och interna processer som är anpassade för och stödjer arbetet med att integrera breda personalutvecklingsinsatser med myndighetens kärnverksamhet.
 - *Information och kultur.* Myndigheten har en tydlig kommunikation, såväl internt som externt, om inriktning och utvecklingsvägar och det finns en kultur som uppmuntrar till deltagande, lärande och utveckling.
-

Avslutande reflektioner

Ett lyckosamt strategiskt karriärutvecklingsarbete ser olika ut för olika myndigheter beroende på deras specifika förutsättningar, verksamheter och behov. Det som är en framgångsfaktor i en myndighet är det inte nödvändigtvis i en annan.

Våra reflektioner rör faktorer som myndigheterna har framhållit som särskilt framgångsrika för ett strategiskt karriärutvecklingsarbete. Vi diskuterar även några omständigheter som vi – mot bakgrund av vad myndigheter med ett mer utvecklat och systematiskt karriärutvecklingsarbete berättat – bedömer kan ha betydelse för myndigheternas arbete.

Strategier och planer

Karriärutveckling – och arbetet med detta – har en tydlig koppling till myndighetens strategiska kompetensförsörjning. Strategier, analyser och planer för kompetensförsörjningen är centrala verktyg som ledningen har till sitt förfogande för att uppnå verksamhetens mål.

En övergripande strategi för hur myndigheten vill utveckla verksamhet och personalens kompetens skapar förutsättningar

för ett *effektivt* arbete. Den ger myndigheten förutsättningar att prioritera utvecklingsprojekt inom personalområdet och en viss beredskap att på ett *strategiskt* sätt hantera oförutsedda situationer och undvika att gå i gamla invanda spår. Med en genomarbetad strategi och ett systematiskt arbete kan myndigheten på sikt bättre hantera och eventuellt undvika både alltför hög respektive låg personalomsättning och dess negativa konsekvenser.

Myndigheterna ska systematiskt analysera vilken kompetens som behövs på kort och lång sikt för att bedriva verksamheten och aktuella uppgifter ska redovisas till regeringen i årsredovisningen.

Vi har inom ramen för vårt uppdrag inte gjort någon kartläggning av hur många myndigheter som har kompetensförsörjningsplaner eller liknande. Men det finns i studien – liksom i annat underlag – indikationer på att det förekommer myndigheter som ännu inte tagit fram eller i praktiken inte använder någon plan eller strategi för sin kompetensförsörjning. I studiens intervjuunderlag, liksom i forskningen på området, tillskrivs strategisk planering avgörande betydelse för ett fungerande och långsiktigt karriärutvecklingsarbete och – i förlängningen – för en väl fungerande kompetensförsörjning och verksamhet.

Koppling till verksamhetsplanering och uppföljning

En annan faktor som en del myndigheter lyfter fram som avgörande för att få igång ett strategiskt karriärutvecklingsarbete är att det kopplas till och är en del av den årliga verksamhetsplaneringen. Genom att personalfunktionen följt upp och tydligt visat på konkreta resultat av karriärutvecklingsinsatser har ledningens engagemang i frågan ökat och dialogen mellan olika funktioner och kompetenser i myndigheten förbättrats. Konkreta uppföljningar tydliggör att och hur kompetens- och karriärutveckling hänger ihop med kärnverksamheten.

Verksamhetens behov och individens utveckling

Genom att karriärutveckling tydligt integreras i den årliga verksamhetsplaneringsprocessen får cheferna även bra förutsättningar för utvecklingssamtal. Att lyfta och tydligt koppla verksamhetens mål och behov till individens egen utveckling är, enligt både personalchefer och medarbetare, en annan framgångsfaktor i arbetet. Transparens om myndighetens mål, prioriteringar och arbete gör det även lättare för medarbetarna att se sin insats och karriärutveckling i ett större sammanhang och att ta ansvar och påverka.

Att myndigheternas arbete med karriärutveckling är svårt att skilja från kompetensutveckling tyder på en överlag bred och inkluderande syn på vad karriärutveckling innebär. Det kan också indikera ett ökat fokus på myndigheternas verksamhet och behov som utgångspunkt för aktuella utvecklingsinsatser.

Anpassningen mellan organisationsstruktur och målbild för medarbetarnas karriärutveckling

Ledningens, chefernas och medarbetarnas intresse och engagemang är en förutsättning för såväl karriärutveckling som arbetet med karriärutveckling vid myndigheterna. Hur intresse och engagemang kan kanaliseras beror dock på vilka faktiska ramar och ”vägar” som finns inom ramen för verksamhetens organisation.

I detta uppdrag har frågan om vilka karriärmöjligheter som finns i platta organisationer kommit upp. Vi har i studien presenterat några exempel på hur större såväl som mindre myndigheter med relativt få organisationsnivåer arbetar med att utveckla sin interna arbetsmarknad och på detta sätt ökar möjligheterna till karriärutveckling inom organisationen. Även små myndigheter kan på olika sätt arbeta mer systematiskt och strategiskt med karriärutveckling.

Förändringar i omvärld, organisation och ledarskap

Flera myndigheter, däribland Arbetsgivarverket, har pekat på att komplexiteten i chefsuppdraget ökar. En alltmer strategisk

chefsroll ställer höga och delvis nya krav på chefers mångsidighet och kvalifikationer. Ett konkret exempel på detta är de krav som genomförandet av utvecklingssamtal inom ramen för ett strategiskt förhållningssätt och arbete ställer på ansvarig chef.

Att se, förmedla och förhålla sig till helheten – alltifrån omvärldsanalys och strategisk kompetensanalys, verksamhetens mål och behov, till medarbetarens behov, önskemål och situation – är en grannliga uppgift för ansvarig chef. Några av studiens myndigheter genomför chefs- och ledarskapsprogram där cheferna ges tillfälle att utveckla sin kompetens på detta område. En för myndigheten gemensam policy när det gäller hanteringen av medarbetares karriärutveckling framhålls i forskningen som en möjlig väg för att underlätta chefernas arbete. Det kan vara ett sätt att uppnå större likhet i deras hantering av karriärutvecklingsfrågan och minskat beroende av individuella kunskaper och intressen.

Kommunikation

Vår undersökning visar att det finns ett stort värde i att myndigheten såväl *internt* som *externt* kommunicerar det arbetet och de utvecklingsvägar som finns. Det uppfattas som en central framgångsfaktor i myndigheters strävan att vara och marknadsföra sig som attraktiv arbetsgivare. Tydlighet kring såväl vilka aktiviteter eller program myndigheten har och genomför som vilka befattningar som finns och vad som krävs för att kvalificera sig för dessa framstår på samma sätt som en framgångsfaktor i karriärutvecklingsarbetet.

Stöd för utveckling

Vi noterar slutligen att några myndigheter som är på god väg med sitt karriärutvecklingsarbete också deltar i eller har deltagit i särskilda program för kvinnor, t.ex. Staten leder Jämt (Krus). Myndigheters deltagande i sådana program kan tyda på att myndigheter med ett redan utvecklat karriärutvecklingsarbete gärna deltar i andra typer av utvecklingsprogram. Bättre kunskap om och metoder för att åstadkomma jämställdhet i organi-

sationen blir då en positiv bieffekt av myndighetens strategiska arbete med karriärutveckling. Det kan också vara så att myndigheter som tar del i utvecklingsprogram med t.ex. jämställdhetsfokus, får tillgång till metoder och ett mer strategiskt förhållningssätt som programdeltagarna och myndigheten kan tillämpa i det fortsatta karriärutvecklingsarbetet.

Strategisk kompetensförsörjning och arbetet med karriärutveckling är myndighetens ansvar. Men regeringen behöver uppmärksamma såväl behovet som arbetet. Regeringen bör därför även fortsättningsvis betona vikten av att statliga arbetsgivare arbetar för att staten är och marknadsförs som en attraktiv arbetsgivare. Frågor om myndighetens kompetensförsörjning diskuteras redan i dag i myndighetsdialogen. Regeringen bör i dialogen ta upp dels myndighetens strategier och planer på kompetensförsörjningsområdet, dels hur arbetet följs upp.

Myndigheterna behöver också ges möjlighet att utbyta idéer och erfarenheter med andra myndigheter i sitt karriärutvecklingsarbete. Detta bör kunna ske inom redan befintliga arenor, t.ex. Arbetsgivarverkets sektorsverksamhet.

Referenser

Arbetsgivarverket (2010), *Arbetsgivarpolitisk strategi*.

Arbetsgivarverket (2010-09-08) *Andelen statligt anställda som är mycket nöjda med sin arbetssituation fortsätter att öka*.

Arbetsgivarverket (2009-02-09) *Nästan var femte högskolestudent vill göra statlig karriär*.

Arbetsgivarverket (2008), *1 100 högskolestudenters syn på statliga myndigheter som arbetsgivare. Ekonomi, IT, juridik, samhällsvetenskap samt teknik*. Hösten 2008.

Burstrand, C och Hasselmark E (2010), *Interna karriärmöjligheter – och dess betydelse för intentionen att stanna*. Magisteruppsats, Masterprogrammet i Human Resource Management and Development, Linköpings Universitet.

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), *Kvinnors karriärutveckling i staten*. Slutrapport, dnr 2011/89.

Migrationsverket (2010), *Årsredovisning 2010*.

Polisen (2010), *Årsredovisning 2010*.

Proposition 2010/2011:1 *Utgiftsområde 2: Samhällsekonomi och finansförvaltning, bilaga*.

Regeringens skrivelse *Utnämningpolitiken* (skr. 2009/10:43).

Regeringsbeslut 2011-03-10 *Uppdrag att leda och samordna ett fortsatt program för kvinnors karriärutveckling i staten*.

Regeringskansliet (2011), *Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet. Regeringens chefspolicy för myndighetschefer. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen.*

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) (2003), *Om betydelsen av strategisk kompetensförsörjning.*

Statskontoret (2010), *Fokus på mångfald – strategisk kompetensförsörjning i staten.* I skriftserien: Om offentlig sektor.

Statskontoret (2010b), *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010.* I skriftserien: Om offentlig sektor.

Statskontoret, *Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen* (dnr 2009/99-5).

Statstjänstemannaförbundet (ST) (2010), *Arbetsmiljörapport från 2010. Inom Fackförbundet ST:s organisationsområde.*

Statstjänstemannaförbundet (ST) (2009), *Framtidsjobb i staten. Om rekryteringsbehov inom myndigheter, bolag och universitet.*

Statstjänstemannaförbundet (ST) (2008), *Fler drömjobb i staten! Ungas krav – ST:s förslag.*

Sveriges Domstolar, *Årsredovisning 2010.*

Verket för förvaltningsutveckling (VERVA) (2008), *Förslag till utvecklingsprogram för karriärutveckling i staten. Redovisning av regeringens uppdrag till Verva. 2008:06.*

Övriga källor

<http://www.arbetsgivarverket.se/t/Page.aspx?id=2466>

<http://www.sweden.gov.se>.

Tal av Stefan Attefall, civil- och bostadsminister, ansvarig för den statliga förvaltningen, Nalen, den 11 nov. 2010.

English Summary

From ladder to trellis: the work of public authorities with career development

Career development within public authorities aims to secure skilled employees. Active career development is seen to facilitate recruitment, as well as retain and develop employees. Public authorities also view career development an important aspect in being, and being seen as, an attractive employer.

In interviews with personnel managers and employees at public authorities, as well as unions and organizations working within the field, the views are consistent: the traditional picture of career development as a ladder, where some employees gradually climb up the hierarchy, is inadequate. Instead, a wider account of career development is required, which embraces *all* employees. The work of public authorities with career development is therefore closely interrelated with questions concerning employee skill development. There exists a broad consensus that the concept of career development should be extended to include multiple *career paths*. Public authorities should see beyond “the career ladder” and instead view career development as a “trellis” that facilitates different kinds of development.

One main reason public authorities see the need for a broader view of career development is because employee career attitudes have changed. This change requires several different kinds of careers in addition to the traditional kind. Another reason is that public authorities seek to broaden their focus from a traditionally smaller group of employees to a larger one. A broader approach to career development can also equip public authorities to better meet change, because it facilitates a more dynamic organisation.

Public authorities at different stages of development

The study shows that public authorities work with career development in different ways and are at different stages in their strategic development. Our overall impression is that strategic thinking and strategic programs concerning career development are still in their early stages. There are positive examples of individual efforts and organisations that seek to promote career development. However, many public authorities lack a strategic plan to connect efforts to one another, and to the broader goals and development of the public authority itself.

Key aspects

In our study we have seen examples of where the question of employee career development takes the form of a key strategic issue for some public authorities. At those public authorities in question, we have noted one or several of the following aspects:

-
- The public authority has analysed their organisation holistically, with both their mission and goals in mind. Career development issues are included in guidelines and other internal policy documents. (*Strategy*).
 - The public authority's efforts with career development are related to how the authority should reach its goals, its organisational planning, and its employee performance reviews. (*Process*).
 - The public authority can follow up and demonstrate concrete outputs of career development efforts, as well as manage new experiences and insights (*Follow up and feedback*).
 - The public authority can develop and create an organisation and organisational roles that contribute to better goal outcomes as well as promote and develop employees. (*Organisation*).

- The public authority communications, both internally and externally, which development avenues and organisational roles are available, and what is required in order to qualify for them. (*Communication*).
-

Bilaga – Kunskapsöversikt

Karriärutveckling i forskning

I studien ”*Interna karriärmöjligheter – och dess betydelse för intentionen att stanna*” (Burstrand och Hasselmark 2010) går författarna igenom aktuell forskning på karriärutvecklingsområdet.

Synen på karriär

Av forskningsöversikten framgår det att den traditionella synen på karriär som en livslång anställning med stegvisa avancemang uppåt i organisationen är förlegad. Karriär handlar i dag i allt högre grad om olika typer av utveckling, utmaningar samt förändring av arbetsuppgifter, befogenheter och tjänster.

Forskare menar att arbete och karriär har blivit mer av ett personligt utvecklingsprojekt. En förklaring till detta är att de interna arbetsmarknaderna har blivit mer begränsade. Individens ansvar att hantera sin egen anställningsbarhet har därmed ökat. Andra forskare pekar på behovet av att utveckla medarbetares anställningsbarhet och tillmötesgå organisationers kompetensbehov. En konsekvens av detta är att karriärutveckling blir allt svårare att urskilja från kompetensutveckling i allmänhet.

Motiv för karriärutvecklingsarbete

Forskningen anger flera skäl för organisationer att arbeta med medarbetares karriärutveckling. En positiv uppfattning om organisationens karriärmöjligheter är en av de viktigaste faktorerna bakom motiverade, lojala och engagerade medarbetare. Andra skäl är minskade kostnader knutna till hög personalomsättning och lägre risk för bristfällig eller icke relevant kompetens. Ett aktivt karriärutvecklingsarbete innebär vidare att organisationen uppfattas som en attraktiv arbetsgivare och att bilden av organisationen utåt förbättras.

Strategisk planering och ledningens stöd

Vikten av att verksamhetens ledning pekar ut och kommunicerar sin framtida riktning – sin strategiska avsikt – framgår tydligt av den aktuella forskningsöversikten. Strategisk planering är ett sätt för myndigheten att tydliggöra hur det strategiska tänkandet inom ledningen ska uppnås i praktiken. Planeringen bör specificera målen och visa alternativa vägar som finns för att nå dem. Organisationer bör ta fram en särskild strategi för karriärhantering, som inkluderar alla medarbetare och integreras med verksamhetsplanen. Tydliga riktlinjer som säkrar ledningens engagemang i frågan om att utveckla medarbetare och deras interna karriärer framhålls också som viktigt i forskningen. Forskningsstudier visar att den högsta ledningen spelar en avgörande roll för hur effektiv karriärhanteringen blir på ett företag eller en myndighet.

Utvecklingsaktiviteter

I forskningsöversikten pekas flera framgångsrika karriärutvecklingsaktiviteter ut. En av dessa är att utbilda linjechefer och personer som arbetar med personalfrågor i karriärhantering. På så sätt kan ledningens engagemang säkras och linjecheferna får konkret handledning och konkreta verktyg i sitt arbete med medarbetarnas karriärutveckling.

Organisation och ledning

Av forskningen framgår att platta organisationer har blivit vanligare. Färre organisationsnivåer innebär färre vertikala karriärsteg. Forskare pekar på att organisationer måste säkerställa karriärvägar och möjligheter till en intern karriär inom organisationen. Att kontinuerligt utveckla och bredda medarbetarnas kompetens är ett sätt att skapa en mer systematisk rörlighet i en organisation.

Enligt forskningsstudier kan chefers kompetens att hantera medarbetares karriärutveckling behöva utvecklas, särskilt om det saknas tydliga direktiv för hur cheferna ska arbeta med medarbetarnas karriärutveckling.

Kommunikation

Att organisationen tydligt kommunicerar vilka karriärmöjligheter som i realiteten finns internt är centralt, visar forskningen. Kommunikationen bör inbegripa vad som är realistiskt att uppnå inom organisationen och när individen behöver söka sig någon annanstans för att uppnå sina ambitioner. Årligt kommunicerad återkoppling av medarbetarens prestationer och potential, t.ex. inom ramen för medarbetar- eller utvecklingssamtal, är också ett sätt att medverka i karriärutvecklingen.

Myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning handlar om att se vart organisationen ska och vilken kompetens som krävs för att ta sig till målet, att inventera hur kompetensen ser ut i dagsläget och att sedan, genom olika åtgärder, säkerställa att myndigheten har rätt kompetens. Kompetensförsörjning ska användas för att nå de uppsatta målen för verksamheten (Statens Kvalitets- och kompetensråd 2003). Åtgärderna kan vara bl.a. rekrytering, kompetensutvecklingsinsatser, karriärutveckling och generationsväxling. De underlag som finns tillgängliga indikerar enligt regeringen att kompetensförsörjningen i staten fungerar förhållandevis väl (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2044>).

År 2009 analyserade Statskontoret på en övergripande nivå hur myndigheternas arbete med strategisk kompetensförsörjning ser ut och vilka utmaningar statsförvaltningen står inför när det gäller framtida kompetensförsörjning (Statskontoret, dnr 2009/99-5). I rapporten konstaterar Statskontoret att ”frågan om strategisk kompetensförsörjning måste stå högt upp på varje myndighetslednings dagordning” av flera skäl:

- Medarbetarnas kompetens är en avgörande förutsättning för en effektiv verksamhet med god måluppfyllelse.
- Ansvar för frågan ligger hos myndigheten genom den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

- Strategiskt arbete med kompetensförsörjning och kompetensutveckling är i praktiken detsamma som verksamhetsutveckling.
-

Av rapporten framgår att en oförutsägbar framtid är ett av flera skäl för myndigheterna att bedriva ett strategiskt arbete på området. Genom ett strategiskt arbete får myndigheten bättre framförhållning och en beredskap för åtgärder som utveckling och förändringar i omvärld, uppdrag eller organisationen kan påkalla. Studien visar att myndighetsledningarna ser kompetensförsörjning som en viktig fråga för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt. Statskontoret konstaterar också att analyser av kompetensförsörjningen förekommer vid större organisationsförändringar. I vilken utsträckning myndigheterna genomför sådana analyser systematiskt och utan att det är föranlett av någon stor förändring är mer osäkert.

Även om Statskontoret pekar på risker i vissa verksamheter och sektorer (särskilt små myndigheter vars verksamhet kräver spetskompetens) ser man ingen överhängande generell risk för den framtida kompetensförsörjningen i statsförvaltning. Myndigheterna tycks, enligt undersökningen, oftast kunna lösa sina behov av kompetens.

I sina rekommendationer till regeringen framhåller Statskontoret att:

-
- det är positivt att regeringen betonar myndigheternas fortsatta arbete med att marknadsföra sig som attraktiva arbetsgivare,
 - generationsväxlingen (bara) är en av flera utmaningar som myndigheterna har att hantera,
 - olika typer av uppföljningsinsatser behövs från regeringens sida,
 - myndigheterna bör ges förutsättningar för långsiktighet vid organisationsförändringar.
-

År 2010 analyserade Statskontoret hur myndigheterna arbetar med att uppnå det arbetsgivarpolitiska delmålet att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten skulle öka på alla nivåer (Statskontoret 2010).

Kvinnors karriärutveckling i staten – Krus

Inom ramen för regeringsuppdraget ”Kvinnors karriärutveckling i staten” har Krus genomfört programmet Staten leder Jämt. Programmet har under perioden 2009–2010 involverat cirka 340 personer från 20 myndigheter. De medverkande myndigheterna har bedrivit ett ledningsstyr, strukturerat och systematiskt karriärutvecklings- och förändringsarbete i syfte att få fler kvinnor till ledande befattning.

Insatser har genomförts på tre nivåer: förvaltnings-, myndighets- och individnivå. På myndighetsnivå syftade insatserna till ett stärkt koncernperspektiv och till att bidra till myndigheternas arbete med att etablera ett systematiskt chefsförsörjningsarbete. Insatserna på individnivå genomfördes för att stärka och utveckla de kompetenser som krävs för ledande befattningar och komplexa situationer (Krus, dnr 2011/89, s 12). Genomförda insatser i programmet är bl.a. seminarier och konferenser, utvecklingsprogram och utbildningar, en strategisk chefs- och expertanalys, mätningar med jämställdhetsindikatorer och erbjudandet att använda en webbaserad utbildning ”Genus och jämställdhet i arbetslivet”.

Delar i uppdragets genomförande liksom i de resultat och slutsatser som Krus lyfter fram i sin slutrapport (Krus, dnr 2011/89) är av särskilt intresse för vår studie.

Programmets förändringsarbete i myndigheterna var ledningsstyr, nyckelpersoner från myndighetens olika verksamhetsdelar och nivåer ingick i arbetet och arbetsprocessen var strukturerad. Utifrån de uppnådda resultaten drar Krus slutsatsen att en genomtänkt process, till form och innehåll, har stor betydelse för att nå målen.

I sin slutrapport konstaterar Krus att vid utgången av 2010 hade åtskilligt arbete som rör rekrytering och behållande genomförts eller påbörjats vid de medverkande myndigheterna. Några myndigheter hade börjat arbeta med att tydligare beskriva och visa andra karriär- och utvecklingsvägar än chefskap. Detta för att man ”vill utveckla alternativa karriärvägar för att komma förbi slutna eller låsta strukturer eller för att öka möjligheten att attrahera och behålla medarbetare som vill göra karriär när det inte finns utrymme för en chefskarriär.” (Krus, dnr 2011/89, s 34).

Myndigheternas arbete med ”avslutande”, dvs. att analysera varför och hur medarbetare lämnar organisationen, har däremot knappt påbörjats. Uppföljning av arbetet kommer, enligt medverkande myndigheter, i huvudsak att ske genom de ordinarie styrsystemen (resultatdialoger, verksamhetsplanering m.m.), årliga mätningar med framtagna jämförelseindikatorer och medarbetarundersökningar.

Krus framhåller kommunikation som en avgörande framgångsfaktor i allt förändringsarbete. Kommunikation och erfarenhetsutbyte, om tillvägagångssätt och resultat från arbetet, inom och mellan medverkande och andra myndigheter har fungerat inspirerande och stödjande i myndigheternas arbete. Myndigheterna lyfte därtill möjligheterna till ökat samarbete över myndighetsgränser och andra organisationer i sina diskussioner och arbete. Ökat samarbete skulle kunna skapa en bredare kompetensbas och fler och bredare utvecklingsmöjligheter (Krus, dnr 2011/89, s 32).

Karriärutveckling är en nyckelfaktor för attraktiva arbetsgivare

Regeringen har under senare år uppmanat de statliga arbetsgivarna att utveckla formerna för att marknadsföra staten som attraktiv arbetsgivare (se t.ex. Stefan Attefall, minister ansvarig för den statliga förvaltningen, tal 11 november 2010).

Nästan 84 procent av de statligt anställda är mycket nöjda med sin arbetssituation (Arbetsgivarverket 2010-09-08).

Undersökningar som fackförbundet ST och Arbetsgivarverket har genomfört visar att myndigheternas förmåga att erbjuda och marknadsföra möjligheter till karriärutveckling är en nyckelfaktor för att myndigheter ska bli attraktiva arbetsgivare.

År 2008 genomförde Arbetsgivarverket en enkät till 1 100 högskolestudenter om deras syn på statliga myndigheter som arbetsgivare. Av undersökningen framgår att 18 procent av de tillfrågade studenterna hade statligt arbete som sitt förstahandsalternativ i det framtida karriärvalet. Undersökningen visade att de faktorer som studenterna rankade högst vid val av framtida arbetsplats var stimulerande arbetsuppgifter, god stämning på arbetsplatsen, hög lön och goda karriärmöjligheter. Sammantaget ansåg studenterna att näringslivet i högre grad kunde erbjuda detta (Arbetsgivarverket 2009-02-09).

År 2008 undersökte fackförbundet ST 1 000 högskolestudenters och 1 000 unga statsanställda akademikers syn på statliga arbetsgivare jämfört med privata (ST 2008). Undersökningen visar bl.a. att "Personlig utveckling" är det tredje och "Möjlighet till avancemang" är det sjätte viktigaste kriteriet när unga akademiker väljer arbetsgivare. En enkät till rekryteringsansvariga inom staten 2009 visar att intressanta karriärmöjligheter är den enskilt viktigaste faktorn för att göra staten mer attraktiv som arbetsgivare. Av arbetsgivarna anger 46 procent att det som skulle förbättra rekryteringsmöjligheterna mest är att kunna erbjuda bra karriärmöjligheter (ST 2009).

Av en enkätundersökning till personalansvariga i staten framgår att 30 procent av myndigheterna har en dokumenterad strategi som stöd för rekryteringsarbetet, att 40 procent har en medveten men inte dokumenterad strategi samt att 30 procent saknar en övergripande strategi för rekrytering. Undersökningen visar att handlingsplaner spelar en roll för hur prioriterat rekryteringsarbetet upplevs vara. Vidare finns ett samband mellan avsaknaden av en dokumenterad strategi och upplevelsen av att

rekryteringsinsatserna ska ha misslyckats i någon del (ST 2008-04-09).

En enkät till ST:s medlemmar (svarsfrekvens 34 procent) visar att 20 procent av de svarande inte har haft utvecklingssamtal med sin närmaste chef det senaste året. Vidare framgår att 26 procent av de svarande inte anser att de får den utbildning eller kompetensutveckling som krävs för att de ska kunna klara sitt arbete. Samtidigt anser drygt 40 procent att de inte får använda all sin kompetens i sitt arbete (ST 2010).

Slutnoter/begreppsförklaringar

¹ Enligt Arbetsgivarverket var antalet statsanställda år 2010 sammanlagt 234 943. Som statsanställd räknas här en person som arbetar inom en statlig myndighet under regeringen. Anställda hos statliga bolag och stiftelser liksom hos riksdagens myndigheter och Arbetsgivarverkets frivilliga medlemmar ingår inte. Både anställda med månadslön och timanställda ingår. I de fall en anställd har mer än en deltidsanställning vid olika myndigheter räknas personen såsom anställd vid varje myndighet och förekommer alltså mer än en gång i det totala antalet anställda

(<http://www.arbetsgivarverket.se/t/Page.aspx?id=2466>).