CHEFiOS
CHEFSKAP HÄLSA EFFEKTIVITET
FÖRUTSÄTTNINGAR I OFFENTLIG SEKTOR

Så skapas goda jobb och en väl fungerande verksamhet i offentlig sektor

En presentation av Chefios-projektet

GÖTEBORGS UNIVERSITET

ISBN 978-91-979299-4-3

Denna skrift är finansierad med bidrag från Vinnova.

Text	Östebo A, Härenstam A och Chefios forskargrupp.
Tryck	Billes, 2013
Foto	Niklas Maupoix
Illustration	Ulf Swerin
Textredigering och layout	Clout AB

GÖTEBORGS UNIVERSITET

VINNOVA

Chefios-projektet har varit ett sant tvärvetenskapligt forsknings- och utvecklingsprojekt med många personer inblandande i olika roller; forskare, lokala projektledare ute i kommunerna, tjänstemän på olika nivåer och i olika organisationer samt representanter för arbetsmarknadens partner. Utan deras arbetsinsatser hade inte detta projekt blivit framgångsrikt.

Samma sak gäller för den här skriften, den är ett resultat av många personers engagemang och kunskaper.

Vi vill tacka alla dessa för ett mycket stimulerande och lärorikt samarbete.

Göteborg, mars 2013

Anders Östebo
Projektkoordinator

Annika Härenstam
Projektledare

Texterna är framtagna i samarbete med Chefios forskargrupp.

Detta är en populärvetenskaplig presentation av ett forskningsprojekt, som i skrivande stund inte är helt avslutat. En del vetenskapliga artiklar finns redan publicerade. Inom ramen för projektet kommer dels en mer omfattande antologi riktad till forskare och experter att ges ut, dels en publikation som beskriver hur projektets kommunala samarbetspartners har upplevt förändringsarbetet. Enligt planen kommer dessa ut under 2013. Dessutom kommer fler vetenskapliga artiklar att publiceras.

På Göteborgs universitets hemsida kommer fortlöpande resultat att läggas ut, www.chefios.gu.se.

Innehåll

5 ”Att vara chef i offentlig sektor är stimulerande och krävande”

8 DEN OFFENTLIGA SEKTORN SOM KOMPLEX ORGANISATION

11 GODA ORGANISATORISKA FÖRUTSÄTTNINGAR LÄGGER GRUNDEN FÖR EN VÄL FUNGERANDE VERKSAMHET

14 BAKGRUNDEN TILL CHEFIOS-PROJEKTET

16 SÅ HÄR GICK PROJEKTET TILL

18 ”Med två fokus blev projektet en riktig utmaning”

20 ”Stor nytta för både forskare och praktiker”

23 CHEFIOS PÅ NÅGRA RADER

27 HUR HAR CHEFERNA DET?

33 ”Vi såg en komplex bild och nya orsakssamband”

35 VAD GÖR CHEFERNA?

39 ”Konkret om mål, resurser, hinder och konsekvenser för arbetet”

41 ”Verklighetens befattningsbeskrivning”

45 HUR SER ORGANISATIONEN UT?

49 ”Alla har olika bilder”

53 HUR LIGGER VERKSAMHETEN TILL?

55 ”Vad är en väl fungerande verksamhet, och hur mäter, jämför och analyserar vi den?”

57 ”Chefernas egna bedömningar är mycket viktiga!”

61 VARFÖR HAR VISSA FÖRVALTNINGAR GENOMFÖRT ETT MER OMFATTANDE FÖRÄNDRINGSARBETE ÄN ANDRA?

65 ”Påverkar man en av förutsättningarna för förändringsarbetet, påverkas alla andra faktorer också”

68 ”Förankring och stöd är tydliga framgångsfaktorer”

71 ”Otydligt chefskap och för mycket arbete krävde förändring”

73 ”Vi har blivit chefernas väktare”

76 REFERENSER

78 VETENSKAPLIGA RESULTAT

80 FORSKARPORTRÄTT

Annika Härenstam, professor och projektledare för Chefios-projektet, verksam vid Göteborgs universitet.

”Att vara chef i offentlig sektor är stimulerande och krävande”

Att vara chef i offentlig sektor är något av de mest stimulerande, men också mest krävande uppdragen som finns. Särskilt om man är chef i linjen med stark förankring i kärnverksamheten. Samtidigt som man har daglig kontakt med medarbetarna, närkontakt med brukarna och deras representanter, står man också med ena foten i det strategiska rummet där chefer och politiker verkar. Man befinner sig alltså mitt i centrum där planer, kompetenser, aktiviteter och konsekvenser av beslut möts. I sådana positioner går det inte att hålla fast vid uppgjorda planer och lita på att system och standardiserade processer fungerar som stöd i alla situationer. I det dagliga arbetet med människor sker ständigt oväntade saker och förutsättningarna kan förändras blixtsnabbt. Här gäller det att vara flexibel, kreativ, tålmodig, lyssnande och ödmjuk inför andras kompetens och erfarenhet. Samtidigt måste man vara också handlingskraftig och målinriktad med förmåga att se klart och fatta kloka beslut. Att det är en uppgift man måste ha intresse och begåvning för är känt. Likaså vikten av bra utbildning och kloka mentorer. Det som varit eftersatt länge är kunskap om hur en organisation ska formas och underhållas för att ge de bästa förutsättningarna till chefer i linjen. Vad behövs för att kunna leva upp till kraven på en effektiv och kvalitativ verksamhet i enlighet med lagens krav och politikernas intentioner men också skapa bra arbetsmiljö för sin personal och sig själva och samtidigt hålla budget?

Forskningsfrågan

Hur ska en organisation se ut som man kan vara en bra chef i? Det är enkelt uttryckt forskningsfrågan för Chefios-projektet. För att besvara den har jag samarbetat med psykologer, sociologer, företagsekonomer, arbetsvetare, statsvetare, folkhälsovetare och pedagoger i forskningen. Det är många års forskning och ett femtontal forskare från olika discipliner som har bidragit till resultaten och metoderna. Vi har också haft ett nära samarbete med chefer och experter

En organisation kan liknas vid ett fartyg. För att utföra ett uppdrag måste kaptenen (chefen) vara kompetent, besättningen (medarbetarna) ha rätt utbildning och fartyget (organisationen) måste vara lämpad för att utföra uppdraget. Ändras förutsättningarna kan organisationen ställas på hårda prov. Ett av många villkor, för att kaptenen ska klara av sin uppgift, är att fartyget är rustat för de nya förutsättningarna. Chefios-projektet var inriktat mot att kartlägga de operativa chefernas organisatoriska förutsättningar för att fullfölja sitt uppdrag. Foto: Försvarsmakten.

i de organisationer vi studerat. Nyckeln till att lyckas med tvärvetenskaplig forskning är att tillsammans göra studier på fältet och samverka med praktiker. Då tvingas vi att utforma ett språk och begrepp som ger en gemensam förståelse av den verklighet vi studerar. Vi ”delar värld”, ett uttryck som också kännetecknar de organisationer som lyckas åstadkomma en välfungerande verksamhet och en bra arbetsmiljö.

Stora förändringar

Under organisations- och arbetsvetenskapens guldålder på 1950-70-talen förekom mycket forskning som handlade både om organisation och arbetsförhållanden. Många av de teorier, begrepp och metoder vi fortfarande använder har sitt ursprung i fältstudier från den epoken. Sedan dess har mycket hänt i arbetslivet, inte minst i offentlig sektor där man lånat in modeller om organisering och styrning från det privata näringslivet. Vi har samtidigt kunnat se att arbetsförhållanden i vanliga yrken i välfärdsverksamheter har försämrats från att vara de allra bästa i Sverige 1990 till att vara bland de sämre tio år senare. Flertalet av dessa befattningar innehas av kvinnor. Vi har också noterat att status, lön och handlingsutrymme för första linjens chef har försämrats under samma tidsperiod. Nu står offentlig sektor inför stora pensionsavgångar. Och de unga vill hellre bli HR-specialister än chefer. Det är mot denna bakgrund Chefios-projektet har utformats. Vi vill lyfta upp det viktiga jobbet som chef och bidra med kunskap som kan underlätta för chefer att ”göra skillnad”, det vill säga använda sin kompetens i ett av de mest stimulerande jobb arbetsmarknaden har att erbjuda.

Vad kommer ut av Chefios-projektet?

Chefios-projektet kom till som en naturlig fortsättning på flera års tvärvetenskaplig forskning. 2006 sammanfattade vi många års

forskningsarbete och flera doktorsavhandlingar i en modell som beskriver hur organiseringen av arbetet påverkar arbetsmiljön för män och kvinnor. Modellen beskriver också hur goda jobb skapas. Den baserades på studier i offentlig och privat sektor och omfattade både chefers och medarbetares arbete. På vägen hade vi också utvecklat metoder för att kartlägga både organisation, kommunikation och arbetsförhållanden. Dessutom hade vi utvecklat analysmetoder med syfte att på ett enkelt och pedagogiskt sätt presentera resultat för praktiker. När vi presenterade modellen och verktygen i en populärvetenskaplig skrift och i en serie av föreläsningar, blev gensvaret och intresset stort, framförallt i offentlig sektor. Då väcktes frågan om hur resultaten skulle kunna användas för förändringsarbete och samtidigt utvärdera om det var möjligt att nyttiggöra forskning om den goda organisationen i ett interventionsprojekt. Vi inledde samarbeten med flera offentliga organisationer i västra Sverige och fick forskningsmedel från Vinnova i en utlysning om chefskapets förutsättningar, former och resultat.

Både forskning och praktisk nytta

Chefios-projektet hade två visioner: att bidra med kunskap och metoder som kan användas för att göra organisationer i offentlig sektor attraktiva som arbetsgivare och att etablera ett forskningsområde. Det är för tidigt att dra säkra slutsatser men förhoppningsvis har Chefios bidragit till att förbättra förutsättningarna för chefer i några kommunala förvaltningar. Konceptet är på väg att spridas och användas i många organisationer.

Vi kan konstatera att Chefios-projektet lever vidare och sprids även i den akademiska världen. Flera artiklar är publicerade, många är på gång och två doktorander är på god väg att skriva klart sina avhandlingar baserade på projektet. Dessutom har nya forskningsfrågor definierats och fem forskningsprojekt har beviljats externa forskningsmedel som en spinoff-effekt. En viktig bidragande orsak är alla de kontakter med chefer, fackliga representanter och andra strategiska aktörer som vi kommunicerat med under projektets gång. Dessa oerhört stimulerande och konstruktiva diskussioner har lett till vässade och relevanta frågor för nya forskningsprojekt. Vi är nu drygt 20 forskare involverade i dessa projekt och vi har dessutom internationella samarbeten.

Fokus på verkligheten

Det unika med Chefios är att det är ett genuint tvärvetenskapligt forskningsprogram där vi strävar efter att bredda området genom att samtidigt studera organisationers struktur, kultur, verksamheters funktionssätt, chefskap samt gruppers och individers arbetsförhållanden och hälsa. Vi har dessutom ett starkt fokus på vad som faktiskt görs och hur det faktiskt ser ut i organisationer. På så sätt kan vi säga att vi inspirerats av, och knutit an, till några av de aspekter som kännetecknade organisationsforskningens guldålder på 1950-1970-talen.

Eftersom så mycket har ändrats sedan dess, inte minst i offentlig sektor, anser vi att vi bör göra omfattande studier på fältet. Utifrån sådana observationer och med tillgång till utprövade metoder i dialog med både forskarsamhället och praktiken, kan vi tillsammans bygga teori och begrepp som är möjliga att pröva och använda i arbetslivet.

Chefios-projektet mars 2013 genom
Annika Härenstam, projektledare

Den offentliga sektorn som komplex organisation

Alla organisationer har många delar som på ett eller annat sätt ska samverka med varandra för att uppnå ett gemensamt mål. Det gäller att delarna finns i en klar och tydlig struktur och att kommunikationen mellan delarna fungerar. I en väl fungerande organisation finns ett samband mellan individernas initiativ och aktiviteter och den struktur de verkar i.

En organisation är alltid en mer eller mindre komplex struktur och ju större organisationer desto fler aktörer och samband finns det. Resultatet blir i bästa fall en kraftfull, dynamisk rörelse mot ett givet mål. I sämsta fall; ineffektivitet, kaos och personal som mår dåligt.

Förhoppningsvis är de organisatoriska förutsättningarna resultatet av en genomtänkt plan och strategi. I avsaknad av sådana organiserar medarbetarna sitt arbete ändå. Det vill säga de organisatoriska förutsättningarna skapas alltid, även utan plan och strategi, men risken finns att organisationen blir mer eller mindre dysfunktionell.

Olika bilder

Aktörerna i en organisation har alla sin bild av hur organisationen fungerar och vilka aktörerna är. Bilderna kan skilja sig åt avsevärt beroende på var i organisationen aktören befinner sig. Det är viktigt att påpeka att ingen har ”rätt” eller ”fel” bild av organisationen. Det som är intressant är att konstatera att bilderna är olika. Dessutom är det oftast så att varje individ har djupa kunskaper, och detaljerade bilder, av den egna verksamheten, medan kunskaperna om kollegornas villkor på olika nivåer är mindre.

På den strategiska nivån måste man ha en övergripande bild av hur organisationen fungerar i nuläget, men man måste också kunna se vart organisationen är på väg, på kortare och längre sikt. För att kunna fatta kloka beslut krävs att relevant information strömmar från de lägre nivåerna upp till den strategiska nivån.

På den operativa nivån krävs en balansgång mellan olika krav på verksamheten och de resurser som står till buds. Dessutom finns ett ansvar att utveckla verksamheten i önskad ritning. Därför måste relevant information om den strategiska nivåns planer kommuniceras till dem som finns i kärnverksamheterna.

Nyckelpersonen i detta sammanhang är första linjens chef. Han eller hon ska förvalta de givna resurserna på bästa sätt och samtidigt översätta den strategiska nivåns mer långsiktiga planer. Slutligen ska den första linjens chef ansvara för att uppdraget utförs.

Kommunikation som blodomlopp

Ett nyckelbegrepp i detta sammanhang är ”kommunikation”. En väl fungerande kommunikation är som blodomloppet i en organism. Informationen måste kunna flyta

mellan olika delar i organisationen och informationen måste vara värdefull för de olika aktörerna. Detta innebär att man måste målgruppsanpassa informationen. Informationen om den dagliga verksamheten från första linjen måste dels flyta uppåt på väl definierade vägar, dels sammanställas på ett relevant sätt. På liknande sätt måste informationen från den strategiska nivån kunna nå lägre nivåer och anpassas på ett sådant sätt att den känns relevant.

Dela värld

För att kommunikationen ska fungera behövs ett gemensamt språk. Ett begrepp som har används under projekttiden är ”Dela värld”. Detta innebär att man inom organisationen använder samma ord och uttryck för att beskriva företeelser och situationer. Det kan tyckas självklart att alla beskriver den egna organisationens verklighet med samma begrepp, men när ledningsgrupperna i Chefios-projektet började arbeta med den egna organisationens strukturella förutsättningar, blev det tydligt att medlemmarna i en och samma ledningsgrupp hade olika bilder av samma verklighet.

Medvetenheten om att det finns olika bilder av verksamheten är en förutsättning för att senare kunna förstå att det även finns andra perspektiv på organisationen, uppdraget eller förutsättningarna. När personerna i ledningsgruppen fått denna insikt finns också förutsättningarna för ett konstruktivt utvecklingsarbete.

Det finns komplexa organisationer i hela samhället men Chefios-projektet har valt att inrikta sig mot den offentliga sektorn. Det finns flera skäl till detta. Ett förhållandevis enkelt skäl är att mycket av den tidigare forskningen, den som Chefios bygger på, har varit inriktad mot den offentliga sektorn. Det finns alltså en stor mängd data, kunskap och erfarenhet som projektet har kunnat bygga vidare på.

Det andra skälet är att offentlig sektor, med dess politiskt styrda organisationer skiljer sig från den privata sektorn, framför allt genom att det politiska systemet med sina tankemönster, samverkar med en professionell utförarorganisation.

Ett tredje skäl är att offentlig sektor genomgår, och kommer att genomgå, stora förändringar som innebär påfrestningar på såväl själva organisationen som dess medarbetare, inte minst första linjens chefer.

Goda organisatoriska förutsättningar lägger grunden för en väl fungerande verksamhet

Alla behöver goda förutsättningar för att klara av sitt jobb på ett bra sätt, oavsett vilken typ av arbete det handlar om. Detta gäller naturligtvis även chefer.

Ett synsätt som dominerat de senaste åren är att chefen som individ ska ha förmågan att utveckla sin organisation och att man med en väl fungerande chef också får en väl fungerande organisation. Detta synsätt, det individuella ledarskapet, är viktigt men det räcker inte. Chefen måste befinna sig i en miljö där han eller hon har möjlighet att utvecklas och har möjlighet att utveckla sin organisation. Det handlar alltså inte om antingen fokus på det individuella ledarskapet eller enbart de organisatoriska förutsättningarna. Bägge komponenterna måste fungera för att skapa en effektiv organisation och en bra arbetsmiljö för alla.

Målsättning

Chefios-projektet var ett forskning- och utvecklingsprojekt med fokus på de organisatoriska förutsättningarna att vara chef i offentlig sektor. Målsättningen med projektet var att skapa bättre organisatoriska förutsättningar för cheferna så att deras arbetssituation förbättrades och verksamheten effektiviserades.

De förvaltningar som har ingått i samarbetet med Göteborgs universitet har delats in i två grupper; interventionsförvaltningar och jämförelseförvaltningar. I de förstnämnda har forskarna genomfört olika typer av kartläggningar och sedan redovisat resultaten för ledningsgrupperna. Därefter har förvaltningarna genomfört ett utvecklingsarbete under cirka ett år. Forskarna har både studerat förändringar i förvaltningar och utvärderat effekterna med flera olika utvärderingsmetoder. En metod har varit att jämföra interventionsförvaltningarnas resultat med andra förvaltningar. För att göra detta har drygt 20 andra kommunala förvaltningar engagerats. Även dessa har kartlagts, men inte lika omfattande, vid två tillfällen, men de har inte genomfört något utvecklingsarbete baserat på Chefios-projektets kartläggningar.

I projektet har sex förvaltningar i Alingsås, Ale och Borås kommuner medverkat samt Göteborg Vatten som interventionsförvaltningar. De har samarbetat med forskargruppen under närmare tre år. Andra förvaltningar i dessa kommuner och i Marks,

Uddevallas och Kungälvs kommuner har deltagit som jämförelseförvaltningar tillsammans med några stadsdelsförvaltningar i Göteborgs stad.

Även om projektet samarbetade enbart med kommunala organisationer kan perspektivet och metoden användas i alla typer av offentlig sektor. Det gemensamma är att de är politiskt styrda verksamheter.

Chefios perspektiv

Tidigare forskning kan tydligt visa att det finns samband mellan hur organisationen fungerar och medarbetarnas hälsa och prestation. Bra strukturella förutsättningar ger goda jobb och en väl fungerande verksamhet.

Tidigare forskning visar också att det är stora skillnader i organisatoriska förutsättningar mellan olika typer av offentlig verksamhet. Generellt kan man säga att chefer i tekniska förvaltningar har bättre förutsättningar än förvaltningar inom vård, skola och omsorg.

Chefios synliggör de strukturella förutsättningarna i en organisation med olika metoder. Ett sätt att göra detta på är att jämföra med andra delar av verksamheten. Det går också att visa hur den enskilda verksamheten förhåller sig, både till andra liknande verksamheter i andra kommuner och till annan typ av verksamhet.

Projektet samlade in fakta från flera källor och på olika sätt. Den bild av organisationer som träder fram bygger på intervjuer av chefer på organisationens alla nivåer, även politiker har intervjuats. Dessutom har olika typer av dokumentation som beskriver organisationen samlats in och analyserats och slutligen har data från centrala databaser använts.

I materialet finns alltså såväl ”hårda” fakta som statistiska uppgifter som subjektiva bedömningar av enskilda chefer. Tillsammans skapar de en mångfacetterad bild av olika förhållanden. På så sätt har alla i ledningsgruppen samma information att utgå ifrån när de börjar arbetet med att utveckla de organisatoriska förutsättningarna.

Chefios tar inte ställning till om vad som är rätt och fel eller var som behöver göras. Chefios argumenterar inte heller för mer resurser till olika typer av verksamhet. Chefios visar på möjligheterna i den faktiska situationen.

Strukturer och kulturer

Alla organisationer består av olika typer av organisatoriska strukturer, en del synliga, andra mer eller mindre dolda. Dessa strukturer skapar förutsättningar för verksamheten. Exempel på synliga strukturer är de formella mötesarenor som finns på olika nivåer i en organisation. Där möts företrädare för olika verksamheter för att diskutera och fatta beslut.

Men det finns andra strukturer som påverkar verksamheten och förutsättningarna att vara chef, vilket varit Chefios-projektets fokus. Antalet underställda, den så kallade chefskvoten, har en mycket stor påverkan på chefens möjlighet att exempelvis utveckla verksamheten. Andra strukturella faktorer är lokalisering av verksamheterna och var cheferna är placerade. Är det i samma lokaler som själva verksamheten eller finns den flera kilometer bort? Detta påverkar givetvis chefens möjlighet att kommunicera med sin personal. Detta är exempel på förutsättningar som man sällan lyfter fram men som har stor betydelse.

Slutligen har de strukturer som inte går att synliggöra genom att granska statistik eller formella organisationsstrukturer undersökts. Ett exempel på detta är vem som faktiskt talar med vem. Det kan finnas en parallell mötesstruktur till den formella och som till och med kan vara mer betydelsefull.

Ovan är exempel på strukturella förutsättningar och i samband med att de informella strukturerna görs synliga närmar vi oss den kulturella aspekten, alltså hur samtalet går till, vem som intresserar sig för vissa frågor, vilka frågor som får diskuteras och vilka som inte får diskuteras.

Hur mäts framgång?

Strukturer tar i allmänhet lång tid att bygga upp och lång tid att förändra. De ledningsgrupper som deltog i projektet hade enbart ett år på sig att genomföra någon form av förändring med utgångspunkt från de kartläggningar som gjordes.

Åtgärder kunde vara ett resultat av en hel ledningsgrupps arbete eller en enskild förvaltningschefs. De strukturella förändringarna har gått att mäta både genom att studera olika typer av dokument och att fråga cheferna.

Eftersom projekttiden var förhållandevis kort har det inte gått att säkerställa några entydiga resultat. Däremot har chefer på olika nivåer berättat att det skett stora förändringar på grund av att de deltog i projektet. Inte minst på det personliga planet. ”Insikten att det inte enbart är mitt fel om verksamheten inte fungerar utan det finns strukturella faktorer som också påverkar både mig och min verksamhet har känts som en befrielse” är en kommentar som forskargruppen fått.

De organisatoriska förutsättningarna kan bestå av flera olika delar, en del formella andra informella. Bland förutsättningarna finns också olika logiker, eller tankesystem, som styr verksamheten.

Dessa förutsättningar påverkar hur verksamheten genomförs, samtidigt som det dagliga arbetet påverkar de organisatoriska förutsättningarna.

Både förutsättningarna och handlingsmönstren påverkar arbetsmiljön för såväl chefer som medarbetare, men också verksamhetens resultat.

Bakgrunden till Chefios-projektet

Offentlig sektor genomgår stora förändringar och detta är inget unikt varken för den offentliga sektorn eller andra sektorer i samhället. Förändringarna har sin grund i flera olika faktorer som politiska beslut eller ändrade ekonomiska villkor. En faktor som blir allt mer betydelsefull är den demografiska utvecklingen. Andelen äldre blir större och detta påverkar den offentliga sektorn på minst två sätt. Äldre medborgare kommer att behöva mer av den offentliga sektorns tjänster och pensionsavgångarna kommer att öka. Medelåldern, till exempel, är förhållandevis hög bland chefer i offentlig sektor.

Kommunerna och andra offentliga verksamheter behöver alltså stärka sin position som attraktiva arbetsgivare för att kunna behålla sin personal, effektivisera verksamheten och rekrytera nya medarbetare.

Tidigare forskning

Projektledare för Chefios-projektet har varit professor Annika Härenstam vid Göteborgs universitet. Hon har under hela sin forskarkarriär intresserat sig för relationen mellan de organisatoriska villkoren och olika utfall på individuell och enhetsnivå. Från 1980-talet och framåt har hon varit delaktig i, eller varit projektledare för, olika projekt med denna inriktning och ofta i samarbete med praktiker.

I ett av hennes tidigare projekt, MOA-projektet, undersöktes organisatoriska, psykosociala, ergonomiska och yrkeshygieniska arbetsförhållanden för kvinnor och män med olika livssituation, utbildningsnivå och position i arbetslivet. Metoderna som utvecklades användes senare i flera stora forskningsprojekt vid Arbetslivsinstitutet.

Inom Chefios kartlades de organisatoriska förutsättningarna för chefskap med hjälp av fyra olika metoder som utvecklades inom projektet. Dessutom identifierades faktorer som stödjer eller hindrar ett framgångsrikt utvecklingsarbete i en kommunal förvaltning. De sammanlagda resultaten gav ledningsgrupperna en bild av den egna verksamheten samt av organisationens förutsättningar för chefskap.

I ett andra steg var det förvaltningarnas ansvar att genomföra olika typer av åtgärder för att förbättra förutsättningarna för chefer. Arbetet följdes av projektets forskare som även stöttade förvaltningarna i deras utvecklingsarbete.

I den avslutande delen jämfördes om, och hur, förutsättningarna för chefskap hade förändrats under projektets gång.

Efterfrågan

I samband med föreläsningar i anslutning till de tidigare projektens rapportering 2006 efterfrågade flera företrädare för kommuner ett samarbete om de organisatoriska villkoren för att vara chef i offentlig sektor. En av orsakerna till intresset var att många kommuner hade noterat att det var svårt att både rekrytera personer till olika chefsbefattningar samt att behålla sina chefer.

Detta var bakgrunden till Chefios-projektet där forskarna gått vidare och mer specifikt studerat de organisatoriska förutsättningarna att utföra ett gott arbete för chefer inom offentlig sektor. I och med att Chefios-projektet antog ett organisatoriskt perspektiv på chefskapet, lämnade man samtidigt det individuella perspektivet. Många av de chefer som varit inblandade i projektet har uttryckt en lättnad över att ibland slippa fokuseringen på individen, för att tillsammans med sina kollegor diskutera de organisatoriska förutsättningarna att fullfölja uppdraget som chef. Det finns dock ingen konflikt mellan ett individuellt perspektiv och ett organisatoriskt. För att nå ett bra slutresultat krävs naturligtvis både chefer med bra ledaregenskaper och att de organisatoriska förutsättningarna för ett gott chefskap finns.

”Vi vill lyfta upp det viktiga jobbet som chef och bidra med kunskap som kan underlätta för chefer att ”göra skillnad”, det vill säga, använda sin kompetens i ett av de mest stimulerande jobb arbetsmarknaden har att erbjuda”

Så här gick projektet till

Chefios var ett forsknings- och utvecklingsprojekt. Detta innebär att forskningsdelen tog fram ny kunskap enligt vetenskapliga metoder, men det fanns även en ambition att påverka den pågående verksamheten i de olika förvaltningar som deltog i projektet. Målsättningen var också att utveckla metoderna så att de kunde komma till praktisk användning och att skapa olika typer av utbildningar.

Fyra kartläggningsmetoder utvecklades och testades under projektet för att på ett tydligt sätt beskriva de organisatoriska förutsättningarna för chefer. Var och en av metoderna ger en övergripande bild av villkoren för chefskap i offentlig sektor.

Metoderna använder sig av flera olika sätt att samla in information, exempelvis analys av styrdokument, enkäter, intervjuer och bearbetning av olika typer av statistik. Informationen är en blandning av objektiva data och subjektiva bedömningar av hur verksamheten fungerar. När resultatet av de fyra kartläggningarna presenterades för ledningsgrupperna var det inte exakta bilder av de organisatoriska förutsättningarna med hög detaljskärpa som visades upp. Däremot gavs det en övergripande bild som alla i ledningsgruppen kunde känna igen och därmed kunde bli utgångspunkt för fortsatta diskussioner.

En mycket viktig slutsats som projektet drog var att varje kartläggningsinstrument gav intressanta resultat, men den verkliga nyttan kom när allt vägdes samman och den komplexa bilden av verksamheten framträdde.

Förändringsprocesser

Resultatet av kartläggningarna presenterades för ledningsgrupperna, men forskarna gav inga synpunkter och råd om vad ledningsgrupperna skulle arbeta med för att förbättra de organisatoriska förutsättningarna. Forskarnas kartläggningar ledde till att ledningsgrupperna under ett år arbetade med olika typer av strukturerat utvecklingsarbete. Samtidigt studerade forskarna vilka faktorer som gynnar eller hindrar en ledningsgrupps utvecklingsarbete.

Det fanns en tydlig rollfördelning mellan forskarna och medlemmarna i ledningsgrupperna. Forskarna tog fram underlaget, analyserade det och slutligen presenterade

Förankring

Förankra projektet på den politiska nivån, olika ledningsnivåer, fackliga organisationer, personalavdelningar och bland verksamhetsutvecklare.

Kartläggning

Med hjälp av de fyra olika kartläggningsmetoderna samlades olika typer av data in.

Analys

Forskarna analyserade materialet och skrev kortfattade rapporter.

Presentation

Vid två halvdagar presenterades resultatet av kartläggningen och analyserna.

resultatet. Det var ledningsgruppernas ansvar att studera och diskutera rapporterna och genomföra olika typer av förändringar. Forskarnas roll i denna fas var dels att stötta ledningsgrupperna när de behövde hjälp, dels att studera hur förändringsarbetet genomfördes. För forskningens skull var det lika intressant om ledningsgrupperna valde att inte göra något alls, som om de valde att satsa stora resurser på att genomföra förändringar. Det intressanta, ur ett forskningsperspektiv, var att studera de bakomliggande faktorerna till varför ledningsgrupperna valde olika strategier. Ingen av ledningsgrupperna valde dock att inte göra någonting, utan alla genomförde mer eller mindre ambitiösa utvecklingsprojekt. Ingen valde heller att avsluta sitt deltagande i förtid.

Lokala projektledare

Den största ekonomiska insatsen som kommunerna gjorde var att finansiera sina lokala projektledare. Vanligtvis var detta en person med beteendevetenskaplig bakgrund som arbetade 25 procent för projektet. Det visade sig att den lokala projektledaren hade en nyckelroll för både forskarna och ledningsgrupperna.

Den lokala projektledaren hade regelbundna kontakter med forskargruppen och hjälpte till med att samla in olika typer av data, alltifrån dokument till enkätsvar. Han eller hon hade också en nyckelroll som motor i förändringsarbetet på förvaltningen. Hur relationerna mellan den lokala projektledaren och ledningsgruppen utvecklades skilde sig mycket mellan förvaltningarna.

Processtöd

I projektet fanns en forskare som enbart hade som uppgift att stödja de lokala projektledarna under projekttiden. De lokala projektledarna träffades regelbundet tillsammans med några forskare för att dela med sig av sina erfarenheter och diskutera problem och glädjeämnen.

Avslutning

För ledningsgruppernas del avslutades Chefios-projektet med en återsamling med forskarna efter cirka ett år. Då hade forskarna gjort några uppföljande mätningar för att se om de organisatoriska förutsättningarna hade ändrats och om detta påverkat exempelvis chefernas hälsa.

Processåret

Ett krav från projektet var att ledningsgrupperna skulle presentera en handlingsplan för det kommande året.

Under året genomförde ledningsgrupperna olika typer av aktiviteter som resulterade i skiftande resultat. Med hjälp av de lokala projektledarna samlade forskarna in data som sedan analyserades. Målsättningen var att försöka identifiera faktorer som underlättar eller hindrar ett utvecklingsarbete i offentliga förvaltningar.

Aktiviteter

Som ett resultat av ledningsgruppernas utvecklingsarbete genomfördes olika typer av åtgärder, från större omorganisationer till att införa tydligare struktur för sina ledningsgruppsmöten.

Återrapportering och avslutning

Forskargruppen hade regelbundna träffar med ledningsgrupperna och processåret avslutades med en sista återrapportering av de undersökningar som genomförts.

Anders Östebo, projektkoordinator som arbetat i Chefios-projektet med ansvar för kunskapsspridning och utvecklingsfrågor.

”Med två fokus blev projektet en riktig utmaning”

En aspekt som gjort Chefios-projektet unikt är det nära samarbetet med praktikerna.

– Redan när vi startade 2009 formulerade vi en idé om vilken riktning projektet skulle ha, säger projektkoordinator Anders Östebo. Chefios-projektet skulle både bidra till att utveckla den offentliga sektorn och ett forskningsområde. Detta innebar att det fanns två fokus, något som till viss del blivit en utmaning.

I projektledningen fanns dels Annika Härenstam som projektledare och vetenskapligt ansvarig, dels projektkoordinatorn Anders Östebo som ansvarade för kunskapsspridning, utveckling och administration. Eftersom hela projektdesignen innebar ett nära samarbete med praktikerna hade hela forskargruppen många kontakter med dessa under större delen av projekttiden.

Att involvera praktiker i olika typer av forskningsprojekt är inget ovanligt, inte heller att återrapportera resultaten i form av rapporter eller seminarier. Det är framförallt två saker som utmärker forskargruppens relation till de ledningsgrupper som var med i projektet, dels snabbheten i återrapporteringen, dels den konkreta nytta ledningsgrupperna uttryckte att de hade av det arbete forskarna gjorde.

2009 var ett mycket intensivt år. Projektet startade, med allt vad det innebär, forskarna utvecklade och testade kartläggningsinstrument, genomförde kartläggningarna och återrapporterade till ledningsgrupperna. I vissa fall gick det bara några veckor mellan kartläggningarna och återrapporteringarna.

Snabb återkoppling

Detta visar att forskarna insåg hur viktigt det var för praktikerna att återkopplingen blev snabb och konkret så att förändringsarbetet kom igång ute i förvaltningarna. På ett sätt fick de lägga det traditionella forsknings-

arbetet åt sidan och göra enkla konkreta analyser samt skriva och presentera resultaten på ett konkret och kortfattligt sätt.

– Det var först i slutet av projektet, och ibland utanför projekttiden, som de fick tid att göra djupare analyser och skriva vetenskapliga artiklar, säger Anders Östebo.

Denna situation belyser en av de komplikationer som finns när forskare och praktiker möts i ett och samma projekt, tidsperspektivet. Mycket förenklat, nästan schablonartat, skulle man kunna säga att praktikerna är intresserade av metoder som upplevs som konkreta och ger effekt men de inte är speciellt intresserade av orsakerna bakom. Forskarnas huvudsakliga inriktning är att bygga upp ny kunskap som vilar på gedigna metoder och kunskaper samt noggranna analyser. För att komma dit krävs lång tid.

– Det finns absolut ingen motsättning i detta, det bara belyser de olika förutsättningar som de bägge grupperna verkar i. Konsten är att både vara medveten om de bägge perspektiven och ha respekt för varandras villkor.

Dubbel nytta

Samma sak gäller för nyttobegreppet. Ett reellt samarbete mellan olika parter ska skapa nytta för bägge, så även i ett forsknings- och utvecklingsprojekt. Forskarna får underlag till sina vetenskapliga artiklar och skapar på så sätt ny kunskap. Praktikerna får metoder, kunskaper och insikter som de kan använda i sitt arbete.

– För forskarnas del har det även inneburit nya möjligheter till vidare forskning. Vi har flera spin-off projekt som är ett resultat av alla de kontakter vi har med praktiker. I dessa har nya frågeställningar kommit upp som i sin tur skapat nya forskningsprojekt. Samarbetet har också resulterat i att forskarna fått hjälp med att samla in data.

Efter projekts slut

Chefios har varit ett stort projekt med många inblandade och med flera olika syften. Detta har inneburit att flera intressanta frågeställningar kommit upp. Frågan om hur det långsiktiga nyttiggörandet ska se ut och vara organiserat har funnits med under hela projekttiden.

– Jag har deltagit i alltför många projekt som varit framgångsrika, men när de väl har avslutats har det inte funnits någon som kunnat förvalta, sprida och utveckla de kunskaper och erfarenheter som kommit fram i projektet. Därför har vi fört diskussioner under hela projekttiden både internt och med våra partners om hur projektets kunskaper och erfarenheter ska förvaltas och utvecklas efter projekttiden. Det måste finnas en beredskap för att på något sätt föra över resultat till andra former när projektet är slut så att resultaten kan spridas till hela den offentliga sektorn.

På många sätt har Chefios-projektet varit unikt. Det nära samarbetet med praktikerna ute i kommunerna, de många föreläsningarna om projektet runt om i landet, forskargruppens breda sammansättning och en medvetenhet om att kunna förvalta projektets resultat i framtiden.

– Det har varit ett sökande och lärande på flera plan för alla som varit med på resan. Vi har antagit många utmaningar och varit framgångsrika och vi står inför nya som det ska bli spännande att ta oss an, avslutar Anders Östebo.

Margareta Wallin Peterson, vice rektor vid Göteborgs universitet med ansvar för samverkan och innovationsfrågor.

”Stor nytta för både forskare och praktiker”

I universitetets strategidokument ”Vision 2020” finns en tydlig vilja att stärka arbetet med nyttiggörande av forskning. Med det följer också utmaningen att på rätt sätt hantera den kunskap universitetet äger. Det finns annars en risk att man i sin iver att göra kunskapen tillgänglig och användbar också äventyrar möjligheten till fortsatt forskning inom området. Chefios-projektet är ett utmärkt exempel på samhällsvetenskaplig forskning som går att nyttiggöra. För att få stöd i kunskapshanteringen får projektet nu vägledning av universitetets innovationsstödsystem.

– Det första man behöver göra är att sätta sig ner och göra en kartläggning över vilka kunskapstillgångar som finns inom ett forskningsprojekt. Det kan till exempel vara databaser, eller forskningsresultat. Man behöver också kartlägga samarbeten med externa parter i andra projekt eller kontrakt som forskarna har som kan påverka hur forskningsprojektet kan drivas vidare. När man har bilden klar för sig kan man besluta vilken strategi man ska välja för att gå vidare för att nyttiggöra forskningen.

– Frågor att ställa sig är hur det ska göras, vem som ska göra det, och vad effekterna blir av de olika alternativen. Ska man arbeta med uppdragsforskning, konsultarbete eller bilda bolag som forskarna kan driva som bisyssla? Eller kanske nyttiggörs forskningen bäst med hjälp av en uppdragsutbildning? Och vad ska publiceras på vanligt akademiskt sätt? Vi vill att kunskapshanteringen ska byggas in i de akademiska miljöerna så att akademikerna själva ska kunna hantera dessa frågor strategiskt för att stärka både forskningen och nyttiggörandet av den. Därför bygger vi nu upp ett stödsystem för detta, säger Margareta Wallin Peterson, vicerektor vid Göteborgs universitet, med ansvar för samverkan och innovationsfrågor.

Hantera kunskap

För forskare med kommersialiseringsidéer finns sedan tidigare hjälp att få genom universitetets innovationsstödsystem. Inom Forsknings- och innovationsservice finns forskningssekreterare, innovationsrådgivare och affärsjurister som bland annat kan hjälpa till med avtalsskrivning. När idéerna har blivit mer kommersiella finns universitetets holdingbolag, GU Holding, där bildning, utveckling och finansiering av nya bolag kan ske. Det som i någon mån saknades tidigare, var utveckling och stöd till just själva kunskapshanterandet av forskarna i deras egen forskningsmiljö.

Innovation och samhällsförändring

Därför bildades, som ett tredje ben i stödsystemet, den 1 januari 2012 den universitetsgemensamma centrumbildningen Institutet för innovation och samhällsförändring. Där ska nyttiggörandefrågorna hanteras ur ett akademiskt perspektiv för att stärka universitetets forskning och utbildning. Institutets verkställande utskott leds av Margareta Wallin Peterson där också VDn för GU Holding och chefen för Forsknings- och innovationsservice ingår, allt för att stödstrukturerna ska kopplas samman.

Strukturerat projekt

Institutet för innovation och samhällsförändring bygger just nu upp sin verksamhet. För att stötta kartläggningen av tillgångar inom ett forskningsprojekt i det samhällsvetenskapliga området har Chefios valts ut. Syftet är att skapa en bra grund för nyttiggörande av projektets resultat.

– Chefios har varit ett väldigt strukturerat projekt. Det har varit praktiknära och idéflödet har gått åt båda håll vilket borgar för att resultaten ska gå att använda i praktiken. De har helt enkelt haft en väl genomarbetad syn på vad de vill åstadkomma, säger Margareta Wallin Peterson.

Förändra attityder

Att som forskare arbeta med samverkansfrågor är inte helt okomplicerat. Även om det är universitetets önskan att det ska göras, saknas incitamenten för det. Vid tillsättning av forskartjänster bedöms först och främst forskningens kvalitet och i andra hand undervisningserfarenhet. Erfarenhet av samverkan frågar man sällan efter. Detta måste ändras, tycker Margareta Wallin Peterson.

– Vi kommer att arbeta för att forskarna ska ha en samverkansportfölj på samma sätt som de har forskningsportfölj och undervisningsportfölj. Och kanske kan det göras lönehöjande. Ofta är faktiskt riktigt duktiga forskargrupper också bra på samverkan. Samverkan tycks vara så befruktande att man kan både nyttiggöra och berika sin forskning på samma gång. Det är också lättare att rekrytera studenter till sådana grupper. Efter att ha arbetat i en sådan kan de bli mycket attraktiva på arbetsmarknaden. Studenter brukar annars ofta ge uttryck för att de saknar universitetets koppling till arbetsmarknad och näringsliv.

”Ett projekt som Chefios är ett utmärkt exempel på att forskning som inte är naturvetenskap eller medicin går att nyttiggöra”

Självständiga

Med denna förstärkta satsning på samverkan, finns då inte risken att universitetet förlorar i spjutspetsforskning till förmån för forskning mer av uppdragskaraktär?

– Nej, inte alls, menar Margareta Wallin Peterson. Forskargrupperna är fria att utarbeta sina egna strategier för hur mycket som ska göras av den ena sortens forskning och den andra. De får själva avgöra hur de ska positionera sig för att uppnå de mål de har. Jag tror att man vinner väldigt mycket på mötena man har med de parter man samverkar med. När det gäller Chefios hade det ju varit svårt att forska på hur chefer i offentlig sektor har det, om man inte pratade med dem.

Nytt för samhällsvetenskap

När det gäller nyttiggörande är traditionen längre inom naturvetenskap och medicin, än inom samhällsvetenskap och humaniora. Inom de förstnämnda ämnena ligger det nära till hands att söka patent för att skydda sin kunskap. När det gäller att skydda kunskap inom samhällsvetenskap och humaniora måste man kanske ta till andra strategier, även om man vill att så många som möjligt ska kunna få användning av kunskapen. Ett projekt som Chefios är ett utmärkt exempel på att forskning som inte är naturvetenskap eller medicin går att nyttiggöra. Så är också tjänstesektorn den snabbast växande i Sverige. Det gäller att forskningsråden också inser detta. Därför verkar bland andra Margareta Wallin Peterson för att få Vinnova att ge pengar också till dessa områden.

– De har hittills framför allt plockat de lågt hängande frukterna och premierat piller och båtbottenfärg till exempel, därför att antal patent och antal startade företag är sådant som är lätt att mäta. Vi vill att pengarna från Vinnova ska fördelas över hela universitetets bredd. Och nu har forskningsfinansiärerna börjat förstå att de kan åstadkomma stora resultat genom att fördela pengarna lite bredare.

Kompletta akademiska miljöer

Arbetet med att skapa så kallade kompletta akademiska miljöer där forskning, utbildning och samverkan är integrerade i en och samma miljö, inleddes i universitetets tidigare strategi 2009-2012.

Under arbetet med att utveckla ”Vision 2020”, där cirka en femtedel av universitetets anställda valt att vara delaktiga, blev det tydligt att stödet för att fortsätta på den inslagna vägen var stort eftersom det finns mycket att vinna på ett engagerat samverkansarbete. Enligt ”Vision 2020” stimulerar ett aktivt samverkansarbete flödet av kunskap och nya idéer mellan universitet och omvärlden. Dessutom ökar universitetets attraktionskraft, både som samverkanspartner, lärosäte och arbetsplats.

Chefios på några rader

Chefios-projektet ställde fem frågor som besvarades med hjälp av olika kartläggningsmetoder. Svaren som ledningsgrupperna fick blev utgångspunkten till ett utvecklingsarbete vars syfte var att förbättra de organisatoriska förutsättningarna för att vara chef i förvaltningen.

Hur har cheferna det?

Svaren grupperades i åtta typiska arbetssituationer. Varje grupp representerade en arbetssituation där cheferna upplevde sin situation på likartat sätt. Grupperna är ungefär lika stora. Den arbetssituation där cheferna svarat att de trivs, mår bra och upplever att de gör ett bra jobb kallas för De gynnade. I den andra änden av skalan finns arbetssituationer där cheferna svarat att de sover dåligt på nätterna, känner olust varje dag de går till jobbet, vill sluta som chef och som upplever att de inte utför ett bra jobb. Denna arbetssituation kallas för De motarbetade. (Se avsnittet arbetsplatstyper på sidan 27).

Vad gör cheferna?

Metoden för att svara på frågan kallas ARbetsInnehållsAnalys (ARIA) och beskriver de faktiska arbetsuppgifterna, inte vad man upplever att man gör. Generellt visar kartläggningen att arbetet som chef kan delas in i tre huvudkategorier; personal, administration och verksamhet. Vid närmare analyser framkom stora skillnader mellan vilka arbetsuppgifter cheferna utförde. Analysen gav också den enskilda chefen en saklig bild av vad han/hon faktiskt gjorde. Detta blev en ögonöppnare för vissa som tog beslutet att lämna chefskapet och återgå till arbetsuppgifter som var mer stimulerande. Andra fick värdefull information som kunde användas för att organisera chefsuppdraget.

En chef är en person som har en chefstjänst som innebär ansvar för budget, verksamhet och personal. En ledare är en person som har tagit en ledarroll i en grupp, eller fått ledarrollen tilldelad av gruppen och har alltså ingen formell makt, däremot en stor informell makt. I bästa fall kan chefen också vara ledaren, men det behöver inte alltid vara så. Det kan finnas informella ledare som agerar i en organisation parallellt med chefen.

En kategori arbetsuppgifter kategoriseras som ”onödiga” eller ”orimliga” i relation till de arbetsuppgifter som brukar förknippas med chefskap, exempelvis hantera krånglande it-system, vaktmästaruppgifter, enklare beställningar eller onödig administration.

Beroende på de olika chefsbefattningarna uppskattade man att dessa arbetsuppgifter tog mellan sju och 19 procent av arbetstiden, alltså nästan en arbetsdag i veckan för de chefer som ansåg att de hade många ”onödiga” arbetsuppgifter. (Se avsnittet Arbetsinnehållsanalys på sidan 35).

Hur ser organisationen ut?

Fokus för denna kartläggning var att dels kartlägga en del organisatoriska förutsättningar, exempelvis chefskvot och könsfördelning, dels visa hur kommunikationsvägarna såg ut, vilken kvalitet det var i kommunikationen och vilka aktörer det fanns i organisationen. En väl fungerande kommunikation mellan relevanta aktörer är grunden för goda förutsättningar för chefskap. Aktörer, från den strategiska nivån (kommunledningen inklusive politiker) till enhetschefer intervjuades. När två aktörer upplevde att de hade en bra kommunikation och diskuterade relevanta frågor betecknades sambandet som starkt. Beroende på olika typer av bristande kommunikation och kvalitet i diskussionerna definierades relationen mellan aktörerna som antingen medelstark eller svag.

Resultatet presenterades som ett sociogram som gav en gemensam, samlad bild av organisationen. För många ledningsgrupper gav bilden förklaringar till olika typer av bristande förutsättningar för chefernas arbete. (Se avsnittet Organisationsanalys på sidan 45).

Hur ligger verksamheten till?

Det finns många sätt att mäta hur väl en organisation fungerar och presterar. Chefiosprojektet har utvecklat metoder som bygger på chefernas egna uppfattningar om organisationens funktion, effektivitet och produktivitet. Resultaten presenteras i form av index som möjliggör att jämföra den egna organisationen med andra liknande organisationer.
(Se avsnittet Organisationsanalys sid 53).

Varför har vissa förvaltningar genomfört ett mer omfattande förändringsarbete än andra?

Alla förvaltningar genomförde olika typer av förändringar som ett resultat av sitt deltagande i Chefios-projektet, men vissa var mer framgångsrika än andra. Det finns inget enkelt svar på frågan, men vissa framgångsfaktorer kan tydligt identifieras, en av dessa var Förankring/processägande. (Se avsnittet Processtudien sid 61).

Ingen utomstående kan utveckla organisationen, utan arbetet måste ägas av dem som verkar i organisationen. Att förankra utvecklingsarbetet både horisontellt och vertikalt är en nyckelfaktor. De organisationer där den högsta chefen varit drivande har också varit mest framgångsrika. Ett väl förankrat utvecklingsarbete skapar också ett brett processägande vilket innebär att många personer känner ansvar för att arbetet blir framgångsrikt.

Hur har cheferna det?

De enkätsvar som projektet fått har gett mycket information som forskarna bearbetat på olika sätt. Den del frågor har varit inriktade på chefers hälsa och svaren har bearbetats med en metod som kallas klusteranalys.

Enkäten innehöll frågor om chefers arbetssituation med tyngdpunkt på belastningar, resurser och strategier för att hantera centrala problem i chefsrollen. Men den innehöll också andra frågor om arbetsvillkor, arbetsmiljö, stress, hälsa och välbefinnande.

Huvudsyftet med klusteranalyserna har varit att identifiera arbetssituationer som varit typiska för chefer som har haft liknande belastningar och resurser. Med utgångspunkt i Chefios-projektets enkät har forskarna ritat en översiktlig karta över kommunala chefers arbetssituation. Man har identifierat åtta arbetssituationer som på ett bra sätt beskriver goda, riskfyllda, speciella och alldagliga arbetssituationer utifrån enkätsvaren. Det finns naturligtvis fler än åtta olika arbetssituationer som chefer har, men resultatet av analysen ger en översiktlig karta med ungefär samma detaljnivå som när man flyger och kan urskilja barrskog, lövskog, sjöar, ängar och berg.

Tanken är att alla chefer i kommunerna ska kunna hitta en profil som passar bra in på deras arbetssituation. Med utgångspunkt i profilerna och dess fördelning i förvaltningen finns ett underlag för att utveckla verksamheten och skapa förutsättningar för det goda arbetet.

Variablerna

I analysen (klusteranalysen) har man använt sju olika index som tillsammans beskriver typiska arbetssituationer. Dessa index har tillkommit genom enkätundersökningar som beskriver belastningar såväl som resurser i arbetet. Indexen tydliggör mönster som visar både positiva och negativa aspekter i arbetet som chef.

Belastningar

Resursbrist. Den första belastningen som forskarna har identifierat som viktig i att försöka beskriva chefers arbetssituation kallas resursbrist. Brist på resurser i verksamheten är en påtaglig belastning i det dagliga arbetet och därför har det också varit en viktig faktor att ta med i analysen. Brist på resurser kan innebära att man inte får tillräckliga medel för att utföra sin uppgift eller att det inte finns möjlighet till utökning av resurser om oförutsedda händelser inträffar under budgetåret. Det kan även finnas en märkbar diskrepans mellan de krav som ställs för att verksamheten på ett tillfredställande sätt ska kunna tillgodose brukarna och de resurser som ställs till förfogande för detta. Ett

exempel på en fråga i enkäten är om ”…du har otillräckliga möjligheter att påverka hur mycket resurser din verksamhet får.”

Logikkonflikt. En annan viktig strukturell belastning är de konflikter som ofta uppstår mellan olika tankesystem i verksamheten. Ett typexempel på en logikkonflikt är en konflikt mellan verksamhetsutveckling och administrativa uppgifter. Indexet beskriver en problematik där chefer har för lite tid till flera olika områden, främst verksamhetsutveckling, administration och kontakt med medarbetare. En exempelfråga var om ”…det uppstår slitningar mellan administrativt arbete, verksamhetsutveckling och kontakten med medarbetarna”.

Personalproblem. En tredje belastning speglar i vilken utsträckning cheferna har olika problem med sina medarbetare. Det kan röra direkta konflikter inom gruppen, en ovilja att samarbeta eller att lösa problem som medarbetare har. En fråga som cheferna hade att ta ställning till var om ”…medarbetare inte vill arbeta med uppgifter som ligger utanför deras traditionella yrkesroll.”

Brukarproblem. Den fjärde och sista belastningen som klusteranalysen belyser rör brukarna. Utgångspunkten är att man inom kommunal verksamhet har olika mycket kontakt med sina brukare på grund av verksamhetens karaktär. Graden av kontakt med brukare ligger också till grund för eventuella problem som man uppfattar och de krav som kan ställas på chefen. En fråga som exemplifierar detta index är ”Hur ofta händer det i ditt arbete att du möter brukare som beter sig hotfullt eller våldsamt?”

Samtliga chefer i studien fick besvara en enkät om chefers arbetssituation, stödresurser, handlingsstrategier, prestation och hälsa. Enkäten baserades framförallt på instrumentet Gothenburg Manager Stress Inventory (GMSI) utarbetat av forskare vid Institutet för Stressmedicin och Arbets- och Miljömedicin, Sahlgrenska akademin (Eklöf m fl 2010) på basis av intervjuer med chefer i offentlig sektor om olika typer av belastningar, stödresurser (Skagert m fl 2008), och handlingsstrategier (Tengelin m fl 2011). Instrumentets psykometriska egenskaper har prövats i en pilotstudie med 200 chefer (Eklöf m fl, 2010).

Som huvudanalys i interventionsprojektet analyserades vissa enkätfrågor med kluster-analyser. Syftet var att identifiera typiska problematiska situationer för operativa chefer, stödresurser och strategier att hantera krav samt hälsa och stressreaktioner.

I enkäten baserad på GMSI adderades frågor och olika etablerade index för att kunna göra sambandsanalyser. Här ingår frågor som motsvarar de dimensioner som används i arbetsinnehållsanalysen (inflytande, hinder och förutsättningar, tidspress mm (Waldenström 2007).

Resurser

På resurssidan speglas stöd från flera olika håll. Forskarna valde att ta med stöd från ledning, medarbetare och brukare.

Stödjande ledning innebär att chefen har en ledning som ställer upp, inte i första hand med organisatoriska resurser (kan dock vara det), men framför allt visar förtroende och är intresserad av verksamheten. Exempel på påståenden i detta index är ”Jag har tillräckliga möjligheter att tillsammans med överordnande diskutera och resonera kring verksamheten.”

Medarbetarstöd. Denna variabel liknar föregående, men stödet kommer istället från medarbetarna. Stödjande medarbetare kan innebära att de vill ta ansvar, är trygga och självständiga och intresserade av att vara med och utveckla verksamheten. Ett exempel är ”Jag känner att mina medarbetare vill ta ansvar i arbetet”.

Positiva brukare. Den sista variabeln beskriver positiva brukare och är en fråga om i vilken utsträckning cheferna känner att de har brukare som ger dem uppskattning, stimulans eller tacksamhet. En typfråga i detta index är ”Hur ofta händer det i ditt arbete att du möter brukare som ger dig uppskattning?”

Andra instrument handlar om anställningsbarhet (Berntson 2008), om illegitima arbetsuppgifter (Aronsson m fl 2012, Björk m fl 2013) och traditionella psykosociala arbetsmiljöfrågor om krav, kontroll och stöd. Enkäten innehöll också flera etablerade index och frågor om prestationer, motivation och om arbetsförmåga, hälsa och välbefinnande. Även deskriptiv information om chefers situation, uppdelat på olika typer av kommunala verksamheter, chefens position och kön och frågor om organisation och verksamhet ingick i enkäten. En del av dessa frågor är nykonstruerade, en del kommer från tidigare forskning. I uppföljningsenkäten tillkom nya frågor om familj och fritid, om värderingar och kultur i organisationer.

Enkäten skickades till alla chefer i både interventions- och jämförelseförvaltningarna i april 2009. Våren 2011 skickades uppföljningsenkäten. Svarsfrekvensen var drygt 70% för första enkäten och 67% för den andra. Totalt besvarade 555 chefer den första enkäten och 491 chefer den andra. Antalet chefer som besvarat enkäten 2 gånger var 311 personer. Genom denna relativt stora grupp och höga svarsfrekvens kan enkäterna användas för att göra sambandsanalyser för att besvara olika forskningsfrågor.

Profiler för typiska arbetssituationer

För varje resurs och belastning har man räknat ut ett index. Ett index under noll beskriver antingen låga resurser eller belastningar, är indexet över noll är såväl belastningarna som resurser högre. De olika indexen kan sedan sammanställas till en profil för en typisk arbetssituation.

Åtta olika grupper av arbetssituationer

Klusteranalysens uppgift är att hitta mönster i svaren på de beskrivna indexen. Ut ur analysen kommer ett antal profiler som beskriver olika arbetssituationer där flera chefer i studien kan känna igen sin egen. När analysen var klar hade åtta olika grupper framträtt, forskarna valde att döpa dem till:

De gynnade, de uppskattade, de uppbackade, de fokuserade, de försummade, de utsatta, de klämda samt de motarbetade.

De 555 cheferna som besvarade enkäten 2009 fördelar sig ganska jämt mellan klustren. Siffrorna i varje tårtbit är den procentuella fördelningen. Vid analyser på förvaltnings- och verksamhetsnivå är det dock mycket stora skillnader mellan olika organisationer.

Det är mycket viktigt att påpeka att detta inte beskriver enskilda personer utan arbetssituationer där de chefer som svarat beskriver sin situation på likartat sätt och vilka effekter den har på hälsan. Skulle en förvaltning ha stora ”röda” tårtbitar innebär detta att många chefer upplever att de har dåliga förutsättningar för att sköta sitt jobb och att detta påverkar dem själva negativt.

En majoritet av kommunala chefer är kvinnor, detta innebär att det är fler kvinnor som har svarat på enkäten. Såväl förvaltningschefer som verksamhetschefer har svarat på enkäten och fördelningen mellan dessa är också ojämn. Detta innebär att det är viktigt att jämföra med resultaten för hela materialet för att kunna tolka de olika klustren. Det är också viktigt att påpeka att alla siffror är procentsiffror och inte ett visst antal personer.

Fördelning av kluster i hela studien (i procent).

DE GYNNADE

Det typiska för denna arbetssituation är gott om resurser och få problem. I detta kluster är män överrepresenterade och personer som är 55+. För verksamhetschefer och expertchefer är denna arbetssituation vanlig, och chefer inom de tekniska förvaltningarna är överrepresenterade. Det finns inget stort övertidsuttag och trivseln är hög. Även hälsan är god och i stort sett alla räknar med att arbeta kvar

DE UPPSKATTADE

Det utmärkande för denna grupp är att de har goda kontakter med brukarna vilket ger uppskattning och stimulans. I allmänhet är de enhetschefer och de finns i alla typer av verksamhet och merparten är kvinnor.

De upplever att det finns goda stödstrukturer och få vill byta arbetsplats. Hälsan är god.

DE UPPBACKADE

Cheferna i denna grupp har minst brist på resurser och de har mycket bra stöd från ledningen. Däremot har de en del problem med sina medarbetare. I allmänhet är det förhållandevis unga chefer som befinner sig i denna situation och de finns oftast i tekniska förvaltningar och inom verksamhet för funktionshinder. De har god hälsa och de har inga planer på att byta jobb.

DE FOKUSERADE

Dessa chefer har få kontakter med brukare. Oftast finns de i en stabsfunktion eller inom en teknisk förvaltning och har någon typ av expertbefattning, många är män och de har få underställda. Den organisation som de arbetar inom fungerar bra. Ett utmärkande drag för gruppen är att de inte är nöjda med resultatet av sitt arbete och de är inte speciellt glada och positiva när de går till jobbet på morgonen.

DE FÖRSUMMADE

Här finns få möjligheter att diskutera problem med nivån ovanför. I stort sett fungerar samspelet med brukarna och medarbetarna. I huvudsak finns äldre chefer i gruppen, särskilt inom skolan och det är en viss överrepresentation av verksamhetschefer. Det bristande stödet från ledningen sätter sina spår; över hälften av cheferna i detta kluster vill sluta. De har inga akuta hälsoproblem, men sömnsvårigheter, en känsla av ensamhet och hög arbetsbelastning indikerar en hög risk för kommande hälsoproblem och sjukskrivningar.

DE UTSATTA

Denna grupp har framförallt problem med brukarna. De upplever också att det finns bristande resurser och att stödet från ledningen är lågt. Cheferna i denna grupp har i allmänhet högskoleutbildning, är förvaltningschefer och finns inom skola/förskola. Många är under 44 år. De har problem med hälsan genom att de upplever hög stress, brist på energi och många känner ingen inspiration i arbetet. På sikt kan de bli en riskgrupp, för tillfället rapporterar gruppen hög sjuknärvaro medan sjukfrånvaron ligger på genomsnittet.

DE KLÄMDA

I första hand rapporterar gruppen problem med medarbetarna, men även andra problem förekommer. Dessutom saknas stöd från både ledningen och olika stödstrukturer. De allra flesta i denna grupp är enhetschefer, ofta inom vård- och omsorg, särskilt äldreomsorgen.

Hälsan i denna grupp är dålig och en majoritet vill byta arbetsplats och många vill sluta som chef. Endast åtta procent av cheferna i denna grupp är nöjda med sina prestationer i arbetet.

DE MOTARBETADE

Cheferna i denna grupp har stora problem med såväl medarbetarna som brukarna. Dessutom saknas resurser och stöd från ledning och organisation. I gruppen är andelen kvinnor, högskoleutbildade och förvaltningschefer hög. Fördelningen mellan de olika verksamheterna är förhållandevis jämn, med en viss överrepresentation av vård och omsorg.

Hälsostatusen är mycket dålig med sömnsvårigheter, stress och sjuknärvaro. Få är nöjda med arbetet och det är inte många som tror att de kommer att vara kvar om två år.

Erik Berntsson, forskare och docent vid psykologiska institutionen, Stockholms universitet, ansvarig för analyserna av enkätsvaren.

”Vi såg en komplex bild och nya orsakssamband”

Den undersökning som gjordes var upplagd på samma sätt som många andra medarbetarundersökningar, men här slutar likheterna. Dels bearbetades resultaten med en metod som kallas klusteranalys, dels kunde resultaten från enkäten kopplas samman med de andra analysmetoderna i projektet och på så sätt framkom en mer komplex bild och nya orsakssamband blev tydliga.

Problemet med att redovisa enkätresultat är i många fall att resultaten inte säger speciellt mycket.

– Man kan ta en medarbetarenkät som exempel, säger Erik Berntson som har varit ansvarig för analysen av enkätsvaren. Om svaret på frågan ”Hur trivs du på ditt jobb?” blir att 53% trivs bra på jobbet i år medan bara 50% trivdes bra förra året har det alltså skett en förbättring. Men vi vet inte vilka som har fått bättre trivsel. Bakom siffran kan det finnas både de som vantrivs och de som trivs mycket bra, men dessa båda grupper syns inte explicit i statistiken.

Med hjälp av en klusteranalys grupperas svaren så att de som svarat lika hamnar i ett kluster som beskriver en typisk arbetssituation. Med denna metodik kan man sedan koppla ihop hur en viss grupp chefer mår med hur deras arbetssituation ser ut.

– Det är viktigt att påpeka att klustren representerar typiska arbetssituationer, inte individer, påpekar Erik Berntson. I arbetssituationer med lågt stöd från både ledning och medarbetare samt dåliga resurser, ser vi i materialet att där finns det också många chefer som har stressymptom, sömnsvårigheter och hälsoproblem.

Analysmetoden ger alltså mer information om hur cheferna har det, än en traditionell presentation av enkätsvar med hjälp av olika typer av diagram. Den ger däremot inga ledtrådar till varför det finns olika villkor för cheferna och orsakerna till att exempelvis stress uppstår.

– Enkäten i sig är visserligen intressant, men det är när man kopplar ihop enkätens resultat med de andra kartläggningarna som det blir riktigt spännande. Då kan vi jämföra chefernas beskrivning av sina arbetsuppgifter med hur kommunikationen i organisationen fungerar. Då framträder intressanta samband.

Vad gör cheferna?

”Syftet med den här intervjun är att vi tillsammans ska få en bild av hur ditt arbete faktiskt ser ut, vilka arbetsuppgifter du har, vilka resurser och mål som finns, men också vilka hinder som kan finnas för att arbetet ska bli som det är tänkt.”

Så introducerades intervjuerna med de 100 chefer som ingick i Chefios-projektet. Intervjuerna bygger på en metod som kallas för Arbetsinnehållsanalys, ARIA.

ARIA-intervjun har genom sitt externa perspektiv fokus på hur arbetet faktiskt ser ut, inte vad intervjupersonen gillar eller ogillar i arbetet. I en intervju där både neutrala beskrivningar och värderingar av arbetet blandas, ska ARIA resultera i en beskrivning av de faktiska förhållandena.

Med hjälp av ARIA-metoden får man konkreta exempel från arbetet. En allmän beskrivning kan ge en god överblick, men det är de konkreta exemplen som gör arbetet tydligt och som gör att man kan undersöka vilka konsekvenser olika arbetsförhållanden har för möjligheten att nå de uppsatta målen. Detta blir i sin tur en grund för att ta ställning till om det behöver göras några förändringar i arbetet.

ARIA har utvecklats och använts i ett antal forskningsprojekt där man sammanlagt genomfört tusentals analyser av många olika typer av arbeten där ett visst antal chefer även har ingått. Men att enbart fokusera på chefer i offentlig sektor var något nytt. Forskarna fick till viss del anpassa och utveckla ARIA för att passa just denna yrkesgrupp.

ARIA-intervjuerna i Chefios-projektet har utförts av såväl forskare som praktiker. Dessa har utbildats för att genomföra intervjuerna inom ramen för projektet. Totalt har 20 intervjuare varit delaktiga i detta arbete. De flesta intervjuarna arbetade själva i samma organisationer som de chefer de skulle intervjua. På så sätt kan ARIA-metodiken integreras och bevaras i organisationerna. Den sammanfattande analysen har i huvudsak genomförts av den ansvarige forskaren.

De frågeställningar som finns i ARIA valdes utifrån sin relevans för hälsa och välbefinnande och är också vanliga i andra arbetsmiljökartläggningar.

ARIA-metoden kartlägger organisationen ur ett individperspektiv genom att undersöka den enskilda chefens arbete och om resurserna är balanserade mot de mål man ska nå. Tillsammans med de andra metoderna ville ARIA-metoden få fram hur förutsättningar att vara chef såg ut och därmed få en bas för ett utvecklingsarbete.

Vad gör chefen på jobbet? – Om vilka arbetsuppgifter som ingår i arbetsåtagandet

I stort hade cheferna likartade huvudarbetsuppgifter, att arbeta med personal- och verksamhetsfrågor samt med administration och budget. Det kunde variera mycket hur man fördelade sin tid mellan dessa huvudarbetsuppgifter, men även vilka arbetsmoment som låg inom ramen för dessa uppgifter. En särskild del av intervjun undersökte uppgifter som cheferna ansåg som onödiga eller oskäliga. Utifrån konkreta exempel försökte intervjun undersöka vilka konsekvenser dessa arbetsuppgifter kunde få för chefernas möjlighet att nå de uppsatta målen. Ofta handlade det om arbetsuppgifter som lagts till det arbete som chefen redan tidigare hade och att det nu inte fanns personal att delegera dessa nya uppgifter till, eller att det blev för krångligt eller tidskrävande att inte göra jobbet själv.

Arbetstider – Hur mycket arbetar chefer?

ARIA-metoden vill också få en bild av chefens faktiska arbetstid, oavsett var och när den utförs. Flera chefer tog med sig arbetet hem och använde olika timmar på dygnet och i veckan för att utföra sitt arbete. Det var också värdefullt att få en uppfattning vilken typ av arbete man utförde utanför ordinarie arbetstid, om det var jobb som tydligt låg i arbetsåtagandet eller om det var något man gjorde mer eller mindre på eget initiativ. Ibland handlar det om att man ska, eller vill, vara tillgänglig efter kontorstid, i någon form av ”stand by-funktion”.

Det visade sig att mer än häften av alla chefer i Chefios-projektet arbetade 45 timmar i veckan eller mer och av dessa arbetade drygt tio procent mer än 49 timmar per vecka. En viktig fråga var också att undersöka om chefen hade möjlighet att ta ut flextid och om chefen faktiskt gjorde det också.

Social interaktion – Med vilka arbetar chefer?

ARIA-metoden ger också chefen möjlighet att beskriva vilka och hur stora arbetskontakter man har. Det ger också en möjlighet att fundera på vilka man inte har kontakt med och vilka eventuella konsekvenser detta får för arbetet.

Arbetets mål

Det primära intresset i analysen är att se hur tydligt chefer uppfattar målet med sitt arbete och hur väl det knyter an till verksamhetens övergripande mål. Om målen med verksamheten är väl kommunicerade mellan anställda och ledning så ökar också chansen för att personalen mår bra, visar forskningen.

Intervjuerna som genomfördes i Chefios-projektet visade att målen i de tekniska förvaltningarna var rätt tydliga, även om de ofta var inbäddade i allmänna målformuleringar som att verksamheten skulle vara ”rationell”, ”optimal” och ”prisvärd”.

Målen för verksamheten inom vård- och omsorgsförvaltningarna var ofta formulerade i termer av att man skulle hålla budgeten, eller mer allmänt hållna om att man skulle ha en helhetssyn, att brukarna skulle ha ett så normalt liv som möjligt enligt lagen, så mycket ekonomin nu tillät, och att personalen samtidigt skulle trivas.

Det innebar att:

A) målen var väldigt vida och gav chefer och personal stora möjligheter att formulera sina egna mål utan att bryta mot givna mål – om nu inte ekonomin sa något helt annat, eller att

B) målen var så otydliga att man aldrig kan veta om man har nått måluppfyllelse.

Inflytande – Vad kan chefen bestämma över?

I vilken utsträckning kan man påverka vad man gör och hur man utför arbetet, men även när det sker och var man utför det? Det är grundfrågorna som söker sina svar genom konkreta exempel i gränslandet där man har inflytande och där det upphör.

Inflytandet över vad cheferna arbetade med varierade. Möjligheten att ta in eller delegera en arbetsuppgift fanns i olika utsträckning. Hur man utförde sitt arbete hade cheferna större inflytande över, men det var inte lika klart vilka konsekvenserna kunde bli om arbetsresultatet inte blev som det var tänkt. Möjligheterna att påverka när arbetet skulle vara klart varierade en hel del. Även om flera chefer arbetade hemma, så är det tveksamt om detta är ett uttryck för inflytande, eller snarare ett exempel på hög arbetsbelastning och nödvändigheten att ta med sig arbetet hem för att få det lugn och ro som man inte fick på jobbet.

Hinder och svårigheter

Finns det organisatoriska hinder eller svårigheter att nå de mål som är uppsatta i arbetet? I ARIA-intervjun undersöker man hur tydliga målen är och vilka resurser som finns eller saknas för att kunna utföra sitt arbete med en acceptabel kvalitet och bli färdig i rätt tid utan att vara tvungen att jobba övertid. Hur ser resurserna ut vad gäller personal och deras

kompetenser, och får man det stöd man behöver från ledning, arbetskamrater och underställda eller från andra utanför den egna organisationen?

Finns det otydlighet i målen eller resursbrister visar resultaten från ARIA-intervjun vilka konsekvenser dessa hinder och svårigheter betyder för arbetet.

Tidspress och tidsbundenhet

Tidspress är ett svårfångat och värdeladdat begrepp. För att pröva graden av chefers tidspress bedömer ARIA-metoden om det finns ”luft i systemet” i chefens arbete.

I vilken grad finns det marginaler att ta en paus från det som ingår i det egna arbetet utan att man måste ta igen det med övertid? I projektet hade de flesta chefer ett tidspressat arbete. Var fjärde chef bedömdes dessutom inte ha några möjligheter att ta en paus i det egna arbetet utan att man måste ta igen det vid ett annat tillfälle.

Begreppet ”tidsbundenhet” vill fånga hur schemalagt och låst arbetet är i tid samt vilken betydelse det har på arbetets resultat. Många chefer var tidsbundna till olika möten eller deadlines för rapportering, men det varierade om denna tidsstruktur bidrog till att chefen kunde göra ett bra jobb eller inte.

Mentala krav och möjligheter i arbetet

I vilken mån får man använda sina kunskaper och erfarenheter i arbetet? Ingår det i arbetet att lösa nya typer av problem? Finns det uppgifter som just inte kräver något tankearbete alls?

Det är frågor som ställs med utgångspunkt att det är bra att i hög grad få använda sina kunskaper och erfarenheter och att ibland ställas inför utmaningar som innehåller lärande och ger chans till utveckling. Många chefer i Chefios-projektet har dessa möjligheter, men saknar ofta uppgifter som inte kräver tankearbete. I analogi med ett fysiskt ansträngande arbete där det måste skapas ett visst utrymme för fysisk återhämtning under ett arbetspass, bör det på motsvarande sätt ges utrymme för mental återhämtning i ett mentalt krävande arbete.

Chefios-projektets mål var att utveckla metoder för att underlätta utvecklingsarbete i olika typer av offentliga organisationer. Projektet drevs vid Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap vid Göteborgs universitet, mellan 2009-2013 och finansierades av Vinnova, Göteborgs stad, Västra Götalandsregionen, Göteborgs universitet, Previa och de fyra interventionsförvaltningarna i Ale, Alingsås och Borås kommuner samt Göteborg Vatten. Chefios står för Chefskap Hälsa Effektivitet Förutsättningar i Offentlig Sektor.

Måns Waldenström, forskare, leg psykolog och leg psykoterapeut, ansvarig för Arbetsinnehållsanalysen (ARIA).

”Konkret om mål, resurser, hinder och konsekvenser för arbetet”

– Det är perspektivet det handlar om, säger Måns Waldenström, psykolog och ansvarig för Arbetsinnehållsanalysen (ARIA) i Chefios-projektet.

ARIA har ett externt perspektiv på chefens arbete. Målsättningen är att på ett så objektivt sätt som möjligt beskriva en chefs arbete och skilja ut det från de värderingar som också finns, vad man gillar och ogillar i arbetet. Inte för att värderingar är oviktiga, tvärtom, men för att göra de olika aspekterna på arbetet tydligt.

ARIA utgår från vilka arbetsuppgifter en person har. Genom en intervju vill man få en tydlig bild av hur arbetsuppgifterna ser ut och vilka olika mål de har. Om en chef arbetar med personalfrågor, administration och verksamhetsfrågor vill intervjun genom konkreta beskrivningar få klart för sig vad chefen faktiskt gör och även hur mycket tid de olika uppgifterna tar.

– Ofta har vi redan en del faktauppgifter kring organisationen personen arbetar inom. Ibland kompletterar vi även intervjun med att följa arbetet på plats och ofta med någon intervju med någon överordnad. I vissa fall även med annan personal beroende på vilken fråga vi vill få svar på.

Resurser, hinder och möjligheter

Förutom att ta reda på vad en person gör, undersöker man med ARIA vilka resurser personen har till sitt förfogande, men också vilka hinder och svårigheter som finns för att personen ska kunna göra sitt jobb på ett acceptabelt sätt. Med dessa kunskaper beskriver ARIA konsekvenserna för arbetet när det gäller att uppnå de uppsatta målen.

Konsekvenserna måste bli tydligt och konkret beskrivna för att bli riktigt användbara för en ARIA.

Funnits i 15 år

– Den här typen av arbetsinnehållsanalys har funnits i över femton år och då framför allt använts i olika forskningsprojekt tillsammans med andra analysmetoder. ARIA kan också användas mer praktiskt på arbetsplatser till exempel för att komplettera enkäter vid kartläggningar av en arbetsplats, som en ram för utvecklingssamtal eller för anpassning av arbetet vid rehabilitering, säger Måns Waldenström.

– Chefios-projektet är ett exempel på att ARIA kan användas för att besvara både forskningsfrågor och bidra till utvecklingsarbete inom olika arbetsorganisationer. De enskilda ARIA-intervjuerna med cheferna blev en del av det material de olika interventionskommunerna kunde använda sig av i sitt utvecklingsarbete.

Genom en utvecklad intervjumetod kan den enskilda chefens arbetsvillkor kartläggas på ett objektivt sätt. För en långsiktigt hållbar arbetssituation krävs tydliga regler och en balans mellan resurser och mål.

Linda Wallin, doktorand vid Göteborgs universitet, har bland annat arbetat med ARIA.

”Verklighetens befattningsbeskrivning”

Arbetsinnehållsanalysen (ARIA) är verklighetens befattningsbeskrivning. Den ger en övergripande bild av det arbete som chefen de facto gör och de förutsättningar som är kopplade till det, inte en traditionellt subjektiv uppfattning om arbetet och de arbetsuppgifter som ingår i jobbet.

– Analysen ger en övergripande bild av arbetet, men den är så konkret att den tydligt synliggör både arbetsuppgifterna och omfattningen av dem. ARIA är ett bra underlag för diskussioner chefer emellan. I de samtal som våra chefer hade var det många som upptäckte hur olika arbetet såg ut trots att de hade likartade befattningar, säger Linda Wallin doktorand i projektet.

Det är inte ofta man får tillfälle att, tillsammans med en utbildad person, på djupet analysera sitt arbete. ”Hur mycket tid tar verkligen de möten jag har inklusive för- och efterarbete och resa till och från mötet?” ”Hur många minuter per dag ägnar jag mig åt personalfrågor, allt från löne- och utvecklingssamtal till att hjälpa medarbetare som har det svårt?”

Själva intervjun fick många chefer att börja reflektera över sitt uppdrag som chef och alla de uppgifter som man förväntas göra. En del av förväntningarna och arbetsuppgifterna var kanske både orealistiska och onödiga.

– Det är just i diskussionerna med exempelvis förvaltningschefen eller tillsammans med kolleger som olikheterna kommer fram. Fördelen med ARIA-metoden är att man till viss del kopplar loss arbetsuppgifterna från personen. Detta gör att det går enklare att resonera sig fram till eventuella förändringar av chefsuppdraget.

– Analysen visar också den totala arbetstiden och det kommer inte som någon större överraskning att chefer lägger ner många timmar på sitt arbete. I många fall på tok för många.

Arbetsuppgifter och arbetstid är två av flera faktorer som påverkar chefernas hälsa. Linda Wallin har även arbetat med kluster-analyserna som beskriver hur de arbetssituationer som finns i en organisation påverkar

chefernas hälsa. Även klustren kan ligga till grund för diskussion om varför det finns skillnader mellan olika organisationer.

Forskarna har inte kommit med generella förklaringar till orsakerna att chefernas arbetssituation skiljer sig så mycket åt utan enbart gett en beskrivning av läget, en ögonblicksbild, baserad på chefernas egna svar.

– Ett exempel är att klustren ger översikten medan ARIA och de andra analyserna kan bidra med exempel och tänkbara förklaringar. Ger ARIA en sprittrad bild av arbetet och visar att mängden arbete är stor kan detta vara en pusselbit. Det viktiga är att den blir synlig för då finns det möjlighet att påverka utformningen av arbetet.

Hela Chefios-projektet bygger på tidigare forskning och projektet har samtidigt gett upphov till nya frågor. I första hand vill forskarna undersöka om det går att uttala sig om vilka långsiktiga effekter olika arbetssituationer får, för exempelvis chefers hälsa och vilka faktiska orsaker som ger upphov till bra eller dåliga förutsättningar för att vara chef i offentlig sektor.

– Det som närmast står i tur är att vi ska utveckla en så kallad grupp-ARIA. Det innebär att vi lämnar den individuella intervjun och prövar vad som händer om en grupp chefer tillsammans får resonera sig fram till en ”verklig befattningsbeskrivning” av jobbet som chef.

Chefios-projektets grunddesign är en modell som kallas för ”survey – feedback intervention” vilket innebär att forskarna genomför en kartläggning och visar upp resultaten för ledningsgruppen i form av en spegling av verksamheten. De gör alltså inga värderingar av resultatet eller kommer med rekommendationer. När ledningsgruppen fått speglingen är det upp till dem att genomföra de förändringar de anser lämpliga. Forskarna studerar ledningsgruppernas arbete och mäter effekterna av det med hjälp av olika utvärderingsmetoder.

”Det jag gillar med Chefios är att det är byggt på vetenskaplig grund. När man jobbar med utveckling av en organisation är det så lätt att hoppa på tåget på än den ena stationen, än den andra. Med det menar jag att man gör diverse fristående insatser som inte hänger ihop och som inte har någon vetenskaplig förankring. Jag har arbetat som chef i 35 år och skillnaden mellan Chefios och allt annat jag gjort är just den vetenskapliga förankringen. När man undrar över varför vissa saker ser ut si eller så, kan man med Chefios arbetssätt säga att ”så här är det” för det baseras på forskningsresultat.

Chefios är struktur och ordning och reda. Det är viktigt för mig och jag ser programmet som en stor tillgång i min förvaltning.”

Förvaltningschef

Hur ser organisationen ut?

Chefios organisationsanalys skiljer sig från traditionella analyser. Den synliggör alla aktörer som på olika sätt agerar för att den dagliga verksamheten ska fungera och de aktörer som påverkar det strategiska arbetet. Den ger också en bild av hur aktörerna upplever kommunikationen mellan varandra. Slutligen visar den också de organisatoriska förutsättningarna som finns för att en chef ska kunna utföra sitt arbete.

Ledningsarbete präglas av ständiga förändringar inom organisationen. Ibland handlar det om större och planerade förändringar, andra gånger är det vardagsarbetets oplanerade och oförutsedda händelser som ledningsarbetet behöver anpassas till. Ledningsarbetet påverkas även av förändringar i organisationens omvärld. Ett exempel är ekonomiska kriser som har påverkat ledningsarbetet i många kommunala förvaltningar.

De krav och förhållanden som präglar ledningsarbetet är således inte konstanta. Chefios-projektet har genomfört organisationsanalysen i syfte att studera vilka förutsättningar organisationen ger chefen för att åstadkomma en välfungerande verksamhet med en hållbar arbetssituation i denna föränderliga miljö. Organisationsanalysen har visat på en del redan kända och en del mindre kända skillnader mellan de verksamhetstyper som ingår i Chefios-projektet.

Tidigare forskning

Om alla nivåer i en organisation har samma syn på verksamheten och det finns en förståelse mellan de olika nivåerna ökar möjligheterna att de konkreta arbetsuppgifterna ute i verksamheterna står i samklang med de övergripande målen. Detta visar tidigare forskning.

Saknar man som chef möjlighet att binda ihop mål och medel med de konkreta arbetsuppgifterna i verksamheterna kan individer lämnas ansvariga för att utföra uppgifter med otillräckliga medel. Det är inte enbart chefer på lägre organisatoriska nivåer som kan få problem om det saknas en gemensam syn på organisationens förutsättningar. Chefer på högre ledningsnivåer kan i sådana situationer sakna relevanta fakta för korrekta ledningsbeslut.

Hur gjordes Chefios organisationsanalys?

Organisationsanalysen studerar hur organisationen skapar gemensamma referensramar för händelser och förutsättningar i organisationen. Forskarna har studerat hur sociala relationer mellan organisatoriska nivåer är organiserade. Tillgång till sociala relationer

kan organiseras genom formella mötesarenor, exempelvis regelbundna möten. Men de sociala relationerna kan också vara informellt organiserade. Exempelvis kan personer på olika organisatoriska nivåer träffas i lunchrummet eller i korridoren. Denna form av sociala relationer underlättas av att chef och medarbetare har sin arbetsplats på samma adress. Tanken med organisationsanalysen är att ge en spegling av vilka förutsättningar och möjligheter en organisation skapar för ledningsarbetet.

I organisationsanalysen studerades också vilken typ av kommunikation som präglar de sociala relationerna. För att skapa en gemensam syn mellan organisatoriska nivåer på organisatoriska förutsättningar och vardagsarbetets händelser behöver kommunikationen innehålla såväl diskussioner om mål och medel som de konkreta arbetsuppgifterna och händelserna i verksamheterna.

Metoden

Speglingarna av organisationen och hur den skapar en gemensam förståelse för organisationens förutsättningar och aktiviteter grundar sig i intervjuer med representanter för olika organisatoriska nivåer: kommunstyrelsen, förvaltningens nämnd, förvaltningschef, verksamhetschef och enhetschef. Förutom intervjuer på dessa nivåer har forskarna också intervjuat ekonomer inom förvaltningen och på kommunledningsnivå samt utvecklingsstrateger och nämndsekreterare inom förvaltningen.

Detta är en förenklad bild av kommunikationsvägarna i en förvaltning, bilden ger också en indikation på kvaliteten i kommunikationen. Två aktörer som har en heldragen linje kommunicerar regelbundet och diskuterar såväl övergripande frågor som konkreta problemställningar. Tunna streckade linjer mellan två aktörer beskriver en bristande kommunikation.

Denna schablonbild visar en organisation där den strategiska nivån och den operativa nivån har en bristande kommunikation, en sk getingmidja. Konsekvenserna blir att de bägge nivåerna har bristande kunskaper och förståelse för varandra.

Speglingarna grundar sig också i enkäter och statistikuppgifter som har samlats in av de lokala projektledarna i de fyra kommunerna. Därtill har man genomfört telefonintervjuer i samtliga jämförelseförvaltningar. I vissa organisatoriska aspekter går det därför att göra jämförelser mellan flera olika verksamhetstyper.

Organisationsanalysens frågor rör organisering av formella och informella möten, typ av kommunikation på dessa möten samt organisatoriska förutsättningar för att ha en social relation mellan nivåer. Exempelvis tillgång till stödresurser, i form av administrativt stöd och hur organisationens nivåer är lokaliserade i förhållande till varandra. Uppgifter om antalet medarbetare per chef, medarbetarnas utbildning, sjukfrånvaro och personalomsättning har också samlats in. Frågor om hur budget och uppdrag hanteras har också synliggjort hur sociala relationer är strukturerade och vilken typ av kommunikation som förekommer mellan organisatoriska nivåer.

I analysen klassificeras sociala relationerna och deras innehåll som stark, medel eller selektiv (svag) relation, eller ingen relation alls. För att klassificeras som en social relation måste båda parter ”se och höra” varandra. Parterna måste också kunna föra en diskussion där båda har möjlighet att delta aktivt. En social relation förekommer alltså inte när två parter vistas i samma rum utan att interagera med varandra, exempelvis vid ett större informationsmöte där alla förvaltningens chefer deltar och i huvudsak enbart lyssnar på information från ledningen. (En stark, medel och selektiv relation beskrivs nedan.)

En central uppgift för organisationsanalysen har varit att hitta mönster avseende sociala relationer mellan organisatoriska nivåer. Organisationsanalysen i respektive förvaltning visar därmed hur sociala relationer är organiserade och vad de innehåller för typ av kommunikation. Ett centralt steg i metoden har också varit att återföra dessa bilder till de studerade organisationerna

Definitioner

STARK RELATION är en ömsesidig relation. Här anser två olika organisatoriska nivåer att det finns regelbundna och frekventa – såväl formellt organiserade som informella sociala relationer - mellan dessa två nivåer. Innehållet i kommunikationen handlar om mål, medel och det konkreta vardagsarbetet. Parterna pratar på ett konkret sätt om det som händer i verksamheten och har också kännedom om varandras uppgifter och problem. Tre kriterier utgör en stark relation i detta sammanhang:

1. Sociala relationer mellan nivåerna är regelbundna och frekventa.
2. Parterna på olika organisatoriska nivåer pratar om mål, medel och den konkreta verksamheten. Parterna har viss kännedom om varandras uppgifter och problem.
3. Det finns en ömsesidig förståelse för den sociala relationens tidsliga och innehållsmässig styrka.

MEDELRELATION är också en ömsesidig relation. Två organisatoriska nivåer redogör också här för att det finns regelbundna och frekventa – såväl formellt organiserade som

informella sociala relationer – mellan dessa nivåer. Det som skiljer en medelrelation från en stark relation är innehållet i kommunikationen. Innehållet i kommunikationen handlar om mål och medel. Den konkreta verksamheten berörs på ett, i jämförelse med en stark relation, övergripande sätt. Tre kriterier utgör en medelrelation i detta sammanhang:

1. Sociala relationer mellan nivåerna är regelbundna och frekventa.
2. Parterna på olika organisatoriska nivåer pratar om mål och medel. Den konkreta verksamheten benämns övergripande.
3. Det finns en ömsesidig förståelse om att den sociala relationens tidsliga och innehållsmässiga styrka.

I en **SELEKTIV RELATION** kan, en eller båda nivåer sakna tillgång till sociala relationer med den andra organisatoriska nivån eller sakna aspekter av innehållet i kommunikationen. Den sociala relationen är inte lika frekvent som medel och stark relation. Innehållet i kommunikationen handlar om mål och medel. Den konkreta verksamheten berörs mycket övergripande, ibland saknas diskussioner om den dagliga verksamheten. En eller båda nivåer kan undanhålla viss information. Detta innebär att parterna kan sakna kännedom om varandras uppgifter och problem. Tre kriterier utgör en selektiv relation i detta sammanhang:

1. Sociala relationer mellan nivåerna är regelbundna men inte frekventa.
2. Parterna på olika organisatoriska nivåer pratar om mål och medel. Den konkreta verksamheten benämns övergripande, ibland inte alls. Parterna saknar väsentlig kännedom om varandras uppgifter och problem.
3. Det kan saknas en ömsesidig förståelse om den sociala relationens tidsliga och innehållsmässiga styrka.

Till vänster, Tina Forsberg Kankkunen, forskare och fil dr, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet Till höger John Ylander, ek dr. Senior organisations- och managementkonsult. De har båda arbetat som ansvariga för organisationsstudien samt med utveckling, bearbetning och rapportering av resultaten i Chefios-projektet.

”Alla har olika bilder”

För att över huvud taget kunna starta ett förändringsarbete i en organisation måste medlemmarna ha likartade bilder av såväl hur verksamheten fungerar som vilket uppdrag den har. Så är det inte alltid.

En organisation kan beskrivas på många olika sätt och varje medarbetare har en egen bild av sin organisation. Ett av syftena med organisationsanalysen har varit att försöka presentera en bild av en verksamhets organisation som alla känner igen.

– När vi presenterade resultatet av organisationsstudien gav den en bild som var summan av alla bilder som framkom under våra samtal, säger John Ylander en av forskarna bakom studien. Ingen i ledningsgruppen kände exakt igen sin bild, men den var tillräckligt bra för att ligga till grund för en gemensam diskussion. Eftersom alla organisationer är mer eller mindre komplexa finns det inte heller en enda ”sann” bild och John tar ett exempel.

– Den strategiska nivån kanske tar ett initiativ som på ett eller annat sätt ska gynna cheferna på verksamhetsnivå, medan dessa upplever samma initiativ som ytterligare en börda. Det är här som kommunikationsstrukturen och kvaliteten i kommunikationen kommer in.

Dela värld

En väl fungerande kommunikation ligger till grund för en organisations kapacitet att förstå problemen ute på olika nivåer och kraft att utveckla organisationen.

– Vi har använt uttrycket ”dela värld” när vi arbetat med ledningsgrupperna vilket innebär att alla i gruppen har samma bild av verksamhetens förutsättningar samt har gemensamma föreställningar och bilder. Det är först då som man har möjlighet att gemensamt gå framåt.

Cheferna fick svara på frågor om sina arbetsuppgifter, vilka befattningar som de behövde kommunicera med för att kunna

” I och med att vi talade med flera personer gav de samtidigt en mångfacetterad bild av kommunikationen. I extremfallet kunde en chef säga att han hade en tydlig och bra kommunikation med sin nämndordförande medan han knappt visste vem det var.”

utföra sitt arbete och bedöma kvaliteten i kommunikationen. Slutligen framträdde en bild av vem som kommunicerar med vem och hur väl kommunikationen fungerade.

– I och med att vi talade med flera personer gav de samtidigt en mångfacetterad bild av kommunikationen. I extremfallet kunde en chef säga att han hade en tydlig och bra kommunikation med sin nämndordförande medan nämndordförande knappt visste vem den chefen var. Det är ett exempel på hur olika bilder man kan ha i en och samma organisation.

Många faktorer påverkar hur en organisation fungerar

Många faktorer måste samspela för att det ska bli en bra kommunikation. Forskarna i Chefios organisationsstudie har varit inriktade på att identifiera de organisatoriska förutsättningarna för en framgångsrik kommunikation.

– I en kommun måste det finnas förutsättningar på alla nivåer för att flödet av information ska kunna löpa fritt säger Tina Forsberg Kankkunen.

I Chefios-projektet identifierades en rad förutsättningar och forskarna konstaterade att det fanns stora skillnader mellan olika typer av förvaltningar. Detta var en av förklaringarna till varför chefernas förutsättningar var så olika.

– Ta exemplet med chefskvoter. Givetvis är det mycket enklare att kommunicera med sina medarbetare om de bara är 10-15 stycken i jämförelse med förvaltningar där chefen har 35-40 underställa. Detta är ett exempel på en organisatorisk förutsättning som, för det första, alla måste vara medvetna om och, för det andra, vara beredda att diskutera om man vill utveckla verksamheten.

Organisatoriska förutsättningar

Det identifierades fler organisatoriska förutsättningar som har med chefskvoten att göra, exempelvis den geografiska placeringen. Det blir stora skillnader i kommunikationen om chefen ska sätta sig på cykeln och trampa iväg fem kilometer för att träffa personalen vid en enhet istället för att gå en trappa ner i kommunhuset.

Ytterligare en förutsättning som skilde sig mycket mellan olika typer av förvaltningar var tillgången till administrativt stöd. Om chefen måste ägna mycket tid åt att hantera olika administrativa rutiner blev det mindre tid över till att kommunicera med såväl medarbetarna som cheferna högre upp.

”I en kommun måste det finnas förutsättningar på alla nivåer för att flödet av information ska kunna löpa fritt.”

Kommunikationen med alla nivåer är viktig för såväl den enskilda enhetschefen som för organisationen i stort. Ska kommunikationen fungera måste det finnas arenor där kommunens olika aktörer träffas.

– Vi tittade på vilka arenor som enhetscheferna hade där de kunde möta både politiker och tjänstemän på olika nivåer. Vi studerade vilka som möttes på dessa arenor och vad som diskuterades. Återigen blir skillnaderna stora om en gruppering eller arena, består av många eller få personer. Ännu ett ett exempel på en organisatorisk förutsättning, säger Tina Forsberg Kankkunen.

Prata verksamhet

Tina Forsberg Kankkunen och John Ylander kartlade också tillsammans med sina kolleger vad som diskuterades på de olika arenorna. En frågeställning som var central var förhållandet mellan budget och verksamhet. Fanns det en ömsesidig, förtroendefull dialog mellan parterna om hur man ska balansera verksamheten med den givna budgeten, ansågs det som en kvalitativt värdefull organisatorisk förutsättning. Detta gällde både för att den enskilda enhetschefen skulle kunna utföra ett gott arbete som för att nivåerna högre upp i hierarkin skulle få relevant information om verksamheten.

– Detta blev en form av kvalitetsmått på kommunikationen. På så sätt kunde vi presentera både kartbild av de olika organisatoriska förutsättningarna och vilken kvalitet det var på kommunikationen. Det finns en kvalitativ styrka i att arbeta såhär för det skapar förutsättningar för att fler vet mer om hela verksamheten. Det blir tydligare hur verksamheten hänger ihop och det involverar fler som får vara med och påverka.

Fri 00:00

Hur ligger verksamheten till?

Idag är det mycket vanligt att kommuner använder sig av så kallade nyckeltal och öppna jämförelser för att mäta de egna verksamheterna mot andra kommuners eller förvaltningars. Dessa nyckeltal samlas ofta in av externa tillsynsmyndigheter eller specialistfunktionerna inom kommunen. Ofta är det brukarnas bedömningar av till exempel hur tryggt vårdhemmet är, eller hur god skolmaten är, som eftersträvas. Vilka förutsättningar dagens chefer har att leverera en välfungerande verksamhet, och hur de själva bedömer verksamhetens prestation, det var vad forskarna ville ta reda på.

Oavsett vilken typ av verksamhet som bedrivs produceras alltid något, det kan vara rent vatten, vårdtimmar eller betyg i en skola. Den operativa chefen har i detta sammanhang en nyckelroll som måste se till att verksamheten är kostnadseffektiv, håller en god kvalitet, att den kort- och långsiktiga planeringen av verksamheten fungerar och att arbetsmiljön är god för de anställda.

Verksamhetsstudiens huvudfokus var att studera hur förutsättningarna för cheferna såg ut för att kunna utföra uppdraget på ett hållbart och effektivt sätt. För det första var det intressant att fråga cheferna själva hur de själva uppfattade sin verksamhet. Forskarna samlade även in data från olika öppna jämförelser för att kunna jämföra interventionsförvaltningarnas resultat med andra förvaltningar och kommuner runt om i landet. Därtill jämfördes kommunerna och förvaltningarna utifrån en rad olika parametrar; bland annat graden av omorganisation och dess påverkan på personalen, personalsammansättning, personalhälsa och innovation och utveckling.

Samla in data – olika instrument och flera nivåer

På kommunnivån baserades analyserna på data från öppna jämförelser, om hur de enskilda kommunerna låg till när det gäller äldreomsorg, hemtjänst, funktionshinder, barnomsorg, förskola/skola och teknisk service. Eftersom öppna jämförelser rapporteras på ganska många olika sätt beroende på typ av verksamhet, byggde återrapporteringen i Chefios-projektet i denna del på skräddarsydda analyser av de enskilda förvaltningarnas resultat. Därtill studerades förändringsarbete och innovativa inslag i det kommunala arbetet med hjälp av resultaten från frågeundersökningen Kommunal organisationsförändring, nya organisationsformer och innovation (KOMINNOVA), som riktats till ledande politiska, administrativa och fackliga företrädare inom Sveriges 290 primärkommuner vid tre tillfällen: 2004, 2008 och 2012.

På organisationsnivån analyserades hur de enskilda förvaltningarna låg till när det gäller organisatoriska förutsättningar såsom utbildningsnivå, personalhälsa (sjukskrivning), utvecklingspotential och chefsrörlighet. Dessa uppgifter samlades in med hjälp av en enkätundersökning bland företrädare för Chefios-projektets samtliga deltagande förvaltningar.

På chefsnivån analyserades svaren på den enkät som utgick till alla de chefer som ingick i Chefios -projektet. Svaren sammanställdes i olika index över hur väl de enskilda verksamheterna fungerar. Ett första index beskriver organisationens inre förutsättningar för chefen att göra ett gott jobb vad gäller den löpande operativa verksamheten, arbetsmiljöarbete med mera. Ett andra index fångar hur cheferna bedömer de yttre organisatoriska förutsättningarna som rör administration och budgetarbete, samt i vilken grad de upplever att brukarnas behov blir tillgodosedda. Ett tredje index visar chefernas generella organisatoriska kapacitet, och gäller ett flertal av de åtaganden som rör ekonomi-, personal- och verksamhetsansvar. Det verksamhetsjämförande indexet beskriver dessutom i vilken grad cheferna uppfattar hur väl den egna verksamheten presterar i förhållande till andra, motsvarande verksamheter.

Nyttan med verksamhetsstudien

När uppgifterna analyserats och sammanställts, återrapporterades de till interventionsförvaltningarnas ledningsgrupper. Forskarna diskuterade tillsammans med cheferna hur de enskilda verksamheterna fallit ut i de olika dimensionerna. Återrapporteringsmodellen erbjöd en möjlighet att jämföra externa skattningar av verksamhetens prestationer med chefernas egna bedömningar av hur väl verksamheten fungerade. Detta ger ett mer nyanserat perspektiv som även omfattar organisatoriska förutsättningar.

Att på detta sätt belysa verksamheten utifrån olika perspektiv bidrar till en djupare förståelse för varför det ser ut som det gör. Exempelvis skulle en stor omsättning bland rektorer, omfattande organisationsförändringar och hög sjukfrånvaro bland lärarna kunna bidra till att förklara försämrade betygsnivåer i kommunens skolor. Eller så skulle en förvaltning som kännetecknas av goda förutsättningar för cheferna att göra ett gott jobb kunna förklara varför personalhälsan är god, och så vidare. Med dessa uppgifter kan förändringar studeras över tid. För liknande komplexa sambandsanalyser krävs dock fördjupade studier.

Stefan Szücs, forskare och docent,
Göteborgs universitet,
ansvarig för verksamhetsstudien.

”Vad är en väl fungerande verksamhet, och hur mäter, jämför och analyserar vi den?”

Har verksamheten blivit mer effektiv? Frågan kommer ständigt upp och är alltid lika svår att besvara. Verksamhetsstudien har utvecklat verktyg för att både kunna beskriva hur en verksamhet presterar och kunna göra jämförelser med andra verksamheter.

Ett allt större intresse inom offentlig sektor har riktats mot att samla in, analysera och utvärdera information om olika verksamheters resultat och förutsättningar när det gäller att prestera och leverera högkvalitativ service. Men vad är egentligen välfungerande verksamhet inom offentlig sektor, och hur mäter vi, jämför och analyserar vi den? Chefios verksamhetsstudie har fokuserat på dessa frågor och till vissa delar har det varit ett pionjärarbete. Den enkla frågan ”hur ligger verksamheten till?” fick styra arbetet i att ta fram en modell för detta.

– Det tog ett tag innan de olika komponenterna utkristalliserade sig, säger Stefan Szücs, docent i statsvetenskap och ansvarig för verksamhetsstudien. Nästa steg blev att utveckla metoder för att kunna mäta, jämföra och analysera dessa.

Innovativ

Tre centrala komponenter har identifierats som betydelsefulla för att kunna förstå under vilka villkor som en organisation, och dess chefer, presterar och kan leverera välfungerande verksamhet: innovativitet, produktivitet och effektivitet.

Begreppet innovativitet har använts i många olika sammanhang, men här handlar det om en unik utvecklingsförmåga som utgår från den egna organisationens möjligheter och förutsättningar. Men det måste finnas ett visst mått av nytänkande för att betrakta utvecklingsarbetet som innovativt.

Det räcker ofta inte med att anamma en framgångsrik modell eller att ta grannkommunens idéer och implementera dem i den egna organisationen.

Det är särskilt viktigt att ta vara på de möjligheter och förutsättningar som faktiskt finns, men som man kanske inte alltid ser själv. Delaktighet och tydlighet utgör två grundförutsättningar för det kommunala utvecklingsarbetet i dessa sammanhang.

Produktivitet handlar om hur mycket man producerar oavsett om det handlar om kommunalt vatten eller vårdtimmar, medan effektivitet beskriver på vilket sätt man producerar varorna eller tjänsterna, och ytterst att brukarna och övriga kommuninnevånare är nöjda med servicen.

Chefernas egna uppfattningar

Att hitta begrepp som beskriver de organisatoriska förutsättningarna var det första steget, nästa blev att försöka hitta metoder som på olika sätt beskriver effektivitet och produktivitet.

– Vi kan enligt den utvecklade modellen jämföra produktivitet både via objektiva uppgifter, som nyckeltal, och genom subjektiva mått vilka bygger på ansvariga chefers uppfattningar om deras förutsättningar när det gäller att uppfylla olika verksamhetsåtaganden. Ibland kombineras dessa metoder i praktiken, t.ex. vid olika typer av öppna jämförelser. Effektivitet kan på liknande sätt analyseras via subjektivt baserade mått, exempelvis med hjälp av brukarundersökningar, och genom evidensbaserade metoder, säger Stefan Szücs.

Tre kameror

Man skulle kunna likna begreppen innovativitet, produktivitet och effektivitet som tre kameror som beskriver en organisation från tre olika håll. Var och en ger kamerorna en bild av organisationens förutsättningar, alla bilderna är i bästa fall riktiga, men tillsammans ger de en mer komplett och sanningsenlig bild av verksamhetens förutsättningar och resultat. Verksamhetsstudien, som inom ramen för Chefios-projektet också vilar på tidigare forskning, har även lagt grunden för fortsatta studier. Man kan säga att projektet ritat kartan genom att identifiera och definiera begreppen innovativitet, effektivitet och produktivitet, samt utvecklat metoder för att analysera dessa när det gäller verksamhetens förutsättningar och resultat.

– Nästa steg blir att i ett nytt projekt studera vilka effekter olika förändringar får för personalens välbefinnande och hälsa över längre tidsperioder. Exempelvis vilka effekter en större omorganisation eller införandet av nya organisationsformer får.

Fyra sätt att jämföra och utvärdera kommunala verksamheter.

		Kvalitetsbedömning	
		Produktivitet	**Effektivitet**
Bedömnings-perspektiv	Objektivt	Nyckeltal	Evidensbaserad metod
	Subjektivt	Chefs-/ ledaruppfattningar	Brukar-/ medborgar-undersökningar

Lisa Björk, doktorand vid Göteborgs universitet, har bland annat arbetat med verksamhetsstudien.

”Chefernas egna bedömningar är mycket viktiga!”

– Nu har vi vetenskapligt bearbetade mått som dels ger en bild av vilka organisatoriska förutsättningar chefer har för att göra ett gott arbete, dels av hur verksamheten presterar. Båda måtten är framtagna för att olika kommunala verksamheter ska kunna jämföras med varandra över tid, säger Lisa Björk, doktorand i Chefios-projektet.

Den femgradiga skalan bygger på ett 15-tal frågor som cheferna får svara på. Och att det är cheferna själva som bedömer sin egen verksamhet är en av grundbultarna i det inifrånperspektiv som forskarna tillämpar.

Att mäta prestationer i offentlig sektor har förekommit under lång tid men Lisa Björk påpekar att det oftast har skett ur ett ovanifrånperspektiv, där tillsynsmyndigheter och andra organisationer begär in uppgifter från kommunerna som de sedan bearbetar och sammanställer.

– Det är absolut ingen motsättning mellan de två perspektiven, meningen med ett inifrånperspektiv är att kombinera ofta ganska trubbiga prestationsmått med en bild av vilka förutsättningar cheferna har att göra ett gott arbete. Att låta cheferna själva bedöma hur deras verksamhet presterar kompletterar traditionella nyckeltal och andra mått. På så sätt framträder en mer komplett bild av hur verksamheten fungerar som kan ligga till grund för gemensamma diskussioner.

Kräver mycket tid

Resultaten från de traditionella mätningarna, som görs av olika aktörer, är ibland svåra att koppla samman vilket gör att bilden av verksamheten blir mycket splittrad. Insamling och överföring av information tar mycket tid i anspråk från chefer och administratörer, särskilt i förhållande till att de själva inte alltid vet vad de får ut av detta arbete. Det går inte heller att jämföra de organisatoriska förutsättningarna och en verksamhets prestation med andra verksamheter.

Ett exempel är elevernas betyg som regelbundet samlas in och som på ett sätt beskriver hur väl en kommuns skolverksamhets fungerar, men de säger inget om hur förutsättningarna ser ut för att leda och organisera skolverksamheten i kommunen. Genom att genomföra en kartläggning med hjälp av de metoder som Chefios-projektet utvecklat kan dessa förutsättningar både mätas och även brytas ner i hur verksamhets-, budget- och personalarbetet fungerar. Ett resultat som framkommit är att det finns ett samband mellan de tre ansvarsområdena, fungerar ett område bra fungerar även de andra bra.

Nyckelroll

Den operativa chefen har en nyckelroll i organisationen. Han eller hon ska omvandla den strategiska nivåns planer till konkret verksamhet inom budgetramen, med en personal som mår bra och en effektiv verksamhet. En chef som har bra förutsättningar skapar även bra förutsättningar för sin personal att trivas på jobbet och leverera bra service.

Grunden är att en chef har fullt ansvar för sin budget, verksamheten och sin personal. Frågorna som cheferna fått svara på handlar mycket om hur väl arbetet fungerar på dessa områden. En fråga att ställa sig är hur sanningsenliga chefernas egna bedömningar av verksamheten är.

– Det är viktigt att påpeka att när vi gör kartläggningarna frågar vi alla chefer i en verksamhet och det har visat sig att deras bedömningar ger en samstämmig bild av hur väl verksamheten fungerar.

I kartläggningen ingår även en del data från centrala undersökningar, exempelvis brukarundersökningar där brukarna får ge sin bild av verksamheten.

Index

Det Lisa Björk och hennes kollegor gjort är att sammanställa chefernas bedömningar till index med en skala mellan 1-5. Resultatet har blivit två index, ett som beskriver hur bra chefernas förutsättningar är för att utföra sitt arbete och ett annat som beskriver hur bra en organisation presterar.

Det går att använda indexen på två sätt, dels kan mäta förändringar över tid, dels kan man jämföra chefers förutsättningar inom helt olika typer av verksamhet.

– Vi kan alltså se skillnader i chefers förutsättningar mellan exempelvis en teknisk förvaltning och en skolverksamhet, säger Lisa Björk. Utifrån dessa skillnader kan kommunen diskutera orsakerna och eventuellt genomföra förändringar. Ur ett forskningsperspektiv är det också intressant att studera orsak och verkan och detta kommer vi att göra i framtiden.

Det går även att se hur förutsättningar och prestationer utvecklas över tid, men dessa förändringar sker långsamt, men med hjälp av den här typen av kartläggningar skulle man kunna se effekter av resurstillskott, neddragningar eller omorganisationer.

Faktorer som skapar dåliga arbetsförhållanden

Ekonomin som enda mål för verksamheten. ”En budget i balans…”

Decentraliserad problemlösning, till exempel hur verksamheten ska lösas med minskade resurser

Semiformell maktstruktur med gruppledare eller samordnare som har ansvar men små befogenheter

Kortsiktig passiv strategi för problemlösning, ”ad-hoc-lösningar” istället för att bryta mönster

Diffust kollektivt ansvar, ”allas ansvar” som lätt blir ingens ansvar

De anställda har en strategi att ta **personligt ansvar**

Faktorer som skapar bra arbetsförhållanden

Ekonomi och **kvalitetsmål** för verksamheten

Resultatmätning av mätbara mål

Formell beslutsstruktur

Chefen skapar genomförbara **strukturella lösningar på konkreta problem** i arbetsuppgifterna

Interorganisatoriska lösningar

Individanpassad arbetsfördelning

Tydlig ansvarsfördelning

Arbetsgruppen tar gemensamt ansvar för att avgränsa och genomföra arbetet

Källa: Waldenström, Härenstam, 2006.

Varför har vissa förvaltningar genomfört ett mer omfattande förändringsarbete än andra?

En offentlig förvaltning är en komplex organisation. Det finns många aktörer och processerna i verksamheten går in i varandra. Att bedriva ett utvecklingsarbete i denna miljö är komplicerat, men det går.

Det finns flera olika sätt att studera hur en organisation arbetar. I processtudien beslöt forskarna att både studera ledningsgruppernas arbete och till viss del delta i själva processen. Detta är ett typiskt förhållningssätt när man studerar så kallade komplexa system. Det är inte möjligt för forskarna att studera den framväxande ordningen i ett förändringsarbete i komplexa sammanhang utan att själva, till viss del, vara en del av detsamma. För forskarna var det viktigt att hitta en balans mellan att delta i processen och samtidigt stå utanför och betrakta vad som hände.

I samband med kartläggningarna fanns det tydliga roller; forskarna samlade in data, analyserade och presenterade resultaten. Därefter var det ledningsgruppernas ansvar att genomföra ett utvecklingsarbete. I processtudien hade forskarna en något mer aktiv roll, dock utan att gå in och styra processen.

Tidigare forskning

Hela upplägget byggde på kunskap om den goda organisationen. Detta innebar att forskningen å ena sidan pekade på kända aspekter av chefers förutsättningar som har betydelse, å andra sidan underlättade processen i riktning mot kända aspekter av den goda organisationen.

Designen av processtudien innebar att arbetet med kartläggningen även innehöll medvetandegörande insatser. I alla kartläggningsinstrumenten fanns delar som beskrev såväl det individuella perspektivet som ett verksamhetsperspektiv. Detta för att kunna gå från ett individperspektiv till ett verksamhetsperspektiv. Processen kan sägas gå inifrån och ut. Detta noterades också vid flera tillfällen, det vill säga att de första reaktionerna vid återrapporteringarna hade ett individuellt perspektiv, till exempel ”Vem kan ha så dåliga arbetsförhållanden?” för att senare skifta till ett mer verksamhetsorienterat fokus, till exempel ”Vår mötesstruktur gör arbetet ineffektivt.”

De lokala projektledarna blev också en viktig del i upplägget. De blev involverade tidigt, bland annat genom att de utbildades i ARIA-modellen och genomförde intervjuer i den egna organisationen. Därigenom kom de lokala projektledarna tidigt att bära en

djup förståelse för Chefios-perspektivet. De lokala projektledarnas roll kom att visa sig ha stor betydelse för det fortsatta förändringsarbetet genom att de via sin gränsöverskridande position kunde fungera som översättare gentemot sin egen organisation men även gentemot forskarna.

När det gäller processtudiens informationsinsamling kom de lokala projektledarna att ha en central funktion även då de skrev dagbok, lämnade ut enkäter, samlade in olika typer av information och beskrev återkommande processen i deras förvaltningar vid gemensamma möten med forskarna. Dessutom deltog de i ledningsgruppernas möten samt såg till att handlingsplaner gjordes och genomförde utvärdering av handlingsplanerna.

Processtöd

För att studera utvecklingen i de olika förvaltningarna ingick en forskare som fick ansvaret för processtudien. Denne kunde därigenom ha en överblick över samtliga aktiviteter i organisationerna. Dessutom tillsattes ytterligare en forskare som så kallad processtödjare med en påskjutande roll i förändringsprocesserna ute i förvaltningarna. Dessa två kom främst att arbeta via de lokala projektledarna, men de gjorde också insatser på begäran i en del organisationer för att stödja förändringsarbetet.

En viktig ingrediens i förändringsarbetet var att forskarna efter kartläggningens genomförande lämnade till organisationerna att själva välja vad och hur man ville arbeta med sitt förändringsarbete. Man kan säga att forskarna på ett sätt lämnade scenen. De fanns dock kvar genom samarbetet med de lokala projektledarna. Forskarna var dessutom med vid det avslutande arbetsmötet och därefter även vid den avslutande återrapporteringen av hela projektet. Vid dessa tillfällen fick forskarna veta hur utvecklingen fortsatt i de olika organisationerna.

Kända faktorer

Samtliga förvaltningar som deltog i Chefios-projektet genomförde olika typer av förändringar som ett resultat av forskarnas kartläggningar. Forskarna följde ledningsgruppernas utvecklingsarbete för att studera hur de arbetade och vad resultatet blev av deras arbete. Skillnaden mellan de olika förvaltningarna var stora och bakom skillnaderna kunde forskarna identifiera såväl kända som okända faktorer. Från tidigare forskning, vilket bekräftades i Chefios-projektet, identifierades följande kända faktorer, från den högsta ledningen till den operativa nivån.

• Förankring och legitimitet av projektet
För att ett utvecklingsprojekt ska bli framgångsrikt och upplevas legitimt måste det vara en integrerad del i verksamheten, därför måste projektets upplägg och tankarna bakom förankras såväl horisontellt som vertikalt.

• Projektets design i form av survey-feedback forskning med processtöd.
Designen innebär att forskarna gör olika typer av kartläggningar som de återkopplar till ledningsgrupperna. I Chefios-projektet ingick även att stödja förändringsprocessen under ett år.

- **tt organisationerna själva ägde förändringsarbetet**

Forskarna beskrev de organisatoriska förutsättningarna som fanns för varje ledningsgrupp, men gav varken råd om vad de skulle göra eller deltog aktivt i förändringsarbetet. Ansvaret för förändringsprocessen fanns i organisationen.

• Den lokala projektledarens roll, handlingsutrymme och översättande funktion

I överenskommelsen mellan Chefios-projektet och förvaltningarna fanns att varje förvaltning skulle finansiera en lokal projektledare på ca 25%. Hur den lokala projektledare agerade (beroende på vilket handlingsutrymme denne fick) var av betydelse för förändringsprocessen.

• Förväntningars betydelse

Ju högre förväntningar desto bättre resultat. En förändring i hur höga ens förväntningar var, visade sig starkt kopplat till om projektet kändes relevant och gav effekt. Ju bättre resultat desto mer steg förväntningarna, eller blev kvar på en hög nivå. Ju sämre effekt desto mer sjönk förväntningarna. Allmänt kan sägas att förväntningarna hos cheferna var relativt höga inledningsvis.

• Pedagogiskt väl utformad återrapportering

Återrapporteringarna, då resultaten av de fyra kartläggningarna presenterades, blev starten för förändringsarbetet. Det gällde att tydligt, enkelt, med väl valda bilder och texter och på kort tid presentera resultaten av omfattande kartläggningar och analyser.

• Hur man arbetade i ledningsgrupperna
– om flertalet var engagerade eller enbart någon enstaka eldsjäl

En konsekvens av ett brett förankringsarbete blev att stora delar av ledningsgruppen engagerade sig i förändringsprocessen. Motsatsen blev att ansvaret vilade på någon enstaka person vilket gjorde arbetet mycket sårbart.

• Faktorer i omvärlden, samhället eller kommunen, som kan påverka organisationens arbete

Faktorer som den egna organisationen inte kan påverka (till exempel val, ekonomiska kriser i omvärlden, beslut högre upp i organisationen) kunde få avgörande positiv eller negativ påverkan på förändringsarbetet.

Nya fynd

Ovanstående faktorer är kända från forskningen sedan tidigare. Genom att studera ledningsgruppernas arbete kunde forskarna observera hur faktorerna påverkade varandra. Man fann en del specifika företeelser som kom att ha värde för arbetet med förändringsprocessen. Genom att kontinuerligt följa ledningsgruppernas arbete upptäckte forskarna:

- Förankringen av projektet pågick under hela arbetet. Mest märktes detta då kartläggningen visade på företeelser som kändes igen men som man inte satt ord på.