

## Modell för styrning av offentlig verksamhet

I oktober månads Tankar om styrning 2018 hävdade Lennart Wittberg att det inte behöver finnas någon motsättning mellan kontroll eller uppföljning och tillit. Det handlar istället om ett val mellan en styrning som bygger tillit och en styrning som förstör tillit. Lennart har i många år varit en viktig kraft i Skatteverkets strategiska utvecklingsarbete där en utgångspunkt har varit att visa tillit till medborgarna som skattebetalare samtidigt som man arbetat med regelförenklingar, bättre service och en mera ändamålsenlig kontroll som sammantaget stärkt förtroendet för Skatteverket. Han konstaterar bland annat att kontroll kan stärka förtroendet för den som utför kontrollen, om den utförs på rätt sätt.

Den syn man har på relationen mellan arbetsgivare och medarbetare kan, menar Wittberg, inte på något grundläggande plan avvika från hur man ser på relationen mellan en myndighet som utövar kontroll och medborgarna respektive företagarna. Styrning och uppföljning behövs och rätt utförd ökar det tilliten vilket i sin tur ökar effektiviteten och trivseln.

Rationell tillit ställer krav på alla inblandade. Därför kan inte "tillitsbaserad styrning" ses som en styrmodell. Tillit handlar om ett ömsesidigt beroende och ett ömsesidigt kontrakt om att alla parter gör det som man förväntas göra. Då behöver styrningen utformas genom en dialog mellan alla berörda parter.

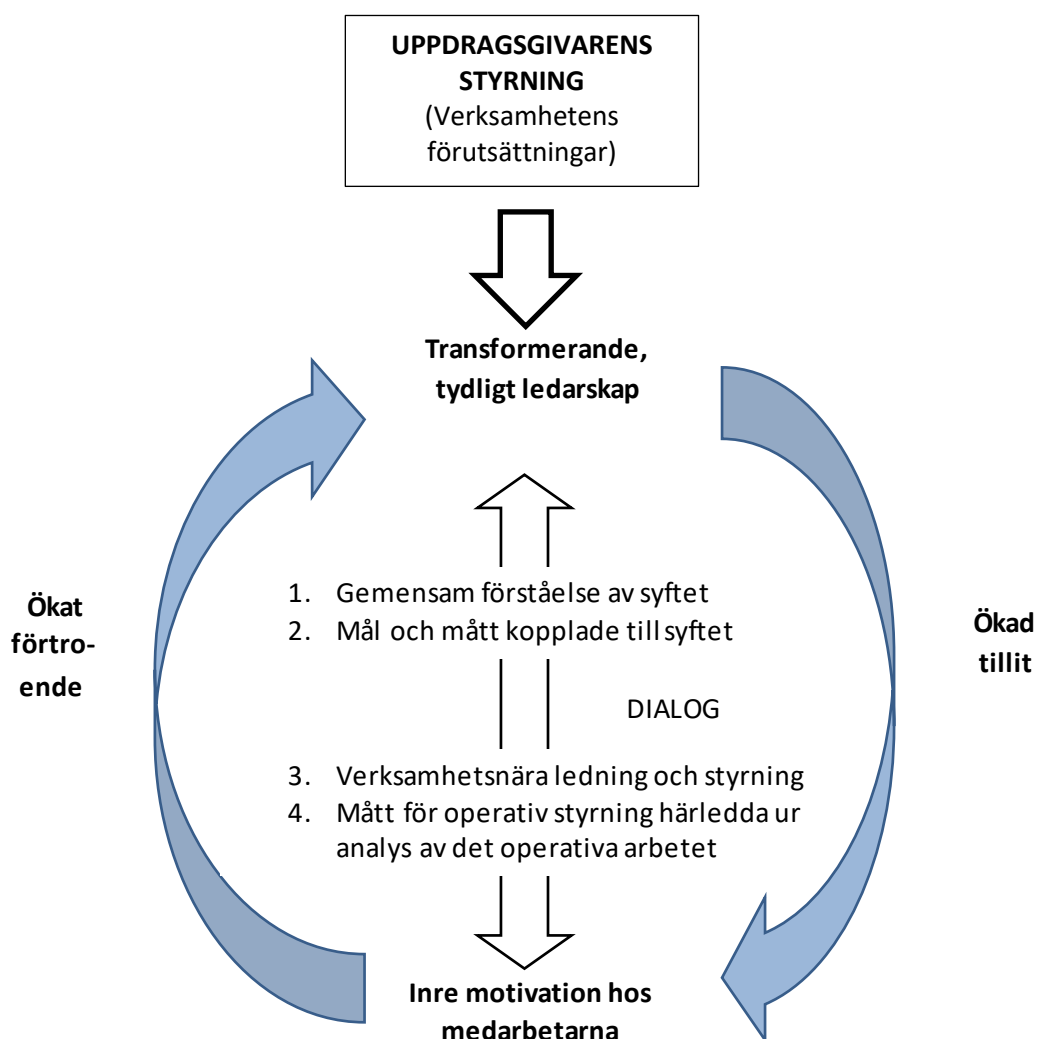
Av dessa skäl ser Wittberg "tillitsbaserad styrning" som ett olyckligt begrepp. Det ger intryck av att vara en styrmetod eller en styrmodell vilket det inte är. Istället handlar det om ett val mellan att styra på sätt som ökar tilliten eller styra på sätt som minskar tilliten. Det valet borde vara enkelt. Det är enkelt att styra på sätt som minskar tilliten. Att styra på sätt som ökar tilliten är svårare men kan också ge mycket stora vinster.

Det är lätt att instämma i den syn som Wittberg framför. Den ligger också till grund för hur vi i Effektiv styrning ser på styrningens utformning.

I min bok "Vad är problemet? Om effektiv styrning av offentlig sektor" (2018) återfinns nedanstående modell – här dock kompletterad med uppdragsgivarens styrning, då figuren i boken relaterade till den myndighetsinterna styrningen.

Tanken med figuren är att illustrera att med rätt ledarskap, dialog kring syfte, mål och mätsystem samt en verksamhetsnära ledning och styrning där medarbetarna själva kan se när de gör ett bra jobb i förhållande till syftet med verksamheten, så skapas en god cirkel som successivt gör att medarbetarna får ökat förtroende för ledningen och ledningen kan känna ökad tillit till medarbetarna. Tillit är således ett **utfall** från en genomtänkt styrning som har fokus på syftet med uppdraget och som mäter rätt saker i förhållande till syftet. Detta är också något som har starkt stöd i beteendevetenskaplig forskning.

Uppdragsgivarens (främst regering och riksdag) styrning i form av mål, lagar och föreskrifter ger samtidigt förutsättningarna för verksamheten. Det är inte självklart att dessa förutsättningar är optimala varken utifrån syftet med verksamheten eller utifrån önskan om en mera tillitsbaserad styrning. De kan tvärtom vara kontraproduktiva.



I boken illustrerades detta bland annat med styrningen av Arbetsförmedlingen. Med de restriktioner som regelverk, ersättningssystem (till förmedlingens klienter) m.m. innebär är det inte lätt för Arbetsförmedlingen att ge ett effektivt och ändamålsenligt stöd till de arbets sökande. Ett annat exempel på ifrågasättande av uppdragsgivarens styrning ges i en debattartikel i Dagens Nyheter. Där hävdas att Danmark är framgångsrikare som forskningsnation än vad Sverige är:<sup>1</sup>

*”Med bildandet av Danmarks Grundforskningsfond 1991 fick framgångsrika forskargrupper långsiktig finansiering med stor frihet att utveckla djärva idéer utan krav på kortsiktig nytta. Uthållig långsiktig finansiering, tilltro till duktiga forskare, och i hög utsträckning frånvaro av detaljerad styrning har utan tvekan utgjort framgångsrika faktorer.”*

Tyvärr är forskningen kring styrning av offentliga verksamheter begränsad och det saknas ett ramverk för analys och utformning av en mera ändamålsenlig styrning. Till detta finns det anledning att

<sup>1</sup> ”Nästa regering, lär av den danska forskningspolitiken”, Christina Moberg, professor emeritus i organisk kemi vid KTH. Ledamot av Danska grundforskningsfondens styrelse. Dagens Nyheter den 3 januari 2019.

återkomma. Här kommer diskussionen tills vidare att begränsas till den interna styrningen i myndigheter och förvaltningar.

I Tankar om styrning i november 2018 diskuterades vikten av dialog kring syftet med verksamheten. Syftet svarar på frågan "vad ska vi göra för vem och **varför**?" där **varför** är den centrala frågan. Vi konstaterade att ett vanligt fel är att syftesformuleringar i olika strategiska dokument och verksamhetsplaner faktiskt inte anger syftet utan bara svarar på frågan "vad". Då har man inte förstått vad syfte handlar om. Vi konstaterade också att dialogen kring syftet är det kanske viktigaste strategiska styrmedel en ledning har till sitt förfogande. Till detta kan läggas vikten av att förstå syftet ur kundens (medborgarens) perspektiv, något som belystes i Tankar om styrning i januari. Att förstå syftet ur kundens perspektiv och agerar utifrån denna förståelse – självfallet inom ramen för vårt uppdrag – kan medföra betydande effektiviseringar i form av minskad andel onödigt arbete.

I modellen ovan är utgångspunkten samtidigt ledarskapet: ett tydligt, transformerande ledarskap. Det finns åtskilliga spaltmeter med litteratur om ledarskap av såväl forskare som av chefer med egna omfattande ledarerfarenheter. Ett aktuellt exempel är en studie vid Umeå universitet där forskarna fokuserar på destruktivt ledarskap. Den fråga forskarna vill besvara är varför många chefer blir destruktiva. Destruktivt ledarskap kan enligt forskarna delas in i fem kategorier: arrogant & orättvis behandling av medarbetare; hot, bestraffning och överkrav; ego-inriktning och falskhet; osäkerhet, otydlighet & rörigt beteende; passivitet & feghet.<sup>2</sup>

Dessa destruktiva beteenden står i skarp kontrast till ett tydligt och transformerande ledarskap som skapar goda förutsättningar för medarbetarna. Som Söderfjäll konstaterar kännetecknas det **transformerande ledarskapet** av att ledaren skapar förutsättningar för medarbetarna att tillgodose behoven av kompetens, samhörighet och autonomi och därmed förstärka deras autonoma (inre) motivation. Det kännetecknas bland annat av att man är förebild, positiv och uppmuntrande, visionär samt utmanar att tänka nytt och innovativt. Denna typ av ledarskap har visat sig vara det mest effektiva sättet att leda i stort sett oavsett vilken verksamhet man studerat. Det är också ett ledarskap som bygger till tillit till medarbetarna och som genom sitt agerande skapar goda förutsättningar för medarbetarna att utföra sitt arbete med hög kvalitet, effektivitet och engagemang.

Denna aspekt på ledarskap pekar också på vikten av dialog. Det krävs en löpande dialog kring syftet med verksamheten, mål och mätetal för styrning och uppföljning, arbetssätt, mm. Detta ställer också krav på ett närvarande ledarskap.

I figuren nämns även **tydlighet**. Tydlighet kan dock inte stå för sig själv utan bara i kombination med ett transformerande ledarskap. Det finns exempel på chefer som uppskattats för sin tydlighet, men vars ledarskap dominerats av Command & Control som tankemodell, dvs. en toppstyrning där medarbetarna inte förväntas tänka själva utan följa ett mer eller mindre detaljerat regelverk eller en detaljbeskriven process. Detta är ett ledarskap som var relativt framgångsrikt under förra seklet när medarbetarna i offentlig sektor inte hade dagens höga utbildningsnivå, uppdragen och de problem som skulle lösas var mindre komplexa och vår förståelse av tjänstelogik var begränsad. I dag framstår denna tankemodell som kontraproduktiv och som ett sätt att minska förtroendet för ledningen. I de

---

<sup>2</sup> Intervju med forskaren Susanne Tafvelin vid Umeå universitet, Dagens Nyheter 30 december 2018.

fall en strikt regelstyrning går att tillämpa utan att medarbetarna behöver göra självständiga bedömningar finns det knappast anledning att sätta högutbildad arbetskraft att hantera regelverket. Det som behövs är snarare en algoritm som hanterar de ärenden som kommer in i systemet.

Att vi behöver ett transformerande ledarskap som kännetecknas av tydlighet hänger därmed samman med dels det faktum att svensk offentlig sektor har bland världens bäst utbildade medarbetare, dels med vad som kännetecknar stora delar av offentlig sektor. Detta kräver ett ledarskap som skapar förutsättningar för medarbetarna att utifrån en god förståelse för syftet med verksamheten ta självständigt ansvar. Det kräver också att ledningen förstår vad som kännetecknar offentlig verksamhet och vilka konsekvenser det får.

En som diskuterar chefens roll i sjukvården är Magnus Lord. Han hävdar att chefer bör ägna minimal tid åt administration, budget, policydokument, rapporter och stabsarbete. Chefernas viktigaste uppgift är att ständigt träna och stödja medarbetare i hur man styr och utvecklar verksamheten samt att undanröja hinder för medarbetarnas förbättringsarbete. I framgångsrika sjukvårdsenheter ägnar cheferna merparten av sin tid åt att stödja förbättringsarbetet ute på golvet.<sup>3</sup>

Det offentliga bedriver tjänsteverksamhet. Många tjänster är ett samskapande av värde mellan medarbetare och medborgare, där tjänstens kvalitet är beroende av medarbetarens kompetens, förståelse för syftet, handlingsutrymme och motivation. Många offentliga verksamheter kännetecknas också av att man hanterar komplicerade och/eller komplexa frågor där det inte går att beskriva i detalj i ett regelverk hur medarbetarna ska agera. Det är då en paradox att i takt med ökad komplexitet och höjd utbildningsnivå hos medarbetarna så utvecklades offentlig sektor under flera decennier i en riktning med ökad topp- och detaljstyrning samt ökad uppföljning och administration som belastar kärnverksamheterna i offentlig sektor.

---

<sup>3</sup> Lord, Magnus (2019). Befria sjukvården. Konsten att lösa sjukvårdens egentliga problem. Handley Page Publishing.