



Till
Riksgäldens styrelse

Kartläggning av ledarskapet

Rapport enligt uppdrag dnr RG 2019/856

Bakgrund

INDEA fick 2019-11-13 uppdraget att kartlägga ledarskapet på Riksgälden av Riksgäldens styrelse. Bakgrunden var att det under september riktats viss kritik mot myndighetschefen via massmedia. Myndighetens styrelse hade därför beslutat att genomföra en extern kartläggning av det högsta ledarskapet vid myndigheten.

Uppdraget var att ge styrelsen ett bedömningsunderlag i form av en oberoende och allsidig kartläggning av ledarskapet utifrån ett ledarskapsramverk i fyra dimensioner.

- Mål och resultat
- Kunskap och inspiration
- Personer och team
- Personligt ledarskap

Detta ledarskapsramverk är även det ramverk som Riksgäldens ledarskap ska baseras på enligt myndighetens egna dokument.

Uppdraget omfattade även att föreslå relevanta förbättringsområden och prioritera bland dessa.

Metod och datainsamling

Vid muntliga kontakter med representanter från styrelsen betonades vikten av en seriös och allsidig kartläggning av riksgäldsdirektörens ledarskap. Dessutom bedömde vi, med tanke på uppdragets bakgrund, att kartläggningen kunde beröra känsliga ämnen såväl för myndigheten som för berörda individer.

Detta medförde att val av metod för datainsamling och säkerställande av konfidentiell hantering av känsliga uppgifter var en kritisk faktor. Det innebär också att allt arbetsmaterial vi samlar in för detta uppdrag kommer att raderas eller på annat sätt destrueras när vårt uppdrag är avslutat.

Vår kartläggning baseras huvudsakligen på tre datainsamlingsmetoder.

Djupintervjuer

I uppdraget angavs att intervjuer skulle vara en metod för datainsamling. Vi delar bedömningen att kvalitativa intervjuer är nödvändiga för att få en djupare förståelse av känsliga och belysande frågor.

I samråd med representanter för styrelsen gjorde vi följande bedömningar:

- Intervjuerna bör omfatta en större krets än de som rapporterar direkt till myndighetschefen.
- Intervjuerna bör även omfatta några chefer som har lämnat myndigheten.
- Intervjuerna bör hanteras så att full konfidentialitet garanteras.

Detta resulterade i följande urval av intervjupersoner:

A) Personer som i sin roll är naturliga att delta. Denna grupp bestod av 15 personer, och omfattade medlemmar i myndighetens ledningsgrupp, HR-chef, ekonomichef, fackliga representanter och skyddsombud. Att dessa roller intervjuades var helt öppet, däremot garanterade vi konfidentiell hantering avseende vad personerna delgav oss under intervjuerna.

B) Roller som i sin profession kan förväntas ha någon kontakt med myndighetschefen. Här tog vi hjälp av HR-enheten och fackliga företrädare för att identifiera dessa roller. Ur den gruppen av roller lottades sedan vilka personer (14 personer) som skulle bjudas in till intervju. Vilka personer som intervjuades var helt konfidentiellt och vi avser inte att på något sätt redovisa vilka dessa personer är.

C) Chefer som under de senaste åren har lämnat myndigheten. Bland de chefer som har lämnat myndigheten valde vi ut, i samråd med representanter från styrelsen, fem personer att intervjua. Dessa fem garanterades konfidentiell hantering och vi avser inte att på något sätt redovisa vilka vi har talat med.

Av de som kallades till en intervju deltog samtliga utom en. Vår bedömning är att intervjuerna har varit öppna och ärliga. För ett antal personer var garantin om anonymitet avgörande för att de skulle välja att fullfölja intervjun.

Förutom ovanstående har vi också haft två samtal med myndighetschefen. Dels ett inledande samtal innan övrig datainsamling inleddes, dels en avstämning när merparten av datainsamlingen var avslutad.

Enkät

Riksgälden har drygt 200 medarbetare. Även om vi skulle ha intervjuat ett stort antal medarbetare skulle det vara en begränsad del av alla anställda. I en organisation är alla medarbetare, i olika hög grad, påverkade av den högsta ledningens agerande. Vårt uppdrag var också att göra en allsidig kartläggning. Vi valde därför att låta alla medarbetare ge sin bild via en webbenkät.

Vi sammanställde en enkät bestående av 24 påståenden baserade på och grupperade efter de fyra dimensionerna i det önskade ledarskapsramverket. Påståendena var formulerade som konkreta beteenden och rörde hur man uppfattade myndighetschefens agerande. Varje påstående var positivt formulerat, såsom detta exempel *"...följer upp hur vi arbetar mot våra mål."* Svarsalternativen var graderade i en sexgradig skala (från 1=*stämmer inte alls* till 6=*stämmer helt*) samt svarsalternativet *"vet ej/har ingen åsikt"*.

För varje grupp av påståenden (de fyra dimensionerna i ledarskapsramverket) fanns även en fritextfråga med obegränsat antal tecken: *"Vilka andra synpunkter har du på..."*.

Samtliga medarbetare bjöds in att svara på enkäten via personlig e-post och länk. Svaren gavs helt anonymt, den enda personliga uppgift man fick ange var om man anställdes före eller efter den 1 juni 2019.

All teknisk administration runt enkäten hanterades av Riksgäldens leverantör av medarbetarundersökningar, Springlife AB.

Enkäten besvarades av 159 personer, vilket motsvarar 76%. Av dessa var 86% anställda före 1/6 2019. Fritextsvaren, kopplade till de fyra ledardimensionerna, fördelades på detta sätt:

- Mål och resultat: 46 personer skrev en kommentar
- Kunskap och inspiration: 45 personer skrev en kommentar
- Personer och team: 52 personer skrev en kommentar
- Personligt ledarskap: 59 personer skrev en kommentar

Totalt består fritextsvaren av 20 A4-sidor med text, med en variation från en enstaka mening till en halv A4-sida. Då enkäten var helt anonym kan vi inte se om det genomgående är samma personer som skrivit under de fyra dimensionerna eller om det är olika personer.

Inläsning

För att kunna sätta myndighetschefens ledarskap i sitt sammanhang har vi inhämtat information från Riksgäldens egna dokument, såsom till exempel regleringsbrev, verksamhetsplan, strategisk karta, medarbetarundersökningsresultat 2014 och 2017.

Under denna rubrik vill vi även sätta ett samtal med representanter från finansdepartementet avseende Riksgäldens uppdrag.

Resultat och slutsatser

Vi anser oss ha fått en tydlig bild av myndighetschefens ledarskap. Det betyder inte att alla medarbetare har samma erfarenheter och samma bild av ledarskapet. Det våra slutsatser baseras på är återkommande synpunkter och gemensamma bilder från ett stort antal intervjuade och många enkätsvar.

Våra två bärande datainsamlingsmetoder har olika för- och nackdelar. Enkäten når många (kvantitet) men kan ha begränsningar i tolkningsmöjligheter, även om många kompletterat med fritextsvar. Djupintervjuerna omfattar ett begränsat antal, men ger större möjligheter att tolka rätt (kvalitet). Merparten av intervjuer genomfördes före sammanställning och analys av enkätsvaren.

Vi ser en stor samstämmighet vid analys av resultaten från enkät respektive från intervjuer. De styrkor i ledarskapet som framkommer i enkäten bekräftas i djupintervjuerna. Detsamma gäller de utvecklingsbehov i ledarskapet som framträder i enkäten, vilka bekräftas i djupintervjuerna.

Vi kan även notera att vi ser en stor variation i andelen "Vet ej/Ingen åsikt"-svar för de olika påståendena. Vi tolkar det som ett tecken på att de svarande seriöst har bedömt sin egen erfarenhet av respektive fråga. Spridningen varierar från 6% till 50%.

Under myndighetschefens tid på Riksgälden har det genomförts ett antal förändringar. Vissa har initierats av uppdragsgivaren, till exempel att Riksgälden blev resolutionsmyndighet och att myndigheten tog över ansvaret för finansieringssystemet av kärnavfall. Riksgälden har således ett bredare uppdrag idag än för sex år sedan.

Andra förändringar har drivits av myndighetschefen, till exempel att bygga upp och utveckla en enhet för ekonomisk analys, att utveckla formerna för beslutsfattande (beredningar) och att minska ledningsgruppens storlek.



I våra intervjuer framkommer mycket begränsad kritik på att dessa, eller andra, förändringar som har genomförts. I huvudsak ser man relevansen i de förändringar som genomförts. De synpunkter som framkommer nedan berör hur förändringar har drivits, inte att de har genomförts i sak.

Mål och resultat

Dimensionen Mål och resultat handlar om att arbeta med målstyrning och verksamhetsplanering, att systematiskt följa upp verksamhetsresultat, att samla organisationen mot en vision samt att ha tydliga strategier.

Myndighetschefen uppfattas generellt bra på att uppmärksamma goda prestationer på individnivå och uppfattas även av många att driva mot strategiska mål. Däremot så ser man inte en förmåga att samla organisationen i en gemensam riktning. Man ser inte heller en delaktighet i arbetet mot en gemensam målbild.

I intervjuerna framkommer ofta att "vi har tagit fram rätt saker" och då avses till exempel den strategiska kartan, gemensamma värderingar, verksamhetsplanering och mål. Dessa konstateranden följs dock ofta av "men vi arbetar inte utefter dem". Det saknas en långsiktighet och en strukturerad uppföljning för att göra dessa "rätta saker" till levande processer eller aktiviteter i verksamheten.

Den strategiska kartan kan stå som ett exempel. Den upplevs som bra i den mån man förstår den, men den upplevs som svår att ta till sig. Men framför allt så upplever man inte att myndighetschefen (eller någon annan) äger och driver processen med den strategiska kartan på ett systematiskt sätt.

På motsvarande sätt upplevs VP-processen vara i ett positivt utvecklingsskede, men när den är beslutad så tappar den i vikt.

Man upplever också att "frågor skjuts in från sidan", vilket gör att den planerade verksamheten prioriteras ner. Det handlar inte om att man inte förstår att verksamheten behöver planeras om när förutsättningar förändras, det handlar om att man inte förstår varifrån de nya frågorna kommer eller syftet med förändringen.

Det leder till oförståelse och ibland till antagandet att det är myndighetschefens idé och oavsett om antagandet är rätt eller fel så skapar det otydlighet och osäkerhet om vilken plan som gäller.

Vi tar också del av en otydlighet kring hur avdelningscheferna faktiskt leds, hur de arbetar mot egna mål och regelbundet följs upp och coachas. Där har vi också tagit del av att en utveckling just nu pågår.

Man kan sammanfatta denna dimension som att myndigheten har styrmedel, men till viss del saknar processer att systematiskt följa och följa upp.

Kunskap och inspiration

Dimensionen Kunskap och inspiration handlar om kunskap om verksamheten, omvärldsbevakning, att vara ledande inom sitt område, att lyfta innovativa idéer och goda exempel.

Inom denna dimension ser vi myndighetschefens mest framträdande styrkor. Han uppfattas generellt som kompetent inom myndighetens ansvarsområden, i vissa fall med en tydlig

expertkompetens. Där han bedöms sakna expertkunskap framstår han i de flesta fall-som intresserad och påläst. Han uppfattas snabbt kunna sätta sig in i komplexa frågor.

Myndighetschefen uppfattas också som starkt engagerad i Riksgäldens uppdrag och av de flesta intervjupersoner som en god företrädare i externa sammanhang. Han uppfattas som orädd och värtalig.

Från enkäten kan vi exemplifiera med påståendet *"visar på ett genuint engagemang för verksamheten"* där endast 6 % anger "vet ej/har ingen åsikt" och av dem som har en åsikt anger 71% ett positivt instämmande svar (skalsteg 4-6).

Myndighetschefen uppfattas också ifrågasätta gamla sanningar, vilket innefattar både positiva och negativa sidor. Dels handlar det om att införa nya metoder och verksamheter, vilket huvudsakligen ses som positivt. Dels handlar det om att erfarna medarbetare upplever att "det vi gjort är ingenting värt". Det kan även uttryckas som att man ser mer av myndighetschefens egna idéer och mindre av att han fångar upp medarbetares idéer. Vissa delar av myndighetens verksamhet uppfattas också få större uppmärksamhet och ges högre status än andra delar.

Den bild vi får är även att engagemanget tenderar att vara starkare än de strategiska bedömningarna i vissa frågor. Effekten av detta blir att engagemanget även styrs till detaljer där experter har till uppgift att hantera sakfrågan.

Man kan sammanfatta bedömningarna i denna dimension som att myndighetschefen av flertalet uppfattas som kompetent företrädare och av färre som intern inspiratör.

Personer och team

Dimensionen Personer och team handlar om att utveckla andra, både individer och team, att bejaka och lyfta fram olikheter och mångfald och att anpassa ledarskapet till situation och person.

Här ser vi en av de två dimensioner där myndighetschefens utvecklingsbehov framträder tydligast, både i enkätsvar och vid djupintervjuerna. Den här dimensionen handlar mycket om relationer och om människor. I intervjuerna framträder ett mönster i bilden av myndighetschefen; man gillar *personen*, men är osäker (i vissa fall rädd) inför *chefen*. Det tar sig uttryck i formuleringar som till exempel "det är väldigt trevligt att möta honom vid fiket, han bryr sig verkligen om mig", eller "vi hade ett samtal på du-man-hand och det var väldigt intressant och positivt". Dessa upplevelser kombineras sedan med att samma individer i andra sammanhang möter ett beteende som skapar osäkerhet och upplevs obehagligt. Det kan uttryckas som till exempel "jag förstod inte, men nu var det jag presenterade helt fel" eller "det blev en obehaglig stämning i rummet, och ingen sade emot".

Den framträdande bilden är att myndighetschefen inte uppfattas hantera konflikter, oavsett om det är konflikter i sakfrågor eller mer personliga konflikter, på ett professionellt och konstruktivt sätt. Den bilden är väl spridd oavsett om man har egna erfarenheter eller tagit del av kollegors erfarenheter.

Däremot ser vi inte att det är en bild som man bara tar till sig oreflekterat, vilket bland annat framgår av svaret på påståendet *"ger korrigerande feedback på ett konstruktivt sätt"*, där 40% svarar "Vet ej/har ingen åsikt". Av de som anser sig ha en åsikt är det dock 42% som inte håller med om påståendet (svarar skalsteg 1-3), vilket innebär att endast 19 % anser att korrigerande feedback ges på ett konstruktivt sätt.



I intervjuerna tar vi del av många exempel på hur man medvetet väljer vilka frågor man tar upp eller vilka ståndpunkter man för fram av försiktighet eller i vissa fall av rädsla för att inte säga fel.

I både fritextsvar och i intervjuer kommenteras även det faktum att ett antal chefer har slutat på ett sätt man uppfattar som oväntat. Det är fortfarande så att man inte förstår varför (även om man befunnit sig organisatoriskt nära den chef som slutat) därför att man inte har fått information eller att de skäl man tagit del av upplevs som en efterhandskonstruktion. Detta har lett till en oro och osäkerhet.

När det gäller myndighetens ledningsgrupp har vi svårt att bedöma situationen av det skälet att flera medlemmar nyligen har bytts ut eller börjat. Den bild vi får är dock att ledningsgruppen utvecklas positivt och vi har ingen anledning att göra någon annan bedömning.

Ska vi sammanfatta denna dimension så kan vi konstatera att hantering av relationer och konflikter och att coacha andra är ett område där myndighetschefen så här långt inte lagt merparten av sin energi på och inte heller verkar ha verktyg att använda sig av. Här finns behov av och potential till utveckling.

Personligt ledarskap

Dimensionen Personligt ledarskap handlar om att bygga och visa förtroende, att vara öppen och förutsägbar, att vara autentisk utifrån sin värdegrund och att agera som en förebild. Detta är den andra dimension av två där vi ser tydligast behov av utveckling.

I enkäten är det en stor andel som inte ser myndighetschefen som en förebild för andra chefer eller medarbetare. På det konkreta påståendet i enkäten *"jag har stort förtroende för riksgäldsdirektören"* är det 50 % som inte bejakar påståendet (skalsteg 1-3) och 9 % har ingen åsikt.

Detta återkommer i intervjuerna, inte i alla men i flertalet. Det kan till exempel handla om bristen på förutsägbarhet. Ett ord som ofta förekommer, både vid intervjuer och i fritextsvar i enkäten är "nyckfullhet". När det förtydligas så handlar det inte om att ändra ståndpunkt, det handlar mer om att det sker på ett sätt som man inte förstår. Detta skapar en osäkerhet och stress.

Det handlar också om en upplevd brist på kongruens mellan ord och handling. Man hör myndighetschefen uttala till exempel att "jag vill höra olika åsikter", men när man då för fram sina åsikter så uppfattar man det för ofta som att de inte tas emot väl. Dock inte om det sker i ett möte på tu man hand, där upplever man ett större intresse för olika idéer.

Ett annat återkommande tema för brist på kongruens mellan ord och handling är "tillitsbaserad ledning". Myndighetschefen upplevs bejaka detta i ord och man känner till att myndigheten är engagerad i dessa frågor, men man upplever att myndighetschefen själv genom sitt agerande inte visar på detta.

Denna inkongruens mellan ord och handling återkommer i flera teman. Den anknyter också till det som framkom under dimensionen "Mål och resultat"; det är inte fel på vad vi gör, felet är hur vi gör det.

I vissa sammanhang upplever man att inkongruensen kopplas till bristande balans. Nästan alla vi talat med säger att myndighetschefen vill väl, men när han blir för engagerad eller blir upprörd, så klarar han inte att leva upp till sina egna ambitioner.



Det sätt som ett antal chefer har lämnat myndigheten på återkommer i intervjuerna som en faktor som sänker förtroendet för myndighetschefen. En annan faktor är det man uppfattar som personliga käpphästar, frågor där man inte förstår varför myndighetschefen inte lämnar frågan och går vidare.

Det finns också delar av ledarskapet där man ser myndighetschefen som en förebild. Det kan handla om moralfrågor (ingen tror att han någonsin skulle fuska med en redovisning) eller synen på skattebetalarna (han vill skattebetalarnas bästa) eller statens finanser (vi ska hålla vår budget).

Ska vi sammanfatta denna dimension så kan vi konstatera att det var här som flest personer hade skrivit fritextsvar i enkäten. Det är också kring dessa frågor som det finns stort engagemang och känsloladdning i flera intervjuer. Det är också här som dubbelheten framträder: "vi gillar honom som person, men varför gör han så i sin roll som riksgäldsdirektör?"

Förbättringsområden

Utifrån resultaten presenterade ovan sammanfattar vi de behov av utveckling av myndighetschefens ledarskap som vi ser, presenterade inom ramen för tre förbättringsområden. De är ömsesidigt beroende av varandra och syftar alla tre till att bygga ett mer effektivt ledarskap resulterande i en mer effektiv och trygg verksamhet och en mer lärande kultur.

- **Mindre expert och mer strategisk ledare**

Det handlar om att fokusera sina insatser på en mer strategisk nivå, att samla hela organisationen i gemensam riktning där alla delar har ett eget värde, att säkerställa att strategier och policys blir en levande praktik, att hålla i verksamhets- och beslutsprocesser samt att följa upp.

- **Ta ansvar för ledarskapet i hela myndigheten**

Det handlar om att mer aktivt och i linje med det uttalade ledarramverket leda sina närmaste medarbetare, att säkerställa att de på motsvarande sätt leder sina verksamheter, att ta ansvar för verksamhetsplanering och målarbete i hela myndigheten, att bygga en effektiv ledningsgrupp och stimulera teamarbete i hela myndigheten, att skapa långsiktighet och motverka upplevd nyckfullhet.

- **Vara en förebild och leva som man lär**

Det handlar om att mer aktivt sätta den professionella ledarrollen före andra, egna behov, att vara förutsägbar och balanserad, att i möten skapa en psykologisk trygghet, att i handling stå för öppenhet och bejaka olika perspektiv, att aktivt ge och be om feedback och att själv visa hur man lär av misstag och stödja andra att göra detsamma.

Avslutande noteringar

Att man som högre chef får sitt ledarskap kartlagt och utvärderat är inte ovanligt, tvärtom. Att man som hög chef inom statlig förvaltning blir kartlagt på detta sätt, som också blir offentligt, är däremot inte vanligt.

Vi har respekt och förståelse för att det innebär en utsatt situation för den berörda personen. Trots detta har vi konstaterat att myndighetschefen i kontakterna med oss har visat stor öppenhet, respekt och lyhördhet.

Våra slutsatser och bedömningar baseras på den faktiska data vi samlat in.

I våra intervjuer har vi också fått ta del av allmänna synpunkter på Riksgälden som arbetsplats och där råder en stor samstämmighet: Riksgälden uppfattas som en bra arbetsplats, man är stolt över att vara en del av Riksgäldens uppdrag och man vill bidra till de behov av utveckling som man ser. Vi har också noterat att ett antal utvecklingsinitiativ redan har tagits.

Stockholm den 21 februari 2020

Anna Orbe
Seniorkonsult

Håkan Eriksson
Seniorkonsult