



2016:20



STATSKONTORET

Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten





Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten

Regeringen gav den 4 februari 2016 Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet. Uppdraget består av sju deluppdrag.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten* (2016:20) som redovisning av deluppdraget att analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara samt hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för en innovativ och samverkande förvaltning.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Lina Nyberg, projektledare, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Lina Nyberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	13
1.1	Uppdrag om statlig styrning av offentlig sektor	13
1.2	Deluppdrag om utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten	13
1.3	Inriktning och avgränsning	14
1.4	Genomförande av deluppdraget	15
2	Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten	19
2.1	Regeringen har delegerat det arbetsgivarpolitiska ansvaret	19
3	Utvecklat medarbetarskap i staten	23
3.1	Vad innebär utvecklat medarbetarskap?	23
3.2	Medarbetarskapet i staten i dag	26
3.3	Förutsättningar för att utveckla medarbetarskapet i staten	29
3.4	Sammanfattande iakttagelser	35
4	Utvecklat ledarskap i staten	37
4.1	Vad innebär utvecklat ledarskap?	37
4.2	Ledarskapet i staten i dag	40
4.3	Förutsättningar för att utveckla ledarskapet i staten	44
4.4	Sammanfattande iakttagelser	48
5	Statskontorets förslag	51
5.1	Medarbetarskap och ledarskap fungerar överlag väl	51
5.2	Förslag inom ramen för det delegerade arbetsgivaransvaret	52
5.3	Se över det delegerade arbetsgivaransvaret	56
	Referenser	59
	 Bilaga Uppdraget	 63

Sammanfattning

Statskontoret redovisar i denna rapport ett uppdrag från regeringen som handlar om ett utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten. Uppdraget har varit att analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara i myndigheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning av olika verksamheter. I enlighet med uppdraget har Statskontoret även analyserat vilka krav som bör ställas på ett ledarskap som tar tillvara och stärker medarbetares kompetens och erfarenhet och med beaktande av ett jämställdhetsperspektiv. Det har också varit Statskontorets uppdrag att föreslå hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för att stärka statsförvaltningen i dess förmåga att vara innovativ och samverkande samt att föreslå hur arbetet med ledarskapsfrågorna kan stimuleras ytterligare.

Det uppdrag som redovisas här är en av sju delar i ett större uppdrag från regeringen till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.

Regeringen har delegerat det arbetsgivarpolitiska ansvaret

Frågor om utvecklat medarbetarskap och ledarskap är en del av den delegerade arbetsgivarpolitiken. Myndigheterna ska enligt myndighetsförordningen bland annat skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet. Myndigheterna ska också i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarverket är myndigheternas arbetsgivarorganisation. De ska bland annat svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver.

Ett utvecklat medarbetarskap

Regeringens uppdrag till myndigheten och den allmänna rollen som statstjänsteman sätter ramarna för att utveckla medarbetarskapet i staten. Formerna för och innehållet i ett utvecklat medarbetarskap ser olika ut beroende på verksamheternas behov och vilka centrala värden som verksamheten behöver värna. Ett utvecklat medarbetarskap kan exempelvis

handla om att medarbetare är delaktiga eller involverade i myndighetens utveckling och planering eller att de ges större frihet att påverka sin arbetssituation. Det kan också innebära, men är alltså inte synonymt med, ökad professionell autonomi.

Vi har inte sett några tecken på att statliga myndigheter generellt har problem med att ta tillvara medarbetarnas kompetens, även om det på vissa håll finns anledning att ägna frågorna särskild uppmärksamhet. Statligt anställda upplever sig snarare ha större möjligheter än anställda i andra sektorer att påverka arbetsuppgifter och arbetssituation. Det finns emellertid olika faktorer som påverkar möjligheterna att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens. Framför allt handlar det om regeringens och myndighetens styrning.

Myndigheternas förståelse av uppdraget är grundläggande

En grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna ta tillvara medarbetarnas kompetens är att det står klart för myndigheten och dess medarbetare vilka myndighetens huvudsakliga uppgifter är och vilket syfte verksamheten har. Det innebär bland annat att myndigheternas uppdrag bör vara tydligt formulerat i instruktionen, att myndighetsledningen har kompetens att tolka och konkretisera uppdraget och att det finns en samsyn internt om myndighetens uppdrag.

Regeringens styrning påverkar

Regeringens behov av att styra myndigheterna kan påverka förutsättningarna för att kunna ta tillvara medarbetarnas kompetens. Regeringen kan till exempel ha behov av att detaljstyra myndigheterna eller på kort varsel förändra inriktningen på myndighetens uppdrag. Myndighetschefen har därför en central uppgift att översätta regeringens styrning till en intern styrning som leder till en effektiv verksamhet.

Myndighetens interna styrning påverkar

Myndigheterna behöver i den egna styrningen finna en balans mellan kontroll och tillit i verksamheten. Att i större utsträckning ta tillvara medarbetares kompetens handlar i många fall om att förändra kulturen inom myndigheten. Medarbetarna behöver ges utrymme och samtidigt ta ansvar för myndighetens verksamhet. Det är en process som kan ta tid och som behöver förankras hos medarbetarna.

Rätt kompetens och förståelse för rollen

En styrning som i ökad utsträckning tar tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter förutsätter att medarbetarna har dels den kompetens som myndighetens uppdrag ställer krav på, dels en allmän kompetens som statstjänsteman. Förändringar i uppdraget, i omvärlden eller i personalens sammansättning kan därför på olika sätt kräva att myndigheten förstärker kompetensen.

Krav på ledarskap i staten

Ledarskap är något som uppstår i den specifika situationen och därför finns det enligt forskningen inget allmängiltigt svar på vad som är ett bra ledarskap eller vilken kompetens en ledare ska ha. Ett förtroendegivande ledarskap lyfts dock ofta fram som en viktig faktor för organisationens resultat och arbetsmiljö. Det uppstår när medarbetarna uppfattar att ledningen är kompetent, har integritet och är stödjande i medarbetarens yrkesmässiga utveckling och behov av balans mellan yrkesliv och privatliv.

Förutsättningar för att utveckla ledarskapet

Regeringen kan genom styrningen av myndigheterna underlätta deras arbete med att utveckla ledarskapet. De insatser i styrningen som det handlar om är i stor utsträckning samma som för att underlätta arbetet med medarbetarskap. I rapporten pekar Statskontoret dessutom på ytterligare ett antal faktorer som är viktiga för att utveckla ledarskapet i staten.

Cheferna behöver ha tid att utveckla sitt ledarskap

För att utveckla sitt ledarskap behöver cheferna ha möjlighet till kontinuerlig kontakt och diskussioner med medarbetarna om myndighetens uppdrag. Men det räcker inte med att kontakten är kontinuerlig. Den ska helst också uppfattas som nära av medarbetarna i myndighetens organisatoriska hierarki för att en dialog ska komma till stånd och medarbetarna ges reella förutsättningar att utveckla myndigheternas verksamhet.

Minskad administration kan frigöra tid

Chefernas tid kan i stor utsträckning ätas upp av administration, vilket gör att de blir mindre närvarande i kärnverksamheten. Cheferna önskar mer stöd kring ekonomi, personaladministration, bokningar och beställningar.

Små myndigheter har andra förutsättningar

I vår rapport visar vi att det finns skillnader mellan stora och små myndigheter när det gäller förutsättningarna att utveckla ledarskapet. En uppenbar skillnad är att chefer i mindre myndigheter inte har samma möjlighet till kollegialt stöd som chefer i större myndigheter. Stöd i form av HR-funktioner finns inte heller utvecklat på samma sätt som i större myndigheter. Arbetsgivarverket har uppmärksammat de små arbetsgivarnas särskilda förutsättningar och utvecklar för närvarande sitt stöd till denna grupp.

Myndighetschefen har en viktig roll

Myndighetschefen har en viktig roll för att ge chefer på lägre nivå möjlighet att utforma verksamheten för att ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet. Alla myndighetschefer behöver kunna arbeta strategiskt med rekryterings- och personalutvecklingsfrågor för att leva upp till målen för förvaltningspolitiken och kraven i myndighetsförordningen.

Vägval för arbetsgivarpolitiken

Statskontoret bedömer att det inom ramen för ett bibehållet delegerat arbetsgivaransvar finns ett begränsat utrymme för regeringen att styra myndigheternas arbete med medarbetarskap och ledarskap. Arbetet behöver huvudsakligen drivas av myndigheterna var för sig och i samverkan inom ramen för Arbetsgivarverket. Om regeringen vill ta ett ökat ansvar för dessa frågor finns det därför anledning att ta ett större grepp och se över hela delegeringen.

Statskontorets förslag

Statskontoret presenterar i rapporten ett antal förslag på hur arbetet med utvecklat medarbetarskap och ledarskap kan underlättas och stimuleras.

Förslag inom ramen för det delegerade arbetsgivaransvaret

- Statskontoret föreslår att regeringen fortsätter arbetet med att utveckla myndigheternas instruktioner så att de ger en tydlig vägledning om vad myndigheten förväntas åstadkomma och hur olika uppgifter ska prioriteras.
- Statskontoret föreslår att det ska finnas en samlad funktion för värdegrundsfrågor i staten som förmår skänka arbetet med dessa frågor kontinuitet och stabilitet.
- Statskontoret föreslår att regeringen fortlöpande arbetar för att minska och förebygga onödigt tidskrävande administration i syfte att frigöra mer tid för att utveckla ledarskap och medarbetarskap.
- Statskontoret föreslår att myndigheternas ledning skapar förutsättningar för en intern samsyn kring uppdraget genom att ta ansvaret för uttolka och föra en kontinuerlig dialog om uppdraget.
- Statskontoret föreslår att myndigheternas ledning fortlöpande arbetar för att minska och förebygga onödigt tidskrävande administration för mellanchefer i syfte att frigöra mer tid för att utöva ledarskap.
- Statskontoret föreslår att Arbetsgivarverket fortsätter att utveckla stöd för ledare i staten, företräddelsevis genom att underlätta kollegial samverkan eller nätverk.

Utvärdera delegeringen

- Statskontoret föreslår att regeringen låter utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen och Arbetsgivarverkets roll.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Uppdrag om statlig styrning av offentlig sektor

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 om ett uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.¹ Uppdraget består av sju deluppdrag.

Uppdraget till Statskontoret ska ses mot bakgrund av att regeringen har initierat ett arbete med att utveckla styrning och uppföljning av offentlig sektor. Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Regeringen menar att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Detaljstyrningen ska minska för att ge större utrymme för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. För kommuner och landsting finns det vidare stora skillnader mellan dem vad gäller kapaciteten och förmågan att hantera den statliga styrningen. Det beror bland annat på befolkningens storlek och sammansättning.

1.2 Deluppdrag om utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten

Den här rapporten handlar om deluppdraget om utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.

¹ Regeringsbeslut 2016-02-04.

Utvecklat medarbetarskap

Statskontoret ska analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara i myndigheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning av olika verksamheter.

Utvecklat ledarskap

Ett aktivt medarbetarskap förutsätter ett ledarskap som möjliggör detta. Statskontoret ska därför även analysera vilka krav som bör ställas på ett ledarskap som tar tillvara och stärker medarbetares kompetens och erfarenhet och samtidigt beaktar ett jämställdhetsperspektiv.

Statskontoret ska också föreslå hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för att stärka statsförvaltningens förmåga att vara innovativ och samverkande. Detta är i enlighet med det förvaltningspolitiska målet i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Syftet är att identifiera centrala faktorer som bygger ett starkt och framgångsrikt ledarskap.

Vidare ska Statskontoret föreslå hur arbetet med ledarskapsfrågorna kan stimuleras ytterligare.

Statskontoret ska redovisa uppdraget efter samråd med Arbetsgivarverket.

1.3 Inriktning och avgränsning

Avgränsat till statlig verksamhet

Uppdraget till Statskontoret handlar om utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten. De behov av utvecklat medarbetarskap och ledarskap som lyfts fram i den förvaltningspolitiska debatten rör emellertid även ofta verksamheter i kommuner, landsting och privat sektor. Det handlar inte sällan om verksamhet inom välfärdssektorn, som exempelvis äldreboenden och hemtjänstföretag.² Staten har dock inte mandat att ingripa i arbetsgivaransvaret i kommunerna, landstingen eller i privata företag på annat sätt än genom generell lagstiftning, till exempel arbetsrättslagstiftning.

² Se t.ex. Aftonbladet 2015-09-01 och Borås tidning 2015-09-04.

Fokus på det som är generella faktorer

Statliga myndigheter verkar under skilda förutsättningar. Samtidigt finns det generella faktorer som rör myndigheternas arbete med medarbetarskap och ledarskap. I rapporten har vi inriktat oss på dessa faktorer och det som är gemensamt för statsförvaltningen. Vi har därmed inte fördjupat oss i den specifika problematik som kan finnas i vissa myndigheter eller inom vissa sektorer, utan berör dessa mer översiktligt.

1.4 Genomförande av deluppdraget

Statskontoret har samordnat relevanta delar av det här deluppdraget med de andra deluppgifterna inom uppdraget om statlig styrning av offentlig sektor.

Vi har kartlagt nuläget för medarbetarskap och ledarskap i staten genom breda empiriska studier i form av fokusgrupper och intervjuer. Vi har vidare tagit del av kunskapen på området inom forskning och andra tidigare studier.

Fokusgrupper

Vi har genomfört fem fokusgrupper med myndighetschefer. Fyra av fokusgrupperna genomfördes i anslutning till GD-föreningens möte i mars 2016. Föreningen är ett nätverk för myndighetschefer i statsförvaltningen. Totalt har 25 myndighetschefer deltagit i fokusgrupperna.

Vi har också genomfört tre fokusgrupper med verksamhetsutvecklare och motsvarande i statliga myndigheter. De här fokusgrupperna var del i ett arrangemang som Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet ordnade i april 2016.

Vi har dessutom låtit Ramböll Management Consulting genomföra fokusgruppsintervjuer med mellanchefer i statliga myndigheter. Totalt har 32 mellanchefer från nio olika myndigheter deltagit i fokusgrupperna.

Interviewer

Vi har intervjuat myndighetschefer, anställda i Regeringskansliet, företrädare för Arbetsgivarverket, Värdegrundsdelegationen och den tidigare myndigheten Krus (Kompetensrådet för utveckling i staten) samt fackliga företrädare. Sammantaget har cirka 20 intervjuer genomförts.

Vidare har vi intervjuat forskare för att få en initierad översikt över forskningsläget i frågor om medarbetarskap och ledarskap i staten.

Dokumentstudier

Vi har gjort en genomgång av de 36 myndighetsanalyser som Statskontoret hittills genomfört. Iakttagelser från Statskontorets övriga rapporter har också tagits tillvara. Vi har sökt efter iakttagelser och analyser som berört frågor om medarbetarskap och ledarskap.

Vi har även tagit del av tidigare studier av Arbetsgivarverket, de tidigare myndigheterna Krus och Verva (Verket för förvaltningsutveckling), offentliga utredningar, Riksrevisionen, samt fackliga organisationer. Med vägledning av våra intervjuer med forskare har vi även tagit del av forskningsrapporter inom området.

Kommande enkätundersökning till arbetstagare

Som komplement till analyserna i den här rapporten har Statskontoret gett i uppdrag till Statistiska centralbyrån (SCB) att genomföra en omfattande enkätundersökning. Den riktar sig till arbetstagare om medarbetarskap och ledarskap. Undersökningen omfattar arbetstagare i stat, kommuner, landsting och privat sektor, och den kommer därmed också att ge underlag för jämförelser mellan olika sektorer. Enkätundersökningen pågår för närvarande och resultaten hinner inte redovisas till denna rapport. Vi kommer därför att redovisa resultaten i den delrapport om utvecklad styrning som ska lämnas till regeringen senast den 30 november 2016.

Samråd och kvalitetssäkring

Statskontoret har i enlighet med uppdraget samrått med Arbetsgivarverket och de har fått tillfälle att faktagranska relevanta delar av rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med Statskontorets rutiner. Utredningsarbetet har även behandlats i Statskontorets råd och Statskontorets vetenskapliga råd.

Projektgrupp

Projektgruppen har bestått av Rebecca Hort, Lina Nyberg (projektledare), Arvid Perbo och Anders Widholm (biträdande projektledare).

Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för ansvarsfördelningen när det gäller det arbetsgivarpolitiska frågorna i staten och den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

I kapitel 3 diskuterar vi innebörden av att ta tillvara medarbetarnas kompetens och vilka faktorer som påverkar myndigheternas arbete med ett utvecklat medarbetarskap.

I kapitel 4 diskuterar vi vad det innebär att arbeta med utvecklat ledarskap i statliga myndigheter och vilka förutsättningar myndigheterna har för att bedriva ett sådant arbete.

I kapitel 5 redovisar vi våra övergripande slutsatser och förslag.

2 Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten

Den statliga arbetsgivarpolitiken är en fundamental del av arbetet med att ta tillvara medarbetarnas kompetens och att utveckla ledarskapet i staten. I detta kapitel beskriver vi hur ansvaret för de arbetsgivarpolitiska frågorna är fördelat och hur regeringen styr arbetsgivarpolitiken.

2.1 Regeringen har delegerat det arbetsgivarpolitiska ansvaret

År 1994 delegerade regeringen det arbetsgivarpolitiska ansvaret till myndigheterna. Syftet var att höja effektiviteten i förvaltningen genom minskad detaljstyrning och ökad långsiktighet. Regeringen överlät till myndighetscheferna att enskilt och tillsammans utforma den statliga arbetsgivarpolitiken. Samtidigt infördes rambudgetering, och den tidigare fulla kompensationen för myndigheters kostnadsökningar togs bort. I stället infördes pris- och löneomräkningen, för att öka myndigheternas incitament att engagera sig i lönebildningen.³

Myndigheternas ansvar för medarbetarskap och ledarskap

Myndigheterna har genom delegeringen fått ett stort eget handlingsutrymme som arbetsgivare. I myndighetsförordningen anger regeringen bland annat att myndigheterna ska

- utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken i samverkan med andra myndigheter,
- se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten och

³ Arbetsgivarverket (2007).

- skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.⁴

Frågor om utvecklat medarbetarskap är således en del av den delegerade arbetsgivarpolitiken; myndighetsförordningen anger uttryckligen att myndigheten ska ta tillvara de anställdas kompetens och erfarenhet. Även ledarskapsfrågor, som går utöver regeringens utnämning och styrning av myndighetsledningar, kan ses som en del av den delegerade arbetsgivarpolitiken.

Samtidigt är gränsen mellan arbetsgivarpolitiken, som är delegerad till myndigheterna, och förvaltningspolitiken, som är regeringens ansvar, inte alltid självklar.⁵ Gränsen kan i praktiken förändras över tid, när regeringen tar initiativ som ligger nära myndigheternas arbetsgivarpolitiska ansvar. Det ligger också i regeringens mandat att när som helst kunna förändra arbetsgivarpolitikens inriktning.

Regeringen följer upp delar av arbetsgivarpolitiken. Exempelvis ska myndigheterna i sin årsredovisning redovisa de åtgärder som de har vidtagit i syfte att säkerställa att kompetens finns för att uppfylla myndighetens uppgifter.⁶ Regeringen gör dock ingen samlad uppföljning av myndigheternas arbete med medarbetarskap och ledarskap och det ligger i linje med den delegerade arbetsgivarpolitiken.

Arbetsgivarverkets roll

Vid delegeringen 1994 ombildades Statens arbetsgivarverk till att bli en arbetsgivarorganisation för myndigheterna, Arbetsgivarverket. De statliga myndigheterna är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Verket har ansvaret att samordna och utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken inom ramen för medlemsorganisationen och att besluta om inriktningen av arbetsgivarpolitiska frågor av principiell karaktär. Vidare ska Arbetsgivarverket svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver.⁷

⁴ 8 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁵ SOU 2002:32, s. 216-217.

⁶ 3 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁷ Förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

För att inte inkräkta på den arbetsgivarpolitiska delegeringen fastställer regeringen inga verksamhetsmål för Arbetsgivarverket. Verksamhetens inriktning bestäms i stället av Arbetsgivarverkets medlemmar.

Medarbetarskap och ledarskap i Arbetsgivarverkets arbete

Aktivt medarbetarskap och ledarskap behandlas i den nuvarande strategin för statlig arbetsgivarpolitik som de statliga arbetsgivarna tagit fram och beslutat om inom ramen för Arbetsgivarverket. Ett av tre huvudområden i strategin lyfter fram ledarskapet. Målen är att myndigheternas ledare ska vara tydliga arbetsgivarföreträdare, och att ledarna utvecklar och stödjer ett aktivt medarbetarskap.⁸ Strategin är ett övergripande policydokument utan bindande åtaganden för myndigheterna, men genom att besluta om den har Arbetsgivarverkets medlemmar tagit ansvar för att arbeta strategiskt med dessa frågor. Arbetsgivarverket följer dock inte upp myndigheternas arbete med medarbetarskap och ledarskap, utan det ses som respektive myndighets eget ansvar.

Arbetsgivarverkets uppfattning är att det finns ett starkt engagemang hos medlemmarna att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken i arbetsgivarsamverkan och inom ramen för medlemsorganisationen. Det är något som Arbetsgivarverket menar att de gemensamma arbetsgivarpolitiska strategierna bidragit till att sätta fokus på. Ett tecken på det ökade intresset är att fler myndigheter vill ta del av utbildningar och stödmaterial som behandlar prioriterade arbetsgivarpolitiska frågor.

⁸ Arbetsgivarverket (2015a).

3 Utvecklat medarbetarskap i staten

I detta kapitel diskuterar vi vad det innebär att ta tillvara medarbetarnas kompetens, hur medarbetarskapet i staten ser ut i dag och vilka förutsättningar myndigheterna har att arbeta med ett utvecklat medarbetarskap.

3.1 Vad innebär utvecklat medarbetarskap?

Utvecklat medarbetarskap på flera sätt

Att ta tillvara medarbetares kompetens uttrycks ofta som att arbeta med medarbetarskap eller ett aktivt medarbetarskap. Det kan myndigheterna göra på olika sätt.

- Medarbetarnas kompetens och erfarenhet kan ligga till grund för planering, lärande och verksamhetsutveckling inom myndigheten. Det kan också ses som att medarbetare är delaktiga eller involverade i myndighetens utveckling och planering.
- Medarbetare kan ges större frihet att bestämma över sin arbetssituation. Det kan handla om att bestämma över sitt arbetsschema och sin arbetstakt.
- Medarbetare kan ges större frihet att utforma och ta ansvar för sina arbetsuppgifter. Det kan också kallas för professionell autonomi, det vill säga ett utrymme att fatta självständiga beslut i sin yrkesutövning.⁹

De senaste årens förvaltningspolitiska debatt har ofta berört professionernas inflytande i offentlig verksamhet. Såväl forskare som fackföreningar har lyft fram att professionernas autonomi har minskat på grund av en överdriven och missriktad granskning av verksamheten. Vissa

⁹ Brante (2009), s. 173.

yrken anses ha utsatts för en medveten avprofessionalisering i syfte att minska deras makt och inflytande i samhället.¹⁰

Utvecklat medarbetarskap är dock inte synonymt med ökad professionell autonomi, det vill säga ett ökat utrymme att fatta självständiga beslut i sin yrkesutövning. Att utveckla medarbetarskapet kan som vi beskriver i detta avsnitt också handla om att på andra sätt ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter i verksamheten.

Uppdraget som myndighet sätter ramarna för medarbetarskapet

Myndigheternas verksamhet regleras av grundlagens krav på den offentliga förvaltningen samt flera författningar, bland annat förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Myndigheternas specifika uppgifter anges av regeringen i instruktion och regleringsbrev. Alla statsanställda omfattas också av den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.¹¹

Medarbetaren i en statlig myndighet ingår därmed i en demokratisk styrkedja som utgår från att folket väljer riksdagen och att regeringen styr riket. Myndigheternas uppgift i denna kedja är att genomföra regeringens politik. Medarbetarskap innebär därmed att verka i demokratins tjänst och utföra de uppgifter som myndigheten är ålagd av riksdagen, regeringen och EU.

Det innebär att myndigheter behöver göra en avvägning av hur och när man bör involvera medarbetare och ge dem utrymme att utforma verksamheten. I vissa situationer kan exempelvis rättssäkerhet och likabehandling i myndighetsutövningen kräva en mer reglerad arbetsprocess.

Utvecklat medarbetarskap gynnar verksamheten

Det finns flera anledningar till varför det är angeläget för myndigheter att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter. Dels är det ofta nödvändigt för att den löpande verksamheten ska fungera, dels är det en grundläggande förutsättning för att verksamheten ska kunna utvecklas. Beroende på verksamhetens behov och vilka centrala värden som är

¹⁰ Se t.ex. Ahlbäck Öberg, S. m.fl. (2016).

¹¹ Värdegrundsdelegationen (2013).

viktiga att värna kan dock formerna för att utveckla medarbetarskapet behöva se olika ut.

Ökad kvalitet och effektivitet i komplexa verksamheter

Det går inte att i alla delar reglera hur statliga myndigheter genomför arbetet i sina ofta sammansatta verksamheter. Detta blir allt mer uppenbart i takt med att samhället blir mer komplext. Myndigheterna är därför mer eller mindre beroende av att enskilda medarbetare använder sina yrkeskunskaper, tidigare erfarenheter och sitt omdöme när de utför sitt arbete.¹²

Bidra till innovation

Goda idéer hämtas ofta hos medarbetarna. Medarbetarnas kompetens och erfarenhet ligger då till grund för att utveckla myndigheternas arbete, så kallad innovation i verksamheten.¹³ Medarbetardriven innovation bygger på ”att det är människor som driver innovation och att få är bättre skickade än de medarbetare som arbetar i verksamheten”.¹⁴ Vikten av att involvera medarbetarna är gemensamt för olika innovationsmodeller. Dels för att skapa ägarskap, dels för att ta vara på kompetens och erfarenheter.¹⁵

Förankra förändring

Medarbetarnas delaktighet är ofta avgörande för att förändringsarbete och verksamhetsutveckling ska få fäste i en myndighet. Det är något som Statskontoret fått kunskap om i flera av det 30-tal myndighetsanalyser som myndigheten genomfört de senaste åtta åren.¹⁶

En del av en bra arbetsmiljö

Att kunna påverka den egna arbetssituationen är av avgörande betydelse för att undvika allvarlig stress i arbetslivet. Om man kan påverka hur arbetet ska utföras och har meningsfulla arbetsuppgifter, tål man höga arbetskrav utan att drabbas av stressrelaterad ohälsa och andra negativa

¹² Statskontoret (2013b), s. 54.

¹³ Se t.ex. SOU 2013:40, s. 68.

¹⁴ Lubanski, N., Klæsøe, B. och Johns, L. (2015), s. 45.

¹⁵ Ibid. s. 68.

¹⁶ Statskontoret 2016:6, s. 76 och Statskontoret 2016:5, s. 98.

stresseffekter.¹⁷ Att ta tillvara medarbetarnas kompetens handlar därmed också om att skapa en bra arbetsmiljö. En god arbetsmiljö främjar i sin tur kreativitet och lärande och är även en viktig faktor för verksamhetsutveckling.¹⁸

Ett sätt att vara en attraktiv arbetsgivare

För att kunna rekrytera kompetenta medarbetare behöver statliga arbetsgivare kunna erbjuda arbetsförhållanden där personer får utlopp för sin kompetens och kreativitet. Detta är något som har förts fram av chefer på olika nivåer i den statliga förvaltningen, när vi har samlat dem för samtal i fokusgrupper. En av myndighetscheferna uttryckte det på följande sätt:

Framgång på en sådan här myndighet bygger på att man inte kväver de här högt kvalificerade personernas kreativitet. Så man måste ju lämna utrymme för dem så att de inte känner att de blir liksom dödade.

Skapa legitimitet för kontroll

Att en organisation strävar efter aktivt medarbetarskap innebär inte att det inte också kan finnas behov av kontroll. Även i utformningen av kontrollsystemen finns det ett värde i att involvera medarbetarna. Om de som ska arbeta under kontrollen inte förstår meningen med den finns nämligen risk att det engagemang i verksamheten som ett aktivt medarbetarskap förutsätter försvagas. Det visar bland annat erfarenheterna från den så kallade tillitsreformen i Danmark.¹⁹

3.2 Medarbetarskapet i staten i dag

Vi har i våra empiriska undersökningar inte sett några tecken på att statliga myndigheter generellt har problem att ta tillvara medarbetarnas kompetens, även om det på vissa håll finns anledning att ägna frågorna särskild uppmärksamhet. Att arbeta med medarbetarskapet ses snarare

¹⁷ Kecklund G, Dahlgren A, Åkerstedt T (2002). För en översiktlig beskrivning se också t.ex. http://www.who.int/occupational_health/topics/stressatwp/en/

¹⁸ Arbetsgivarverket (2012), s. 3.

¹⁹ Øllgaard Bentzen, T. 2015.

som en förutsättning för att kunna utföra myndighetens uppdrag och som en del av en löpande verksamhetsutveckling.

Staten tar vara på kompetensen

Den bild som vi får i våra empiriska undersökningar och utifrån tidigare studier är att statliga arbetsgivare är väl medvetna om vikten av att ta tillvara medarbetarnas kompetens och utveckla medarbetarskapet. De statliga chefer på olika nivåer som deltagit i våra fokusgrupper har snarast sett det som en självklarhet:

Det tycker jag att vi gör av självbevarelsedrift, för att få bästa möjliga verksamhet.

Jag tänker också... för jag menar alla ledningsuppdrag... nedkokat, är det inte att få mest möjliga effekt utav sin resurs i förhållande till de mål man har att uppnå? ... Och resurserna är ju medarbetarnas kompetens typiskt sett, det är liksom det som är kapitalet. Så om vi inte lyckas med det, då är det ett ledningsproblem.

Rapporter från Arbetsgivarverket visar att statligt anställda är mer nöjda än sysselsatta generellt.²⁰ Statsanställda upplever i högre utsträckning än anställda inom andra sektorer att de är med och beslutar om upplägget av det egna arbetet och bestämmer hur och när olika arbetsuppgifter ska utföras. En större andel upplever också att de har ett meningsfullt arbete, som är intressant och stimulerande.²¹

Att medarbetarnas kompetens tas tillvara i det löpande arbetet i myndigheterna förmedlas på många olika sätt i våra empiriska undersökningar. I våra fokusgrupper har statliga mellanchefer gett exempel på hur de arbetar med att ta tillvara medarbetarnas kompetens.

Några myndigheter har utvecklat en mötesstruktur som ger möjlighet till både information, dialog, verksamhetsplanering samt lärande och utveckling. Så gott som alla chefer uppger att de använder medarbetarna i verksamhetsplaneringen, för att göra omvärldsanalyser och för att utveckla verksamheten. En mellanchefer i en större myndighet beskrev arbetet med verksamhetsplaneringen på följande sätt:

²⁰ Arbetsgivarverket (2014), s.12.

²¹ Arbetsgivarverket 2014:6, s. 6ff.

Verksamheten är mycket styrd uppifrån och ned men även nedifrån och upp. Mål kring verksamhetsplanering fattas genom ledningen men sen knådas det på enhetsnivå tillsammans med medarbetarna. Och under hösten har man ett stort engagemang och delaktighet hos medarbetare, och de stöttar och visar på vad man göra och sen kommer man ner till resultatnivå och dialog. Medarbetarna är aktivt involverade i verksamhetsprocessen.

Att medarbetarna engageras i verksamhetsplaneringen är också något som Statskontoret har sett i flera myndighetsanalyser.²²

Problem i vissa verksamheter

Även om medarbetarnas kompetens och erfarenheter generellt tas om hand i staten, förekommer små och stora problem i enskilda myndigheter. I den mån det finns stora problem verkar dessa vara koncentrerade till vissa verksamheter. I flera fall ingår diskussionen om att medarbetarnas kompetens inte tas tillvara i meningsutbyten mellan arbetsgivare och fackliga företrädare. De mest uppmärksammade diskussionerna inom staten rör Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, polisen samt universitet och högskolor.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har haft problem med bristande delaktighet och svagt ansvarstagande hos medarbetare. Myndigheterna har därför inlett och genomfört förändringar av verksamheten.²³

Polisen har framför allt uppmärksammats för att de har använt kvantitativa resultatmått. Resultatmåttarna har ansetts styra polisen fel och leda till en kontraproduktiv ”pinnjakt”.²⁴ Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera ombildningen av polisen.²⁵ Den delrapport som Statskontoret ska lämna senast den 1 oktober 2016 kommer bland annat att behandla frågan om medarbetarskapet inom polisen.

Inom universitet och högskolor diskuteras forskarnas autonomi mycket livaktigt. Där är frågan starkt kopplad till frågan om akademisk frihet,

²² Se t.ex. Statskontoret 2013:20, s. 53.

²³ Se t.ex. Statskontorets rapporter 2009:19 och 2016:5.

²⁴ Se t.ex. Regeringskansliets seminarium 2015-02-04 och Polistidningen 2015-02.

²⁵ Regeringsbeslut 2014-04-10.

vilket ger speciella förutsättningar som skiljer sig från övriga statsförvaltningen.

Samtidigt som vi kan konstatera att de stora problemen med att ta tillvara medarbetarnas kompetens verkar vara koncentrerade till vissa verksamheter, är vi medvetna om att frågor om bristande medarbetarskap och ledarskap inte alltid blir så publika. En erfarenhet från Statskontorets arbete med myndighetsanalyser är att missnöje hos medarbetare och bristande ledarskap är svårt att fånga och sätta ord på. Problemen är dessutom svåra att verifiera. På senare tid har dock Statskontoret sett konkreta exempel på att en otydlig styrning och ledning lett till att medarbetarna dragit åt olika håll och till ett allmänt lågt förtroende för ledningen.²⁶

3.3 Förutsättningar för att utveckla medarbetarskapet i staten

Myndigheternas förutsättningar att tillvarata medarbetarnas kompetens och utveckla medarbetarskapet i staten påverkas av både regeringens styrning och av myndighetens interna styrning och organisering. Det visar både vår utredning och tidigare rapporter från Statskontoret.

Förståelse av uppdraget är grundläggande

En grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna ta tillvara medarbetarnas kompetens, på ett sätt som är ändamålsenligt för verksamheten, är att det finns en samsyn inom myndigheten om vilka de huvudsakliga uppgifterna är och vilket syfte verksamheten har. Ett tydligt uppdrag från regeringen underlättar, men myndighetsledningen har också ett ansvar för att tolka och konkretisera uppdraget.

I myndighetens instruktion fastställer regeringen myndighetens huvudsakliga uppgifter. En otydlig eller svårtolkad instruktion ökar risken för att myndighetens verksamhet blir splittrad och ofokuserad. Det har Statskontoret uppmärksammat i flera myndighetsanalyser.²⁷ Därmed blir det också både svårare och mer riskabelt att involvera medarbetarna

²⁶ Se Statskontorets rapporter 2016:15 och 2016:18.

²⁷ Statskontoret (2013b), Statskontoret 2015:20 och Statskontoret 2016:18.

i verksamheten. Det är inte alltid som instruktionen visar hur myndigheten ska prioritera. Instruktionen kan vara svårtolkad, vilket skapar en osäkerhet om hur myndigheten ska prioritera mellan sina uppgifter.

Ett sätt för regeringen att förtydliga uppdraget är genom informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndighetsledningen. Under arbetet med vår utredning har många myndighetschefer lyft fram behovet av tätare informella kontakter med Regeringskansliet, i synnerhet med den politiska ledningen. En myndighetschef uttryckte det så här i en av våra fokusgrupper:

Vi får tolka uppdraget, och där tänker jag att där krävs vår frimodighet att vi kliver in och blir den här speaking partner gentemot vår uppdragsgivare. Jamen, då tolkar jag att uppdraget är på det här sättet, det är det här jag kommer att leverera, är det rätt tolkat, är det en förväntan?

Oavsett hur tydligt regeringen formulerar myndighetens instruktion har myndighetsledningen en viktig uppgift att tolka uppdraget och göra det tydligt för chefer och medarbetare på myndigheten. Chefer på mellan-nivå beskriver i våra fokusgrupper att dialogen mellan chefer och medarbetare är särskilt viktig. Den behövs för att gemensamt tolka myndighetens uppdrag och säkerställa att verksamheten i olika delar av myndigheten går mot samma mål. Inte minst blir samtalen viktiga när regeringen uttrycker nya förväntningar på myndigheten eller när saker händer i myndighetens omvärld som myndigheten måste förhålla sig till.

Om myndighetsledningen inte fullt ut förmår att göra detta kan flera parallella tolkningar av uppdraget leva vidare inom myndigheten.²⁸ Myndighetsledningen kan då tvingas ta till hårdare interna styrmedel som detaljerade regler, regelbundna återsrapporteringar och andra former av intern kontroll.

Regeringens behov av att styra påverkar

Myndigheterna verkar i en politisk verklighet som innebär att de alltid måste förhålla sig till regeringens behov av att styra verksamheten. Det kan innebära att regeringen inte bara styr vad myndigheterna ska åstadkomma, utan också detaljstyr hur myndigheterna och dess medarbetare

²⁸ Se t.ex. Statskontoret 2016:18.

ska arbeta. Inte bara målen utan även medlen kan vara politiskt betingade. Det kan påverka myndigheternas möjligheter att ta tillvara medarbetarnas kompetens.

En detaljerad styrning kan vara ett uttryck för att regeringen av politiska skäl vill att myndigheten ska arbeta på ett visst sätt. Om det sättet försvårar för myndigheten att arbeta avpassat till den kunskap och kompetens som finns hos medarbetarna kan myndigheten och medarbetarna uppleva att deras kompetens inte tas tillvara. En myndighetschef uttryckte det på följande sätt i en av våra fokusgrupper:

Jag är själv på en myndighet som har haft otroligt mycket återrapporteringskrav. Nu har vi lite färre, så vi har en bra dialog tycker jag. Men man riskerar att styra mer detaljer där det egentligen inte behövs och där det kanske till och med är negativt för verksamheten. Man tar inte tillvara all den kompetens som finns på myndigheten.

En hög grad av detaljstyrning kan också direkt påverka myndighetens möjlighet att låta medarbetarna använda sin kompetens och erfarenhet för att utforma verksamheten eftersom utrymmet för myndigheten att ta egna initiativ minskar. Det riskerar i sin tur att leda till att den kompetens som finns på myndigheten underutnyttjas.²⁹

Detaljstyrning får inte automatiskt negativa konsekvenser för medarbetarskapet. Det är myndighetschefens ofta svåra uppgift att översätta regeringens styrning till en intern styrning som leder till en effektiv verksamhet. En styrning med exempelvis detaljerade återrapporteringskrav från regeringen kan emellertid skapa en osäkerhet hos myndighetsledningen som då i sin tur försöker hantera osäkerheten genom detaljerad intern styrning och kontroll.

En försvårande faktor för myndigheten är också om styrsignaler kommer löpande under året och med liten förvarning.³⁰ Risken blir då att myndigheten finner sig vara i en situation där myndighetens samlade kompetens inte längre svarar mot verksamhetens inriktning, samtidigt som befintlig kompetens vid myndigheten inte kan utnyttjas fullt ut. Det

²⁹ Se t.ex. Statskontoret 2015:16.

³⁰ Se t.ex. Statskontoret 2011:8.

är något som har påtalats i våra fokusgrupper. Det blir då svårt att bedriva ett mer långsiktigt och strategiskt arbete.

En detaljerad styrning med exempelvis många uppdrag och återrapporteringskrav riskerar även att skapa onödig administration i myndigheten. Det tar tid från kärnverksamheten och kan minska chefernas möjlighet att skapa en verksamhet där man tar tillvara medarbetarnas kompetens. Statskontoret diskuterar detta vidare i rapporten Mer tid till kärnverksamheten (2016:19).

Myndighetens interna styrning påverkar

En detaljerad styrning från regeringen kan smitta av sig på myndighetens interna styrning. Myndigheter kan dock också på eget bevåg skapa strukturer och regelverk som gör att verksamheten styrs på ett sätt som begränsar medarbetarnas delaktighet. Forskningen visar att normer som stärker medarbetarnas ansvarskänsla och engagemang inte frodas i en miljö av detaljkontroll.³¹ En mellanchefer uttryckte det så här i en av våra fokusgrupper:

Vi har tendenser av detaljstyrning från centralt håll och då blir det svårt med det här, för det motverkar den här kraften som man försöker frigöra från medarbetarna när centralstyrningen blir för detaljerad för då inskränker det på medarbetarens eget handlingsutrymme. Man har en tradition där det har varit ganska mycket fokus på styrning från centralt håll.

För myndigheten handlar det om att finna en balans mellan kontroll och tillit i verksamheten. Den avvägningen behöver myndighetsledningen göra och den beror på olika faktorer. Viss verksamhet styrs bättre med mindre kontroll, medan annan verksamhet kan behöva kontrolleras mer i detalj.³² Avvägningen kan också bero på kompetensläget i myndigheten.

I våra kontakter med myndigheter under denna utredning har vi förstått att frågan om medarbetarskap och ledarskap i stor utsträckning ses som en fråga om myndighetskultur. En myndighetschef uttryckte det så här i en av våra fokusgrupper:

³¹ Statskontoret (2016a), s. 6.

³² Ibid.

Det är kulturfrågor vi pratar om tycker jag. Vi har superkompetenta medarbetare och sen har vi i många delar sänkt det där litegrann och sagt att, men det är det här du ska göra. Vi har inte tagit tillvara på den här professionens kompetens. Men det betyder att då måste man tänka på ett annat sätt och det här är lite jobbigt och hur ska jag tänka nu då?

I en av fokusgrupperna uttryckte en mellanchefer farhågor för att kulturen inom myndigheten inte kännetecknades av att medarbetarna gavs utrymme och förväntades ta ansvar, utan snarare präglades av ängslan:

Vi har en kultur där det känns som att det är viktigare att göra rätt än att göra rätt saker... Det blir kanske snarare att vi skapar regler och policies så att vi säkrar upp att det är ordning och reda i fall någon skulle komma från Uppdrag granskning. Och där tror jag verkligen att vi har hamnat snett.

Att i större utsträckning ta tillvara medarbetares kompetens kan därför handla om att förändra kulturen inom myndigheten, i riktning mot en intern styrning som bygger på förtroende och öppenhet.

Att förändra en kultur kan vara ett omfattande arbete som tar tid, särskilt i en större myndighet. Arbetsförmedlingens förändringsarbete sträcker sig exempelvis över 6–7 år.³³ En myndighetschef för en större myndighet uttrycker långsiktigheten i förändringsarbetet på följande sätt i en av våra fokusgrupper:

Alltså, vi rekryterar och vidareutbildar våra chefer, men det är ett tioårsprojekt innan vi har en chefskultur och en chefskader i en myndighet av den här storleken som i alla delar klarar av att bära upp en sådan förändringsprocess.

Ett exempel på en myndighet där styrningen redan kännetecknas av förtroende är Regeringskansliet. I en avhandling om den interna styrningen på Regeringskansliet konstaterar författaren att det har utvecklats en balanserad relation mellan politiker och tjänstemän som bygger på tillit. Denna tillit är dock villkorad och om de etablerade normerna inte efterlevs riskerar konflikter att uppstå.³⁴

³³ Statskontoret 2016:15.

³⁴ Niemann, C (2013), s. 239.

Rätt kompetens och förståelse för rollen

En styrning som i ökad utsträckning tar tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter förutsätter att medarbetarna har dels den kompetens som myndighetens uppdrag ställer krav på, dels en förståelse för de värden som ska prägla rollen som statstjänsteman. Därmed blir både kompetens- och värdegrundsfrågorna centrala för myndigheterna.

I en föränderlig värld kan myndigheter som en gång haft rätt kompetens komma att ha medarbetare som har föråldrad eller fel kompetens.³⁵ Det kan också handla om att medarbetarna ännu inte har hunnit upparbeta tillräcklig kompetens. Exempelvis kan det vara svårt att inrikta styrningen mot tillit och frihet under ansvar, när många av de anställda har arbetat kort tid eller fått bristfällig introduktion och fortbildning.³⁶

En specifik kompetens som statstjänsteman är att ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) sammanfattade 2009 med utgångspunkt i rättsordningen sex grundläggande principer för statsanställda. Värdegrundsdelegationen har i dag uppdraget att verka för att förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls.³⁷

Den statliga värdegrunden bygger på sex principer:

- Demokrati
- Legalitet
- Objektivitet
- Fri åsiktsbildning
- Respekt för lika värde, frihet och rörlighet
- Effektivitet och service³⁸

Under vissa omständigheter finns det särskilda skäl att uppmärksamma och förstärka kompetensen som statstjänsteman. Det behöver då inte bara handla om mindre erfarna medarbetare, utan det kan också handla

³⁵ Statskontoret 2012:3, s. 91.

³⁶ Statskontoret 2016:5, s. 54.

³⁷ Värdegrundsdelegationen drivs som en arbetsgrupp inom Regeringskansliet bestående av tio ledamöter med stöd från ett mindre sekretariat.

³⁸ Värdegrundsdelegationen (2013).

om medarbetare med stort engagemang för sakfrågorna. En mellanchef uttryckte det på följande sätt i en av våra fokusgrupper:

Det är viktigt med statstjänstemannarollen och att man hjälper medarbetare att hitta den. Alla är väldigt engagerade i sina sakfrågor men vi måste hjälpa dem så att de hittar rätt nivå i sitt arbete. Vad ligger inom uppdraget och vilka andra saker kommer med uppdraget förutom kärnverksamheten? Som medarbetare måste man förstå att det ingår andra saker i uppdraget.

Ett annat exempel är från verksamheter där staten i allt högre utsträckning samspelar med den privata sektorn i egenskap av leverantör av statligt finansierade tjänster. Förändringen innebär att chefer och medarbetare i statlig verksamhet i dag har en tät kontakt med anställda i den privata sektorn där det finns andra drivkrafter och motiv för verksamheten. Med större inflöde från den privata sektorn behövs insatser för att bibehålla en gemensam statlig värdegrund.³⁹

Statskontoret har tidigare konstaterat att värdegrunden visserligen är en levande fråga i statsförvaltningen men att arbetet med och förhållningssättet till frågan varierar stort mellan och inom myndigheterna.⁴⁰

3.4 Sammanfattande iakttagelser

- Utvecklat medarbetarskap kan handla om flera olika saker. Medarbetare kan exempelvis göras delaktiga i planering, uppföljning och verksamhetsutveckling eller ges möjlighet att påverka sin arbetstakt och situation i övrigt. Det kan också handla om att ge medarbetare ökat utrymme att fatta självständiga beslut i sin yrkesutövning, det vill säga ökad professionell autonomi.
- Ett utvecklat medarbetarskap kan gynna verksamheten genom att exempelvis bidra till ökad kvalitet, främja innovation och förankra förändring. Myndighetens uppdrag sätter ramarna för medarbetarskapet i staten. Det innebär att myndigheterna alltid måste göra avvägningar av hur och när man bör involvera medarbetarna och utveckla medarbetarskapet.

³⁹ Statskontoret (2015a) och Statskontoret (2015b).

⁴⁰ Statskontoret (2010).

- Vår studie ger en bild av att statliga arbetsgivare och chefer strävar efter att ta vara på medarbetarnas kompetens. Statligt anställda upplever sig också ha större möjligheter att påverka arbetsuppgifter och arbetssituation än sysselsatta i andra sektorer. På vissa håll finns det emellertid anledning att ägna frågorna särskild uppmärksamhet.
- En gemensam förståelse för uppdraget på myndigheten är avgörande för möjligheten att ta tillvara medarbetarnas kompetens. Det innebär bland annat att myndigheternas uppdrag bör vara tydligt formulerat i instruktionen, att myndighetsledningen har kompetens att tolka och konkretisera uppdraget och att det finns en samsyn internt om myndighetens uppdrag.
- Regeringens och myndighetens styrning påverkar också möjligheten att ta tillvara kompetens och erfarenheter. Regeringen kan till exempel ha behov av att detaljstyra myndigheterna eller med kort varsel förändra inriktningen på myndighetens uppdrag. Myndighetschefen har därför en central uppgift att översätta regeringens styrning till en intern styrning som leder till en effektiv verksamhet. Myndigheterna behöver också, i den egna styrningen finna en balans mellan kontroll och tillit i verksamheten. Det är en process som kan ta tid och som behöver förankras hos medarbetarna.
- En styrning som i ökad utsträckning tar tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter förutsätter att medarbetarna har rätt kompetens för myndighetens uppdrag och förståelse för rollen som statstjänsteman. Förändringar i uppdraget, i omvärlden eller i personalens sammansättning kan på olika sätt kräva att myndigheten förstärker kompetensen.

4 Utvecklat ledarskap i staten

I detta kapitel diskuterar vi vad det innebär att arbeta med utvecklat ledarskap i statliga myndigheter, hur det arbetet ser ut i dag och vilka förutsättningar myndigheterna har för att utveckla ledarskapet.

4.1 Vad innebär utvecklat ledarskap?

Inom forskningen finns det en uppsjö av olika definitioner på begreppet ledarskap. Det kan också vara svårt att skilja begreppet ledarskap från sådana begrepp som ledning, styrning, management och organisering.⁴¹ En förenklad definition av ledarskap är chefens faktiska utövande av ledningsuppgifter inom myndigheten.

Flera kan utöva ledarskap

Ledarskap kan utövas av personer på flera nivåer i myndigheten: allt från myndighetschefen till mellanchefer. Men det kan också utövas av medarbetare utan formell chefsposition som ansvarar för vissa delar av verksamheten – till exempel en projektledare.

Inget färdigt recept på bra ledarskap

Forskningen visar att det inte går att ge ett allmängiltigt svar på vad som är ett bra ledarskap. Den traditionella ledarskapsforskningen försökte under lång tid finna sådana svar, ofta med inriktning mot ledarens egenskaper och beteenden. Forskningen tar numer fasta på att ledarskap uppstår i den specifika situationen, organisationen och relationen mellan ledare och medarbetare.⁴²

På en mer övergripande nivå finns det forskning som visar hur medarbetarnas uppfattning av ledarskapet påverkar hur organisationen fungerar. Förtroendeingivande ledarskap lyfts då ofta fram som en viktig faktor för organisationens resultat och arbetsmiljö. Ett förtroendeingivande

⁴¹ Sveningsson, S och Alvesson, M. (2010), s. 17.

⁴² Sveningsson S. (2011), s. 62ff. i Lind & Ivarsson Westerberg (red).

ledarskap uppstår när medarbetarna uppfattar att ledningen är kompetent, har integritet och är stödjande i medarbetarens yrkesmässiga utveckling och behov av balans mellan yrkesliv och privatliv.

Omfattande empirisk forskning visar på ett positivt samband mellan förtroendeingivande ledarskap och medarbetarnas nöjdhet med sin arbetsplats, samarbetsklimatet på arbetsplatsen och med arbetsprestationerna.⁴³ Vilka förutsättningar som krävs för att uppnå detta varierar dock mellan verksamheter och situationer.

Ledarskap som främjar medarbetarskap

Ledarskapet har stor betydelse för myndigheternas möjligheter att utveckla medarbetarskapet. Både myndighetschefer och mellanchefer har i våra fokusgrupper framfört att ledarskapet är avgörande för att myndigheten bättre ska ta tillvara medarbetares kompetens och utveckla sin verksamhet.

Vårt intryck är att chefer på olika nivåer i myndigheterna ser det som en helt central och naturlig del i ledarskapet att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet. En myndighetschef uttryckte det på följande sätt i en av våra fokusgrupper:

Ledarskap är att hela tiden få medarbetare att växa med myndighetens uppdrag och känna för att man kan bidra till att göra det. Men det är ju ruggigt svårt.

Att utveckla ledarskapet och medarbetarskapet är ofta två delar som stärker varandra.⁴⁴ Vi har också sett exempel på myndigheter som arbetar med frågan på just detta sätt. Det kan handla om att skapa en organisation som stödjer att både chefer och medarbetare har en gemensam ambition att uppnå goda resultat.⁴⁵

⁴³ För en sammanfattning och diskussion av forskningen, se Cho, J. C. och Ringquist, E.J (2010), s. 53–86.

⁴⁴ Svenningsson (2011), s. 81.

⁴⁵ Mikael Sjöberg vid Värdegrundsdelegationens seminarium 2016-02-16.

Ledarskap som beaktar jämställdhet

Myndigheternas arbete ska genom jämställdhetsintegrering alltid präglas av ett aktivt jämställdhetsarbete. Det förhållningssättet behöver finnas med även i arbetet med att utveckla ledarskap och medarbetarskap. Chefer inom myndigheterna har ett stort ansvar för att utöva ett ledarskap som sakligt värderar kvinnors och mäns kompetens på ett likvärdigt sätt. Cheferna har också en skyldighet att i arbetet med att hitta former för medarbetarskap se till att dessa involverar och tilltalar både kvinnor och män.

Ledarskapets kvalitet har stor påverkan på medarbetarna. Det gäller såväl medarbetarnas fysiska och psykiska hälsa som deras trivsel, engagemang och prestation på arbetsplatsen. Allt detta är avgörande för medarbetarnas möjlighet och vilja att engagera sig och dela med sig av sina erfarenheter och kunskaper. Effekterna av ledarskapet skiljer sig dock inte åt mellan kvinnor och män.⁴⁶

Det finns däremot mycket som tyder på att kvinnors och mäns kompetens ofta värderas olika. Detta kommer till uttryck inte minst vid rekryteringen av chefer.⁴⁷ Situationen i staten är visserligen bättre än i andra sektorer; år 2015 var nästan hälften av myndighetscheferna kvinnor. Även i myndigheternas ledningsgrupper, styrelser och insynsråd är könsfördelningen relativt jämn.⁴⁸ Kvinnors representation skiljer sig fortfarande åt mellan verksamhetsområden, men den relativt höga andelen kvinnor gör ändå att det i den offentliga sektorn finns en stor erfarenhet av kvinnor som ledare. Detta har visat sig leda till en mer positiv inställning till kvinnligt ledarskap bland medarbetarna. Det har även lett till förändrade föreställningar av vad ledarskap är, som inte är lika manligt kodade.⁴⁹

⁴⁶ Arbetsmiljöverket 2016:2, s. 68–70.

⁴⁷ SOU 2003:16, s. 110–113.

⁴⁸ Socialdepartementet (2015) och Statskontoret 2015:101.

⁴⁹ Se t.ex. SOU 2003:16, s. 117 och Regnö, K. (2013), s. 67–68.

Ledarskap som bidrar till en innovativ och samverkande förvaltning

En del av det förvaltningspolitiska målet är att statsförvaltningen ska vara innovativ och samverkande. Det innebär bland annat att myndigheterna i samverkan förväntas ta tillvara nya idéer och tillvägagångssätt för att undanröja onödig byråkrati, förenkla människors vardag och för att få en ännu effektivare användning av skattebetalarnas pengar.⁵⁰

Det är ofta medarbetarna i en myndighet som har kunskapen om hur verksamheten fungerar och hur den skulle kunna förbättras. Bland statsanställda har det också visat sig finnas en stor idérikedom och motivation till att göra ett bra jobb.⁵¹ Myndighetens chefer på olika nivåer har en viktig uppgift i att utöva ett ledarskap som tar tillvara dessa förutsättningar för innovation.

Innovationsrådet gjorde i sin slutrapport bedömningen att ett ledarskap som främjar innovation är ett tillitsbaserat ledarskap. Det handlar om att få medarbetare att frivilligt göra rätt, snarare än att detaljstyra och kontrollera. En för strikt kontroll och hierarki minskar utrymmet för innovation. För att främja innovation bör ledarens roll följaktligen utvecklas mot att istället motivera, samordna och genom systemfaktorer möjliggöra för medarbetarna att använda sin kompetens och utföra sitt uppdrag på bästa sätt.⁵²

4.2 Ledarskapet i staten i dag

Myndigheter arbetar med ledarskapsutveckling

Många myndigheter som vi har varit i kontakt med under utredningen har lyft behovet av att arbeta med ledarskapet för att utveckla verksamheten. När cheferna i våra fokusgrupper fått ange vilket stöd de vill ha, lyfter många möjligheten att samtala och utbyta erfarenheter med andra chefer. Utvecklingsprogram och formella nätverk fyller också en viktig roll som plattform för sådana samtal. I många fall lever kontakter som

⁵⁰ Prop. 2009/10:175, s. 28.

⁵¹ SOU 2013:40, s. 11 och 138–139 och Lubanski, Klæsøe, Johns (2015), s. 45

⁵² SOU 2013:40, s. 135.

etablerats under programtiden vidare i form av informella nätverk, vilket gör värdet av den här typen av insatser mer bestående.

I en av fokusgrupperna jämfördes den öppna attityden i synen på chefskap inom den statliga sektorn med den som gäller inom den privata sektorn. Det är ett särskiljande drag som en av myndighetscheferna menade att de statliga myndigheterna i högre utsträckning borde ta fasta på:

Jag tycker att myndigheter emellan är väldigt schyssta mot varandra. Man delar gärna kunskap och vi har ingen konkurrenssituation jämfört med företag. Så det är en ganska så fin tradition som man kan göra ännu mer av.

Som vi konstaterar i kapitel 3 är det ofta en fråga om myndighetskultur när man utvecklar ledarskap och medarbetarskap. I en av fokusgrupperna beskriver en myndighetschef vad som händer när cheferna saknar förmågan att skapa förtroende i myndigheten:

Cheferna lyssnar inte på sina medarbetare och genererar inte det där tillitsfulla klimatet där det pågår ett samtal. Det kräver en chef därute som är beredd att skapa utrymmet och som dessutom känner sig trygg i sin chefsroll så att man klarar av en medarbetare som säger att det här är inte ett bra sätt att jobba på utan att det uppfattas som en förtäckt kritik av rollen som myndighetschef.

Ledarskapsförmåga är central vid rekryteringen

För att få myndighetschefer med rätt kompetens är rekryteringsprocessen avgörande. Regeringen har slagit fast att rekryteringsprocessen ska vara öppen, förutsägbar och enbart vila på saklig grund, som exempelvis förtjänst och skicklighet. Som huvudregel gäller därför att tjänster som myndighetschefer ska annonseras ut för intresseanmälan.⁵³

Rekryteringen av myndighetschefer leds av det departement som myndigheten tillhör. Sedan 1 mars 2016 finns också en gemensam funktion inom Regeringskansliet för frågor som rör rekrytering av myndighetschefer.

⁵³ Regeringskansliet (2011).

Inför varje rekrytering fastställer regeringen en kravprofil med både specifika krav utifrån verksamhetens behov och mer generella krav på bland annat dokumenterad god ledarskapsförmåga och kommunikativ förmåga. Regeringens chefspolicy poängterar dessutom att det viktigaste inte nödvändigtvis är att en myndighetschef är expert på det aktuella verksamhetsområdet, utan att denne har förmågan att samla den personal som krävs för att kunna genomföra regeringens politiska prioriteringar och bedriva verksamheten effektivt och rättssäkert. Myndighetscheferna bör även kunna entusiasmera och motivera sina anställda. Särskild vikt ska också läggas vid att kunna arbeta strategiskt med ledarskapet och kompetensförsörjningen i myndigheten. Ibland använder regeringen även externt rekryteringsstöd för att förbättra beslutsunderlaget.⁵⁴

Regeringen erbjuder ett introduktions- och utvecklingsprogram för alla nyblivna myndighetschefer.⁵⁵ Finansdepartementet, enheten för statlig arbetsgivarpolitik, arrangerar individuell och gemensam introduktion för nyutnämnda myndighetschefer samt ansvarar för ett gemensamt chefsutvecklingsprogram för alla myndighetschefer. Regeringskansliet erbjuder också myndighetscheferna individuellt stöd men alla utnyttjar inte denna möjlighet.⁵⁶

Många aktörer erbjuder stöd till ledarskapsutveckling

Det finns i dag många aktörer som erbjuder stöd för ledarskapsutveckling i statlig förvaltning, framför allt lärosäten och privata konsult- och utbildningsföretag. Det är dock svårt att få en överblick över omfattningen och inriktningen av stödet, eftersom ansvaret för att tillgodose behovet är delegerat till de enskilda myndigheterna.⁵⁷

Våra fokusgrupper och intervjuer ger en bild av att det finns bra stöd att ta del av när myndigheterna behöver hjälp att utveckla sitt ledarskap. Myndighetscheferna får ofta information och råd om lämpliga kurser eller program genom sina nätverk eller genom myndighetens HR-funktioner. Mellanchefer får ofta råd från kollegor i myndigheten eller från

⁵⁴ Regeringskansliet (2011) och Regeringens skrivelse (Skr. 2009/10:43). *Utnämningsspolitiken*.

⁵⁵ Regeringens skrivelse (Skr. 2009/10:43) *Utnämningsspolitiken*.

⁵⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet 2016-03-22.

⁵⁷ Statskontoret (2016a), s. 79.

kollegor i andra myndigheter. Vi har också sett exempel på att myndigheter samverkar om program för ledarskapsutveckling.

Arbetsgivarverket erbjuder genom sektormöten, utbildningar och andra insatser myndigheterna möjligheter att samverka för att utveckla ledarskapet i myndigheterna. Arbetsgivarverket erbjuder till exempel myndigheterna en aktivitetsserie i arbetsgivarsamverkan som behandlar medarbetarskapet.⁵⁸ Aktiviteten belyser hur myndigheterna kan arbeta för att utveckla medarbetarskapet, konkretiserar vad ett utvecklat medarbetarskap kan innebära och medarbetarskapets betydelse för verksamheterna. När nuvarande aktivitetsserie är slut i början av 2017 kommer drygt 40 statliga arbetsgivare att ha deltagit i utvecklingsaktiviteten.

Det pågår även utvecklingsarbeten inom ledarskapsområdet, bland annat projektet Ledare i staten. Dessutom erbjuder Arbetsgivarverket tillfällen för myndigheterna att samverka i frågor som är kopplade till utvecklingen av arbetsgivarrollen och ledarskapsfrågor. Det gör de genom bland annat sektormöten och utbildningar.

Stödmyndigheter har inrättats och lagts ned

Fram till 2012 har det funnits myndigheter med uppgift att på olika sätt stödja de andra myndigheterna i frågor om kompetensutveckling och verksamhetsutveckling. Många av dessa myndigheter har blivit kortlivade:

- Statens institut för personalutveckling (SIPU) var verksamt mellan 1979 och 1992 och erbjöd utbildningar för statliga tjänstemän. När myndigheten lades ned fortsatte verksamheten delvis i privat regi.
- Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) var verksamt mellan 1999 och 2005 och erbjöd statliga myndigheter stöd i arbetet med utvecklings och förnyelsearbete.⁵⁹
- Verket för förvaltningsutveckling (Verva) verkade mellan 2006 och 2008 och skulle bland annat samordna myndigheternas it-arbete

⁵⁸ Arbetsgivarverket (2016), s. 31 och mejl från Arbetsgivarverket 2016-04-14.

⁵⁹ SOU 2004:65.

samt stödja och utveckla arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen och verksamhetsutvecklingen i statsförvaltningen.⁶⁰

- Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) verkade mellan 2009 och 2012 och tog över delar av Vervas verksamhet. Myndigheten arbetade med direkta regeringsuppdrag som bland annat rörde den statliga värdegrunden och jämställda karriärvägar.

Erfarenheterna från dessa tidigare myndigheter visar att det har varit svårt för en ofta liten myndighet att nå ut och få genomslag för sin verksamhet. Samtidigt finns det en risk att den sidoordnade stödmyndigheten blir normerande och får tolkningsföreträde inom de områden som regeringen eller myndigheten väljer att uppmärksamma.

Det har också varit svårt att finna en stabil organisatorisk lösning för dessa stödfunktioner. I de fall satsningarna haft begränsad omfattning har de varit personberoende och därmed sårbara. Förändrade prioriteringar och inriktningar från regeringen har gjort att verksamheten fått ändrad inriktning eller avvecklats. Synen på om staten eller marknaden ska erbjuda stöd i kompetens- och verksamhetsutveckling har till exempel förändrats, vilket lett till att myndigheter inrättats och lagts ned.

4.3 Förutsättningar för att utveckla ledarskapet i staten

Myndigheterna har både ansvar och generellt sett goda förutsättningar för att utveckla ledarskapet. Regeringen kan dock genom styrningen av myndigheterna underlätta deras arbete. Det handlar i stor utsträckning om samma insatser som för att underlätta arbetet med medarbetarskap.

Delvis samma förutsättningar som för att utveckla medarbetarskap

De förutsättningar som råder för att utveckla ett aktivt medarbetarskap gäller även för ledarskapet. I kapitel 3 redovisar vi följande centrala faktorer för ett aktivt medarbetarskap:

⁶⁰ SOU 2008:22.

- en gemensam förståelse av uppdraget
- en avvägning av detaljeringsgraden i styrningen
- myndighetens interna styrning och kultur
- rätt kompetens och förståelse för rollen som statstjänsteman

Ledarna kan påverka dessa faktorer och behöver göra det för att lyckas med att främja ett aktivt medarbetarskap.

Cheferna behöver ha tid för ledarskapet

Tid är mycket viktigt för att cheferna ska kunna utöva och utveckla sitt ledarskap och för att de ska kunna ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter. Cheferna behöver ha tid till kontinuerliga diskussioner med medarbetarna om myndighetens uppdrag. En myndighetschef beskriver sig ha närmast sig frågan på följande sätt:

Jag har satt press på cheferna att nu måste ni träffa era medarbetare ofta och det får inte vara de här uppföljningssamtalen två gånger om året, utan ni måste verkligen träffa var och en.

Det krävs inte bara en kontinuerlig kontakt utan den ska helst också uppfattas som nära i myndighetens organisatoriska hierarki för att en dialog ska komma till stånd och medarbetarna ges reella förutsättningar att utveckla myndigheternas verksamhet. Vilka organisatoriska lösningar som skapar goda förutsättningar för att ta tillvara medarbetarnas kompetens i verksamhetsutvecklingen varierar mellan myndigheterna beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs. Det förändringsarbete som Arbetsförmedlingen inledde 2015 tar fasta på att chefstätheten på sikt bör ligga på 15–20 direkt underställda medarbetare per chef.⁶¹ Betydelsen av myndighetens organisatoriska struktur för att få tillstånd en dialog om myndighetens uppdrag tas också upp i våra fokusgrupper med mellanchefer:

Ska vi utveckla verksamheten måste vi göra det i grunden, alltså i det som finns på golvet. Vi behöver ha en dialog i hierarkin. Men sen hur man tar sig an det uppdraget och hur man uppfyller det, det behöver man prata om både uppåt och nedåt. Desto fler nivåer det finns, desto svårare blir det att lyckas.

⁶¹ Statskontoret 2016:5, s. 41.

Minskad administration kan frigöra tid

Chefernas tid kan i stor utsträckning ätas upp av administration vilket gör att de blir mindre närvarande i kärnverksamheten. I våra fokusgrupper med mellanchefer vittnar många om att mycket av deras tid går åt till administrativa arbetsuppgifter och att svara på frågor från medarbetare kring rutiner i administrativa system.

Mer stöd kring ekonomi, personaladministration, bokningar och beställningar skulle frigöra mer tid för att leda. Etablerade rutiner och processer i verksamheten beskrivs också som en framgångsfaktor för att skapa tid till verksamheten, eftersom man då undviker att uppfinna hjulet om och om igen. Myndighetschefer i mindre myndigheter beskriver att de får lägga mycket tid på upphandling och it-frågor och efterfrågar stöd kring detta för att få utrymme att vara ledare. En av dem uttrycker det på följande sätt:

Är det någon grupp i myndigheten som släpper lös kreativiteten och utvecklingen så är det chefsgruppen. Men chefstiden går väldigt mycket åt till administration och då är det verksamhetsutveckling som får stryka på foten.

I rapporten *Mer tid till kärnverksamheten* (2016:19) utvecklar Statskontoret vidare hur den administrativa bördan på myndigheterna kan minskas.

Små myndigheter har sämre förutsättningar

I våra fokusgrupper med myndighetschefer tas skillnaden mellan stora och små myndigheter upp. En uppenbar skillnad är att chefer i mindre myndigheter inte har samma möjlighet till kollegialt stöd som chefer i större myndigheter. Stöd i form av HR-funktioner finns inte heller utvecklat på samma sätt som i större myndigheter.

En annan aspekt är att mindre myndigheter kan ha svårt att avsätta tid och resurser för att erbjuda sina chefer externt stöd i sitt ledarskap och även för att ordna insatser för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte. Denna aspekt har tagits upp i våra intervjuer med forskare som medverkar i chefsprogrammen.

Att små myndigheter har större nytta av externt stöd i form av material och expertkompetens visade även Statskontorets utvärdering av projektet Offentligt etos. Stora myndigheter hade större förmåga än små att i den egna myndigheten arbeta med att stärka kunskapen om och förståelsen för den gemensamma värdegrunden i staten.⁶²

Samtidigt finns aspekter som ger ledarskapet i små myndigheter bättre förutsättningar att ta tillvara medarbetarnas kompetens än i större myndigheter. Avståndet är mindre mellan myndighetsledningen och medarbetarna, vilket gör det lättare att se och ta hand om enskilda medarbetares kompetens.

Arbetsgivarverket har uppmärksammat att de mindre myndigheterna har särskilda behov och förutsättningar för att bedriva en effektiv arbetsgivarpolitik. Det gör att Arbetsgivarverket för närvarande utvecklar sitt stöd till arbetsgivare med färre än 75 anställda.⁶³

Myndighetschefen har en viktig roll

Myndighetschefen har en viktig roll för att ge chefer på lägre nivå möjlighet att utforma verksamheten för att ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet. Alla myndighetschefer behöver arbeta strategiskt med rekryterings- och personalutvecklingsfrågor för att leva upp till målen för förvaltningspolitiken och kraven i myndighetsförordningen.⁶⁴

Att utveckla en myndighetskultur där enskilda medarbetare får ta större ansvar för verksamheten kan innebära – eller upplevas som – en risk för myndighetsledningen. För att våga sträva efter vinsterna på längre sikt, i form av bättre kvalitet och effektivare verksamhet, kan myndighetsledningen tvingas riskera brister på kort sikt. Det kan handla om att likvärdigheten i myndigheten hotas när olika enheter gör på olika sätt och att myndigheten inte lever upp till sitt uppdrag i alla delar. För att våga ta en sådan risk behöver myndighetschefen känna förtroende för sitt agerande från regeringen. Regeringen kan signalera tillit till myndighets-

⁶² Statskontoret 2014:22, s. 67.

⁶³ Arbetsgivarverket (2016), s. 9.

⁶⁴ Jämför SOU 2008:22, s. 145f.

chefen på olika sätt, exempelvis genom de informella kontakterna. Statskontoret kommer att behandla denna fråga vidare i den rapport om utvecklad styrning av myndigheterna som ska lämnas i november 2016.

Att lita på myndighetschefen kan i praktiken också innebära att regeringen avsätter den myndighetschef som man inte litar på. En myndighetschef beskrev i en av fokusgrupperna de problem som uppstår när regeringen inte agerar, trots att de inte känner tillit till sin myndighetschef:

Jag tycker ibland att det blir lite ljummet av alltihop, vi tar inte hand om våra talanger tillräckligt väl och inte om våra problem. Den dagen regeringen inte har tillit till mig, då ska jag plockas bort och inte sitta fyra år till och vänta ut det. Då har vi en hel myndighet som inte fungerar under en hel period. Då kanske man måste vara modigare i alla samtal.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Forskningen ger inget allmängiltigt svar på vad som är ett bra ledarskap. Förtroendeingivande ledarskap lyfts dock ofta fram som en viktig faktor för organisationens resultat och arbetsmiljö. Det uppstår när medarbetarna uppfattar att ledningen är kompetent, har integritet och är stödjande i medarbetarens utveckling.
- Chefer inom de statliga myndigheterna har ett stort ansvar för att utöva ett ledarskap som sakligt värderar kvinnors och mäns kompetens på ett likvärdigt sätt. Genom att motivera och samordna kan ledarskapet också främja en innovativ och samverkande förvaltning.
- Många myndigheter arbetar med både ledarskap och medarbetarskap som ett sätt att utveckla verksamheten. Det finns många aktörer som erbjuder stöd i dessa frågor, framför allt lärosäten och privata företag. Arbetsgivarverket erbjuder också tillfällen för myndigheterna att i samverkan utveckla dessa frågor. Det har tidigare funnits myndigheter som erbjudit stöd till exempelvis kompetensutveckling, men dessa har ofta haft svårt att nå ut med sin verksamhet och blivit kortlivade.

- Ledarskapsförmåga är centralt när regeringen rekryterar och tillsätter myndighetschefer. Myndighetschefer ska bland annat kunna entusiasmera sina anställda och arbeta strategiskt med ledarskap och kompetensförsörjning.
- Myndigheterna har både ansvar och generellt sett goda förutsättningar för att utveckla ledarskapet. Regeringen kan dock genom styrningen av myndigheterna underlätta deras arbete. De förutsättningar som råder för ett utvecklat medarbetarskap gäller även för ledarskapet.
- Tid är mycket viktigt för att cheferna ska kunna utveckla och utöva sitt ledarskap. Det behövs bland annat för att kunna föra kontinuerliga diskussioner med medarbetarna om myndighetens uppdrag. Ett arbete för att minska och förenkla administrationen på myndigheten kan frigöra sådan tid för cheferna.
- Små myndigheter har generellt sämre förutsättningar att arbeta med ledarskapsutveckling än större myndigheter. Man har inte samma stöd i form av HR-funktioner och kan ha svårare att avsätta tid för kompetensutveckling. Samtidigt kan de mindre avstånden mellan chef och medarbetare i en liten myndighet underlätta utövandet av ledarskap.
- Myndighetschefen har en viktig roll för att ge chefer på lägre nivå möjlighet att utforma verksamheten för att bättre ta tillvara medarbetares kompetens. Att utveckla en sådan myndighetskultur kan dock upplevas som en risk, och för att våga ta den risken behöver myndighetschefen känna förtroende från regeringen.

5 Statskontorets förslag

Här redovisar vi våra övergripande slutsatser och förslag om hur medarbetarskapet och ledarskapet i staten kan utvecklas.

5.1 Medarbetarskap och ledarskap fungerar överlag väl

Statskontorets sammantagna bedömning är att det finns ett aktivt medarbetarskap inom staten. Statligt anställda upplever att de har ett intressant och stimulerande arbete samt uppfattar att de har mer inflytande över sin arbetssituation och sina arbetsuppgifter än anställda inom andra sektorer gör. Det finns också en ambition hos ledarskapet inom staten att ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet.

Det förekommer dock problem i vissa verksamheter. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen arbetar redan med frågorna. Polisen kan också behöva utveckla sitt arbete och Statskontoret kommer uppmärksamma den frågan i sina kommande rapporter om ombildningen av polisen.⁶⁵ Inom universitet och högskolor är frågan starkt kopplad till frågan om akademisk frihet, vilket ger speciella förutsättningar som skiljer sig från övriga statsförvaltningen.

I den rapport om utvecklad styrning som Statskontoret ska redovisa senast den 30 november 2016 avser vi att komplettera vår analys av medarbetarskap och ledarskap i staten utifrån den omfattande enkätundersökning till arbetstagare i olika sektorer som SCB för närvarande genomför på Statskontorets uppdrag.

⁶⁵ Regeringsbeslut 2014-04-10.

5.2 Förslag inom ramen för det delegerade arbetsgivaransvaret

Även om det inte finns några tecken på generella problem när det gäller medarbetarskap och ledarskap i staten, visar vår undersökning att det finns möjligheter till ytterligare utveckling. Nedan redovisar vi våra förslag på hur arbetet kan främjas på olika sätt.

Statskontorets förslag till regeringen

Statskontoret bedömer att det inom ramen för ett bibehållet delegerat arbetsgivaransvar finns ett begränsat utrymme för regeringen att styra myndigheternas arbete med medarbetarskap och ledarskap. Arbetet behöver huvudsakligen drivas av myndigheterna var för sig och i samverkan inom ramen för Arbetsgivarverket. Regeringen kan dock förbättra myndigheternas förutsättningar att arbeta med aktivt medarbetarskap och utvecklat ledarskap genom att på olika sätt anpassa sin styrning av myndigheterna.

Var tydlig med uppdrag och förväntningar

- Statskontoret föreslår att regeringen fortsätter arbetet med att utveckla myndigheternas instruktioner så att de ger en tydlig vägledning om vad myndigheten förväntas åstadkomma och hur olika uppgifter ska prioriteras.

För att myndigheterna ska kunna ta tillvara medarbetarnas kompetens på ett ändamålsenligt sätt behöver de kunna tolka och konkretisera sitt uppdrag.

Myndighetens instruktion är det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna och det dokument där myndighetens huvudsakliga uppdrag formuleras.

För att underlätta myndigheternas arbete bör regeringen sträva efter att formulera myndighetens uppgifter i instruktionen så klart och entydigt som möjligt.

Myndighetens uppgifter preciseras emellertid inte bara i instruktionen, utan även genom uppdrag i regleringsbrev och genom särskilda regeringsbeslut. Det är därför också viktigt att myndigheten har möjlighet att föra en dialog med regeringen om det samlade uppdraget, vad myndigheten förväntas åstadkomma och hur olika uppgifter ska prioriteras.

Fortsätt utveckla värdegrundsarbetet

- Statskontoret föreslår att det även fortsättningsvis ska finnas en samlad funktion för värdegrundsfrågor i staten. Oavsett organisatorisk form är det viktigt att skänka arbetet med värdegrundsfrågor ökad kontinuitet och stabilitet.

Att säkerställa att alla anställda är väl förtrogna med den gemensamma statliga värdegrunden är myndighetsledningens ansvar. Om regeringen vill ha möjligheten att påverka myndigheternas värdegrundsarbete, kan ansvaret dock inte lämnas helt till myndigheterna inom ramen för den delegerade arbetsgivarpolitiken.

Värdegrundsdelegationens mandat löper ut vid utgången av 2016 och delegationen kommer att lämna en rapport om sitt arbete till Regeringskansliet senast den sista december 2016.⁶⁶

Statskontorets bedömning är att det också efter utgången av 2016 kommer att finnas ett behov av ett gemensamt arbete med värdegrundsfrågor. Statskontoret föreslår därför att det även fortsättningsvis ska finnas en samlad statlig funktion som ansvarar för att hålla diskussionen om värdegrunden levande samt informera och bedriva olika utåtriktade insatser.

Värdegrundsfrågorna är för begränsade för att motivera en särskild myndighet för bara dessa frågor. Statskontoret har inte heller funnit det motiverat att föreslå en myndighet med ett samlat ansvar för att stödja myndigheternas arbete med verksamhetsutveckling, och då inkludera frågor om medarbetarskap, ledarskap och värdegrund.

⁶⁶ Regeringsbeslut 2012-12-20.

Samtidigt är det viktigt att finna en organisatorisk lösning som ger kontinuitet och stabilitet åt värdegrundsarbetet. Det kan enligt Statskontoret åstadkommas genom att regeringen antingen ger Värdegrundsdelegation ett mer långsiktigt mandat eller placerar frågorna inom en befintlig myndighet.

Frigör tid för medarbetarskap och ledarskap

- Statskontoret föreslår att regeringen fortlöpande arbetar för att minska och förebygga onödigt tidskrävande administration i syfte att frigöra mer tid för att utöva ledarskap och medarbetarskap.

Chefer behöver tid för att utöva sitt ledarskap och ta tillvara medarbetarnas kompetens. Ibland tas dock chefernas tid upp av onödigt betungande administration vilket gör att de blir mindre närvarande i verksamheten. Även medarbetare kan vara belastade av onödigt tidskrävande administration som hindrar dem från att utnyttja sin kompetens fullt ut.

Statskontoret ger i rapporten *Mer tid till kärnverksamheten* (Statskontoret 2016:19) ett antal förslag. Dessa tar upp hur regeringen kan arbeta för att minska och förebygga onödigt tidskrävande administration för att frigöra tid för myndigheternas kärnverksamhet. Vi bedömer att dessa förslag också är relevanta för myndigheternas arbete med att utveckla medarbetarskap och ledarskap.

Statskontorets förslag till myndigheterna

Ansvar för att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenheter vilar i första hand på myndigheterna. Genom att skapa en gemensam förståelse för uppdraget och frigöra tid för ledarskap kan myndigheterna förbättra förutsättningarna för ett utvecklat medarbetarskap och ledarskap.

Arbeta aktivt med att skapa samsyn om uppdraget

- Statskontoret föreslår att myndigheternas ledning skapar förutsättningar för en intern samsyn kring uppdraget genom att ta ansvaret för att uttolka och föra en kontinuerlig dialog om uppdraget.

En grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna ta tillvara medarbetarnas kompetens är att det finns en samsyn inom myndigheten om vilka de huvudsakliga uppgifterna är och vilket syfte verksamheten har.

Myndighetschefen har det slutgiltiga ansvaret för att tolka och förmedla uppdraget till medarbetarna. För att samsyn ska uppnås behöver det dock också föras en aktiv dialog mellan chefer samt mellan chefer och medarbetare om myndighetens uppdrag. På så sätt kan myndigheten uppnå en samsyn kring uppdraget och säkerställa att verksamheten i olika delar rör sig mot samma mål.

Frigör tid för mellanchefernas ledarskap

- Statskontoret föreslår att myndigheternas ledning fortlöpande arbetar för att minska och förebygga onödigt tidskrävande administration för mellanchefer i syfte att frigöra mer tid för att utöva ledarskap.

Statskontoret gör bedömningen att mellanchefer i statliga myndigheter är särskilt belastade av onödigt tidskrävande administration. Det gör att de blir mindre närvarande i kärnverksamheten. Myndigheterna kan av denna anledning behöva motverka onödig administration och utveckla ändamålsenliga system för att frigöra mer tid för mellancheferna att utöva ledarskap. Statskontoret diskuterar detta ytterligare i rapporten Mer tid till kärnverksamheten (Statskontoret 2016:19).

Statskontorets förslag till Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverkets arbete och inriktning bestäms av Arbetsgivarverkets medlemmar. Statskontoret vill dock uppmärksamma ett särskilt behov som har lyfts inom ramen för utredningen.

Prioritera erfarenhetsutbyte för statliga ledare

- Statskontoret föreslår att Arbetsgivarverket fortsätter att utveckla stöd för ledare i staten, företrädesvis genom att underlätta kollegial samverkan eller att bilda och upprätthålla nätverk.

Vi har i utredningen sett att chefer i staten har ett behov av att samtala och utbyta erfarenheter med varandra. Även om det redan i dag finns utvecklingsprogram och formella nätverk som fyller denna funktion kan formerna för stödet behöva utvecklas och stöd inom nya områden behöva tillkomma. Statskontoret föreslår av denna anledning att Arbetsgivarverket särskilt bör uppmärksamma behovet av denna form av erfarenhetsutbyte i arbetet med att stödja ledare i staten.

5.3 Se över det delegerade arbetsgivaransvaret

Hittills har vi diskuterat hur medarbetarskap och ledarskap i staten kan utvecklas inom ramen för den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Om regeringen vill ta ett ökat ansvar för dessa frågor finns det dock enligt Statskontoret anledning för regeringen att ta ett större grepp och se över hela delegeringen.

Vägval för arbetsgivarpolitiken

Gränsen mellan vad som är förvaltningspolitik och arbetsgivarpolitik är inte skarp och kan dessutom flyttas över tid. Det finns visserligen en hård kärna inom arbetsgivarpolitiken som utgörs av exempelvis personal- och chefsförsörjning, kompetensutveckling och anställningsvillkor. Men vissa frågor ligger i gränslandet mellan arbetsgivarpolitik och förvaltningspolitik. Regeringen har flera gånger tagit initiativ som kan sägas ligga i gränslandet mellan dessa två politikområden.

Gränsen för den arbetsgivarpolitiska delegeringen har diskuterats i flera sammanhang på senare tid. Arbetsgivarverkets styrelseordförande har exempelvis initierat en diskussion om hur delegeringen skulle kunna

utökas genom att Arbetsgivarverket skulle kunna ta ett större ansvar för frågor som kompetensutveckling och it.⁶⁷

Samtidigt har vi också kunnat se att regeringen tagit egna initiativ inom delegerade områden, till exempel när det gäller myndigheternas lokalisering. Regeringens beslut om att myndigheterna ska vända sig till Statens servicecenter för sin löneadministration kan också sägas vara ett sådant initiativ.

Statskontoret har tidigare fört resonemang om att den arbetsgivarpolitiska delegeringen behöver ses över eftersom regeringens behov av att prioritera och snabbare få genomslag för sin politik har ökat.⁶⁸

Utvärdera delegeringen

- Statskontoret föreslår att regeringen låter utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen och Arbetsgivarverkets roll.

För att regeringen ska kunna göra ett mer medvetet vägval om den arbetsgivarpolitiska delegeringen och för att visa på konsekvenserna av ett sådant vägval föreslår Statskontoret att regeringen låter utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen inklusive Arbetsgivarverkets roll. Statskontoret kan konstatera att det saknas aktuell kunskap om hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten fungerar. Den senaste samlade utvärderingen gjordes 2002.⁶⁹

Utvärderingen bör inriktas mot att bedöma hur relevant den nuvarande arbetsgivarpolitiska delegeringen och Arbetsgivarverkets roll är, utifrån målen för arbetsgivarpolitiken och regeringens behov av att styra myndigheterna.

I utvärderingen bör ingå att analysera hur det stöd som Värdegrundsdelegationen och dess föregångare har erbjudit myndigheterna har förhållit sig till Arbetsgivarverkets roll. Det innebär också att analysera om styrningen har lett till en rimlig balans mellan att å ena sidan stödja de enskilda myndigheterna att utforma sin arbetsgivarpolitik och å andra

⁶⁷ Arbetsgivarverket (2014).

⁶⁸ Statskontoret (2015b), s. 39.

⁶⁹ SOU 2002:32.

sidan att den samlade arbetsgivarpolitiken präglas av en helhetssyn. Helhetssynen innebär att myndigheterna ser sig som del i ett större sammanhang och förmår att slå vakt om gemensamma värden och i samverkan samordna och utveckla den gemensamma arbetsgivarpolitiken.

Dessutom bör det ingå att bedöma vilka konsekvenser en förändring av delegeringen kan få för till exempel de centrala kollektivavtalsförhandlingarna inom det statliga avtalsområdet, de enskilda myndigheternas arbete med kompetensförsörjning samt för myndigheternas möjlighet att skapa goda arbetsvillkor och utveckla medarbetarnas kompetens när verksamheten förändras, utvecklas och ställer nya krav.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y. och Stenlås, N.(2016) *Professions under siege*. Statsvetenskaplig tidskrift 2016:1.
- Aftonbladet 2015-09-01 *Hemtjänsten hinner inte med de äldre*.
- Arbetsgivarverket (2007) *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*.
- Arbetsgivarverket (2009) *Chef i staten – din roll som arbetsgivare*.
- Arbetsgivarverket (2012) *Strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken*.
- Arbetsgivarverket (2014) *Arbetsgivarverket 20 år 1994–2014*.
- Arbetsgivarverket 2014:6 *Arbetsmiljön i statlig sektor år 2013*.
- Arbetsgivarverket (2015a) *Strategi för statliga arbetsgivare*.
- Arbetsgivarverket (2015b) *Verksamhetsberättelse 2014*.
- Arbetsgivarverket (2016) *Årsredovisning 2015*.
- Arbetsmiljöverket 2016:2 *Kvinnors och mäns arbetsvillkor – betydelsen av organisatoriska faktorer och psykosocial arbetsmiljö för arbets- och hälsorelaterade utfall, kunskapssammanställning*.
- Borås tidning 2015-09-04 *Detaljstyrning hotar hemtjänsten*.
- Brante, T, Johnsson, E., Olofsson, G. och Svensson, L. (2015) *Professionerna i kunskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Liber.
- Cho, J. C. och Ringquist, E.J (2010) Managerial trustworthiness and organizational outcomes. *Journal of Public Administration Research* 21.

Kecklund G, Dahlgren A, Åkerstedt T (2002) *Undersökning av förtroendearbetstid: Vad betyder inflytande över arbetstiden för stress, hälsa och välmående?* Stressforskningsinstitutet, rapport 305.

Lubanski, N., Klæsøe, B. och Johns, L. (2015) *Välfärdsinnovation*, Studentlitteratur.

Niemann, C. (2013) *Villkorat förtroende – normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.*

Polistidningen 2015-02 *Det gör ont i polissjälén*,
<http://polistidningen.se/2015/02/det-gor-ont-i-polissjalen-2/> (hämtad 2016-05-19).

Regeringsbeslut 2012-12-20, bilaga *Forum för främjande av värdegrundsarbetet i statsförvaltningen*, Värdegrundsdelegationen.

Regeringsbeslut 2014-04-10 *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera ombildningen av polisen.*

Regeringsbeslut 2016-02-04 *Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning.*

Regeringskansliet (2011) *Regeringens chefspolicy för myndighetschefer – kvalitet i den statliga chefsförsörjningen.*

Regeringskansliets seminarium 2015-02-04 *Ny styrning av välfärden – bortom new public management*,
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/ny-styrning-av-valfarden---bortom-new-public-management/> (hämtad 2016-01-27).

Regnö, K. (2013) *Det osynliggjorda ledarskapet – kvinnliga chefer i majoritet.*

SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering.*

SOU 2003:16 *Mansdominans i förändring.*

SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse.*

SOU 2008:22 *Ett stabsstöd i tiden.*

SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor.*

SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.*

Socialdepartementet (2015). *Könsfördelningen i statliga myndigheters styrelser och insynsråd m.m.*

Statskontoret 2009:19 *Den nya Försäkringskassan.*

Statskontoret (2010) *Värdegrunden i staten – en nulägesbild.*

Statskontoret 2011:8 *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen.*

Statskontoret 2012:3 *Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket.*

Statskontoret (2013a) *Attraktiv och föredömlig – en studie om staten som arbetsgivare.*

Statskontoret (2013b) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.*

Statskontoret 2013:20 *Myndighetsanalys av Kommerskollegium.*

Statskontoret 2014:22 *Utvärdering av Offentligt etos.*

Statskontoret (2015a) *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet.*

Statskontoret (2015b) *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning.*

Statskontoret 2015:16 *Myndighetsanalys av Statens skolverk.*

Statskontoret 2015:20 *Myndighetsanalys av Statens musikverk.*

Statskontoret 2015:101 *Könsfördelningen i myndigheternas ledningsgrupper – läget i början av 2014.*

Statskontoret (2016a) *Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktknära forskningsmiljöer.*

Statskontoret 2016:5 *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.*

Statskontoret 2016:6 *Myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket.*

Statskontoret 2016:15 *Inrättandet av Upphandlingsmyndigheten – en delredovisning.*

Statskontoret 2016:18 *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet.*

Sveningsson, S & Alvesson, M. (2010) *Ledarskap.*

Sveningsson S. (2011) *Ledarskap – sociala processer i en kulturell kontext.* I Lind & Ivarsson Westerberg (red) *Ledning av företag och förvaltningar*, fjärde upplagan.

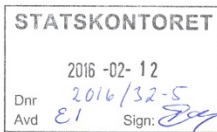
Värdegrundsdelegationen (2013) *Den gemensamma värdegrunden för statsanställda.* S2013.011.

Øllgaard Bentzen, T. 2015 *Syv springende punkter på vejen til tillid*, 2015-01-14, <http://denoffentlige.dk> (hämtad 2016-05-30).

Uppdraget



Finansdepartementet



Regeringsbeslut

III 2

2016-02-04

Fi2016/00372/SFÖ (delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet.

Statskontoret ska

- identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur statliga myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras,
- analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara, vilka krav det ställer på ledarskapet samt hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för en innovativ och samverkande förvaltning,
- analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv,
- kartlägga den statliga styrningen av kommuner och landsting, övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen på enskilda kommuner och landsting,
- analysera och föreslå hur staten sammanhållet kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting, samt
- analysera behovet av ytterligare samverkan genom att sluta avtal inom kommunsektorn.

Bakgrund

Sedan 1990-talets början har många åtgärder genomförts i syfte att effektivisera offentlig verksamhet. Reformen har genomförts som bl.a. kännetecknas av fokus på resultat, decentralisering, ekonomisk ramstyrning, delegerat ansvar för budget, kompetensförsörjning och organisation samt större fokus på medborgarnas behov. Till detta har

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 24

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

kopplats krav på förbättrad uppföljning för att svara upp mot ökade behov av information och kontroll. Flera av dessa reformer har bidragit till att Sverige har en effektiv förvaltning. I en del avseenden har dock reformerna medfört negativa effekter, såsom ökad administration och snedvridna incitament.

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

I budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) bedömde regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter behövde utvecklas i vissa avseenden. Bakgrunden var de brister och problem som hade uppmärksammats i Riksrevisionens årliga rapporter för 2005 och 2006, och i Styrutredningens (SOU 2007:75) respektive Förvaltningskommitténs (SOU 2008:118) betänkanden. För att komma till rätta med bristerna och åstadkomma en mer långsiktig och strategisk orientering ville regeringen i högre grad anpassa sin styrning efter varje verksamhets karaktär och styrbehov.

Regeringen har inom flera områden utvecklat styrningen och uppföljningen av myndigheter och verksamheter. En verksamhetsanpassad styrning har fått genomslag bl.a. i hur instruktioner och regleringsbrev används. Förändringarna har beskrivits i bl.a. konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU10 och i Statskontorets rapport, Stärk kedjan, 2013.

Regeringen har därefter uttryckt bl.a. i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande än vad som gäller i dag. Detaljstyrningen ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Inriktningen är att skapa bästa möjliga förutsättningar för den offentliga förvaltningen att förverkliga regeringens politik, att utföra sina uppgifter i övrigt samt att upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet, jämlikhet, jämställdhet och medborgarperspektivet.

I enlighet med 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör regeringens styrning av statliga myndigheter vidare vara tydlig, inriktad mot verksamhetens resultat och verksamhetsanpassad. Det är också väsentligt att i större utsträckning se till helheten i utformningen av den statliga styrningen. Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser och med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser, m.m. Vidare är det angeläget att fortsätta utveckla uppföljningen av den offentliga förvaltningens utveckling.

Sammanfattningsvis bör regeringens styrning inriktas på att bli mer strategisk. Detta för att uppfylla regeringens mål för statsförvaltningen om en innovativ och samverkande förvaltning som är rättssäker och

effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Statens styrning av kommuner och landsting

Sverige är en enhetsstat med ett långtgående kommunalt självstyre. Kommuner och landsting ansvarar för många av de verksamheter som medborgarna möter i det dagliga livet bl.a. skola, förskola, äldreomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Även om de uppvisar stora skillnader, t.ex. när det gäller befolkning, demografi, geografiska förutsättningar och antal anställda så har de ansvar för samma uppgifter. Staten har möjligheter att styra de kommunala verksamheterna för att säkerställa att nationella mål och likvärdighet uppnås.

I regeringsformen (RF) fastställs grunderna för det kommunala självstyret och hur staten i sin styrning ska förhålla sig till detta. Styrningen av den kommunala sektorn ska ske genom lag och den ska vara proportionerlig (8 kap. 2 § 3 och 14 kap. 3 § RF). Viss lagstiftning kan delegeras genom bemyndiganden från riksdagen till regeringen som i sin tur kan ge de statliga myndigheterna möjligheter att meddela föreskrifter. Enligt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter ska regeringens medgivande inhämtas innan beslut fattas om föreskrifter som kan få inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting. Det förekommer också annan styrning, t.ex. genom överenskommelser, handlingsplaner och specialdestinerade statsbidrag. Dessutom utövar staten sin styrning genom uppföljning, tillsyn och utvärdering av de kommunala verksamheterna.

Ansvarskommittén anger i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) att den statliga styrningen av kommunsektorn blivit allt mer komplicerad, sektoriserad och bristfälligt samordnad vilket medfört negativa effekter för kommunsektorn. Vidare anger kommittén att det i praktiken är omöjligt att överblicka vilka effekter styrningen ger. Sammantaget ökar detta risken för dels att de offentliga medlen inte används effektivt eller leder till de effekter som varit avsedda, dels att kommuner och landsting tvingas använda resurser från viktiga områden, som skola och omsorg, för att möta upp statliga krav på t.ex. uppföljning och tillsyn.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömde regeringen att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande och långsiktig statlig styrning av den kommunala sektorn.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 uttryckt att det mot bakgrund av förändringar i omvärlden även i framtiden måste skapas utrymme för att kommunerna och landstingen ska kunna ta sig an nya uppgifter, utveckla, tillhandahålla och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet. Kommunerna och landstingen behöver

därför goda förutsättningar att hantera utvecklingen i omvärlden och de utmaningar som dessa ställer kommunerna och landstingen inför.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en övergripande kartläggning av hur staten följer upp kommunerna och deras verksamheter. Uppdraget redovisades i rapporten Informationsförsörjning om kommuner (2014:26). En del av uppdraget omfattade också att kartlägga möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och av staten använda styrformer. Statskontoret konstaterar att det finns relativt få analyser och studier av olika statliga styrformer ur ett tvärsankt eller sektorsövergripande perspektiv.

Skälen för regeringens beslut

Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Den offentliga förvaltningen möter löpande utmaningar i form av t.ex. den demografiska utvecklingen, migrationsströmmar, medborgarnas förändrade förväntningar på service och allt mer komplexa samhällsproblem. Detta ställer stora krav på både organisationerna i sig och på verksamheterna. När det gäller kommuner och landsting varierar dessutom förutsättningarna t.ex. avseende geografiskt läge och storlek, samt befolkningens storlek och sammansättning. Detta innebär stora skillnader när det gäller de kommunala organisationernas kapacitet och förmåga att hantera den statliga styrningen.

Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2016 aviserat att ett arbete ska initieras med att stimulera metodutveckling och utveckla styrning och uppföljning. Det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. En minskad detaljstyrning ger större utrymme för strategisk styrning. Kvaliteten i den offentliga förvaltningen är avhängig en tydlig och verksamhetsanpassad styrning som bygger på tillit.

Under våren 2015 genomförde Finansdepartementet nio s.k. kunskapsseminarier i syfte att närmare precisera angelägna utvecklingsbehov i den offentliga förvaltningen. Återkommande frågor i diskussionerna med forskare, fackliga företrädare och offentliga arbetsgivare var behovet av att stärka tilliten som utgångspunkt för styrning på alla nivåer, effektivisera och minska eventuell onödig administration för att frigöra mer tid för kärnuppgifter. Andra frågor som berördes var behovet av att i ökad grad ta till vara medarbetarnas kompetens och erfarenheter, och att öka utrymmet för strategisk styrning bl.a. genom minskad detaljstyrning och ökad långsiktighet.

Statskontoret har vidare i sin rapport Vägen till en lärande och effektiv förvaltning (2015:104) identifierat ett antal utmaningar och större förändringar i omvärlden som Statskontoret bedömer kan få konsekvenser för den svenska förvaltningen och dess framtida utveckling. Utifrån dessa utmaningar och förändringar har Statskontoret identifierat tre områden där det finns mer strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov. De tre områdena är mer tillitsbaserad styrning av myndigheterna, utveckling av samverkan och koordinering i förvaltningen samt bättre förutsättningar för omprövning av det statliga åtagandet. Statskontoret har också identifierat att frågan om relationen mellan stat och kommun är en av de största utmaningarna för den offentliga sektorn på längre sikt.

Såväl Ekonomistyrningsverket som Statskontoret har i flera rapporter under de senaste åren analyserat styrningsfrågor i statsförvaltningen avseende bl.a. effektivisering av kärnverksamheten, behov av att stärka helhetsperspektivet i styrningen och mer ändamålsenlig samverkan.

Det finns behov av ytterligare analys och konkreta förslag som stärker den inriktning av styrningen som regeringen eftersträvar för den statliga förvaltningen och som tar tillvara digitaliseringens möjligheter.

En viktig utgångspunkt är att styrningen av kommuner och landsting är effektiv, både för stat och kommun, och att den t.ex. kan bidra till en större likvärdighet. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting behöver regeringen kunskap om hur styrningen utvecklas. Dessutom behövs kunskap om styrningens effektivitet t.ex. när det gäller resultat i verksamheterna men även avseende konsekvenser på kommuner och landsting, deras förmåga att hantera och implementera styrningen och hur administrationen påverkas. Vidare behövs det kunskap om hur kommunernas och landstingens prioriteringar, utrymme för verksamhetsutveckling och möjligheter till anpassning till lokala och regionala förutsättningar påverkas.

Som grund för det fortsatta utvecklingsarbetet behövs ett aktuellt sammanställt underlag av hur statens styrning av kommuner och landsting ser ut när det gäller hur omfattande, diversifierad och detaljerad den är. Till största delen sker statens styrning sektorsvis vilket gör att mycket av den kunskap som finns om statens styrning avgränsas till respektive sektor men saknas när det gäller de sammantagna konsekvenserna av statens styrning.

Statskontorets uppdrag syftar till att ge ett fördjupat underlag för regeringens fortsatta utvecklingsarbete om styrning.

Närmare om uppdraget

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

Mer tid till kärnverksamheten

Statskontoret ska identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras i syfte att frigöra mer resurser för kärnverksamheten.

Analysen ska belysa vilken nytta administrativa krav för med sig för myndigheter och regeringen, t.ex. när det gäller rättssäkerhet och uppföljningsbehov. Samtidigt ska analysen ta hänsyn till myndigheters kostnader för att leva upp till administrativa krav, regeringens återrapporteringskrav och andra myndigheters krav m.m., t.ex. i form av resursåtgång för att ta fram och bearbeta information och omfattningen av den administration som genereras i myndigheterna. Statskontoret ska identifiera onödigt tidskrävande administration, s.k. tidstjuvar, som myndigheten själv inte kan påverka respektive sådana tidstjuvar som myndigheterna själva kan påverka och arbeta med att ta bort.

I uppdraget ingår också att identifiera, analysera och, i den mån det är möjligt, uppmärksamma regeringen på sätt att minska den administration som följer av EU:s återrapporteringskrav.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

Medarbetares kompetens och utvecklat ledarskap

Statskontoret ska analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara i myndigheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning av olika verksamheter. Ett aktivt medarbetarskap förutsätter ett ledarskap som möjliggör detta. Statskontoret ska därför även analysera vilka krav som bör ställas på ett ledarskap som tar tillvara och stärker medarbetares kompetens och erfarenhet och med beaktande av ett jämställdhetsperspektiv. Statskontoret ska också föreslå hur statliga ledares kompetens bör utvecklas så att statsförvaltningen stärks i dess förmåga att vara innovativ och samverkande i enlighet med det förvaltningspolitiska målet som det uttrycks i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Syftet är att identifiera centrala faktorer som bygger ett starkt och framgångsrikt ledarskap. Vidare ska Statskontoret föreslå hur arbetet med ledarskapsfrågorna kan stimuleras ytterligare.

Statskontoret ska efter samråd med Arbetsgivarverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

Utvecklad styrning

Statskontoret ska analysera och föreslå inom vilka verksamhetsområden det finns ett särskilt behov att utveckla en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. I uppdraget ingår också att analysera behovet av styrning av samverkan mellan myndigheter i syfte att få till en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering över organisatoriska gränser.

I uppdraget ingår att genom några fallstudier analysera hur regeringens styrning utformas i dag och hur den förhåller sig till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling kan tillgodoses. Analysen ska omfatta bl.a. styrning genom lagar och förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag, uppföljning och utvärdering. Användningen av informella kontakter ska ingå i analysen. Fallstudier ska inte inkludera sådan verksamhet där det i stor omfattning förekommer uppgifter som omfattas av sekretess.

Statskontoret ska även undersöka om det är möjligt och lämpligt att utveckla regeringens styrning med utgångspunkt från en grupp av myndigheter med gemensamma nämnare, t.ex. myndigheter med många medborgarkontakter respektive verksamhet nära kopplad till kommuner.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Statens styrning av kommunal verksamhet

Den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting

Statskontoret ges i uppdrag att kartlägga den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker som en följd av EU-medlemskapet. Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret kartlägga:

- styrning när det gäller lagstiftning, myndighetsföreskrifter, allmänna råd, tillsyn och uppföljning,
- annan styrning, t.ex. överenskommelser, handlingsplaner, specialdestinerade statsbidrag,

- bemyndiganden som ges till statliga myndigheter att meddela föreskrifter och i vilken utsträckning myndigheterna utnyttjar dessa,
- skillnader mellan olika verksamhetsområden, t.ex. avseende hur den statliga styrningen tillkommer, vem som beslutar om styrningen och regleringen av tillsyn och uppföljning,
- eventuella skillnader i styrningen mellan olika verksamhetsområden beroende på i vilken utsträckning förekomsten av EU-lagstiftning, eller olika krav från EU inom området, och
- omfattningen av styrning avseende kommunernas och landstingens icke obligatoriska verksamheter.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret i särskild ordning redovisa omfattningen och detaljeringsgraden av de åligganden som sammantaget lagts på kommuner och landsting. Erfarenheter av motsvarande kartläggningar i övriga nordiska länder ska särskilt tas tillvara.

Statskontoret ska utifrån kartläggningen även översiktligt belysa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting över tid.

Statskontoret ska vidare i samband med kartläggning av myndigheternas bemyndiganden och föreskrifter särskilt redovisa tillämpningen av förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

I uppdraget ingår även att redovisa övergripande slutsatser utifrån kartläggningen.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting

Kommuner och landsting har olika förutsättningar bl.a. beroende på deras geografiska läge, befolkningens storlek, demografi och geografisk omfattning. Sammantaget påverkar detta kommunernas och landstingens förmåga att hantera den statliga styrningen. Statskontoret ska i dialog med enskilda kommuner och landsting övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen för enskilda kommuner och landsting, t.ex. när det gäller deras prioriteringar, eventuell ökad administration och möjligheter att utveckla verksamheterna.

Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret översiktligt analysera i vad mån möjligheten att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet påverkas av den statliga styrningen. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker från EU. I uppdraget ingår inte att

värdera enskilda styrmedel eller styrningen av enskilda verksamhetsområden.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Samlad uppföljning av den statliga styrningen

Statskontoret ska analysera och föreslå hur staten samlat, på en övergripande nivå, kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Inom ramen för detta uppdrag ska särskilt möjligheterna att använda befintlig information beaktas, t.ex. informationsförsörjning inom olika verksamhetsområden eller information som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samlar in. Om Statskontoret konstaterar att viss information saknas som är av sådan karaktär att myndigheten bedömer den som nödvändig för att säkerställa en relevant uppföljning, ska Statskontoret ge förslag på hur denna information kan säkerställas.

Statskontoret ska under arbetets gång i samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) anordna ett seminarium om statens styrning av kommunerna. Statskontoret ska också inhämta synpunkter och föra en dialog med enskilda kommuner och landsting och SKL samt berörda statliga myndigheter.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2016.

Kommunal samverkan

En möjlighet för kommunerna att möta sina utmaningar är genom interkommunal samverkan. Sådan samverkan kan ske i formaliserade former men även till viss del genom avtalssamverkan. Det behöver analyseras inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. Statskontoret ska därför, i dialog med enskilda kommuner, analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Gennomförande

Statskontoret ska för samtliga uppdrag löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets fortskridande.

Statskontoret ska för samtliga uppdrag som rör kommunsektorn under arbetets gång även inhämta synpunkter från och föra en dialog med SKL.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Ann Lemne

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet
Justitiedepartementet/LP
Utrikesdepartementet/PLAN
Försvarsdepartementet/ESL
Socialdepartementet/SAM
Finansdepartementet/BA1, BA3, BA Tot, E2, EK, K och ESA
Utbildningsdepartementet/BS
Miljödepartementet/S
Näringsdepartementet/KLS
Kulturdepartementet/LS
Arbetsmarknadsdepartementet/SV
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/FCK
Arbetsgivarverket
Ekonomistyrningsverket
OFR/S, P, O
Saco-S
Seko
Sveriges Kommuner och Landsting