

8. Första linjens chefer och arbetsmiljön i offentligt tjänstearbete

Harry Petersson

Inledning

Det offentliga ledarskapets betydelse för den psykosociala arbetsmiljön har alltmer uppmärksamats under senare år (jfr Wallenberg 2003; Hagström 2003; Döös & Wilhelmsson 2003; Persson 2003). En faktor som förmodas ha stor betydelse är den uttunning av chefskapet på mellannivå i flera offentliga organisationer som ägde rum med början på 1980-talet. Den skapade något av ett chefsvakuum mellan de högsta cheferna i organisationen och verksamhetsnivån (Hagström 2003). Förändringen ökade också pressen på första linjens chefer, som fick överta många chefsuppgifter, med åtföljande risk för rollöverlastning.

Samtidigt finns det tecken på att arbetsgivaren allt mer har försökt styra verksamheten. Orsakerna har varit flera men en viktig faktor är de minskande skatteintäkterna med ty åtföljande krav på kostnadsbesparingar. Eftersom den innehållsmässiga styrningen är svag har i stället påverkansåtgärderna fått inriktas på andra medel. Styrformer som kanaliseras via budgetneddragningar, rationaliseringsåtgärder och olika former av administrativa begränsningsåtgärder har i stället blivit centrala. Många gånger fattas sådana beslut på stort avstånd från såväl verksamheten som första linjens chefer (jfr von Otter 2003a). De senare har lika lite information om åtgärderna som den personal som skall effektuera dem.

En andra omständighet som skall nämnas har med verksamhetens förändring att göra, det vill säga att innehållet i arbetet förändras exempelvis till följd av allt mer omfattande behov hos klienterna. De ökade kraven leder inte sällan till förslag till förändringar i verksamheten. De kan antingen vara initierade ovanifrån (från exempelvis den politiska organisationen) som underifrån, från verksamheten. Inte sällan har här första linjens chefer att utöva en balansakt mellan önskemål från starka professionella intressen i sin egen organisation och de krav som riktas från överordnade chefer och politiker (jfr Lipsky 1980).

Fokus i detta bidrag är första linjens chefer i human servicearbete. Syftet är att redovisa och analysera förstalinjechefernas uppfattning om några väsentliga inslag i deras ledarskap/chefskap. Tre frågor är därvid vägledande:

- hur ser första linjens chefer på prioriteringen av arbetsmiljöfrågorna?
- hur är synen på avvägningen mellan ledarskaps- och chefsfrågor i deras eget arbete?

- vilken är första linjens chefers uppfattning om möjligheterna och önskvärdheten att påverka ett organiseringsarbete?

Kapitlet är strukturerat så att jag först kommer att redovisa för läsaren de överväganden som gjorts kring det material och den metod jag använt mig av. Därefter förs ett resonemang om varför de tre frågeställningarna har valts ut för ett närmare studium. Efter detta följer en redovisning av det empiriska materialet och vilka de huvudsakliga resultaten är. I ett avslutande avsnitt följer så en diskussion av resultatet utifrån två mer teoretiskt orienterade utgångspunkter. Den första är tesen om rollöverlastning och den andra handlar om förändringsarbete i organisationer.

Metod och material

Detta kapitel liksom flera av de andra i antologin bygger på en undersökning av den psykosociala arbetsmiljön hos human servicearbetare inom offentlig sektor i Skåne, det så kallade KVAR-projektet (Organisation, ledning och styrning i förhållande till psykosocial arbetsmiljö i human services – en kvalitetsrevision).²⁷ I starten av projektet genomfördes en fokusgruppsstudie inom tolv yrkesgrupper, som alla hade det gemensamt att de var verksamma inom den offentliga tjänstesektorn. Studien genomfördes under våren 2001. De medverkande inbjöds att reflektera på temat psykosocial arbetsmiljö i offentligt tjänstearbete. Tre problemfält var vägledande: *arbetsinnehåll*, *arbetets utformning och ledning* samt *arbetsmiljö*. Författaren till detta bidrag ansvarade själv för två av dessa grupper. De resterande grupperna leddes av forskningspersonal knutna till projektet. Resultaten finns tidigare presenterade i Jönsson med flera (2003). Resultaten av fokusgruppsstudien används här som ett bakgrundsmaterial.

Ett annat material av bakgrundskaraktär är den enkät som under 2002 gick ut till 8 000 human servicearbetare i Skåne. Resultaten från denna finns också redovisade i den nämnda rapporten.

I de ovan beskrivna studierna ingick inga chefer. Vi ville därför också få chefernas uppfattning om de angivna problemområdena. Det material som detta kapitel i huvudsak bygger på är därför inhämtat via intervjuer med första linjens chefer i tre av de undersökta verksamhetsområdena: *socialtjänst*, *sjukvård* och *Försäkringskassa*, samtliga utförda i Skåne hösten 2003 och våren 2004. Studien omfattade 28 personer.

Två avgränsningar skall göras som är av vikt för den fortsatta framställningen. Det finns en viss oklarhet runt begreppet ”första linjens chefer”. Den kanske enklaste definitionen av begreppet är att till gruppen räkna chefer som direkt leder en verksamhet vid en enhet eller avdelning. Exempel på sådana befatt-

²⁷ Se den gemensamma presentationen av projektet i det inledande kapitlet i antologin.

ningar är avdelningsföreståndare inom sjukvården och sektionschefer inom socialtjänsten. Den oklarhet som kan finnas handlar om att begreppet ”mellanchefer” ibland också tillåts innefatta just första linjens chefer. Begreppet ”mellanchefer” används annars i regel då vi avser chefer som har chefer både under och över sig (jfr Schartau 1993).

De flesta chefer som ingår i studien är just första linjens chefer, det vill säga de finns i direkt ledning av en verksamhet. Men vi har också tagit med några chefer som har en något mer otydlig status (i detta hänseende), nämligen enhetschefer vid Försäkringskassan och områdeschefer inom sjukvården. Anledningen till detta är att de undersökta cheferna inom en och samma organisation tillsammans besitter de erfarenheter vi är intresserade av att få ta del av.

En annan precisering som skall göras är den mellan ledarskaps- och chefsfrågor. Med ledarskapsfrågor förstås i denna studie uppgifter som i första hand är relaterade till personalen/medarbetarna. Det handlar om att ge stöd och feedback, att upprätthålla ett gott arbetsklimat samt att lösa konflikter och utveckla samverkansformer på arbetsplatsen. Till chefsfrågor räknas uppgifter som att ombesörja organisationens externa kontakter, att bedriva budgetarbete och budgetuppföljningar, att följa upp verksamhetsmål med mera. Till chefsfrågor räknas också uppgiften att leda och fördela arbetet vid enheten (jfr Hagström 2003).

Bakgrund

Vi kunde utifrån de resultat som framkom från projektets tidigare studier identifiera tre problemområden av särskild vikt för ledarskapet: bristerna i prioriteringen av arbetsmiljöfrågorna från ledningens sida, bristen på tillgänglighet från första linjens chefer och den bristande chefsfunktionen vid omorganisationer i verksamheten.

I fokusgruppsstudien fick vi styrkt tesen om ledningens stora betydelse för en god arbetsmiljö. Samtidigt pekade de tillfrågade på att ledningsfunktionen omstrukturerats under 1990-talet och att den kommit på alltför långt avstånd från verksamheten. Mellanchefer har tagits bort. Det tycks som om första linjens chefer därigenom alltmer har kommit i bakgrunden. De har hamnat på ett alltför stort avstånd från arbetsgrupper och medarbetare. Så menade till exempel flera av de human servicearbetare som tillfrågades att arbetsgruppen betyder mer än chefen för att ge relevant stöd i arbetet. Vidare efterfrågades human servicearbetarna mer feedback från cheferna, speciellt när det gäller negativ feedback (Jönsson m fl 2003). Som en följd av det otydliga ledarskapet tycks ett antal chefsfunktioner mer och mer ha övertagits av arbetsgruppen eller av de närmaste arbetskamraterna. Många redovisade i intervjuerna att de var nöjda med det stöd och den feedback de fick inom ramen för arbetslaget, exempelvis avseende besvärliga elever eller krävande föräldrar. Att viktiga funktioner på det sättet övertagits av arbetsgruppen behöver förstås inte enbart vara negativt. Det kan

tvärtom skänka en ökad frihet åt arbetsgruppen och en känsla av ökade möjligheter att påverka sin arbetssituation. Samtidigt måste det göras klart att det finns vissa funktioner i chefskapet som svårligen kan övertas av andra. Det handlar bland annat om det yttersta ansvaret för verksamheten, för arbetsledningen, men också ansvaret för arbetsmiljön. Jag frågade mig alltså om denna otydlighet i chefskapet kunde bero på att cheferna var överlastade med just chefsfrågor och om det fanns en risk för att ledarskapsfrågorna försumrades. Därför väcktes naturligen en av frågeställningarna i denna studie: – hur är synen på avvägningen mellan ledarskaps- och chefsfrågor i deras eget arbete?

Som en följd av detta väcktes också frågan om arbetsmiljöfrågorna hade nedprioriterats i betydelse. Hade de hamnat i bakvattnet när alla andra chefsfrågor pockade på chefens uppmärksamhet? I en särskild studie inom socialtjänsten diskuterar Aurell (2004) förstalinjechefens roll i arbetsmiljöarbetet. Hon menar att de chefer hon har undersökt inom socialtjänsten talar mycket om det arbetsmiljöarbete som tas upp i olika ledningsgrupper, men att de jobbar systematiskt med arbetsmiljön utifrån de föreskrifter som finns. Däremot är hennes intryck att de inte riktigt kopplar ihop det systematiska arbetsmiljöarbetet med hur den faktiska psykosociala miljön ser ut. De beskriver inte särskilt konkret hur de arbetar med dessa frågor. Det finns en påtaglig ytlighet i deras handhavande av den psykosociala arbetsmiljön (Aurell 2004). Utifrån detta kan man därför ställa sig frågan: hur ser första linjens chefer på prioriteringen av arbetsmiljöfrågorna?

Bäckman och Edling (2000) kunde i sin kartläggning av de psykosocialt krävande arbetsmiljöerna bland annat visa på att den kommunala sektorn varit särskilt utsatt. Det kan självfallet finnas olika anledningar till detta, men en som utpekas är de många omorganiseringar som följde i neddragningarnas spår. I vår enkät med human servicearbetare kunde vi redovisa att tre av fyra human servicearbetare hade erfarenhet från någon omorganisation, som påverkat deras eget arbete. Endast var femte angav att de haft ett stort inflytande över dessa förändringar. Vi kunde också notera att medarbetarna redovisade ett större inflytande över det dagliga arbetet i jämförelse med vad som var fallet vid omorganisationer (Jönsson m fl 2003). Därför ställde jag mig frågan: – vilken är första linjens chefers uppfattning om möjligheterna och önskvärdheten att påverka ett organiseringsarbete?

Cheferna och arbetsmiljöansvaret

Med tanke på de tecken vi sett på en försämrad psykosocial arbetsmiljö ställde jag frågan till de intervjuade förstalinjecheferna om hur de såg på problematiken. Hade arbetsmiljöfrågorna givits en ökad eller minskad betydelse på chefsnivå?

Inom sjukvården menade de tillfrågade nästan entydigt att arbetsmiljöfrågorna har fått en högre prioritet under de senaste åren:

- Det finns ett mycket större intresse för arbetsmiljöfrågor idag; och det är en ekonomisk fråga som jag tolkar det (Vårdenhetschef).
- När jag började här så reagerade jag på att man aldrig tog upp arbetsmiljön regelmässigt. Det fanns ingen rubrik som hette arbetsmiljö. Nu försöker vi regelbundet gå igenom situationen och försöker följa upp och åtgärda arbetsmiljön (Områdeschef).
- O ja. Man pratar om det, lyfter upp det, skriver ner att det skall åtgärdas, går skyddsronder. Det är väldigt välstrukturerat (Avdelningschef).

De tillfrågade cheferna vid Försäkringskassorna menade att fokus i arbetsmiljöarbetet idag hade förändrats från den fysiska miljön till den psykosociala. De menade också att frågorna nu har en sådan aktualitet att de regelbundet diskuteras vid chefsmöten och ständigt vävs ihop med verksamhetsfrågorna. Här några exempel från intervjuerna:

- Ja, det är mycket fokus på detta kanske därför att när jag kom hit så hade man stora problem. [...] Därför är dessa diskussioner vardagliga och det är väldigt öppet kring dem. Man fokuserar på det. Sedan kan jag tycka ibland att man fokuserar för mycket på det, för ibland måste man fokusera på uppdraget (Försäkringskassechef).
- Ja, det händer att vi diskuterar det på ledningskonferenser och vissa frågor som kommer upp där och kollegor emellan; och vi får även vissa från centralt håll. [...] Så visst gör vi det och arbetsmiljöfrågorna på den här lilla enheten lever ju hela tiden, om man kommer ner på medarbetarnivå (Försäkringskassechef).

Även cheferna inom socialtjänsten menade att arbetsmiljöfrågorna diskuteras inom ledningen på ett systematiskt sätt. Samtidigt finns det de som menar att frågorna diskuteras i alltför liten omfattning (jfr Aurell 2004).

Från de genomförda intervjuerna framkommer en tydlig uppfattning om att arbetsmiljöfrågorna prioriteras i högre grad idag än tidigare av första linjens chefer. Resultaten är intressanta och kanske också löftesrika. En viktig förutsättning för att arbetsmiljön skall förbättras är att frågorna visas tillbörligt intresse på chefsnivå. Utan ett engagemang och intresse därifrån är det svårt att se att arbetsmiljön skall kunna förbättras.

Chefens dilemma – fånge i chefsfrågorna?

Flera tidigare studier om första linjens chefer har gett resultatet att rollen är mycket utsatt och att första linjens chefer kläms mellan långtgående krav från överordnade chefer å ena sidan och verksamhetens behov å den andra. Som bland annat Schartau påpekat har chefer i offentlig verksamhet en annan situation än chefer inom det privata näringslivet. De arbetar mot motstridiga och svårupp-

fyllda mål. Samtidigt är det regelverk som styr verksamheten inte sällan så väldefinierat att de har svårt att förändra struktur och verksamhet (Schartau 1993). Resultaten styrks bland annat av Alm och Nikalaydis (2001) som i sin jämförande studie mellan offentliga och privata mellanchefer pekade på de förras rollöverlastning och konfliktfyllda verksamhet. En annan studie visar på att kvinnliga chefer i kvinnligt dominerade verksamheter uppvisade mindre arbetstillfredsställelse och uppgav samtidigt fler psykosociala reaktioner än manliga chefer. En stor del av förklaringen tycktes vara att verksamheterna var olika till sin karaktär mer än att könsvariabeln slog igenom (Westerberg & Armelius 2000). Men den pekar ändå på den utsatthet många chefer lever med.

Jag bad de undersökta cheferna att berätta hur deras egen vardag såg ut och åt vilka arbetsuppgifter de ägnade sin dag. Detta gjordes för att få en uppfattning om hur de fördelar sitt arbete mellan chefs- och ledarskapsfrågor. Synes de överbelastade med chefsfrågor av typen budgetstyrning, rekryteringsarbete, samverkan med övriga förvaltningar med mera, eller ägnar de tillräckligt intresse åt arbetets innehåll i samverkan med sin personal?

Att mycket av vardagen ägnas åt administrativa ledningsfrågor står tämligen klart. Här några exempel från intervjuerna.

- Det är väldigt mycket samverkan med andra; skola, polis och sjukvård och så, andra stadsdelar. Olika möten med personal här också (Chef inom individ- och familjeomsorg).
- Jag är administratör på heltid, och har valt det. Jag tycker inte det blir bra att dela sig mellan administration och vårdarbete. Jag trivs bra med det. Jag vill heller inte utsätta mig för att gå ut i verksamheten och jobba och visa att jag inte kan allt (Verksamhetschef, sjukvård).
- Jag jobbar mycket med de olika driftsfrågorna tillsammans med avdelningscheferna och mer genomgripande. En dag för mig handlar om att driva frågorna som rör personalen så att de kan vara ute i verksamheten och ta hand om patienterna (Vårdenhetschef, sjukvård).
- Jag har det övergripande ansvaret både för ekonomi, personal och försäkring. Och jag har ingen att delegera det till, inga sektionschefer eller något sådant (Försäkringskassechef).
- Jag har en känsla av att väldigt mycket tid går åt till att göra uppföljningar och rapportera upp till centralkontoret (Försäkringskassechef).

Det tycks alltså inte vara svårt att även i denna undersökning få belägg för tesen att första linjens chefer är överbelastade i sin roll av olika administrativa frågor. Till denna slutsats kommer också Nilsson (2004) i sin undersökning om försäkringskassechefer i Skåne. De känner sig ofta klämda mellan ledning och medarbetare.

Att styrningen ovanifrån är påtaglig framskymtar i flertalet av intervjuerna och att det också ger upphov till en överbetoning av de administrativa ledningsfrågorna. Den vertikala kommunikationen tycks överväga och organisationen verkar vara fast i ett hierarkiskt mönster. I flera fall får man också uppfattningen att mellancheferna fastnat i att lösa dagsaktuella frågor och att de ägnar mycket tid åt att ta hand om en rad småproblem mer än att ägna sig åt de långsiktiga och övergripande frågorna.

Min redovisning skulle kunna sluta här. Tesen om förstalinjechefernas rollöverlastning och rollbundenhet i administrativa frågor tycks gälla även här. Men det finns också en annan verklighet. Från intervjuerna fick jag dessa belysande exempel.

– Det är väldigt mycket samtal med de som är här. Det kan vara småsaker rent administrativt, att man ska vara borta för att gå till doktorn eller för att gå till tandläkaren, eller så och att de ska informera om det (Försäkringskassechef).

– Det är min huvudsakliga arbetsuppgift [som chef] och det jag vill är att skapa en balans mellan arbete och fritid och titta lite grann på det här med vilka resurser människor har. Alltså inte bara här på jobbet utan när det börjar att bli kämpigt då gäller det att titta på överhuvudtaget vilka resurser som finns omkring den här personen (Försäkringskassechef).

– Den är ganska oplanerad [arbetsdagen]. Jag går runt på morgonen och tittar på hur det ser ut, hur man mår och vad som ska göras. Jag har mycket planering, men jag kan mycket väl lägga den åt sidan om jag märker att det är något annat som hänger ute. Det är mycket att möta personerna i verksamheten varje dag (Avdelningschef, sjukvård)

– Jag tror att det har stor betydelse hur man är som chef för att de ska känna sig motiverade. Jag pratar med folk hela dagarna. Jag har oftast öppen dörr (Verksamhetschef, sjukvård).

Det finns alltså en annan bild av hur första linjens chefer uppfattar sin roll i de verksamheter jag studerat. Även om den inte är representativ för de undersökta human servicecheferna, så är den helt annorlunda mot hur man utifrån teorin om rollöverlastning förväntar sig att bilden av en första linjens chef skall vara. Det är bilden av den alltid närvarande chefen, som sätter personalens väl och ve i centrum för sitt arbete. Samtalen handlar om alldagliga problem som rör den enskilde medarbetaren. Chefen visar att hon eller han engagerar sig i personalens problem.

Alvesson och Svenningsson (2003) visar på liknande resultat i en undersökning de har gjort med chefer i ett kunskapsintensivt företag. De menar att en stor del av ledarskapet är det vardagliga och världsliga, vilket inte skiljer sig i särskilt stor utsträckning från vad andra människor gör i organisationen. Det var-

dagliga handlandet får dock en speciell aura och blir till synes mer uppmärksammat när det utförs av ledaren. De vill skapa en god atmosfär.

I ett annat arbete uttrycker Karlsson (2000) sina tankar om vad hon kallar en ny ”interaktionsordning”. Hon menar att det finns en strävan att av-hierarkisera det organisatoriska samspelet. Den typiske chefen definierar sig således i huvudsak som generalist. Ledaren ser till så att grupperna blir självständiga och självgående, att ledaren stödjer processerna genom att se till så att de organisatoriska processerna får ett sammanhang och stödjer reflektion. Hon trycker på begreppen mod och tillit. Det är väsentligt att en chef inte så mycket trycker på implementeringsansvaret som att i en tolknings- och översättningsprocess vidareförädla mål och strategier (Karlsson 2000).

I en rapport från Arbetslivsinstitutet påpekas också att det inte finns några universallösningar för att nå en bättre arbetsorganisation. Ett av resultaten i rapporten är att delaktigheten måste förbättras och därvid har ledarskapet en stor betydelse (Thelander 2003).

Det är en intressant aspekt av rollen som förstalinjechef som författarna tar upp. I den nedtonas den hierarkiska strukturens betydelse i organisationen. Den vertikala kommunikationen tonas ner i förhållande till de horisontella aktiviteterna. Rollen innehåller mer av process och mindre av auktoritetsbundet beslutsfattande.

De båda bilder jag fått utifrån resultaten kan synas motsägelsefulla – och det är de säkert också. I den av chefsfrågor nedtyngda chefsrollen finns inte mycket utrymme för att ägna de enskilda medarbetarna särskilt stort intresse. Kontakterna domineras i stället av medverkan i olika grupper och planeringsmöten på arbetsplatsen. I den andra – den medarbetarstyrda rollen – intar ledaren i stället en roll som diskussionspartner och processdrivare.

Ledarskap och organisationsförändringar

Av våra tidigare resultat från KVAR-studien kunde vi se organiseringsfrågornas stora betydelse för den psykosociala arbetsmiljön. Uppfattar förstalinjecheferna att de kan styra förändringar och kanske inte minst hur sörjer de för personalens medverkan och inflytande?

Även i det här fallet fick jag fram två bilder som skiljer sig från varandra. Den första avser sådana förändringar där initiativet på ett eller annat sätt kommit ovanifrån, det vill säga från den politiska nivån eller från den administrativa ledningsnivån. Den andra bilden handlar om förändringar som emanerat från den egna verksamheten, eller underifrån. I de båda bilderna framstår också ledarskapet på olika sätt.

Låt mig först fokusera på det första perspektivet. Jag bad de undersökta cheferna att beskriva en eller flera förändringar som emanerat ovanifrån. Några uttalanden kan visa på deras sätt att beskriva sin verklighet:

- Den senaste vågen är ju det här med renodlingen inom ohälsoområdet; att man delade upp den i ett gäng utredare och ett gäng samordnare. [...] Det där kan man ju inte sopa under mattan; det där är realiteter; det förhåller sig på det sättet och det har ställt till det lite grann med misstänksamhet även om det inte lett till några stora konflikter. [...] De [personalen] reagerade med ”Varför det? Det är ju bra som det är”? (Försäkringskasschef).
- Jag tror så att vi tror att de är med, men vi släpper in medarbetarna för sent. Men när vi släpper in medarbetarna så är allting redan klappat och klart och så är de bara med på slutvarvet (Försäkringskasschef).
- De flesta här tycker att man varit med om många omorganisationer och man rycker på axlarna. Det finns inget större engagemang i det. Just nu är vi uppe i Skånsk Livskraft. Vi tar alltid upp det på arbetsplatsträffar; jag försöker informera om vad som händer, men det blir aldrig följdfrågor. Det blir alltid tyst. Man tycker att det blir ändå inga förändringar för oss, ledningen är densamma, patienterna är de samma (Områdeschef, sjukvård).
- Det kräver väldigt mycket motivation med en omorganisation, för folk upplever gärna det som ”inte en omorganisation igen” (Verksamhetschef, sjukvård).

Intervjuerna så här långt ger en bild av en tämligen stel process vid förändringar i organisationen. Påbuden kommer ovanifrån och varken chefer eller medarbetare i organisationen får någon större möjlighet att reagera på eller ens få fullödigt information om vad förändringen innebär innan den genomförs. Något egentligt resonemang om konsekvenserna för arbetsorganisationen förekommer inte. Genomförandet enligt framlagt förslag ges prioritet. Effekterna i form av ointresse och oengagemang blir tydliga. Situationen för första linjens chefer blir besvärlig; de vet inte hur de skall agera, än mindre hur de skall se till så att arbetsorganisationen fungerar effektivt i fortsättningen. Exemplet för onekligen tankarna till von Otters resonemang om arbetsorganisationen som en residual, alltså en restpost av ett antal fattade beslut, utan inbördes sammanhang (von Otter 2003a).

Den andra bilden står i en tämligen klar kontrast till den nu beskrivna. Den anger en förändring som har sin källa hos personalen i verksamheten som tillsammans med sina chefer utformar arbetsorganisationen. Men den beskriver också förändringar som emanerar ovanifrån, men där man tagit lärdom av tidigare misstag och givit personalen tillräckligt rådrum. Några exempel kan vara typiska för den andra bilden:

- Det [omorganisationer] diskuterar vi på arbetsplatsträffar och så tar vi det alltid mer än en gång. Vi vänder det hit och dit för att uppnå så stor enighet som vi kan. Sedan är det ju alltid så att man inte alltid kan få alla att tycka

lika. Det är nog ett av de största felen som jag gjorde i början som chef (Försäkringskassechef).

– Vi gör inte så mycket omorganisationer längre för jag tror inte så mycket på det. Vi jobbar i stället med personerna i organisationen än att flytta klossar (Försäkringskassechef).

– Det känner de absolut att de varit [delaktiga i organisationsförändring]. Jättemycket i byggplaner och allting. Jag har alltid sett till att lämna information tillbaka när jag varit på byggmöte och så. Man har verkligen fått säga precis vad man vill (Avdelningschef, sjukvård).

– Verksamhetsutveckling och förbättring kan bara ske på individnivå. Det spelar ingen roll vilka mål eller ideal du har på papperet, du måste ha ner det på individnivå. Där har ju den här coachningen från första linjens chef blivit väsentligare (Områdeschef, sjukvård).

– När man gör omorganisationer som medarbetarna är med på så upplever jag inte att betydelsen är så stor i någon slags negativa termer. För då finns det någon slags beredvillighet och beredskap att möta det som plötsligt blir annorlunda mot vad det var tidigare (Chef, socialtjänst).

– Det är det att vi diskuterar mycket; att vissa av handläggarna är direkt berörda av den processen och måste på något sätt vara med i det själv, vara delaktiga, för det kan man inte informera om (Verksamhetschef, socialtjänst).

Det framträdande draget i denna andra bild av omorganiseringsprocessen är onekligen betoningen på delaktighet. Personalens medverkan i ett tidigt skede i en förändringsprocess – även om den är driven ovanifrån – är viktig och sannolikt avgörande för ett bra resultat. Vidare betonas kraften i att utforma förändringar underifrån. Där synes den processbaserade förändringen vara ett alternativ till mer organisatoriskt inriktade förändringar.

Uppgiften för första linjens chefer är en annan än den är i den första verklighet som beskrevs. Den horisontella kommunikationen prioriteras. Att behålla och vidareutveckla en dialog mellan första linjens chef och medarbetarna är central. Initiativet till förändringar underifrån stimuleras och lyfts fram till dialog och eftertanke. Även i det fall initiativet till en förändring kommer ovanifrån poängteras dialog och tid till eftertanke i en lärande process. Mod och tillit tycks vara nyckelord vid förändringar i organisationen.

Summering och slutsatser

Jag skall i detta sista avsnitt först sammanfatta de viktigaste resultaten utifrån de frågeställningar som uppställdes inledningsvis. Därefter diskuterar jag resultaten

utifrån två perspektiv: tesen om rollöverlastning och utifrån ett organiseringsperspektiv.

- Hur ser första linjens chefer på prioriteringen av arbetsmiljöfrågorna?

Jag fick en tämligen entydig bild av svaren från de intervjuade förstalinjefierna. De anser att arbetsmiljöfrågorna prioriteras i högre grad idag än tidigare på ledningsnivå. Men jag vill samtidigt påminna om att vad de intervjuade har tagit ställning till är enbart om frågorna uppmärksammas mer idag än tidigare. Lite krasst uttryckt kan man säga att arbetsmiljöfrågorna därmed har återgivits sin klara roll bland alla andra chefsfrågor. De kan därmed få sin rättmätiga uppmärksamhet då ledningen tar ställning till ekonomiska prioriteringar, övergripande organisationsfrågor och andra liknande spörsmål. Men det är kanske lika intressant att diskutera vad resultatet inte säger något om, nämligen hur arbetsmiljöfrågorna i realiteten uppmärksammas i verksamhetens dagliga liv. Lyckas verkligen första linjens chefer föra ut sitt budskap och agera för en god psykosocial arbetsmiljö? Finns inte risken, som påpekades inledningsvis, att cheferna blir så hårt klämda mellan olika ”chefsuppgifter” att de i realiteten nedprioriterar dem i sitt faktiska handlande?

- Hur är synen på avvägningen mellan ledarskaps- och chefsfrågor i deras eget arbete?

Här är resultaten långt ifrån entydiga. Jag har visat på två skilda bilder. Den första domineras i mångt och mycket av chefsfrågor. Första linjens chefers arbete domineras enligt de intervjuade av de administrativa frågorna och informationskanalerna är huvudsakligen vertikala. Det sker i en organisationskultur där tillåtligheten till lokala initiativ är förhållandevis liten och där resultatmålen dominerar.

Den andra bilden domineras i stället av ledarskapsfrågorna och arbetet beskrivs som en lärprocess där första linjens chefer ser sin roll som kommunikatörens och där den främsta uppgiften är att jämka samman olika intressen och att ge medarbetarna stöd och att visa tillit. Det gäller inte bara det dagliga arbetet utan i allra högsta grad också vid omorganisationer.

En slutsats som kan dras av detta är att bilden av första linjens chefer inte är entydig. Det finns uppenbarligen en del av de undersökta cheferna vars situation karaktäriseras av rollöverlastning. Men det är samtidigt en slutsats av studien att det finns en annan bild av första linjens chefer. I den synes chefen göra en annan prioritering i sitt arbete jämfört med vår först beskrivna bild. Vi får inga klara tecken på rollöverlastning utan snarare intrycket att dessa chefer har satt ett värde i att vända sig till sin personal, sedan må det gälla enkla vardagliga problem såväl som omorganisationer. De är processtödare och inspiratörer.

- Vilken är första linjens chefers uppfattning om möjligheterna och önskvärdheten att påverka ett organiseringsarbete?

Också vad gäller denna fråga kan jag konstatera att bilden är långt ifrån enhetlig. En bild domineras av ett uppifrån-och-ner-tänkande där första linjens chefer implementerar förändringar ovanifrån. Den andra bilden ger uttryck för en utvecklingsprocess som startar underifrån. Ett processtänkande dominerar.

Hur kan då resultaten tolkas? Låt mig anlägga två perspektiv. Först tesen om rollöverlastning. Från intervjuerna med förstalinjecheferna framgår att rollen tolkats på olika sätt. För några är rollöverlastningen uppenbar. För andra balanseras uppenbarligen chefs- och ledarskapsfrågor på ett vettigt sätt. Jag kan inte utifrån denna studie säga något om vad det beror på att rollen uppfattas på ett olikartat sätt. Men låt mig ändå diskutera två perspektiv som kan utgöra möjliga förklaringslinjer. Det ena fokuserar på *förstalinjechefen själv*. Rollen formas utifrån egna grundläggande värderingar och uppfattningar. Man prioriterar helt enkelt olika saker i sitt arbete. Vissa chefer betonar ett interaktivt arbete med medarbetarna. De verkar bära på övertygelsen om att ett framgångsrikt ledarskap hänger nära samman med ett systematiskt samspel mellan ledare och ledda. Som vi tidigare konstaterat kräver ett sådant förhållningssätt mod och tillit. Andra förstalinjechefer ser sig själva mer som implementerare av de budskap som kommer ovanifrån i organisationen.

Den andra förklaringen är att det är ett *strukturellt problem*, det vill säga att det politiska och administrativa systemets karaktär låser ramarna för första linjens chefer. Jag tänker då i första hand på decentraliseringens konsekvenser. I ett starkt decentraliserat system minimeras antalet mellanchefer och första linjens chefer överlastas och ges helt enkelt inte tillräckliga förutsättningar för att utöva ett aktivt chefskap. De fastnar i stället i en uppsjö av administrativa ledningsfrågor som i realiteten utestänger dem från en aktiv samverkan med personalen. Lösningen på problemet får i det fallet sökas i en reformering av organisationen.

Hur kan då resultat tolkas utifrån den andra analyspunkten som handlar om utvecklingsarbete i organisationer? Hur kan vi se på ledarens roll vid förändringar i organisationen? I sin undersökning av skolförändringar för Bjerlöv (2003) fram två olika typer av organisationsförändringar. Dels talar hon om förändringsinitiativ som börjar ovanifrån och utifrån. Tempot är ofta snabbt och följer väl uppgjorda mallar. De hämtas ur redan färdiga målsättningar. Dels beskriver hon ett utvecklingsperspektiv som tar sin början nedifrån och inifrån. Utveckling är en process som ofta är utdragen i tid, vilken börjar och upprätthålls hos människorna i organisationen. Den förutsätter samspel och förtroende. Vilken är då förstalinjechefens roll i dessa olika sammanhang? Vi kan beskriva några olika roller.

| | | <i>Organisationsledningen</i> | |
|--------------------------------|----------|-------------------------------|---------------|
| | | Reaktiv | Proaktiv |
| <i>Förstalinje- chefen</i> | Reaktiv | 1. Förvaltare | 2. Förändrare |
| | Proaktiv | 3. Implementerare | 4. Utvecklare |

Figur 8.1. Ledarroller vid förändrings- och utvecklingsarbete.

Tankesättet utgår från förenklingen att organisationsledningen (det vill säga den överordnade organisationsledningen i form av politiker eller överordnade tjänstemän) antingen har ett reaktivt eller proaktivt handlande. För förstalinjechefen tillämpas samma indelningsgrund. Vi får en fyrfältsmatris med fyra olika roller. I det fall organisationsledningen uppträder reaktivt och chefen på samma sätt benämns rollen förvaltare. Styrningen ovanifrån karaktäriseras i detta fall av att göra existerade uppgifter på ett redan existerande sätt. Förvaltarrollen är en relativt passiv tillämparroll. I det fall organisationsledningen är proaktiv och ledaren reaktiv benämns rollen förändrare. Förenklat uttryckt arbetar organisationen med nya uppgifter men på ett redan existerande sätt. Den tredje rutan innehåller implementeraren. I det fallet arbetar organisationen med redan existerande saker men på ett nytt sätt. Den fjärde rollen benämns här utvecklare. Chefen arbetar med nya uppgifter på ett nytt sätt.

Låt mig diskutera de olika rollerna utifrån Bjerlövs resonemang om förändrings- respektive utvecklingsarbete. De i någon mening mest renodlade rollerna är sannolikt de som förvaltare respektive utvecklare. I båda befinner sig organisationsledning och chef i takt med varandra. I förvaltarrollen befinner sig förstalinjechefen i en relativt statisk omgivning där det gäller att bevara en befintlig verksamhet som inte är utsatt för någon starkare press varken utifrån eller inifrån. Utvecklaren representerar däremot en situation där det finns starka krav på utveckling och där chefen också besitter egenskaper och kompetenser som kan möta detta. Däremot är de båda andra rollerna problematiska på det sättet att förstalinjechef och organisation befinner sig i otakt med varandra. Implementeraren försöker agera och utveckla men möts inte av något gehör från sin ledning. I förändrarrollen skapas förväntningar på en förändring, men chefen har inte redskapen. Båda rollerna kan förstås bli problematiska och skapa frustration, inte minst hos förstalinjechefen. Resonemanget pekar på svårigheten att finna en samklang mellan chefen och den struktur han eller hon befinner sig i. Det är tämligen meningslöst att försöka skapa en förändring om inte chefen har

de nödvändiga redskapen, men det är också rätt fruktlöst om chefen försöker åstadkomma en förändring utan att organisationsledningen är med på noterna.

Referenser

- Alm C & Nikolaydis A (2001) *Mellancheferns roll i offentlig och privat sektor* (examensarbete). Stockholm: Psykologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Alvesson M & Svenningsson S (2003) *Managers Doing Leadership. The extraordinarization of the mundane*. Lund Institute of Economic Research (Working Paper Series 2003/5).
- Bjerlöv M (2003) ”Att koppla greppet om en utvecklingsprocess” i Wilhelmson L (red) *Förnyelse på svenska arbetsplatser – balansakter och utvecklingsdynamik*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Bäckman O & Edling C (2000) ”Arbetsmiljö och arbetsrelaterade besvär under 1990-talet” i Marklund S (red) *Arbetsliv och hälsa 2000*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet och Arbetarskyddsstyrelsen.
- Aurell K (2004) *Good enough? En intervjuundersökning med chefer inom socialtjänsten kring deras syn på den psykosociala arbetsmiljön*. Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Döös M & Wilhelmsson L (2003) ”Delat ledarskap – en trend i vardande?” i von Otter C (red) *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Arbetsliv i omvandling 2003:8. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Hagström B (2003) ”Ett ledarskap för hela organisationen – mellanchefernas återkomst” i von Otter C (red) *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Arbetsliv i omvandling 2003:8. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Jönsson S, Tranquist J & Petersson H (2003) *Mellan klient och organisation. Psykosocial arbetsmiljö i arbete med människor*. Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Karlsson A (2000) ”Den nya mellanchefernsrollen” i Janebrant J (red) *Ledarskap och tidsanda*. Malmö: Studentlitteratur/MiL.
- Lipsky M (1980) *Street-level Bureaucracy*. New York: Sage.
- Nilsson K (2004) ”Man kan inte klara hur mycket som helst!” *Cheferns syn på arbetsmiljön och dess betydelse för personalens hälsa inom Försäkringskassan*. Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Persson A (2003) ”Framgångsrika skolledare i spänningsfält och allianser” i Persson A (red) *Skolkulturer*. Lund: Studentlitteratur.
- Schartau M-B (1993) *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the Strings?* Lund Political Studies no 77. Lund: Wi.
- Thelander E (2003) *Delaktighet och dialog – på väg mot hållbara arbetsplatser*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

- Wallenberg J (2003) "Rollen som arbetsgivare i morgondagens kommuner" i von Otter C (red) *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Arbetsliv i omvandling 2003:8. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Westerberg K & Armelius K (2000) "Municipal middle managers: Psychosocial work environment in a gender-based division of labor" *Scandinavian Journal of Management*, vol 16, s 189–208.
- von Otter C (2003a) *Låsningar och lösningar i svenskt arbetsliv. Slutsatser från en trendanalys*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- von Otter C (red) (2003) *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.