

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2012]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

My Ekrelius

Handledare: Malgorzata Erikson

Examinator: Patrik Zapata

Mitt ansvar eller andras fel?

- en fallstudie om att styra mot ansvar i en statlig myndighet

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	6
1.1. Bakgrund	6
1.2. Syfte och frågeställningar.....	9
2. Tillvägagångssätt.....	10
2.1. Ansats	10
2.2. Design.....	11
2.3. Metod.....	11
Dokumentstudie och analys.....	12
Individuella intervjuer	12
Urval.....	13
Avgränsningar	13
Tidsplan.....	14
2.5. Trovärdighet och autenticitet	14
3. Teori	16
2.4. Teoretiska utgångspunkter	16
Figur 2.5	16
3.1. Organisatoriska förutsättningar	18
3.2. Individuella förutsättningar i en statlig kontext	23
Makt, kontroll och tillit i olika medarbetarroller	25
Kontroll, tydlighet och tillit.....	25
Att se sitt sammanhang – den röda tråden från vision till medarbetare.....	26
3.3. Ansvar och ansvarstagande i moderna offentliga verksamheter.....	28
Ansvar, ansvarighet och beslut.....	28
3.4. Styra mot ansvar?	30
Att välja rationellt eller ha sina principer – perspektiv på styrning och ansvar	30
3.5. Teoretisk sammanfattning och analysmodell.....	35
Figur 3.8.1	35
Figur 3.8.2 <i>Den ansvarstagande medarbetaren</i>	37
5. IPK - en liten myndighet i förändring	39
5.1. Introduktion	39
Figur 4.5.1	40
Ledning, formella och informella förutsättningar – ett ramverk för ansvarstagande	42
5.2. Ledning.....	43
5.3. Formella förutsättningar	46
5.4. Informella förutsättningar	52
Vad är ansvar?.....	53

5.5	Individuella förutsättningar	54
5.6	Sammanfattning.....	56
	Ledning och styrning.....	56
	Figur 5.6.1	56
	Formella förutsättningar	57
	Informella förutsättningar – ett kollektivt ansvar på gott och ont	57
	Individuella förutsättningar	58
	Figur 5.6.1 Organisatoriska förutsättningar som upplevs påverka ansvarstagande	59
4.	Analys	60
	Vad främjar eller hämmar ansvarstagande?.....	60
	Placering av ansvar	61
	Organisatoriska förutsättningar.....	62
	Medarbetare på IPK – jag gör så gott jag kan!	63
	Figur 4.1 Analysmodell – Den ansvarstagande medarbetaren.....	63
5.	Slutsatser – Att styra mot ansvarstagande	67
6.	Diskussion och reflektioner	71
7.	Referenslista	75
	Litteraturförteckning	75
	Interna dokument, IPK.....	77
	Intervjurespondenter	78
	Bilaga 1 Intervjuguide chefer.....	79
	Bilaga 2 Intervjuguide medarbetare	81
	Bilaga 3 IPK - en ögonblicksbild	83

Förord

Jag vill rikta ett stort tack till alla, på olika sätt, medverkande i studien. Först och främst tack till medarbetare och chefer på IPK som tagit sig tid och visat engagemang i frågorna studien berör. Ni har tjänat som inspiration och sporre framåt!

Vidare vill jag tacka min handledare vid Göteborgs Universitet, Malgorzata Erikson, som kan konsten att sätta huvudet på spiken, peppa och ge knivskarp, initierad feedback på fem minuter.

Jag har också haft förmånen att ha ytterligare ett bollplank som ovärderlig hjälp och stöttning i mitt skrivande – min kollega Anders Ljung på Governo. Anders har varsamt och pedagogiskt hjälpt mig förädla tankar och texter som så småningom blev denna studie.

My

Göteborg, januari 2013

Sammanfattning

Världen är i ständig förändring – och under 2000-talet ser vi att förändringarna sker allt snabbare och med konsekvens för allt fler. Offentliga verksamheter står inför en utmaning i att följa den förändringstakten och ändå behålla de grundläggande värden vilka de etablerats utifrån – demokratiska värden kring rättsäkerhet, transparens, likvärdighet, rättvisa etc.

Medan förändringstrycket ändrats och ökat, ökar också den granskning offentliga verksamheter är objekt för, genom gransknings- och revisororgan men också genom media. I ett antal händelser inom offentliga verksamheter, som under de senaste åren uppmärksammats medialt, ställs gång på gång frågan ”vem är ansvarig?” och ”hur kunde det här ske”?

Svaret är inte mystiskt, inte långt borta och inte något annat än mänskligt. Medarbetare i offentlig verksamhet är individer som svarar på yttre omständigheter på samma sätt som någon annan. Studier visar dessutom att många medarbetare inom offentlig verksamhet har ett högre samhällsengagemang än medarbetare inom andra verksamheter. Ansvarstagande sker inte i lägre grad inom offentliga verksamheter jämfört med ideella eller privatfinansierade verksamheter. Svaret som söks i denna studie är hur en offentlig verksamhets ledning kan styra mot ansvarstagande i en statlig myndighet, i verksamheter där uppdraget ofta har betydelse inte bara för dess chefer och medarbetare och chefer utan för samhället i stort. Engagemanget för verksamhetens uppdrag bör således inte vara svårt att finna. Men, återigen - vem tar ansvar – och för vad?

Ansvar är ett begrepp som i viss mån är flyktigt och som spänner över många forskningsteoretiska områden. Begreppet blir snabbt komplext och svårdefinierat då såväl individuell moral, filosofiska ställningstaganden, grupp psykologi och sociologi berör ämnet med olika djup, syften och slutsatser. Denna studie har utgått ifrån hur en ledning kan styra mot en ansvarstagande medarbetare genom att etablera olika *individuella, formella och informella förutsättningar* mot. Utgångspunkten har varit hur ansvarstagande sker hos den enskilda medarbetaren, vilket hjälpt brygga över de forskningsteoretiska gränserna i ansvarsforskningen, som annars lätt uppstår i ett begrepp så omfattande som ansvar.

Studien har genomförts som en fallstudie gentemot en statlig myndighet där mycket av arbetet sker indirekt i relation till mottagarna. Genom ett samspel mellan tidigare forskning och fallstudiens resultat, identifierades i studien ett antal faktorer centrala för ansvarstagande. Dessa låg till grund för den analysmodell som utvecklades där styrning mot ansvar sker genom samspel av informella och formella organisatoriska förutsättningar å ena sidan och individens upplevda placering av ansvar (hos sig själv respektive hos andra eller externa faktorer). Analysmodellen är en matris som innehåller fyra personor – A, B, C och D-medarbetaren. Olika styrning av organisatoriska förutsättningar antas främja medarbetarens upplevda möjlighet att ta ansvar – en ansvarstagande medarbetare antas alltså vara en person som har en möjlighet att ta ansvar men också upplever denna möjlighet som en positiv utmaning (”Jag kan, vill och får bidra”) och inte som någon annans ansvar (”Det var inte jag”).

Studien bekräftar betydelsen av ledning och styrning för enskilt ansvarstagande. IPK, som utgjort fallstudiens studieobjekt, tillämpar delegerat ansvar och många medarbetare upplever stor möjlighet att ta ansvar och utöva informellt ledarskap. Vidare kan i studien konstateras att en tydlig styrning krävs för att samla det medarbetarengagemang som finns inom myndigheten. Annars springer organisationens medlemmar åt varsitt håll – visserligen med god fart och vilja, men med effekten att verksamheten inte kan uppnå sina mål. Ledning och styrning har ett övergripande ansvar för verksamheten - i en offentlig sådan med potentiellt omfattande sociala eller samhällsliga konsekvenser. Helhetsperspektiv, tillit, tydliga roller och ansvar innebär enligt medarbetarna på myndigheten en möjlighet till ökat ansvarstagande. Ledningens roll genom styrning och skapandet av de förutsättningar som krävs för ansvarstagande är centralt för ett sådant klimat, där varje individ ser sitt bidrag till verksamhetens arbete mot mål och uppdrag, men också ta ansvar för det sammantagna arbetet på väg dit och känna trygghet i att kollegor såväl som chefer sköter sitt arbete.

Ledningens ansvar blir därför balansera tillit och kontroll gentemot medarbetare för ett samlat ansvarstagande. Tillit bör förtjänas – och kontroll är ledningens ansvar att utöva, om tilliten inte är förtjänt. Att ledningen kan innebära en styrning som fungerar som en plattform där organisationens medlemmar upplever att de kan, får och vill ta ansvar – och upplever att andra gör detsamma. Fokus blir således inte på interna konflikter, revir eller andras misslyckanden.

Istället för att söka felet hos andra eller hänvisa ansvarslösa, förhastade eller oprofessionella beslut till otydlighet, kollegor, chefer, omvärlden eller organisatoriska brister, blir verksamheten en gemensam organisation, där ansvarsbegreppet kanhända styrs av ledningen, men fortsätter skapas i varje beslut och situation en medarbetare befinner sig i sin vardag.

Denna studie handlar inte om offentlig sektors inkompetens eller ansvarslöshet. Den handlar om hur offentlig sektor och dess chefer och medarbetare har en unik möjlighet att uppleva och känna det ansvar som tas varje dag, i varje beslut, i komplexa beslutssituationer, med flernivåstyrning, intern och extern granskning som näringslivet sällan ser, och ofta med stora konsekvenser för medborgaren – och hur det ansvarstagandet kan styras och främjas. Hur en myndighet, längre bort från sina mottagare, kan tydliggöra medarbetarens bidrag till verksamhetens mål men även dess möjlighet att påverka bilden av offentlig förvaltning hos medborgarna – det är centralt för en långsiktigt hållbar ansvarsfull organisation.

1. Inledning

Inledningsvis presenteras bakgrunden till studien samt vad författaren genom studien avser bidra med – såväl utifrån ett teoretiskt perspektiv som utifrån ett praktiskt problem. Studiens syfte och frågeställningar specificeras, vilka ligger till grund för datainsamling, analys och slutsatser.

1.1. Bakgrund

Offentliga verksamheter har att hantera många gemensamma välfärdsfunktioner. Deras uppdrag syftar till att göra Sverige tryggt och säkert att leva i långsiktigt. Hur det uppdraget genomförs påverkar kontinuerligt legitimiteten och förtroendet bland medborgarna för verksamheten men också för offentlig sektor i stort. Vikten av att bibehålla ett långsiktigt förtroende mellan medborgare såväl som offentliga institutioner har diskuterats vid många olika tidpunkter, under lång tid och från olika perspektiv.¹ Varför diskutera mellanmänniskt förtroende när vi talar om offentliga verksamheters organisation och styrning? Därför att organisationer består av människor. Offentliga verksamheter, såväl som alla andra grupperingar, organisationer och familjer, fungerar utifrån hur människor inom dem relaterar till varandra.

Vilka utgör då den offentliga sektorn? Kommuner, landsting, departement, myndigheter, verksamheter och enheter består av människor som fyller roller som chefer, medarbetare och specialister som tillsammans arbetar för att skapa tjänster och värde för brukarna. Människorna i offentlig verksamhet är inte annorlunda än andra, men har ett uppdrag som kanhända förutsätter dem att vara så – den klassiska bilden av idealbyråkraten är en person som är rationell, regelstyrd och tar konsekventa och förutsägbara beslut. Den bilden har utmanats teoretiskt många gånger, men är fortfarande en slags idealbild av den offentligt anställda byråkraten. Samtidigt ses organisation och styrning som en social konstruktion där svaret på gemensamma frågor till stor del sker kollektivt – i skapandet av tekniska lösningar och innovationer, men också organisatoriskt, d.v.s. hur man kollektivt skapar förutsättningar och definierar problemet och dess lösning.

“The social arrangements that produce responsibility are arrangements that create coercion, of some sort.”²

Hardin menar att sociala sammanhang kollektivt definieras och etableras i principer – det sammanhang som sedan utgör en normativ plattform att relatera till och utgå ifrån. I det sammanhanget blir dess normer och definitioner grundläggande för människor som är del i de sociala arrangemangen, och blir styrande – och tvingande – genom ovan nämnda sociala arrangemang och som följd av den kontinuerliga styrning som sker inom gruppen.³ Bland principerna kan finnas regler och normer kring vad acceptabelt beteende och ett gott förhållningssätt är, men också vad ansvar är, och hur ansvarstagande sker i individens vardag.

De sociala arrangemang som i viss mån skapas genom organisation och styrning påverkar ansvarstagande. Den styrning som sker inom den svenska offentliga förvaltningen blir av allt

¹ Rothstein, 2006; Putnam, 1996; Rotter 1971

² Hardin, 1968

³ Ibid.

större vikt på grund av dess nyckelroll i det klimat som råder såväl nationellt som internationellt idag. I en globaliserad värld etableras många relationer som är icke-statliga, över nationsgränser, men fortfarande är staten medlare och aktör i många frågor kring normativa och långsiktiga ställningstaganden och i beslut som rör många. De symboliska sidorna av offentliga organisationer har ofta stor betydelse, vilket lägger ett stort ansvar på enskilda departement, myndigheter och verksamheter, men också på den enskilda individens agerande inom nämnda organisationer.

Inom den offentliga förvaltningen är statlig verksamhet särskilt intressant ur studiesyfte då den verksamheten befinner sig längre bort från brukaren än exempelvis kommunal verksamhet där brukaren på ett tydligt sätt är del av många medarbetares vardagliga arbete. När medborgaren som mottagare blir mindre uppenbar i varje medarbetares vardag blir det ett myndighetsutövande som sker indirekt, via mellanhänder eller utan direkt kontakt med mottagaren av beslut. Hur förtydligande av roller och skapande av ansvar i förhållande till verksamhetens uppdrag i sådana verksamheter blir således extra intressant.

Mot bakgrund av ett antal händelser under 2012 uppstod en politisk och medial debatt kring hur skattemedel bör och ska hanteras internt inom offentliga verksamheter. Det uppstod ett antal frågor kring den svenska förvaltningen hanterar ansvarstagande i den omvärld som inkluderar fler aktörer, på fler nivåer. Under året har uppmärksammats hur ett antal myndigheter förfogat över sin finansiering på ett för en offentlig verksamhet otillbörligt sätt. Tillväxtverket, Säkerhetspolisen, Stiftelsen för strategisk forskning (SSF) och FOI har alla fått uppmärksamhet för sin hantering av framförallt intern representation.⁴ Debatten rör offentliga verksamheters handlings- och beslutsutrymme, hur korrekt och ansvarsfullt verksamheterna bedrivs samt vilket ansvar de har och upplevde gentemot sina finansiärer och mottagare – d.v.s. medborgarna.

Okunskap om regelverk är en förklaring till problemet, en annan är organisatoriska brister.⁵ Statsministern menar att det är en styrningsfråga och pekar på generaldirektörerna.⁶ Björn Hasselgren, före detta chef vid Riksbanken, deltar också i debatten kring orsakerna och menar att ansvarsfrågan delvis beror på organisations- och styrningsfrågor. Han menar att ägardirektiven från regeringen brister – och att det sedan myndighetsförordningen från 2007 blivit svårare att utöva intern styrning, och att myndigheters demokratiska härkomst och legitimitet blivit mer obskyr.⁷ Medan oppositionen pekar på regeringen som ansvarig, menar andra att händelserna härrör från myndigheternas verksamhet – att gränssnittet mellan offentlig verksamhet och privat har blivit otydligare än förut i de specifika myndigheterna och att statliga verksamheter helt enkelt inte har med arbete direkt gentemot eller i relation till näringslivet att göra.⁸ Samtidigt som en hand skriver upprörda debattinlägg kring lönenivåer bland chefer i offentlig sektor skriver en annan om att chefen är den ytterst ansvariga för all

⁴ DN, "Reinfeldt skyller på verkschefer"; DN, "Pressat SÄPO tvingas till tuffa nedskärningar"; SvD "FOI regeringens ansvar"; DN, "Frustrationen bland oss forskare är stor"

⁵ DN, "Vi hade inte koll på momsreglerna"

⁶ DN "Reinfeldt skyller på verkschefer"

⁷ SvD "Regeringens ägarstyrning"

⁸ SvD "Fluffiga svar från Tillväxtverket"; SvD "Regeringens ägarstyrning"

myndighetsutövning som sker under dennas ledning. Chefen i ett västsvenskt kommunalt bolag valde att ta sitt ansvar och känna sig fullständigt trygg i varje beslut hon tog – med hjälp av extern rådgivning. Även hon fick medial påpassning och frågan ställdes kring hur mycket ansvar får kosta, och rimligheten i att högvärlödade chefer i det offentliga lägger ett antal miljoner på rådgivning under ett par år.⁹

Statstjänstemannarollen har undersökts ur olika perspektiv och aspekter, bland annat för att kartlägga vad etik är i statliga myndigheter.¹⁰ Samtidigt ägnar sig organisationsteoretiker åt frågan hur organisationer styr effektivt och når resultat, där medarbetare ses som medskapare eller ”offer” för styrning.¹¹ Moralfilosofiska, sociologiska och organisationsteoretiska forskare berör frågan, men få lyfter frågan kring vad ansvar är i vardagliga beslut för medarbetare, och färre tar ett tvärvetenskapligt grepp om ansvarsfrågan, där såväl organisationsteori, demokratiaspekter och medarbetaraspekten inkluderas. Det är ansatsen i denna studie - att ta ett helhetsgrepp om ansvarsfrågan ur styrningsperspektiv i offentlig verksamhet, med hänsyn till såväl demokratiska principer som medarbetarens upplevda situation. Studier visar på att offentligt anställda är mer samhällsengagerade än anställda i någon annan sektor – hur förvaltas det engagemanget?¹² Vad begärs av statliga tjänstemän idag? Vad är rimligt? Finns det någon gräns för vilket ansvar som kan utkrävas av individuella medarbetare eller chefer och vilket utrymme har de idag har att ta ansvar?

Vad är ansvar och är en ansvarstagande medarbetare att helt enkelt göra sitt jobb? Gäller fortfarande tjänstemannarollen som idealtyp, eller kräver medborgare något annat – och vad innebär det i så fall för verksamheterna internt?

Studien utgår ifrån hur offentliga verksamheter genom ledning och styrning kan påverka de faktorer som främjar eller hämmar det individuella ansvarstagandet hos sina medarbetare. Studien kommer att ägnas åt att kartlägga vilka organisatoriska förutsättningar som finns inom statliga myndigheter idag – såväl formella som informella, samt vad medarbetare inom en statlig myndighet själva upplever sig ha för förutsättningar att ta ansvar är samt vad det innebär att ta ansvar i och för sin verksamhet och dess uppdrag. Utgångspunkten i studien är att ett sådant ansvarstagande är något önskvärt för den fortsatta utvecklingen av offentliga verksamheter och dessas förmåga att möta framtidens utmaningar. Ett ökat ansvarstagande på enskild medarbetarnivå innebär kanske en annan tjänstemannaroll, eller helt enkelt en förändrad syn på tjänstemannarollen. Det innebär dock samtidigt en möjlighet att utveckla offentliga verksamheters demokratiska potential.

Med en offentlig förvaltning där medarbetarens bidrag till verksamhetens övergripande demokratiska uppdrag är tydligt, förvaltas det deltagande och engagemang som finns bland medarbetarna i offentlig sektor.¹³ Dessutom kan det upplevda direkta ansvar gentemot medborgaren säkras och samtidigt en rättssäker och legitim offentlig verksamhet - även i ett förändrat samhälle i framtiden. Genom att leda och styra för att stötta ansvarstagande och

⁹ SVT, hämtat 2012-10-22

¹⁰ Brytting et al., 2008

¹¹ Armstrong, 2010; Bucklin et al, 2000; Johansson, 1998; Jensen & Sandström, 2012

¹² SKL, 2011

¹³ SKL, 2011:35

integritet hos enskilda medarbetare står offentlig förvaltning rustad för att hantera en kontext med fler och andra aktörer att förhålla sig till, i en föränderlig omvärld som tar snabba, långa och tvära utvecklingssteg.

1.2. Syfte och frågeställningar

Mot denna bakgrund har i denna studie ställts tre huvudsakliga frågor;

1. Vad är ansvarstagande för den enskilda medarbetaren inom en offentlig verksamhet?
2. Upplevs organisatoriska förutsättningar påverka möjligheten att ta ansvar för den enskilda medarbetaren? I så fall vilka och hur (främjande/hämmande)?
3. Kan dessa förutsättningar indirekt eller direkt styras av ledningen för att främja eller hämma ansvarstagande hos den enskilda medarbetaren? I så fall hur?

Dessa frågor har i denna studie besvarats, med syfte att undersöka om och hur ledningen för en offentlig verksamhet kan styra mot ansvar. Syftet med studien är också att etablera huruvida denna styrning kan bidra till att säkerställa en fortsatt långsiktigt rättssäker utveckling av offentlig förvaltning som har medborgarnas förtroende.

De olika nyckelbegreppen definieras närmare i studiens tredje kapitel.

2. Tillvägagångssätt

I följande kapitel redogörs för tillvägagångssätt utifrån vilken ansats studien har, vilka antaganden som ligger till grund för studien, dess design samt metodval och urval. Detta för att säkerställa en transparent och replikerbar studie med hög trovärdighet och god vidare användbarhet.

2.1. Ansats

Studien har en abduktiv ansats, vilket innebär att den författas i en process där teori och forskning utgör en tes och ett instrument för avstämning utifrån vilken empiriskt undersöks för ökad förståelse kring en viss händelse, ett koncept eller en organisation.¹⁴ Teori och empiri växelverkar genom att lära av varandra, d v s det empiriska området utvecklas successivt, och den övergripande tesen förfinas tillsammans med den teoretiska ramen för att fungera gentemot empirin.¹⁵ Tesen som ligger till grund för denna studie är att styrning mot ansvarstagande kan ske, genom att skapa goda organisatoriska förutsättningar för att enskilda medarbetare upplever möjligheten att ta ansvar. Denna sammanfattas och detaljeras i figur 3.8.1 samt 3.8.2 i nästa kapitel.

I denna studie innebär ansatsen att utifrån en viss teoretisk förförståelse kring ansvar och ansvarstagande som begrepp samt placering av kontroll, som är tänkt att fungera som analytiskt stöd, söks empiriska framgångsfaktorer och fallgropar kring hur man kan arbeta med ansvarstagande på ett medvetet sätt i offentliga sektorer. Ansatsen innebär att en växelverkan tillåts mellan studieobjektet och forskning och teori – med en kvalitativ strategi tillåts studieobjektets perspektiv att genomsyra studien snarare än att på förhand bestämda forskningskategorier tillåts dominera resultaten.¹⁶ En reflekterande ansats bibehålls under hela studiens genomförande, vilken också kräver en tydlig redogörelse för vilka antaganden författaren utgår ifrån i studien – något som redogörs för i följande avsnitt (2.2).¹⁷ Strategi

Studien som genomförts har en huvudsakligen kvalitativ forskningsstrategi, där fokus ligger på individens tolkning av sociala företeelser, snarare än att leta efter en objektiv bild av dessa.¹⁸

Studiens ontologiska utgångspunkt är konstruktivistiskt, vilket innebär att den utgår ifrån att organisation, processer, kultur och andra sociala företeelser inte existerar som konstanta och därmed finns att objektivt observera, utan skapas snarare i interaktion med människor. En organisation, menar Strauss, existerar genom att kontinuerligt skapa, bygga, dekonstruera och rekonstruera mening och förståelse mellan organisationens medlemmar, snarare än genom dess formella ramar. Han menar att organisation och social ordning är ett resultat av gemensamma överenskommelser kring handlingsmönster. Strauss menar vidare att kulturen inom en organisation på samma vis kan ses som ett gemensamt bygge; det är inte en

¹⁴ Alvesson & Sköldbberg, 1994:42–43

¹⁵ Alvesson & Sköldbberg, 1994:42

¹⁶ Alvesson & Sköldbberg, 1994:10

¹⁷ Alvesson & Sköldbberg, 1994:12

¹⁸ Bryman, 2008:22–23

företeelse som lägger begränsningar på dess medlemmar, utan skapas snarare av medlemmarna i deras dagliga arbete.¹⁹

Strategin innebär att studien inte kan syfta till att hitta fasta data kring fallstudieobjektet, utan snarare beskriver den verklighet som empiriska data visar på i en ögonblicksbild.²⁰ Samtidigt är det viktigt att sträva efter att behålla en viss värdeneutralitet i förhållande till studieobjektet – det konstruktivistiska perspektivet visar snarare på en medvetenhet om svårigheterna i att visa på en bild helt fri från forskarens värderingar.²¹ I designen utformas studien för att ge en både formell, kvantitativt tillgänglig bild av studieobjektet, tillsammans med en djupare bild där en bild kan ges av hur organisationen i fråga skapas och styrs kontinuerligt, genom såväl en dokumentstudie samt genom individuella intervjuer. Ett grundantagande i studien är att organisationer skapas socialt och således påverkas genom sociala arrangemang; olika slags ledarskap och organisationsstruktur. Utifrån ett antal olika teoretiska utgångspunkter ska jag närmare undersöka hur ansvarstagande kan styras – främjas eller hämmas – genom de organisatoriska förutsättningar som skapats.

2.2. Design

Studien har genomförts som en fallstudie av en mindre, statlig myndighet vars organisationsledning driver ett medvetet arbete kring medarbetare och ansvarstagande och formella och informella sätt att hantera ansvarsfrågan.

Studien innebär en undersökning av vilka förutsättningar såväl chefer som medarbetare identifierar som nödvändiga för enskilt ansvarstagande inom organisationen samt vad deras definition av ansvar och ansvarstagande är. Vidare undersöks vad chefer och medarbetare identifierar som nyckelfaktorer för ett framgångsrikt arbete och vilka chefs- och medarbetarroller de anser vara rimliga och nödvändiga inom organisationen.

En fallstudie innebär att studien fokuserar på en eller ett fåtal organisationer – i denna studie kommer en organisation stå i fokus. Fallstudiedesign innebär att en djupare och mer intensiv analys av vissa företeelser hos studieobjektet kan studeras med fokus på förståelse snarare än att kartlägga mönster.²²

2.3. Metod

Genom att kombinera dokumentstudien (som utgör den formella struktur organisationen är tänkt att rationellt fungera utifrån), med djupintervjuer med såväl chefer och medarbetare, trianguleras frågan kring ansvarstagande. Trianguleringen innebär att flera datakällor används, vilket särskilt för studier av sociala företeelser blir viktigt för en autentisk och trovärdig studie.²³ Detta för att ge en god bild som grund för djupare förståelse kring mekanismerna och de organisatoriska förutsättningarnas påverkan på enskilt ansvarstagande kan presenteras.

¹⁹ Strauss, 1973, i Bryman, 2008:19–20

²⁰ Bryman, 2008:19

²¹ Bryman, 2008:26–27

²² Bryman, 2008:52

²³ Bryman, 2008:700

Dokumentstudie och analys

Data har samlats in i två faser; inledningsvis genom *dokumentstudier* för att ge en bild av de formella förutsättningar den aktuella myndigheten skapat för organisationens medlemmar att utifrån ansvarstagande förhålla sig till. *Dokumentstudien* omfattar myndighetens formella organisationsstruktur, de olika regler och riktlinjer som utfärdats inom organisationen gällande verksamhets- och medarbetarstyrning och samt hur dessa kommuniceras.

Dokumentanalysen syftar huvudsakligen till att kartlägga vilka formella verktyg som finns för att skapa ansvarstagande.

Individuella intervjuer

Ett tiotal intervjuer har genomförts med chefer och medarbetare inom organisationen för att fånga upplevda effekter av de formella verktygen, men även för att kartlägga vilka informella verktyg som finns. Intervjuerna har varit semi-strukturerade djupintervjuer med syfte att fånga uppfattningar och skapa utrymme för att nya perspektiv ska kunna tas del av genom respondenten. I intervjuerna kan också en djupare, rikare bild ges av huruvida och i vilken grad formella eller informella förutsättningar upplevs ha inflytande på den enskilda medarbetares ansvar – såväl den enskilda respondentens men också dennas uppfattning om hur kollegorna förhåller sig till detsamma.²⁴ Inga på förhand definierade begrepp presenteras, utan söks snarare i svaren utifrån frågor med olika fokus och perspektiv (det egna perspektivet, andras perspektiv, övergripande perspektiv etc.).²⁵ Intervjувaren anonymiseras och intervjurespondenten refereras i resultatkapitlet till utifrån sin befattning, d.v.s. chef eller medarbetare. Detta för att det är respondenternas funktion och den styrning och det ansvar personen som i denna funktion upplever finns, snarare än personens privata uppfattningar. Samtidigt finns alltid en subjektivitet i enskilda personers svar på mindre strukturerade frågor, som får tillåtas i en fallstudie där syftet inte är att ge universellt generaliserbara svar utan en djupare bild av en enskild typorganisation.

Strukturnivån syftar till såväl att ge utrymme åt intervjurespondenten för spontana och innehållsrika svar som att ge data som kan jämföras. En sista del i intervjun är av mer strukturerad art där respondenten ombetts svara på frågor i gradskala, vilket syftar till att ge korta, koncisa och jämförbara svar men också för att kunna upptäcka drastiska skillnader i upplevelser kring olika begrepp som vidare bör studeras.

Det sammantagna materialet har redovisats utifrån centrala begrepp som berör styrning och ansvarstagande (formella förutsättningar, informella förutsättningar och ledarskap) och inte utifrån insamlingsmetodik. Detta för att ge en samlad bild utifrån specifika begrepp samt upptäcka diskrepans i upplevelser och ansatser snarare än att betona insamlingsmetoden.

Slutligen har en sammanfattning gjorts över hur olika formella och informella aspekter av organisation och styrning inom myndigheten påverkar det enskilda ansvarstagandet bland dess medarbetare, samt deras upplevda individuella förutsättningar.

²⁴ Bryman, 2008:700

²⁵ Bryman, 2008:437–439

Urval

Fallstudien har genomförts utifrån den statliga myndigheten Internationella Programkontoret (IPK). IPK ansvarar för administration av program kring ansökning av medel för utbyten och projekt, men arbetar även främjande av internationalisering och globalisering av utbildningsområdet, och är en liten myndighet med ca 70 anställda.²⁶

IPK som organisation valdes utifrån ett antal faktorer; det är en mindre statlig myndighet som inte har dokumenterade eller rapporterade problem kring ansvarstagande, varken bland ledning eller bland medarbetare. Vidare sker i myndigheten huvudsakligen myndighetsutövande indirekt gentemot brukaren eller medborgaren, d v s inte i direkt relation till dessa. Medarbetare och chef har således ingen direkt upplevelse av konsekvenserna av verksamhetens arbete och resultat hos mottagarna. Myndigheten har dessutom möjlighet att vara transparent i det att de inte driver socialt känslig verksamhet eller liknande, med sekretesshänsyn gentemot brukare. Den ses som en typisk mindre myndighet, i vilken faktorer kring hur ansvarstagande kan styras, kan isoleras i någon mån – d v s ett *ceteris paribus*-liknande tillstånd söks i den grad det går. Samtidigt kommer verksamheten att genomgå organisatoriska förändringar och slås ihop med två andra myndigheter – detta, tillsammans med en kärnverksamhet som sker i relativt stor grad gentemot utlandet, tjänar som exempel på den föränderliga och komplexa omvärld en statlig myndighet har att hantera. Hur ansvarstagande sker i en sådan myndighet blir således ytterligare intressant mot bakgrund av det problem som inledde studien; hur kan ansvarstagande bland medarbetare på lång sikt säkra offentliga verksamheters legitimitet långsiktigt, och rusta dem för en allt mer föränderlig värld?

De respondenter som intervjuas har valts ut utifrån snöbollsurval – d v s genom rekommendationer från andra inom organisationen. Dock har säkerställts att anställda från organisationens alla avdelningar – främjande, europeiska samt globala avdelningen finns representerade, såväl chefer som medarbetare. Vidare finns även representanter från stödverksamheter med; personer med ekonomi-, stabs- och personalfunktioner har intervjuats. Av de totalt tio intervjuer som har genomförts är tre personer formella chefs- eller ledarroller.

Avgränsningar

Studien fokuserar på hur offentlig förvaltning genom ledning och styrning kan påverka möjligheten till enskilt ansvarstagande hos medarbetare i förhållande till verksamhetens uppdrag.

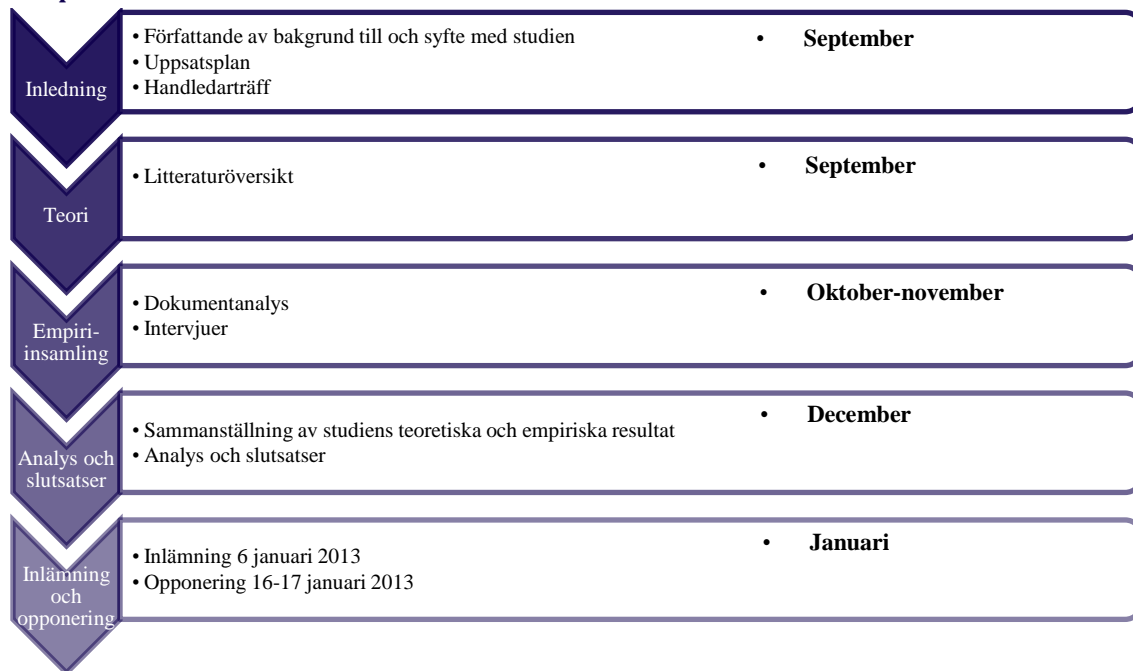
Ytterligare faktorer som påverkar individens ansvarstagande, så som personliga erfarenheter och värderingar, moral etc. kommer inte beröras i denna studie, då fokus här är organisationsaspekten och syftet med studien är att svara på om och hur verksamheten kan styra mot och främja ansvarstagande.

²⁶ Varumärkes- och kommunikationsplattform, dnr. 2011: 2626

Studien syftar inte till att visa på en idealtyp av en verksamhets organisering och styrning och ansvarstagande; snarare syftar den till att visa på element som bidrar till det enskilda ansvarstagandet inom dess organisation och styrning.

Studien syftar inte heller till att mäta eller uttala sig kring i vilken utsträckning olika aspekter av organisation och styrning påverkar enskilt ansvarstagande utan snarare finna faktorer som upplevs påverka detsamma bland chefer och medarbetare.

Tidsplan



2.5. Trovärdighet och autenticitet

Studiens huvudsakligen kvalitativa design innebär att dess pålitlighet bör bedömas utifrån andra kriterier än kvantitativa – där faktorer som validitet, generaliserbarhet och replikerbarhet står i fokus. För kvalitativa studier menar Guba & Lincoln att andra begrepp behövs; pålitlighet och autenticitet. Detta för att studier med kvalitativ design varken behöver ha som syfte eller möjlighet att generera resultat som är generaliserbara på samma sätt som en kvantitativ studie. Denna studie är ett exempel på en sådan studie, där djupare förståelse av en företeelse eftersträvas genom studerandet av typorganisation snarare än generaliserbara resultat utifrån företeelsen. Nedan utvecklas Guba & Lincolns begrepp utifrån studiens möjlighet att fylla dessa kriterier.²⁷

En studies *pålitlighet* utgår ifrån *trovärdighet* vilket innebär att det finns en medvetenhet om att den bild som kan skapas och fås genom forskning är en aspekt av en social verklighet, men inte en objektiv bild. Därför bör forskaren följa metodologisk forskningspraxis samt säkerställa att respondenternas uppfattningar presenteras på ett sätt de upplever representativt. I denna studie har detta säkerställs genom att tydliggöra det metodologiska valet samt

²⁷ Guba & Lincoln i Bryman, 2008:378

tillvägagångssättet noggrant samt redogöra för de begränsningar som finns i resultaten kring generaliserbarhet. Vidare har samtliga intervjuer spelats in och transkriberats för att minska författarens påverkan på det empiriska materialet. Studien i sin helhet har inte skickats ut till samtliga deltagande respondenter, mot bakgrund av dessas begränsade möjlighet att avsätta tid samt på grund av att svaren anonymiserats.

Studiens resultat och slutsatser är i viss mån *överförbara* till organisationsteoretiska studier inom offentlig förvaltning. En fallstudie har en i viss mån begränsad generaliserbarhet, men kan samtidigt leda till en fördjupad förståelse kring sociala fenomen. Organisation, ledning och styrning är exempel på sociala företeelser som kan vara svåra att studera utifrån en rent kvantitativ ansats. När generaliserbarhet berörs i metodologiska sammanhang åsyftas ofta ytliga mönster och sammanhang, men Alvesson & Sköldberg menar att resultat från studier med kvalitativt fokus också kan tjäna väl för generalisering, i den meningen att dessa bidrar till ”successiva utvidgningar av teorins empiriska tillämpningsområde inom en viss möjlig domän”.²⁸ Denna studie har snarare än att dra generaliserbara slutsatser, strävat efter att skapa en djupare förståelse kring ansvarsbegreppet med hänsyn till olika forskningsteoretiska områden, samt dess långsiktiga betydelse för offentlig förvaltning.

Studiens *tillförlitlighet* vilket innebär i vilken grad studien kan styrkas av dokumentation och således kritiskt granskas utifrån metod och resultat av andra forskare, vilket enligt ovan har sökts säkerställas genom tydlig och noggrann dokumentation som underlag för resultatkapitlet, men även av tillvägagångssättet. Detta bäddar för att studiens *bevisbarhet* är god, då forskaren strävar efter att genomföra studien fri från subjektiv påverkan.

Studien har lyft ett ontologisk glapp kring ansvar, d.v.s. de teoretiska kunskapsluckor, som mot bakgrund av ett antal praktiska problem som uppstått och diskuterat medialt. Genom att med hänsyn till olika forskningsteoretiska områden ta ett nytt grepp om medarbetaransvar och styrning mot ansvarstagande torde ett kunskapsmässigt bidrag gjorts genom denna studie. Analys och slutsats inkluderar konkreta observationer och förslag framåt och söker så fyllas kriteriet om att fungera *katalyserande* till förändring med incitament till konstruktiv utveckling hos myndigheten. Samtidigt erbjuds inte specifika förslag till verktyg för en sådan vidare utveckling. Då myndigheten genomgår en stor organisatorisk förändring har studien genomförts med syfte att utgöra ett gott kunskapsunderlag för vidare verksamhetsutveckling, såväl med lärdomar kring vad som idag upplevs fungera mycket bra i dagens organisation, som kring vad som upplevs ha rum för utveckling och förbättring.²⁹

²⁸ Alvesson & Sköldberg, 1994:40

²⁹ Guba & Lincoln i Bryman, 2008:378

3. Teori

I följande kapitel sker en teoretisk inledning och därefter en fördjupning kring de begrepp som är centrala för att kunna besvara studies frågeställningar - individuella, formella samt informella förutsättningar, ledning i offentlig förvaltning samt medarbetaren i offentlig verksamhet. Dessa begrepp är både de som inledningsvis identifierats, men också begrepp som under den empiriska insamlingen visat sig vara av vikt för den specifika verksamheten – en växelverkan sker således mellan empiri och teori för att kunna tillåta fallstudieobjektet att stå i fokus och bereda möjlighet för en djupare förståelse kring dess faktiska omständigheter, med stöd och riktlinjer från forskning och teori. Avslutningsvis redogörs för en teoretisk sammanfattning och en analytisk ram och modell presenteras, som fungerar som stöd vid den empiriska insamlingen och bearbetningen.

3.1. Teoretiska utgångspunkter

För att kunna besvara frågeställningarna krävs en inledande definition av de centrala begreppen ansvar och styrning. I denna studie har ansvar undersökts utifrån styrning genom organisatoriska förutsättningar mot en ansvarstagande medarbetare. Tesen som ligger till grund för detta synliggörs i figur 3.1.1, där ledningen genom att styra individuella, formella och informella förutsättningar kan främja eller hämma en ansvarstagande medarbetare.

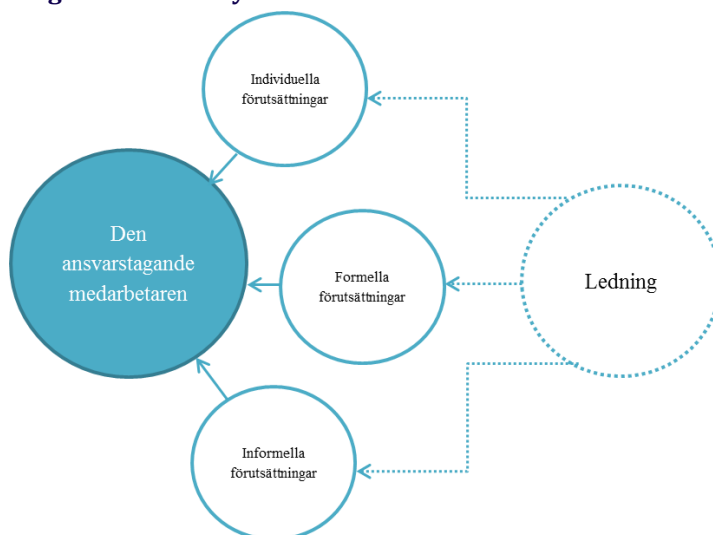
I följande avsnitt introduceras begreppen översiktligt, för att i resten av kapitlet problematisera och utveckla aspekter av respektive begrepp.

Med *ansvar* avses såväl verksamhetens formella

uppdrag och respektive arbetsrollers specifika ansvarsområden som del i det, men även det ansvar som tas utöver det, dvs utöver vad som faller inom ramen för varje enskild medarbetares ansvar och eventuellt finns på en mer övergripande nivå. Ansvar är ett begrepp som innehåller många aspekter – man kan vara ansvarig för, inför, ansvarighet, stå till svars för etc. Ansvar utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv definieras därför i denna studie genom en kombination av tidigare definitioner:

Ansvar hos en individ innebär hennes reaktion och beslut i en situation ”i syfte att lösa olika problem”³⁰, som påverkar ett händelseförlopp på ett sätt hon upplever vara riktigt och som hon gör av egen fri vilja.³¹ Ansvar innebär också för tjänstemannen en förmåga att omskapa situationer genom ansvar och betyder alltså inte bara att stå till svars för något, utan även med

Figur 3.1.1. Att styra mot ansvar



³⁰ Follett, 1964, i Johansson, 2008:81

³¹ Brunsson i Johansson, 2008:64–64

sin fria vilja förhålla sig till de förutsättningar som finns – i form av organisation, styrning, lagar och regler.³²

Johansson lyfter ansvar som en identitetsfråga, och utmanar därmed det principiella ansvarsparadigm som hon menar dominerat flera ansvarsdiskurser alltför länge. Istället för ett generellt ansvarsparadigm, framhåller hon detta dialogbaserade begrepp, där individen och situationen avgör lösningen och definierar vad ansvar är.³³

Ansvarsbegreppet innebär, enligt ett rationalistiskt synsätt, oundvikligen befogenheter – d.v.s. ansvar för eller inför någon eller något. *Att ha ansvar för något* utifrån det perspektivet innebär de rättsliga och politiska konsekvenserna av handling eller underlåtenhet – men en utvidgad definition av befogenheter innebär också en möjlighet till ansvarsutkrävande, moraliskt eller juridiskt; att vara ansvarig för något. Där kan också ansvar utgå ifrån eller inkludera ett internaliserat ansvar – ett upplevt ansvar inför en person, samhället eller sig själv.³⁴ I den senare definitionen utmanas det rationella perspektivet, där ansvar och beslut inte bara definieras som subjektiva, utan måste inkludera känslor och upplevelser för att vara sant ansvarsfulla.³⁵

I denna studie avses med *ansvarstagande* det ansvar den enskilda medarbetarens tar

- **Formellt**, i följande av formella regler, policys, arbetsrollsbeskrivningar etc.
- **Informellt**, utöver vad som kan utkrävas direkt och formellt. Hur en organisation skapar ansvarstagande sker implicit och förmedlas inom organisationen utifrån dess grundläggande förhållningssätt och gemsama värdegrund.

Idag finns forskning kring hur utkrävande av ansvar kan organiseras, styras och implementeras; inom offentlig förvaltning finns också ett omfattande regelverk kring detsamma. Holmberg menar att synen på den offentliga organisationen än idag präglas av Webers byråkratisyn; d v s att regler, rutiner och riktlinjer dominerar arbetssättet mer än individuella medarbetare. Trots en ökad komplexitet inom förvaltningen behålls en förenklad bild av offentliga verksamheter och dess mekanismer.³⁶ Författaren formulerar offentligt ledarskap som en kritisk faktor i organisationen där ledarskapet innebär att tolka politiska signaler till genomförbara förändringar för tjänstemän. Vidare ser hon att det offentliga ledarskapet samt vilka effekter olika slags ledarskap ger, är en relativt utforskad genre inom forskningen kring den offentliga förvaltningens organisation – särskilt då detta inte sker i jämförelse med näringslivet.³⁷

Vidare finns teorier som berör hur organisering och verksamhetsstyrning sker utifrån individuella medarbetare. Många av dessa teorier utgår i grunden ifrån tanken om att effektivisera organisationer, men det är att förenkla saken att lämna dessa därhän. Teorier så

³² Harmon i Johansson, 1998:98–99

³³ Johansson, 1998:343

³⁴ Rockefeller i Darling-Smith, 2007:182; Jensen & Sandström, 2012:78–88

³⁵ Johansson, 1998:343

³⁶ Holmberg, 2003:10ff

³⁷ Holmberg, 2003:10

som Performance Management och Organizational Behaviour Management är exempel, där ett grepp tas om såväl verksamhets- som medarbetarstyrning. Medan teorierna visar olika fokus mot prestationsmätning, tidseffektivitet eller beteendestyrning, har de det gemensamt att i effektivitetssyfte söka tydliggöra verksamhetens uppdrag från högsta ledning till de medarbetare som är längst ut i verksamhetskedjan.³⁸ Teorierna visar på exempel på hur diskussionen kring medarbetar- och verksamhetsstyrning kombinerat kan se ut. För att fånga mekanismerna kring hur styrande av ansvarstagande sker på såväl informell som formell nivå hos varje medarbetare, och hur det kan organiseras på ett medvetet sätt, krävs dock ett nytt perspektiv. Det perspektivet syftar följande studie att ge, genom att närmare undersöka individuella organisatoriska drivkrafter och motivation tillsammans med organisationens formella och informella styrmedel.

I följande avsnitt fördjupas resonemangen kring ovan presenterade nyckelbegrepp. Inledningsvis ges en bild av organisatoriska förutsättningar, som inkluderar en definition såväl *formella som informella förutsättningar* samt deras relation sinsemellan. Därefter redogörs för *individuella förutsättningar* i en statlig kontext – d.v.s. vilket utrymme en medarbetare eller chef har att förhålla sig till i sin roll som statlig tjänsteman. Därpå definieras *styrning* samt olika perspektiv ges på styrning mot ansvar. *Ansvar* i den offentliga kontexten definieras, och slutligen sammanfattas kapitlet och en detaljerad modell presenteras utifrån vilket resultatet sedan analyseras.

3.1. Organisatoriska förutsättningar

Organisatoriska formella förutsättningar för ansvarstagande definieras i denna studie så som de regler, policys och den tradition som finns kring hur avvikelser från ett accepterat beteende hanteras. Ett accepterat beteende är ett koncept som i sin tur påverkas av vilka kulturella och värdemässiga strukturer och praktiker som finns inom organisationen. Synen på relationen mellan formella och informella förutsättningar ser olika ut, och skiftar mellan såväl organisationer som utifrån situationer inom den. Relationen och beroendet mellan formella och informella förutsättningar är således flexibel och kontinuerlig där strukturerna kan ”[...] ses som uttryck (*artefakter*) för en djupare, bakomliggande kultur eller produkt av den formella strukturen”.³⁹

Definitionen som gäller i denna studie är att betydelsen av formella förutsättningar grundar sig på organisationskulturella gemensamma överenskommelser – det finns med andra ord en generell accepterad förförståelse i form av värdegrund eller organisationskultur. Utifrån denna tas beslut, i olika situationer, löpande i vardagen, och beroende på situation, beslutsfattare och de informella och formella förutsättningar som är applicerbara situationen, gör individen en bedömning.

För att vidare diskutera formella och informella förutsättningar bör etableras definitioner för begreppen gällande i denna studie. Utifrån sportmetaforer kan sägas att:

³⁸ Armstrong, 2012:10; Bucklin et al, 2000:35

³⁹ Schein, 1997 i Clegg et al, 2007:288

Formella organisatoriska förutsättningar kan ses som den spelplan på vilken alla medarbetare ska och bör röra sig inom, och även definierande vilket mål alla ska springa mot. De formella förutsättningarna utgör den struktur organisationens processer utspelar sig inom – ”dess skelett” utifrån vilket regelverk, föreskrifter, roller och system etc. utgör verksamheten som ger ordning åt organisationens aktiviteter.⁴⁰ Utifrån de formella förutsättningarna dras gränser för vilka som ingår i organisationen och kan ha inflytande, och definierar:

”[...] vilka situationsuppfattningar, problemuppfattningar och lösningsförslag som upplevs vara acceptabla, rimliga, passande eller giltiga. Organisationsstrukturen består av rollförväntningar och regler för vem som bör eller skall göra vad, och hur det bör eller skall utföras.”⁴¹

Samtidigt är de formella förutsättningarna just ett skelett och ett ramverk som fylls av människor; ”Organisationsstrukturen säger emellertid inte något om hur organisationsmedlemmarna faktiskt handlar men ger förutsättning eller ramar för detta.”⁴²

Den kan betraktas som stödjande eller hindrande beroende på situation och beslutsfattare, men utgör således det ramverk man som chef eller medarbetare har att hålla sig inom. Johansson formulerar principer, eller de formella och normgivande förutsättningar som finns att förhålla sig till, och dess betydelse för ansvarstagandet som följer;

”Principer är inte oväsentliga men får i den öppna dialogens ansvarstagande en helt annan roll än något man ska följa – de är snarare något av sparringpartners eller fyrskepp att förhålla sig till, men inte något man kan agera följbåt efter.”⁴³

Styrning är i detta sammanhang en viktig del i de formella förutsättningarna, då styrning förutom att dra dessa linjer och med olika medel se till att de följs även handlar om att och hur dessa förutsättningar kommuniceras i organisationen.

Informella förutsättningar kan ses som de regler som gäller på ovan nämnda spelplan - det som får ett lag att springa tillsammans, men också vad som definierar acceptabelt beteende inom det egna och gentemot det andra laget.

”Informella förutsättningar utgörs av värden och kultur som styr verksamheten och hjälper medarbetarna att prioritera bland de formella förutsättningarna och ramarna i sitt vardagliga arbete. Det inbegriper kultur som tyst överenskommelse mellan gruppens medlemmar såväl som vad allt inom en organisation behandlas utifrån för grundläggande antaganden.”⁴⁴

Tillsammans utgör formella och informella förutsättningar den struktur och stomme dess medlemmar, medarbetare såväl som chefer, har att agera utifrån och tillsammans relaterar till varandra utifrån.

⁴⁰ Jackson & Carter, 2002:51

⁴¹ Christensen et al 2005:27–28

⁴² Ibid.

⁴³ Johansson, 1998:343

⁴⁴ Jackson & Carter, 2002:41–44

Det finns olika sätt att integrera ansvarstagande i organisationer utifrån dessa formella och informella förutsättningar, men också olika grader av integrering av ansvarstagandet i organisationens struktur och processer. Traditionellt handlar organisationsstruktur och dess formella uppbyggnad i offentlig förvaltning om att skapa tydlighet för ansvarsutkrävande. Idag har många offentliga verksamheter flyttat sig ifrån den idealtypiska, byråkratiska organisationsformen, för att kunna vara mer flexibla, effektiva, värna medborgarnas förtroende, leverera god service etc.⁴⁵

Internt och/eller externt tryck på organisationen som effekt av enskilda situationer eller ett förändrat samhällsklimat kring exempelvis representation eller korruption, kan påverka organisationer att förändra sina strukturer kring ansvarstagande. Ökad kontroll, mer omfattande regler, tydlighet i struktur eller striktare sådan för ökad möjlighet till ansvarsutkrävande, är exempel på olika sätt som organisationer internt kan hantera det ökade trycket från samhälle eller medarbetare. Vilka verktyg en organisation har att tillgå för att hantera ansvarstagande inom organisationen beror delvis på vad som orsakat den ökade efterfrågan på ansvarsutkrävande - är det medborgarna eller medarbetarna som kräver andra strukturer, och varför? Det kan också bero på vilka organisatoriska förutsättningar som finns, och vilken möjlighet man ser att utnyttja eller utveckla dessa för trycket mot ökad struktur eller tydlighet kring ansvar - och kontroll.⁴⁶

Lundquist menar att ansvarstagande kan hanteras organisatoriskt av ledningen på olika sätt, vilket får olika effekter i utkrävande av ansvar. Om en medarbetare befinner sig i en situation där denna observerar eller upplever något denna ser som oetiskt, olagligt eller olämpligt, kan denna väcka frågan, d v s vända sig till närmsta chef där dennas ledarskap är av stor betydelse för att detta ska ske, och att ärendet hanteras på ett korrekt och konstruktivt sätt. Vidare kan medarbetaren *vissla*, d v s gå förbi sin närmaste chef till nästa instans, eller söka sig utanför organisationens gränser till exempelvis massmedia, eller *viska* till externa granskare eller media för att slå larm.⁴⁷ Att ”visslare” och ”viskare” uppstår, beror således på att ledningen misslyckats i att säkerställa att organisatoriska förutsättningar existerar som stöd för organisationens medlemmar att hantera missförhållanden internt.

Viktiga förutsättningar för ansvarstagande inom och med stöd av organisationen är såväl *formella förutsättningar* – i form av möjlighet att anmäla fel inom organisationen, att ha kunskapen om hur en anmälan kan ske, eller sakna kunskap om regler och riktlinjer som *informella förutsättningar* – den förförståelse och de antaganden organisationens medlemmar har kring hur man *kan och får* hantera missförhållanden inom organisationen. Ledning och styrning blir således en viktig del i hur formella och informella förutsättningar prioriteras men också vilken betydelse de får i relation till varandra.⁴⁸

Ett exempel på hur ansvarstagande hanteras organisatoriskt är i Göteborgs stad – en kommun som för ett par år sedan valde att etablera en whistleblowerfunktion i kommunens formella

⁴⁵ Se vidare i avsnitt 3:3

⁴⁶ Lundquist, 2006:36-37

⁴⁷ Jacobson & Thorsvik, 2008:172

⁴⁸ Lundquist, 2006:39-40

organisation. Detta som följd av ett antal oegentligheter som uppmärksammades under medialt och som främst rörde personer i ledande positioner som utnyttja sin ställning för att ekonomiskt gynna sig själva. Kommunen formulerar ”visslandet” som en sista utväg att ta till, men en funktion som syftar till att säkerställa att missförhållanden de facto rapporteras och kan hanteras. Brister i linjeorganisationen kan på så vis kompletteras;

*”Utgångspunkten är att varje medarbetare i förvaltning eller bolag ska kunna ta upp eventuella misstankar om oegentligheter med sin chef. Syftet med whistleblowerfunktionen är att säkerställa att eventuella oegentligheter kommer till stadens kännedom om det inte är möjligt att ta upp det via linjevägen”.*⁴⁹

Deras whistleblowerfunktion är tvådelad och består av en intern och en extern part; en mottagarfunktion som utgörs av en advokatbyrå samt en intern del som utgörs av en utredningsfunktion vid stadsledningskontoret.⁵⁰

Andra organisationer och parter menar att ”visslande” snarare undergräver ansvar inom organisationen. Ansvarstagande bör istället integreras i den löpande verksamheten, och en whistleblowerfunktion som går parallellt med ordinarie organisation ökar inte ansvarstagandet utan snarare blir ett system för anonymt angiveri. Extraordinära förhållanden som skulle kunna bli föremål för anmälan via en sådan funktion bör istället hanteras via polis eller andra externa verksamheter, för rättsäkra och legitima offentliga verksamheter.⁵¹ Det blir således inte en konstruktiv hantering av frågor som hanterar ansvarstagande inom organisationen – det blir snarare en signal om att en lägre trovärdighet i offentliga verksamheter, vilka inte förmår hantera frågor på ett rättsäkert och legitimt sätt. Lundquist menar att det inte räcker med en formell funktion för att säkerställa ansvarstagande i en organisation – han betonar ledarskapets och styrningens betydelse i sammanhanget, och att dessa bör vara mycket tydliga kring vad som är accepterat och inte.⁵²

Att det finns ett ökat tryck på offentliga organisationer att vara transparenta och tydliga i sitt arbete för att visa på ansvar, menar Jacobsen & Thorvik beror på ett antal faktorer - *utveckling och ökat användande av ny teknik, avreglering av marknader, globalisering av ekonomin och internationaliseringen av konkurrens*, som sammantaget ger fler aktörer större handlingsfrihet, men skapar samtidigt en ökad osäkerhet kring vilka regler som gäller för vilka.

Författarna identifierar tre huvudsakliga faktorer som de menar påverkar etiken i organisationsmedlemmarnas praktiker; *grupptänkande*, där det finns en ovilja att ta och förstå kritik; *ledningskultur*, med en stark ledare som kan förmå medarbetare att göra saker de annars inte gjort samt *incitament- och belöningsystem* där organisationsmedlemmar kan spurras att handla oetiskt; ”ryckas med”.⁵³ Ledningskulturens betydelse för organisationen och framförallt en medvetenhet och styrning utifrån denna påverkar möjligheten till etiskt

⁴⁹ Göteborgs stad, ”Whistleblowerfunktion”, hämtat 2012-10-16

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Sverige Radio, ”Whistleblowers får egen mottagning”, hämtat 2012-10-16

⁵² Lundquist, 2006:39-40

⁵³ Jacobsen & Thorsvik, 2008:172

agerande och ansvarsfulla beslut i organisationen. En organisationsledning måste, menar författarna, vara tydliga i vilka värderingar som accepteras i etiska frågor samt skapa förankring och förståelse för dessa i hela organisationen. Detta för att säkerställa en organisation som fattar beslut som är såväl etiskt acceptabla som ansvarstagande enligt organisationens principer.

*”I organisationer som har tydliga värderingar när det gäller etiska frågor, och där anställda både känner till och förstår vad värderingarna betyder, finns det en klar tendens att majoriteten av de anställda handlar i linje med organisatoriska värderingar”.*⁵⁴

Kulturens oundvikliga relation till formella faktorer och förutsättningar i skapandet av en ansvarstagande organisation betonas ovan. Riktlinjer och tydlighet från övergripande ledning kring frågor eller situationer där personliga bedömningar och beslut ska tas av organisationsmedlemmarna innebär att tydliggöra, och formalisera organisationskulturen i viss mån. Detta är något som kan öka medvetenheten kring de antaganden som finns, implicit eller explicit, hos organisationens samtliga medlemmar. Ett sätt att medvetandegöra och tydliggöra, men även styra de värderingar som genomsyrar en organisation är genom att gemensamt arbeta med organisationens värdegrund eller förhållningssätt. Att kollektivt formulera acceptabla grundprinciper för en organisation berör ofta ansvarstagande – i interna riktlinjer eller styrdokument som berör ansvarstagande och etik inbegrips inte sällan en ansvarsfördelning och rutinbeskrivningar. Det vill säga – *vem gör vad, när och hur*.

Med detta sagt - att helt formalisera och tydliggöra hela kulturen menar många är en orealistisk ambition, då det är ett ”mönster av antaganden” vilka är implicita, som individer inom kulturen inte reflekterar över dessa utan tar för givna.⁵⁵ Vidare kan knappast en kartläggning göras över en anställds alla antagna värden och värderingar – och det kan inte heller anses önskvärt. Att formalisera kultur i viss mån, och skapa formella förutsättningar för etik och ansvarstagande inom en organisation, innebär inte heller per automatik en ansvarstagande organisation. Snarare medvetandegörs individen genom organisatorisk styrning och processer om vad som gäller inom ramen för den specifika organisationens verksamhet - vad som är målet, vad som är prioriterat och vad som är oförytterligt.

Riktlinjer kring exempelvis diskriminering, överrepresentation eller annan ekonomisk misshandling kan genom en handlingsplan eller liknande, med tydlig ansvarsfördelning kan medvetande- och tydliggöra hur missförhållanden kan hanteras, och vem som är ytterst ansvarig. Samtidigt innebär inte existensen av formella strukturer att dessa är representativa för de faktiska processerna – det ger dock enligt Christensen et al. förutsättningar för korrekta och ansvarstagande processer.⁵⁶ Att riktlinjerna finns säkrar inte dess användning – där samspelar informella organisatoriska förutsättningar, som ger olika tyngd och prioritet åt olika styrande faktorer – men de utgör ett stöd och bidra till att situationer kan hanteras inom organisationen.

⁵⁴ Jacobsen & Thorsvik, 2008:171

⁵⁵ Jacobsen & Thorsvik, 2008:143

⁵⁶ Christensen et al, 2005:27–28

3.2. Individuella förutsättningar i en statlig kontext

Vad ingår i tjänstemannarollen idag? Vad innebär det att vara statlig tjänsteman? Det har skett en skiftning historiskt i synen på en offentlig tjänsteman, som i mångt och mycket grundar sig på att synen på människan som beslutsfattare också ändrats. Lundquist beskriver bilden av den klassiska tjänstemannen och menar att fyra faktorer är centrala kan beskriva den dennas relation till demokratin och den offentliga förvaltningen:

1. Bevaka att vårt offentliga etos tillvaratas
2. Öppna den offentliga verksamheten så att medborgare och politiker får insyn och påverkansmöjligheter
3. Alltid se till att den offentliga verksamheten är inriktad på att involvera medborgarna och tillgodose deras intressen.
4. Förmedla ett optimalt beslutsunderlag till medborgarna och beslutsfattarna.

Andra menar att en statlig tjänsteman har andra förutsättningar att förhålla sig till – att ansvaret inte stannar vid ovan fyra punkter, utan att det offentliga etoset innebär att tjänstemannen har ansvar utöver sina skyldigheter – att de de facto medskapar offentlig verksamhet.⁵⁷

Christensen et al menar att de offentliga verksamheterna som medlare av politik inte endast har att fördela ”nyttigheter och bördor” utan även är tolkare av erfarenheter. Tolkningen innebär att organisationerna är med och skapar och påverkar människors värderingar och förhållningssätt till värden – vilket i längden påverkar offentlig sektors legitimitet.⁵⁸ Detta är inte oproblemiskt då tjänstemännen samtidigt som de är ansvariga för att följa regler och lagar de varken kan eller bör kunna kontrollera, inte bara är objekt utan agerande och skapande subjekt i hur statstjänstemannarollen ser ut och vad ansvar innebär däri. Harmon ser denna konflikt som botten i ett överdrivet rationalistiskt perspektiv på styrning i offentlig sektor.⁵⁹

För att kunna lyfta frågan kring ansvarstagande hos enskilda individer eller grupper till den övergripande debatten om organisationers möjlighet att påverka detsamma för att säkra rättsäkra och legitima verksamheter långsiktigt, måste dessa sättas i organisatorisk kontext.

En offentlig tjänsteman befinner sig i en omvärld som är mycket annorlunda från när Webers tjänstemannaideal etablerades, där rationellt beslutsfattande blev ett etablerat begrepp.⁶⁰ KRUS⁶¹ publicerade 2011 statstjänstemannastudien, med syfte att öka förståelsen kring rollen som statstjänsteman och vilka etiska och värdemässiga grunder den rollen vilar på. Utredaren Peter Ehn menar att statstjänstemannarollen har blivit allt större och mer komplex i takt med samhällsförändringar och vill tydliggöra vad som anses ligga i rollen idag, men också vilka

⁵⁷ Harmon, 1995:101

⁵⁸ Christensen et al, 2005:29

⁵⁹ Harmon, 1995:101

⁶⁰ Ehn, 2011

⁶¹ Kompetensrådet för utveckling i staten

utmaningar som finns för statstjänstemannarollen i framtiden.⁶² Författaren identifierar fem idealtypiska statstjänstemannaroller i dagens statsförvaltning utifrån intervjuer med tjänstemän i ett antal myndigheter och statliga verksamheter;

- *Klassikern*. En klassisk roll innebär att fokus ligger på grundläggande lagar och regler, samt tjänstemannens uppgift i att iaktta objektivitet, opartiskhet och integritet.
- *Företrädaren*. Denna roll innebär att fokus ligger på principen för den representativa demokratin, d v s förvaltningen som företrädare för medborgarna och deras väl och vilja. Nyckelbegrepp för denna roll är lyhördhet, lojalitet och följsamhet.
- *Experten*. En tjänsteman med stort fokus på professionell sakkunskap och sakligt oberoende. Professionsstyrd roll med fokus på den egna kunskapen och kompetensen.
- *Managern*. En tjänstemannaroll som betonar marknadsmässiga begrepp, med service gentemot en kund som fokus. God service uppnås genom att tjänstemannen utför sina uppgifter på ett kreativt och flexibelt sätt.
- *Normalbyråkraten*. Denna idealtyp har sitt huvudsakliga fokus i sitt eget arbete, men de sociala aspekterna i arbetet. Ehn menar att denna sista roll är en aspekt som kan rymmas inom samtliga ovan nämnda roller.⁶³

Ehn menar att många statstjänstemän upplever att deras roll i allt högre grad suddats ut gentemot marknadsaktörer och deras motsvarande roller. En del i detta menar Ehn är att den så kallade beställar-utförarmodellen där privata aktörer anlitas av offentliga verksamheter för att utföra välfärdstjänster blivit mer populär på senare år.⁶⁴ Vidare ser Ehn en trend att resultatredovisning och rapportering blivit viktigare än att producera själva resultatet. Han menar att en tendens till överdokumentering inte bara av resultat, men även av interna rutiner i form av kvalitetsplaner etc. syns, och att det kan bidra till en återbyråkratisering av statstjänstemannarollen.⁶⁵ Johansson benämner det ansvar som följer av detta, som att ”agera följbåt” efter principer, istället för att se de formella förutsättningarna som något att förhålla sig aktivt till.⁶⁶

Ehns roller är en kartläggning och idealtypologisering som definierar vilka värden som i olika grad styr människor som har en statstjänstemannaroll. Dessa värden är också vad som utgör antaganden och underlag för beslut för enskilda statstjänstemän – faktorer som är av stor betydelse i hur dessa tar beslut utifrån ansvar och alltså tar ansvar. Tydliggörande av medarbetarens bidrag till verksamhetens uppdrag och ett ökat medvetande om informella förutsättningar och styrning är således centrala i Ehns utredning för utvecklingen av statstjänstemannarollen. Samtidigt har Ehns utredning ett deskriptivt förhållningssätt till tjänstemannens relation till myndighetsuppdraget och sin profession, medan han inte närmre berör hur styrning för att främja ansvarstagande utifrån uppdraget kan ske.

⁶² Ehn, 2011:3

⁶³ Ehn, 2011:6-7

⁶⁴ Ehn, 2011:7

⁶⁵ Ehn, 2011:8

⁶⁶ Johansson, 1998:343

Makt, kontroll och tillit i olika medarbetarroller

I de teorier Johansson utgår ifrån och som redogörs för i avsnittet ovan, är ett centralt begrepp för ansvarstagande i organisationer makt. Makt innebär ett mått av kontroll, eller upplevd kontroll. Kontroll kan definieras som i vilken mån man upplever sig kapabel eller kompetent att påverka en person, en fråga eller en händelse.

Rotter lanserade i mitten av 1960-talet en teori kring hur samhället och vad han upplevde vara dess degenerering berodde på allt högre rop efter samhällsförändringar samtidigt som ingen riktigt styrde dessa. Han menade att förändring i sig själv inte nödvändigtvis är av godo, och att förändring som leder till ett bättre samhälle måste kontrolleras och planeras. Han menade att starka samhällsinstitutioner så som religion, som tidigare satt normer kring ansvar och moral, sviktat och gett plats för ett maktvacuum. Rotter utmanade processerna genom vilka samhället utvecklas, och även rollerna däri – han ville lyfta medborgaren med inflytande framför tjänstemannen som företrädare, i inflytandet över de processer som normerar vad som är socialt acceptabelt beteende i ett samhälle. En del i den avrationaliserade inflytandeprocessen ligger i vikten av tillit mellan medborgarna själva; denna tillit får allt större vikt ju mer komplext ett samhälle är, då människor i allt högre grad blir beroende av varandra.⁶⁷ Han definierar mellanmännisklig tillit som ”[...] *en förväntan hos en person eller grupp att ordet, löftet, det verbala eller skriftliga ställningstagandet hos en annan person eller grupp kan ses som tillförlitligt.*”⁶⁸

Rotter etablerar ett begrepp som han kallar *locus of kontroll* – eller placering av kontroll. Han menar att de förväntningar som finns på att andra lever upp till sitt ord knyter an till upplevd kontroll – något som, när individen placeras i en organisatorisk kontext, får effekter på såväl individens upplevda nöje eller missnöje inom den, men också organisationens effektivitet och långsiktiga möjlighet att uppnå sitt uppdrag. Placering av kontroll hos antingen andra, externa faktorer eller hos sig själv innebär olika grader av upplevt ansvar för såväl de egna arbetsuppgifterna som organisationens mål. Placeringen av kontroll påverkar också i vilken mån en person upplever att konsekvenserna av det egna beteendet eller arbetet beror på den egna personen, den egna personens kompetens och är under den egna personens kontroll - eller om arbetet utfört är i affekt av andra aktörers makt och ageranden, tur eller slumpen.⁶⁹

Kontroll, tydlighet och tillit

Graden av kontroll en människa upplever sig ha över sitt liv, sitt arbete eller sina arbetsuppgifter menar många påverkar hennes psykosociala hälsa och nöjdhet med livet eller sin arbetsplats. Jensen & Sandström ser att den situation en individ befinner sig och hur den kommuniceras till henne och upplevs också påverkar hennes möjlighet att ta ansvar i sitt arbete. De menar bland annat att moderna organisationer idag fortfarande har en byråkratisk natur, även om det är i en ny skepnad. Makt utövas dock på samma vis som förut – med skillnaden att möjligheten till ansvarsutkrävande minskat. De talar om att utöva makt utan ansvar där ledningen har fokus på övergripande styrning och det operativa arbetet och besluten sker någon annanstans. Om en medarbetare eller chef sticker ut genom att påkalla

⁶⁷ Rotter, 1971:443

⁶⁸ Rotter, 1971:444

⁶⁹ Rotter, 1990:489

oegentligheter eller ta ansvar utöver sin roll löper de risk att förlora inflytande eller sin plats. Att agera i enlighet med vad som är bra för organisationen blir då norm, vilket ökar chansen för en framgångsrik organisation men försvårar ett utökat ansvarstagande för såväl anställda som chefer.

Vidare är den sociala produktionen av avstånd, d v s differentiering, inom organisationen en av de faktorer författarna ser minskar medarbetarens möjlighet till ansvarstagande. Då en medarbetare har svårt att se en helhetsprocess i organisationen och hur hon som individ bidrar i processen, menar Jensen & Sandström leder till ansvarsförskjutning. Konsekvenserna av olika beslut är för individen mycket små, de direkta erfarenheterna av hur det egna beslutet eller arbetet tas vidare eller genomförs är få och ansvarstagandet minskar. När helhetsperspektivet inte finns instrumentaliseras så ansvaret och siktet mot mål blir otydligare för organisationen som helhet. Varje person i organisationen har endast kontroll över en liten del av verksamheten och ansvar för att fullgöra sina arbetsuppgifter och inget mer - vilket leder till en mål-medelförskjutning och där möjligheten minskar för att någon i organisationen tar ansvar för det faktiska, sammantagna slutresultatet.⁷⁰

Ng et al. testade 2006 ett antal hypoteser utifrån begreppet om placering av kontroll och hur detta påverkar en organisation. Författarna menar bland annat att intern placering av kontroll innebär ett större organisatoriskt åtagande, en högre arbetsmotivation, engagemang i arbetsuppgifterna, effektivitet, arbetsprestation, möjlighet att arbeta självständigt, och hur en medarbetare är rustad att hantera stress.⁷¹

En organisation och chefer inom den kan enligt Ng et al. påverka graden av ansvarstagande - genom att skapa organisatoriska och sociala förutsättningar kan organisationen och dess chefer påverka medarbetaren att i högre grad placera den upplevda kontrollen hos sig själv. Genom att tydligt kommunicera hur den enskilda medarbetaren, dennas arbete och resultaten av detta får konsekvenser i hela organisationen och bidrar till att uppnå de verksamhetsövergripande målen ökar det egna ansvarstagandet för organisationen och arbetet. Ng et al menar att genom att skapa en tydlig upplevd orsak-verkandedja mellan en enskilds arbetsuppgifter, drabbas också individen av resultatet och konsekvenserna av sitt och den samlade organisationens arbete.⁷²

Vidare ser Ng et al att genom att bl.a. skapa goda arbetsförhållanden, tydliga mål, goda relationer mellan chefer och medarbetare, tydliga policys etableras en känsla av kontroll och möjlighet till ansvarstagande.⁷³

Att se sitt sammanhang – den röda tråden från vision till medarbetare

Inledningsvis presenterades ett par teorier som haft en ansats att knyta an medarbetarstyrning med verksamhetsstyrning (OBM och Performance Management). Ur ansvarsperspektiv innebär det att det uppdrag en samlad verksamhet har mot medborgaren som slutlig

⁷⁰ Jensen & Sandström, 2012:78–88

⁷¹ Ng, Sorensen & Eby, 2006:1057–1063

⁷² Ng, Sorensen & Eby, 2006:1059–1060

⁷³ Ng, Sorensen & Eby, 2006:1062

mottagare, ska vara tydligt på medarbetar- och gruppnivå, men också påverka deras vardagliga arbete, med möjlighet för dem att påverka genom sitt arbete.⁷⁴

Centralt i dessa teorier är hur tydliggörandet sker gentemot medarbetaren samt vilka styrmekanismer som finns tillgängliga för kollegor, närmsta chef eller övergripande ledning. Vanlig kritik gentemot dessa teoretiska grenar är att de i för stor mån utgår ifrån ekonomiska incitament, och sanktioner eller belöningar utifrån dessa. Prestationsbaserad lön eller uppsägning när en anställd inte uppfyllt sin kvot är exempel på sådana tydliga strukturer.⁷⁵ Beroende på hur ledningen ställer sig till incitament- eller belöningsystem används sådana styrverktyg på olika vis, men grundtanken med teorierna är att effektivisera verksamheter gentemot dess uppdrag med hjälp av medarbetarna. En viktig punkt att ta med sig är att det finns konkreta verktyg för att tydliggöra medarbetarens bidrag till det övergripande verksamhetsmålet. Samtidigt utgår dessa teorier från en rationalistisk syn på individen som beslutsfattare där belöning och incitament samt sanktioner kan utdelas och få logiska konsekvenser.

För att kunna fatta beslut på ett ansvarsfullt sätt innebär att organisatoriska förutsättningar måste finnas för att främja detta – formella såväl som informella. Det finns fler än Ng et al som ser tydlighet i organisationsstruktur, och medarbetarnas upplevda koppling till övergripande mål och uppdrag som en viktig del i det. Franzén lyfter de konkreta konsekvenser som följer för individuella medarbetare som effekt av organisatoriska strukturer. Franzén menar att såväl medarbetare som organisation blir mer effektiva och långsiktigt hållbara, om medarbetare i större grad får möjlighet att bidra till ett organisationsövergripande ansvarsfullt arbete. Han menar att för att en medarbetare mår bra som medlem av en organisation ska ledning säkra;

- Förståelse för det sammanhang i vilket det enskilda arbetet ingår
- Tillgång till resurser och struktur, som gör att man kan hantera frågor och möta krav
- Känsla av ett arbete som är meningsfullt, d v s att arbetet knyter an till individuellt engagemang och hängivenhet.⁷⁶

En medarbetare mår som bäst när hon eller han upplever en känsla av sammanhang – något som innebär en känsla av inflytande och kontroll.

Franzén menar att känslan anknyter till ansvar och etik, och är särskilt framträdande i offentliga verksamheter. Han ser en potential för offentliga verksamheter att driva en tydligare, unik personalstrategi utifrån moral och ansvar, då

”Den offentliga sektorn har unika förutsättningar för friska människor och organisationer. Meningen med verksamheten är först och främst att hjälpa medborgarna – medmänniskorna. Detta är en unik kraftkälla för stolthet och motivation.”⁷⁷

⁷⁴ Armstrong, 2010

⁷⁵ Armstrong, 2010; Bucklin, 2000

⁷⁶ Franzén, 2006:18

⁷⁷ Franzén, 2006:19

Att ta tillvara på dessa förutsättningar, menar han sker med hjälp av att stärka medarbetarnas medvetenhet om deras del i detta välfärdsskapande sammanhang, och deras direkta bidrag mot vad som produceras.⁷⁸

Vidare förutsättningar krävs, som i viss mån följer av att medarbetaren ser sitt bidrag och förstår sitt sammanhang; förståelse för situation, tillgång till övergripande information kring orsak och konsekvens, fler perspektiv och rättigheter och skyldigheter samt kompetens i förmåga att fatta beslut.⁷⁹ Resonemangen knyter an till vad Christensen menar krävs för att skapa handlings- och analytisk kapacitet hos sina medarbetare – att hjälpa dem se ett sammanhang och låta dem ta ansvar för det sammanhanget på detalj- såväl som övergripande verksamhetsnivå.⁸⁰ Där blir ledarskapet centralt, genom att skapa en gemensam förståelse för sammanhanget.

3.3. Ansvar och ansvarstagande i moderna offentliga verksamheter

Ansvar, ansvarighet och beslut

För att tydliggöra vad som avses med ansvar, måste en mer utvecklad definition av begreppet göras. Den sammantagna definition som inledningsvis presenterades löd:

Ansvar hos en individ innebär hennes reaktion och beslut i en situation ”i syfte att lösa olika problem”⁸¹, som påverkar ett händelseförlopp på ett sätt hon upplever vara riktigt och som hon gör av egen fri vilja.⁸² Ansvar innebär också för tjänstemannen en förmåga att omskapa situationer genom ansvar och betyder alltså inte bara att stå till svars för något, utan även med sin fria vilja förhålla sig till de förutsättningar som finns – i form av organisation, styrning, lagar och regler.⁸³

Ansvar skapas kollektivt, menar Johansson - i relationer och utifrån situationer, i ”[...]*en kontextuell dialog om arbetet och dess utförande. Begreppet har en komplex, för givet tagen och kulturellt förankrad laddning i flera olika dimensioner.*”⁸⁴

Andra perspektiv på ansvar finns emellertid, där Nationalencyklopedins definition av ansvar visar på den mångtydighet begreppet håller och menar att huruvida en person kan sägas ha ansvar för något beror till stor del på dennas möjlighet till viljefrihet och huruvida denna utsätts för tvång. Det är en diskussion som närmar sig moralfilosofiska resonemang som i denna studie berörs till en viss del men inte kan tas upp i detalj. En grundläggande definition av ansvar är möjlighet att hållas ansvarig för ”[...] *de rättsliga och politiska konsekvenserna av handling eller underlåtenhet.*”⁸⁵

⁷⁸ Franzén, 2006:18–19

⁷⁹ Brytting, 2008:14

⁸⁰ Christensen et al, 2005:42

⁸¹ Follett, 1964, i Johansson, 2008:81

⁸² Brunsson i Johansson, 2008:64–64

⁸³ Harmon i Johansson, 1998:98–99

⁸⁴ Johansson, 1998:343

⁸⁵ Marklund (red), 1989:409

Att en person hålls *ansvarig för* något innebär att det finns ett antagande om den personens fria val att ta ansvar eller underlåta att ta ansvar. En välmående demokrati, menar Rockefeller, är bara så stark som det individuella ansvarstagandet hos varje medborgare är.⁸⁶ På samma sätt kan teorin appliceras på organisationer; i grupper där ett kollektivt mål och möjligheten till val att ta ansvar existerar, byggs styrkan i organisationen på att detta ansvar faktiskt tas. Detta speciellt i moderna organisationer, som blivit allt lösare sammankopplade vilket Jensen och Sandström menar också innebär att ansvar och makt i viss mån särskilts.⁸⁷ Att ha ansvar och möjlighet till ansvarsutkrävande är centralt i denna studie då organisatoriska förutsättningar, formella såväl som informella, samt deras påverkan på hur ansvar kan tas, undersöks. Det finns olika perspektiv på relationen mellan ansvarstagande och ansvarsutkrävande – Jensen och Sandström menar att det inte är en nödvändig relation för att säkerställa att ansvar tas, men denna studie kommer huvudsakligen att utgå ifrån Rockefellers definition.⁸⁸ Ansvar definieras i denna studie på följande vis: ”Att ha ansvar måste innebära en möjlighet till ansvarsutkrävande, moraliskt eller juridiskt; att vara ansvarig för något.”⁸⁹

Ansvarsutkrävande innebär att i någon mån att vara ansvarig *inför* någon, men innebär inte nödvändigtvis en formell ansvarighet, d v s ett moraliskt eller juridiskt ansvarsutkrävande gentemot en annan part, utan kan även vara en känsla av ansvar inför sig själv. ”Att vara ansvarig inför någon innebär ett mer internaliserat ansvar – man upplever sig ansvarig exempelvis inför en person, samhället, någon högre makt eller oss själva.”⁹⁰

Vem vi upplever oss vara *ansvariga inför* menar Rockefeller är en avgörande faktor i hur människor tar ansvar – det visar på hur en person ser på sig själv och sin roll i ett samhälle eller organisation.⁹¹

De regler och förväntningar som finns inom en organisation kring beslutsfattande - vem som får ta vilka beslut och utifrån vilka förutsättningar – kan fungera som en indikator på hur ansvarstagande skapas och styrs inom en organisation. Beslut kan ses som ett manifest ansvar – det är där ansvarstagandet sker eller inte sker, i beslut eller avsaknaden av beslut. Alla beslut innehåller subjektiva bedömningar hos individen, som kan få olika konsekvens för organisationen som helhet.⁹²

Samtidigt betonar Allergren & Dahlbom nödvändigheten i att förtroende visas för dessa enskilda beslut, för att ansvar ska kunna tas fullt ut av individer inom organisationen. Författarna menar att medarbetarnas ansvar utökas med mandat och självständighet, och att många organisationer gör misstaget att vara överdrivet tydliga med roll- och ansvarsfördelning som snarare begränsar medarbetarna – ett väl utfört arbete blir en snäv definition, istället för att omfatta hela organisationens verksamhet och måluppfyllelse. De lyfter den svenska organisationskulturen där medarbetare är vana vid stort eget ansvar och

⁸⁶ Rockefeller i Darling-Smith, 2007:182

⁸⁷ Jensen & Sandström, 2012:78–88

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Rockefeller i Darling-Smith, 2007:182

⁹⁰ Rockefeller i Darling-Smith, 2007:181

⁹¹ Rockefeller i Darling-Smith, 2007:181–182

⁹² Jackson & Carter, 2002:287

självständigt drivande av arbetsuppgifter, men menar att även i denna kontext tjänar organisationerna på att lyfta perspektivet från de egna arbetsuppgifterna och aktivera ett större ansvar. "Aktivering innebär att medarbetarnas ansvar utsträcks till att omfatta hela företaget. Det är inte de egna uppgifterna utan företagets affär som ska stå i fokus."⁹³

Beslut och beslutsfattande är således nära relaterat till ansvarsbegreppet, och Allergren & Dahlbom tydliggör således att kopplingen mellan varje enskilt beslut till verksamhetens övergripande uppdrag eller mål måste tydliggöras, och medarbetarens ansvar breddas till verksamhetens som helhet.

Hur en offentlig organisation kan arbeta med att främja detta helhetsperspektiv hos medarbetare genom ledning och styrning, berörs i följande avsnitt.

3.4. Styra mot ansvar?

Det finns olika syn på om, hur, och till vilken grad, ansvarstagande hos enskilda medarbetare kan styras organisatoriskt genom organisation och etablerandet av olika förutsättningar för ansvarstagande. Beroende på vilka antaganden som finns om individers och organisationers rationalitet och även hur långt organisationens styrning bör gå när det gäller en individs ansvar och beslutsfattande, finns olika perspektiv på styrning och ansvar. Perspektiven betonar olika formella och informella förutsättningar som påverkande det enskilda ansvarstagandet i organisationer, och kan vi identifiera två huvudspår: en rationell syn och en principiell syn.⁹⁴

Att välja rationellt eller ha sina principer – perspektiv på styrning och ansvar

Många organisationer, inklusive offentliga verksamheter, rör sig idag alltmer från den traditionella hierarkiska modellen med tydliga ansvarsroller och möjlighet till ansvarsutkrävande, mot en mer decentraliserad modell där ökat ansvar hamnar på grupp- eller individnivå. Barker menar att detta skifte inte nödvändigtvis innebär mindre styrning, utan snarare tvärtom; när kollegor får ansvar att övervaka varandra i gemensamma processer finns nya möjligheter till att utöva makt och kontroll. Han identifierar ett antal faktorer utmärkande för den moderna organisationen som är självstyrande, där medarbetarna i större grad är beroende av varandra;

- Ledningen tillhandahåller *värdebaserade mål* i form av vision eller uppdrag
- *Kontrollansvar* på gruppnivå
- *Självstyrande* grupper sammanställer, analyserar och följer själva beslutsunderlag och samordnar sig själva mot resten av organisationen
- Gruppen ansvarar för en gemensam uppgift och ett gemensamt mål. Ansvaret – och skyldigheten - att fatta viktiga beslut och samverka med resten av organisationen ligger hos samtliga medlemmar.⁹⁵

I vilken mån påverkar detta ansvarstagande? Christensen menar att en organisation kan påverka vilken möjlighet varje enskild medarbetare har att ta beslut, huvudsakligen genom

⁹³ Allergren & Dahlbom, 2011:85

⁹⁴ Johansson, 1998

⁹⁵ Barker i Clegg et al, 2007:189

strukturella åtgärder, dvs genom att påverka de formella förutsättningarna. Medarbetarens möjlighet till att ta ansvar genom att ta eller inte ta beslut, kan påverkas genom att skapa olika strukturella (formella) förutsättningar inom organisationen för medarbetarens:

- *handlingskapacitet* genom arbetsfördelning, rutiner och hierarki och
- *analytisk kapacitet* genom att i olika grad avgränsa och kommunicera mål och hänsyn som behöver tas i denna arbete, dela med sig av information eller rutinisera arbetsuppgifter.⁹⁶

Johansson betonar istället de informella aspekterna av en organisations förutsättningar, och menar att ansvarstagande hos enskilda medarbetare i hög grad beror på huruvida denna visas förtroende och tillit från ledning eller chef: ”*känslan av personligt ansvar är [...] nära knutet till den grad av autonomi som arbetet erbjuder och [...] ansvars känslan tenderar att öka i motsvarande grad som autonomi ökar.*”⁹⁷ Johansson genomförde 1998 en studie kring ansvar och dess betydelse i organisationer och presenterar ett antal olika bilder av ansvar i organisationsteoretiska sammanhang, som i viss mån följer industrialiseringens utveckling och synen på människan som rationell beslutsfattare.

Johansson menar att vad som läggs i ansvarsbegreppet i hög grad är sammanlänkat till synen på organisation och karaktären på relationen mellan ledare och ledda, men erkänner ledarskapet och medarbetarskapet som centrala då det är utgångspunkter för hur ansvar fördelas och vilka identiteter som skapas utifrån olika roller inom en organisation.⁹⁸ Ledare och medarbetare existerar i en organisation i relation och i beroende till varandra.⁹⁹ Fyra huvudsakliga ansvarsbegrepp identifieras, och beskrivs närmare nedan, för att därefter jämföras:

1. *Ansvar och befogenheter*. Utifrån Fayols principer om att ansvar och auktoritet är ömsesidigt beroende av varandra och en balans däremellan för att existera, definieras ansvaret utifrån en grundläggande princip om att kunna svara för sina handlingar. Johansson ser Fayols definition av ansvar som ett uttryck för medvetenhet om att ansvar kan missbrukas, och därmed måste styras och följas upp. Makt – och befogenheter – blir den fula sidan av myntet, medan ansvar den fina, blanka sidan som väger upp.¹⁰⁰

*”Ansvar, skyldigheten att svara, att kunna (för)svara eller svara för sitt handlande, innebär att auktoriteten måste brukas med omgivningens normer i beaktande. Ansvar tvingar fram ett socialt accepterat handlande.”*¹⁰¹

Fayol menade att formella och direkta styrmekanismer i form av tydliga regler, instruktioner, fördelningar samt belöning, bestraffning och sanktioner krävs för att

⁹⁶ Christensen et al, 2005:42

⁹⁷ Johansson, 1998:64

⁹⁸ Johansson, 1998:85

⁹⁹ Johansson, 1998:65

¹⁰⁰ Johansson, 1998:65–75

¹⁰¹ Johansson, 1998:67

säkerställa ansvarstagande utifrån befogenheter, men Johansson lyfter frågan vidare. Hon problematiserar de övergripande formella och direkta styrmekanismerna genom att inkludera ett juridiskt perspektiv. Juridiken reglerar övergripande skyldigheter och befogenheter i ett samhälle på många nivåer, men samtidigt har också reglerna där i begynnelsen utgått från normer och moral. Detta vill säga – informella, sociala grundregler som etablerats i samhället och människor kommit överens om, har i sin tur åstadkommit formella regler – inte tvärtom.¹⁰²

2. *Avpersonifierat och vetenskapliggjort ansvar.* Taylor och hans teorier om Scientific Management fick effekter i svensk organisationsteori i vad som kallas ”rationaliseringsrörelsen”. Det rationella vetenskapliga angreppssättet på ansvarsbegreppet utgick ifrån produktionssystem med fokus på produkter – en industri minskat betydligt i Sverige. Samtidigt dröjer grundtanken om att skapa rationella, effektiva verksamheter utifrån Taylors idéer om effektivisering i hierarkiska verksamheter kvar som retoriskt verktyg. Johansson ser scientific management som en institution som är svår att avveckla helt och hållet. I Taylors värld begränsades ansvaret hos en medarbetare till strikta arbetsroller, och helhetsperspektiv, ledarskap och organisation samt strategiskt och analytisk skull ske på övergripande nivå för att förenkla och renodla arbetsuppgifterna i organisationen. Samtidigt betonar Johansson att för Taylor finns bara en vetenskapligt korrekt, rationellt väg- beslut behöver inte tas på fler nivå än på övergripande, där man ställer siktet rätt.¹⁰³
3. *Ansvar utifrån empowerment och nätverk.* Follett introducerade ansvar som ett medvetet förhållningssätt som sker i konstant dialog, som inte utgår ifrån hierarkier eller principer. Follett betonade istället dialogen inom organisationen och även organisationen som en del i ett större sammanhang i samhället där ansvar är samstämmighet mellan moraliska principer och handlande¹⁰⁴. Johansson tolkar Folletts definition av ansvar som något pågående och konstant. Medvetenheten om relationen till sin omgivning blir centralt i ansvar, då ansvar tas i varje unik situation istället för utifrån principer;

”[...] öppet flöde mellan människor, ett sätt att medvetet respondera på varandra. I denna respons påverkar vi varandra till den grad att det inte alltid ens är möjligt att särskilja olika människor [...]”¹⁰⁵

Follett ser liksom Fayol att makt och ansvar är i oundviklig relation och balans mot varandra. Dock lyfter Follett kollektiv makt där man delar makt inom en organisation – och hon anser inte att någon part inom organisationen bör ha makt *över* någon annan. På det viset ser hon organisationen som ett nätverk av självständiga men medberoende grupper och individer, där makt och ansvar härrör från kunskap och kompetens snarare än hierarki, och därför inte heller kan delegeras. Follett menar

¹⁰² Johansson, 1998:67

¹⁰³ Johansson, 1998:69–73

¹⁰⁴ Johansson, 1998:65, 79

¹⁰⁵ Johansson, 1998:74–75

vidare att formellt ansvar är en illusion. Sanktioner eller klander får stå tillbaka och hon betonar istället vikten av att uppmärksamt följa arbetsprocesser, och vara ansvarsfull och medveten i sitt eget arbete. På det viset skapas, menar Follett, en lärande och ansvarstagande organisation.¹⁰⁶ Johansson betonar att tillit är centralt för att en sådan typ av organisation i praktiken skulle fungera – hon menar till och med att ansvarsbegreppet är implicit inbakat i Folletts definition, och ser inte att tillit berörs av någon av de andra fyra perspektiv hon lyfter.¹⁰⁷

4. *Ansvar som moralisk principdisciplin.* Barnard hade ett amerikanskt managementperspektiv och ser ansvar som en ledarskapsfråga. Ansvar definierades alltså utifrån hierarki, d v s formella förutsättningar, men också principiellt utifrån moraliskt handlande. Barnard lyfter alltså inte bara ansvar som medvetande utan även som handlande – för att någon ska kunna sägas vara ansvarstagande krävs ett agerande.

” [...] responsibility is the property of an individual by which whatever morality exists in him becomes effective in conduct.”¹⁰⁸

Ansvar är således att formulera ett ansvar inom organisationen eller exempelvis för externa effekter av dess resultat (Johansson lyfter som exempel CSR-begreppet – corporate social responsibility – som exempel), men också att faktiskt agera utifrån de principer man säger sig ha. Ansvaret som chef eller ledare ligger således i att styra mot moraliska principer och undertrycka impulser som inte är accepterade inom organisationen, gruppen eller samhället.¹⁰⁹

De teoretiska resonemangen ovan visar att det finns en grundläggande distinktion i ansvarsbegreppet där det skiljs åt mellan det ”*det principiella ansvarsparadigmet och ett mer hierarkiserat organisatoriskt tänkande*” och ”*dialogansvaret*” som sker i nätverk och horisontella relationer.¹¹⁰ Ansvar, menar Johansson, måste i högre grad ses utifrån den senare definitionen för att följa den organisatoriska utveckling som skett och utvecklas från att i organisationer antas utgå ifrån hierarkier och rationalistiska fattade beslut på ledningsnivå, till ett relationsbaserat begrepp som bygger på tillit och förtroende.¹¹¹ Johansson menar att principbaserat ansvarstagande har fått alltför stort utrymme historiskt, och vill lyfta den dialogbaserade formen av ansvar, där ansvar sker i en medveten dialog som tydliggör individens och situationens betydelse för ansvarsbegreppet och av det, det löpande ansvarstagandet.¹¹² Ansvar tas, och beslut fattas, inte bara utifrån faktiska förutsättningar, utan den egna upplevelsen av dessa förutsättningar och andra faktorer, i varje enskild situation.¹¹³

¹⁰⁶ Johansson, 1998:74–79

¹⁰⁷ Johansson, 1998: 80

¹⁰⁸ Johansson, 1998:81

¹⁰⁹ Johansson, 1998:80–81

¹¹⁰ Johansson, 1998:344

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Johansson, 1998:343

¹¹³ Jackson & Carter, 2002:281

Jackson & Carter ansluter sig till kritiken mot rationalismen som kunskaps- och beslutsparadigm och lyfter frågan till ett lednings- och styrningsperspektiv. De menar att normen kring rationellt beslutsfattande, trots många års ifrågasättande av dess relevans, i hög grad lever kvar i dagens organisationer. Detta får som konsekvens att styrning många gånger sker utifrån och mot ett så rationellt och objektivt beslutsfattande som möjligt. I en offentlig verksamhet är det nödvändigt att utifrån demokrati- och rättssäkerhetsperspektiv etablera och styra en organisation utifrån gemensamma, etablerade grundregler för korrekt myndighetsutövande och beslut i offentliga verksamheter. Författarna lyfter dock potentiellt drastiska konsekvenser av ett överdrivet rationalistiskt perspektiv. Organisationer som utgår ifrån att rationella beslut kan tas utan att vidare inkludera medarbetaren och dess förutsättningar i den processen, menar författarna i ett otal fall lett till oväntade situationer med destruktiva utfall, där inkrementell detaljstyrning i slutändan inneburit en tydligt minskat ansvarstagande. Med en omvärld som är flexibel och ombytlig krävs något mer än statiska data och fasta rutiner, och en syn på organisationer som utökar den rationella synen. Jackson & Carter menar att för att goda beslut ska kunna tas, som bidrar till en övergripande ansvarstagande organisation, måste styrning ske utifrån medvetenheten om att ingen människa kan vara helt rationell.

En medvetenhet hos samtliga i en organisation om det gemensamma målet och uppdraget för verksamheten samt en medvetenhet om svårigheten i att vara objektivt rationell i bedömningar, menar författarna i slutändan är ”mer rationellt”.¹¹⁴ Jensen & Sandström lyfter också betydelsen av att den övergripande styrningen måste vara medveten och reflekterande i sättet verksamheten och dess syfte beskrivs. De menar att genom att i övergripande styrning beskriva verksamheten på ett objektifierat sätt – d v s till synes rationellt och sakligt – tar individer mindre ansvar då organisationens hela verksamhet tycks vara synligt, utvärderingsbart och möjligt att styra. Ansvaret på individuell nivå blir då överflödigt.¹¹⁵

Hållbar styrning mot ökat ansvarstagande, måste således utgå ifrån och inbegripa individer - deras medvetenhet om sin roll och sitt bidrag, sin kompetens och sin kapacitet till ansvarstagande i beslut. På det viset kan styrning ske mot ett kontinuerligt ansvarstagande i en organisation.

Som följd av ovan resonemang bör en närmare undersökning av medarbetarrollen i statlig verksamhet göras. Individen i myndighetsutövandet är central – men en balans mellan medarbetarroll och verksamhetsuppdrag menar Bakka et al är centralt för att inte förlora helhetsperspektivet.¹¹⁶ Vad är rimligt att lägga på en statlig tjänsteman – hur långt bör ansvar delegeras, och innebär det ansvaret nödvändigtvis kontroll och ansvarighet? I avsnittet som följer sammanfattas dessa resonemang.

¹¹⁴ Jackson & Carter, 2002:273–274

¹¹⁵ Jensen & Sandström, 2012:78–88

¹¹⁶ Bakka et al, 2001:172–173

3.5. Teoretisk sammanfattning och analysmodell

Denna studie utgår utifrån att ledningen har möjlighet att påverka och möjliggöra ansvarstagandet hos enskilda individer genom att påverka eller skapa olika organisatoriska förutsättningar.¹¹⁷

I detta kapitel har ett antal faktorer identifierats som centrala för ansvarstagande i organisationer. Centralt för enskilt ansvarstagande är hur styrning och organisatoriska förutsättningar upplevs hos den enskilda medarbetaren – det innebär att möjligheten till ansvarstagande är viktig, men också upplevelsen av detsamma. Kontroll, inflytande och information har teoretiskt identifierats som centrala för den upplevelsen.

Utifrån det teoretiska ramverk som i detta kapitel presenterats, identifieras hur ledningen genom att påverka olika organisatoriska förutsättningar, också kan påverka den enskilda individens möjlighet till ansvarstagande. I figur 3.5.1 synliggörs identifierade faktorer med fokus på de begrepp som denna studie avser att utreda relationen mellan.

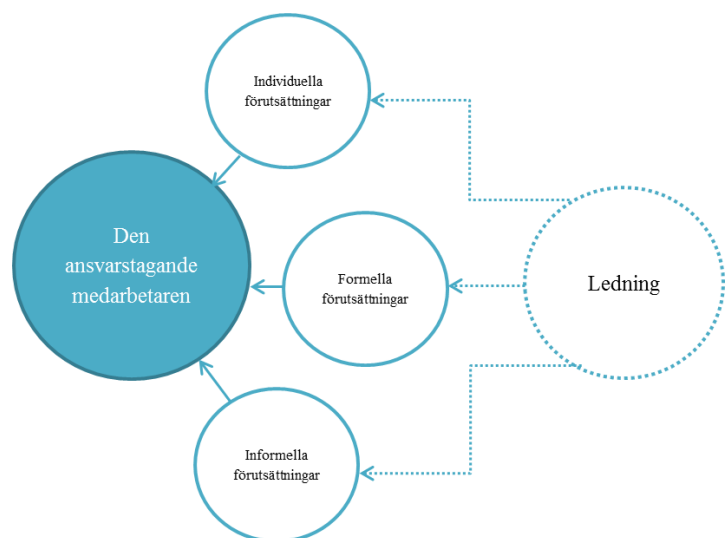
Offentliga verksamheter agerar i en speciell kontext, och har på ett påtagligt sätt mottagare för sina tjänster inkluderat i sin styrmodell – dvs. medborgare och brukare, men också övriga medborgare som inte är direkta mottagare av tjänster och andra intressenter. Vidare finns specifik lagstiftning utöver den som berör det sakområde verksamheten befinner sig – offentliga verksamheter har också ett antal skyldigheter enligt Förvaltningslagen, LOU etc., som privatfinansierade motsvarigheter inte har att rätta sig efter. Utifrån denna kontext har organisationens ledning att styra verksamheten efter bästa förmåga.

Antagandet är att *ledningen* genom att medvetet söka etablera specifika organisatoriska förutsättningar kan skapa olika formella, informella och individuella förutsättningar och därmed olika möjlighet för medarbetare att vara ansvarstagande.

Ledning avser den övergripande ledning och styrning som sker inom organisationen på ett strategiskt och medvetet sätt. Chefer på olika nivåer, men även informella ledare och olika styrmedel de har till sitt förfogande (direkt och indirekt, genom regler, policys, information och kommunikation) ses som den

sammantagna ledningen i en organisation. Denna sker specifik utifrån de förutsättningar som råder i offentlig verksamhet, utifrån dess specifika kontext.

Figur 3.5.1 Att styra mot ansvar



¹¹⁷ Allergren & Dahlbom, 2011:85

Organisatoriska förutsättningar inbegriper såväl informella som formella faktorer (exempelvis kultur, kollegial miljö respektive lagar, regler och policys).

Individuella förutsättningar för ansvarstagande har undersökts individperspektivet utifrån ett organisatoriskt perspektiv. Individuella förutsättningar i form av personliga erfarenheter och värderingar, tidigare arbetssätt, personliga och sociala förutsättningar, kompetens etc. antas spela en självklar stor roll i det enskilda ansvarstagandet, men i studien lämnas det *privata eller personliga* ansvarstagandet därhän. Fokus är *hur de organisatoriska förutsättningarna påverkar de individuella förutsättningarna* och den upplevda arbetsituationen och möjligheten att ta ansvar. Detta tar sig uttryck i antagandet av olika roller eller i olika beslut, där individen på olika sätt väljer att hantera de förutsättningar hon befinner sig under.¹¹⁸ Organisationen kan bl. a påverka individens handlingskapacitet genom arbetsfördelning, rutiner och hierarki och *analytisk kapacitet*.

Genom att ledningen bedriver en konsekvent styrning genom att etablera specifika förutsättningar enligt ovan, antas ledningen så kunna styra mot ansvarstagande. En analysmodell har utvecklats som visas i figur 3.8.2 nedan, där upplevd kontroll och inflytande samt upplevd styrning och stöd utifrån de organisatoriska förutsättningarna hos individuella medarbetare är centralt. Modellen syftar till att synlig- och tydliggöra relationen mellan organisatoriska förutsättningar och medarbetarens upplevda kontroll, för att visa på hur ansvarstagande skulle kunna påverkas genom styrning genom dessa faktorer.

Analysmodell – den ansvarstagande medarbetaren

En analysmodell har i denna studie utvecklats utifrån dessa två parametrar - organisatoriska förutsättningar och medarbetarens upplevda placering av ansvar. Detta kapitel har visat hur forskning betonar hur sociala avstånd inom en organisation produceras, hur information och kommunikation sker och hur medarbetare premieras utifrån verksamhetens mål, som påverkande deras välbefinnande i en organisation och hur den organisationen presterar. Vissa kopplar detta till kontroll, och känslan av kontroll och inflytande.

Samtidigt finns forskning kring ansvar och vad som premierar ansvarstagande beteende ur såväl moralfilosofiskt, sociologiskt och organisationsteoretiskt perspektiv. Vad ansvar är, och hur det tas, definieras i denna studie som relativt och i relation till andra, men också som något som kan styras genom att skapa goda förutsättningar för ansvarstagande och tydliga ramverk kring ansvarsbegreppet i situationer inom organisationen. Hur individen upplever att dessa förutsättningar sammantaget fungerar för att skapa möjlighet till *ansvar* handlar således om mer än placering av kontroll. Därför ser vi i analysmodellen *placering av ansvar* som en variabel snarare än *placering av kontroll*.

Analysmodellen syftar till att knyta samman dessa forskningsområden för att tydliggöra styrningens potentiellt långtgående effekter för offentlig verksamhet och dess demokratiska legitimitet.

Inom analysmodellen har fyra roller identifierats utifrån grad av ansvarstagande. Ingen av rollerna kan sägas vara ideal utan får ses som idealtypiska då det inte är troligt att en individ

¹¹⁸ Ehn, 2011

kommer att placera sig i någon av dessa kategorier helt och fullt. Idealtyperna syftar snarare till att skönja mönster i de data som samlas in kring hur medarbetarna i fallstudien ser på ansvar.

Medarbetarrollerna som syns i modellen utgår ifrån enskilda medarbetare och hur deras grad av upplevd möjlighet till ansvarstagande påverkas av upplevd egen kontroll och inflytande på styrande faktorer – något som formella och informella organisatoriska förutsättningarna - som kan styras - påverkar.

Det teoretiska antagandet som ligger till grund för modellen är att den grad chefer och medarbetare inom organisationen ser att kontrollen över verksamheten och dess resultat och effekter är deras, eller i vilken grad den beror på yttre omständigheter och aktörer, påverkar det enskilda ansvarstagande. Om organisationen och den enskilda individens arbete inom denna ses som ”offer för omständigheterna” upplever medarbetare med andra ord en lägre känsla av kontroll och tar mindre ansvar.

Fyra typroller utifrån dessa två parametrar, med stöd i den teoretiska ramen, definieras:

A. *Jag vill, kan och får bidra.*

En medarbetare som ser konsekvenserna av sitt arbetsresultat som ett bidrag till organisationens övergripande måluppfyllelse. Hon upplever ett ansvar inför organisationen att göra ett gott arbete men drivs också att göra ett gott

arbete och vara ansvarig inför sig själv. Hon upplever organisationens *informella förutsättningar* som stöttande det egna ansvarstagandet med hög grad av tillit, och de formella förutsättningar som ”hygienfaktorer” som säkerställer kontroll i organisationen som helhet. Hon upplever ett engagemang i sitt arbete, och möjlighet till inflytande och kontroll över de faktorer som är styrande i hennes dagliga arbete samt ser en tydlig koppling mellan sitt arbete och verksamhetens samlade uppdrag.¹¹⁹

B. *Jag gör så gott jag kan*

En person som är engagerad i sitt arbete och mån om att göra ett gott arbete samt ser sitt eget ansvar i det. Hon upplever dock att faktorer som påverkar hennes möjlighet att arbeta ansvarsfullt ligger utanför hennes kontroll eller inflytande (istället kollegor, chef, ledning eller omvärld) och upplever att hon har lite kontroll över resultaten och konsekvenserna av hennes arbete. Det gör att arbetsuppgifterna kan kännas henne övermäktiga, att hon står själv med mycket ansvar, och upplever att *informella förutsättningar* som bland annat organisatorisk eller kommunikativ otydlighet eller

Figur 3.5.2 Den ansvarstagande medarbetaren



¹¹⁹ Rotter, 1971:443; Ng et al. 2006:1057f; Allegren & Dahlbom, 2011:85

motsägelsefulla formella och informella förutsättningar försvårar hennes arbete.¹²⁰ Det ansvar hon upplever blir långsiktigt stressig och hon drabbas av konsekvenserna av sitt arbete utan en känsla av att kunna förbättra eller utveckla dessa.¹²¹

C. Jag gör bara mitt jobb!

Medarbetaren ser att formella förutsättningar finns för ansvarstagande. Hon upplever eget ansvar och att hon har inflytande och kontroll över de faktorer som är styrande i hennes dagliga arbete, men ser en begränsning i sitt ansvar till vad som strikt befinner sig inom hennes formella ansvarsområde och upplever inte att de formella förutsättningarna som rätt eller tillräckligt stöd. Hon ser sin roll som klassisk byråkrat där liten möjlighet finns att förbättra eller utveckla arbetet eller sitt ansvar i detta.¹²²

D. Det var inte jag!

En medarbetare som ser sitt ansvar inom organisationen utifrån formella beskrivningar och förutsättningar, d v s gör det hon ska men inte mer; hon följer riktlinjer och arbetsrollbeskrivningen. Hon upplever inte att hon har inflytande eller kontroll över faktorer som påverkar hennes arbete och hennes möjlighet att vara ansvarstagande upplevs som beroende av andra än henne själv. Hon ser inte tydligt hur hennes arbete bidrar till verksamhetens uppdrag och upplever inte heller ett övergripande ansvar för verksamhetens samlade resultat mot medborgare, samarbetspartners, uppdragsgivare eller andra externa aktörer.

Roll A ses som en idealtypiskt ”god” medarbetare utifrån tidigare teoretiska definitioner, då denna upplever såväl en analytisk som handlingsmässigt kapacitet, d v s ser att det ligger inom hennes kompetens att ta ansvar, samt att det finns förutsättningar formellt men har framförallt starka informella förutsättningar för att vilja, kunna och orka ta ansvar långsiktigt. *Roll A* upplever uppdraget centralt för sina arbetsuppgifter, värderar medborgarnyttan och ser den samlade arbetsgruppens ansvar. Medarbetaren upplever att hon har ett rimligt inflytande över sitt arbete, och möjlighet att förbättra det kontinuerligt, vilket gör att hon känner att hon kan, vill och bör ha tar ett stort ansvar för såväl sitt eget arbete som organisationens övergripande uppdrag.

I följande kapitel kommer resultatet från den empiriska datainsamlingen presenteras utifrån analysmodellen i figur 3.8.1, d v s ledning och de organisatoriska faktorer som antas påverka det enskilda ansvarstagandet hos medarbetare. Analysmodellen i figur 3.8.2 ”Den ansvarstagande medarbetaren” ligger till grund för den analys som görs i kapitel 6 samt för de slutsatser som dras i kapitel 7.

¹²⁰ Ng et al, 2006:1057f

¹²¹ Ibid.

¹²² Ehn, 2011; Harmon, 1995

4. IPK - en liten myndighet i förändring

I följande kapitel görs en redovisning över den empiri som insamlats med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Empirin presenteras utifrån de centrala begrepp som identifierats i studien (ledning, individuella och organisatoriska förutsättningar) och inte utifrån metodologiska faser; detta för att skapa en enhetlig bild kring begreppets innebörd och betydelse i den organisatoriska kontexten. En sammanställning av resultaten sammanfattar kapitlet och utgör underlag för analys och slutsatser i följande kapitel.

4.1. Introduktion

Denna studies empiriska fallstudie utgörs av en mindre myndighet som befinner sig i en tid av utveckling och förändring – Internationella Programkontoret (IPK). Myndigheten tjänar i denna studie som ett intressant exempel på en liten myndighet i förändring, vars verksamhet i huvudsak sker via mellanhänder, och inte direkt mot medarbetaren - d v s en slags indirekt myndighetsutövning.

Internationella Programkontoret (IPK) är en statlig myndighet som etablerades 1995 i samband med att Sverige blev medlem i EU. Den ursprungliga verksamheten hette Svenska EU-programkontoret och var tänkt att vara tidsbegränsad, men blev 1997 en statlig myndighet och bytte då namn till Internationella programkontoret för utbildningsområdet. Idag hanterar verksamheten administration av program kring ansökning av medel för utbyten och projekt, men arbetar även med främjande av internationalisering och globalisering av utbildningsområdet.¹²³

Myndigheten är lokaliserad i Stockholm och på Gotland, där båda kontor håller representanter från samtliga avdelningar. IPK har idag cirka 70 anställda, varav de flesta finns i Stockholm.

Organisationens generaldirektör och ledningsstaben har ansvar för de strategiska frågorna på myndigheten. Vidare innefattar organisationen tre avdelningar; avdelningen för europeiskt samarbete, för globalt samarbete samt för främjande av internationalisering. Utöver dessa finns ett antal stödfunktioner - enheten för verksamhetsstöd och enheten för ekonomi. Ett insynsråd med medlemmar från olika samhällssektorer (bl. a SKL, Svenskt Näringsliv, universitet etc.) har utsetts av regeringen. Rådets uppdrag är att utöva insyn i verksamheten men också vara rådgivare till myndigheten.¹²⁴

IPK styrs som myndighet genom årliga regleringsbrev, samt sin myndighetsinstruktion. Myndigheten är ”*det svenska programkontoret för de EU-program och andra internationella program inom utbildningsområdet*”, vilka regeringen beslutat om.¹²⁵ Myndigheten får sitt uppdrag framförallt genom Utbildningsdepartementet, Europeiska kommissionen och Nordiska ministerrådet, men också från SIDA och de EU-program som ligger inom deras uppdrag att hantera.¹²⁶

EU är den enskilt största finansiären bland dessa genom ett antal EU-projekt som sker inom IPK, men dessa förutsätter motfinansiering från statlig sida, d v s Utbildningsdepartementet.¹²⁷

¹²³ Varumärkes- och kommunikationsplattform, dnr. 2011:2626

¹²⁴ Programkontoret ”Om oss”

¹²⁵ Förordning med instruktion för Internationella programkontoret för utbildningsområdet” (SFS 2010:1773)

¹²⁶ Årsredovisning 2011:11

¹²⁷ Intervju med chef

Myndighetens hantering av programmen skiftar i omfattning från program till program – det kan innebära ett fullt ansvar för administration och uppföljning, till att endast sprida information och resultat kring programmet ifråga.¹²⁸

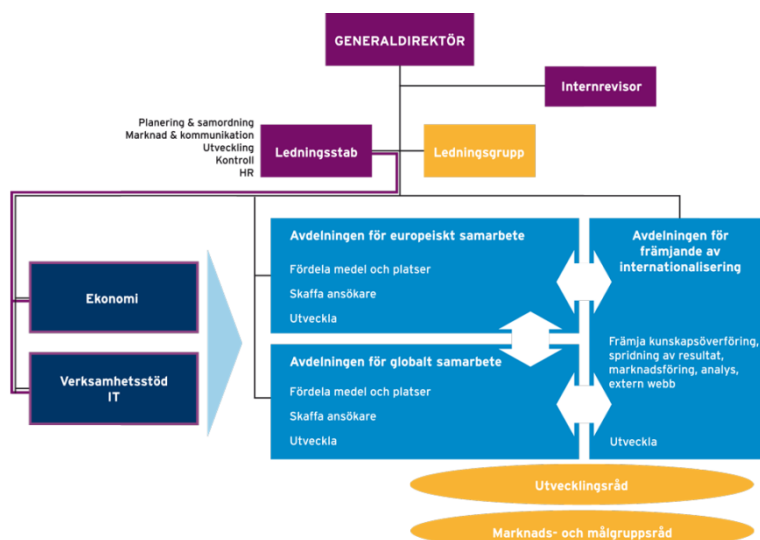
Myndighetens verksamhet har under åren förändrats och blivit alltmer komplex:

”Myndigheten har en komplicerad verksamhet där flera dimensioner såsom målgrupper, finansiärer, processer och kontor på två ställen måste hanteras.[...]”¹²⁹

Myndigheten drivs utifrån visionen att *Internationella samarbete ger förutsättningar för det bästa lärandet*. Den visionen ska genomsyra det dagliga arbetet, som sker utifrån dess uppdrag, vilket är att:

- *aktivt främja och stödja utvecklingsprocesser och mobilitet inom utbildning och kompetensutveckling inom ramen för det internationella samarbetet*
- *aktivt medverka till att det svenska utbildningssystemet, företag och organisationer ges bästa möjliga förutsättningar för att tillvarata de olika möjligheter som det internationella samarbetet inom utbildning och kompetensutveckling erbjuder*
- *verka som en sambandsorganisation mellan Sverige och EU inom områdena utbildning och kompetensutveckling.*¹³⁰

Figur 4.1.1 IPK:s organisation



Kommentar: Organisationsschema från programkontoret.se

Myndighetens strategiska områden är att *växa och utvecklas som aktör, bli mer känd för rätt saker, överträffa kundens förväntningar* och vara en *effektiv myndighet*.¹³¹

Myndighetens organisation har varit under synbar förändring under de senaste åren. Utöver de organisatoriska strukturförändringar som skett, bland annat genom att nya program tillkommit och Gotlandsetableringen, har ett processinriktat arbetssätt har införts. Den grundläggande organisationsstrukturen, med en ursprungligen målgruppsindelning av verksamheten, har

¹²⁸ Årsredovisning 2011:11

¹²⁹ Davén & Ljung, 2011:3

¹³⁰ Programkontoret, ”Om oss”, hämtat 2012-10-29

¹³¹ Strategisk plan

omorganiserats med syfte att förbättra de interna processerna och samarbetet inom organisationen.¹³²

Mottagarna för myndighetens arbete är fyra huvudsakliga målgrupper: skola (för- och grundskola samt gymnasienivå), yrkesutbildning (inom gymnasiet, KY, kompetensutveckling i arbetslivet etc.), högskola (universitet och högskola) samt vuxnas lärande (vuxenutbildning).¹³³ Myndigheten har skiftat från att vara organiserad utifrån målgrupp (Högskoleenheten, Skolenheten, Yrkes- och vuxenutbildningsenheten) till att vara organiserad utifrån finansiering och verksamhetens uppdrag. Därför finns idag tre avdelningar för kärnverksamheten; *avdelningen för europeiska samarbete*, *avdelningen för globalt samarbete* samt *avdelningen för främjande av internationalisering* samt ledning, stabs- och stödfunktioner (se figur 4.1.1).

Verksamhetens primära målgrupp är såväl nuvarande som potentiella projektansökare, deltagare i program samt slutanvändare. Dessa har direktkontakt med myndigheten först när en ansökan om medel eller utbyte är inskickad samt godkänd ansökan. Vidare finns mellanhänder som IPK använder för att kunna nå ut till sina målgrupper på ett effektivt sätt och som administrerar och marknadsför en stor del av programmen. Bland dessa finns högskolor, kommunala EU-samordnare, medlemmar i det regionala nätverket och andra som marknadsför IPK:s verksamhet i skolor, samt kommunala aktörer. Huvudparten av myndighetens kontakt sker genom mellanhänderna, d v s inte mot den primära målgruppen där medborgaren kan finnas.¹³⁴

Under 2011 beslutade generaldirektören om en ny organisation, som också implementerades under samma år. Den nya organisationen bygger på ökad decentralisering och utgår ifrån myndighetens prestationer och finansiering. Ordningen syns bl. a genom att de tre verksamhetsavdelningar som beskrivs nedan och deras arbete kring fördelning av platser och medel, utgår ifrån myndighetens tre väsentliga prestationer: *främja internationellt samarbete inom utbildningsområdet*, *skaffa ansökare och deltagare* och *fördela medel och platser*. (Dessa tre prestationer har prioriterats bland myndighetens totalt sex identifierade prestationer, där de övriga formuleras som *planera, leda och styra verksamheten*, *utveckla programverksamhet och arbetssätt*, samt *skapa förutsättningar (resurser)*.¹³⁵

I samband med omorganisationen etablerades också målgruppsråd, för att behålla ett samlat arbete gentemot den primära målgruppen. Målgruppsråden består av ansvariga för målgruppen i respektive avdelning, och råden träffas med jämna mellanrum för att föra en gemensam diskussion utifrån sina målgrupper och eventuella utvecklingsmöjligheter utifrån målgruppsperspektiv.

Myndigheten IPK upphör att finnas i och med årsskiftet 2012-2013 – enligt regeringens proposition kommer IPK, Högskoleverket och Verket för högskoleservice att upphöra, och

¹³² Davén & Ljung, 2011:6

¹³³ Årsredovisning 2011:74

¹³⁴ Varumärkes- och kommunikationsplattform, Dnr. 2011:2626

¹³⁵ Årsredovisning 2011:10–11

istället instiftas två nya myndigheter.¹³⁶ Syftet med omorganiseringen är att uppnå ”en mer effektiv och ändamålsenlig organisering [...] och ”en effektiv och tydlig ansvarsfördelning, där den granskande verksamheten skiljs från den främjande och serviceinriktade verksamheten”.¹³⁷

- En myndighet som ansvarar för kvalitetssäkring av högre utbildning, tillsyn samt uppföljning av effektiviteten i högskolans resursutnyttjande (UHR)
- En myndighet som står för den främjande och utvecklande verksamheten, internationellt samarbete samt uppgifter av servicekaraktär (UKÄ)

Nuvarande IPK och VHS blir UHR (Universitets- och Högskolerådet) och HSV blir UKÄ (Universitetskanslerämbetet).¹³⁸ De tre avdelningarna som hanterar kärnverksamheten inom IPK idag kommer att bli samlad avdelning organisatoriskt – och uppdelningen sker ”längre ner”, d v s avdelningarna blir troligtvis enheter eller liknande under avdelningen. Arbetet kring att ta fram dessa tre avdelningar upplevs dock inte som gjort ”i onödan” eftersom dessa tydligt kopplar mot IPK:s uppdrag idag, och även för verksamheten i den nya myndigheten framöver. Alla myndigheter har ett antal prestationer som rapporteras och mäts mot regeringen – IPK har valt att definiera sina processer som prestationer, och således ta fasta på det processorienterade arbetssätt de redan har, och visa på det även i den organisatoriska strukturen. Även om enheterna utifrån dessa prestationer inte kommer att finnas kvar, finns kärnverksamheten och processerna kring denna kvar, vilket gör att den gedigna översyn och kartläggning som gjordes i bildandet av avdelningarna inte är för intet i den nya organisationen.¹³⁹

Ledning, formella och informella förutsättningar – ett ramverk för ansvarstagande

En dokumentanalys samt tio intervjuer har genomförts för att bygga en djupare bild av hur ledningen samt hur de organisatoriska förutsättningarna strukturerats i myndigheten. Intervjuerna har innehållit såväl en mindre strukturerad del, med möjlighet för respondenten att påverka intervjun och dess innehåll, samt en avslutande strukturerad del för att skapa en snabb ögonblicksbild av de upplevda förutsättningarna på myndigheten. Inledningsvis presenteras denna ögonblicksbild, för att därefter fördjupa redovisningen av resultaten från dokumentanalysen och intervjuerna utifrån analysmodellens centrala faktorer, ledning, formella och informella förutsättningar.

Av totalt tio respondenter svarade de flesta på de kvantitativt ställda frågorna, som besvarades i en gradskala mellan 1-10. I bilaga 3 redogörs för samtliga svar samt medelvärdet för samtliga svaranden, där de som inte upplevt att svaret kan kvantifieras, uteslutits.

Generellt upplever såväl medarbetare som chefer ett stort inflytande och kontroll, samt ser en enskild möjlighet till och ett gemensamt faktiskt ansvarstagande som de är stolta över.

¹³⁶ Regeringen, ”Nya myndigheter på utbildningsområdet”

¹³⁷ Regeringen, SOU 2012:1

¹³⁸ Regeringen, 2011”Ny organisation ska skärpa kvalitetsgranskningen av högskolorna”

¹³⁹ Intervjuer med chefer

När mer detaljerade frågor ställdes framträdde dock nyanser i bilden, där behov av utveckling eller förändring formulerades. Respondenterna definierade ett antal faktorer som påverkade det enskilda och det gemensamma ansvarstagandet, vilka i olika mån upplevdes fungera främjande eller hämmande inom myndigheten idag.

I tabellen i bilaga 3 ser vi att de flesta svarade att de upplevde att de har något lägre kontroll eller inflytande över faktorer som påverkar deras yrkesroll och deras möjlighet att göra ett gott arbete, än deras faktiska möjlighet att ta ansvar. Anmärkningsvärt är den respondent som svarat att dess avdelning på en gradskala från 1-10 tar mycket lågt gemensamt ansvar (1) för sitt uppdrag. Denna medarbetare upplever att det finns en stuprörstendens, inte bara i myndigheten utan även på denna avdelning, där mycket sakkunskap krävs i olika roller som gör det svårt att ha insyn i kollegors arbete. För denna medarbetare har det faktum att målgruppsorganisationen omstrukturerats inneburit mindre kontakt med sina ”närmaste kollegor”. Ytterligare ett par svar står ut tydligt, där upplevd kontroll över väsentliga delar i det vardagliga arbetet anges vara 1 respektive 5,5 av 10. Dessa respondenter är en chef, som menar att det inte ligger i chefsrollen att ha kontroll över styrande faktorer – och att förtroende för medarbetarna och en ständig dialog med dessa istället är mer lämpligt för en chef på IPK. Den andra respondenten är en medarbetare som upplever att den formella regelstyrningen är för omfattande och detaljstyrande för att kunna säga sig uppleva kontroll.

Bilden av regelstyrd och regelföljande myndighet där uppdraget är centralt och tydligt för varje medarbetare, var gemensam hos samtliga respondenter. I följande kapitel presenteras chefers och medarbetares uppfattning kring dessa frågor ytterligare, och de diskrepanser som uppvisats utforskas ytterligare genom de djupa och rikare svar som gavs i intervjuerna.

4.2. Ledning

Organisationen och ledningen med den, har inom IPK varit under synbar förändring under de senaste åren. Myndigheten är relativt ung, då den etablerades 1995, och många beskriver organisationen och dess styrning som nyss landad – först nu börjar rutiner och formaliteter kring roller och ansvar sätta sig och fokus kan riktas mot annat, som intern utveckling, förbättring av processer, tydliggörande av roller inom arbetsgrupper etc.¹⁴⁰ En chef beskriver det som att myndigheten mognat – och dess personal med den: *”[...]man kan det erfarenhetsmässigt, ta det lite lugnare och jobba mer på bredden.”*¹⁴¹

Myndighetens generaldirektör och hans ledarskap som en faktor som påverkar den öppna arbetsmiljö som upplevs råda på arbetsplatsen – hans arbete idag beskrivs som utövande ett indirekt och delegerande ledarskap, och att han sällan är en chef som ”trycker på”¹⁴². När generaldirektören var nytillträdd menar några chefer att han var klar och tydlig med vad han ville – och fick ordning på bland annat ekonomin genom det arbetssättet. Hans mål för verksamheten samt att det var ett gemensamt arbete, upplevs tydligt kommunicerat, men samtidigt upplevs han vara öppen för samtal och dialog och att han ”alltid har dörren öppen”. Hans roll upplevs viktig för den övergripande organisationen och styrningen, där han upplevs

¹⁴⁰ Intervju chef

¹⁴¹ Intervju chef

¹⁴² Intervju chef

ha ett stort förtroende för sina medarbetare. Samtidigt lyfts hans roll även som viktig som förebild och för att sätta en norm kring hur man arbetar och talar om sitt arbete i hela myndigheten.

”Jag tror att det handlar om ledarskap väldigt mycket. Vem man har som förebild. Jag tror att det är GD som sätter bilder kring om man ska vara offensiv, eller innovativ – eller hur man ska vara. [...]han har lyckats ganska bra, men han är inte den som syns eller gör mycket väsen av sig, och det tror jag har präglat resten av myndigheten.”¹⁴³

Ledningsgruppen träffas i såväl formella ledningsgruppsmöten – som dock minskat sedan beslut om omorganisering är IPK går samman med andra myndigheter – och även i informella samtal och avstämningsmöten. Inom ledningsgruppen upplevs dialogen ha ökat och med den det interna samarbetet utvecklats och förbättrats, med relationer mellan chefer som stöttar och hjälper dem i sitt vardagliga arbete. *”Tidigare satt man mer på sin enhet och bevakade, lite grann. [...] Det finns en öppenhet idag. Tidigare osäkerhet var nog också en uppbyggnadsfas - det blir att man bevakar lite revir.”¹⁴⁴*

Det generella chefskapet och chefers löpande arbete beskrivs ske i stor grad utifrån med stöd av och i samråd med såväl andra chefer som medarbetare. Mer allmän problematik i beslutsärenden där chefen känner sig osäker hanteras i detta forum, inom ledningsgruppen.

”Där kan jag säga att jag känner att jag kan gå till vem som helst i sittande ledningsgrupp och säga ”det här är svårt för mig, hur skulle du/ni göra”. Vi har stöd av varandra på det sättet – både i formella möten men också informella. Jag har tagit upp saker och säger att ”jag känner mig ensam i det här, jag behöver stöd och er input i det här ärendet”.

Ledarskapet beskrivs av cheferna själva som att det sker utifrån personligt ledarskap och att ledarskap ofta är en fråga om sunt förnuft i bedömningar. Öppenhet och tydlighet är nyckelord som återkommer för att beskriva ledarskapet i myndigheten, såväl gentemot chefskollegor som mot medarbetare. Ledarskap och styrning gentemot medarbetarna upplevs också handla om att ”levandehålla målsättningar”, tydliggöra uppdraget och de ramar som finns för dessa, och ha hand om många mjuka frågor kring arbetsgrupperna.¹⁴⁵ *”Jag har ansvar för effektivitet, hur arbetsgrupperna fungerar – med allt vad det inkluderar [...] för att gruppens arbete ska fungera”.*¹⁴⁶

En chef betonar vikten för myndigheten som helhet att ledning och styrning fungerar utifrån gemensamt antagna värden och principer. Att genom dialog skapa enhetlighet och gemensam förståelse kring olika begrepp menar hon ger en tydlig styrning i organisationen, som skapar förtroende hos medarbetarna. Ett exempel som nämns av chefen ifråga är hur myndigheten ska förhålla sig till vad en god balans är mellan regelefterlevnad och vad som är praktiskt genomförbart – ”pragmatism”. I den frågan beskriver chefen att det förs en kontinuerlig dialog inom ledningsgruppen kring hur de ska guida de medarbetare som efterfrågar stöd eller

¹⁴³ Intervju medarbetare

¹⁴⁴ Intervju chef

¹⁴⁵ Intervju med chef

¹⁴⁶ Intervju med chef

råd, exempelvis gällande korrekt övertidsrapportering. Den dialogen sker för att skapa en enhetlig styrning i frågor centrala för medarbetarna – något som av en chef lyfts som centralt i tydligt ledarskap - men i gruppen finns en spänning mellan olika uppfattningar som chefen menar är nödvändig.

”Det är en utmaning i en ledningsgrupp, och där har varit problem, för [...] tolkningsutrymmet har varit stort och skiljt sig åt, och då har tolkningen varit lite olika. [...]Det har varit större problem tidigare, för det har reglerats upp och så, men det är jätteviktigt att man är överens i en ledningsgrupp.”

Ledning och styrning utifrån chefernas perspektiv upplevs sammanfattningsvis ha förbättrats och förtydligats genom en god och prestigelös arbetsmiljö i ledningsgruppen, men också en öppen och tydlig relation till generaldirektören.

Bland medarbetarna ser man att ledning och styrning i myndigheten fungerar väl utifrån deras relation till närmsta chef eller andra ledningsfunktioner: *”Mina chefer kompletterar varandra, och är väldigt tydliga i sina roller – när man ska vända sig till vem. Det är väldigt bra!”*¹⁴⁷

Många medarbetare upplever att det finns ett förtroende från såväl närmsta chef som övergripande ledning att de enskilda bedömningarna och arbetet utförs på ett professionellt och sakkunnigt vis. Tillit mellan chef och medarbetare och ett delegerande ledarskap där ansvar gärna delas inom en enhet är en uppfattning som många medarbetare formulerar. Relationen till närmsta chef beskrivs som något som styr det löpande, vardagliga arbetet på ett indirekt sätt. En medarbetare uttrycker att relationen till chefen och dialogen *”påverkar kanske vilka beslut man fattar – efter dialog blir det ofta bättre beslut. Det handlar om grundvärderingar kring hur man skapar bästa förutsättningar för bra beslut!”*

Ledningen upplevs samtidigt ge ett stort ansvar till personer som är kompetenta och erfarna att ta det ansvaret samt har kännedom om verksamheten. Fokus för chefer upplevs bland många medarbetare ligga på delegering och samordning än styrning – trots att vissa program inom myndigheten innebär detaljstyrning från finansierarna, beskrivs chefs- och ledarskapet inte som direkt styrande.

”Jag gillar att ha ett mål att jobba mot och se vad vi vill åstadkomma, vad det bästa sättet är för att komma dit. Vi har fria tyglar att nå dit – bara målet är tydligt och klart främjar det ansvarstagande. Inte detaljstyrning.”

En medarbetare lyfter vikten av att kunna driva egna projekt och ha ansvar dem – denna menar att närmsta chef prioriterar att jobbet utförs på ett bra sätt och litar på att det sker.

”Man har ett stort ansvar, och ett stort frirum som är viktigt och man inte vill bli av med. Det är ju att man vill kunna forma den verksamhet man har och sin dag. [...]Det styr jag ju själv [...]Jag går ju inte och frågar varje gång – kan jag åka på det här mötet och så – det ingår ju i mitt jobb”

¹⁴⁷ Intervju med medarbetare

Flera medarbetare lyfter detta ”frirum” som centralt i sitt yrkesutövande, men många efterfrågar samtidigt mer styrning. Detta i form av bl. a ökad tydlighet; många menar att vad som förmedlas informellt och formellt i organisationen ger olika, och ibland motstridiga, förväntningar på den egna rollen. Vidare efterfrågar många av respondenterna en tydligare styrning formellt kring analys och uppföljning – att övergripande ledning behöver tydliggöra ramverk kring olika rutiner, arbetsfördelning och arbetsrollsbeskrivningar etc.:

”Så att man kan dela på bördorna mer – jag ska inte sitta med hela ansvaret, tror jag. Jag gör saker efter eget huvud – och då tappar man kontinuitet. Ledningen måste lägga sig i lite mer i handläggarens dagliga arbete. För rättssäkerhet och likvärdighet i processer. Men också för att jag ska kunna känna sig trygg att allt inte är upp till mig.”¹⁴⁸

Sammantaget kan konstateras att medarbetarna överlag upplever ledningen förtroendefull och att den styrning som sker utgår ifrån tillit och kompetenta medarbetare. Samtidigt lyfter flera medarbetare att viss ramstyrning skulle ge en känsla av sammanhang, helhet och trygghet för dem i deras löpande arbete.

4.3. Formella förutsättningar

Ledning och styrning

Den formella styrningen följer generellt ordningen att myndighetens generaldirektör är ytterst ansvarig för myndighetens sammantagna arbete, inklusive arbetsfördelningen, delegering, mål- och resultatuppföljning samt att handlingsplaner upprättas för framtida arbete inom området.

Närmsta chef har ansvar för att inom sin avdelning eller grupp lyfta frågor som uppkommer i gruppen. Samtliga inom organisationen ansvarar för att aktivt bidra till ett bra arbetsklimat, samverka med arbetsgivaren och följa föreskrifter och rutiner och vidare även hantera kollegor som inte gör så.

Utifrån de av myndigheten själv genomförda kundnöjdsundersökningarna strävar myndigheten efter att bedriva en kvalitativ verksamhet, med ett aktivt engagemang att ständigt förbättra och utveckla verksamheten mot brukarna.¹⁴⁹

I och med de fyra olika finansiärer som myndigheten sammantaget har, innebär att varje enskild medarbetare inte mottar samma styrning. EU-kommissionen, Nordiska ministerrådet, SIDA och Utbildningsdepartementet utövar olika styrning som i vissa verksamheter kan integreras i rapportering och uppföljning etc., men finansiärerna har olika fokus på och inställning till regelverk, återrapporteringskrav, detaljstyrning och personliga bedömningar.

Den europeiska avdelningen, som driver EU-program och mottar finansiella medel från EU-kommissionen, har att förhålla sig till ett förhållandevis rigoröst regelverk som omfattar såväl övergripande administrering av programmet som detaljbeslut inom det. Den bilden bekräftas av medarbetare på såväl den sagda avdelningen, som övriga medarbetare.

¹⁴⁸ Intervju med medarbetare

¹⁴⁹ Årsredovisning 2011:15, 30

”Att ta ansvar och göra ett bra jobb är att slutföra arbetet i rimlig tid, i god tid, på ett effektivt sätt. Jag kan inte se att det skiljer sig egentligen, från alla som har ett jobb och på myndigheter. Att följa regler och så är ju viktigt.”¹⁵⁰

Flernivåstyrningen och de fyra olika finansiärer myndigheten har utgör en tydlig utmaning för hur styrningen ska ske på ett tydligt och konsekvent sätt i organisationen. Samtidigt upplever många att styrningen blivit tydligare under de senaste åren sedan omorganiseringen – genom att organisera verksamheten utifrån finansiär följde organisationsstrukturen i större grad den faktiska styrning varje avdelning lydde utifrån. *”Och det blev svårt att få resultat – och se resultat! Det var så mycket att förankra innan man kunde se något synligt.”¹⁵¹*

En medarbetare menar att styrningen blev tydligare och att hennes mandat blev större. När dennas verksamhet samlades under en avdelning blev hennes arbetsuppgifter tydligare, med färre chefer och tydligare styrning.

Formellt tillämpar myndigheten en *omvänd delegationsordning*, som innebär att det som ansvar som inte formellt ligger på någon annan, automatiskt läggs på den person som mottar ärendet.¹⁵² Vissa menar att den omvända delegationsordningen inneburit mer formellt delegerat ansvar – något som formellt regleras genom den omvända delegationsordningen för myndigheten.¹⁵³ Vissa chefer och medarbetare ser det som att ledningen har ett minskat direkt inflytande över medarbetarnas vardagliga arbete. Bland annat har medarbetarna i större mån inkluderats i budgetprocessen. Istället för att ledningsgruppen fördelar budget fördelar de istället budgeten enligt avdelning, där medarbetarna själva får delta i processen att fördela denna enligt prioriterade områden. Uppföljning utifrån verksamhetsbudgeten sker via kvartalsträffar med respektive avdelningschef och ekonomipersonal, samt slutligen en sammanfattande uppföljning av samtliga avdelningar mot ledningsgruppen. En chef menar att denna process förbättrat relationen mellan olika avdelningar; att det finns ett lugn och mindre skarpa gränser där verksamheterna har ett gemensamt mål.

”Jag får aldrig höra att ’ska du dit och slåss nu för din budget’ eller så, det säger aldrig någon. Jag tror att man kanske inte sagt det rakt ut i organisationen, men jag tror att man känner av det – det är aldrig några schismer i ledningen, vi är aldrig oense, vi har samma mål.”

Cheferna upplever att målgruppsperspektivet är generellt är mycket närvarande i medarbetarnas vardagliga arbete, *”Det är inte ekonomi man pratar om i första hand, utan det är vad kan man göra för aktiviteter för att det ska bli bra, bättre, utvecklas.”¹⁵⁴*

Regelefterlevnaden upplevs vara mycket hög. Att följa regler och korrekt göra sina arbetsuppgifter ses som en central del i att vara ansvarstagande sitt vardagliga arbete. Samtidigt lyfts kollegornas betydelse för att det ska kunna ske på ett likvärdigt, effektivt och

¹⁵⁰ Intervju medarbetare

¹⁵¹ Intervju med medarbetare

¹⁵² Arbetsordning och delegationsbestämmelser för Internationella programkontoret för utbildningsområdet

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Intervju med chef

rättvist sätt – ”att det finns en trygghet att det finns någon som fångar upp och hanterar de arbetsuppgifter som kommer till oss.”¹⁵⁵

Olika regler är dock olika närvarande i intervjuer med chefer samt med medarbetare. Medan cheferna som intervjuats talar om interna styrdokument samt myndighetsstyrning, talar medarbetarna generellt mer utifrån den styrning som sker från finansierarnas håll. En medarbetare lyfter den ”dubbla styrningen” – som hon upplever minskat sedan den senaste omorganisationen - som en prioriteringsfråga;

*”Vi har börjat nu så att europeiska och svenska mål inte skuggar varandra, utan är samma. Tidigare var det splittrat och blev en dubbel styrning. Och finansieraren är ju den man springer mot först, och sen har man försökt koppla det mot myndighetsmålen”.*¹⁵⁶

Den omvända delegationsordningen, som innebär att myndighetens ansvarsområden som inte specifikt formuleras ligga inom generaldirektör eller en chefs arbetsroll, delegeras till chefer eller medarbetare. En medarbetare med övergripande stabsansvar definierar den omvända delegationsordningen som

*”[...] allt som inte ligger någon annanstans ligger på mig. Det är ett decentraliserat ansvar, men [...] det sker hela tiden i samverkan med ledning och stab.”*¹⁵⁷

Många medarbetare och chefer menar att det formella ansvaret i stor grad fortfarande finns hos cheferna. Det informella ansvaret delegeras gärna inom myndigheten, men formella mandat följer inte nödvändigtvis av detta.

De påföljder som organisationen har om ansvar inte tas är i första hand dialog med närmaste chef. Om chefen inte kan eller ska hantera frågan, kan den lyftas till personalsamordnaren eller nästa instans. Om det är en allvarlig förseelse rapporteras det till externa parter, men många menar att något sådant i princip aldrig hänt inom myndigheten. En chef säger att ”*det pågår en nära dialog kring förhållningssätt – jag tror inte att någon skulle låta bli att följa riktlinjer!*”

Samtidigt har många medarbetare sakkunskap om respektive program som gör att deras arbete i hög grad sker självständigt. ”*Många har ett ensamt ansvar för vissa program, och följer dess process från början till slut, från ansökningar till utvärdering*”.¹⁵⁸

Utifrån sitt uppdrag och sina strategiska mål finns avdelningsmål där indikatorer och aktiviteter identifierats för att säkerställa att varje avdelning bidrar till hela verksamhetens måluppfyllelse. Avdelningsmålen är också de som ligger till grund för de mål som sätts på individnivå och ligger till grund för individuell utveckling på arbetsplatsen.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Intervju med medarbetare

¹⁵⁶ Intervju med medarbetare

¹⁵⁷ Intervju med medarbetare

¹⁵⁸ Intervju med medarbetare

¹⁵⁹ Strategisk plan

Myndigheten bedriver löpande ett riskanalysarbete som utgår ifrån krav i förordningen om intern styrning och kontroll.¹⁶⁰ Arbetet utgår ifrån de ovan nämnda sex prestationerna, och inkluderar således hela verksamheten samt såväl interna som externa processer inom denna.¹⁶¹ Samtliga medarbetare involveras i riskarbetet genom att på avdelningsnivå genomföra en riskanalys och prioritering utifrån respektive avdelnings verksamhet.¹⁶² Syftet med att inkludera medarbetarna i riskanalysen är framförallt att kvalitetssäkra verksamhetens arbete och för att tydliggöra roller och ansvar för riskhantering.¹⁶³ De avdelningsspecifika riskanalyserna hanteras sedan vidare i myndighetens ledningsgrupp, där de analyserar den sammanlagda bilden och identifierar risker som kan vara myndighetsgemensamma eller väsentliga att lyfta i hela myndigheten.¹⁶⁴ Riskanalysarbetet är integrerat med verksamhetsstyrningsprocessen och sker i samband med verksamhetsplaneringen för att säkra att myndigheten kan uppnå sina mål.¹⁶⁵

Den formella styrning och de förutsättningar som finns i form av styrdokument inom myndigheten sågs över i samband med omorganiseringen mot prestationer och en mer processororienterad organisationsstruktur. Strävan har varit att minska antalet policys och riktlinjer samt förenkla dessa, för ett effektivare användande och tydligare kommunikation. Samtliga styrdokument gäller för samtliga anställda, d v s såväl medarbetare som chefer. Generellt gällande för de flesta dokument är att de innehåller information kring bakgrund till policyn – på vilken anledning den etablerats – hur det organisatoriska ansvaret ser ut i förhållanden till policyn, inklusive ansvarsfördelning, samt information kring uppföljning. Vidare anges myndighetens förhållningssätt i olika situationer (effektivitet och miljö etc.), samt mer detaljerad information kring vad styrdokumentet avser och omfattar.

Myndigheten håller vissa titlar lika i organisationen trots att det kan ligga olika innebörd i olika roller. Handläggartiteln täcker exempelvis in roller som i princip uteslutande sysselsätts med ansökningsförfaranden och handlägganden, men också roller där mer verksamhetsutveckling ingår. Det finns heller inga arbetsrollsbeskrivningar – något som vissa upplever skulle underlätta det egna arbetet genom tydliggöra vad som ingick i den egna arbetsrollen. Man ser en nytta för sig själv genom att veta vilka förväntningar som finns på den egna rollen, men också för att tydliggöra vilka förväntningar man själv kan ha gentemot organisationen i form av lön, mandat och utveckling.¹⁶⁶ Cheferna upplevs uppmuntra ansvarstagande; *”Min chef är bra, och tydlig; tar man för sig, får man för sig.”* Samtidigt efterfrågas tydlighet i styrningen *”[...] inte som stänger, utan vad som är ens basuppgift - och om man har intresse att jobba med mer kan man göra det också.”*¹⁶⁷

¹⁶⁰ Riskpolicy

¹⁶¹ Årsredovisning 2011:73

¹⁶² Riskpolicy, 2011

¹⁶³ Årsredovisning 2011:73

¹⁶⁴ Årsredovisning 2011:73

¹⁶⁵ Riskpolicy, 2011

¹⁶⁶ Intervjuer med medarbetare

¹⁶⁷ Intervju med medarbetare

Samtidigt definieras verksamhetsutveckling så som ett gemensamt ansvar – varje enhet är delaktig i den egna avdelningen eller enhetens verksamhetsplanering och medarbetarna förutsätts delta aktivt.

Värden och förhållningssätt

Utöver de styrprinciper och regleringar dokumentstudien gett en överblick av, finns formell dokumentation av myndighetens vision, förhållningssätt och etiska riktlinjer. I dessa finns ett antal begrepp som återanvänds och även bryts ner i olika nivåer.

Visionen för IPK är *Internationellt samarbetet ger förutsättningar för det bästa lärandet*. Utifrån denna vision har fyra strategiska områden identifierats, som redogjorts för ovan. Det arbete myndigheten bedriver ska ske *öppet, engagerat och professionellt*. Att så sker säkerställs genom individuellt nedbrutna mål utifrån vision och avdelningsmål, men också genom att följa riktlinjer och policys, där de etiska riktlinjerna är ett centralt styrdokument.¹⁶⁸

De etiska riktlinjerna berör grunderna för en statstjänsteman och vad rollen innebär juridiskt. Vidare detaljeras vissa punkter specifikt för IPK utifrån dess verksamhet. Riktlinjerna omfattar *offentlighetsprincipen, jäv, rapportering av oegentligheter och bedrägeri, bisyssla, representation, Gåvor och förmåner samt privat användning av arbetsgivarens utrustning*.¹⁶⁹ Riktlinjerna vilar dock på informella förutsättningar, och betonar den enskilda medarbetarens integritet, goda omdöme och etiska förhållningssätt som nödvändigt för ett långsiktigt förtroende för såväl IPK som offentlig förvaltning i stort. Riktlinjerna är inte en omfattande regelbok att följa per paragraf, och omfattar inte heller prioriteringar eller stöd för ställningstaganden i enskilda situationer, utan snarare en vägledare;

*”Bestämmelserna som finns för statsanställda ger inte alltid enkla och tydliga svar på hur man handlar som lämpligast i en given situation. Som statsanställd ställs du ofta inför problem som måste lösas genom eget omdöme och egen känsla för vad som är rätt och fel, lämpligt eller olämpligt.”*¹⁷⁰

Tjänstemannen uppmanas lita på sin ”magkänsla” – d v s vad som gör beslutsfattaren illa berörd, vad som kan göra andra illa till mods eller vad andra kan uppfatta felaktigt eller inkorrekt. Om det ställningstagandet är svårt att göra finns närmaste chef som vidare stöd.¹⁷¹ Ett uttalat utrymme för individuellt beslutsfattande finns således, utifrån personlig bedömning och situationens art; ”knivskarpa skiljelinjer” och klar gränsdragning är ibland omöjlig även enligt de lagar offentliga verksamheter har att förhålla sig till (bland andra Förvaltningslagen, Regeringsformen, Offentlighets- och sekretesslagen, med flera).¹⁷²

Utifrån marknads- och kommunikationsperspektiv betonas medarbetarens roll som berättare, d v s hur arbetsgivarvarumärket återspeglas och berättas genom varje personligt möte med arbetare har med mottagare eller medborgare. Ansvaret hos varje individ för sina beslut och ställningstaganden formuleras som en mänsklig, grundläggande faktor; ”vi tar ansvar och

¹⁶⁸ Strategisk plan; intervjuer med chefer

¹⁶⁹ Etiska riktlinjer, 2011

¹⁷⁰ Etiska riktlinjer, 2011:3

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Etiska riktlinjer, 2011

tänker själva”, men samtidigt betonas också att förhållningssättet individen ska ha i förhållande till sina kollegor och mottagare ska vara korrekt.

”Tillsammans är vi en myndighet. Men när vi möter någon i våra målgrupper är vi människor. Bara en människa kan använda sitt sunda förnuft för att försöka förstå en annan individs behov.”¹⁷³

En miljö med högt i tak, konstruktiv kritik, ständiga förbättringar och flexibilitet förordas. Vad myndigheten är delas upp i ”hjärta” och ”hjärna”; två delar med mjuka och hårda värden som tillammans blir ett varumärke. Kärnverksamheten utgör ”hjärnan” där program- och tjänsteutbudet som erbjuds, dessas innehåll samt dess mervärde är centralt.

Vad som gör myndigheten unik, betonas dock vara ”hjärtat”; sättet på vilket verksamheten uppfattas utifrån medarbetares attityd, kommunikation och förhållningssätt. Värdegrunden *öppen, engagerad* och *professionella* utvecklas här, och inkluderar såväl ett öppet förhållningssätt internt mellan anställda, som öppenhet gentemot målgruppen och att deras behov ställs i centrum. Varje medarbetare är *engagerad* genom att *”[...] bry oss om och undviker alltid risken att de vi kommer i kontakt med ska uppfatta oss som ’stelbenta byråkrater’.”¹⁷⁴*

Att vara *professionell* definieras som att hålla kompetens inom sakfrågan och behoven hos målgruppen, men också att balansera mänsklighet gentemot professionalitet; *”[...] vi agerar alltid inom ramen för vad som är accepterat och tillåtet, men undviker att falla i fällan av att uppfattas som stelbenta eller onödigt krångliga.”*

Kommunikation gentemot målgruppen utifrån hur myndigheten vill uppfattas sker genom medarbetarens möten och *”hur vi ser ut”, ”hur vi låter”, ”hur vi beskriver oss själva”*. Hur myndigheten sammantaget lyckas med det undersöks genom kundenkäter och varumärkesundersökningar.¹⁷⁵

Kommunikationen internt kring IPK och dess varumärke ska ske för att

- *alla ska veta vad IPK står för*
- *alla ska förstå att det är alla vi medarbetare som är ansvariga för vårt varumärke*
- *ständigt omvärdera och revidera varumärkesplattformen*
- *uppdatera vår profilmanual och bildpolicy med regelbundenhet*
- *göra mätningar av olika slag (kundundersökningar, varumärkestracking etc.)¹⁷⁶*

Uppföljningar internt sker genom medarbetarundersökning vartannat år, enhetsmöten, medarbetarsamtal och lönesättande samtal.¹⁷⁷ Vidare förutsätts medarbetarnas löpande

¹⁷³ Varumärkes- och kommunikationsplattform, 2011:6

¹⁷⁴ Varumärkes- och kommunikationsplattform, 2011:7

¹⁷⁵ Varumärkes- och kommunikationsplattform, 2011:8

¹⁷⁶ Varumärkes- och kommunikationsplattform, 2011

¹⁷⁷ Årscykel – arbetsmiljö- och hälsoarbete 2011

delaktighet och inflytande i såväl avdelnings- som verksamhetsövergripande utveckling och planering utifrån sin kompetens.¹⁷⁸

Organisationskultur och kollegial miljö regleras formellt utifrån grundläggande principer som också kan härröras från verksamhetens demokratiska uppdrag, men också utifrån arbetslagstiftning. Inbakat i myndighetens värdegrund och förespråkade förhållningsätt är ett kollektivt ansvar för frågor som berör myndighetens ”hjärta”. Det är den samlade organisationens ansvar, bestående av ett antal individer, att säkerställa en konstruktiv kollegial arbetsmiljö, fri från diskriminering och med möjlighet för individer att avancera och utvecklas utan hänseende till deras kön, ålder, etniska tillhörighet, könsöverskridande identitet, religion, funktionshinder eller sexuella läggning. *”Inflytande, delaktighet och utveckling är självklara rättigheter för alla anställda. För att alla medarbetare ska kunna ta ansvar.”*¹⁷⁹

En viktig faktor som möjliggör ansvarstagande och delaktighet är kunniga och informerade medarbetare; i allt från diskrimineringsfrågor, till miljö- och personalpolicyfrågor, ”[...] krävs dels kunskap, dels att ansvarsnivåer är klart definierade i organisationen”.¹⁸⁰

Allas tillgång till information, och möjligheten att ta del av information, identifieras som centralt för att ansvarstagande medarbetare ska kunna främjas.

4.4. Informella förutsättningar

Att ansvar ska ske kollektivt och löpande syns på olika sätt i IPK. Det kan vara en orsak till att myndigheten inte tillämpar arbetsrollsbeskrivningar. En medarbetare lyfter detta som en positivt för dennas ansvarstagande, då ingen någonsin hejdat denna från att utveckla sin roll utifrån intresse eller verksamhetens behov. Samtidigt menar medarbetaren att det kan behövas tydligare beskrivningar och styrning i form av kommunikation etc., för att tydliggöra vilka förväntningar som finns samt för att säkerställa att ansvaret för utveckling och kvalitetssäkring fördelas på fler. En annan medarbetare lyfter också det kollektiva ansvaret för verksamheten som centralt, och beskriver att ansatser gjorts för att tilldela ansvaret för utveckling och strategiska, övergripande arbetsuppgifter, men att resultatet inte blivit som förväntat – medarbetaren menar att det måste finnas ett gemensamt ansvar och en gedigen förståelse och kunskap kring olika delar av verksamhetens arbete vilket gör att strategiskt arbete inte kan frikopplas från det ordinarie arbetet.¹⁸¹

Ett verkligt delegerande av ansvar ser många medarbetare är svårt. Några respondenter med samordnande eller koordinerande ansvar utan formellt ansvar, som fått frågor informellt delegerade till sig genom närmsta chef, upplever att deras delaktighet i viktiga strategiska frågor kan bli symboliska – de kommer in alltför sent i processen för att reellt kunna påverka resultatet. *”Men det är synd, för man går miste om mycket bra idéer och kunskap hos medarbetarna som man kunde ta del av tidigare i de här beslutsprocesserna.”*¹⁸²

¹⁷⁸ Arbetsmiljöpolicy och arbetsmiljöansvar

¹⁷⁹ Arbetsmiljöpolicy och arbetsmiljöansvar, 2011:1

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Intervju med medarbetare

¹⁸² Intervju med medarbetare

Vad är ansvar?

En spontan reaktion på en öppen fråga om att definiera egna ansvaret har generellt varit att utgå ifrån regelverk och lagar. Även om många menar att statstjänstemannarollen är mindre i tydlig på IPK jämfört med andra statliga myndigheter på grund av dess mångfasetterade uppdrag, med flera finansörer, tycks medvetenheten om myndighetens offentliga uppdrag vara närvarande hos medarbetare såväl som för chefer.

Samtidigt formulerar många av medarbetarna att de har ett informellt utökat mandat – många ser att de tar mer ansvar än de måste, för att de har ett driv och vill utveckla och förbättra verksamheten eller det specifika programmet. Det finns en stark känsla av att såväl den närmsta chefen och även resten av ledningsgruppen och generaldirektören har ett stort förtroende för att de beslut man fattar inom sin yrkesroll, och att det dessutom är uppmuntrat att söka utveckla sin roll eller sin verksamhet om ett behov av det identifierats.

Den ökade styrning som efterfrågas bland medarbetare och chefer är snarare då en styrning för att tydliggöra förväntningar och krav i den egna och andras yrkesroller – i form av utvecklade arbetsrollsbeskrivningar eller liknande.

”Det har varit lite knepigt, vem som bestämmer och vilka förväntningar som finns på varann. Det är ju inte så att man är ovillig att jobba alls, men däremot har det varit lite oklart om rollerna.”¹⁸³

Idag ser några medarbetare att den tid och den energi man lägger ner på utveckling uppskattas – men att tiden inte räcker till. *”Man mäktar inte med – man vill göra de där strategiska uppgifterna, men hinner inte det.”¹⁸⁴*

När ansvarsbegreppet operationaliseras – vad det innebär i organisationen, eller vad som ingår i personens ansvar och vad det innebär i vardagen, handlar det fortfarande om att följa regler, men också hur man förhåller sig till sina kollegor.

Chefer och medarbetare med utökat informellt ansvar betonar sin katalyserande roll. Ledarskapet utövas på ”ett mellanmänniskt plan, i korridoren” och nödvändigheten av att få förankring hos alla medarbetare.¹⁸⁵ Många upplever att alla förutsätts vara delaktiga i verksamhetsplanering och interna utvecklingsprocesser och projekt. Lika information och öppenhet identifieras av en chef som centralt för att skapa god grund för delaktighet. Samtidigt är det chefen som håller ett övergripande perspektiv. *”Jag pratar med folk vid rätt tillfälle, med rätt doser, för delaktighet!”¹⁸⁶*

Cheferna upplever att verksamhetens uppdrag är tydligt för de flesta medarbetare, och att målgruppsfokus, d v s mottagarna för myndighetens verksamhet, är mycket närvarande i det vardagliga arbetet. Samtliga anställdas kompetens, professionalitet och sakkunnighet bekräftas av många intervjurespondenter, och pekar på att mycket av verksamhetens uppdrag sker i det operativa – d v s hos och av medarbetarna.

¹⁸³ Intervju med medarbetare

¹⁸⁴ Intervju med medarbetare

¹⁸⁵ Intervju med medarbetare

¹⁸⁶ Intervju med chef

Det kollegiala samarbetet beskrivs också fungera väl inom arbetsgrupper och enheter, medan man ser den övergripande sammanhållningen som mer komplex; en verklig dialog mellan ledning och medarbetare upplevs svår att etablera.¹⁸⁷

Att styrning sker på olika sätt på olika avdelningar, utifrån olika finansiärers krav, innebär enligt många att verksamheten haft en stuprörsorganisation. Trots att det upplevs vara en förbättring sedan organisationen istället var riktad mot målgrupper, då stuprören sågs som ännu tydligare, menar man att dagens organisation fortfarande är sårbar. Man upplever sina närmsta kollegor som ett gott stöd, och har något större insyn i sina kollegors arbete och sin avdelnings övergripande arbete, men saknar ändå ett helhetsperspektiv i de frågor som inte berör de egna arbetsuppgifterna.

”Vi har väldigt självgående medarbetare i sina egna program – det är inte alls bra! Man vill inte att det ska finnas en person per program, det blir väldigt sårbart. Vi vill öka insynen, trots att det redan förbättrats.”¹⁸⁸

Många menar dock att ett medvetet grepp tagits om frågan från ledningshåll i och med omorganiseringen för något år sedan, och att samarbetet i grupper eller enheter ökat. En medarbetare upplever också att det gett positivt resultat, bl. a. i form av lägre personalomsättning.

4.5. Individuella förutsättningar

Medarbetare på myndigheten tycks generellt uppleva att såväl de själva, de närmsta kollegorna samt den övergripande verksamheten tar ett ganska stort ansvar för sitt arbete idag. Utgångspunkten för de flesta medarbetare är att statstjänstemannarollen och verksamhetens uppdrag är relativt tydligt samt att de formella förutsättningarna ger ett ramverk och en grundplatta att stå på. Samtidigt beskrivs bland vissa medarbetare och chefer regelverk och styrning som en större och mer påtaglig del i arbetet, som också påverkar deras känsla av möjlighet att utveckla arbetet eller verksamheten.

Många medarbetare lyfter att respektive avdelningar har ansvar för sina egna processer och är drivande och delaktighet förutsätts i verksamhetsutveckling- och planering. Samtliga respondenter har haft en roll som utöver handläggning även innebär utveckling av verksamheten, eller ett mer övergripande ansvar i form av koordination eller liknande. Respondenterna uttrycker också att de upplever att såväl myndighetens som verksamhetens ledning gärna ser att medarbetarna tar ansvar utanför sin specifika roll. De menar också att det finns olika möjligheter att ta ett större ansvar – men att det kräver ett personligt intresse och driv. ”*Visst – rent personligt känner jag mig ganska stolt över att vi kommit hit. Men okej – det var allt. Chefen klappade mig på axeln, det var allt.*”¹⁸⁹

Vidare lyfter många – såväl chefer som medarbetare - vikten av att förankra utvecklingsprojekt eller initiativ med sina kollegor. I första hand förs en dialog med kollegorna som det finns en förtroendefull relation till, för att undersöka ett behov av

¹⁸⁷ Intervju med medarbetare

¹⁸⁸ Intervju med chef

¹⁸⁹ Intervju med medarbetare

utveckling, för att därefter lyfta frågan till chef eller överordnad.¹⁹⁰ Dialogen är central för såväl chefer som medarbetare som stöd i det vardagliga arbetet, där en löpande dialog kring förhållningssätt till regler sker;

"[...] man tänker att vi tycker samma för att vi har samma regler, men så är det inte! Inte att andra har fel – men det gäller att ha en samsyn där, när det är viktigt för medarbetarna."¹⁹¹

Det finns en varierande medvetenhet om formella riktlinjer – medarbetare refererar spontant framförallt till de riktlinjer som finns för respektive program när de berör formell styrning. När det gäller interna förutsättningar rörande exempelvis arbetsplatsfrågor, förhållningssätt och social arbetsmiljö spelar IPK:s styrning större roll, och man är också medveten om ledningens vilja och vision här på ett annat sätt än i de formella delarna som rör kärnverksamheten, d v s den verksamhet som sker mot myndighetens målgrupper.

Bland många medarbetare ser man att man är relativt ensam om sina arbetsuppgifter och har möjlighet att utöva inflytande över hur man arbetar – även om graden av detaljstyrning och möjligheten att påverka de styrande faktorerna skiftar mellan avdelning och program.

De chefer som befinner sig på stabs- eller stödfunktioner menar att det inte finns i deras roll att ha kontroll eller inflytande över de faktorer som styr deras vardagliga arbete. Linjecheferna ser sin roll som något mer styrande i förhållande till avdelningens eller enhetens mål, men betonar snarare kommunikation och dialog framför direkt och påtaglig styrning.

Intervjurespondenterna identifierar faktorer som främjande respektive hämmande för såväl det egna ansvaret som myndighetens samlade ansvarstagande, vilka sammanställts i figur 5.6.1 i avsnittet som följer och vidare analyseras i nästa kapitel. I figuren syns ett tydligt fokus på den betoning som idag upplevs finnas på informellt, delegerat ansvar och även den indirekta styrning som såväl chefer och medarbetare ger en bild av är tydlig på IPK.

¹⁹⁰ Intervju med medarbetare

¹⁹¹ Intervju med chef

4.6. Sammanfattning

Utifrån den figur som inledningsvis presenterades sammanfattas studiens resultat, för att därefter utveckla vissa punkter ytterligare inför studiens analys och slutsatser kring styrande av ansvarstagande i en statlig myndighet.

Ledning och styrning

Ledarskapet upplevs bland såväl chefer som medarbetare centralt i organisationen för normsättande kring var verksamheten ska samt hur den ska gå på vägen dit. Detta inkluderar förhållningsätt till kollegor och chefer, där generaldirektörens ledarskap är betydelsefullt, men även närmsta chef upplevs mycket viktig.

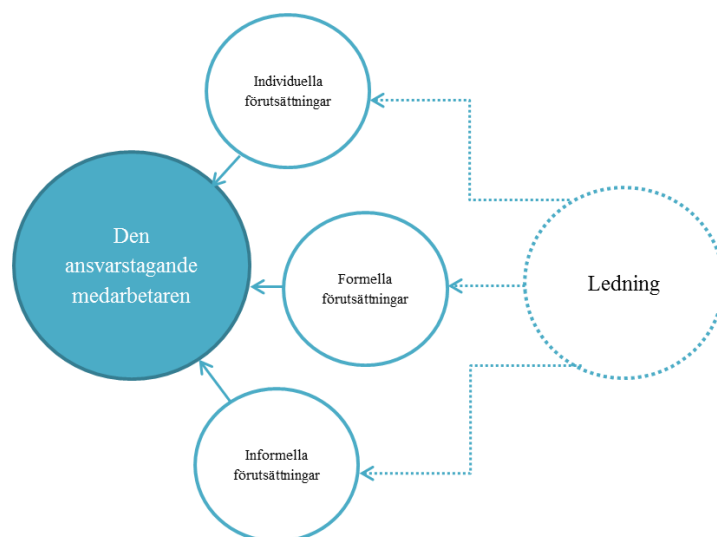
Ledningen upplevs av medarbetarna som delegerande och katalyserande snarare än direkt styrande. Den synen delas delvis också av cheferna. Dialog och delegerande är begrepp som återkommer bland såväl chefer som medarbetare, och den omvända delegationsordningen upplevs vara närvarande i verksamhetens löpande vardag då många medarbetare upplever ett ökat deltagande även kring övergripande frågor. Tillit och förtroende är ord som i flera fall väljs för att beskriva hur ansvar sker inom myndigheten. Många upplever att man har ett förtroende att utöva sin roll, och att deras närmaste förutsätter att de gör det ansvarsfullt och utifrån goda bedömningar. Cheferna lyfter samtidigt sin roll som tolkare och stöd – medan IPK som liten myndighet lagt mycket av det administrativa ansvaret kring exempelvis lönesättning, på övergripande nivå, ser avdelnings- och enhetschefer att det viktigaste i deras roll är att se till att arbetsgruppen fungerar i övrig – med allt vad det innebär.

Medarbetare efterfrågar i vissa fall en styrning som ger ett större stöd - att ledningen via ramar ökar möjlighet till ansvarstagande i myndigheten genom tydliggörande av ramar och förväntningar. Detta för att uppleva att den frihet som lämnas att ta eget ansvar inte blir en persons börda utan en möjlighet för alla att utvidga sina roller.

Samtidigt har cheferna ofta en stöttande och tolkande roll kring de formella förutsättningarna – några chefer beskriver sin egen chefsroll som tolkare av framförallt interna regelverk, och även sin dialog med sin chef. Medarbetare menar också att de i många fall kan prata direkt med sin chef om inte de inte upplever sig ha kunskap eller trygghet i en beslutssituation – men här spelar även kollegor en mycket stor roll.

Sammanfattningsvis upplevs den ledning och styrning som idag utövas fungera väl och förtroendefullt, men i vissa fall för indirekt. Den dialog med ledningen som upplevs vara central för att myndigheten med sina olika program och verksamheter ska fungera väl, ses

Figur 4.6.1 Att styra mot ansvar



ibland som väl sporadisk när det gäller strategiska och övergripande frågor. Detta är samtidigt en gräns som måste existera, menar en chef – en uppgift som chef är att sortera information för att alla inte ska behöva veta allting, utan det som är relevant för medarbetaren, och vad de behöver i sin roll.

Formella förutsättningar

Myndighetens medarbetare och chefer har stor medvetenhet om de formella förutsättningar som kringgärdar en statlig myndighet som sådan, och är också medvetna om den myndighetsutövning de i vissa fall utövar.

Ett antal gemensamma formella förutsättningar som påverkar det enskilda ansvarstagandet kan identifieras i IPK:s styrning. Detta framförallt i form myndighetsförordning, regleringsbrev samt arbete utifrån prestationer (den samlade organisationens prestation i mål- och budgetuppfyllelse men också i vilken mån relevant kundnytta skapas samt hur kommunikation sker gentemot målgrupperna för verksamheten)¹⁹² etc., samt av interna styrdokument och policys kring ansvarstagande samt de rapporteringskrav som ställs på myndigheten, i form av en årsredovisning samt ett antal olika uppföljningar.

Utöver denna gemensamma styrning lyfter medarbetare framförallt den styrning som finansiärer utövar som en styrande faktor i vardagen. Medan chefer eller personer i roller med övergripande ansvar eller perspektiv yttrar att de interna styrdokumenterna är relativt levande i organisationen, syns det inte på samma vis på medarbetarnivå. Beroende på finansiär är denna styrning på olika detaljnivå, men den gemensamma upplevelsen är att finansiärens styrning bör synkronisera mot myndighetens mål, då dessa lämpligtvis bör sammanfalla. I de fall målen inte helt passar ihop, sker dubbelstyrning och dubbelrapportering, vilket av medarbetarna upplever svårt att hantera i vardagligt arbete. Där sker en prioritering i situationen, där de krav som är strängast prioriteras. IPK:s styrning utifrån regler och policys kring förhållningssätt, etiska riktlinjer, delegation etc. har generellt stor förankring och de allra flesta har kunskap om innehållet i dessa även om dokumenten som sådana inte känns till.

Informella förutsättningar – ett kollektivt ansvar på gott och ont

Ansvarsbegreppet operationaliseras i två huvudsakliga delar bland medarbetare och chefer på IPK; för det första *det regelstyrda ansvaret*, d v s att följa myndighetsförordningen och dess specifika styrning och regelverk inkluderat den från samtliga finansiärer samt generella lagar och regler kring myndighetsutövande. Den andra delen av ansvaret är *det personliga och dialogbaserade ansvaret*, där relationen till närmsta chef och nära kollegor är centralt för hur det personliga drivet och engagemanget tar sig uttryck och får utrymme i det dagliga arbetet.

På en individuell nivå drivs såväl chefer och medarbetare tydligt av en egen vilja att göra ett gott arbete. Detta mot bakgrund av hög medvetenhet om myndighetens uppdrag, d.v.s. ett sorts regelfokuserat ansvar som nämns ovan, men också för att man är medveten om mottagarna – ”målgrupperna” och ser dessa som ”sina”. Målgruppsorienteringen är fortfarande närvarande i organisationen, vilket lyfts som något positivt – även om det leder till

¹⁹² Varumärkes- och kommunikationsplattform (dnr. 2001:2626).

viss stuprörsorientering i organisationen, ser man också att målgrupperna måste stå i fokus för verksamhetens arbete.

Det ansvar som formuleras som gemensamt i diverse styrdokument, bl.a. de etiska riktlinjerna och även bland chefer och medarbetare, rör arbetsmiljö och det löpande ansvaret att se till att verksamheten bedrivs på ett korrekt och riktigt sätt. Verksamhetsutvecklingsansvaret som vissa medarbetare ser ingår i detta och en ständig förbättring av verksamheten, upplevs av dessa inte tas av alla fullt ut. Det, menar dem, har inte med vilja att göra – alla vill och får bidra – utan snarare med de organisatoriska förutsättningar som råder. Hos chefer och medarbetare identifierades ett antal faktorer som upplevs främja respektive hämma ansvar, vilka sammanställs och sammanfattats i tabell 5.6.1 nedan.

Individuella förutsättningar

Såväl medarbetare och chefer menar att medarbetarnas dagliga arbete sker i stor självständighet. Med ett stort programutbud som administreras av enskilda medarbetare, som organisatoriskt befinner sig med kollegor som inte nödvändigtvis har samma sakkunskap eller målgrupp som de själva, utan snarare delar mål utifrån en av myndigheternas identifierade prestationer (exempelvis ”främja”), ser såväl chefer som medarbetare att det är svårt att helt undkomma stuprörsverksamheter.

Den senaste omorganiseringen upplevs i viss mån ha hjälpt de enskilda medarbetarna, och målgruppsråden som etablerats är exempel på forum som ska fungera för att överbrygga organisatoriska gränser. Samtidigt blir det i de enskilda besluten för specifika program individen som själv, från egen erfarenhet och kompetens sammantaget ska ta hänsyn till formellt styrande faktorer från olika finansörer eller program samt IPK:s regler och policys.

Myndigheten har en organisatoriskt spridd verksamhet med ett antal olika finansörer som gör översikt och insyn i hela myndighetens arbete blir svårt att ha för medarbetare såväl som chefer. Få upplever att de har insyn i andra avdelningars arbete. Många menar att medarbetare på IPK är mycket kompetenta och kapabla att ta dessa beslut, och att det råder en god arbetsmiljö med förtroende och tillit. Samtidigt identifieras risken också i ett alltför självständigt arbete, då verksamheten blir sårbar i sitt beroende på en person. Att skapa likvärdiga och rättssäkerhet i dessa processer blir en utmaning, utan att i alltför hög grad detaljstyra. Arbete pågår i olika forum och råd för att förbättra insyn och information åtminstone inom enheter och avdelningar om inte på övergripande nivå.

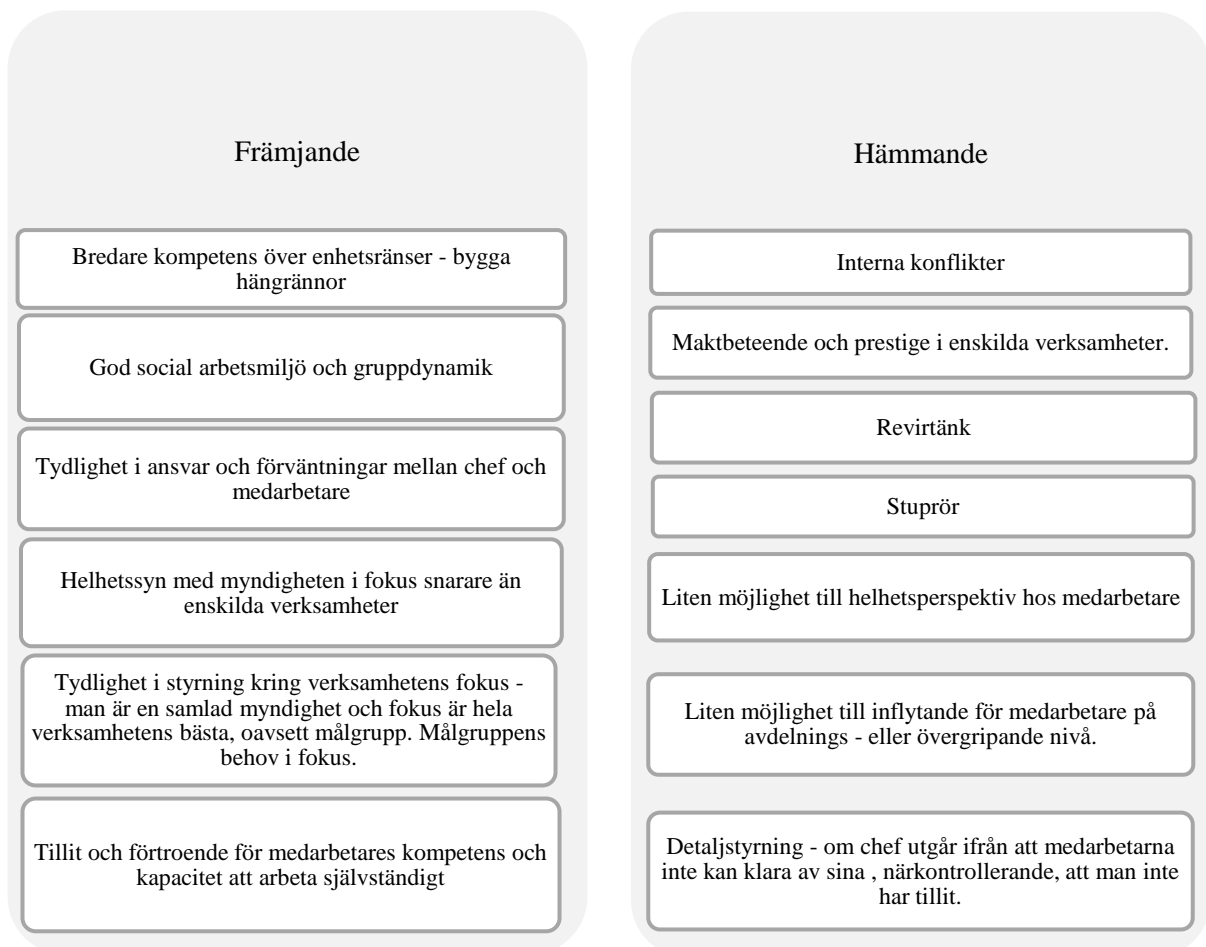
Det finns ett stort engagemang och en vilja till delaktighet i verksamhetsutvecklande aktiviteter, men det personliga drivet beskrivs som centralt – många medarbetare som intervjuats har tagit initiativ till att delta i olika strategiska projekt, arbetar som koordinatörer, samordnare eller i andra roller med övergripande eller utvecklande ansvar. Många av dessa menar att det personliga drivet är a och o – men att ledning och styrning genom stöttning från närmsta chef är viktig för att våga ta klivet. Därifrån menar många att övergripande ledning i myndigheten bör signalera att man tillsammans kan höja ribban;

”Något som motiverar, som visar engagemang, något som gör att man känner ”Ja! Det här gör vi, tillsammans” – något sånt skulle jag vilja se mer av! Och det är också något jag har meddelat min chef – mer engagemang i medarbetarna! För alla är väldigt engagerade – utnyttja det och våga satsa!”

Samtliga respondenter tillfrågades om vilka faktorer de upplevde påverka deras möjlighet att göra ett gott arbete och ta ansvarsfulla beslut. Det fanns en relativt stor samstämmighet kring vad som de upplever hämmade respektive främjande ansvarstagande. Det finns en efterfrågan på inflytande som tar sig olika uttryck – i behov av kontroll och möjlighet helhetsperspektiv genom god information, eller i behov av formaliserande av ett ansvar som idag är formellt och som drivs av eget engagemang. Gemensamt är att styrning för att stötta respektive arbetsätt efterfrågas, för att respondenterna ska uppleva sig ha en rimlig möjlighet att ta ansvar fullt ut för såväl egna arbetsuppgifter som verksamhetens övergripande arbete.

Nedan sammanställs kortfattat de av chefer och medarbetare identifierade organisatoriska förutsättningar som främjar respektive hämmar ansvarstagande. Därefter utvecklas dessa resonemang i nästkommande analyskapitel.

Figur 4.6.2 Organisatoriska förutsättningar som upplevs påverka ansvarstagande



5. Analys

I följande kapitel plockas resultaten återigen isär för att undersöka de sammanställda resultaten utifrån den analysmodell kring enskilt ansvarstagande som inledningsvis presenterades. Resonemang förs kring och resultaten analyseras med avseende på hur medarbetare på IPK upplever att de kan, vill och får ta ansvar och hur de organisatoriska förutsättningarna upplevs påverka.

Den analysmodell som inledningsvis presenterades kring hur organisatoriska formella och informella förutsättningar samt individuella förutsättningar påverkar den enskilda medarbetarens upplevda möjlighet att ta ansvar ligger till grund för analysen i detta kapitel. Här analyseras hur medarbetare på IPK upplever att de kan, vill och får ta ansvar och hur de organisatoriska förutsättningarna upplevs påverka.

Vad främjar eller hämmar ansvarstagande?

Anställda på IPK fick i de intervjuer som genomförts, identifiera faktorer som de upplevde som främjade respektive hämmade för deras möjlighet att göra ett gott arbete och vara ansvarstagande i sin roll. I föregående kapitel presenterades dessa kortfattat, varför resonemangen i detta kapitel närmare analyseras med avseende på styrning mot ansvarstagande. De faktorer som intervjurespondenterna definierat som påverkar deras möjlighet att ta ansvar utifrån organisatoriska förutsättningar och styrning är;

- **Förtroende och tillit** mellan chef och medarbetare inför att båda parter har kompetens att fatta beslut och göra rätt bedömningar upplevs viktigt för att känna sig trygg att ta beslut och våga ta ett större ansvar. Att man kan lita på att kollegorna gör ett gott arbete är också en faktor som betonas – det kollegiala förtroendet på IPK beskrivs som stort och som bidragande till att man själv orkar ta extra ansvar i vissa frågor.
- **Öppen dialog** med och mellan såväl chefer som kollegor. För att ta ansvar och känna att man gör ett bra jobb, menar många att en mer informell, löpande men också formell dialog måste kunna föras på ett ärligt och prestigelöst sätt – det gäller för såväl chefer som medarbetare.
- **Kollegialt stöd.** Den sociala arbetsmiljön beskrivs som mycket viktig, särskilt då såväl chefer som medarbetare ser att stort delegerat ansvar och självständigt arbete. Både formella möten med god ton och tillåtande miljö där öppenhet uppmuntras beskrivs som viktig, och den löpande dialogen där det finns möjlighet till stöd eller råd från kollegor ses som en stor del av det vardagliga arbetet och en viktig faktor för att orka med mer än ”måste-uppgifterna”. Kollegorna, utöver den närmsta chefen, beskrivs också ofta som potentiell möjliggörare av ett utökande av ansvarstagande för en enskild medarbetare – att kunna växeldra och stötta varandra.
- **Information och delaktighet för inflytande.** Många medarbetare lyfter vikten av att möjliggöra medarbetarnas delaktighet i avdelnings- eller övergripande verksamhetsutveckling. Detta för myndighetens utveckling med målgruppsperspektiv, där medarbetarna själva upplever att de besitter stor kompetens, men också för medarbetarens upplevda inflytande och bidrag till verksamheten. För det krävs en ledning som ser till att alla medarbetare har information och insyn i den övergripande verksamheten och utvecklingen.

- **Tydlighet i roller och ansvar.** Förväntningar kring vad som ingår i olika roller, vad som väntas av olika medarbetare samt hur man ska förhålla sig arbetsmässigt till andra verksamheter såväl som andra kollegor ses som en viktig faktor för att vilja och kunna ta ansvar under längre perioder. Det blir en fråga om att säkerställa att de organisatoriska förutsättningarna uppmuntrar ansvarstagande utöver vad som är ”måsteuppgifter” – men handlar också om aktiv och engagerande personalpolitik. *”Arbetsuppgifternas natur, eller ja, visst, de är som är, men där ska ju ledningen ta ett större ansvar för att se till att medarbetare utnyttjas på bästa sätt, och kan utvecklas.”*¹⁹³
- **Helhetsperspektiv.** Myndighetens sammantagna uppdrag och resultat ses som viktigt att lyfta för att tydliggöra ovan nämnda roller och ansvar, och också för att styra rätt utifrån prioriteringar och relationen mellan olika verksamheter inom myndigheten. I de fall interna processer upplevs fungera mindre väl ses orsaken ofta vara tunnelseende inom en verksamhet – ”stuprörstänk”, och medarbetarens eller enhetens okunskap om sin roll i relation till det övergripande uppdraget. Ett helhetsperspektiv innebär också *en bredare kompetens*, som bygger bort sårbarhet med alltför självständiga medarbetare vars arbete i hög grad är personberoende.

Utifrån analysmodellens matris av roller (A-D) (se figur 4.1 på s.63) kan inledningsvis konstateras att IPK:s medarbetare generellt placerar kontroll hos andra, men samtidigt ser ett stort eget ansvar för det vardagliga arbetet i mötet med primära eller sekundära målgrupper.

Placering av ansvar

Individer upplever kontroll och inflytande i varierande grad utifrån den varierande grad av styrning de upplever. Möjligheten att ta ansvar fullt ut för arbetet genom att utveckla vad man upplever fungerar mindre bra, ge feedback, analysera verksamheten och ta ansvar för detta i grupp beror på den styrning avdelningen med sina program befinner sig under.

Samtliga medarbetare visar ett engagemang och intresse för att ta ansvar utöver sin roll i strategiskt arbete eller övergripande frågor på samtliga avdelningar, i olika form. Den ”magkänsla” som formellt definieras som något medarbetare inom organisationen ska lita på upplevs bland medarbetare indirekt innebära ett förtroende för den kompetens och den erfarenhet som de besitter. Det gemensamma ansvar som också definieras formellt i myndighetens styrdokument nämns också av medarbetare och chefer när de beskriver hur ansvar tas i myndigheten – även om ansvaret ofta ses som tillhörande den egna avdelningen i första hand, då helhetsperspektivet upplevs svårt och tidskrävande att skaffa sig på medarbetarnivå.

Den delaktighet och samverkan som många lyfter och som tycks vara nyckelord på arbetsplatsen är i viss mån befogade – medan många ser en stor möjlighet till inflytande och möjlighet att ta större ansvar, upplever vissa samtidigt att detta sker alltför sent för att ha reell påverkan på design snarare än utförande. Det krävs ett mer systematiskt sätt att delge medarbetare information i tid, för att ge dem en reell chans till inflytande, menar en medarbetare: *”Tanken [...] är ju att få med medarbetarens kompetens – och ingen ska*

¹⁹³ Intervju medarbetare

förvånad när väl beslutet är fattat. Med det inte sagt att inflytande inte finns – men man kan alltid göra mera.”

Cheferna upplever generellt att de sällan får ett beslut att hantera som de själva inte varit delaktiga i att ta, och att fram till omorganisationen som sker 2013 då IPK går samman med två andra myndigheter, hade de stort inflytande över styrande faktorer i vardagen.

Ansvar upplevs i hög grad ske utifrån den egna professionaliteten och yrkesrollen – många medarbetare såväl som chefer menar att det är tydligt och klart vad som är rätt och fel att göra, och att det är varje enskild anställds ansvar att tillse att det egna samt respektive avdelnings arbete sker på ett korrekt och ansvarsfullt sätt. Uppdraget gentemot målgrupperna tycks vara tydligt hos samtliga anställda, särskilt bland linjechefer och medarbetare som arbetar i kärnverksamheterna. Stödfunktionerna har ett något större fokus på ekonomisk effektivitet samt den externa styrning genom förordningar, rapporteringskrav och regleringsbrev som myndigheten lyder under – något som inte är möjligt att påverka i samma grad som verksamhetens egna löpande program.

Trots en omorganisering inplanerad i januari 2013 som inneburit en stor förändring som många upplevt ha landat något oväntat i organisationen, ser många ändå att de har stor möjlighet att ta ansvar för sitt löpande arbete. Vidare ser många också att kollegorna och myndigheten som helhet är en mycket ansvarstagande organisation, med kompetenta och engagerade tjänstemän.

Organisatoriska förutsättningar

Fallstudiens resultat talar i viss mån för den återbyråkratisering Ehn talar om genom den medvetenhet som finns om regler framförallt i de detaljstyrda verksamheterna. Där är de formella förutsättningarna i styrning, regelverk och policys i centrum för deras vardagliga arbete. Vad Johansson kallar att ”agera följbåt efter principer” snarare än att aktivt förhålla sig till de formella förutsättningarna och principerna är dock inte helt sant vad gäller medarbetarna på myndigheten.¹⁹⁴

Samtliga medarbetare förhåller sig till de formella ramverken på unika sätt och få upplever den formella styrningen som onödig eller överflödigt. I de fall den formella styrning upplevs på det viset, är det för att medarbetaren eller dess avdelning utsätts för dubbel styrning som inte helt matchar varandra kring rapportering eller mål.

För ett ökat ansvarstagande menar istället många medarbetare att styrning och ledning måste ske på ett annat sätt, för att aggregera ansvarstagande och utvecklingsvilja hos medarbetarna. Att lyfta goda exempel, skapa såväl monetära som icke-monetära belöningar för enskilda individer eller grupper som bidragit till goda resultat, sticka ut hakan och skapa en kultur där man vågar vara bäst efterfrågas av vissa medarbetare, för ett större engagemang och bredare ansvarstagande. En annan medarbetare uttrycker utmaningen med att ta mer ansvar inte handlar om att hon inte får utvecklingsmöjligheter, utan att de

¹⁹⁴ Johansson, 1998:343

”Så de strategiska arbetsuppgifter du kan få, de läggs ovan på allt annat. Då är det inte alltid alla som tycker att det kul, för man får bara mer och inte annat att göra. Det kan vara ett problem som göra att folk inte trivs i längden.”

Vissa upplever arbetsuppgifternas natur som statisk och oföränderlig, och ser ledningens ansvar som att se till att medarbetarna utnyttjas på bästa sätt har möjlighet till utveckling och inflytande i verksamhetens förbättring.

Det finns liten insyn i olika verksamheter som arbetar under och utifrån olika styrning. Det delegerande ledarskapet upplevs som positivt, men många lyfter samtidigt behov av ökad styrning genom ramar. En annan potentiell konsekvens av myndighetens kanske oundvikliga stuprörsverksamheter är att liten möjlighet finns att bedöma utifrån ett helhetsperspektiv kring icke-beslut. Förseelser, misstag eller olika tolkning av regelutrymme, antingen enligt myndighetens eller finansiärens regelverk, kan hanteras genom delegationsordningen och den insyn och kunskap som finns inom målgruppsråd, enheter eller avdelningar. Svårare blir kanske att upptäcka det ansvar som inte aktivt tas – när enskilda bedömningar och subjektiviteten inverkar på ett sätt som gör av prioriteringar görs som suboptimerar verksamheten och arbetet mot dess uppdrag.

Medarbetare på IPK – jag gör så gott jag kan!

Bland de medarbetare som ser de formella förutsättningarna som kraftigt och i detalj styrande, upplevs generellt en mindre möjlighet att påverka viktiga faktorer som styr deras vardagliga arbete.

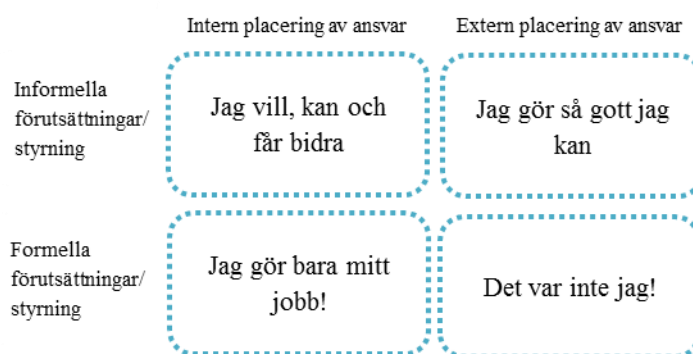
Medarbetare som snarare ser de informella förutsättningarna som det som syns i deras vardagliga arbete arbetar också med samverkansfrågor på mer övergripande nivå, eller för att främja detta.

Generellt uttrycks en bild av att det inte finns någon brist i ansvarstagande, varken på övergripande nivå eller bland

enskilda medarbetare eller chefer. Tvärtom uttrycks en bild av att medarbetare är engagerade, drivna och regelföljande och som mycket medvetna om sitt uppdrag och ansvaret som detta innebär för dem och respektive avdelning.

Utifrån Ehns roller kan IPK:s medarbetare sägas vara klassiska normalbyråkrater – d v s med fokus på lagar och regler samt ett objektiva och korrekt arbete, men samtidigt med stor medvetenhet om de sociala aspekterna i arbetet. Samtliga medarbetare och chefer lyfter sin närmsta chef, kollegor eller andra medarbetare på myndigheten som en bidragande faktor till att de själva orkar och vågar ta mer ansvar utanför sin roll. Den möjlighet många medarbetare

Figur 5.1 Analysmodell – Den ansvarstagande medarbetaren



lyfter att kunna arbeta självständigt, och att detta i mycket beror på väl fungerande arbetsgrupper, tyder också på att det finns goda förutsättningar för ansvarstagande.¹⁹⁵

Med detta sagt, finns samtidigt en viss otydlighet i roller och förväntningar på olika personer. Vissa uttrycker att det finns en ”brist på styrning” för medarbetarna – att något ramverk kring vad som förväntades av en efterfrågas. Många efterfrågar styrning som motiverar, och skapar en gemensam känsla av ”vi” – ”*det här gör vi tillsammans!*”.¹⁹⁶ För att kunna lyfta fokus från de formella förutsättningarna, som generellt inte upplevs som ett större hinder, till att utveckla verksamheten tillsammans efterfrågas styrning utifrån ramar där förväntningar och roller är tydligare. Att skapa goda förutsättningar för ansvarstagande innebär att möjliggöra ett långsiktigt ansvarstagande som inte är i alltför hög grad beroende på en persons driv - det kan leda till stressade, osäkra individer och en ineffektiv, suboptimerad verksamhet där många springer åt olika håll.¹⁹⁷ En medarbetare menar att ”*möjlighet att ta ansvar alltid ska ges, men inom en struktur!*” för att tillse en effektiv organisation med god kollegial miljö. En annan medarbetare uttrycker att en platt och demokratisk organisation kanske inte alltid är den bästa lösningen, då ansvaret tydligare fördelas i hierarkiska organisationsstrukturer.

”Visst, det är spännande att få utrymme, och mandat att tänka på hur man kan jobba bättre och effektivare utifrån avdelningens verksamhet, men om man inte får någon som helst stöd överhuvudtaget [...] Då lägger vi ännu mer tid på det här, vilket belastar våra kollegor som får mer att göra, och då blir det en chefsfråga.”

Styrning efterfrågas således för att skapa en gemensam känsla för arbetet och ett gemensamt mål på myndigheten, en större insyn i fler avdelningar för den som är intresserad och stabila i ramar inom vilka effektivt utvecklingsarbete kan ske och ansvar med en känsla av trygghet kan tas. ett

Det upplevda *ansvaret omfattar* framförallt de egna arbetsuppgifterna eller den närmsta arbetsgruppens uppgifter – framförallt på grund av en bristande insyn i andra avdelningars arbete eller kunskap om deras arbete. Många ser att programmen är mycket olika vilket försvårar bredare kompetens över enhets- eller avdelningsgränserna, men upplever också att bredden skulle göra det enklare att ha ett helhetsperspektiv och ta och tillse ansvar i hela verksamheten.

Medarbetare upplever framförallt *ansvar inför* sin närmsta chef, kollegorna eller sig själv - men många lyfter också att man har ett ansvar att göra ett gott, korrekt och effektivt arbete för sina målgrupper. Någon nämner kostnadseffektivitet ur medborgarperspektivet. Det upplevda ansvaret inför sig själv är stort hos många medarbetare - att de vill göra ett gott arbete enligt vad man känner är rätt och riktigt enligt de organisatoriska förutsättningarna. På det viset upplevs det delegerade ansvaret mycket konkret hos många medarbetare – vilket ses som både positivt och negativt. Mandaten följer inte alltid ansvaret, enligt några medarbetare, och då ser man att styrningen måste möjliggöra ansvarstagandet. Denna interna placering av ansvar innebär enligt Ng et al bl.a. ett större organisatoriskt åtagande, högre arbetsmotivation,

¹⁹⁵ Ng Sorensby & Eby, 2006:1057

¹⁹⁶ Intervju med medarbetare

¹⁹⁷ Ng, Sorensby & Eby, 2006:1057ff

arbetsengagemang, effektivitet och möjlighet att arbeta självständigt.¹⁹⁸ Det är också den bild många på IPK målat av sin arbetsplats.

Dialogansvaret – det ansvarstagande som sker löpande och i en medveten dialog som tydliggör individens och situationens betydelse för ansvarsbegreppet, tycks finnas i myndigheten och medvetet så genom chefernas delegerande ledarskap.¹⁹⁹ Ansvar tas, och beslut fattas, inte bara utifrån faktiska förutsättningar, utan medarbetarnas egna upplevelser och bedömningar av dessa förutsättningar och andra faktorer, i varje enskild situation.²⁰⁰ Att medarbetarna dock i vissa fall upplever sig ha en alltför stor frihet i utvecklingsprojekt ses som något som inte nödvändigtvis leder till en mer ansvarstagande myndighet.

Att styra mot ansvar på IPK – Jag vill, kan och får ta ansvar!

Ett helhetsperspektiv, där medarbetare såväl som chefer upplever att de har nära till beslutsfattandet och möjlighet till inflytande över detta – motsatsen till differentiering - är en social produktion, menar Jensen & Sandström. Att den strategiska sociala produktionen – genom myndighetens ledning och styrning - sker medvetet om detta är således centralt för att medarbetare långsiktigt ska se sitt bidrag och sin del i organisationen. Även om många medarbetare upplever sig och sina kollegor som ansvarstagande och kompetenta, nämns att arbetsuppgifterna kanske till slut inte räcker till som stimulering – och samtidigt att man inte orkar med all utveckling och strategiskt arbete som finns utrymme för inom verksamheten.

Med ett tydligt kommunicerat budskap om att organisationens medlemmar förväntas ha inflytande i processer av mer övergripande, art med helhetsperspektiv, samt en tydligt kommunicerad strategi kring hur inflytande kan och ska ske för trovärdighet, kan IPK som myndighet skapa en hållbar personalpolitik där anställda väljer att stanna kvar, ett fortsatt fokus på gemensamma mål och resultat, men också skapa en känsla hos medarbetare och chefer om möjlighet till gemensamt ansvarstagande.²⁰¹

En organisation och chefer inom den kan påverka graden av ansvarstagande – en av deras viktigaste uppgifter är att förmedla varje organisationsmedlems bidrag till det övergripande målet – för att på så vis säkra måluppfyllse och medarbetare och chefer som känner sitt bidrag.²⁰² En chef på myndigheten bekräftar att medarbetarens upplevda situation inom verksamheten är central för ett långsiktigt gott arbete för myndigheten; ”Medarbetare kan ha full insyn – men känslan av insyn är lika viktig. Jag är och måste vara konsekvent med att ge öppen och samma info – för att bygga tillit och förtroende.”²⁰³

För att stärka enskilda medarbetares analys- och handlingskapacitet efterfrågas - för att återkoppla till den inledande definitionen av formella förutsättningar - tydliga ramar kring vilken spelplan som myndigheten utgör. D.v.s. tydliggöranden kring rimliga och passande

¹⁹⁸ Ng, Sorensen & Eby, 2006:1057–1063

¹⁹⁹ Johansson, 1998:343

²⁰⁰ Jackson & Carter, 2002:281

²⁰¹ Jensen & Sandström, 2012:78–88

²⁰² Ng, Sorensen & Eby, 2006:1059–1060

²⁰³ Intervju med chef

lösningar på identifierade problem, samt vem som förväntas göra vad och hur det bör eller skall utföras.²⁰⁴

Medarbetarna upplever att myndigheten har ett tydligt och starkt skelett utifrån vilket uppdraget är tydligt – var myndigheten ska gå. Samtidigt finns osäkerhet kring vad som är rimligt att förvänta sig av sina kollegor, sina chefer men framförallt vilka krav som ska ställas inom den egna rollen. Den definition sker i stor grad löpande och i dialog med kollegor idag, vilket upplevs otillräckligt för att med trygghet utöva sin arbetsroll och säkra att ansvar tas i olika processer. Som inledningsvis nämnt; att en formell struktur finns kring ansvarstagande, innebär inte att organisationsmedlemmar faktiskt handlar enligt dessa. Det är grundläggande förutsättningar för att möjliggöra acceptabelt agerande.²⁰⁵ Slutsatser kring vad som krävs för att IPK:s anställda ska uppleva möjlighet att ta ansvar fullt ut, och känna att de kan, vill och får bidra till den övergripande verksamheten dras i nästa kapitel, och diskuteras vidare i kapitlet därpå.

²⁰⁴ Christensen et al 2005:27–28

²⁰⁵ Ibid.

6. Slutsatser – Att styra mot ansvarstagande

I följande kapitel dras ett antal slutsatser utifrån syftet och analysen, vilka sammanfattar uppsatsens resultat och besvarar de inledningsvis formulerade frågeställningarna.

Slutligen kan sägas att medarbetare på IPK placerar ansvaret i stor grad hos sig själva. Medan styrande faktorer i deras vardagliga arbete ofta upplevs ligga utanför deras kontroll, ser många en möjlighet att påverka resultatet genom sina interna arbetsprocesser och utvecklingsarbete. Dessa är ofta de som inte arbetar under detaljstyrning som upplever högre möjlighet till inflytande, men samtliga medarbetare lyfter det delegerande och öppna ledarskapet som en viktig faktor till att de arbetar utanför sina ”måste-uppgifter”. Det som främst hämmar ökat ansvarstagande är liten kunskap om hela verksamheten, tid samt att vissa upplever att ett kollektivt ansvar måste fördelas bättre kring utveckling för att detta ska hinnas med.

Syftet med analysmodellen var, som inledningsvis nämnt, inte att kategorisera den idealtypiska medarbetaren på myndigheten enligt rollerna A-D, men ett antal generella observationer som följer nedan, kan göras som grund för en samlad slutsats:

- Många visar stort engagemang i verksamheten och dess utveckling idag
- Många vill engagera sig ytterligare i långsiktiga eller övergripande frågor
- Några menar att dialogen med medarbetare måste initieras tidigare för ”verklig samverkan”
- De formella förutsättningarna ses framförallt som en grundplåt som verksamheten står på och många upplever att det finns en god kännedom och regelefterlevnad framförallt enligt programmets styrning via finansiärer, men också en medvetenhet kring vad som krävs av en statlig tjänsteman
- Arbetsplatsen upplevs öppen, platt organiserat och dialogbaserad, vilket övervägande ses som positivt
- Styrning efterfrågas i form av ramar kring roller och förväntningar, för att sätta rimliga nivåer för det enskilda ansvarstagandet där många upplever att de gör betydligt mer än vad som ligger på deras roll – men att det i alltför stor grad beror på deras riktning och engagemang och inte organisation eller styrning.
- Samarbete upplevs främja ansvarstagande – flera av de som valt att ta mer ansvar än det som ligger inom deras roll, lyfter ett väl fungerande samarbete inom enheten eller avdelningen som grund för det – man kan växeldra och avlasta för varandra.
- Ledarskapet tycks vara viktigt för att tillåta det ansvarstagandet – att medarbetare som söker mer inflytande eller ansvar inte ser att ledning eller kollegor direkt eller indirekt uttrycker ovilja att initiativ tas utanför ”måste-uppgifterna” lyfts som motiverande för ett ökat ansvarstagande.
- Delegering upplevs inte idag innebära genuin delegering med reell möjlighet att påverka i övergripande frågor, eller den del man ansvarar för informellt.

Medarbetare på IPK närmar sig på så vis generellt rollen *”B” – jag gör så gott jag kan*. Det finns ett stort engagemang bland samtliga medarbetare och chefer att göra ett gott arbete och tar stort ansvar för sina arbetsuppgifter och är lojala med verksamheten – i nästan för hög grad, menar många. Vissa styrande faktorer upplevs ligga utanför den enskildas kontroll,

men detta ses som naturligt i en offentlig verksamhet och en statlig myndighet, för att kunna arbeta på ett rättsäkert, trovärdigt och likvärdigt sätt. Samtidigt ser man att den dialog som löpande sker i ett upplevt öppet och prestigelöst arbetsklimat måste bli en mer genuin dialog, där medinflytande och delaktighet realiserar och att det skapas processer för att ta tillvara medarbetarnas kompetens – en balansgång som är svår när vissa chefer menar att deras roll är att hantera vissa frågor – andra chefer menar att deras uppgift är att ge alla lika och öppen information.

De informella förutsättningarna upplevs dock inte försvåra arbetet, utan man saknar snarare styrning och ledning där ökat ansvarstagande tydligare premieras och lyfts upp genom att ge möjlighet till utveckling, större formellt mandat, belöning till grupp eller individ eller monetär belöning.

Att höja ribban för hela myndigheten menar några också skulle sporra alla att utvecklas och utmana sig själva- och ledningen skulle få möjlighet att utnyttja det engagemang som upplevs finnas hos medarbetare och chefer inom myndigheten. Många har en mycket positiv upplevelse av sin arbetsplats överlag, och ser att för att de optimala förutsättningarna för ansvarstagande medarbetare skulle innebära den ovan nämnda motiverande styrningen, men också det helhetsperspektiv som många menar saknas - att skapa en gemensam känsla av ”vi”, även i det gemensamma värvet. Genom omorganisationen där alla tydligt kan härröra sitt bidrag till myndighetens övergripande arbete och måluppfyllelse, men kunskapen om andra delar av organisationen upplevs fortfarande något tunn och organisationen därför något sårbar. Helhetsperspektivet, som också håller en rättssäkerhetsaspekt.²⁰⁶ ”Vi sitter ju i samma båt – vi får försöka ro den iland!”²⁰⁷

De frågor som inledningsvis ställdes var

1. Vad är ansvarstagande för den enskilda medarbetaren inom en offentlig verksamhet?
2. Upplevs organisatoriska förutsättningar påverka möjligheten att ta ansvar för den enskilda medarbetaren? I så fall vilka och hur (främjande/hämmande)?
3. Kan dessa förutsättningar indirekt eller direkt styras av ledningen för att främja eller hämma ansvarstagande hos den enskilda medarbetaren? I så fall hur?

Ovan har resonerats utifrån dessa frågor, och utifrån studiens resultat kan konstateras att:

1. Ansvarstagande för medarbetarna på myndigheten definieras framförallt som att utföra ett korrekt och effektivt arbete genom rättvisa, likvärdiga och objektiva beslut – ett *regelstyrt ansvar* med fokus på formella förutsättningar. Vidare upplevs ansvaret vara *personligt och dialogbaserat ansvaret*, där relationen till närmsta chef och nära kollegor är centralt för hur det personliga drivet och engagemanget tar sig uttryck och får utrymme i det dagliga arbetet. Ansvaret upplevs i stor grad ske finnas inför närmsta chef eller enskilda mottagare av beslut (i detta fall framförallt sekundära målgrupper, d.v.s. inte medborgare), men också inför sig själv. Medarbetare som upplever sig

²⁰⁶ Franzen, 2006:18–19

²⁰⁷ Intervju medarbetare

kunna, vilja, och faktiskt varande ansvarstagande ser att den primära motivationen är ett eget driv, d.v.s. ett ansvar gentemot sig själv, sina eller organisationens principer.

2. Organisatoriska förutsättningar upplevs påverka möjligheten att ta ansvar för den enskilda medarbetaren. Ett antal främjande faktorer för ansvarstagande identifieras. Bland de faktorer som upplevs främja på myndigheten lyfts framförallt som den dialog och de relationer med såväl chef och kollegor som centrala för möjligheten att ta ansvar. Även definitionen av det informella ansvar som många upplever att de har, tycks ske informellt i relationer och dialog. Vidare upplever många att IPK har en öppen dialog med tydlig information kring övergripande frågor. Samtidigt saknar många ett helhetsperspektiv över verksamheten, eller tid att skaffa sig det. Trots omorganisationer som syftar att undkomma stuprörsverksamheter, menar många att myndighetens verksamhet ofrånkomligen har den karaktären i vissa av sina program, och att det är svårt att få bred kunskap och insyn i hela verksamhetens arbete. Detta upplevs hämma ansvarstagande, då det innebär en organisatorisk sårbarhet när en person sitter med mycket sakkunskap på egen hand, men också för att det blir svårt att kvalitetssäkra verksamheten med avseende på likvärdighet, rättssäkerhet etc. Vidare saknas tydlighet i roller och ansvar. Det informella mandat som upplevs främja ansvarstagande, innebär samtidigt att det ansvarstagande upplevs osynligt och oklart.
3. Ledningen har en stor möjlighet att påverka ansvarstagandet bland medarbetarna. Genom att skapa tydlighet och transparens kring information och i processer kan medarbetarnas möjlighet till helhetsperspektiv och insyn i hela verksamhetens processer och måluppfyllelse och ansvarstagande främjas. Vidare bör ledningen göra det möjligt till inflytande och delaktighet för medarbetarna tidigare i dessa processer, såväl de som påverkar deras vardagliga arbete, som övergripande utveckling och strategiska frågor. Det ger en upplevelse av den egna kompetensen och bidraget till myndighetens övergripande verksamhet hos enskilda medarbetare.

En slutlig, viktig faktor som upplevs påverka det enskilda ansvarstagandet i hög grad, och också ligger till grund för ovan faktorer, är en god balans mellan indirekt och direkt styrning. Utifrån IPK:s förutsättningar innebär detta att utveckla och bevara den förtroendefulla dialog som upplevs finnas på myndigheten, men också ta tillvara det engagemang och driv som finns hos medarbetarna. Idag upplever många medarbetare att myndigheten generellt tar ansvar i hög grad. Samtidigt menar många att man inte ges ordentliga möjligheter att faktiskt göra ett gott arbete på ett ansvarsfullt sätt. Otydliga förväntningar och gränser till kollegor eller närmsta chef är exempel som nämns. Att tydliggöra att ansvar ges när tillit finns, och också dras tillbaka när tilliten inte förtjänas, och att ansvar kan belönas, skulle göra att balansen mellan direkt och indirekt styrning – kontroll och tillit tydliggörs. Det kräver en tydlighet i styrningen och även en eventuell gränsdragning kring vad och vilka som ska bestämmas i dialog – vilket inte nödvändigtvis behöver inkludera rollfördelning, arbetsrollsbeskrivningar, etc. Chefernas sociala betydelse har betonats i studien – på IPK menar chefer och medarbetare att närmsta chefs huvudsakliga ansvar på avdelningarna är att

arbetsgrupperna ska fungera snarare än gruppens prestation. Styrningen behöver troligtvis utvecklas med avseende på balansen mellan direkt och indirekt styrning, kontroll och tillit, för att främja medarbetarens fortsatta upplevelse att de kan, vill och får ta ansvar.

Sammantaget kan sägas att enskilt ansvarstagande kan styras av ledningen genom att skapa främjande organisatoriska förutsättningar. Med detta inte sagt att styrningen är den enda styrande faktorn. Personliga förutsättningar, erfarenheter och värderingar spelar självklart en stor roll, men dessa har inte berörts i denna studie. Även de medarbetare som upplever att det deras egna intressen och vilja drivit dem mot ökat ansvarstagande, lyfter ledning och styrning som centralt för att de ska fortsätta vilja och orka ta ansvar.

Organisationen är aldrig värdeneutral – den är en produkt av ordningsskapande processer baserade på värderingar. Ordning och hur den upplevs är en skapad funktion av mänskliga definitioner och verksamhet.²⁰⁸ Att ledning och styrning medvetet styr denna kollektiva process och tydliggör vad ansvar ska vara innebär att ledningen tar sitt ansvar i sin roll i att myndigheten ska vara effektiv och rättssäker. Det skapar också möjlighet för deras medarbetare att ta ansvar i sina roller, genom ett tydligt verksamhetsuppdrag som är levande, betydelsefullt och relevant dagligen för alla inom organisationen.

²⁰⁸ Jackson & Carter, 2002:63

7. Diskussion och reflektioner

I detta kapitel förs en övergripande, slutlig diskussionen förs kring problemområdet utifrån studiens analys och resultat, samt och studiens bidrag till forskningen utifrån detta. Här lämnas slutligen även förslag på vidare forskning.

Denna studie har syftat till att visa på om och hur enskilt ansvarstagande kan styras, direkt och indirekt genom att styra individuella, formella och informella förutsättningar som påverkar detsamma. Detta för att svara på huruvida offentliga verksamheter genom denna styrning kan säkerställa en fortsatt långsiktigt rättssäker utveckling av offentlig förvaltning som har medborgarnas förtroende.

Studiens utgångspunkt har inte varit att människor är ovilliga att ta ansvar eller ansvarsfulla beslut – snarare motsatsen. Organisationers roll i ansvarstagande, även det enskilda, är av stor vikt. I stora organisationer eller grupperingar kan vara svårt, eller till och med omöjligt att som individ tillskansa sig all information, och ett urval måste göras. Hur organisationer strategiskt arbetar med att tillgodose sina medarbetare med relevant information, vilken information de ges och hur den kommuniceras är central för möjligheten och den upplevda möjligheten för medarbetaren att agera ansvarsfullt i sin arbetsroll. Hur organisationen i sin tur hanterar sin roll i detta ansvarstagande har i denna studie setts som ett verktyg för en fortsatt hållbar utveckling av offentlig verksamhet, där medarbetarna är dess viktigaste tillgång.

Offentliga verksamheter kommer fortsatt ha en viktig roll på samhällsarenan, såväl nationellt som internationellt. Den normativa roll förvaltningen haft kommer kanhända förändras när fler och andra aktörer gör sina röster hörda på sagda arena – men normerande förblir den. Att behandla offentlig sektor och de verksamheter som ingår i den som en homogen grupp är en grov förenkling – men dess särart kan lyftas såväl för dess medarbetare som för medborgarna. I debatten lyfts ansvarsfrågan i offentlig sektor som något ingen vill ta i – ”andras fel!”. Debatten missar ofta alla de beslut som tas av tusentals människor i offentlig sektor idag – och hur det ansvarstagandet kan stöttas och främjas.

Möjligheten att ta ansvar i en situation utgår i mångt och mycket utifrån vilken kunskap en person har om olika faktorer i den situationen. När en medarbetare ställs inför ett val där konsekvenserna av alternativen inte är fullt kända blir det svårt att ta ansvar för följderna. ”Jag visste inte!” är ett uppenbart svar när denna person sedan ställs inför eventuellt negativa konsekvenser av sitt beslut. Även om tillit och förtroende är centralt för känslan av och möjligheten till ansvarstagande hos enskilda medarbetare, är den övergripande verksamheten ett lednings- och chefsansvar.

Betydelsen av ledning och styrning för att tydliggöra den kopplingen genom att visa på varje enskild medarbetares kompetens och möjlighet att ta ansvarsfulla beslut och utgöra en del av en ansvarstagande myndighet är viktigt. Samtidigt måste medarbetarna också få verkliga möjligheter att kunna ta ansvar. Stabila formella förutsättningar och tydliga informella sådana, där social arbetsmiljö i form av förtroende och tillit mellan såväl chefer som medarbetare och grupperna emellan medvetet skapas är viktigt för att organisationen och alla dess medlemmar ska kunna möta en icke-statisk omvärld. Ledningens ansvar är samtidigt inte bara gentemot

sina medarbetare – att öka möjligheten till ansvarstagande hos enskilda medarbetare sker med syfte att öka medvetenheten och arbetet mot verksamhetens mål. Samtidigt måste ledningen även formellt tillse att verksamhetens mål uppnås. Det sker genom kontroll och rapportering – byråkratiska göranden, kan tyckas, men som måste ske för en tydlighet i verksamheten och styrningen likväl. I en omvänd delegationsordning, eller med omfattande delegerat informellt ansvar och ledarskap, innebär det att ansvarigheten fortfarande finns hos chefer och ledning. Det är måhända en paradox – att ansvarstagande kan minska när viljan att påvisa den genom kontroll och rapportering minskar. Delegerat ansvar och mandat ökar medarbetarnas möjlighet att ta ansvar för sitt arbete, och hela verksamhetens arbete. Samtidigt har inte en organisations alla medlemmar samma ansvar för dess verksamhet rent formellt.

Organisationer är sociala företeelser och skapelser, med, för och av människor. Att överdrivet rationalisera de processer och beslut som tas inom en organisation blir således kontraproduktivt. Ändå måste rationella processer ligga som strukturell grund för en verksamhet, för att säkerställa att dess medarbetare arbetar med vad de ska. Vissa menar att offentliga verksamheter har unika förutsättningar att skapa ett engagemang i organisationens uppdrag, och att det finns allt att vinna på att tydligare visa på hur medarbetare inom offentliga verksamheter på individuell basis bidrar till ett bättre samhälle i sitt dagliga arbete.²⁰⁹ Det innebär också att ansvarstagande måste skapas kollektivt. Det kan inte styras endast genom formella åtgärder, som kanhända är lättare och går snabbare att förändra, utan genom att etablera övergripande organisatoriska förutsättningar för ansvarstagande. Detta inbegriper såväl formella som informella förutsättningar. Även om en förenkling och tydlighet i formella förutsättningar för tydlig kommunikation kan förbättra efterlevnaden, samt förankring av dessa hos medarbetaren, är de informella förutsättningarna i mångt och mycket det som utgör grogrunden för de formella ramarna och säger hur vi ska förhålla oss till dem.

En rationalistisk syn som utgår från att människor handlar utifrån en orsakslogik som är konsekvent och saklig har diskuterats - måhända kan beslut tas på det viset i vissa fall, och ansvar tas på det viset i vissa situationer, men de *relationer* Johansson lyfter som centrala i dagens organisationsdiskurs är viktiga att ta i beaktande för en komplettering av ansvarsbegreppet. En förenkling bör inte göras av vikten av relationer och upplevelsen av kontroll och tillit hos individer inom organisationen. I relationerna skapas den reella möjligheten att ta ansvar, och känslan av att kunna ta ansvar. Vad som kommuniceras kollektivt av hela organisationen genom social interaktion, bygger och styr det sammantagna ansvarstagandet såväl internt som externt, mot mottagare, medborgare och andra externa aktörer. Att erkänna ansvar som ett kollektivt ansvar, och samtidigt beroende av varje enskild individs bidrag, är centralt för att bygga en ansvarstagande organisation.

Inledningsvis presenterades några exempel på organisationer som fått medial uppmärksamhet för sitt hanterande av olika ärenden, bland annat intern representation, lönenivåer, inköp av extern rådgivning etc. Frågan som då ställdes var vad ansvarstagande innebär, hur mycket det får kosta – och hos vem det ligger. I debatten har det blivit en skuldfråga snarare än en

²⁰⁹ Franzén, 2006:19

ansvarsfråga – en viktig distinktion då ansvarigheten implicit blir över en verksamhet som gör mer fel än rätt. Trovärdigheten hos offentliga verksamheter ifrågasattes genom att hävda att gränssnittet mellan offentlig verksamhet och privat har blivit otydligare än förut i de specifika myndigheterna, och inte kunde hanteras.²¹⁰ Cheferna ska inte ha för höga löner – men är samtidigt ytterst ansvariga för myndigheter som har samhällsviktiga uppdrag och ett stort antal anställda.²¹¹ Dock handlar inte denna studie om offentlig sektors inkompetens eller ansvarslöshet. Den handlar om hur offentlig sektor och dess chefer och medarbetare har en unik möjlighet att uppleva och känna det ansvar som tas varje dag, i varje beslut, i komplexa beslutssituationer, med flernivåstyrning, intern och extern granskning som näringslivet sällan ser, och ofta med stora konsekvenser för medborgaren – och hur det ansvarstagandet kan styras och främjas. Ledningens roll i skapandet av sådana organisationer är central. I debatten som refererades inledningsvis, höjdes många röster kring en okunskap hos chefer och ledare. Är det avdelningschefens ansvar, generaldirektören eller regeringen genom sina ägardirektiv som håller den heta potatisen? Ett svar är att ansvaret är allas – men innebär det då återigen att ansvaret är ingens?

Ett annat svar är att en långsiktig hållbarhet i ansvarstagande kräver att styrning. Att genom tydlig styrning såväl informellt som formellt balansera kontroll och tillit bidrar till att skapa ett långsiktigt ansvarstagande. Det är inte en enkel lednings- och styrningsfråga. Johanssons resonemang tidigare i studien och fallstudiens resultat på att organisationer idag snarare ser regelefterlevnad och kompetens som hygienfaktorer. Ledningen behöver istället omfatta fler i formella processer och ta tillvara den kraft som ligger i att processerna medskapas av samtliga medarbetare.

Ledningens viktigaste uppgift blir därför balansera sitt ansvar mot medarbetarnas uppdrag – men också att göra verksamhetens uppdrag till allas uppdrag. Att ledningen faktiskt styr och är tydliga chefer innebär inte en återgång till Webers hierarkier och klassiska byråkrattroll. En tydlig styrning kan innebära en styrning som fungerar som ett ramverk inom vilket organisationens medlemmar upplever att de kan, får och vill ta ansvar – och upplever att andra gör detsamma. Fokus blir således inte på interna konflikter, revir eller andras misslyckanden. Istället för att söka felet hos andra eller hänvisa ansvarslösa, förhastade eller oprofessionella beslut till otydlighet, kollegor, chefer, omvärlden eller organisatoriska brister, blir verksamheten en gemensam organisation, där ansvarsbegreppet kanhända styrs av ledningen, men fortsätter skapas i varje medarbetares vardag. När en individ kan se sitt bidrag till verksamhetens arbete mot mål och uppdrag, kan hon också ta ansvar för det sammantagna arbetet på väg dit och känna trygghet i att kollegor såväl som chefer sköter sitt arbete. Ledning och styrning har ett övergripande ansvar för verksamheten - i en offentlig sådan med potentiellt omfattande sociala eller samhälleliga konsekvenser. Tillit bör förtjänas – och kontroll är ledningens ansvar att utöva, om tilliten inte är förtjänt.

Så kan styrning utvecklas mot att omfatta ansvar, och organisationer undvika resonemang som påbörjas med ”*det var inte jag*” och som avslutas med att det var de ”*andras fel*”.

²¹⁰ SvD ”Fluffiga svar från Tillväxtverket”; SvD ”Regeringens ägarstyrning”

²¹¹ SVT, hämtat 2012-10-22

Att helt ta på sig ansvaret motsvarar inte nödvändigtvis ett ansvarsfullt beteende. Dock innebär att lägga kontrollen och ansvaret för sina egna handlingar helt hos någon annan ett flyende ansvar. Onödigt, kan tyckas, när en offentlig verksamhet istället bör vara en organisation man vill utropa sig ansvariga för – det där gjorde vi, och jag, för att jag bryr mig, för att jag kan, vill och får. ”*Det är mitt ansvar!*”

Förslag på vidare forskning

I denna studie har beslut i vilka krävs specialiserad kunskap eller lång erfarenhet berörts. I viss mån tycks en ny statstjänstemannaroll utkristallisera sig, i nya, moderna offentliga organisationer. Offentliga verksamheter hanterar beslut med potentiellt digra konsekvenser för enskilda medborgare, ibland med stort utrymme för enskilda eller speciella professionella bedömningar – vilket innebär en sårbarhet för medborgaren. Det blir svårt att utöva kontroll över sådana beslut även för chefer i verksamheten, än mer för externa granskare. Förslag på vidare forskning eller studier kan vara hur styrning kan ske i för att säkerställa rättsäkra och demokratiska processer i offentliga verksamheter genom att undersöka hur styrning sker i balans mellan tillit och kontroll - och hur den balansen kan se ut. I en sådan studie skulle frågor att vidare utforska bli hur formellt och informellt ansvar och mandat hanteras i moderna organisationer, men också hur statstjänstemannarollen kan och behöver se ut i myndigheter där ansvar måste vara möjligt att härleda, trots nya nätverksorganisationer.

8. Referenslista

Litteraturförteckning

- Allergren, Kerstin & Dahlbom, Bo (2011) *Aktivera dina medarbetare*. Stockholm: Aktivering Förlag. Tillgänglig online: <http://aktivering.se/pdf/aktivera.pdf>.
- Armstrong, Michael (2010) *Armstrong's Handbook of Performance Management. An evidence-based guide to delivering high performance*, 4th ed. London: Kogan Page.
- Alvesson, Mats; Sköldbom, Kaj (1994) *Forskning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Bakka, Jørgen; Fivelsdal, Egil; Lindkvist, Lars (2001) *Organisationsteori: struktur, kultur, processer*. 4:e upplagan. Malmö: Liber Ekonomi.
- Bucklin, B. R., Alvero, A. M., Dickinson, A. M., Austin, J., & Jackson, A. K. (2000). "Industrial-Organizational Psychology and Organizational Behavior Management: An Objective Comparison." i *Journal of Organizational Behavior Management*, 20 (2), (s. 27-75).
- Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Brytting, Tomas; Franzén, Thomas; Lundquist, Lennart; Kavathatzopoulos, Iordanis; Häll Eriksson, Lena; De Geer, Hans; Curman, Barbro; Wockelberg, Helena (2008) *Etik i medborgarens tjänst*. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd.
- Clegg, Stewart; Kornberger, Martin; Pitsis, Tyrone (2007) *Organisation och ledning*. Stockholm: Liber.
- Christensen, Tom; Lægred, Per; Roness, Paul G.; Røvik, Kjell Arne (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. Stockholm: Liber.
- Dagens Nyheter, "Reinfeldt skyller på verkschefer", <http://www.dn.se/nyheter/sverige/reinfeldt-skyller-pa-verkschefer>; <http://www.dn.se/ekonomi/krav-pa-granskning-av-tillvaxtverket>, hämtat 2012-09-11.
- Dagens Nyheter, "Pressat SÄPO tvingas till tuffa nedskärningar", <http://www.dn.se/nyheter/sverige/pressat-sapo-tvingas-till-tuffa-nedskarningar>, hämtat 2012-09-01.
- Dagens Nyheter, "Frustrationen bland oss forskare är stor" http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/frustrationen-bland-oss-forskare-ar-stor_7423672.svd, hämtat 2012-09-01.
- Dagens Nyheter, "Vi hade inte koll på momsreglerna", <http://www.dn.se/nyheter/sverige/generaldirektoren-vi-hade-inte-koll-pa-momsreglerna>
- Dahlbom (2009)
- Davén, Bo; Ljung, Anders (2010) *Organisationsutvärdering. Internationella programkontorets etablering på Gotland*. Stockholm: Cepro.
- Davén, Bo; Ljung, Anders (2011) *Organisationsöversyn, Internationella Programkontoret*. Stockholm: Cepro.
- Darling-Smith, Barbara (red) (2007) *Responsibility*. Plymouth: Lexington Books.
- Ehn, Peter (2011) *I statens tjänst - en roll med många bottnar*. Stockholm: KRUS.

- Franzén, Thomas (2006) ”Tankar om etik och hälsa” i *Etik i medborgarnas tjänst*. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd (s. 17-26).
- Göteborgs stad, ”Whistleblowerfunktion”,
http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/beslut-insyn-och-rattskerhet/intern-kontroll-och-oppnenhet/whistleblowerfunktion!/ut/p/b1/jYvNCoJAGEWfpRfwu_Ojfi7HqFERYQIjZyMWIYKjm6jXzx4g6q7OhXPIUyeSTANQaUIX8svwnMbhMa3LMH--T_pWwHEuDNjZA8q8OVexYlipN6HbhL01hU5rgGsbozRFe8qcUjDqvX5fZvCrr8hP1xC9biFCBK0ZUgsJwUpuSE2xhjsFPx95NLs3nZ3vsQ!!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/, hämtat 2012-10-16
- Hardin, Garrett (1968) “The tragedy of the commons” I *Science*, Vol. 162. No. 3859, (s. 1243 – 1248). Tillgänglig online:
<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full.pdf>.
- Harmon, Michael (1995) *Responsibility as Paradox. A Critique of Rational Discourse on Government. Advances in Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Holmberg, Ingalill; Henning, Roger (red) (2003) *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2008) *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.
- Jackson, Norman & Carter, Pippa (2002) *Organisationsbeteende i nytt perspektiv*. Lund: Liber.
- Jensen, Tommy & Sandström, Johan (2012) *Organisation och ansvar. Om hur organisatoriska processer hindrar ansvarstagande*. Stockholm: Liber.
- Johansson, Ulla (1998) *Om ansvar. Ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska verkligheten*. Lund: Lund University Press.
- Lundquist, Lennart (2006) ”Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken” i *Etik i medborgarnas tjänst*. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd (s. 27-42)
- Marklund, Kari (red) (1989) *Nationalencyklopedin* (första bandet). Höganäs: Bra Böcker AB.
- Ng, Thomas, W.H.; Sorensen, Kelly L.; Eby, Lillian T. (2006) “Locus of control at work: a meta-analysis I *Journal of Organizational Behaviour*, 22 september 2006 (s. 1057-1087).
- Svenska Dagbladet, ”Fluffiga svar från Tillväxtverket”,
http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/fluffiga-svar-fran-tillvaxtverket_7425950.svd, hämtat 2012-08-28.
- Svenska Dagbladet, ”Regeringens ägarstyrning”,
http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/stark-regeringens-agarstyrning_7415152.svd, hämtat 2012-08-28.
- Svenska Dagbladet, ”FOI ä regeringens ansvar”,
http://www.svd.se/nyheter/inrikes/foi-regeingens-ansvar_6957117.svd, hämtat 2012-03-28.
- Putnam, Robert D.(1996) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.

- Regeringen (2011) ”Ny organisation ska skärpa kvalitetsgranskningen av högskolorna”, <http://regeringen.se/sb/d/14062/a/170468>, hämtat 2012-10-29.
- Regeringen (2012) ”Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet”, SOU 2012:1, tillgänglig online: <http://regeringen.se/sb/d/15654/a/184020>.
- Regeringen (2012) ”Nya myndigheter på utbildningsområdet”, <http://regeringen.se/sb/d/15621/a/189789>, hämtat 2012-10-29
- Rockefeller, Steven C. (2007) ”Ecological and Social Responsibility: The Making of the Earth Chapter” i Darling Smith (red) *Responsibility*. Plymouth: Lexington Books (s. 162-198).
- Rothstein, Bo (2006) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rotter, Julian B. (1971), ”Generalized expectancies for interpersonal trust.” I *American Psychologist*, Vol. 26(5), 1971, 443-452.
- Rotter, Julian B. (1990) ”Internal versus External Control of Reinforcement. A Case History of a Variable.” I *American Psychologist*, April 1990, Vol. 45:4 (s.489-493).
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) (2011) *Här finns Sveriges viktigaste jobb. En rekryteringsprognos för välfärdssektorn*. Stockholm: SKL.
- Sveriges Radio, ”Whistleblowers får egen mottagning”, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=104&artikel=4523526>, hämtat 2012-10-16.
- Sveriges Television (SVT), <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/vastnytt/ledningsstod-for-miljoner>, hämtat 2012-10-22.
- Internationella Programkontoret,
 - Årsredovisning 2011, http://www.programkontoret.se/Global/omoss/arsredovisning/arsredovisning_I_PK_2011_webb.pdf, hämtat 2012-10-25.
 - Regleringsbrev 2012, http://www.programkontoret.se/Global/omoss/regleringsbrev_2012.pdf, hämtat 2012-10-25.
 - Förordning med instruktion för Internationella programkontoret för utbildningsområdet” (SFS 2010:1 773), http://www.programkontoret.se/Global/omoss/instruktion_ipk_2011.pdf, hämtat 2012-10-25.
 - Om oss, <http://www.programkontoret.se/sv/Om-oss/Organisation-och-ledning/Uppdragsgivare/>, hämtat 2012-10-29.

Interna dokument, IPK

- Arbetsordning och delegationsbestämmelser för Internationella programkontoret för utbildningsområdet (dnr. 2011:1937)
- Arbetsmiljöpolicy och arbetsmiljöansvar (dnr. 2011:2620)
- Etiska riktlinjer (dnr. 2011:2631)
- Förordning med instruktion för Internationella programkontoret för utbildningsområdet (SFS 2010:1773).
- IT-policy för Internationella Programkontoret
- IT-säkerhetspolicy

- Policy för jämställdhet och mångfald samt mot diskringering (dnr 2011:2621)
- Resepolicy (dnr. 2011:2633)
- Regler för telefoni och IT-användning
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Internationella programkontoret för utbildningsområdet (Regeringsbeslut I:23)
- Riskhantering
- Riskpolicy (dnr. 2011:2629)
- Strategisk plan, Internationella programkontoret.
- Årscykel, arbetsmiljö- och hälsoarbete på Internationella Programkontoret.
- Varumärkes- och kommunikationsplattform (dnr. 2001:2626).

Intervjurespondenter

<i>Namn</i>	<i>Titel, verksamhet</i>
Marie Backlund	Verksamhetscontroller
Martin Hellgren	Personalsamordnare
Bengt Landfeldt	Handläggare Främjande avdelningen
Katrin Lilliehöök	Handläggare Europeiska avdelningen
Anna Lindeberg	Handläggare Globala avdelningen
Anna Lindholm	Stabschef
Sara Lindholm	Handläggare Europeiska avdelningen
Heléne Säll Mattsson	Avdelningschef Främjande avdelningen
Nadège Nicolet	Controller Europeiska avdelningen
Katarina Sundqvist	Enhetschef Ekonomi

Bilaga 1 Intervjuguide chefer

Intervjuguide

Chefer (se även medarbetare)

1. Bakgrund och presentationer
2. Presentation av intervjuperson

Vad är ansvar för dig?

3. Hur ser du på det ansvar som ligger på dig i din arbetsroll?
 - a. Vilka ansvarsområden ligger i din roll? (personal, prestationer, arbetsmiljö, effektivitet, ekonomi, budget, representation etc.)
 - b. Vad upplever du vara prioriterat/mest komplext bland dina ansvarsområden?
4. Vad upplever du att ansvarstagande i din roll som chef är? (Budget, prestationer, effektivitet etc.?)
5. Vad upplever du att ansvarstagande innebär i verksamheten? (Budget, prestationer, effektivitet etc.?)
 - a. På övergripande nivå
 - b. Inom din avdelning
 - c. I din grupp
6. Vad upplever du vara främjande/hämmande för att du ska kunna ta ansvar i din roll? Vilka faktorer påverkar mest?
 - a. På övergripande nivå (ledning och kommunikation från GD och GD-stab etc.)
 - b. Inom din avdelning
 - c. I din grupp
 - d. För dig själv
7. Vad upplever du mest styrande i ditt dagliga arbete? (I beslutsfattande, genomförande, smått och stort, internt och externt)
 - a. Formella faktorer (arbetsrollsbeskrivningar, styrdokument, regler etc.)
 - b. Informella faktorer (kultur, informella förförståelser etc.)
8. I vilken mån upplever du att du kan påverka dessa faktorer? I vilken mån upplever du att de ligger utanför din kontroll?

Vad är ansvar i organisationen?

1. Vad upplever du att ansvarstagande innebär i verksamheten? Vad är en ansvarstagande medarbetare? (*exempel?*)
 - a. På övergripande nivå
 - b. Inom din avdelning
2. Vad finns för regler/stöd kring hur ansvarstagande sker inom verksamheten?
 - a. Hur kommuniceras dessa regler/policys?
 - b. Upplever du att du har god kännedom om dessa?
 - c. Upplever du att det finns en prioritering bland dessa? (explicit/implicit)
3. Vilka påföljder finns om detta ansvar inte tas?
4. Vad upplever du ses som mest styrande bland dina medarbetare?
5. Vad upplever du vara främjande/hämmande för att dina medarbetare ska kunna ta sitt ansvar?
 - a. Vilka faktorer påverkar?

- b. Hur kan de påverka dessa faktorer?
- c. Hur kan du påverka dessa faktorer?

En överblicksbild och en börbild

Nedan frågor besvaras kortfattat utifrån en gradskala från 1-10.

- 6. I vilken grad upplever du att du har möjlighet att ta ansvar för ditt arbete idag?
- 7. I vilken grad upplever du dig ha kontroll över väsentliga delar som krävs för att ta beslut och utöva din yrkesroll?
- 8. I vilken grad upplever du att din avdelning tar ett gemensamt ansvar för dess uppdrag idag?
- 9. I vilken grad upplever du IPK som samlad organisation som ansvarstagande?
- 10. Utifrån de faktorer du upplevde påverkar din egen möjlighet till ansvarstagande – ser du några potentiella förbättringsområden framöver? Vilka?
 - a. För dig i ditt arbete
 - b. För din grupp/avdelning
 - c. För myndigheten som helhet

Bilaga 2 Intervjuguide medarbetare

Intervjuguide

Medarbetare (se även chefer)

1. Bakgrund och presentationer
2. Presentation av intervjuperson (beskriv din bakgrund och din arbetsroll – vad ingår i den?)

Vad är ansvar för dig?

1. Vilka ansvarsområden ligger i din roll? (personal, prestationer, arbetsmiljö, effektivitet, ekonomi, budget, representation, styra och leda etc.) *Vad nämns först?*
2. Vad är ditt ansvar inom dessa områden?
 - a. Vad upplever du vara prioriterat/mest komplext bland dina ansvarsområden?
 - b. Hur hanterar du komplexa beslut inom det området? (kollegor, formella styrdokument etc.?)
3. Hur upplever du att ditt ansvar och din roll kommunicerats från organisationen (personal/chef)?
 - a. (Tydlighet? Form? Från vem?)
4. Vad upplever du att ansvarstagande i ditt arbete innebär? (*exempel*)
 - a. Hur långt sträcker det sig ansvaret?(*gränssnitt mot kollegor, chefer etc.*)
3. Vem upplever du att du har ansvar inför? (*chef, kollegor, dig själv, medborgaren? Förhållningssätt.*)

Vad är ansvar i organisationen?

1. Vad upplever du att ansvarstagande innebär i verksamheten?
 - a. På övergripande nivå
 - b. Inom din avdelning (tillit mellan kollegor? Hur sker stöttandet i arbetsgruppen?)
2. Hur ser medarbetarskapet ut i verksamheten? (Vad är en ansvarstagande medarbetare? Nämns öppen, engagerad, professionell? *Exempel?*)
3. Vad finns för regler/stöd kring hur ansvarstagande sker inom verksamheten?
 - a. Hur kommuniceras dessa regler/policys?
 - b. Upplever du att du har god kännedom om dessa?
 - c. Upplever du att det finns en prioritering bland dessa? (explicit/implicit)
4. Vilka påföljder finns om detta ansvar inte tas?
5. Hur upplever du att
 - a. Ledningen ser på ansvar (ekonomiskt fokus, bemötande, uppdraget, mottagarna etc.?)
 - b. Din chef ser på ansvar
 - c. Dina kollegor ser på ansvar?
6. Vad upplever du vara främjande/hämmande för att du ska kunna ta ansvar? Vilka faktorer påverkar? (formella/informella, ledarskap)
 - a. På övergripande nivå (ledning och kommunikation från GD och GD-stab etc.)
7. Vad upplever du mest styrande i ditt dagliga arbete? (I beslutsfattande, genomförande, smått och stort, internt och externt)
 - a. Formella faktorer (arbetsrollsbeskrivningar, styrdokument, regler etc.)

- b. Informella faktorer (kultur, informella förförståelser etc.)
- 8. I vilken mån upplever du att du kan påverka/ha inflytande över dessa styrande faktorer?
- 9. Vad upplever du ses som mest styrande/prioriterat
 - a. För din chef?
 - b. Bland dina kollegor?

En överblicksbild och en börbild

Nedan frågor besvaras kortfattat utifrån en gradskala från 1-10.

- 10. I vilken grad upplever du att du har möjlighet att ta ansvar för ditt arbete idag?
- 11. I vilken grad upplever du dig ha kontroll över väsentliga delar som krävs för att ta beslut och utöva din yrkesroll?
- 12. I vilken grad upplever du att din avdelning tar ett gemensamt ansvar för dess uppdrag idag?
- 13. I vilken grad upplever du IPK som samlad organisation som ansvarstagande?
- 14. Utifrån de faktorer du upplevde påverkar din egen möjlighet till ansvarstagande – ser du några potentiella förbättringsområden framöver? Vilka?
 - a. För dig i ditt arbete
 - b. För din grupp/avdelning
 - c. För myndigheten som helhet

Sammanfattningsvis:

Hur tydlig är statstjänstemannarollen?

Hur tydligt är verksamhetens uppdrag?

Bilaga 3 IPK - en ögonblicksbild

	<i>Upplevd möjlighet att ta ansvar</i>	<i>Upplevd kontroll över väsentliga, styrande delar som krävs för att ta beslut och utöva yrkesroll</i>	<i>Upplevt gemensamt ansvar på avdelning för dess uppdrag idag</i>	<i>Upplevt samlat ansvarstagande på IPK</i>
1	8	9	7,5	7
2	9	7	1	9
3	10	1	10	8
4	7	5,5	-	7,5
5	9	9	8	6
6	10	9	9	9
7	10	8	9	8
8	-	-	-	-
9	8	8	8	10
10	9	-	10	9
Totalt	79	56,5	61,5	73,5
Antal svarande	9	8	7	9
Medelvärde	8,7	7	8,8	8,2

Kommentar: Tabellen innebär de kvantifierade svar som gavs på frågorna 6-10 (chefer) respektive 10-14 (medarbetare) i intervjuerna. Se frågorna som besvarades i intervjuguider i bilaga 1 och 2. (-) innebär bortfall. En respondent (8) svarade inte på de kvantitativa frågorna. Övrigt bortfall beror på att respondenten upplevde att svaret inte kunde kvantifieras eller generaliseras.