Ledarskap i vardagsarbetet

– en studie av högre chefer i statsförvaltningen

Louise Moqvist

FILOSOFISKA FAKULTETEN
LINKÖPINGS UNIVERSITET

Linköping Studies in Education and Psychology No. 100
Linköpings universitet, Department of Behavioural Sciences

Linköping 2005

LINKÖPINGS UNIVERSITET
Institutionen för beteendevetenskap
SE-581 83 Linköping

Ledarskap i vardagsarbetet
– en studie av högre chefer i statsförvaltningen

Louise Moqvist

Omslag: Birgitta Sjöblom
Printed by UniTryck, 2005
ISRN LiU-IBV-STU--100--SE
ISBN 91-85297-35-6
ISSN 1102-7517

Innehållsförteckning

FÖRORD **7**

1 INLEDNING **9**

1.1 DEN STATLIGA KONTEXTEN 9
1.1.1 Nuläge och historisk tillbakablick 10
1.1.2 Offentligt och privat – lika eller olika? 13
1.2 CHEFER I STATSFÖRVALTNINGEN 14
1.2.1 Demografiska fakta om chefer 15
1.2.2 Ökat fokus och nya förväntningar på chefer 17
1.3 CHEFER I TEORETISKA PERSPEKTIV 18
1.3.1 Teori och praktik – en oförenlig historia 18
1.3.2 Chef, ledare och ledarskap – en begreppsdiskussion 20
1.4 AVHANDLINGENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR 22
1.5 AVHANDLINGENS DISPOSITION 23

2 FORSKNING OM LEDARSKAP OCH CHEFERS ARBETE I STATSFÖRVALTNINGEN **25**

2.1 STUDIER AV CHEFSROLLEN I STATSFÖRVALTNINGEN 26
2.1.1 Den klassiska rollen 26
2.1.2 Chefsrollen förändras 27
2.1.3 Chefen som entreprenör 30
2.1.4 Chefen som demokratins väktare 31
2.1.5 Sammanfattning 34
2.2 STUDIER AV CHEFERS ARBETE 34
2.2.1 Generella mönster i chefsarbetet 36
2.2.2 Teoretisering kring chefsarbete 40
2.2.3 Normativa föreställningar och empirisk forskning 47
2.2.4 Behov av kunskapsutveckling 52

3 METOD **53**

3.1 METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER 54
3.1.1 Etiska överväganden 54

3.1.2 Förförståelse och utvecklad förståelse 54
3.1.3 Fallstudier 55
3.2 ARBETET PÅ FÄLTET 57
3.2.1 Den första delstudien – en intervjustudie 57
3.2.2 Den andra delstudien – en observationsstudie 60
3.2.3 Att förstå fältet – analysarbetet och presentation av resultaten 67

4 BESKRIVNING AV DE ÅTTA FALLEN 72

4.1 CENTRALA STUDIESTÖDSNÄMNDEN 72
4.2 LÄNSSTYRELSEN I ÖREBRO LÄN 74
4.3 MIGRATIONSVERKET 75
4.4 SOCIALSTYRELSEN 76
4.5 STATENS KULTURRÅD 77
4.6 STATISTISKA CENTRALBYRÅN 78
4.7 SVERIGES METEOROLOGISKA OCH HYDROLOGISKA INSTITUT 80
4.8 TULLVERKET 81

5 FÖRESTÄLLNINGAR OM LEDARSKAP 83

5.1 VILKET VÄRDE TILLSKRIVER CHEFERNA LEDARSKAPET? 83
5.1.1 Erfarenheter av andras ledarskap 83
5.1.2 Ökad betydelse av ledarskap 84
5.2 OM LEDARSKAPET – DÅ, NU OCH I FRAMTIDEN 85
5.2.1 Chefen som övervakare och expert 85
5.2.2 Chefen som vägvisare och supporter 87
5.2.3 Chefen som samordnare och inspiratör 89
5.2.4 Jämförelse mellan föreställningar om ledarskap i olika tider 93
5.3 FÖRESTÄLLNINGAR OM HUR LEDARSKAPET UTÖVAS 93
5.3.1 Att praktisera ledarskap 94
5.3.2 Svårigheter i ledarskapet 96
5.3.3 Moderna föreställningar 100
5.4 SAMMANFATTANDE ANALYS 101

6 BESKRIVNINGAR AV CHEFERS ARBETE 103

6.1 DET CENTRALA SAMSPELET 104
6.1.1 Var pratas det och genom vilka media? 105
6.1.2 Vem pratar man med? 108

6.1.3 Vad innebär pratet för arbetets karaktär? 115
6.1.4 Vad gör chefer när de inte pratar? 118
6.1 5 Sammanfattande analys 118
6.2 FÖRVALTNING OCH UTVECKLING 120
6.2.1 Att förvalta men vilja utveckla 120
6.2.2 Utvecklingsarbete – var och hur? 123
6.2.3 Sammanfattande analys 125
6.3 DET UTVECKLANDE SAMSPELET 126
6.3.1 Förutsättningar för utvecklad förståelse 126
6.3.2 Förutsättningar för idéutveckling och handlingsimpulser 129
6.3.3 Sammanfattande analys 131
6.4 HANDLINGSUTRYMME OCH VAL 132
6.4.1 Formella ramar 133
6.4.2 Nyheter och avvikelser i nutid 134
6.4.3 Arbetsliv och privatliv 135
6.4.4 Emotionellt laddade händelser 136
6.4.5 Personkännedom 137
6.4.6 Sammanfattande analys 139
6.5 OLIKA TYPER AV CHEFSARBETE 140
6.5.1 Explicit arbete 140
6.5.2 Implicit arbete 141
6.5.3 Sammanfattande analys 143

7 CHEFSARBETE OCH LEDARSKAP I OLIKA MYNDIGHETER 145

7.1 MAN LEDER PÅ OLIKA ARENOR 145
7.1.1 Expertinriktat arbete 146
7.1.2 Uppdragsinriktat arbete 150
7.1.3 Strategiinriktat arbete 153
7.1.4 En jämförelse mellan de olika inriktningarna i arbetet 155
7.1.5 Samspel mellan kontext och arbetets inriktning 157
7.2 EN MYNDIGHET – OLIKA CHEFER 162
7.2.1 Chef i olika positioner 162
7.2.2 Chef med eller utan personalansvar 164
7.2.3 Chefers tidigare erfarenheter 165
7.3 SAMMANFATTANDE ANALYS 167

8 DISKUSSION 170

8.1 BILDER AV LEDARSKAPET 170

8.1.1 Globala och lokala konstruktioner 170

8.1.2 Olika myndigheter – olika konstruktioner 171

8.2 DET SOCIALA CHEFSARBETET 172

8.2.1 Komplexitet och osäkerhet som en drivkraft till interaktion 172

8.2.2 Interaktion – automatisk välgörare eller god förutsättning 180

8.2.3 Det oenhetliga chefsarbetet 182

8.2.4 Från organisation till kultur 183

8.3 ATT FÖRSTÅ LEDARSKAP 184

8.3.1 Ledarskapet som en påverkans-, lär- och utvecklingsprocess 184

8.3.2 Ledarskap i statsförvaltningen 188

SUMMARY 189

REFERENSER 205

BILAGOR

Förord

Så en dag var den klar. På bordet framför mig ligger ett par hundra sidor avhandlingsmanus svagt ljumma av nyutskrift och med en skinande stramhet som bara obläddrade papper kan visa upp. En utifrån sett ganska oansenlig bunt vita papper och en massa svart text. För en utomstående är det först och främst, och kanske uteslutande, det sakliga innehållet i avhandlingen som kommer att värderas, kritiseras, diskuteras, förkastas, upphöjas, försvaras. För mig finns i denna bunt papper också ett värde som går utöver det sakliga innehållet. Den är ett resultat av en lång process som jag älskat och hatat om vart annat under årens lopp. Hela arbetet med avhandlingen har givit mig en rad olika erfarenheter. Den har fått mig att misströsta och förtvivlas över möjligheterna att någonsin kunna färdigställa den i ett gott skick och den har fått mig att med stolthet tala om mitt arbete som betydelsefullt, intressant och givande. Nu är den klar.

Avhandlingen är ett resultat av projektet ”Ledarskap och kvalitet i statlig verksamhet” som bedrivits vid Centrum för studier av människa, teknik och organisation (CMTO) i samarbete med Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Projektet har finansierats med anslag från Vinnova och bidrag från Statens kvalitets- och kompetenråd.

Det är många personer som på olika sätt utgjort en förutsättning för detta avhandlingsarbete. Ett stort och varmt tack till alla ni som följt mig i hela eller delar av arbetet:

Huvudhandledare professor Glenn Hultman, institutionen för utbildningsvetenskap. Stort tack för närvaro, konstruktiv kritik och kreativa förbättringsförslag genom hela processen! Bihandledare professor Per-Erik Ellström, institutionen för beteendevetenskap. Stort tack för kritisk läsning och stöd i arbetet med att utveckla struktur och resonemang! Tack också till arbetskamrater vid CMTO och IBV, särskilt alla ni inom PIAU. Ni har utgjort ett mycket värdefullt stöd på olika sätt, genom sakliga diskussioner och uppmuntrande tillrop.

Monica Wåglund, utvecklingsdirektör vid Statens kvalitets- och kompetensråd, tack för ett ovärderligt personligt, pedagogiskt och professionellt stöd. Kerstin Borg Wallin, generaldirektör vid Statens kvalitets- och kompetensråd, tack för de goda möjligheter du erbjudit mig att lära och utvecklas inom ramen för statsförvaltningen. Tack också till övriga personer vid Statens kvalitets- och kompetensråd som stöttat, uppmuntrat och uppmärksammat mitt arbete. Det har varit en fröjd att få arbeta tillsammans med er. Genom KKR har jag också mött andra personer vilka, med sin kunskap och

erfarenhet, bidragit till min förståelse för svensk statsförvaltning. Särskilt tack till Sven-Hugo Ryman, Inga Ålsäter, Inger Brinning och Gösta Larsson.

De chefer jag träffat genom intervju- och observationsstudien har varit särskilt betydelsefulla för avhandlingens genomförande. Jag är oerhört tacksam för att ni bidragit med er tid, kunskap och erfarenhet och för det vänliga bemötande jag erfarit.

Tack också till fil. dr Agneta Blom, Örebro universitet som var granskare vid slutseminariet och som bidrog med värdefulla synpunkter på avhandlingsmanus.

Ett särskilt tack också till Maritta Edman för slutredigering av mitt manus, Kerstin Junehammar för administration kring avhandlingen, Mia Byrge för hjälp med intervjuutskrifter, Lindy Powell Gustavsson för översättning samt sist men inte minst, Birgitta Sjöblom för grafisk layout av omslaget till avhandlingen.

Slutligen, ett varmt tack till min familj, Claes och Vendela, som genom tålamod och oavbrutet personligt stöd förmått mig att genomföra detta projekt.

Linköping i januari 2005

Louise Moqvist

1 Inledning

Denna studie belyser högre chefers arbete och ledarskap i statsförvaltningen. Motiven till denna är att studier av chefer i statsförvaltningen är förhållandevis få och att vi därmed har bristande kunskap om detta chefsarbete och ledarskap (se kapitel 2). Vidare har statsförvaltningen i vissa hänseenden förändrats över tid (se avsnitt 1.1). Det finns därmed ett behov av studier av chefer i modern statsförvaltning. Delar av de förändringar som gäller för chefer i statsförvaltningen återfinns också i andra organisationer. Exempel på sådana förändringar är större fokus på chefer i organisationer samt förändrade förväntningar på denna grupp av personer (se avsnitt 1.2.2). Andra typer av förändringar kan mer specifikt relateras till chefer i statsförvaltningen (se avsnitt 1.2.1 och 2.1).

En utgångspunkt i studien är att kontexten, det vill säga det sammanhang i vilket cheferna befinner sig, är betydelsefull för en förståelse av chefsarbete och ledarskap. Chefsarbete och ledarskap uppfattas således inte som isolerade fenomen, utan som beroende av det sammanhang i vilket de ingår. Kontexten kan bestämmas till olika nivåer (se avsnitt 3.2.3). På en generell nivå utgör hela statsförvaltningen ett gemensamt sammanhang för samtliga chefer i denna studie. I det föreliggande finns det därför skäl att beskriva detta sammanhang mot bakgrund av några av dess framträdande karakteristika. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i ett aktuellt tema, statsförvaltningen i omvandling. Detta är för övrigt något som kan sägas prägla dagens beskrivningar av hela den offentliga sektorn.

1.1 Den statliga kontexten

Alltsedan slutet av 1970-talet finns en allmän uppfattning om att sektorn står inför en rad nya förutsättningar och krav. Detta har i sin tur skapat en rad organisationer och aktiviteter som syftar till just omvandling av olika slag. Den betoning på omvandling som präglat de senaste årtiondena är inte specifik för Sverige, motsvarande kan noteras också i andra västländer. Jorgensen (1999) talar om den danska offentliga sektorn som existerande i en ”in-between time”:

> … the Danish public sector is neither here, nor there. At a rapid speed it is moving away from old principles and traditional institutional arrangements, heading in no specific direction. The classic public sector model is left behind and clear alternatives have yet to be seen. It is a time of ‘in-betweens’. (Jorgensen, 1999, s 565)

Offentlig sektor befinner sig mellan det gamla och något ännu ej definierat nytt. Jorgensens beskrivning av det som sker har att göra med gränser som luckras upp vad gäller tidigare så självklara sätt att definiera det offentliga. Det blir allt svårare att skilja mellan politik och administration, privat och offentligt samt mellan nationellt och internationellt. Detta talar för ett behov av nya sätt att definiera offentlig sektor och det talar för behovet av att tydliggöra de värden som framgent kan leda tanke och handling inom sektorn.

Ett välkänt internationellt begrepp som kommit att karakterisera pågående omvandling är ”the New Public Management” (NPM).[1] Begreppet är ett samlingsnamn för de reformer som från mitten av 1980-talet riktat sig till stora delar av offentlig verksamhet och vilka syftat till att effektivisera den offentliga förvaltningen. Mot bakgrund av fakta från OECD angående reformer inom OECD-ländernas offentliga sektor mellan åren 1989-1992, konstaterar Lane (2000) följande:

> Many of the reforms reported on would fall under the concept of management. Actually, one may ask which public sector reforms are not in line with the strengthening of the management functions in the public sector. (Lane, 2000, s 188)

Mer än hälften av de OECD-länder som anger att det förekommit reformåtgärder anger också att dessa aktiviteter rört managementfrågor, det vill säga ledning och styrning av verksamheten.

Det är uppenbart att åtminstone försöken att förändra, inte minst inom frågor som rör management, har varit många. Vilket genomslag dessa försök fått i form av exempelvis förändringar i chefers föreställningar om ledarskap och chefers arbete är emellertid en fråga för vidare studier.

Ett yttre förändringstryck av det slag som diskuterats ovan kan förstås som ett framträdande inslag i den statliga kontexten idag. I de följande två avsnitten ges en mer detaljerad beskrivning av den statliga sektorn. Beskrivningen av förändringar över tid begränsas till att gälla strukturella sådana, det vill säga sådana förändringar som rör omfattning, ansvarsområden samt innehållsmässigt fokus.

1.1.1 Nuläge och historisk tillbakablick

Med statlig sektor avses verksamhet som bedrivs i statlig regi och är offentligrättsligt reglerad (Arbetsgivarverket, 2003). I sektorn inräknas även affärs-

[1] För en beskrivning av NPM ur ett skandinaviskt perspektiv se exempelvis Klausen & Ståhlberg (1998)

verken, medan statliga bolag och statliga stiftelser hamnar utanför, enligt denna definition.

År 2002 sysselsatte den statliga sektorn 228 000 personer, vilket utgör 6 procent av totalt antal sysselsatta på arbetsmarknaden i Sverige. Sysselsättningen i den statliga sektorn har minskat alltsedan 1980-talet med undantag för en marginell ökning under 2000-talets första år. Jämfört med ett genomsnitt på hela arbetsmarknaden, med avseende på arbetsstyrkan, avviker statlig sektor på några punkter: könsfördelningen bland de anställda är relativt jämn, utbildningsnivån är hög, åldersfördelningen visar på få unga anställda samt att sjukfrånvaron är lägst i statlig sektor (Arbetsgivarverket, 2003). Inom sektorn ryms flera olika typer av verksamhetsområden. Dessa har av Ringqvist (i RRV 1996) beskrivits som: sysselsättnings- och näringslivsfrågor, samhällsskydd och rättskipning, försvar, högre utbildning, allmänna tjänster samt socialförsäkringsområdet. I denna uppräkning saknas dock de mindre områdena vård- och omsorg samt kultur, bostäder och samhällsplanering. I sammanhanget har det talats om statsförvaltningens fragmentisering. Begreppet har funnits med i förvaltningspolitiska diskussionen under 1990-talet och definieras i förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande (SOU 1997:57) som ”brist på sammanhang mellan den statliga förvaltningens olika delar, tendens till splittring, oförmåga att se till de gemensamma, överordnade målen”. Fragmentiseringen beskrivs som ett resultat av de många splittrande och centrifugala krafter som förvaltningen varit utsatt för under de senaste 20-25 åren. Man konstaterar sammanfattningsvis att effekten av dessa krafter är att det inre sammanhanget i statens verksamhet äventyras och påpekar att:

> I väsentlig grad handlar det om att varje myndighet lever sitt eget liv, att dess synfält är begränsat till det egna verksamhetsområdet och att förståelsen för de överordnade och gemensamma intressen är otillräcklig. (SOU 1997:57, s 27)

Den bild som tecknas ovan tyder på en i vissa avseende splittrad förvaltning.

Ovan ges en bild av den statliga sektorn vid en viss tidpunkt. Utöver sådan information kan det vara intressant att beskriva sektorn mot bakgrund av ett längre tidsperspektiv.

Årtiondena efter andra världskriget karakteriseras av snabb ekonomisk tillväxt i Sverige. Med tillväxten uppkom en mängd nya behov och frågor vilka kom att anammas som samhällsangelägenheter, politiska reformer blev ett välkänt begrepp. Den offentliga sektorn expanderade kraftigt under denna period. På 1960-talet tog expansionen fart på allvar, främst berörde den

kommunsektorn medan konsumtion av statliga tjänster ökade i en lugnare takt, jämförbar med tillväxten i den totala ekonomin.

Under 1970-talet kom emellertid utvecklingstakten att stanna av. Den internationella utvecklingen under 1960-1980 innebar att de faktorer som gynnat svensk tillväxt under efterkrigstiden började ge vika.[2] Den ekonomiska situationen för staten försämrades påtagligt. Årliga besparingskrav på ett par procent infördes, den så kallade osthyveln (Statskontoret, 2000). Samtidigt framfördes kritik från flera håll. Främst ifrågasattes effektiviteten i förvaltningen samt tjänstemännens, genom decentraliserings- och delegeringssträvanden, förstärka maktposition och självständighet (Mellbourn, 1986). Internationell utveckling, försämrade statsfinanser, ökad komplexitet inom offentlig sektor samt en växande inhemsk kritik väckte intresset för förvaltningens organisation och arbetssätt (RRV, 1996). Sådana frågor kom, från att tidigare ha varit bundna till olika politiska sakområden, att resultera i ett politikområde i sig (Lind, 1996). Begreppet förvaltningspolitik växte fram under mitten av 1980-talet som ett uttryck för idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt.[3]

Ett förvaltningspolitiskt reformarbete igångsattes redan på 1970-talet, främst med fokus på att förbättra administrationens effektivitet och senare även för att öka regeringens styrning över förvaltningen. Tyngdpunkten i förvaltningspolitiken har förskjutits något över tid från att ha inriktats på effektivitet i förvaltningen under slutet av 1970-talet, till medborgarservice under 1980-talet och slutligen besparings- och styrfrågor under 1990-talet (RRV, 1996).

Inom den statliga sektorn bröts den neråtgående trenden i konsumtion av statens tjänster under 1980-talets sista år. Detta som ett resultat av försvarsbeslutet år 1987 som medförde att försvarets utgifter började stiga, samt uppgången i invandring vilken medförde en utökning av Invandrarverkets verksamhet. Mellan åren 1990-1996 ökade den statliga tjänsteproduktionen med 4 procent i volym. Ökningen förklaras med att den högre utbildningen expanderat liksom försvar, kommunikation och kulturområdet (med avseende på produktion och konsumtion). För övriga statliga verksamheter gäller att de minskat i volym (Statskontoret, 2000).

Ovan har förändringar i offentlig sektor förklarats mot bakgrund av förändrade samhällsbetingelser, förändrade attityder och allmänna värderingar samt riksdagens och regeringens samlade reformåtgärder. Andra influenser under de senaste decennierna har hämtats från näringslivet. Offentliga verksamheter sägs ha övertagit organisatoriska former, metoder och förhållnings-

---

[2] För en mer utförlig beskrivning se RRV (1996).

[3] Definition hämtad från Petersson-Söderlind, 1993, s 8.

sätt med rötter i företagsvärlden. Företagsekonomisk forskning talar om företagisering. Med detta åsyftas offentliga verksamheters adoption av egenskaper och attribut som förknippas med affärsföretag, i syfte att anpassa sig till dominerande normer och ideal för organisationer (Lind, 1996). Detta sätt att beskriva förändringarna på kan hänföras till så kallad institutionell teoribildning (se exempelvis Meyer & Rowan, 1977; Powell & DiMaggio, 1991). Det Lind beskriver som anpassning kan då förstås som att organisationer strävar efter överenskommelse med omgivningens rationaliserade myter,[4] i syfte att legitimera verksamheten. Av nyinstitutionell teori (för en översikt se Johansson, 2002) framgår att organisationer med otydliga mål och prestationer som är svåra att mäta (exempelvis offentlig verksamhet) i högre grad är benägna att anta sådana anpassningsprocesser än andra organisationer.

Slutligen, mot bakgrund av förskjutningar i omfattning av och innehåll i den statliga sektorn kan det vara intressant att ställa sig frågan om också de människor, som är verksamma inom sektorn, har förändras. Till detta återkommer vi i avsnitt 1.2.

Statlig sektor har ovan beskrivits med avseende på strukturella förändringar över tid. Ett annat sätt att beskriva sektorn är att jämföra den med privat sektor.

1.1.2 Offentligt och privat – lika eller olika?

Att beskriva statlig sektor genom att jämföra med andra sektorer är ett vanligt förekommande angreppssätt. Det är förhållandet offentlig sektor i stort kontra den privata sektorn som främst har stått i fokus för jämförelserna. Här bjuder litteraturen på resonemang av både normativ och empirisk art, där de empiriska kan sägas utgöra den huvudsakliga utgångspunkten för detta avsnitt. Jämförande studier kan ha begränsad användning på grund av otydliga gränser mellan privat och offentlig verksamhet (Lundqvist, 1993). De jämförande studierna och översikterna pekar emellertid på en rad faktorer där de båda sektorerna skiljer sig åt (Ellström & Kock, 1993; Hagström, 1990; Eliasson & Kooiman, 1987; Lane, 1986; Lind, 1998; Perry & Rainley, 1988; Szulkin, 1989). Lane (1986) föredrar att beskriva dessa skillnader som gradskillnader snarare än artskillnader.

Dessa olikheter talar för en högre grad av komplexitet i offentlig sektor jämfört med den privata sektorn. Begreppet komplexa organisationer har blivit en inte ovanlig benämning av offentliga verksamheter. Det härstammar ur det faktum att jämförande studier uppvisar färre och mer tydliga för-

[4] Meyer & Rowan använder detta begrepp för att beskriva antaganden om exempelvis hur något skall utföras inom en organisation. Dessa antaganden kan bestå trots uppgifter som ifrågasätter dem.

hållanden för den privata sektorn att ta hänsyn till jämfört med den offentliga. Den offentliga sektorns komplexitet har beskrivits i termer av exempelvis mål, omgivning, styrimpulser, framgångskriterier, organisationsstruktur, teknologi, ledarskap, normer för handlande. Komplexiteten i dessa dimensioner härstammar ur sådana för sektorn igenkännande drag som allmänintresse, politiska beslutsprocesser, frånvaro av marknadsmekanismer, öppenhet för insyn, flera samtidigt existerande styrsystem, formella och legala restriktioner kring verksamheten (Ellström & Kock, 1993). Studierna visar också på en rad konsekvenser av dessa förhållanden som sammantaget ger underlag för en annan förståelse för offentlig verksamhet i förhållande till privat verksamhet. March & Olsens (1976) begrepp ”garbage-can” utgör ett exempel. I detta fall rör det sig om beslutsprocesser och hur dessa kännetecknas av begränsningar i kontexten och tillfälliga sammanträffanden snarare än av en medveten och systematisk analys (Ellström, 1983). Ett annat exempel där enklare organisationsmodeller får stå tillbaka är där målen i komplexa organisationer kommit att uppfattas som symboler av betydelse för att hävda verksamhetens intressen och resursbehov snarare än som styrinstrument (March & Olsen, 1976). Ytterligare en konsekvens av komplexiteten kan vara att organisationen i hög grad blir beroende av den institutionella omgivningen (Brunsson & Olsen, 1990; Meyer & Rowan, 1977; Powell & DiMaggio, 1991). Som en följd av ett sådant beroende betonas, i institutionell teoribildning, hur verksamheten anpassas till de föreställningar och krav som den institutionella omgivningen ger uttryck för. Denna anpassningsprocess kan leda till bristande kopplingar (decoupling) mellan olika delar av organisationsstrukturen, exempelvis mellan formell struktur och faktisk verksamhet (Meyer & Rowan, 1977).

En intressant fråga är naturligtvis betydelsen av dessa konsekvenser i förhållande till det aktuella studieområdet, i detta fall chefers arbete och ledarskap i statsförvaltningen. Kontexten, det vill säga det sammanhang i vilket cheferna agerar (vilken beskrivits ovan), får i denna studie en tongivande roll. Det är mot bakgrund av den som chefers arbete och ledarskap kommer att studeras och förstås. Så långt har resonemanget gällt kontexten i form av den statliga sektorn. I följande avsnitt riktas intresset mot en beskrivning av den grupp personer som studien syftar till, chefskollektivet i statsförvaltningen.

1.2 Chefer i statsförvaltningen

Vilken betydelse har de förändringar som beskrivits ovan haft för chefer i statsförvaltningen? I de följande två avsnitten belyses denna fråga mot bakgrund av en beskrivning av gruppen chefer i statsförvaltningen, med

avseende på demografiska fakta om cheferna samt de förväntningar som riktas mot cheferna.

1.2.1 Demografiska fakta om chefer

Demografiska fakta kan vi för svenska högre statstjänstemän exempelvis hitta i verk av Christoffersson el al (1972), Mellbourn (1979), Högström (1996), Ehn (1998) samt Pierre & Ehn (1999). Bilden av den högre statstjänstemannen med avseende på bakgrund och erfarenhet är tämligen entydig i nationella och internationella undersökningar liksom i stort stabil över tid.[5] Med 20 års mellanrum visar två svenska undersökningar Mellbourn (1979) och Ehn (1998) i stort sett på oförändrade chefsstrukturer.[6]

> När Mellbourn sammanfattar sin analys av bakgrundsfaktorerna för 1971 års tjänstemän understryker han tjänstemannagruppens exklusivitet och dess karriärmässiga slutenhet (Mellbourn 1979 s.127 f, jfr Christoffersson et al. 1972 s 62). I detta avseende har inte mycket inträffat under de tjugo år som har gått sedan förra undersökningstillfället. (Ehn, 1998, s 93)

Den bild som framträder i de båda studierna är en medelålders man med bakgrund i de mer privilegierade grupperna i samhället och med en utbildnings- och uppväxttid i Stockholm. De flesta högre tjänstemän har akademisk utbildning. Utbildningsmässigt har emellertid en viss uppluckring skett över tid. En humanistisk-samhällsvetenskaplig och ekonomisk utbildningsbakgrund är i Ehns undersökning lika vanligt som en tidigare förhärskande juridisk bakgrund. Vidare framkommer att de högre statstjänstemännen i allmänhet har en lång statlig karriär bakom sig. Detta förhållande har inte ändrats nämnvärt över åren.

En kartläggning av färskare datum gällande verkschefer (Statskontoret, 1999) visar på små förändringar jämfört med de ovan presenterade studierna från 1970-talet respektive tidigt 1990-tal. Den tydligaste förändringen gäller en påtaglig ökning av andelen kvinnor på verkschefsposter, 23 procent jämfört med 1990 års andel på 3 procent. Den genomsnittliga anställningstiden i samma verkschefsbefattning uppges ha minskat och uppgår till

---

[5] För en internationell jämförelse se exempelvis Aberbach, Putnam & Rockman (1981) och Statskontoret (1999).

[6] Urvalet i Mellbourns studie är draget från tre populationer: statssekreterare, verkschefer och övriga tjänstemän på dåvarande löneplan C i departement, centrala ämbetsverk och affärsverk. För Ehns kartläggning av statstjänstemännens bakgrund och karriär gäller att data hämtats från följande tre tjänstemannagrupper: statssekreterare, departementsråd och verkschefer.

omkring 3 år jämfört med en schematisk beräkning av genomsnittlig anställningstid vid 1990-talets början till 8 år. När det gäller befattning närmast före verkschefsposten framgår att 87 procent rekryterats internt, det vill säga från statsförvaltningen. Hela 91 procent har närmast före verkschefsposten innehaft en tjänst inom den offentliga sektorn, det vill säga inom stat, kommun eller landsting. Internrekryteringen uppges ha ökat med omkring 10 procentenheter per decennium sedan 1970.

De undersökningar som gjorts pekar på små förändringar över tid. För den som förväntat sig en revolution inom området är det troligt att stabiliteten framträder snarare än förändringarna. Det kan ändå finnas skäl att uppmärksamma de mindre förändringar som trots allt skett. De måste ändå sägas utgöra tecken på att någonting har hänt och händer med chefskollektivet i statsförvaltningen. Sammanfattningsvis handlar det om att utbildningsbakgrunden i chefsgruppen har diversifierats och antalet kvinnor på chefsposterna ökat. Internrekryteringen har ökat kontinuerligt sedan 1970-talet och rörligheten till viss del under 1990-talet.

Det framträdande mönstret i demografiska fakta om chefer kan tyckas rimma mindre väl med det svenska samhällets starka prägel av egalitära normer (jfr Ehn, 1998). Man kan förvänta sig att Sverige skulle uppvisa ett något annorlunda mönster. Att chefsstrukturen dessutom i stort sett har varit oförändrad över lång tid gör ämnet än mer värt att uppmärksamma. Stabiliteten skulle kunna förklaras med en avsevärd nedgång i antalet nyrekryteringar under de senaste decennierna samtidigt som uppsägningarna ökat i takt med åtstramningar i den offentliga sektorn. Ett annat sätt att förklara stabiliteten är att hänvisa till sociala krafter som bevarar rådande strukturer. Internationellt finns en lång statsvetenskaplig tradition kring teorin om en representativ förvaltning (Riccucci & Saidel, 1997). Teorin vilar på tanken att den demografiska sammansättningen i förvaltningen skall återspegla den demografiska sammansättningen i samhället i stort. På detta sätt antas en heterogen populations preferenser komma till uttryck inom förvaltningen och i de politiska beslutsprocesserna. Det tycks som om Sverige har en bit kvar på vägen mot representativitet i förvaltningen, inte minst på högre chefstjänstemannanivå, även om en viss förändring skett i form av jämnare könsfördelning och högre grad av representativitet vad gäller utbildningsbakgrund. I regeringens proposition 1997/98:136 föreslås en bättre balans av kompetens och erfarenheter i kollektivet av myndighetschefer. Särskilt påpekas behovet av fler kvinnliga myndighetschefer, fler chefer med utländsk bakgrund samt fler chefskandidater med erfarenhet från andra samhällssektorer än den rent statliga.

1.2.2 Ökat fokus och nya förväntningar på chefer

Denna studie berör en grupp personer som fått en framträdande ställning i den statliga sektorns omvandling, högre chefer, i detta fall chefer närmast generaldirektör alternativt landshövding. Det är i synnerhet högre chefer som förväntas vara drivande när det gäller att leda förvaltningen från det gamla till det nya. Chefer i allmänhet har fått allt större uppmärksamhet under senare tid internt i organisationerna, i forskningssammanhang, i media och i den allmänna debatten.

Det är inte bara inom offentlig sektor som chefer uppmärksammats i högre grad under de senaste decennierna. Intresset har ökat generellt, med Beckérus & Edströms (1988) resonemang, som ett resultat av förändringar i vårt sätt att uppfatta det som sker i organisationer. De talar om förändringar i svenskt näringsliv i form av ett doktrinskifte och menar att det handlar om förändringar i viktiga grundantaganden vad gäller affärstänkande, människosyn och ledarskap. Dessa förändringar antas också leda till att ledaren fått en allt större betydelse:

> För det första gör doktrinens fokusering på skapandet av specifika företagsideologier ledaren till en utomordentligt viktig person, vilket lätt kan leda till en orealistisk och odemokratisk personkult och en övertro på en enda människas möjligheter att handskas med en komplicerad verklighet. I ett modernt mediasamhälle blir ledaren för ett företag lätt en symbol för praktiskt taget allting som sker i företaget: en 'icke verklig' person som gradvis sugs in i skådespelarens snarare än regissörens roll … (Beckérus & Edström, 1988, s 31)

En chef utses för att bära det yttersta ansvaret för verksamheten och antas kunna delta i och ha avgörande betydelse för verksamhetens utveckling. Debatten och forskningen kring chefer har till mångt och mycket kommit att handla om chefers betydelse för verksamhetens framgång, vilket implicit också innefattar chefen som en del av verksamhetens eventuella misslyckanden. Det finns forskningsresultat som visar på ett samband mellan ledarskap och framgång i organisationer (se till exempel Tollgerdt-Andersson, 1993). Detta kan nyanseras med exempelvis Pfeffers (1981) resonemang som kan förstås som att ledarskap kan skapa symboliska effekter i form av exempelvis legitimitet och förtroende snarare än substantiella sådana i form av exempelvis lönsamhet. Substantiella effekter är beroende av existerande maktrelationer, symboliska av politiskt språk och symboliskt agerande. En allmänt utbredd förväntan på chefer är emellertid att de skall kunna påverka, styra och leda i alla delar av verksamheten. Ledaren betraktas som en central del

av verksamheten och blir särskilt tydlig i perioder av osäkerhet och förändringar (Greenstein, 1975:42; i Bergström, 1995).

Lundqvist (1993) talar om en personifiering av de strukturella förändringar som skett inom offentlig sektor. Han ser den ökade fokuseringen på chefer som ett sätt att ge förändringarna ett ansikte och därmed lättare kunna ta till sig det som sker. Bergström (1995) framför att:

> Generellt tycks chefens betydelse ha uppvärderats. Det leder till en ökad tro på chefsbyte som en lösning på problem. I en situation av ständig tillväxt kunde dåliga chefer tolereras. Man hade på sätt och vis råd med dem. Nu prövas utgifter noggrannare och chefer ställs till ansvar. (Bergström, 1995, s 73)

Ett skifte i statliga verksamheters uppbyggnad och struktur kan också sägas ha gett ledaren en större tyngd i organisationen. Övergången från en starkt byråkratisk organisation där styrning uppfattats i termer av uppifrån och ned i en organisationshierarki, till en målstyrd organisation med utrymme för lokalt beslutsfattande och ansvarstagande har kommit att ställa helt andra förväntningar på ledaren (Milsta, 1994; Thylefors, 1991).

Med förändrade förutsättningar omskapas bilden av chefen i offentlig sektor. Vem hon/han bör, är, är inte längre lika självklart. I ett sådant skede, där ledarskapet sätts i fokus samtidigt som vedertagna uppfattningar och förväntningar kring rollen luckras upp för att ersättas med något annat, kan det vara intressant att uppmärksamma den statliga chefens arbete och syn på sig själv och sin omgivning.

1.3 Chefer i teoretiska perspektiv

Vilken uppmärksamhet har riktats mot chefer generellt och chefer i statsförvaltningen specifikt inom ramen för forskningen? Sökningar i vetenskapliga databaser visar att chef- och ledarskapsfrågor fått stor uppmärksamhet inom forskningen.

1.3.1 Teori och praktik – en oförenlig historia

Forskning om chefer och ledare är på intet sätt någon ny företeelse. Området har ursprungsdaterats till början av 1900-talet (Stogdill, 1974). Sammanfattningsvis handlar det om en för ledarskapsforskningen mycket omfattande och komplex kunskapsbank som genererats (se exempelvis Storey, 2004; Yukl, 2002). Några har försökt sig på att bringa ordning i myllret av ledarskapsstudier och dra slutsatser därav. Att det inte är fullt så enkelt uppmärksammas tidigt av Koontz (1961) då han skriver om ledarskapsforskningen

som ”the management theory jungle” (Koontz, 1961). Vid det tillfället kategoriserar han forskningen i sex olika skolor. När han 1980 återigen försöker sig på en litteraturgenomgång kan han konstatera att djungeln blivit både tätare och mer ogenomtränglig. Hans kategorier utökas till 11 skolor (Koontz, 1980). Samtidigt som forskningen således är omfattande bör man uppmärksamma att området inte har betraktats okritiskt och att det fortfarande finns relativt lite kunskap inom vissa områden. Tidiga studier liksom merparten av efterföljarna har tagit sin utgångspunkt i näringslivet. En mindre del av forskningen har exempelvis rört chefer inom offentlig sektor och en ännu mindre del chefer i staten (Hagström, 1990; Henning, 2000; Lundqvist, 1993; Schartau, 1993). Vad dessa författare inte uppmärksammar är emellertid att det inom skolforskningen finns ett stort antal studier som berör ledarskapet i skolan (för en översikt se Hultman, 1989).

Kritiken mot forskningen har varit stark. En av de främsta kritiska punkterna gäller forskningens bristande förmåga att länka samman ledarskapsteori med den praktik i vilken ledarskap utövas (March, 1984; Russel & Kuhnert, 1992). Detta beskrivs som en klyfta mellan teori och praktik:

> Thus, it is suggested here that there is a substantial gap – a contradiction – between the more abstract, rationalistic theories, on the one hand, and some of the perceptions emerging from much concrete managerial action, on the other. (Sjöstrand, 1997, s 5)

Att det ser ut så här förklaras med forskningens utgångspunkt i en viss typ av föreställningar, av Sjöstrand (1997) definierade som västerländska uppfattningar om teknisk/ekonomisk rationalitet. Den frågeställning som intresserat de flesta forskare inom ledarskapsområdet, nämligen vad som gör en effektiv ledare, har besvarats, menar kritikerna, med stöd i normativa föreställningar om effektivitet och chefsarbete (Noordegraaf & Stewart, 2000). Den del av ledarskapsforskningen som utsatts för denna typ av kritik är främst forskning om ledaren som person och ledarstilar. I detta inkluderas det karismatiska ledarskapet som kan sägas vara sådan forskning i modern tappning (Ellström & Kock, 2003). Kritiken uppmärksammar att forskningen inte i särskilt hög grad intresserat sig för chefers praktik utan endast studerat föreställningar om praktiken.

Det finns mot bakgrund av ovanstående, brister i tidigare forskning om chefer och deras ledarskap. Det finns behov av att kunna visa på andra och alternativa bilder i förhållande till vad merparten av forskningen hitintills kunnat frambringa. Mot bakgrund av kritiken finns behov av studier av chefers praktik.

1.3.2 Chef, ledare och ledarskap – en begreppsdiskussion

Ledarskapsforskningen har kritiserats för att den inte lyckats presentera några samlade definitioner av centrala begrepp. Nedan redogörs för huvuddragen i begreppsdiskussionen med avseende på begreppen chef, ledare och ledarskap.

Att avgöra vem som är chef kan vara förhållandevis enkelt. Chef är den som innehar en formell utnämning till chef. Den formella positionen i en organisationshierarki utgör således grunden för benämningen chef. Denna studie bygger på studiet av personer i formella organisationer vilka innehar en chefsposition på högre nivå i en organisationshierarki. Utöver chefsbegreppets koppling till en formell position har det också, i förhållande till ledarbegreppet, kommit att tillskrivas vissa kännetecken (se vidare Storey, 2004, tabell s 7). Chefsbegreppet har relaterats till exempelvis kortsiktighet, kontroll och styrning, upprätthållande av rådande och givna förhållanden. Ledarbegreppet däremot har förknippats med långsiktighet, delaktighet, förändringsorientering, visioner och kreativitet.

Med chefspositionen följer vanligen en underförstådd förväntan om att personen också ska fungera som ledare. Betoningen ligger på förväntan, då det inte nödvändigtvis är så att chefen också uppfattas som eller är ledaren (Hagström, 1990). Detta gäller också för denna studie då den syftar till att studera ledarskap med gruppen högre chefer som utgångspunkt.

I denna studie används begreppet chef eftersom den grupp som studeras samtliga innehar en formell utnämning till en chefsposition. Begreppet ledare har en vidare betydelse då det också kan inkludera personer som inte innehar någon chefsposition.[7] Att definiera och använda chefsbegreppet som kopplat till en position i en hierarki gör det också möjligt att undvika att ta utgångspunkt i ovan angivna dikotoma beskrivning av chef respektive ledare. Begreppet chef används också när det gäller andras studier inom området, även i de fall författarna själva använt något annat begrepp.

Ledarskap är ett centralt begrepp i denna studie. Liksom många före honom konstaterar Yukl (2002, s 2) i sin kunskapsöversikt om ledarskap i organisationer att det finns en mängd olika definitioner av ledarskap. Definitionerna har skapats mot bakgrund av vilken typ av studie som gjorts och av vem. Bland dessa finner Yukl ändå någonting som kan sägas vara gemensamt för de flesta definitioner:

> Most definitions of leadership reflect the assumption that it involves a process whereby intentional influence is exerted by one person over other

[7] Se exempelvis definitionen av informella ledare, Hagström (1990).

> people to guide, structure, and facilitate activities and relationships in a group or organization. (Yukl, 2002, s 2)

Den minsta gemensamma nämnaren är att ledarskap är en påverkansprocess i någon form. Detta förutsätter således en relation till någon eller några andra personer. Ett i hög grad beforskat område är just förhållandet ledare och medarbetare. Ett grundantagande i detta synsätt är att ledarskap är knutet till vissa personer, grupper eller enheter som påverkar andra.

Ledarskap definierades länge som en uppsättning egenskaper som en person besitter och som därmed skiljer ledaren från de ledda (för en översikt se Stogdill, 1948;1974). Ledarskapet blir genom denna definition en aspekt av en enskild individs handlande. Andra definitioner pekar i en annan riktning där ledarskapet förstås i ett kontextuellt sammanhang. Ledarskap är beroende av inte enbart en enskild person utan också av andra personer samt det kontextuella sammanhang i vilket de verkar (se exempelvis Hollander, 1978). Ledarskapet frikopplas således från den enskilda individen. En annan senare definition av ledarskap som bidragit till frikopplingen från individperspektivet är en definition som bygger på tanken om ledarskapet som socialt konstruerat (se exempelvis Sjöstrand & Tyrstrup, 1999). Det kan förstås som att ledarskapet existerar därför att vi har kommit överens om att det ska existera. Att ledarskap existerar, vad det är och bör vara bestäms i människors interaktion med varandra. Vi skapar gemensamt, främst genom språket som hjälpmedel, vår egen verklighet. Ledarskap kan då förstås på följande sätt:

> Ett alternativ är att betrakta ledarskap som ett slags flöde i människors mer eller mindre strukturerade relationer och interaktioner. Karaktären på och innehållet i relationen ställs då i centrum, medan kategorierna (ledare/ledda) får en mer underordnad status. Relationen får ställning som ett fenomen i sig, och som sådant kan den också utvecklas, förändras eller upplösas – relationen utövar inflytande över aktörerna och *vice versa*. (Sjöstrand & Tyrstrup, 1999, s 24)

Detta perspektiv har sitt ursprung i teori om social konstruktion (Berger & Luckman, 1966; Searle, 1999). Det sätter fokus på de föreställningar om ledarskap som existerar, skapas och omskapas. Dessa föreställningar existerar inom ramen för en kontext, ett sammanhang. Konstruktionsprocessen blir på detta sätt kontextuell. I och med detta har definitionen av ledarskap avlägsnat sig från de ursprungliga uppfattningarna om ledarskapet som något naturligt och universellt (Sjöstrand & Tyrstrup, 1999).

Sammanfattningsvis har de definitioner av ledarskap som presenterats ovan fört fram tre perspektiv som betydelsefulla: personliga egenskaper, kontext samt socialt konstruerade föreställningar om ledarskap. Denna studie kommer att ta sin utgångspunkt i de två sistnämnda perspektiven. I nästföljande avsnitt preciseras dessa utgångspunkter.

1.4 Avhandlingens syfte och frågeställningar

I denna studie studeras högre chefer i statsförvaltningen. En intressant frågeställning som emanerar från resonemanget om sociala konstruktioner av ledarskap (se avsnitt 1:3:2) är vilken typ av föreställningar om ledarskap i statsförvaltningen som finns hos chefer i den kontext där det utövas. Detta är en av flera centrala frågeställningar i studien.

En genomgång av tidigare forskning om ledarskap visar att fenomenet i många fall studerats endast som föreställningar utan anknytning till det arbete som utförs (se vidare kapitel 2). För detta har ledarskapsforskningen kritiserats. I denna studie studeras högre chefer med avseende på föreställningar om ledarskap. I denna studie studeras emellertid också chefers arbete, vad chefer gör i sitt arbete. Tidigare forskning har visat att chefer gör många olika saker (se exempelvis Mintzberg, 1973, om chefers 10 roller). Delar av det de gör kan definieras som ledarhandlingar. Denna studie omfattar en mångfald av handlingar men med särskilt fokus på ledarskap.

I denna studie är det således möjligt att presentera bilder av ledarskapet som bygger på både föreställningar hos chefer och det arbete som utförs av chefer. Det är ett försök att, genom denna kombination, synliggöra aspekter som tidigare ej visats i särskilt hög grad i forskningen om ledarskap (jfr Hultman, 1998, 2001a; Sjöstrand & Tyrstrup, 1999).

Studien syftar till att beskriva och analysera högre chefers praktik och villkor i statsförvaltningen samt vilka likheter och skillnader som finns inom och mellan myndigheter i detta avseende. I studien har högre chefer definierats som chefer närmast under generaldirektör/landshövding och som ingår i myndighetens ledningsgrupp. Statsförvaltningen representeras i denna studie av åtta olika myndigheter. Praktikbegreppet kan beskrivas som bestående av två delar, en uttalad och en utövad.[8] Den uttalade praktiken inkluderar de värderingar, ideologier, intressen, kunskaper och känslor cheferna ger uttryck för. Denna praktik har studerats med hjälp av intervju och samtal. Den utövade praktiken inkluderar de fysiska aktiviteterna, vad chefer gör, hur arbetet utförs, var arbetet utförs samt med vem de arbetar.

[8] För ett resonemang om praktikbegreppet, se Swidler, 2001

Denna praktik har studerats med hjälp av observationer. Mer precist studeras följande frågeställningar:

1) *Hur kan högre chefers ledarskap karakteriseras och förstås mot bakgrund av chefers a) uttalade praktik respektive b) utövade praktik?*

2) *Finns likheter och skillnader mellan chefers uttalade och utövade praktik? Hur kan i så fall dessa likheter och skillnader förstås?*

3) *Vilka likheter och skillnader finns inom och mellan myndigheterna när det gäller chefers a) uttalade praktik respektive b) utövade praktik? Hur kan i så fall dessa likheter och skillnader förstås?*

Mot bakgrund av detta syftar studien mer precist till att beskriva och analysera ledarskap och chefers arbete mot bakgrund av dels en uttalad, dels en utövad praktik.

Denna studies syfte kan också förstås som att beskriva och analysera pedagogiska processer i chefsarbetet. Ledarskapsbegreppet har i forskningen definierats på en mängd olika sätt. En minsta gemensamma nämnare tycks emellertid vara att det handlar om påverkansprocesser (Yukl, 2000, s 2). I denna studie är ledarskapet emellertid också studerat som en lär- och utvecklingsprocess. Detta kan förstås på två sätt, dels i termer av hur chefer lär sig/socialiseras i sin yrkesroll, dels i termer av pedagogiskt ledarskap, det vill säga hur chefer skapar förutsättningar för/arrangerar för andras lärande (detta kan också uppfattas som en indirekt påverkansprocess). Chefers lärande har tidigare studerats främst som effekter av formella utbildnings-/utvecklingsprogram. Under senare tid har emellertid forskningen inriktats mot chefers informella lärande i vardagen. Denna utveckling hänger samman med utvecklingen av synen på lärande som gått från fokus på skola och utbildning i barn- och ungdomsåren till fokus på det ”livslånga och livsvida” lärandet (Ellström & Hultman, 2004). Intresset för chefers pedagogiska ledarskap har sprungit ur förändrade förutsättningar i organisationen i form av exempelvis införandet av decentralisering och målstyrning (Ellström & Kock, 2003).

1.5 Avhandlingens disposition

Inledningsvis har studiet av chefer i statsförvaltningen skrivits in i ett aktuellt sammanhang. Detta har skett genom en beskrivning av den statliga kontext som omger cheferna. Vidare har gruppen chefer i statsförvaltningen

beskrivits med avseende på demografiska fakta om chefer samt de förändrade förväntningar som riktas mot denna grupp. Bakgrunden till denna studie har också beskrivits i relation till den teoretiska referensramen kring chef- och ledarskapsfrågor. Kapitel 1 avslutades med en presentation av studiens syfte och frågeställningar.

I kapitel 2 presenteras tidigare forskning om chefer och ledarskap. Detta kapitel består av två delar. Den första delen behandlar studier av chefsrollen i statsförvaltningen. Den andra delen behandlar studier av chefers arbete.

I kapitel 3 redogörs för metodologiska överväganden och tillvägagångssätt. Forskningsstrategi och fältarbetet beskrivs ingående. Denna studie bygger på åtta fallstudier. De åtta fallen (myndigheterna) beskrivs i kapitel 4. De beskrivs med avseende på yttre och inre kontext. En jämförelse mellan fallen finns också i bilaga 4.

I de nästföljande tre kapitlen presenteras resultaten med tillhörande analyser. Här beskrivs och analyseras det studien avser, nämligen chefers föreställningar om ledarskap, kapitel 5 (inkluderande intervjustudien), chefers arbete, kapitel 6 (inkluderande intervju- och observationsstudien), skillnader mellan myndigheterna med avseende på ledarskap och chefers arbete samt slutligen skillnader inom myndigheterna med avseende på ledarskap och chefers arbete, kapitel 7 (inkluderande intervju- och observationsstudien). Därefter följer i kapitel 8 en diskussion som också avslutar denna studie.

2 Forskning om ledarskap och chefers arbete i statsförvaltningen

Forskning om ledarskap och chefers arbete i statsförvaltningen presenteras mot bakgrund av två inriktningar. Den första forskningsinriktningen är väletablerad inom statsvetenskapen men återfinns också inom andra discipliner. Denna inriktning gäller studiet av chefsrollen. Forskning om ledarskap i statsförvaltningen existerar emellertid i begränsad omfattning och detta gäller för övrigt hela den offentliga sektorn (Hagström, 1990; Henning, 2000; Holmberg, 2003; Lundqvist 1993). Intresset för ämnet har varit svagt jämfört med exempelvis ledarskap i privat sektor. Det finns flera möjliga förklaringar till detta.

Dominerande demokratiteoretiska perspektiv kan ses som en förklaring till avsaknaden av intresse för ledarskap i statsförvaltningen. Med detta perspektiv blir ledarskap inte särskilt betydelsefullt utan ses snarare som ett hot mot demokratin och folkstyret (Lundqvist, 1993). Det svaga intresset kan också hänga samman med en syn på statsförvaltningen som starkt regelstyrd. Människan i en sådan organisation ses som en politiskt styrd produktionskraft och det anses därmed inte finnas vare sig utrymme eller intresse för ledning och ledarskap (Henning, 2000). En internationellt dominerande lära grundad i Kaufmans (1960; 1981) studier av statstjänstemän har beskyllts för att föra fram en pessimistisk syn på det offentliga ledarskapet (Doig & Hargrove, 1987). Pessimistisk i bemärkelsen att chefer i offentlig förvaltning inte har några egentliga möjligheter att påverka. En sådan bild av chefer i offentliga verksamheter kan tänkas ha mildrat intresset för gruppen som sådan. Synen på tjänstemannen som en neutral verkställare av politiska beslut utan några möjligheter att utöva inflytande, tycks med tiden ha kommit att luckras upp (jfr Ehn, 1998; Lundqvist; 1999). Ett större intresse för ledarskap i statsförvaltningen kan skönjas, men ännu in på 2000-talet menar Henning att:

> Det har ännu inte ansetts riktigt passande – eller kanske direkt olämpligt – att ställa forskningsfrågor kring offentligt ledarskap i stora offentliga organisationer. (Henning, 2000, s 25)

Ledarskap i statsförvaltningen har således, av ovan angivna skäl, inte givits något större utrymme i forskningen. Området är emellertid inte helt obeforskat. Chefsrollen har studerats liksom chefers arbete.

Den andra forskningsinriktningen som presenteras i detta kapitel, tar sin utgångspunkt i studier av chefers arbete. Sådana studier utgör de huvudsakliga inspirationskällorna för empirin i denna studie.

2.1 Studier av chefsrollen i statsförvaltningen

Man är tämligen överens om att chefsrollen inom offentlig sektor har förändrats över tid och förändras i detta nu. Detta sker parallellt med de förändringar som hela den offentliga sektorn genomgått och genomgår (se avsnitt 1.1.1). Ur ett internationellt perspektiv framför Page & Wright (1999) följande:

> Whatever term [för en beskrivning av den offentliga sektorn idag] we settle on, we may look at literature describing the modern state and have good cause to believe that many of the bases of the traditional role of the senior civil servant no longer apply. Yet we may look in vain for any convincing discussion of how and why the position of this most crucial of groups has changed … (Page & Wright, 1999, s 2)

Ovanstående ger uttryck för att det inte finns någon vedertagen bild av hur och varför dessa förändringar sker.

I ett försök att redogöra för synen på hur chefsrollen förändrats, presenteras i detta avsnitt några inom forskningen framträdande gestaltningar av chefsrollen i statsförvaltningen. I denna forskning presenteras också förändringar i chefsrollen i förhållande till andra förändringar som samtidigt skett inom statsförvaltningen. Detta ger oss en bild av både hur och varför chefsrollen förändrats.

2.1.1 Den klassiska rollen

Hagström (1990) konstaterade i en översikt av forskning kring offentligt ledarskap, att en relativt liten del av forskningen har behandlat chefsrollen och hur den kommit att se ut och förändras över tid. Efter 10 år med ytterligare några studier att referera till kan det konstateras att flera ledarskapsstudier nu har kommit att ta sin utgångspunkt i rollbegreppet. De frågor man ställt i studierna är: Vilken syn har chefer på sin roll och vilka förväntningar upplever man att det finns kring rollen? Har rollen kommit att förändrats i något eller några avseenden?

Statsvetenskapen bjuder på två svenska studier på detta tema, Mellbourn (1979) och Ehn (1998). Synlig inom statsvetenskapen är för övrigt Lundqvist som antagit ett mer kritiskt perspektiv på ledarrollen.

Den tidigaste av dessa studier, Mellbourn 1979, är en del av det internationella projektet ”The Political Cultures of Bureaucrats and Politicians” initierat av statsvetenskapliga forskare vid University of Michigan 1969. I denna studie framträder tre idealtypiska roller: den klassiska ämbetsmannen, experten och politikern.

Den klassiske ämbetsmannen återfinns hos Ehn (1998) som den rättsliga tjänstemannarollen. Denna roll har sina rötter i det förindustriella och fördemokratiska samhället. I detta samhälle framträder staten som den dominerande makten och ämbetsmännen utgjorde häri en privilegierad samhällsklass.

Ehn beskriver denna tjänstemannaroll på följande sätt:

> Domstolarnas opartiska agerande utgör en förebild för denna rolltyp. Tjänstemannen har att verkställa vad som stadgas i lagen, utan att låta sig påverkas av andra faktorer. För denna tjänsteman utgör verkställandet av de politiska besluten i princip en neutral aktivitet. Rättssäkerheten och därmed medborgarnas likhet inför lagen är central. Tjänstemannen har tillit till den formella regleringen, vilken skall tillämpas objektivt och opartiskt. Lojaliteten är i första hand riktad mot rättssystemet och inte mot politikerna eller regeringen. Han eller hon håller sig utanför det dagspolitiska spelet. Tjänstemannens integritet och myndigheternas självständighet betonas starkt. Partipolitisk inblandning i förvaltningens arbete förkastas i princip. Styrningen skall ske genom lagar och författningar. Det går en skarp gräns mellan politik och förvaltning. (Ehn, 1998, s 120)

Ämbetsmännens starka ställning legitimerades av att de ansågs vara de enda, undantaget den konstitutionella monarken, som på ett opartiskt och objektivt sätt kunde skapa rättvisa genom att balansera samhällets olika intressen.

2.1.2 Chefsrollen förändras

Demokratiseringen i början av 1900-talet framstår som en förutsättning för en förändring av chefsrollen. Regeringen som tidigare uppfattat sig som politiskt ansvarig inför riksdagen, förändras mot att se det politiska ansvaret som ett ansvar inför väljarna i allmänna val. Av detta följde att förvaltningen som tidigare uppfattats som en balans mellan regeringsmakt och folkrepresentation nu snarare tolkas som ”ett instrument för att förverkliga folkstyrets intentioner” (SOU 1968:47; i Ehn, 1998).

Industrialiseringen gav samtidigt ett allt bredare statligt engagemang. Traditionella statliga områden så som försvar och rättsväsende utökades med ekonomiska och sociala sådana. Den statliga sektorn växte i omfång och i komplexitet. Statsförvaltningens roll förändrades från att ha tillämpat givna

lagar till att ägna sig åt produktion av varor och tjänster, beslutsfattande och planering. Den kvantitativa och kvalitativa expansionen antas ha drivit fram en förändring av den klassiska ämbetsmannarollen.

Hos Mellbourn beskrivs denna förändring i två roller: tjänstemannen som expert respektive politiker. Den sistnämnda rollen återfinns också hos Ehn. Däremot utesluter han expertrollen med hänvisning till att denna roll främst syftar till chefsnivån under generaldirektörer, en nivå som Ehn inte inkluderat i sin studie. Intressant att notera i sammanhanget är att i en studie av generaldirektörer kunde de flesta karakteriseras mot bakgrund av expertrollen (Rendahl, 1988).

Om den klassiske ämbetsmannen var generalist och allmänadministratör är experten dess raka motsats. Experten har en specialiserad utbildning för ett särskilt sakområde. Dennes lojalitet riktas inte till skillnad från den klassiske ämbetsmannen mot lagstiftning och regler utan mot vetenskapen och denna sfärs kunskapsproduktion.

Slutligen, den politiska tjänstemannen är i hög grad involverad i politiska aktiviteter. Den politiska tjänstemannarollens framväxt förklaras av svårigheter att styra och kontrollera statsförvaltningen vilket i sin tur beskrivs som expansionseffekter. I allt högre grad har tjänstemannen att självständigt verkställa, tillämpa och också fatta beslut. Detta sker inom allt mer allmänna och opreciserade ramar. Den politiska tjänstemannens intresse antas ligga i sakpolitiska resultat snarare än lagar och regler eller vetenskapliga sanningar.

I och med förändrade förutsättningar för statsförvaltningen i form av en växande offentlig sektor antas expert- och politikerrollen vara den förhärskande. Mellbourns studie visar emellertid att det är den klassiska ämbetsmannen som främst finns representerad bland de 300 intervjuade. Tjänstemännen kännetecknas vidare av ett administrativt ansikte. Där betonas ledning och fördelning av uppgifter, att ansvara för att allt fungerar och att upprätthålla goda kontakter med underställda.

30 år senare genomförde Ehn (1998) sin studie vilken är en uppföljning av Mellbourn. I en jämförelse de båda studierna emellan framträder märkbara skillnader då det gäller chefstjänstemannarollen. Ehn bygger studien på en tredimensionell teoretisk rolltypologi, vilken är uppbyggd av den rättsliga rollen, den politiska och den marknadsorienterade. Den rättsliga och den politiska återfinns hos Mellbourn. Resultaten visar att den framträdande rollen för cheferna är den marknadsorienterade.

I jämförelse med Mellbourns studie kan man slå fast att rollen utvecklats från en rättslig sådan till en marknadsorienterad. Vidare visar Ehn att målstyrningstänkandet fått starkt genomslag hos cheferna. Detta tänkande bygger på att det finns en skarp gräns mellan politik och förvaltning och mellan mål och medel. Politiker formulerar målen och tjänstemännen ser till

att de uppnås. Uppkomsten av en negativ inställning till politik och förvaltning, till det egna verksamhetsområdet, har också kunnat skönjas, vilken inte framträdde i den tidigare studien. Det sammantagna intrycket i Ehns studie är att det existerar en bristande rollsäkerhet bland tjänstemännen.

Tjänstemannarollen analyseras vidare utifrån relationen politiker – tjänstemän. Studien visar att det finns ett ointresse och/eller en okunskap hos politiker om tjänstemännens arbete. Ett ökat antal politiker anser för övrigt att tjänstemännen har för stort inflytande över de politiska beslutsprocesserna.

Slutligen, en mer problematisk, komplicerad och konfliktskapande tjänstemannaroll framträder i denna studie jämfört med Mellbourns 30 år tidigare. Detta är enligt Ehn ett resultat av införandet av mål- och resultatstyrningsmodellen, marknads- och managementtänkandet samt den allt svagare samhälleliga status som tilldelas den statliga verksamheten.

Den utveckling av chefsrollen som dessa båda studier tillsammans för fram återkommer också i andra studier. Tillspetsat uttrycker sig Lundqvist (1993) i termer av ”ämbetsmannen som blivit direktör”. Blom (1994) som studerat det kommunala chefskapet mot bakgrund av vilka uppgifter den kommunala förvaltningschefen förväntas ha, visar att den mest framträdande rolltypen för cheferna är just direktörsrollen. Denna roll innebär att hålla i långsiktig planering, att fundera över förvaltningens framtidsplaner och över policy- och målformuleringar samt att presentera konkreta förslag som politiker kan ta ställning till. Det är en bild av förvaltningschefens roll som understödjer en självständig, framträdande och stark chefsroll i den politisk-demokratiska processen. Cheferna förväntas fortsätta utveckla en självständig och professionaliserad chefsroll. Blom visar vidare att rollen emellertid innehåller oförenliga rollförväntningar. Ur underordnades perspektiv krävs en chef som fokuserar förvaltningen i första hand medan politiker förväntar sig att chefen i första hand ska fungera som den förlängda armen ner till förvaltningen. Då det gäller ledarskapet ser Blom en utveckling mot förvaltningschefernas minskade möjligheter till att bli sina underordnades ledare. Strukturförändringar genomförda mot bakgrund av en politikerambition, som innebär att förstärka och institutionalisera förvaltningschefens roll som politikernas företrädare, understödjer en sådan utveckling. En chef som uppfattas som politikernas företrädare riskerar att undanröja sina möjligheter att bli ledare i förvaltningen.

Chefer i offentlig verksamhet framställs som att i allt högre grad likna bilden av chefen i det privata näringslivet. Forskning inom andra vetenskapliga discipliner än statsvetenskapen ger liknande bilder av tjänstemannarollen (Czarniawska, 1985; Genell, 2000). I ett internationellt perspektiv återkommer liknande mönster (se exempelvis Strand, 1993). I Genells studie kan vi emellertid se en tendens hos de generaldirektörer hon studerat som

innebär att de fjärmar sig från en alltför ensidig inriktning mot näringslivet som förebild. Sammanfattningsvis har vi en tjänstemannaroll som allt mer kommit att uppfattas utifrån ekonomiska värden (jfr Lundqvist 1993).[9] I och med detta kommer entreprenörsbegreppet att få en koppling till chefer i statsförvaltningen.

2.1.3 Chefen som entreprenör

De senaste decenniernas utveckling av det offentliga ledarskapet har, som studierna ovan pekar på, inneburit en förskjutning mot näringslivslika ideal, idéer och modeller. Empiriska studier visar på detta liksom forskningsteoretiska resonemang och debattklimatet i allmänhet.

Empiriska studier visar exempelvis på hur offentliga chefer använder ett språk som har tydliga referenser till det privata näringslivet liksom uppfattar sin roll i termer av näringslivslika förståelseramar. De forskningsteoretiska resonemangen har bland annat inriktats mot begrepp hämtade från så kallad ”business managementforskning” baserad på privata näringslivet, så som exempelvis ledaren som entreprenör (se exempelvis Doig & Hargrove, 1987). Terry (1990) presenterar tre framträdande drag i managementforskningen vilka han menar fått genomslag i det offentliga ledarskapet, samtliga med tydliga referenser till makt och styrning:

- ledare i privata sektorn tillskrivs vanligtvis mycket stor makt, företrädesvis i form av karisma, att driva verksamheten i önskad riktning
- effektivt ledarskap likställs med att framgångsrikt driva organisationsförändringar
- organisationsvärderingar och -traditioner anses vara hinder för innovationer och förändringar och bör förkastas

Dessa tendenser har tydliga referenser i svensk forskning kring offentligt ledarskap. Henning (2000), som gjort en översikt av förvaltningsforskningen

[9] Både Mellbourn och Ehns studier är empiriska och bygger på intervjuer med högre tjänstemän. Vi kan så långt konstatera att tjänstemannarollen förändrats över tid åtminstone när det gäller föreställningar om rollen. Huruvida detta också fått genomslag i utövandet av ledarskap i form av ett förändrat beteende hos cheferna är emellertid mer osäkert då intervjuer inte nödvändigtvis ger uttryck för detta. Observationer, gärna i kombination med intervjuer, kan vara en vetenskaplig teknik lämpad för att gå utöver den uttalade nivån och fånga en utövad praktik. Denna teknik har emellertid inte nyttjats inom statsvetenskaplig ledarskapsforskning, däremot är den vanlig inom den tradition som presenteras i kapitel 4.

visar exempelvis på att ledarskap till mångt och mycket kommit att beskrivas som styrning av verksamheten. Detta inbegriper en föreställning om att chefer har stora möjligheter att styra liksom förväntningar på chefer att utveckla verksamheterna i linje med nya ideal och förutsättningar.

2.1.4 Chefen som demokratins väktare

Bredvid denna utveckling står att finna en mer kritiskt inriktad forskningsinriktning för vilken andra värden betonas. I Sverige representeras denna forskningsinriktning kanske främst av Lundqvist (se nedan). Internationellt kan nämnas Terry som beskriver utvecklingen mot näringslivslika ideal som direkt olämplig och farlig:

> The concept entrepreneur and its intrinsic characteristics, domination and forced submission, excessive ride taking, and disrespect for tradition is inappropriate for describing leadership in the administrative state. Furthermore, the 'misplacement' of this concept is dangerous in several respects. (Terry, 1990, s 398)

Olämpligheten består med Terrys resonemang i att ledarskapet tenderar att förvrängas till romantiserade och föga verklighetsanknutna föreställningar vilka skapar orealistiska rollförväntningar på chefer i verksamheterna. Vidare hotas den offentliga verksamheten av att bli offer för oprövade spekulativa förändringsåtgärder. Sådana åtgärder kan påverka verksamheten och hela samhället på oönskade sätt. Slutligen pekar Terry på problemen i att förkasta och förbise betydelsen av värderingar och traditioner i verksamheten eftersom de utgör en rationell grund för auktoritet och möjligheten att agera:

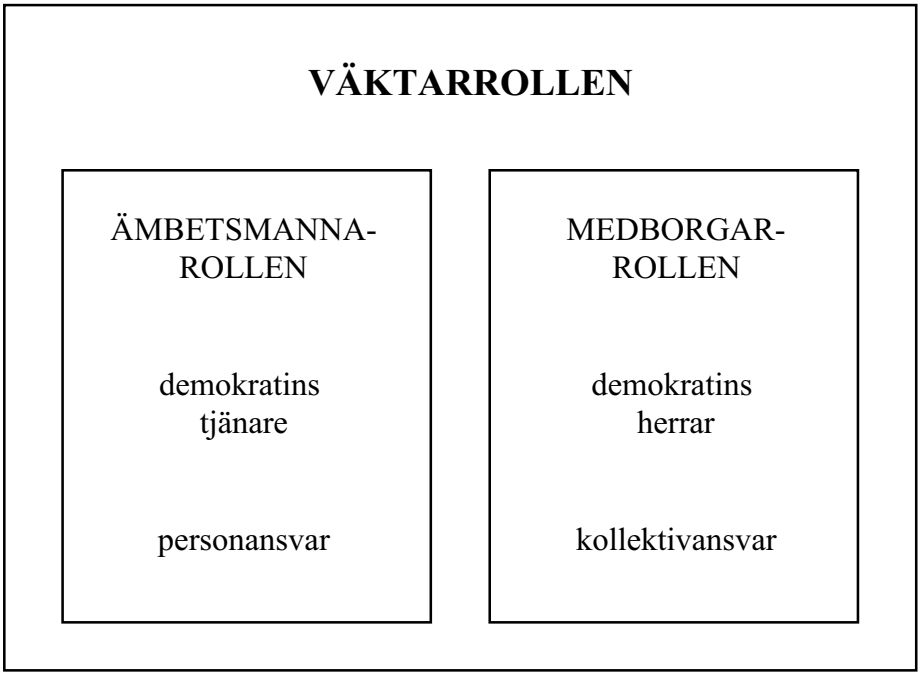
> When public administration theorists encourage leaders to disregard tradition, they are in essence asking them to abandon their rational basis of authority. (Terry, 1990, s 398)

Czarniawska (1985) studerade statstjänstemannachefers rolluppfattningar och fann att cheferna närmade sig näringslivsorienterade ideal i sina uppfattningar. En senare studie av generaldirektörers rolluppfattningar (Genell, 2000) visar emellertid på en svängning i chefers sätt att förhålla sig till privata sektorns ideal. Cheferna för istället fram tankegångar där näringslivslika ideal får stå tillbaka och ge utrymme för tankar kring offentliga verksamheters specifika förutsättningar.

Lundqvist (1993, 1998, 1999) beskriver den offentliga tjänstemannen som demokratins väktare (jfr Terry, 1990). Det är ett försök att återupprätta de för offentlig verksamhet specifika dragen av demokratiska värden, vilka

får allt mindre betydelse till förmån för ekonomiska sådana. Till de demokratiska värdena räknar Lundqvist (1993): politisk demokrati, rättsäkerhet och offentlig etik. De ekonomiska värdena beskrivs i termer av funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet.

Inom ramen för demokratins väktarroll ryms två roller för statstjänstemannen: ämbetsmannarollen och medborgarrollen, se figur 1 nedan.



Figur1 Egenskaper hos demokratins väktare. (Lundqvist, 1999, s 156)

Medborgarrollen inkluderas i väktarrollen av den anledningen att de medborgerliga rättigheterna och skyldigheterna alltid bör finnas där även för ämbetsmannen. Ämbetsmannen är en medborgare också i det offentliga ämbetet. Rollen innebär att vara herre över demokratin, vilket främst kommer till uttryck i allmänna val och folkomröstningar. Tillsammans med andra medborgare har han/hon ett kollektivt ansvar för demokratin.

Ämbetsmannarollen innebär att tjäna demokratin i motsats till en vanlig föreställning om ämbetsmannen som politikernas förlängda arm. Att tjäna demokratin innebär med Lundqvist resonemang att prioritera styrning i ordningen (1) den offentliga etiken, (2) lagen och (3) överordnades beslut. Det personliga ansvaret innefattar ett personansvar för de egna besluten.

Mittemellan politikerna och medborgarna bör ämbetsmannen fungera som en slags katalysator för demokrati:

> Mitt förslag är att den offentliga förvaltningens ämbetsmän ska utgöra ett skydd för demokratin - att de spelar rollen som demokratins väktare. (Lundqvist, 1999, s 155)

Att stödja och värna de demokratiska värdena blir till ämbetsmannens huvuduppgift. För att göra detta krävs gedigna kunskaper om vad som skall göras och hur, liksom ämbetskurage, det vill säga mod att uppmärksamma övergrepp mot demokrativärdena. I samband med detta för Lundqvist särskilt in ledarskapet i diskussionen. Chefer har en särskild roll i det att de skall uppmuntra ämbetskurage hos sina medarbetare genom exempelvis att tillåta och stödja ett öppet och diskussionsvilligt klimat.

I likhet med Lundqvist, finns hos Terry (1990) tanken om att det offentliga ledarskapet bör definieras i termer av att värna publika grundvärden:

> Public administrators are depleted as guardians of public institutions and, in turn, regime values. (Terry, 1990, s 395)

Hos Terry finns, liksom hos Lundqvist, en stark argumentation för att uppmärksamma andra värden i det offentliga än de rent ekonomiska. I ledarskapstermer innebär detta att uppfatta chefsrollen som något mer än entreprenörskap. Termen ”administrative conservatorship” introduceras av Terry för att beskriva ett ledarskap som betonar värden av betydelse specifikt för offentlig verksamhet. Den bärande idén bakom begreppet är att chefsrollen innebär att stärka och värna förvaltningens specifika egenskaper och därmed dess integritet, för att på så sätt kunna uppfylla en önskvärd social funktion:

> Administrative Conservatorship is the willingness of administrative elites, out of traditional loyalty and moral principles, to preserve authority and distribution of power with regards to the propriety of an institution’s existence, its functional niche, and its collective institutional goals. (Terry, 1990, s 399)

I resonemanget finns vidare fokus på både statiskhet och förändring. Vidare pekar det på de behov som chefer har att ta hänsyn till, vilka sträcker sig långt utöver den enskilda myndighetens ramar.

2.1.5 Sammanfattning

Synen på chefsrollen inom statsförvaltningen har förändrats över tid. Idag finns i huvudsak två konkurrerande synsätt; ett marknadsorienterat där rollen i mångt och mycket jämställs med det som anses vara näringslivsideal; och ett synsätt vilket betonar värden unika för den offentliga sektorn och unika för chefen däri.

Den statliga sektorn har de senaste 25 åren förändrats strukturellt på många olika sätt. Den har krympt och ändrat form i stora stycken. Politiska reformer vilka fört fram andra lednings- och styrformer och begrepp som decentralisering, politisering, företagisering och demokratisering känns igen som inslag i förändringsprocessen. Inom ramen för dessa förändrade förutsättningar verkar den statliga chefen. Mot bakgrund av det som redovisats ovan under avsnitt 1.1.3 kan vi konstatera att något har hänt på chefsnivå. Högre statliga chefer representeras i högre grad av kvinnor och av personer med annan utbildningsbakgrund än juridisk. Samtidigt har internrekryteringen ökat liksom rörligheten bland cheferna. Förväntningar och värderingar hos chefer kan också sägas ha förändrats. Chefsrollen beskrivs i litteraturen som att ha gått från en rättsligt orienterad sådan till en marknadsorienterad. Idag finns tendenser vilka pekar i ytterligare en riktning där chefsrollen innebär att vara demokratins väktare. I en internationell studie beskriver Bowling & Wright (1998) förändringar av detta slag som evolution på mikronivå (individnivå) inom statlig sektor, något som sker parallellt med de strukturella förändringar som berört och berör den statliga sektorn som helhet.

Den teoretiska referensramen kring chefer i statsförvaltningen utvidgas i nästföljande avsnitt. Den forskning som presenteras där gäller studier av chefers arbete, en forskningstradition som inspirerat föreliggande studies empiriska del. Referensramen utvidgas också på så sätt att forskning från andra samhällssektorer, utöver statsförvaltningen, presenteras.

2.2 Studier av chefers arbete

Med början under 1900-talets mitt har en typ av forskning växt fram som skiljer sig från merparten av forskningen om ledarskap. Denna forskning tar sin utgångspunkt i chefers arbete, och syftar till att förstå ledarskap på dessa grunder. Det är en tradition som bygger på andra frågeställningar och utgångspunkter såväl som på andra metodologiska grunder än merparten av forskning om ledarskap (se Noordegraaf & Stewart, 2000). Också resultaten från denna senare tradition visar skilja sig från annan forskning om ledarskap. Resultaten utgör för övrigt utgångspunkten för den kritik, mot delar av ledarskapsforskningen, som presenterades i avsnitt 1.3.1. I förhållande till annan

forskning om ledarskap kan denna inriktning beskrivas som praktik- och förståelseorienterad.

Utgångspunkten i traditionen är empiriska studier av chefers arbete. Man söker svaret på vad chefer gör snarare än vad chefer bör göra. Stora delar av ledarskapsforskningen har syftat till att avgöra vad som gör en effektiv chef (Yukl, 2002, s 2). Effektivitetskriterierna har, menar man inom denna tradition, emellertid antagits på normativa grunder. Studierna inom denna tradition försöker istället förstå arbetet mot bakgrund av chefers arbete:

> … effectiveness implies being effective in playing the game of management and not in meeting management ideals. (Noordegraaf & Stewart, 2000, s 431)

Effektivitetsbegreppet kopplas i denna tradition till de förutsättningar och villkor som gäller för chefer i olika kontexter. En effektiv chef är då en person som utvecklat en förståelse för och kan hantera de förutsättningar och villkor som kontexten erbjuder (jfr Hultman, 1998).

Noordegraaf & Stewart (2000) sammanfattar fyra utmärkande drag för studier inom traditionen:

- de söker förstå chefsarbetet så som det praktiseras i en viss social kontext,
- det är den enskilda chefens beteende som studeras,
- de har ett empiriskt och induktivt fokus och
- de använder sig av observationer för insamling av empiriskt material.

Till den sista punkten kan tilläggas att observationer inte är den enda metoden som förespråkas inom traditionen. Andra deskriptiva metoder så som dagbok och intervju är också vanligt förekommande tillsammans med observationer.

Bland pionjärerna inom traditionen finns en svensk studie, Carlsson (1951). Det finns en uppföljning på denna studie gjord 50 år senare (Tengblad, 2000). Carlsson är för övrigt en av de få svenska studier som refereras internationellt. Dessa båda studier bygger på empiri från chefer inom näringslivet. Det finns flera översikter att tillgå vilka främst sammanfattar studier av chefsarbetet inom näringslivet (Hales 1986; McCall, Morrison & Hannan, 1978; Mintzberg, 1973; Stewart, 1983). När det gäller studier av chefer inom offentlig verksamhet presenterar Hultman (1989) en översikt av studier av skolledarskap samt en översikt av översikter inom samma område. För en sammanfattning av översikter se figur 2 nedan.

Författare/år	**Tidsperiod**	**Antal studier**	**Organisation**	**Antal översikter**
Hultman (1989)	1972-1986	17	Offentlig	1
	1964-1986	8 (översikter)	Offentlig	8
Hales (1986)	1951-1982	30	Privat	1
Stewart (1983)	1951-1982	20	Privat	1
McCall, Morrison, Hannan (1978)	1951-1976	23	Offentlig och privat	1
Mintzberg (1973)	1951-1968	14	Offentlig och privat	1
Totalt antal översikter				**13**

Figur 2 Översikter av studier av chefers arbete.

Totalt 13 översikter har identifierats och av dessa innehåller många av dem också studier från offentlig verksamhet, även om tyngdpunkten tycks ligga på studier av privata företag.

2.2.1 Generella mönster i chefsarbetet

Forskning inom traditionen har producerat en stor mängd beskrivande data om chefsarbetet. Dessa data visar på stor samstämmighet och ett antal generella mönster i chefers arbete har kunnat påvisas. Dessa mönster beskrivs nedan tillsammans med några tolkningar av desamma.

Långa dagar och hektiskt tempo

Studierna visar att högre chefer arbetar mycket och länge. Veckoarbetstimmarna sträcker sig vanligtvis långt utöver normal arbetstid och man lämnar sällan tankarna på arbetet. En orsak till att det ser ut så här kan vara avsaknaden av tidsbegränsade uppgifter. Arbetet innehåller helt enkelt inga avslut, utan flyter på i en aldrig sinande ström av aktiviteter:

> The manager must always keep going, never sure when he has succeeded, never sure when his whole organization may come down around him because of some miscalculation. As a result, the manager is a person with

> a perpetual preoccupation. He can never be free to forget his job, and he never has the pleasure of knowing, even temporarily, that there is nothing else he can do. (Mintzberg, 1973, s 30)

Av samma anledning är chefsarbetet också hektiskt. Det finns sällan tid för paus, varje minut nyttjas för arbetsrelaterade aktiviteter.

Variation och korta intervall

Chefers arbete har vidare beskrivits som fragmentariskt. En mängd olika frågeställningar behandlas under en dag, inget under något längre tidsintervall. Mintzberg konstaterar i sin studie av högre chefer inom privata och offentliga verksamheter att ett fragmenterat och varierat arbetsmönster är självvalt av olika anledningar; för att chefen inte vill störa informationsflödet, för att han eller hon inte vill bli uttråkad eller för att han eller hon inser betydelsen av sin egen insats. Stewart (1982) för fram ytterligare några förklaringar. Dels kan chefer ha utvecklat en vana att arbeta på detta sätt, en vana som är svår att bryta. Dels kan det vara så att detta arbetssätt gör information tillgänglig för chefen. Det är ett sätt att hålla sig ajour med vad som händer i organisationen. Den fragmentariska karaktären på arbetet har av Hultman (1989) kommit att beskrivas på ett annorlunda sätt:

> Dagen som vid en första, oinitierad granskning kunde uppfattas som stressig och fylld av tempo och en flora av arbetsuppgifter, kan vid en närmare granskning förstås som något annat. Rektor uppfattar den som lindrig och bestående av tolv moment. Det jag uppfattar som 98 moment är i själva verket 12. Rektorn fokuserar och minns det väsentliga och han 'ser' sin situation tematiskt och personifierad av dem han samspelar med. Flera personer och moment bildar ett tema. (Hultman, 1998, s 61)

Han för fram att cheferna själva inte uppfattar sitt arbete som fragmentariskt. Istället ser de arbetet som i hög grad sammanhängande.

Tryck från omgivningen

Stora delar av chefers arbete innehåller vad som kan beskrivas som akuta arbetsuppgifter, det vill säga icke planerbara arbetsuppgifter (Lundgren, 1986). Detta tillsammans med arbetets egenskaper som de beskrivits ovan kan ge upphov till ett reaktivt och intuitivt arbetssätt, där det gäller att reagera när problemen uppstår snarare än att förekomma dem. Detta kan tolkas som att chefen är ett offer för omständigheterna snarare än den som proaktivt styr och formar sitt eget arbete (Milsta, 1994). Carlsson (1951) konstaterar att:

> The content of their working day is determined only to a small extent by themselves, and it is difficult to change it without making considerable alterations in the organizational structure of which they are parts. Before we made the study, I always thought of a chief executive as the conductor of an orchestra, standing aloof on his platform. Now I am in some respects inclined to see him as the puppet in a puppet-show with hundreds of people pulling the strings and forcing him to act in one way or another. (Carlsson, 1951, s 52)

Carlsson beskriver ett tryck från omgivningen som innebär att chefen ägnar sig åt att svara på många andra personers initiativ. Kotter (1982; 1999) talar i detta sammanhang om den opportunistiska chefen, en chef som nyttjar tillfällen när de dyker upp för att påverka i organisationen. Han menar vidare att detta arbetssätt inte skall uppfattas som ett uttryck för bristande rationalitet eller effektivitet. Det är snarare så att en värld av osäkerhet och komplexitet kräver detta arbetssätt för att kunna styra och påverka organisationen. Kotter tolkar således detta arbetsmönster som aktivt snarare än passivt. Liknande tolkningar finner vi hos Hultman (1989). Han uppfattar strömmen av händelser som chefen involveras/involverar sig i som oerhört viktiga för arbetet:

> Även om den nu citerade rektorn talar om tillfälligheter, så tror jag, mot bakgrund av tidigare diskussioner att rektorn är tämligen aktiv, även om det inte alltid känns så. Detta beror bl.a. på att man inte alltid vet vad som skall bli viktigt och vad som senare skall framstå som angelägen information. Man måste således handla på intuition och utifrån erfarenhet. Man kan inte beställa in det viktiga till kl. 15.00. (Hultman, 1989, s 63)

Det är omöjligt att veta vad som blir viktigt på förhand, därför blir det mer viktigt att finnas med i strömmen av händelser än att själv ständigt initiera händelser. Chefen samlar på sådant som kan vara viktigt.

Nutidsorientering och vardagliga frågor

Vidare väljer chefer att prioritera dagsfärsk information och aktuella och specifika vardagliga händelser. Hultman (1989) har beskrivit detta som att det som verkar trivialt tycks dominera. Han noterar emellertid att det som på ytan kan uppfattas som att vara trivialt kan tolkas som att ha stor betydelse i den specifika kontexten. De vardagliga frågorna måste förstås i sitt sammanhang som en del av en helhet. Det till synes triviala har betydelse i den bemärkelsen att dessa aktiviteter skapar möjligheter för chefen att påverka verksamheten.

Flera studier visar att chefer tillbringar mycket tid i möten och att arbetet i hög grad är administrativt. När det gäller exempelvis skolledare visar studier att cirka 40-50 procent av tiden ägnas administrativt arbete och konferenser (Hultman, 1998). Milsta (1994) som studerat mellanchefer i privat och offentlig sektor menar att:

> Av detta kan man få bilden av mellanchefen som den aktive, rationelle beslutsfattaren som större delen av sin arbetstid deltar i möten där planer för verksamheten läggs upp, diskuteras och genomförs. Men analysen av resultaten visade en helt annorlunda bild av verkligheten. De möten som mellancheferna deltog i var till övervägande delen reaktiva. Antingen informerades mellancheferna av högre ledning om sådant som redan var bestämt eller redan hade hänt inom organisationen eller också var uppgiften att rätta till saker som redan hade ägt rum i verksamheten. Det var inte de långsiktiga frågorna utan det var de kortsiktiga problemens lösning som var föremål för diskussion. (Milsta, 1994, s 213)

Milsta visar, i motsats till Hultman, på hur aktiviteter som på ytan ser ut att vara rationella och sådana där chefen är aktiv, kan ha en annan karaktär vid närmare granskning. Hon visar att det administrativa arbetet i form av möten är reaktivt samt att det är då- och nutidsorienterat snarare än framtidsorienterat.

March (1984) uppfattar detta som att chefsarbetet får dessa inslag av nutidsorientering och vardagliga frågor på grund av att organisationen förändras rutinmässig och kontinuerligt. Med sådana ”rörliga” förutsättningar är effektivitet i chefsarbetet att utföra ”små saker” i stor omfattning. Det handlar då om att se till att saker fungerar och att uppmärksamma de vardagliga händelser som gör att saker och ting händer i organisationen.

Många kontakter

Kommunikation utgör för övrigt ett betydande inslag i chefsarbetet. Kotter (1982) som särskilt intresserat sig för chefers kontakter visar att chefers nätverk sträcker sig långt utöver direkt underställda medarbetare. Kontaktnätverket inkluderar exempelvis också överordnade, chefskollegor och andra personer utanför organisationen. När det gäller kommunikationsmönstren tycks de emellertid variera mellan olika personer (Genell, 2000; Lundgren, 1986). Kotter (1982) har intresserat sig för chefers kontaktnät och bland annat konstaterat att en betydande del av arbetstiden går åt till att utveckla och vårda dessa. Betydelsen av kontaktnätet förklaras med chefens beroende av olika personer för att kunna påverka verksamheten. Hultman (1989) har karakteriserat rektorn som spindeln i nätet, ständigt synlig och närvarande.

Kontakterna fyller, menar han, funktionen att bära med sig kvalitativ information om tillståndet i skolan. Denna information är av strategiskt betydelse då den är en förutsättning för att förstå och kunna styra skolan. Rektorn är, skriver Hultman, en medveten och välinformerad aktör som känner sitt system.

Chefer föredrar vidare muntlig kommunikation före skriftlig. Mintzberg konstaterar att:

> Unlike other workers, the manager does not leave the telephone or the meeting to get back to work. Rather, these contacts are his work. The ordinary work of the organization, producing a product, undertaking research, even conducting a study or writing a report, is seldom undertaken by its manager. The manager's productive output can be measured primarily in terms of verbally transmitted information. (Mintzberg, 1973, s 44)

Chefers arbete är ett relationsskapande arbete. Detta sker bäst genom personliga kontakter med människor.

Informellt arbete

Studier av chefsarbetet visar vidare på en bild av beslutsfattande och planeringsaktiviteter som skiljer sig markant från de rationella och administrativa principer som presenteras inom delar av ledarskapsforskning. Dessa aktiviteter kan snarare karakteriseras som icke-rationella, politiska, informella och anpassade (Yukl, 2002, s 25-26). Kotter (1982) har exempelvis visat hur effektiva chefer arbetar genom makt, nätverk och agendor. Ett sådant arbete kan förstås som annorlunda i förhållande till en formell organisationsstruktur med formell planering där exempelvis formella möten, planer och officiella policydokument är av främsta betydelse. Med Kotters perspektiv kan man förstå det effektiva chefsarbetet som att ske före sådana formella situationer och på andra arenor.

2.2.2 Teoretisering kring chefsarbete

Studier som presenterar beskrivande data är vanliga inom denna tradition (Hultman, 1998). Den frågeställning som varit ledande för studierna, ”vad gör chefer”, kan tyckas bädda för just beskrivande resultat. Hales (1999) påpekar att få studier har uppmärksammat frågan om ”varför chefer gör det de gör”, det vill säga en frågeställning som skulle generera en explorativ dimension till beskrivande data. En framträdande kritik gäller just traditionens brist på teoretisk utveckling:

> … there is a presumed lack of theoretical development (inconsistent categories and concepts, too little theory, lack of clarity about what is ”managerial” and about managerial work) (Noordegraaf & Stewart, 2000, s 430)

Avsaknaden av teori kan förstås mot bakgrund av traditionens forskningsobjekt och fokus:

> ... an empirical and inductive focus on the job as a whole, which is based on immersion in empirical data, is at odds with strong cumulative theoretical development and uniform categories and concepts. (Noordegraaf & Stewart, 2000, s 430)

Samtidigt påpekar Noordegraaf & Stewart att traditionen alls inte är helt fri från teori. Detta uppmärksammades av Hultman redan 1989. I ett särskilt kapitel i sin översikt av översikter presenterar han ett antal teoretiska fynd baserade på beskrivande data (se även Hultman, 1998). I det följande presenteras några sådana teoretiska bidrag om chefers arbete.

En integrerad modell av chefsarbetet

Mintzbergs arbete från 1973 får räknas till ett av pionjärarbetena inom den forskningstradition som studerat chefers arbete. Inom ramen för detta arbete presenterar han ett teoretiskt resonemang som bygger på rollteori. Chefsarbetet kan, menar han, beskrivas i tio olika chefsroller, vilka grovt kan indelas i interpersonella roller, informationsroller och beslutsroller. Samtliga chefsaktiviteter kan infogas under minst en av dessa roller. Alla de tio rollerna är betydelsefulla för chefskapet och en roll kan inte uteslutas utan att det får konsekvenser för de övriga rollerna. Chefskapet beskrivs som ett input-output system där den formella positionen ger upphov till formell auktoritet och status och är själva grunden i chefskapet. Genom detta har chefen tillgång till en rad interpersonella relationer vilka i sin tur ger input i form av information och output i form av information och beslut.

Mintzberg (1994) kritiserar tidigare studier av chefers arbete, inkluderat sin egen, för att ha varit alltför snävt inriktade på vissa delar av chefsarbetet och för att enbart ha presenterat uppräkningar av chefsuppgifter, -roller och kompetenser snarare än en modell av chefsarbetet. Den modell Mintzberg presenterar i artikeln skall förstås som en integrerad sådan, det vill säga innehållande samtliga aspekter av chefsarbetet. Liksom i sitt tidigare arbete använder Mintzberg rollbegreppet för att beskriva chefsarbetet. De roller som modellen innefattar är följande:

Mentala roller

- att bilda sig en uppfattning om arbetets ramar i form av mål, vision och kultur, samt position i förhållande till omgivningen (conceiving)
- att planera sin tid och att prioritera bland uppgifter (scheduling)

Aktionsorienterade roller

- att samla och sprida information (communicating) till människor inom och utanför organisationen. Mintzberg talar om chefer som nervcentra i organisationen då de har tillgång till information från så många personer inom och utanför organisationen.
- att använda information för att få människor att handla i önskad riktning (controlling). Denna roll kan likställas med det vi vanligtvis kallar de administrativa aspekterna av chefskapet: utveckla system, skapa strukturer, ge direktiv.
- att leda människor genom att motivera, engagera, uppmuntra och stödja (leading)
- att skapa kontakter, nätverk utanför organisationen (linking)
- att handla det vill säga vara direkt involverad i händelseförlopp (doing)

Mintzbergs modell byggs upp av flera lager cirklar, där den innersta cirkeln består av den enskilda personen, vars värderingar, erfarenheter, kunskap och kompetenser avgör hur arbetet utförs (conceiving). Den enskilda chefen är omgiven av arbetets ramar vilka utgörs av hur chefen uppfattar målet (purpose), vilken övergripande uppfattning chefen har om ledningsuppgiften (perspective) samt hur arbetet skall utföras (positions). Olika chefer uppfattar arbetets ramar på olika sätt, de kan uppfattas som mer eller mindre påtvingade eller skapade av chefen själv och de kan uppfattas som tydliga eller mindre tydliga. En samexistens av den enskilda personen och arbetets ramar kommer till uttryck i handling genom en agenda. Agendan (scheduling) består av aktuella teman (issues) och av ett schema över hur tiden skall nyttjas (schedule). Personen, ramarna och agendan utgör själva kärnan i chefsarbetet. Den kan uppfattas i förhållande till den enhet som chefen ansvarar för, organisationen i sin helhet samt omgivningen. Chefen leder i kontexten genom information (communication, controlling), genom andra personer (leading, linking) samt genom handling (doing).

Varför skillnader i chefsarbetet

Mintzbergs modell bygger på de förhållanden som gäller för samtliga chefer. Mintzberg menar emellertid att olika chefer har olika stilar inom ramen för de arbetsuppgifter som tecknats i modellen ovan. Olika stilar i sin tur tar sig

uttryck i att olika chefer *betonar olika aspekter av arbetet*, exempelvis leda, länka eller kontrollera. Mintzberg föreslår vidare att chefer kan betona 1) vision och idé och fokusera på arbetets ram, 2) det administrativa och fokusera på kontroll, 3) det mellanmänskliga och fokusera på ledarskap och nätverksbyggande eller slutligen 4) aktion och fokusera på operativt arbete. Olika chefer *utför arbetet på olika sätt*. Det kan exempelvis handla om att i sitt ledarskap vara fokuserad på individ, grupp eller organisatorisk enhet eller det kan handla om olika sätt att uppfatta arbetets ramar. Olika chefer *ser olika på relationen mellan olika komponenter i arbetet*. Mintzberg lyfter fram två sådana synsätt. Kortfattat innebär det ena synsättet att tanke, idé och vision kring arbetet implementeras genom planering, att nyttja information och slutligen att få medarbetare att utföra ett konkret arbete. Det andra synsättet går i motsatt riktning. Chefers handlande är utgångspunkten för vad som genom erfarenhet och tolkning kommer att bli tanke, idé och vision.

Mintzbergs modell kan tolkas som att den enskilda chefen tillskrivs stor betydelse när det gäller hur arbetsmönster, -innehåll och arbete utförs. Det finns emellertid forskning som i högre grad betonar kontextens formerande betydelse. En följdfråga blir således; vilka faktorer i kontexten är viktiga för att förstå chefsarbetet? Genom jämförande studier av chefer i olika situationer har forskning visat på betydelsen av faktorer som exempelvis chefsnivå, chefers ”kontrollspann”, beroendeförhållande till andra interna och externa grupper samt fas i organisationens livscykel (Yukl, 2002, s 34-38).

Stewart (1982) har utvecklat en modell för kontextens betydelse för chefers beteende. Denna bygger på tre komponenter; krav, begränsningar och val (demands, constraints, choices). Dessa tre komponenter formar chefers arbete och påverkar chefsbeteendet. Personer runt omkring chefen har förväntningar av olika slag. En del av dessa förväntningar kan definieras som ”måsten” på så sätt att de resulterar i olika typer av sanktioner om de inte införlivas. Begränsningar hänför sig till organisations- eller omvärldsegenskaper som bestämmer vad som är möjligt i chefsarbetet. Slutligen, med val menas chefens möjligheter att välja fritt vad och hur något skall göras. Innehållet i dessa tre komponenter är i sin tur beroende av kontext och person vilket implicerar olika innehåll i olika chefsjobb, men även olika innehåll i samma jobb beroende på vilken person som är knuten till chefspositionen.

Mot bakgrund av sin modell visar Stewart på något av innehållet i de tre komponenterna och hur detta påverkar chefsarbetet och hur det utförs. Interaktionsmönstret i chefsarbetet påverkas av i vilken grad chefen är beroende av olika personer samt förväntningarna från dessa personer. Chefers arbetsmönster har vidare visat sig vara beroende av om arbetet ser ut: reaktivt eller proaktivt, varierat eller enformigt, förutsägbart eller osäkert, helhetligt eller fragmenterat, utfört inom fria tidsgränser eller med förutbestämda

tidsgränser. För att återkomma till begreppet effektivitet i ledarskapet, antas att chefer som förstår förväntningar och begränsningar i sitt arbete är mer effektiva än chefer som inte gör det.

Forskning om situationsbetingade faktorers betydelse för chefers beteende har inte bedrivits systematiskt vilket gör det svårt att jämföra och integrera forskningsresultaten (Yukl, 2002, s 34).

Varför likheter i chefsarbetet

Både Mintzberg och Stewart, likväl som andra forskare som presenterat liknande studier och tolkningar har kritiserats av Hayles (1999) för att inte egentligen besvara frågan om varför chefsarbetet ser ut som det gör. Mintzbergs bidrag ovan ser Hayles i första hand som en omskrivning av vad chefer gör. Han uppfattar det som en integrering av beskrivande data i en modell, snarare än en förklaring till varför chefsarbetet ser ut som det gör. Hayles påpekar att kontexten inte nyttjas som en förklaring utan figurerar i modellen i första hand som en arena för chefsarbetet.

> Any notion of the manager as a child of the organization is abandoned in favour of the notion that the organization is the manager's playgorund. (Hayles, 1999, s 340)

Kontexten som formerande med avseende på chefsarbetet (i termer av exempelvis att chefsarbetet är reaktivt, styrt av andra i kontexten) får litet utrymme i Mintzbergs modell, menar han. Hayles påpekar emellertid att Mintzberg själv uppvisat reaktiva arbetsmönster men anser att när det kommer till att förklara detta mönster så saknas kontextperspektivet. Det finns emellertid en rad studier inom traditionen som intresserat sig särskilt för kontextens betydelse (exempelvis Stewart, 1982). Dessa har som Hayles påpekar fokuserat skillnader i chefsarbete och kunnat påvisa samband mellan chefsarbetets karaktär och andra variabler inom och utanför organisationen i vilken arbetet utförs. Den kritik som Hayles för fram har att göra med att dessa studier inte ger någon förklaring till de likheter i chefsarbete över tid och organisationer som kunnat påvisas.

> Although all these studies offer robust and detailed accounts of specific factors shaping what particular managers do, this particularity is their main limitation. Once again, the commonalities between characteristics of managerial work identified in these studies and those identified in other studies are neither traced nor accounted for; rather, it is the distinctive character of managerial work in these particular settings which is deemed to require explanation. Again, the generic features of managerial work are

> ignored or treated as self-evident, and it is variations which are treated as interesting and problematic. (Hayles, 1999, s 337)

Mot bakgrund av denna kritik presenterar Hayles ett bidrag till traditionen där han intresserar sig för de likheter i chefsarbetet som deskriptiva studier presenterat.

Utgångspunkten för teorin är den osäkerhet chefer erfar som en produkt av det ansvar som tillskrivs dem. De aktiviteter, arbetsområden och den karaktär på arbetet som deskriptiva studier visat vara gällande för chefsarbete generellt kan förstås menar Hayles i relation till det ansvar som tillskrivs chefer.[10] Det kan påpekas att detta också framförs av Mintzberg (1973, s 59). Hayles pekar emellertid på att när det gäller chefer är ansvaret speciellt eftersom det gäller ansvar inte bara för sig själva utan också för andras handlande och prestation. Det problematiska med detta är att en kollektiv prestation representeras som en produkt av en enskild individ. Institutionaliserade rutiner i organisationen, vilka talar om vad det innebär att vara chef och att leda (organisations- och ledningssystem innehållande resurser, regler och normer), tjänar till att dämpa och tillintetgöra denna osäkerhet. Rutinerna formar chefers handlande samtidigt som de produceras och reproduceras av chefers handlande (jfr Wolcotts, 1973, resonemang om strävan efter identitet och överlevnad s 296-316). Det finns på så sätt en koppling mellan det strukturella och det subjektiva (jfr Hultman, 2004, s 241).

En klassisk studie inom området, Cohen & March (1974) som studerat universitetsrektorer, har tidigare presenterat tolkningar av chefsarbetet som tangerar Hayles senare tolkningar. Cohen & March tar sin utgångspunkt i en diskrepans mellan föreställningar som finns om chefer och verkligheten så som cheferna upplever den (sådan diskrepans liknar det Hayles beskriver som ansvarproblematiken). Alvesson (2003a) har beskrivit detta som att:

> Chefer konfronteras med en lockande ledarroll, som de inte kan förverkliga, och en inte lika lockande chefsroll som de inte ”ideologiskt” förväntas förverkliga men i praktiken ändå påtvingas (eller väljer att prioritera). (Alvesson, 2003a, s 132)

Cohen & March använder sig av begreppet anarkistisk organisation för att beskriva den kontext i vilken chefen agerar. Med en anarkistisk organisation

[10] Hayles utgår från följande aktiviteter som centrala i nästan alla chefers arbete: representation, styrning och spridning av information, nätverkande, förhandling, planering, styrning av underordnades arbete, HRM, problemlösning, förändringsarbete, expertorienterat arbete.

menar man en organisation med oklara mål, oklar teknologi och arbetsprocess samt varierat deltagande och engagemang bland organisationsmedlemmarna.[11] Kontextens karaktär förklarar varför chefsarbetet ser ut som det gör. Till exempel förklarar de varför chefer arbetar långa dagar, träffar vissa personer, ständigt gör sig tillgängliga, ägnar tid åt praktiska och tillsynes triviala frågor och så vidare. Detta arbetsmönster kan förstås, menar de, om man tar hänsyn till att i en anarkistisk organisation är det omöjligt (på grund av otydliga mål, referensramar, effektivitetskriterier) att bedöma och därmed också legitimera chefskapet genom resultatet av personens handlingar. Istället blir processen, det vill säga det chefen gör och hur hon beter sig, det symboliska och ceremoniella, viktigt för legitimering och överlevnad i chefsrollen. Att man lyckas förklara dessa generella mönster i chefsarbetet borgar för övrigt för att en anarkistisk organisationsmodell skulle kunna vara aktuell långt utöver universitetens värld. Mönstren har ju påvisats i både privata och offentliga verksamheter över årens lopp.

Chefen, i detta fall collegepresidenten, i en anarkistisk organisation beskrivs som en katalysator där påverkan blir en fråga om att förstå systemet och att ägna sig åt att finna målrelaterade praktiska lösningar. För en tillämpning inom skolans organisation, se Hultman (1998). Cohen & March gör gällande att tidigare teori om exempelvis beslutsfattande och ledning i organisationer inte tar hänsyn till denna typ av organisationskarakteristika och därmed inte heller kan nyttjas för att förstå ledarskapet i dessa organisationer. Cohen & March presenterar en alternativ syn med utgångspunkt i en byråkrati, universitetsbyråkratin. Inom ramen för denna byråkrati kan man säga att det finns två organisationer, en administrativ och en informell (jfr Hultman, 1989, s 158). Cohen & March visar också hur tidigare teori återspeglar sig i hur dessa chefer uppfattar sitt eget ledarskap, detta trots att uppfattningarna inte stämmer särskilt väl överens med de praktiska erfarenheterna.

Kontexten utgör i Hayles och Cohen & March tolkningar en viktig faktor som formerande med avseende på de chefer som agerar däri och det arbete som utförs. Sådana utgångspunkter finner vi också hos Hultman (1998) som studerat skolledare och andra aktörer inom skolvärlden. Hos Hultman finner vi också tolkningar av de generella mönster av chefsarbetet som tidigare studier visat på. Exempelvis tolkar han chefens höga arbetstempo, varierade och fragmenterade arbetsuppgifter, ständiga närvaro i det sociala samspelet som egenskaper i arbetet som gör det möjligt att förstå en verksamhet där man inte på förhand kan bestämma vad som kommer att vara viktig

[11] För en ingående beskrivning av den anarkistiska organisationsteorin se exempelvis Ellström (1983).

information, viktiga händelser. Man måste vara där hela tiden, ”leva i kulturen”, för att förstå den och kunna agera. Också chefers intuitiva och erfarenhetsmässiga arbetssätt kan förstås mot bakgrund av detta. I en verksamhet som inte går att planera rationellt blir sådana arbetssätt de mest effektiva. Hultman visar också hur ledarskapet är relationerna.[12] En sådan utgångspunkt ger en tolkning där det sociala är en förutsättning för ledarskapet, därav chefers väl utvecklade nätverk och sociala kontakter.

Mot bakgrund av ovanstående teoretiska bidrag kan man förstå generella mönster i chefsarbetet som ett resultat av en viss kontext (av osäker och otydlig karaktär) och dessutom i viss mån ett resultat av försöken att i en sådan kontext leva upp till generella föreställningar som finns om ledarskap i organisationer.

2.2.3 Normativa föreställningar och empirisk forskning

Ovanstående resonemang ger att en förståelse av chefsarbetet inkluderar ett intresse även för föreställningar om ledarskap och den kontext i vilket det existerar. Ledarskap som fenomen spelar onekligen en stor roll i föreställningar om organisationer (Meindl, 1990; Smircich & Morgan, 1982). Över tid tycks också ledarskapets betydelse ha ökat. Det faktum att ledarskap spelar en så stor roll när man försöker förstå sig på organisationen kan ha stor betydelse i sig, så att säga oberoende av om ledarskap faktiskt har betydelse i ”verkligheten”. Meindl (1990) menar att dessa teorier manifesteras i begrepp och processer som vi använder för att skapa mening kring det som händer i organisationer. March (1984) beskriver ytterligare fyra antaganden som han menar återspeglar sig som vedertagna föreställningar i stora delar av litteraturen och vårt sätt att prata om organisationer:

- organisationer saknar förändringskraft: i brist på beslutföra och nytänkande chefer kommer organisationer att verka emot förändringar
- chefer är en heterogen grupp: kompetensen varierar bland högre chefer, organisationer som kan identifiera och belöna kompetenta chefer kommer att lyckas
- målen är klara och tydliga: ett gott agerande i organisationen förutsätter klara mål, precisa planer och tydliga kriterier för utvärdering
- handlingsrationalitet: en handling legitimeras genom de resultat den frambringar

[12] I motsats till större delen av ledarskapsforskningen där ledarskap definieras som styrning av relationerna.

March påpekar att i jämförelse med studier av liv och arbete i organisationer tycks dessa föreställningar snarare vilseleda oss än bidra till en förståelse för organisationslivet.

Furusten (1996) har redogjort för föreställningar som rör specifikt chefer, det vill säga de som förväntas utöva ledarskap. Dessa föreställningar säger exempelvis att den effektiva chefen är en person som kan driva förändringar. Särskilt framträdande i denna föreställningsvärld är att det är i kraft av sin person, ledarstil och egenskaper som chefen kan driva organisationen i önskad riktning. Inte sällan återkommer karisma som en betydelsefull egenskap i dessa föreställningar. En annan framträdande föreställning är att chefen styr och kontrollerar organisationen genom kulturen. En kraftfull chef som genom främst symboliska handlingar kan skapa en gemensam kultur i organisationen är en effektiv chef. Detta bygger på ett rationellt antagande där chefens symboliska handlingar kan överföras till medarbetares handlingar och således skapa den gemensamma kulturen. Furusten påpekar att detta synsätt liknar de tidiga ledarskapsstudierna med det undantaget att kontrollen sker indirekt genom manipulering snarare än direkt genom övervakning. När det gäller det arbete som utförs av chefen förespråkas en syn där arbetet är rationellt och systematiskt, i hög grad innefattar beslutsfattande i strategiska frågor samt är proaktivt i den bemärkelsen att chefer vet i förväg vad som är rätt och agerar därefter. Det som främst utmärker denna föreställningsvärld är uppfattningen om att chefen har stor makt som används för att kontrollera och styra organisationen. Dessa föreställningar om ledarskap sammanfattas av Alvesson (2003b) som att handla om att skapa underordnade, av chefer beroende personer.

Föreställningar av denna typ existerar som implicita teorier om organisationer (Meindl, 1990) eller taget-för-givna sanningar om chefer och deras arbete (Tyrstrup, 1993). Studier visar att de återfinns i populära managementböcker, i delar av ledarskapsforskningen och hos chefer och medarbetare i allmänhet (Alvesson, 2003a; Cohen & March, 1974; Furusten, 1996; Terry, 1990).

Det finns emellertid studier om ledarskap och chefsarbete vars resultat strider mot ovanstående antaganden. De föreställningar ovan som berör chefsarbetet har problematiserats inom ramen för sådan forskning som denna studie vilar på. Där framkom att arbetet inte kan uppfattas som rationellt i någon traditionell mening. Inte heller är det de stora strategiska frågorna som upptar chefers tid utan de vardagliga och kortsiktiga frågorna. Vidare har dessa studier beskrivit arbetet som reaktivt snarare än proaktivt eller som proaktivt på ett annat sätt. I det följande presenteras några andra studier som ger anledning att ifrågasätta antagandena ovan. I ljuset av dessa studier granskas de fyra antaganden som March (1984) funnit vara tongivande, men

föga användbara för att förstå organisationslivet. Det första antagandet gäller hur organisationer uppfattas i förhållande till förändring.

Förändring som ett ”naturligt tillstånd”

I en studie av förändringsprojekt inom skolan, visar Wolcott (1977) att förväntade förändringar i systemet inte kommit till stånd. Däremot påvisar han hur redan existerande pågående kritiska processer inom systemet blev tydligare att urskilja. Organisationer förändras, men sällan i enlighet med en planerad förändringsaktion (jfr March, 1984, s 21). Hultman har studerat organisationsförändringar i både privata och offentliga organisationer (Hultman, 2001a; Hultman, Klasson & Nilsson, 2002). Dessa studier visar på liknande resultat. Förändringsprojekt leder sällan till några förändringar, åtminstone inte några dramatiska sådana. Med utgångspunkt i nyinstitutionell teori diskuterar Hultman, Klasson & Nilsson i termer av symboliska förändringar, vanligen retoriska sådana, som syftar till att avlasta det yttre tryck på förändring som organisationen upplever. Det kan ligga nära till hands att förstå detta som om organisationer är motståndskraftiga till förändringar. Hultman anlägger emellertid ett annorlunda perspektiv. I en studie av lärare och rektorers arbete visar han hur förändringar är en del av vardagen.

> Om vi utgår från att vi måste införa rörelse och förändring i skolan så riskerar vi att bortse från att de redan finns där. (Hultman, 2001a, s 158)

Förändringar finns redan där som en naturlig del av arbetet, men de ser inte ut på det viset som vi föreställer oss. De förändringar som Hultman pekar på är sådana som handlar om att hantera och anpassa sig till den ständiga rörelsen. Detta sker genom gradvisa små förändringar initierade av vardagshändelser.

Chefer som en homogen grupp

Det andra antagandet i March uppräkning ovan talar för chefer som en heterogen grupp. Detta antagande är möjligt att ifrågasätta dels mot bakgrund av empiriska studier av chefers arbete som pekar på att det arbete som utförs av chefer är likvärdigt över tid och organisationer, dels mot bakgrund av forskare som studerat likriktning i chefers föreställningar om ledarskap (se ovan). March (1984) menar att de organisatoriska processer genom vilka chefer väljs, motiveras och utbildas bidrar till att skapa en homogenitet bland chefer på högre nivå. Detta ifrågasätter också antagandet om den enskilda chefens betydelse för det som sker i organisationen. I ett sådant antagande tenderar variationer i en organisations förmåga och resultat att förstås mot

bakgrund av enskilda personers speciella egenskaper. March poängterar istället att det är tätheten av kompetenta chefer (och andra personer) som kan skapa kvalitet och effektivitet i en organisation. Chefer blir på detta sätt viktiga för organisation som grupp.

Chefer som synliggörare av vardagsinnovation

På vilket sätt kan chefer vara viktiga för organisationen och vad innebär det att vara kompetent som chef? Ett av de framträdande dragen i de normativa föreställningarna gäller chefens förmåga att styra (i traditionell hierarkisk mening) verksamheten. Betydelsen av chefer definieras i termer av deras förmåga att styra verksamheten. I offentlig sektor har detta manifesterats exempelvis i form av målstyrningstänkandet som kan uppfattas som en rationell uppfattning av styrning där centrala beslutsfattare genom klara mål, regler, instruktioner antas kunna styra organisationen. Det finns en stark kritik mot denna modell (Rombach, 1991) och liknande rationella modeller samt indirekt mot de kontroll- och styrmöjligheter som chefer tillskrivs. Studier visar att det som sker i en organisation är avhängigt sådant som ligger utanför centrala beslutsfattares möjligheter till kontroll och styrning (Brunsson & Olsen, 1990; Lindensjö & Lundgren, 2000; Milsta, 1994). En kritik gäller de rationella modellernas avsaknad av intresse för andra aktörer och andra nivåer.

I en beskrivning av skolledares arbete visar Lundgren (1986) på hur arbetet inte bara bestäms uppifrån av en byråkratisk sfär utan också underifrån av en pedagogiskt-professionell och från sidan av en samhällelig sfär. Den byråkratiska sfären utgörs av exempelvis ramar, skollag och läroplan. Inom ramen för detta är skolledaren en person som följer givna regler, förvaltaren. Den pedagogiskt-professionella sfären utgörs av lärarnas yrkesetos, yrkesidentitet. Skolledaren har till uppgift att leda denna professionella organisation. Slutligen, den samhälleliga sfären definieras i termer av att skolledaren också representerar skolan utåt. Chefsarbetet kan således förstås inte bara mot bakgrund av en nivå (uppifrån) utan mot bakgrund av flera olika nivåer.

En annan teori som tar hänsyn till andra aktörer i organisationen än chefer är Lipskys (1971; 1976) teori om gräsrotsbyråkrati (street-level bureaucracy). En gräsrotsbyråkrat är en tjänsteman inom den offentliga sektorn vars arbete karakteriseras av direktkontakt med medborgare i sitt dagliga arbete, hög grad av handlingsfrihet inom den byråkratiska strukturen samt stora möjligheter att påverka medborgares liv (jfr Ekman, 1999). Dessa byråkrater har att anpassa sig till brist på adekvata resurser, hot mot auktoriteten samt oklara och motstridiga förväntningar. Anpassningen sker

genom utveckling av olika strategier som gör att de kan klara de förutsättningar som arbetet bjuder. Strategierna kan karakteriseras av förenklingar av en komplex verklighet och av skapande av rutiner. Strategierna innebär att yttre krav i form av exempelvis regler och direktiv anpassas så att de fyller en funktion i förhållande till de särskilda förutsättningar som finns på denna nivå och bland dessa aktörer. Tolkning och tillämpning av regler och direktiv görs i syftet att förmildra de problematiska omständigheter under vilka gräsrotsbyråkraten har att arbeta. Gräsrotsbyråkrater spelar således en viktig roll vid implementeringen av reformer. Denna argumentation återfinns hos Lindensjö & Lundgren (2000) i deras presentation av distinktionen mellan det de betecknar som formuleringsarenan, det vill säga där formuleringen av beslut sker, och realiseringsarenan, det vill säga där besluten förverkligas. De förutsättningar som gäller vid de båda arenorna skiljer sig åt och gör att en rationell bild av reformarbete är otillräcklig för att förstå det som sker.

Mot bakgrund av detta sätt att uppfatta organisationer och förändringar på, kan vi få en annan uppfattning om den goda/kompetenta chefen. Bilden av chefen som styrande, initiativtagande och innovativ får då stå tillbaka för exempelvis följande uppfattning:

> En god ledare fokuserar det informella och intresserar sig för vad personalen faktiskt gör, uppskattar vardagsinnovationer, stimulerar ett dagligt 'uppfinnande av hjulet'. (Hultman, 1998, s 182)

Med utgångspunkt i att innovationer och förändringar redan existerar blir det ur ett chefsperspektiv aktuellt att uppfatta och uppskatta det som redan pågår snarare än att leta efter och initiera "nya" förändringar. I arbetet med att uppskatta och upptäcka vardagsinnovationer kan chefen ansluta till målmedvetna föreställningar (Hultman, 2004).

Den otydliga organisationen

Det tredje antagandet gällde betydelsen av tydliga mål, planer och kriterier för utvärdering. Cohen & March (1974) har visat att högre utbildningsorganisationer snarare kan karakteriseras av motsatsen. Begreppet anarkistiska organisationer, vilket används som beteckning på dessa organisationer, har redogjorts för ovan. March (1984) påpekar att:

> Not only are they (teorier om tydlighet i organisationer) descriptively inadequate, they lead to attempts to clarify things that serve us better unclarified. (March, 1984, s 26)

En organisation behöver inte vara tydlig för att fungera väl. Otydligheten kan uppfattas som en förutsättning för en väl fungerande organisation.

Slutligen det fjärde antagandet gällde handlingsrationalitet. Även detta antagande kan ifrågasättas med Cohens & March studie. Resultatet av en enskild persons handlingar blir i en anarkistisk organisation omöjligt att bedöma. Handlingarna kan således inte legitimeras på detta sätt utan andra vägar till legitimitet måste sökas. Processen blir viktig för legitimering, vad chefen gör och hur hon beter sig.

2.2.4 Behov av kunskapsutveckling

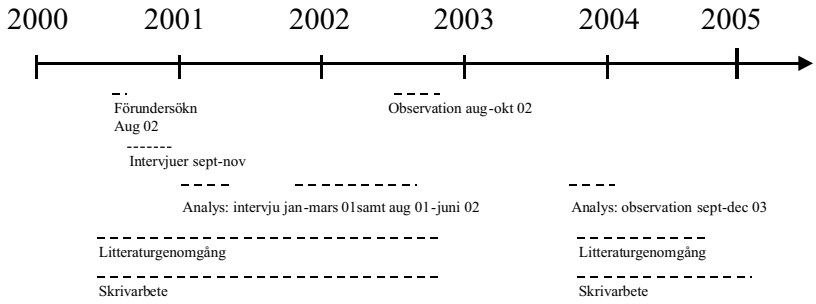
Med ett stort antal genomförda studier av chefers arbete, om än i förhållandevis liten skala i förhållande till ledarskapsforskningen i stort, kan det konstateras att det finns viss kunskap om chefers arbete. De beskrivande studierna är många och uppvisar i hög grad samstämmiga resultat. Begränsningar i den deskriptiva forskningen har emellertid uppmärksammats av exempelvis Yukl (2002, s 39-40). Han pekar på att studier av chefers kommunikationsmönster mot bakgrund av moderna organisationer saknas. Det kan dock påpekas att det finns en rad studier av senare datum inom skolområdet (se exempelvis Hultman, 1989). Dessutom påpekar han att ett typiskt mönster i chefers arbete inte med nödvändighet säger något om effektivitet. Vi vet för lite om effektivitet i chefsarbetet. Är de chefsaktiviteter som studierna beskriver också de som är de mest effektiva? Slutligen efterfrågar han studier som jämför effektiva och ineffektiva chefer. En sådan studie som presenterats ovan är Kotter (1982).

Som påvisats ovan finns det också en del teori att luta sig mot inom området. Trots ett gediget deskriptivt material och viss teoribildning finns det emellertid fortfarande frågeställningar att både besvara och upptäcka inom området. Noordegraaf & Stewart (2000) ger en vägvisning vad gäller fortsatt forskning inom området. De analyserar den kritik som finns mot traditionen och konstaterar att genomgående efterfrågas studier som tar hänsyn till chefskapet i en viss kontext. Inom ramen för ett kontextuellt perspektiv anger de att traditionen behöver: a) breddas genom studier som fokuserar hur enskilda chefers beteende färgas av landsspecifika institutionella karaktärsdrag samt globaliseringens påverkan på enskilda chefers beteenden b) fördjupas genom studier av chefer i offentliga verksamheter.

Föreliggande studie rör den sistnämnda punkten. Studier av chefer inom skolans värld (inkluderat högre utbildning) finns i relativt stor omfattning (se Hultman, 1989). Denna studie rör emellertid andra delar av den offentliga sektorn och mer precist den statliga sektorn.

3 Metod

Detta kapitel syftar till att ge en bild av det praktiska arbetet som följt denna studie. Detta arbete har bestått av en väv av aktiviteter som på olika sätt är beroende av varandra. Läroböcker i vetenskaplig metod innehåller mer eller mindre rationella beskrivningar av forskningsarbetet vilka inte kan säga motsvara realitetens komplexitet, men ändå vara användbara för att tydliggöra något av arbetet. Nedan används en sådan beskrivning, vilket innebär att forskningsarbetet begreppsmässigt delas in i olika centrala moment. I tidsaxeln nedan ges en översikt av dessa centrala moment.



Figur 3 Avhandlingsarbetet över tid.

Figuren ovan beskriver centrala moment i kronologisk ordning så som skrivarbete, litteraturgenomgång, delstudier och analys. Delstudierna kan avgränsas till vissa perioder medan övriga moment skett löpande (med undantag för en period av föräldraledighet). Till det som redovisas i figuren ovan kommer utåtriktat arbete i form av exempelvis återrapportering samt förberedelser för de olika delstudierna. Arbetet kan också beskrivas som en pendling mellan de olika centrala momenten. De olika studierna med efterföljande analys bygger exempelvis på varandra. Intervjustudien har delvis styrt vilken typ av data som samlas in i observationsstudien. Ett annat exempel är att analysen av observationsdata givit impulser till nya analyser av intervjudata. Arbetet kan beskrivas som en rörlig aktivitet som omdefinieras och förändras under arbetets gång. Det kan vara betydelsefullt att inledningsvis lyfta fram detta då många beskrivningar av forskningsprocessen saknar en sådan rörlig ansats.

Före det att de olika momenten i forskningsarbetet presenteras i detalj redogörs för studiens metodologiska utgångspunkter.

3.1 Metodologiska utgångspunkter

Nedan presenteras några utgångspunkter för studien. Dessa utgångspunkter gäller etiska överväganden, förförståelse och utvecklad förståelse samt fallstudier som metod.

3.1.1 Etiska överväganden

Vid ett flertal tillfällen har etiska överväganden kommit att aktualiseras i forskningsarbetet. Vid några tillfällen har initiativet till etiska överväganden kommit från cheferna i de berörda verksamheterna. Det har då handlat om att personer bett om att dokument eller utsagor stannar mellan mig och chefen. Detta har respekterats. I några fall har initiativet kommit från mig själv. Medvetna val har gjorts med avseende på etiska aspekter av forskningen. Cheferna har utlovats anonymitet. Åtgärder har vidtagits så att vem som har sagt vad inte ska kunna utläsas. Däremot har offentliggjorts vilka myndigheter som deltar i studien, dessa beskrivs i kapitel 4. Detta har inte ifrågasatts av någon av myndigheterna. Min strävan har också varit att citat som anges i avhandlingen inte skall vara möjliga att koppla till någon enskild myndighet. I kapitel 7 är det dock möjligt att koppla citat till grupper av myndigheter.

3.1.2 Förförståelse och utvecklad förståelse

Den förståelse jag haft med mig in i studien kan sägas vara en blandning av min egen tidigare erfarenhet av statliga verksamheter som medborgare och som anställd i myndigheter, det ledarskapsnätverk jag deltagit i vid universitetet, den inledande litteratursökning inkluderande inläsning av tidigare forskning och verksamhetsspecifika dokument samt de inledande intervjuer som genomfördes i pilotstudien.

Jag ansluter mig till Yin (2003) som menar att teori måste finnas med inledningsvis i forskningsprocessen för att vägleda utvecklingen av forskningsdesign och genomförandet av datainsamling. Genom förförståelsen är det möjligt att skapa en ram, det vill säga att fokusera studieområde och frågeställningar, och att inom ramen för studien verka på ett tillfredsställande sätt som intervjuare/observatör vid de berörda verksamheterna.

Det kan vara fruktbart att tala om förförståelse, inte enbart som något betydelsefullt vid inledningsskedet av forskningsprocessen, utan som något som följer hela arbetet. Vidgar vi begreppet förförståelse till att omfatta den förståelse som utvecklas kontinuerligt genom hela forskningsprocessen kan detta beskrivas som en lärprocess. En vidgad förståelse som växt fram i ett samspel av empiri, dialog och teori. Empirin bygger på egna erfarenheter

som kombinerats med inläsning av teori samt dialog med främst handledare men också exempelvis doktorander och andra kollegor.

Förståelsen kan inte uppfattas som något enbart privat. Förståelsen formas och omformas i förhållande till omgivningen och får därför också till viss del en allmängiltig karaktär. Det finns därför andra personer som ser vad jag ser men också personer som inte ser vad jag ser och som ser andra saker.

3.1.3 Fallstudier

Denna studie hämtar sitt empiriska underlag från högre chefer i åtta olika myndigheter. Dessa har det gemensamt att de alla tillhör den statliga sektorn. Det finns dock skäl att tro att denna gemensamma faktor inte innebär att man kan uppfatta dessa myndigheter och chefer som likartade. I den offentliga debatten beskrivs exempelvis staten som en i hög grad fragmentiserad verksamhet (SOU 1997:57). Det finns en rad skillnader mellan myndigheterna (se kapitel 4). Mot bakgrund av detta är syftet att undersöka likheter och skillnader mellan och inom de åtta olika myndigheterna med avseende på studiens fokus, ledarskap och chefsarbete. Urvalet av myndigheter och chefer har gjorts för att skapa variation och således förväntas fallen uppvisa också olika resultat (så kallad teoretisk replikation, Yin, 2003).

Utgångspunkten är att de kontextuella faktorerna uppfattas som relevanta för det studerade fenomenet, vilket pekar på lämpligheten i att använda sig av fallstudier. En fallstudie definieras enligt Yin (2003) som en empirisk undersökning som utforskar nutida fenomen i sin verkliga kontext, särskilt när banden mellan fenomen och kontext inte är tydliga. Med anslutning till det sistnämnda i Yins definition kan påpekas att ledarskap och chefsarbete inom statsförvaltningen är ett, förhållandevis (i jämförelse med näringslivet), outforskat område, vilket också skulle tala för lämpligheten i att använda sig av fallstudier. I denna studie utgör de åtta olika myndigheterna åtta olika fall. Studien kan beskrivas som att ha en, med Yins begrepp, inbäddad multipel fallstudiedesign med syftet att finna likheter och skillnader mellan de olika fallen där hänsyn tas till olika förhållanden också inom varje enskilt fall.

Extern validitet

En vanligt förekommande invändning mot fallstudier rör resultatens användning utanför det specifika fallet. Hur kan man generalisera resultat som härstammar från bara ett eller några fåtal fall? Yin (2003) beskriver denna kritik som missriktad eftersom den tar sin utgångspunkt i möjligheterna till statistisk generalisering. Fallstudier syftar inte till att exempelvis uppskatta frekvenser utan syftar istället till att öka förståelsen för fenomenet i fråga eller till att pröva eller utveckla teori. Yin talar i detta sammanhang om analytisk

generalisering där strävan är att generalisera en viss uppsättning resultat till en vidare teori.

En diskussion om generalisering mot bakgrund av kvalitativa studier finns hos Larsson (2001). Han beskriver tre olika typer av generaliseringar. När det gäller ”generalisering via kontextlikhet” är grundtanken att likheten mellan olika kontexter är avgörande för huruvida generalisering är möjlig. En sådan bedömning skulle kunna vara möjlig mot bakgrund av den beskrivning av och jämförelse mellan myndigheterna och enskilda chefer i myndigheterna som gjorts i denna studie. ”Generalisering via maximerad variation” bygger på att man försöker fånga in variationen i möjliga uppfattningar om ett fenomen.

> Har man gjort ett urval som maximerar variationen kan man räkna med att man ganska väl har täckt de varianter som finns och så kan man generalisera utanför det studerade urvalet om vilka tänkbara kvalitativt skilda uppfattningar man kan förvänta sig möta. (Larsson, 2001)

Denna studie bygger på ett urval av myndigheter som är varandra åtskiljda på ett antal punkter (se kapitel 4) och på det sättet fångas variationen in. ”Generalisering genom igenkännande av gestaltning” bygger på tanken att det studien producerar i form av en gestaltning av ett fenomen kan användas för att identifiera fenomenet i olika sammanhang. I denna variant av generalisering blir generaliseringsproblematiken en fråga för dem som tar del av forskningen. Känner mottagarna igen sig i det forskaren beskriver? Om frågan besvaras med ett ja skulle man alltså kunna säga att generalisering är möjlig även till det fall som mottagaren representerar. Med anledning av att denna typ av generalisering överlåts till mottagaren kan begreppet naturalistiska generaliseringar användas. Denna typ av generalisering bygger på personlig erfarenhet (Kvale, 1997).

Syftet med fallstudierna i denna studie är att öka förståelsen för det studerade fenomenet samt att utveckla teori. Med ett sådant syfte riktas intresset mot den teoretiska analysen och dess kvalitet snarare än mot resultatens generaliserbarhet till ett vidare sammanhang (Bryman, 2002). Det intressanta är undersökningens relevans för den teoretiska ramen (Bryman, 1997). Generalisering genom fallstudier kommer på det sättet snarare att uppfattas i termer av en teoretisk och analytisk sådan (Eisenhardt, 1989; Yin, 2003).

3.2 Arbetet på fältet

Arbetet på fältet har bestått av två delstudier. Den första en intervjustudie som genomfördes under hösten 2000 och den andra en observationsstudie som genomfördes under hösten 2002. Dessa studier beskrivs nedan.

3.2.1 Den första delstudien – en intervjustudie

Den första delstudien har bestått av intervjuer, först i form av en pilotstudie och sedan i form av huvuddelstudien.

Med syftet att utpröva intervjuformuläret och att skapa en känsla för fältet genomfördes i augusti 2000 en pilotundersökning. Den verksamhet som blev föremål för undersökningen valdes ut med hänvisning till tillgänglighetsaspekter. Projektets tidsramar tillät inte någon längre tidsåtgång för pilotundersökningen vilket fick till följd att en verksamhet med geografisk närhet till Linköpings universitet valdes ut och att även en sådan aspekt som redan etablerade ingångskontakter kom att vara avgörande för urvalet. Det ovan nämnda syftet med pilotundersökningen talar vidare för att ett tillfällighetsurval var tillräckligt (se till exempel Holme & Solvang, 1991, s 186).

För projektet specifika kontakter etablerades med pilotverksamheten och sammanlagt besöktes verksamheten sex gånger: en inledande träff med en kontaktperson och information om projektet, två intervjuer, en observation och slutligen två tillfällen för återkoppling. De två intervjuerna varade i 1-1,5 timme och spelades in på band. Observationen genomfördes i samband med ett möte där en av intervjupersonerna deltog.

Pilotundersökningen gav upphov till en vidare diskussion kring intervjuformuläret. Med hänvisning till denna diskussion och ytterligare en i det ledarskapsnätverk som inledningsvis fungerat som diskussionsfora för projektet, fick intervjuformuläret ett något annat innehåll. Frågeområdena ”rekrytering och karriärutveckling” samt ”kompetens” tillkom och de från första början tänkta critical incidentfrågorna utgick (se intervjuformulär bilaga 1). Dessa ändringar gjordes mot bakgrund av beslutet att i denna första intervjuomgång söka bredd snarare än djup i frågebatteriet. Den inledande intervjuomgången kan beskrivas som explorativ till sin karaktär.

Urval och förankring

Intervjustudien genomfördes under perioden 29 september - 30 november 2000 (se bilaga 2). Denna bestod av totalt 31 intervjuer i åtta olika verksamheter. De verksamheter och personer som finns med i denna första delstudie har valts ut i två steg. Dels har urvalet gällt ett antal statliga verk-

samheter, dels ett antal personer på högre chefspositioner inom verksamheterna.

När det gäller urvalet av lämpliga verksamheter nyttjades det tvärvetenskapliga ledarskapsnätverk som vid den tiden var knutet till Centrum för studier av människa, teknik och organisation (CMTO). I nätverket ingick förutom forskare och doktorander från Linköpings och Lunds universitet samt från högskolan i Halmstad, även representanter från Statens kvalitets- och kompetensråd. Nätverket, som syftade till kunskapsutveckling kring ledarskapsfrågor, fungerade som en arena för dialog kring projektet och gav genom det tvärvetenskapliga inslaget möjligheter till kritiska diskussioner och beaktande av flera olika perspektiv på ledarskapsfrågor. Inom ramen för detta forum har urvalet av bestämda statliga verksamheter genomförts.

Ett första avgörande gällde antalet statliga verksamheter och kom att med hänvisning till projektets tidsram och uppskattade tillgängliga resurser att hamna på 8 stycken. Vidare fastlades ett antal för statliga verksamheter och projektets syfte relevanta urvalskategorier. Dessa kategorier arbetades fram i två steg. Arbetet kan inledningsvis beskrivas som en ”brainstormingaktivitet” där nätverksmedlemmarna fritt angav olika karaktärsdrag hos statliga verksamheter. Därefter samordnades dessa i större kategorier och resultatet blev följande fyra kategorier och likaledes kriterier för urvalet:

- grad av omgivningsstyrning kontra regelstyrning
- grad av medborgarkontakt
- grad av kunskap och/eller teknologiberoende
- demografiska faktorer såsom ålder och kön
- storlek i termer av antal anställda

Mot bakgrund av ovanstående kategorier granskades sedan olika typer av statliga verksamheter för att slutligen landa på ett urval av åtta verksamheter med spridning över urvalskategorierna. Följande åtta myndigheter valdes ut (för en beskrivning av myndigheterna se kapitel 4):

- Centrala studiestödsnämnden
- Länsstyrelsen i Örebro län
- Migrationsverket
- Socialstyrelsen
- Statens kulturråd
- Statistiska centralbyrån
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
- Tullverket

Projektets undersökningsgrupp har i inledningsskedet preciserats till att gälla högre chefer inom statliga verksamheter, vilka ingår i verksamhetens högsta ledningsgrupp och vilka i organisationshierarkin placeras direkt under generaldirektör alternativt landshövding. Ett brev skickades ut till generaldirektörer i respektive utvald myndighet där projektet beskrevs och vi bad att få återkomma inom kort för att efterhöra intresset för att delta i projektet. Fyra verksamheter hörde av sig över e-mail strax efter att brevet nått dem. Två av dem angav redan vid detta tillfälle ett antal personer vilka kunde ställa upp för intervju. I nästa steg kontaktades generaldirektörer eller ställföreträdare i respektive myndighet per telefon. På samma sätt som det brev som skickats ut formulerats, beskrev jag projektet och på vilket sätt myndigheten skulle komma att delta. Samtliga myndigheter visade intresse för projektet och ville delta. Som underlag för urvalet av de personer som skulle komma att delta i studien efterfrågade jag en lista på samtliga personer som ingick i myndighetens ledningsgrupp. Jag efterfrågade förutom namn även uppgifter om ålder och befattning. För att få tillgång till dessa uppgifter hade jag i flertalet fall kontakt med någon annan än generaldirektören exempelvis ställföreträdande eller någon vid myndighetens personalavdelning. I samband med efterfrågan av dessa uppgifter bad jag även om att få dokument av typen årsredovisning, personal- och ledningspolicy skickat till mig.

När uppgifter från samtliga myndigheter insamlats gjordes ett urval av fyra personer från varje myndighet. Urvalet gjordes så att en variation bland personerna med avseende på ålder, kön och befattning kunde nås. I ett par fall begränsades möjligheten att göra urvalet enbart utifrån dessa kriterier. Detta gällde de myndigheter som på eget initiativ efterfrågat intresse bland sina ledningsgruppsmedlemmar. Ifrån dessa två myndigheter namngavs ett antal personer som ville ställa upp för intervju och urvalet gjordes bland dessa frivilliga.

Urvalet följdes av telefonkontakter med de utvalda personerna. Samtalets syfte var att beskriva projektet, efterhöra intresse att delta och att, om intresse fanns, boka en tid för intervju. Samtliga personer uppvisade intresse att delta i studien och intervjuerna kom att genomföras mellan perioden 29 september - 30 november.

Intervjuerna genomfördes som planerat med undantag för en person där det med hänvisning till projektets tidsram visade sig svårt att finna en tid för intervju. I detta fall ställdes intervjun in. Det slutgiltiga antalet personer i intervjustudien är 31. Detta innebär att 3-4 personer har intervjuats inom varje myndighet. Till detta kommer de två intervjuerna från pilotstudien. Totalt således 33 intervjuer.

Gruppen intervjuade består av 15 kvinnor och 18 män i åldrarna 36-61 år. 10 personer innehar stabsposition och 23 linjeposition.[13] Fyra personer saknar personalansvar. För ytterligare information om gruppen intervjuade, se bilaga 3.

Intervju

En intervju brukar ibland beskrivas med dikotomin strukturerad-ostrukturerad. I detta fall har en intervjuguide utarbetats där ett större antal specifika frågor formulerats ur ett mindre antal övergripande frågeområden (se bilaga 1). Det finns alltså ett välstrukturerat underlag för intervjuerna. Det praktiska genomförandet av intervjuerna har inneburit att samtliga frågeområden i underlaget berörts, dock har inte alltid samtliga mer specifika frågor berörts. Detta har sin förklaring i praktiska aspekter så som tidsbrist men också i upplägget av intervjuerna. I detta fall är det mer lämpligt att tala om tematiska intervjuer innehållande en viss struktur.

Utöver frågebatteriet i intervjuunderlaget har jag i mån av tid låtit intervjun likna mer av ett samtal i det att jag inte alltid strikt följt intervjuunderlaget utan låtit andra typer av frågor ta plats då jag funnit dem intressanta i förhållande till studiens fokus. Ett samtal följer inte ett strikt upplagt schema utan drivs snarare av spontana associationer på det som sägs (jfr Kvale, 1997). Å andra sidan är detta sätt inte ett samtal i dess vardagliga bemärkelse. Hultman (1998; 2001a) beskriver samtal som ett försök till ett gemensamt utforskande av de fenomen som behandlas. De intervjuer som genomförts inom ramen för denna studie kan karakteriseras som bestående av både en tematisk intervjustruktur och ett mer samtalsliknande mönster för utbyte av uppfattningar kring ett givet fenomen.

Intervjuer av denna typ har också genomförts i samband med observationsstudien (se beskrivning av samtal i avsnitt 3.2.2). Dessa intervjuer skiljer sig från de inledande i det att de i högre grad kopplas till chefers kontext, till det som sker i chefens närvaro (jfr Hultman, 1998, s 128; 2001a, s 11 om kontextuella intervjuer).

3.2.2 Den andra delstudien – en observationsstudie

En observationsstudie genomfördes under perioden 20 augusti - 2 oktober 2002 (se bilaga 2). Totalt observerades sex personer, två personer från vardera tre myndigheter.

---

[13] Till stabsposition räknas överdirektörer, ekonomi-, personal- och informationschefer. Till linjechefer räknas övriga avdelningschefer och regionchefer.

Urval och förankring

Liksom för intervjustudien gäller att urvalet har skett i två steg. Först valdes tre av de åtta myndigheterna ut för observationsstudier och därefter sex chefer, vardera två i varje myndighet. Det första urvalet av myndigheter gjordes på grundval av en analys av det tidigare insamlade intervjumaterialet (se kapitel 7). Analysen resulterade i en indelning av de åtta myndigheterna i tre grupper, myndigheter med expert-, uppdrags- och strategiinriktning. Från dessa tre grupper av myndigheter valdes sedan en myndighet från varje grupp för observationsstudier. De tre myndigheter valdes ut som tydligast kunde karakteriseras (mot bakgrund av analysens definition av de olika inriktningarna) som tillhörande gruppen med expert-, uppdrags-, respektive strategiinriktning. Därefter återstod valet av chefer inom ramen för de enskilda myndigheterna, två chefer från varje myndighet. En av de två cheferna valdes ut mot bakgrund av att personen tydligt uppvisade sådana karakteristika i chefsarbete och ledarskap som överensstämde med expert-, uppdrags- respektive strategiinriktning. Exempelvis i den utvalda expertinriktade myndigheten valdes den chef ut som tydligast gav uttryck för betydelsen av expertis i förhållande till arbetet och ledarskapet. För att få maximal variation valdes sedan den andra chefen ut mot bakgrund av att denne kunde bestämmas som en motpol i förhållande till den första. Denne chef visade således inte lika tydliga tecken på att tillhöra den utvalda expertmyndigheten. Variation söktes inom myndigheten mot bakgrund av hur cheferna beskrev sitt arbete samt hur de föreställde sig sitt ledarskap.

De sex utvalda personerna, fem män och en kvinna,[14] kontaktades av mig per telefon under våren och tidighöst 2002. De delgavs information om projektets framskridande och om den tänkta observationsstudiens syfte och utformning. En person uppvisade tveksamhet inför observationsstudien. Efter en tids betänketid tackade personen ändå ja till att delta. Samtliga personer stod inledningsvis undrande inför hur studien skulle gå till. Det var viktigt för både dem och mig att redan vid detta tillfälle reda ut vilken roll jag som observatör skulle ha och vad jag var intresserad av. En person hade tidigare erfarenhet från observationsstudier. Ytterligare ett telefonsamtal föregick studien där tid och plats för observationen bestämdes.

Ingen av myndigheterna tackat har nej till att delta i studien. I observationsstudien synliggörs verksamhetens vardagsliv i högre grad än i intervjustudien. Mot bakgrund av detta kan man tänka sig att det kunde ha varit svårt att få tillträde till myndigheterna, vilket inte var fallet (med undantag för en

[14] Ambitionen var att få lika många män som kvinnor. Detta var ej möjligt på grund av att några av cheferna bytt tjänster mellan intervjutillfället och observationstillfället.

person som inledningsvis var tveksam). En svårighet som ofta lyfts fram när det gäller fältarbete är att få tillgång till fältet (se exempelvis Smith, 2001). I detta sammanhang brukar man tala om ”gatekeepers”, det vill säga nyckelpersoner för att få tillträde till fältet (Hammersley & Atkinson, 2000). I denna studie har det handlat om representanter på Statens kvalitets- och kompetensråd samt de generaldirektörer som inledningsvis kontaktades. Att det i denna studie har varit oproblematiskt att få tillträde till fältet kan förklaras med att det redan tidigare fanns ett upparbetat förtroende mellan forskargruppen och fältet. I sådana fall utgör tillgängligheten till fältet inte något problem.

Observation

Observationer med de sex personerna genomfördes enligt planen med undantag för några ändringar. Enligt planen skulle min närvaro i varje myndighet sträcka sig till fem dagar, det vill säga två och en halv dag per person. Fyra av observationerna genomfördes som planerat under två och en halv dag per person. De andra två observationerna genomfördes under en och en halv dag respektive en dag. I det första fallet var orsaken till reduceringen att personen hade varit tveksam till att ställa upp på observation och föreslagit att två dagar räckte. En halv dag av de två bokade föll sedan bort på grund av ett möte där en av deltagarna inte önskade någon extern närvaro. I det andra fallet föll en och en halv dag bort på grund av sjukdom. Det kan tilläggas att de två personer som jag observerade under kortare tid tillhörde olika myndigheter. På grund av praktiska skäl var det inte alltid möjligt att lägga observationsdagarna i följd. En bedömning av observationens omfattning i tid gjordes mot bakgrund av projektets resurser främst i form av tid att tillgå, möjligheten att samla in en tillräcklig mängd empiri samt med hänsyn till den påfrestning som det kan innebära för de som skall observeras. När det gällde det sistnämnda hade jag i åtanke att det kunde vara krävande för dessa personer att ständigt ha någon vid sidan om sig. Denna föreställning besannades till viss del. Jag upplevde att det tog lite tid inledningsvis för både personen som observerades och för mig att komma underfund med hur observationen skulle utformas för att kunna uppfylla sitt syfte. När detta väl var utklarat upplevde jag situationen som givande vid samtliga tillfällen. Jag kunde också observera hur informanterna blev utförligare i sina svar och i högre grad tog egna initiativ till samtal, något som kan tolkas som att situationen så småningom upplevdes som mer givande även för dem.

Hur gick då observationerna till? Dagarna förlöpte på så sätt att jag som observatör fanns i personens närhet hela tiden, som sittande i arbetsrummet eller i näraliggande rum där jag kunde följa det som sades och gjordes, som medföljare när personen gjorde utflykter till interna och externa möten, till

fika- och lunchrum, till kollegor. Dagarna bestod till största delen av ren observation men det fanns också inslag av samtal som nämnts ovan. Dessa samtal har med referens till Hultman (1989; 2001a) ovan beskrivits som kontextuella intervjuer. I planeringsstadiet av observationen tänkte jag mig att avsluta varje dag med cirka en halvtimmes samtal. Så skedde också i de flesta fall men dagarna kom också att bestå av spontana samtal däremellan. Jag fick på så vis kringinformation som hade varit svårt att få vid ett intervjutillfälle långt senare, på grund av att man glömmer av eller att det händer saker som förändrar uppfattningar och åsikter. På detta sätt fick jag möjlighet att förstå inte bara om *vad* som hände utan också *varför*. Bandspelare användes inte vid de spontana samtalen på grund av att de skedde oplanerat och att det ofta rörde sig om korta meningsutbyten. Detta innebär således att empiri från observationerna inte alltid kan återges som exakta citat. Min roll inom ramen för observationerna har varierat. Jag har pendlat mellan att vara en tämligen obemärkt ”skugga” till chefen och att vara en uppmärksammad men icke dominerande ”extern deltagare”.

Skulle detta sätt att genomföra observationerna på ha påverkat chefernas arbete i högre grad än om jag endast gjort intervjuer i anslutning till observationer? De spontana samtalen är inte naturliga delar av chefernas arbete och de skulle ha gjort något annat om jag inte var där. Nu rörde det sig inte om några långvariga samtal och i vissa fall rörde det sig om transportsträckor (exempelvis till lunchrummet, fikarummet, mötet) då personen skulle ha haft tid för sig själv. En viktig dimension är att de spontana samtalen var det enda sättet att få direkt feedback på det som hände, en förutsättning för att förstå arbetet i sin helhet. Dessa korta samtal avbröts alltid om någon aktivitet eller annan person krävde/gavs uppmärksamhet.

En lärdom av detta arbete är att ren observation i kombination med planerade/spontana samtal bidrar med en förståelse av arbetet. I samtalet får jag som forskare del av information som sätter händelsen i ett sammanhang. Hur personerna tänker kring det som sker är viktig information för att förstå arbetet ur chefernas perspektiv. Det är viktigt att få dessa personer att dela med sig av det de tänker kring det som sker. Betydelsen av att i kombination med observation, där man studerar vad som händer, också använda samtal, där det är möjligt att ta reda på varför enligt informanternas uppfattning, har uppmärksammats exempelvis av Snyder & Glueck (1980). De kritiserar en av de tongivande studierna inom den tradition som studerar chefers arbete, nämligen Mintzberg (1973), för att genom att ensidigt belysa vad som händer dra felaktiga slutsatser om chefsarbete. Snyder & Glueck påpekar att med en sådan ensidig metodologisk utgångspunkt är det svårt att förstå ändamålet med en handling och också att förstå chefsarbetet som integrerat.

Efterhand som observationerna genomfördes blev detta en allt mer central metodisk fråga för mig. Hur får jag personerna att tala om sina föreställningar, känslor, kunskaper, idéer kring det som händer. Ett ständigt frågande om det som hände var betydelsefullt i sammanhanget. I den mån det var möjligt frågade jag direkt när något skedde. Så småningom togs initiativet till samtal om relevanta aspekter av chefsarbetet också av cheferna själva. Snyder & Glueck (1980) har haft liknande erfarenheter då det skriver att:

> The chief executives became so accustomed to providing this information that they rarely had to be asked for the what and why after the first day of the observation period. (Snyder & Glueck, 1980, s 72)

Mellan observatör och de som observeras etableras ett gemensamt intresse som det samtalas otvunget om och där båda parter är aktiva i utforskandet av det gemensamma intresset.

Med nedanstående utdrag ur kapitel 6 där jag presenterar data, vill jag visa hur detta arbete konkret gått till. Utdraget handlar om de valsituationer som chefen ständigt erfar i det dagliga arbetet. Avsnitt 1, 3 och 5 är mina tolkningar och min kringtext. Avsnitt 2 är en observationsanteckning och avsnitt 4 ett utdrag ur efterföljande samtal.

Avsnitt 1 – Tolkning
De [valen] sker ofta omedelbart i samband med en händelse och aktiverar en mängd kunskaper. Låt mig visa på ett exempel. I det följande beskrivs ett avdelningsmöte där chefen, medarbetarna samt GD deltog.

Avsnitt 2 – Observation
Mötet inleds med att chefen frågar vem som skall leda mötet. GD föreslår att chefen själv gör detta. Han gör en kort inledning och överlämnar sedan till en handläggare att redogöra för ämnet i fråga. Handläggaren börjar sin redogörelse men blir snart avbruten av GD som tycker sig behöva läsa in sig på underlaget först. GD läser och börjar sedan ställa frågor. GD hämtar regleringsbrevet för att läsa upp delar av det med anledning av ämnet i fråga. Handläggaren förklarar en hel del detaljer som GD inte känner till. Övriga deltagare är passiva. När GD blivit informerad och tagit ställning följer en argumentation om vissa inriktningar. Övriga deltagare aktiveras nu i diskussionen. Chefen gör nu följande inlägg i diskussionen: ”Det som är viktigt här är …”, ”Vi har information nu, så att nu kan vi gå vidare …”, ”Vi jobbar med detta nu och bokar in ett nytt möte om två veckor …”, ”Ska vi lämna den punkten …”.

Avsnitt 3 – Tolkning
Det är uppenbart att chefen vid denna diskussionspunkt i dagordningen var angelägen om att komma vidare. Han försökte avbryta diskussionen och leda den över på nästkommande punkt. Vad var det som hände?

Avsnitt 4 – Samtal
[Under mötet under punkt 1 verkade du vilja lämna frågan efter ett tag. Varför då?] ”Jag har jobbat med GD i två och en halv månad. Man märker när man inte kommer att komma vidare.”

Avsnitt 5 - Tolkning
Chefen väljer att försöka avbryta diskussionen mot bakgrund av en uppfattning om hur GD fungerar, kunskap han tillförskaffat sig under de två och en halv månad som de arbetat tillsammans. Bakom utsagan ”man märker när man inte …” döljer sig erfarenhetsmässiga kunskaper. En definition av situationen med hjälp av erfarenhetsvunnen kunskap utgör ramen för handlandet som i sin tur kommer till uttryck i ett försök att avbryta diskussionen.

I avsnitt ett presenterar jag något som jag observerat. I avsnitt två redogör jag för de anteckningar som gjordes vid observationstillfället. I avsnitt tre gör jag återigen en beskrivning av vad jag tycker mig sett samt grundlägger tolkningen och analysen med en fråga. I ruta fyra återger jag sedan det samtal jag hade med personen ifråga i samband med ett uppehåll i mötet. Jag har sett något som jag får möjlighet att få respons på direkt. I ruta fem återger jag slutligen min tolkning av förloppet mot bakgrund av vad jag sett och fått berättat för mig i direkt anslutning till händelsen.

Detta resonemang återfinns också hos Kvale (1997) i hans beskrivning av situationen som en *inter view*, det vill säga, ett seende mellan två personer. Liksom Kvale, tar Hultman (1998; 2001a) avstånd från det regelrätta frågasvarsmönstret i intervjuer. Han väljer istället att tala om samtal mellan två observatörer som möts och skapar kunskap.

> Det handlar inte om att mata hem svar i en intervju - utan att skapa ett äkta samtal, ett möte mellan två observatörer. (Hultman, 2001a, s 13)

Hultman skiljer sig från Kvale i det att han för intervjuandet närmare situationen. Han beskriver samtalet som en kontextuell intervju (Hultman, 1998; 2001a). En fördel med detta sätt att arbeta på är att det ger stora möjligheter till fortlöpande återkoppling på den förförståelse man som forskare alltid bär med sig och som kommer till uttryck i hur man förstår det personen säger och

gör. Man ger och tar av varandras tolkningar och utvecklar på så sätt också ny kunskap.

> … vardagen visar sin teoretiska karaktär som tas fram via tolkning. (Hultman, 2001a, s 13)

I samtalet gör parterna tolkningar av det som händer. Dessa tolkningar bryts mot varandra i samtalet och förståelsen utvecklas på detta sätt.

Att tillbringa lång tid på fältet har traditionellt varit och är för många fortfarande ett kvalitetskriterium för den forskningstradition som detta arbete kan sägas inspireras av. Den utgångspunkt som jag antagit i arbetet har istället varit att det är vad jag gör på fältet som är det viktiga snarare än hur länge jag varit där. Av den anledningen inställde sig tidigt frågan om hur jag skulle agera för att få god tillgång till fältet. Intervjuer och observationer med tillhörande samtal har genomförts mot bakgrund av ett visst förhållningssätt som syftar till att skapa en relation som gör det möjligt för mig att ”släppas in i kulturen”, det vill säga människors vardagliga liv och de föreställningar som följer därmed.

Ett antagande jag inledningsvis gjorde var att den relation vi lyckas skapa i observationstillfället är av betydelse för vad vi kommer att samtala om. I några av observationerna upplevde jag att det var lättare att etablera en förtroendefull relation än i andra. Det är i dessa observationer som det främst har varit möjligt att ta del av sådant som inte tillhör den gängse bilden av ledarskap. Exempelvis kunde jag från dessa observationer hitta goda exempel på hur känslor spelar roll i arbetet samt hur privatsfären utgör en formerande faktor i fråga om arbetet. Dessa två dimensioner av arbetet är traditionellt inte något som sammankopplas med ledarskap och chefers arbete och kan uppfattas som kontroversiella i sammanhanget. Att nå så långt i samtalet att även sådana mer eller mindre kontroversiella aspekter kan behandlas kräver en stabil utgångspunkt i relationen. Detta talar för att observationen bör följas av en parallell relationsskapande process (jfr Ekman, 1999, om förtroende mellan forskare och aktör, s 213).

Användandet av två olika metoder

Användandet av flera olika metoder, så kallad triangulering[15] har på flera sätt bidragit till studiens resultat. Resultaten kan med hjälp av triangulering ges ökad validitet och reabilitet (Merriam, 1994). Syftet med triangulering kan också beskrivas som att utveckla en större förståelse för ledarskap och chefs-

[15] Triangulering kan förutom användandet av olika metoder också syfta till användandet av flera olika datakällor, teorier och forskare (Yin, 2003).

arbete än vad som kunnat vara fallet med endast en metod. Detta kan belysas på två sätt, dels gäller det kombinationen intervjustudie – observationsstudie, dels observationerna i sig som innehåller ren observation i kombination med samtal.

När det gäller kombinationen intervjustudie – observationsstudie så har de olika metoderna givit olika typer av data. Intervjuerna har främst bidragit till en typ av data som har liten eller indirekt anknytning till de dagliga handlingarna. Medan observationerna (inklusive samtal) främst bidragit till data som är direkt knutet till de dagliga handlingarna. En annan dimension av kombinationen är knuten till nyttjande av framställd data i ljuset av andra data. När observationerna var gjorda utmejslades andra typer av data som jag sedan använde för att återigen tolka intervjudata och se mer och andra saker än tidigare.

När det gäller observationerna och då kombinationen av ren observation och samtal, så har de senare används för att testa min uppfattning i förhållande till chefens uppfattning, om vad som observerats. Jag har frågat om, påpekat eller uppmärksammat chefen på något som skett och på så sätt initierat en diskussion som klargör våra uppfattningar men som också ofta ger en vidare reflektion kring ämnet i fråga.

Kombinationen av intervju och observation (ren observation samt samtal) har således varit betydelsefull på olika sätt. För det första har de olika delstudierna givit olika data, de har fungerat kompletterande i förhållande till varandra. För det andra har kombinationen av metoder bidragit till ett bättre nyttjande av framställd data. För det tredje har kombinationen av ren observation och samtal fungerat i klargörande och i kunskapsutvecklande syfte.

3.2.3 Att förstå fältet – analysarbetet och presentation av resultaten

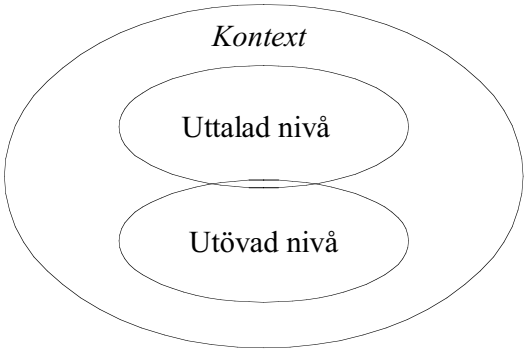
För att förtydliga den analysprocess som pågått har arbetet delats in i en initial förståelsefas och en utvecklad sådan.

Initial analys

Analysarbetet, det vill säga den process genom vilken jag skapat förståelse för det fenomen som studeras, inleddes då jag första gången närmade mig fältet, det vill säga i pilotstudien. Vill man formalisera processen kan man säga att analysen skett på två sätt. För det första har analyser skett i direkt anslutning till fältarbetet. Hur detta gått till har beskrivits i avsnittet som behandlar genomförandet av intervjuerna och observationerna. För det andra har analyser skett då jag samlat in samtlig empiri. Analys görs då mot bakgrund av utskrifter av intervjuer och observationer.

Den senare analysen (vilken inkluderar också den analys som gjorts på fältet) av intervjumaterialet har skett i två omgångar. Den första, vilken kan beskrivas som mer översiktlig än den senare, genomfördes i direkt anslutning till att intervjuerna avslutats under perioden januari till mars 2001. Att den första analysen fick en mer översiktlig karaktär hade att göra med tillgänglig tid. Vid ett seminarium arrangerat av Statens kvalitets- och kompetensråd, förlagt till slutet av mars 2001, presenterades ett antal delresultat från studien. Ett annat skäl till att göra en mer översiktlig analys i ett första skede har med val av arbetssätt att göra. Det kan finnas en poäng i att bearbeta materialet på ytan i ett första skede då det ger en vägledning om vad som kan vara intressant att uppmärksamma i en senare mer djupgående analys. Den senare analysen genomfördes från och till under perioden augusti 2001 till juni 2002. Analysen styrdes delvis av det som framkommit i den tidigare genomgången av intervjuerna. Analysen av observationerna har genomförts från perioden september till december 2003. Observationerna genomfördes redan hösten 2002. Tidsskillnaden mellan fältarbete och analys har sin orsak i en föräldraledighetsperiod. Detta formella uppehåll i arbetet visade sig vara väl använd tid. Jag skrev inte och jag läste inte men tankarna på arbetet fanns kvar. Tankarna sorterade och utvecklade sig under denna tid och när jag tog mig an arbetet igen efter uppehållet, utvecklades analysen märkbart.

Ledarskapet uppfattas i denna studie som ett organisatoriskt fenomen. Det kan förstås på både en symbolisk och en konkret nivå. Mot den bakgrunden har två dimensioner av ledarskapet definierats och skapat grunden för analysen.



Figur 4 Analysmodell. Ledarskapet som bestående av en uttalad och en utövad nivå inom ramen för en viss kontext.

Den uttalade nivån har bearbetats i intervjustudien och den utövade nivån i observationsstudien. Kontextbegreppet har i detta fall fått en flerfaldig betydelse. I nedanstående figur tydliggörs hur kontextbegreppet använts samt var i avhandlingen olika betydelser av kontext har använts.

Typ av kontext	*Kontextens gräns*	*Behandlas i kapitel*
omedelbar	person	Kapitel 5
		Kapitel 6
		Kapitel 7
perifer	myndighet	Kapitel 4
		Kapitel 7
	sektor	Kapitel 1

Figur 5 Kontextbegreppets användning i avhandlingen.

Kontextbegreppet har använts på två nivåer, en omedelbar och en perifer i förhållande till den enskilde chefen. Den omedelbara kontexten är den kontext som finns runt den enskilde chefen. Den perifera kontexten är den som är unik för en enskild myndighet respektive för staten i helhet. Det sistnämnda (sektor) ägnas litet utrymme till förmån för de två andra dimensionerna.

Förståelsen av fältet kan sägas ha utvecklats genom att ta kulturen i beaktande.

> Culture refers to the various ways different groups go about their lives and to the belief systems associated with that behavior. (Wolcott, 1999, s 25)

Det cheferna föreställer sig och gör förstås således inte som isolerade mönster utan som ”naturliga” delar av den kultur eller kontext som omger chefen. Chefers föreställningar och handlingar uppfattas som integrerade delar i en helhet.

Utvecklad analys

I slutfasen av analysen, det vill säga under bearbetning av observationerna skedde något man kan beskriva som ett genombrott när det gällde förståelsen. Jag utvecklade genom en reanalys av data nya sätt att se på empirin. Några utmaningar som jag stött på får utgöra grunden för en beskrivning av hur analysen genomförts. Karakteriserande för analysarbetet är det ständiga arbetet med vilka frågor som kan ställas till empirin. Det är ett ständigt

letande efter något som jag inte ser och inte vet. Dessa frågor har växt, ändrat karaktär och blivit mer stringenta efter hand.

En annan utmaning i analysarbetet har tagit sin utgångspunkt i (ny-) institutionell teori (för en översikt se Johansson, 2002). Mot bakgrund av en sådan teori kan man förstå hur utifrån kommande föreställningar om ledarskap möter en i detta fall myndighets institutionaliserade former av ledarskap (Ellström & Kock, 2003). De utifrån kommande föreställningarna eller idealen kan förstås som att ha liten förankring i myndighetens utövade ledarskap i förhållande till myndighetens institutionaliserade former av ledarskap. Mot bakgrund av detta resonemang kan man tänka sig att delar av det som personerna i denna studie säger till mig är uttryck just för utifrån kommande föreställningar om ledarskap. Det är sådant cheferna tror att de förväntas säga eller sådant de lärt sig säga i olika sammanhang men som inte nödvändigtvis stämmer överens med utövandet i det dagliga arbetet. I analysarbetet har mycket tid ägnats åt att fundera över på vilket sätt det kan vara möjligt att uppmärksamma dessa olika dimensioner och särskilt den dimension som har att göra med det utövade ledarskapet.

Detta resonemang bygger på antagandet att jag genom intervjuer och observationer har fått veta något om hur det faktiska chefsarbetet kan se ut. Det finns emellertid olika sätt att förstå det insamlade empiriska materialet. Alvesson (2003c) har listat fyra sådana över tid: ett neopositivistiskt där materialet är en avbildning av det fenomen som studerats, ett romatiserande där det är personernas genuina erfarenheter och mening om fenomenet som explicitgörs, ett lokalistiskt perspektiv där materialet är ett resultat av själva intervjusituationen i sig och således inte säger någonting om något utanför intervjusituationen och slutligen ett pragmatiskt reflexivt som inte binder sig vid någon enstaka tolkning. Istället syftar det till användandet av en mångfald av tolkningar på ett och samma material. I den etnografiska litteraturen förespråkas i likhet med Alvessons pragmatiska reflexivitet en öppenhet för olika tolkningar av data (Hammersley & Atkinsson, 2000). Därtill ansluter jag mig.

Detta sätt att uppfatta materialet på är emellertid förbundet med möjligheten att avgöra när en viss tolkning är att föredra före en annan. I denna studie har jag intresserat mig särskilt för att urskilja uttalanden som kan sägas spegla rådande ledarskapsideal[16] kontra uttalanden som kan tänkas säga något om dessa personers mening och handlande i förhållande till egna erfarenheter. Frågor som måste ställas blir således: vilka uttalanden i det empiriska materialet kan möjligen säga något om en rådande ledarskapsideal,

[16] Ett antagande är att informanterna kan ge uttryck för föreställningar om ledarskap som inte nödvändigtvis behöver ha någon förankring i de egna erfarenheterna.

vilka säger något om dessa personers mening och handlande i förhållande till de egna erfarenheterna?

Ett antagande är att intervjun som metod tenderar att i hög grad fånga ideal. Ett sätt att hantera detta är att fundera över hur situationen såg ut vid respektive intervjutillfälle och huruvida den kan ha producerat en viss typ av svar. Ett annat sätt att är att uppmärksamma de frågor och påståenden som jag som intervjuare ställt för att se om de möjligen kan ha producerat en viss typ av svar. Exempelvis är det möjligt att en fråga från intervjuaren som bygger på de här idealen också producerar ett sådant svar. I analysen har jag tagit hänsyn till sådana fall. I detta kapitel har jag emellertid diskuterat hur intervjun kan utformas för att undvika detta och istället få informanterna att diskutera mot bakgrund av det arbete som utförs. Observationer antas vidare vara ett sätt att fånga den erfarenhetsbaserade sidan av ledarskapet snarare än den ideala. Kombinationen av intervju och observation har genererat tre typer av data: observationsdata som säger något om chefers handlingar, intervjudata som säger något om chefers föreställningar om handlingarna samt slutligen intervjudata i form av föreställningar som inte har någon eller liten koppling till utförda handlingar.

Det jag presenterar i form av resultat kan sägas vara tolkningar i någon form. Dessa uppfattar jag emellertid som tolkningar på olika nivåer, mer eller mindre empirinära. Citat och observationsresultat i form av aktivitetsscheman kan till exempel uppfattas som i högre grad empirinära än den text som sedan följer efter dessa och där jag resonerar kring innebörden i resultaten. Det kan i sammanhanget nämnas att citat används i presentationen av tolkningar i syfte att göra det möjligt för läsaren att förstå hur mina tolkningar har utvecklats. Citaten kan vara av olika sort. Dels finns den sortens citat som kan sägas vara typiska i den meningen att det är utsagor som återkommer bland flera informanter som ett mönster. Dels används citaten också för att illustrera någon särskild händelse eller någon särskilt mening. Det framgår av sammanhanget när ett citat är ”typiskt” alternativt ”illustrativt”. Mina kommentarer, förtydliganden och frågor är omringade av klamrar. Detta gäller också för rena observationsanteckningar, det vill säga mina egna noteringar i samband med någon händelse. I redovisningen av insamlade data har jag vidare skiljt mellan data hämtade från intervjustudien (int X) och observationsstudien (obs X alternativt samtal obs X).

4 Beskrivning av de åtta fallen

I denna studie ingår åtta olika myndigheter. Urvalet av dessa har beskrivits i kapitel 3. I detta kapitel beskrivs de åtta myndigheterna var för sig med avseende på hur myndigheten karakteriseras i formella dokument så som årsredovisningar, på myndighetens hemsida samt av de högre chefer som ingår i denna studie.[17] De karakteristika som framkommer är av sådan art att de kan uppfattas som tillhörande en inre respektive en yttre kontext (jfr Ellström, Davidsson & Rönnqvist, 1990). Den inre kontexten omfattar myndighetens bakgrund, uppdrag, lokalisering, ledning samt uppgifter om anställda. Den yttre kontexten omfattar myndighetens förhållande till omvärlden i form av exempelvis politik, media, marknad, enskilda medborgare och andra avnämare, EU och teknisk utveckling. De dimensioner av omvärlden som är av särskild betydelse för respektive myndighet anges. Nedan beskrivs myndigheterna var för sig med avseende på inre och yttre kontext. För en sammanfattning i tabellform se bilaga 4.

4.1 Centrala studiestödsnämnden

Inre kontext

CSN bildades 1964 genom en sammanslagning av studiehjälps- och garantilånenämnderna. Myndigheten uppstod i sin nuvarande form 1 juli 1992. Vid denna tidpunkt sammanfogades CSN med dåvarande studieutbildningsnämnder och vuxenutbildningsnämnder.

I arbetet med att nå de politiskt fastställda utbildningsmålen utgör Centrala studiestödsnämnden en viktig part. Myndighetens huvuduppgift är att administrera studiestödet. Studiestödet skall underlätta rekrytering till studier genom att undanröja ekonomiska, geografiska och sociala hinder för människor att studera vidare. Statlig stimulans till utbildning har funnits sedan 1919, dock i olika former. Studiemedelsystemet infördes under 1960-talet. Därefter har administrationen genomgått en rad förändringar. Införandet av vuxenstudiestödet på 1970-talet och studiestödsreformen 2001 utgör exempel på genomgripande förändringar. Administrationen av studiestödet kan grovt delas in i tre grenar: tilldelning av studiestöd, återbetalning av studielån samt beviljning och återbetalning av lån för hemutrustning för flyktingar och andra utlänningar. Mot bakgrund av det rika regelverk som omger studiestödet samt

[17] De dokument från vilka fakta inhämtats till detta kapitel är från åren 1999-2000.

de många olika formerna av studiestöd som finns kan administrationen av studiestödet beskrivas som komplex.

CSN är en spridd organisation geografiskt. Man finns på 25 olika platser i Sverige och är uppdelade i tre regioner, nord, syd och mitt. Huvudkontoret är placerat i Sundsvall.

Myndigheten leds av generaldirektören samt en överdirektör. Under generaldirektören finns tre regiondirektörer samt en chef för vart och ett av kontoren i regionerna. På de större kontoren finns också gruppchefer eller ämnesområdesansvariga.

Ca 1000 personer arbetar inom myndigheten, varav de flesta är kvinnor, 70 procent. Utbildningsnivån inom myndigheten är förhållandevis låg. Endast en tredjedel av de anställda är högskoleutbildade. Medelåldern bland de anställda är 41 år.

Yttre kontext

Myndigheten sorterar under utbildningsdepartementet och studiestödet är omgärdat av ett omfattande nationellt regelverk. Politiska beslut och reformer har under årens lopp förändrat studiestödet och dess regelverk på olika sätt. En av de senare och mer genomgripande förändringarna i CSN:s historia trädde i kraft 1 juli 2001, studiestödsreformen.

De 2,5 miljoner kunderna ger upphov till en utbetalning av ca 26 miljarder i bidrag och lån per år. Det mångfacetterade studiestödssystemet bestående av 14 olika stödformer och tre olika låneformer samt det omfattande regelverket som bas för detta, gör att kunderna är i stort behov av kontakt med myndigheten. Man hanterar genom personkontakter ca 1,3 miljoner telefonsamtal per år.

Verksamheten i myndigheten är datorstödd i stor utsträckning. Den största betydelsen som IT-utvecklingen haft för myndigheten är troligtvis övergången från manuell till maskinell hantering av ärenden. Därtill kommer exempelvis utvecklingen av en egen webbsida och det egna intranätet, för extern och intern informationshantering och kommunikation.

Media utgör ett annat påtagligt inslag i myndighetens yttre kontext. CSN har fått stor uppmärksamhet i TV och radio under denna period. Det är bland annat otillgänglighet och långa handläggningstider som lyfts fram och kritiserats.

Som vi sett ovan finns ett starkt tryck från flera håll i omgivningen. Det har ovan beskrivits i ett omfattande och detaljerat regelverk, politiska beslut, omfattande utvecklingsarbete mot bakgrund av teknisk utveckling, ett påtagligt kundtryck samt bevakning från media.

4.2 Länsstyrelsen i Örebro län

Inre kontext

Länsstyrelserna kan ursprungsdateras så långt tillbaka som till 1634. Vid denna tid genomfördes på uppdrag av Axel Oxenstierna en reformering av den svenska statsförvaltningen och länsstyrelserna inrättades. Länsstyrelsernas främsta uppgift blev då att kontrollera fogdarna så att skatterna drevs in på rätt sätt. En rad förändringar i fråga om myndighetens uppgifter har sedan dess ägt rum. Idag har länsstyrelserna till sin främsta uppgift att främja länets utveckling på invånarnas villkor. Detta skall göras mot bakgrund av det uppdrag som regering och riksdag ålagt myndigheten. Länsstyrelsens kan ses som statens förlängda arm ut i länen och fungerar som den sammanhållande regionala statliga förvaltningen. Det finns 21 länsstyrelser i landet.

Länsstyrelsen har en verksamhet som spänner över en rad sakområden. De handhar frågor som rör bostad och förvaltning, fiske, jämställdhet, kommunikationer, lantbruk, länsveterinär, djurskydd och livsmedelskontroll, miljö och säkerhet, natur och kultur planfrågor, regionalekonomi, näringslivsutveckling samt social omvårdnad.

Myndigheten leds genom en länsledning som består av landshövdingen och ett länsråd. Utöver dessa ingår ytterligare 12 chefer i ledningsgruppen. I ledningsgruppen ingår också 4-5 medarbetare.

Länsstyrelsen i Örebro län är en liten myndighet med 168 anställda och med en jämn fördelning mellan män och kvinnor. De flesta är mellan 45-54 år. 50 procent av de anställda har akademisk examen.

Yttre kontext

Myndigheten sorterar under finansdepartementet. Delar av verksamheten står numer under strikta regel- och formkrav från EU. Ett strikt och omfattande regelverk samt starka formkrav på arbetet i kombination med en väl utvecklad kontrollverksamhet utgör de ramar inom vilken delar av myndigheten verkar. Andra delar är nationellt reglerade. Politiskt betingade regler och beslut på nationell nivå upplevs i vissa delar också som starkt styrande. Många sådana regler och beslut kräver snabba anpassningar av verksamheten.

Myndigheten hanterar en rad olika sakområden som berör flera olika regionala aktörer, enskilda medborgare såväl som offentliga verksamheter och näringsliv. Relationen till dessa aktörer kan främst beskrivas som stödjande och initierande. Till viss del är också relationen präglad av myndighetsutövning i traditionell bemärkelse, det vill säga kontroll och övervakning.

Det sistnämnda hänger samman med vissa områdens strikta regel- och formkrav, främst från EU.

4.3 Migrationsverket

Inre kontext

Migrationsverket är en central utlänningsmyndighet med ansvar från gräns till medborgarskap. Den 1 juli 2000 ändrades verkets namn från Statens invandrarverk till Migrationsverket. Statens invandrarverk bildades 1969 då tre olika verksamheter slogs samman: tillståndsfrågorna från dåvarande Utlänningskommissionen, medborgarskapsfrågorna från Justitiedepartementet samt anpassningsfrågorna från Arbetsgruppen för invandrarfrågor på Inrikesdepartementet. En större förändring i verkets uppdrag genomfördes år 1998 då den nybildade myndigheten, Integrationsverket, övertog invandrarfrågorna. Invandringsfrågorna behölls dock av Statens invandrarverk. Sedan dess har man tagit över vissa uppgifter från polisen liksom tilldelats helt nya uppdrag så som frivillig återvandring, migrationsstöd i de tidigare östländerna och samordning mellan berörda myndigheters arbete.

Mer precist ansvarar myndigheten för: tillstånd eller visum för besök, tillstånd för bosättning i Sverige, asylprocessen, från ansökan till uppehållstillstånd eller självmant återvändande, medborgarskap, stöd för frivillig återvandring, internationellt arbete inom EU, UNHCR och andra samverkansorgan, att alla berörda myndigheter samverkar på bästa sätt.

Migrationsverkets huvudkontor ligger i Norrköping men lokalkontor, utrednings- och mottagningsenheter finns spridda över landet. Verksamheten drivs från fem regioner.

Myndigheten leds av generaldirektör. I ledningsgruppen ingår dessutom en ställföreträdande generaldirektör, regiondirektörerna, samt tre stabsdirektörer.

Av verkets ca 1800 anställda är 70 procent kvinnor. Medelåldern bland de anställda är 44 år. Eftersom man har en förhållandevis låg grad av forsknings- och utvecklingsbaserad verksamhet kan det tänkas att också utbildningsnivån är förhållandevis låg.[18]

Yttre kontext

Myndigheten sorterar under utrikesdepartementet. De yttre förutsättningarna för myndigheten skapar i nuläget ett starkt tryck som kan hänföras till politiskt betingade regler och beslut, andel handläggningsärenden i förhållande

[18] Exakt uppgift saknas.

till tillgängliga resurser samt bevakning från media och ideella organisationer.

När det gäller politiskt betingade regler och beslut handlar det dels om nationella sådana men också om EU-anknutna regler och beslut. I årsredovisningen för 2001 framgår exempelvis hur den nya medborgarskapslagen, som bland annat innebär rätt att inneha dubbla medborgarskap, påverkat andelen ansökningar om svenskt medborgarskap. Ansökningarna blev detta år 4100 fler än året innan. När det gäller EU uppskattar man samma år ökningar av ansökningar inom en rad områden som ett resultat av Schengensamarbetet. Vidare har det svenska ordförandeskapet i EU inneburit mer omfattande arbetsinsatser på den internationella arenan. Antalet handläggningsärenden varierar som vi sett ovan med olika politiska beslut och regler och med det rådande världsläget.

Den tekniska utvecklingen har bidragit till en utveckling av IT-stöd i verksamheten. Den största förändringen som IT bidragit till är övergången från manuell till maskinell hantering av ärenden.

Andra yttre förutsättningar som är av betydelse för myndigheten är bevakning från media. De frågor som hanteras är mediekänsliga och periodvis är myndigheten hårt bevakad främst i enskilda ärenden.

De ideella organisationerna är en annan viktig del av Migrationsverkets omvärld. De bevakar intressen som ligger inom verkets ram och kräver insyn i verksamheten och möjligheter att diskutera olika frågor.

4.4 Socialstyrelsen

Inre kontext

Socialstyrelsen har en 300-årig historia med upprinnelsen i 1600-talets läkekonst och Collegium Medicorum – en sammanslutning av ett fåtal läkare med syftet att reglera läkarnas verksamhet och avgränsa den från kvacksalveriet samt att få kontroll över handeln med gifter. Ursprunget till Socialstyrelsen återfinns i Kungliga Socialstyrelsen som bildades 1912. Framväxten av en förståelse för de sociala sammanhangen gav upphov till denna myndighet. 1968 bildades nuvarande Socialstyrelsen. Socialstyrelsen finns i Stockholm men har ett mindre antal anställda placerade runt om i landet.

Socialstyrelsens innehar rollen som statlig expert- och tillsynsmyndighet och verkar inom sex politikområden: hälso- och sjukvårdspolitik, handikappolitik, äldrepolitik, socialtjänspolitik, folkhälsa och försvarspolitik. Socialstyrelsen skall verka för en sådan kvalitet, säkerhet och resursanvändning inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och hälsoskydd att god hälsa och social

välfärd för hela befolkningen tryggas och den enskildes behov av vård, omsorg och stöd tillgodoses på lika villkor. Detta görs genom bland annat uppföljning och utvärdering av förhållanden inom vård och omsorg, genom att initiera och stödja kvalitetsarbete, samla in och analysera data, producera och förmedla kunskap, utarbeta riktlinjer och föreskrifter samt bedriva stödjande och granskande tillsyn.

Socialstyrelsen leds av en generaldirektör. Till sin hjälp har generaldirektören två överdirektörer; en för medicinska frågor (som också är generaldirektörens ställföreträdare) och en för sociala frågor. I ledningsgruppen ingår förutom dessa personer sex avdelningschefer.

Av de 490 anställda är merparten kvinnor, 62 procent. Medelåldern 49 år. Detta är en forsknings- och utvecklingsbaserad myndighet, vilket återspeglar sig i utbildningsnivån bland de anställda. 90 procent av handläggarna har akademisk examen samt 100 procent av cheferna.

Yttre kontext

Myndigheten har sin hemvist i socialdepartementet. Politiska regler och beslut inom dessa områden är i hög grad styrande för verksamheten.

Verksamheten berör främst kommuner, landsting och föreningsvärlden men inom dessa avnämargrupper finns också olika organiserade grupper som är drivande exempelvis tjänstemän, professionella grupper och patientgrupper.

IT har länge varit en del av verksamheten, ett ovärderligt stöd främst när det gäller registerhantering.

En annan betydande omvärldsfaktor är media. Den verksamhet som bedrivs är periodvis hårt bevakad av media.

4.5 Statens kulturråd

Inre kontext

Statens kulturråd har en förhållandevis kort historia bakom sig. 1974 fastställde riksdagen mål för den nationella kulturpolitiken. Dessa har genom åren förändrats och 1996 antog riksdagen nya mål för kulturpolitiken. Statens kulturråd har ansvar för att förverkliga den statliga kulturpolitik som beslutats av regering och riksdag. Statens kulturråd har ansvar för konstområdena teater, dans, musik, litteratur, folkbibliotek, kulturtidskrifter samt museer, utställningar och bildkonst. Rådets uppgifter är att fördela bidrag, lämna underlag för beslut, informera, initiera och främja kulturaktiviteter samt föra statistik. Statens kulturråd har också regeringens uppdrag att löpande bevaka

kulturområdets utveckling inom EU. Dessutom är rådet kontaktkontor för olika kulturprogram inom EU. Andra uppgifter som rör EU är exempelvis att rapportera om svenska kulturprojekt som får stöd genom EU:s strukturfonder. Man arbetar också med information och rådgivning om EU och kulturen till intressenter inom kulturområdet.

Kulturrådet är indelat i fem avdelningar, avdelningen för: teater, dans och musik, konst, museer och utställningar, litteratur, bibliotek och kulturtidskrifter, utveckling och information samt samordning och administration. Versamheten är förlagd till Stockholm.

Kulturrådet leds av en generaldirektör. I ledningsgruppen finns dessutom 6 avdelningschefer och en personalchef.

Statens kulturråd är en liten myndighet med endast 68 anställda. Merparten av de anställda är kvinnor, 72 procent. Verksamheten är i hög grad forsknings- och utvecklingsbaserad. Ca 75 procent av de anställda har akademisk examen. Samtliga handläggare har akademisk examen samt några av assistenterna.

Yttre kontext

Kulturrådet sorterar under kulturdepartementet. Mycket liten del av verksamheten kan sägas vara styrd av annat än nationella regler. EU:s regler om den inre marknaden har haft obetydlig effekt på det svenska kulturlivet, med ett väsentligt undantag, upphovsrätten. Som en följd av medlemskapet har också en anpassning av momsnivåer skett, en kulturmoms på 6 procent har etablerats.

Kulturrådets uppgift att fördela bidrag, informera samt främja och initiera kulturaktiviteter gör att kontakter med andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och fria grupper och föreningar inom kulturområdet utgör betydelsefulla kontakter för arbetet. Avnämarna utgör en stor och viktig dimension av den yttre kontexten.

4.6 Statistiska centralbyrån

Inre kontext

Myndighetens historia återför sig till 1686 års kyrkolag vilken lade grunden för den kommande befolkningsstatistiken. Med undantag för ett annat land, Finland, är Sverige det enda land med befolkningsstatistik som härrör sig så långt bak i tiden som till mitten på 1700-talet. Nuvarande Statistiska centralbyrån bildades 1858 och hade då fokus på befolkningsstatistik. Idag finns en rad andra statistikområden för vilka myndigheten ansvarar till exempel:

arbetsmarknad, ekonomi, näringsliv och priser, befolkning och välfärd samt bostäder och byggande. Det finns också andra områden där man har samarbetsavtal med olika statistikansvariga myndigheter och framställer på deras uppdrag den officiella statistiken inom dessa områden. Ansvaret för den officiella statistiken ligger idag dels hos SCB men också hos andra statliga myndigheter. Utvecklingen går mot att andra myndigheter får ett allt större ansvar för statistiken.

Myndighetens verksamhet består av statistikproduktion och förvaltningsuppgifter. Inom verksamhetsgrenen statistikproduktion ingår den verksamhet för vilken SCB är statistikansvarig myndighet och som är anslagsfinansierad. Här ingår också uppdragsverksamheten. Statistikproduktionen utgör mer än 90 procent av verksamheten och finansieras främst av regeringen, statistikansvariga myndigheter och övriga statliga myndigheter. Myndighetens uppgift är att framställa och presentera statistik om olika samhällsområden som underlag för beslut, samhällsdebatt och forskning. Myndigheten ansvarar för samordning och bevakning av den officiella statistiken och utarbetandet av statistisk nomenklatur och klassificeringar. Vidare ansvarar man också för samordning av internationell statistikrapportering och medverkar aktivt i det internationella samarbetet.

Verksamheten är förlagd till Stockholm och Örebro. Myndighetens organisation består av styrelsen, verksledningen, råd och nämnder, 3 staber, 4 enheter samt 4 avdelningar en för vardera arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, befolknings- och välfärdsstatistik, ekonomisk statistik samt miljö- och regionalstatistik.

Myndighetens verkställande ledning består av generaldirektör, fem avdelningschefer, två enhetschefer samt tre stabschefer.

SCB är en förhållandevis stor myndighet med avseende på antalet anställda, 1293 personer. Medelåldern ligger på 48 år och merparten av de anställda är kvinnor, 60 procent. Hälften av de anställda innehar en akademisk examen. Man har en förhållandevis hög grad av forsknings- och utvecklingsbaserad verksamhet.

Yttre kontext

SCB sorterar under Justitiedepartementet. Verksamheten är reglerad genom nationell lag samtidigt som delar av statistikproduktionen är reglerad genom EU. SCB svarar för merparten av den statistik som är EU-reglerad. SCB medverkar i arbetet med EU-anpassning av statistiken på uppdragsbasis. Detta sker inom ramen för EU:s statistikkontor, Eurostat.

Delar av SCB utgörs av uppdragsverksamhet. Denna del svarar för cirka hälften av myndighetens intäkter. Syftet med uppdragsverksamheten är att

öka tillgängligheten och användningen av de statistiska datalagren, genomföra konsultationer och utföra statistiska undersökningar grundade på vetenskapliga metoder. SCB har årligen ca 15000 uppdrag åt myndigheter, organisationer, företag och forskare.

Teknikutvecklingen är ytterligare en viktig dimension av myndighetens omvärld. Redan under tidigt 1980-tal började man använda PC i statistikproduktionen. Teknikutvecklingen har kommit att bli en stor och viktig del av myndighetens verksamhet.

4.7 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Inre kontext

Myndighetens uppgift är att tillhandahålla planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter. Man är samhällets expertorgan inom meteorologi, hydrologi och oceanografi. Verksamheten skall också understödja offentliga uppdragsgivares och kommersiella kunders ansträngningar att värna om miljön, skydda liv och egendom, främja samhällsutvecklingen samt minimera kostnader eller öka intäkter.

SMHI har sitt huvudkontor i Norrköping med enheter i Sundsvall, Stockholm/Arlanda, Göteborg och Malmö. Man är organiserad i fyra affärsområden, samhälle, trafik, konsument samt miljö-energi. Vid sidan av affärsområdena finns enheten för Intern produktion- och utveckling. De utgör en specialistresurs som stöd för affärsområdena. Verksamheten omfattar forskning, systemutveckling, drift av tekniska systemet samt administration. Dessutom finns en stabsenhet.

Ledningen består av generaldirektören samt nio ledamöter varav 5 affärsområdeschefer och fyra stabschefer.

Antalet anställda uppgår till 550 där merparten är män, 70 procent. Medelåldern bland de anställda är 46. Ca 70 procent har akademisk examen och ett 35-tal är disputerade. Verksamheten är i hög grad forsknings- och utvecklingsbaserad. De anställda utgör en homogen grupp med liknande utbildning och en begränsad arbetsmarknad. Liksom för många andra myndigheter gäller att SMHI har en skev åldersfördelning. Ca 30 procent av personalen är över 50 år. Det finns en svacka i ålderskategorin 35-50.

Yttre kontext

Till skillnad från de flesta andra myndigheterna i denna studie utgör marknaden en viktig aktör för SMHI. Ca 30 procent av verksamheten är kon-

kurrensutsatt. Det är emellertid omöjligt för verket att agera fullt ut på marknaden eftersom man samtidigt är offentligrättsligt reglerat. Myndigheten upplevs emellertid inte särskilt styrd från politiskt håll. Uppdraget beskrivs som öppet och inkluderande ett stort handlingsutrymme. Myndigheten sorterar under miljödepartementet.

SMHI har ett stort behov av samverkan med internationella aktörer. Den egna nationella produktionen förutsätter ett omfattande internationellt utbyte av data, produkter och kunskap. Man samverkar på både nordisk, europeisk och global nivå. Utvecklingen inom EU har bland annat inneburit konkurrens på vädermarknaden liksom möjligheten för SMHI att skaffa kunder i andra länder. En annan viktig konsekvens av EU är möjligheten att söka forskningspengar genom olika fonder.

Andra viktiga faktorer är teknikutvecklingen och inte minst IT-utvecklingen. SMHI är i allra högsta grad teknikberoende och ligger mycket långt fram när det gäller att nyttja datorkraft. Fortfarande sker emellertid viss omställning från manuell till maskinell hantering av det operativa arbetet.

4.8 Tullverket

Inre kontext

Tullverket fastställer och uppbär skatter och avgifter vid import och export av varor samt övervakar och kontrollerar trafiken till och från landet. Tullverket består av ett huvudkontor och sex regioner (Haparanda, Sundsvall, Stockholm, Karlshamn, Göteborg och Malmö) med 48 tullexpeditioner. De operativa huvudprocesserna effektiv handel, gränsskydd, analys och brottsutredning utgör de huvudsakliga arbetsområdena. En traditionellt hierarkisk organisation existerar sedan mars 1999 parallellt med en processorienterad.

Tullverkets ledning består av generaltulldirektör. Närmast GD finns en överdirektör. Tullverkets verkslednings rådgivande organ består av ett litet och ett stort råd. Det Lilla rådet består av verksledningen samt avdelningscheferna. Det Stora rådet består dels av medlemmarna i det Lilla rådet samt regioncheferna och processägarna.

Det finns cirka 2600 personer anställda vid Tullverket. Fördelningen mellan män och kvinnor är förhållandevis jämn, 54 procent män och 46 procent kvinnor. Medelåldern bland de anställda är 44,4 år.

Verket har en tradition av inomverksutbildning, tullskolan, vilket gjort att få anställda genom åren varit akademiskt utbildade. Rekryteringen har tidigare skett uteslutande internt. En ökning av extern rekrytering av akademiskt utbildade har skett under senare tid. Idag har ca 205 tjänstemän akademisk utbildning motsvarande minst 120 poäng.

Yttre kontext

Myndigheten har sin hemvist i finansdepartementet. Verksamheten är i hög grad regelstyrd. Merparten av de regler som finns inom tullverksamheten härrör från det gemensamma regelverket inom EU. EU-inträdet kom att betyda stora förändringar för verket. Sveriges medlemskap i EU har för övrigt betytt en hel del för tullverksamheten, inte bara i termer av regelverk utan också i termer av konsekvenser för exempelvis personalstyrkan och de uppgifter man utför.

Tullverket är för övrigt en av Sveriges mest internationella myndigheter med representation i 130 internationella grupper. Tullverket representeras i många olika organ, främst inom EU och World Customs Organization.

Nationella regler och beslut är också av betydelse. Ett exempel är den statliga utredning som genomfördes under slutet av 90-talet och som kom att leda till stora verksamhetsförändringar som berörde både hierarkier och beslutsgångar.

Tullverkets verksamhet är främst riktad mot näringslivet och enskilda medborgare. En pågående omorientering inom verket bidrar till starkare fokusering på avnämarna och deras behov och krav.

De interna förutsättningarna i myndigheten kretsar till stor del också kring IT. Datoriseringen av verket ledde till en stor omorganisation av verksamheten. I ett inledningsskede har det handlat om att övergå från manuell till automatisk hantering av ärenden med följder i form av nedläggning av ett antal tullplatser i Sverige och minskad personalstyrka. Därefter, att ytterligare effektivisera och utveckla stödrutinerna. Arbetsuppgifterna utvecklas från sakverksamhet till systemstöd. Idag handlar det inte bara om effektivisering och rationalisering utan också om att erbjuda bättre service och bättre tillgång till myndigheternas kompetens via IT.

5 Föreställningar om ledarskap

Ledarskap är inte ett obekant begrepp för cheferna i denna studie. Det är heller inte ett begrepp där det saknas idéer, teorier, åsikter om vad det skulle kunna vara. Istället är det är ett begrepp som samtliga chefer har en uppfattning om. Vilken innebörd lägger cheferna i ledarskapet? Upplever cheferna att innebörden av ledarskap förändrats genom åren? Vilket värde tillskriver cheferna ledarskapet? Detta är några frågor som belyses i de följande avsnitten.

5.1 Vilket värde tillskriver cheferna ledarskapet?

Ledarskap kan förstås som en dimension av vad det innebär att vara chef i statsförvaltningen. Vilket värde tillskrivs denna dimension och hur kan man förstå det?

5.1.1 Erfarenheter av andras ledarskap

Ett tydligt mönster i chefernas beskrivningar är att ledarskapet framhålles som mycket betydelsefullt. Att chefer betonar det egna ledarskapet som betydelsefullt kan förstås mot bakgrund av de egna erfarenheterna av andras ledarskap. Till exempel anger flertalet att de chefer man själv haft under årens lopp varit de viktigaste personerna för den egna yrkesutvecklingen:

> En av de chefer som jag tycker bäst om som jag har haft, det var den där första chefen. Och han var samtidigt så att han litade 100 procent på mig att jag skulle göra det som vi var överens om, och jag gjorde alltid det, men han kollade aldrig upp. Men jag tyckte att han var väldigt rolig att jobba tillsammans med. Jag ska inte säga att han var den skickligaste chefen men han kanske var den som på sitt sätt, en av de två inspirerande cheferna som jag har haft. Och han var ju dubbelt så gammal som jag men vi hade ett personligt förhållande och pratade väldigt mycket. Men man kan ju då se att hans förhållningssätt gentemot mig gjorde att jag inspirerades att göra stora arbetsprestationer. Och det är ju någonting allmängiltigt. Så därför tror jag att även i framtiden om du har mer självstyrande grupper och vad det kommer att heta för någonting, så är de här ledarna fortfarande väldigt viktiga personer, för att motivera och inspirera människor att jobba. (Int 4)

Ett inspirerande, motiverande och förtroendebaserat ledarskap lyfts fram i detta uttalande som viktigt för denna persons yrkesmässiga utveckling och prestationsförmåga.

Bland erfarenheterna finns också negativa bilder av andras ledarskap beskrivet:

> Nja alltså i alla sådana sammanhang så har jag konstaterat att jag har inga positiva förebilder. Jag har egentligen bara negativa förebilder och det är väl sådana personer som jag har haft som chefer som inte har givit mig tillräckligt utrymme för att utvecklas eller inte visat att de har trott på min förmåga när jag själv har uttalat önskemål om att få gå vidare. Och de har ju fått mig att istället att hela tiden få säga att det är klart att jag kan. Och då tycker jag att det är bättre som chef att man uppmuntrar personers önskemål och drivkrafter och ger dem utrymme och stöttar det istället. (Int 3)

Alla chefer bär med sig erfarenheter från andras ledarskap i bagaget, positiva såväl som negativa. Både positiva och negativa erfarenheter kan utgöra drivkrafter för den egna utvecklingen. Dessa erfarenheter återspeglas i föreställningarna om det egna ledarskapet. Mot bakgrund av ovanstående uttalanden blir ledarskapet viktigt i förhållande till andras utveckling och prestation. Det goda ledarskapet framställs som att handla om att inspirera och uppmuntra människor. En förutsättning för detta beskrivs vara att det skapas en öppen relation som bygger på förtroende och ömsesidig respekt mellan chefen och i detta fall medarbetaren. I senare avsnitt återkommer dessa tankar i beskrivningar av dagens och framtidens ledarskap.

5.1.2 Ökad betydelse av ledarskap

Ett tydligt mönster över tid är att ledarskapet fått en alltmer framträdande roll som en del av chefsarbetet:

> Jag tror att ledarskapet är betydligt viktigare idag än vad det var när jag började. Då var det chefskapet som var markerat, åtminstone i den här organisationen. Oerhört kraftfulla chefer men deras ledarskap var begränsat. Det var väldigt mycket styra och ställa med order och hela handen och man fick beställa tid för att snacka med dem. Det finns inte kvar. Idag är det ledarskap och dynamik i gruppen som är det viktiga. (Int 26)

Flera personer uppger att man efterhand i en chefsposition börjat fundera över ledarskapet, vad det är, hur det kan utövas och hur man själv fungerar i

sitt eget ledarskap. En fråga om upplevda förändringar i synsätt och värderingar kring ledarskapet besvaras på följande sätt:

> Nej, men jag har inte observerat det i början. Jag funderade inte så mycket, jag reflekterade inte så mycket i början. Jag halkade in i ett jobb och sedan höll vi på med omorganisationer så jag funderade väldigt lite på det. Sedan gick jag en längre kurs och började fundera mer. Så det är väl bara ett par år sedan som jag gick en kurs och började reflektera. [Vad var det du upptäckte?] Att det var ett viktigt jobb, att man betydde väldigt mycket. Det är inte bara fråga om att skriva under papper och informera och ta emot information och förmedla information, det är mer än så upptäckte jag. (Int 22)

Denna person pekar på hur förståelsen för chefskapet och dess olika dimensioner har utvecklats. I uttrycket ”att man betyder väldigt mycket” ligger indirekt en förståelse för den betydelse man kan utgöra för andra personer. Denna chef har ”upptäckt” att chefskapet också har att göra med relationen till andra, med ledarskapet. Andra personer menar att de alltid funderat i ledarskapstermer. Att ledarskap som begrepp blivit mer uppmärksammat över åren förstärker och bekräftar deras funderingar snarare än tillför något nytt. En effekt av uppmärksamheten kring ledarskap kan också ha varit att den givit större möjligheter att strukturera tankarna ytterligare kring innebörden av ledarskap.

5.2 Om ledarskapet – då, nu och i framtiden

De flesta av cheferna i denna studie har lång erfarenhet både av andras ledarskap och av det egna. Vilka erfarenheter har dessa chefer av eventuella förändringar i ledarskapet över åren? I det följande användes chefernas beskrivningar av förändringar i ledarskapet på så sätt att en dåtida, en nutida och en framtida bild av ledarskapet tecknas.[19] Bilderna får ses som beskrivningar av tendenser. Det är en grov kategorisering av ledarskap genom tiderna som presenteras.

5.2.1 Chefen som övervakare och expert

Inledningsvis några bilder av dåtiden mot bakgrund av hur cheferna i denna studie erfarit andra chefer:

[19] Beskrivningar av den dåtida chefen gäller ledarskap för ca 30 år sedan. Någon talar exempelvis om ”70-talschefen”.

> Förr så förväntade man sig att chefen var guds fader själv på något sätt att pappan, för det var ju mest män då, som tog hand om och beskyddade och så där tycker jag och drev väldigt hierarkiskt, att man skulle vara rädd för chefer så tyckte jag. Om jag hårdrar lite grann då. Men det var väl den typen av chefer som jag stötte på i början, tyckte jag, som skällde och gormade om det var fel och som kunde komma och klappa på kinden efteråt och så där. (Int 15)

I beskrivningarna av dåtida chefer finns en tydlig markering av över- och underordning i relationen chef och medarbetare. Den dåtida chefen hade ett maktövertag som legitimeras genom dennes ålder, erfarenhet och kunskap. Den bild som framträder är en bild där chef innebar att vara en äldre man med lång erfarenhet från verksamhetsområdet och som dessutom är expert inom sitt område. Kunskapsövertaget gjorde också att chefen oftast var involverad i sakfrågor och i medarbetarens arbete på detaljnivå. Över- och underordningen markerades genom att upprätthålla en tydlig distans till medarbetarna. Kommunikationen beskrivs som att ha varit begränsad mellan chef och medarbetare. Till exempel nämner någon att chefens dörr sällan stod öppen. En stängd dörr var vanligare än en öppen och med det signalerades att chefen inte ville bli störd. Den dåtida chefen beskrivs överhuvudtaget inte som särskilt intresserad av medarbetaren på annat sätt än att denne skall utföra ett av chefen bestämt arbete på ett av chefen bestämt sätt. Detta verkställdes genom ordergivning. I relationen mellan chef och medarbetare låg fokus på chefen. Han har i intervjuerna beskrivits som patriarkalisk, självgod och kraftfull. Medarbetaren tycks ha funnits till för chefen i första hand.

Det är inte bara erfarenheter av andras ledarskap som format bilden av det dåtida ledarskapet. Även i beskrivningar av hur cheferna i denna studie förändrats i sitt eget ledarskap under åren återkommer delar av ovanstående bild:

> Ja visst har min syn på relationer då till medarbetare förändrats över tiden. Jag hade nog en föreställning, åtminstone i början, att man skulle kunna och veta allt och kunna lösa problem och så vidare. (Int 11)

> Jag lyssnar mycket mer idag och lämnar mycket större frihet åt medarbetare och är mycket mindre kontrollerande. (Int 8)

Uttalandena ger, precis som tidigare beskrivning av ett dåtida ledarskap, uttryck för ett expertbetonat ledarskap där chefen förväntas veta allt och kunna lösa alla problem på egen hand. Här finns också den kontrollerande ledarskapsrollen där medarbetare har litet utrymme att definiera och påverka sin uppgift och arbetssituation.

5.2.2 Chefen som vägvisare och supporter

Citaten närmast ovan antyder också att vi får en delvis annan bild av ledarskapet om vi lämnar bilderna av den dåtida chefen och ägnar oss åt beskrivningar av vad ledarskap innebär för dessa chefer idag. Maktövertaget och distansen till medarbetarna är inte tydlig på det sätt som beskrivningar av en dåtida chef givit uttryck för. Den bild som framträder är istället att en chef kan rekryteras utan både expertkunskap inom sakområdet, hög ålder eller lång erfarenhet. De faktorer som då legitimerade ett visst maktövertag och en viss distans finns inte längre kvar. Ledarskapet ur ett nulägesperspektiv beskrivs som att handla om närhet och öppenhet:

> Jag försöker jobba nära, jag försöker pejla stämningen hela tiden. Jag försöker att visa att jag bryr mig om, så att jag har alltid en öppen dörr. (Int 4)

Om chefens relation till medarbetare tidigare inte varit särskilt framträdande så ser bilden helt annorlunda ut i dagens ledarskap. Chef- medarbetarrelationen beskrivs som viktig och får en framträdande roll i chefers beskrivningar av ledarskapet. Detta gör att chefsarbetet får ett fokus på personalfrågor.

Ledarskapet beskrivs vidare i termer av att få samtliga medarbetare att verka mot ett gemensamt mål:

> För att just det här att ge bilder om vart vi ska och få en gemensam uppställning för det tycker jag är en väldigt viktig del i ledarskapet. (Int 9)

Det handlar om att som chef kunna sätta mål för verksamheten samt att kunna inspirera, entusiasmera, övertyga medarbetare så att de förstår och vill leva upp till dessa. Det finns en viss anknytning till visioner i talet om dagens ledarskap. Det är emellertid målen som det främst talas om. För att kunna samla medarbetarna kring målen menar man att det krävs ett stort utrymme för dialog mellan chef och medarbetare. Det är en dialog om de mål som finns och de förutsättningar som medarbetarna har att verka inom. När ledarskapet beskrivs på detta sätt blir chefens roll att formulera de övergripande målen samt föra ut dem i organisationen. Det handlar då inte bara om att beskriva målen rakt upp och ned utan också att sätta dem i ett större sammanhang, att förklara och diskutera med medarbetare om varför de finns där, att skapa meningsfullhet kring målen och det arbete som utförs i anslutning därtill. Det handlar också om att kunna beskriva och tydliggöra under vilka förutsättningar myndigheten har att arbeta för att nå dessa. Allt detta kan förstås som ett uttryck för chefens förmåga att strukturera organisationslivet, att skapa helhetsförståelse och mening:

> Jag tror att det är så att medarbetare som förstår syftet med organisationen och förstår vad förväntningarna på honom eller henne, förstår varför han finns till där, en sådan medarbetare gör i allmänhet rätt val och gör rätt prioritering, gör rätt saker helt enkelt. Och det tycker jag är det centrala. Sedan att man ska göra de där sakerna på rätt sätt också, det är i allmänhet mitt problem. Så därmed är en av de viktigaste sakerna för mig som ledare, det är att skapa den där förståelsen. (Int 8)

Chefen pekar ut vägen, de övergripande målen, men stor frihet lämnas sedan till medarbetarna att bestämma hur man går tillväga för att nå målen:

> Men … det handlar ju då om att ge, visa för människor vad det är som ska göras. De själva får ta tag i det, pröva, ha rätt att misslyckas någon gång ibland också och att de … det handlar lite grann om något så enkelt som att vara i trygga händer så att säga. (Int 4)

Det talas vidare om utökad delegering och uppföljning samt mindre detaljstyrning. Med detta sätt att arbeta följer också att relationen chef-medarbetare bygger på förtroende:

> … men alltså grundsynen att jag litar på folk alltså så där, och folk anstränger sig alltid till sitt yttersta i det de gör, alltså de gör sitt bästa. Det har inte förändrats, och jag litar på, jag tycker inte om att kolla tidtabeller och listor på hur folk skall arbeta. Det åker i papperskorgen. Det tycker inte jag är … det är ovärdigt på något sätt. (Int 19)

Den nutida chefen tycks inte ha samma behov av kontroll i relation till medarbetaren Istället är man mer intresserad av att bygga relationen till medarbetaren på förtroende.

Chefens roll innebär i detta sammanhang också att underlätta för medarbetaren att nå dessa mål:

> Det [ledarskapet] handlar om att staka ut målet, visa vägen och bereda vägen så att säga. (Int 4)

En uppgift för chefen blir att skapa goda förutsättningar. Man talar i sammanhanget om praktiska förutsättningar i form av exempelvis ekonomiska och rumsliga sådana, likväl som mentala i form av exempelvis feedback, uppmuntran, samtalsstöd och så vidare. Många tillskriver denna underlättande roll mycket stor betydelse.

Ur ett övergripande perspektiv handlar ledarskapet om att se till att verksamheten kan fungera, vilket den antas kunna göra om chefen bidrar till att medarbetare har förutsättningar att utföra sina uppgifter:

> Ledarskap är också tycker jag, att få saker och flyta på av sig själv en längre tid. Att försöka skapa rutiner inom den här verksamheten så att man inte behöver vidta några åtgärder med korta intervall utan att kontorscheferna har uppgifter och mandat och resurser att sköta saker en längre tidsperiod. (Int 1)

Till skillnad från den dåtida relationen mellan chef och medarbetare så finns en balans på så sätt att det är inte bara är medarbetaren som finns till för chefen utan också tvärtom. Chefen blir då en vägvisare och supporter.

5.2.3 Chefen som samordnare och inspiratör

Ledarskapet har också belysts ur ett framtidsperspektiv. Sådana resonemang har i studien i mångt och mycket kommit att föras mot bakgrund av de nya organisationsformer som är på väg att ta form i många myndigheter. Det handlar om att ersätta eller komplettera en funktionsinriktad verksamhet med en processinriktad. I flera myndigheter uppger man att en sådan processinriktad verksamhet redan existerar parallellt med en funktionsinriktad. Ett generellt intryck från resonemangen om det framtida ledarskapet i en processinriktad organisation är att ämnet fortfarande är förhållandevis diffust för många av cheferna. Några trevande försök att definiera ledarskapet i en processinriktad eller en kombinerad funktions- och processorganisation görs, men ingen ger uttryck för någon tydlig bild av vad det skulle kunna innebära. Inte heller i de myndigheter där man uppger att man har viss erfarenhet av processorientering existerar några tydliga föreställningar om ledarskapet. Nya sätt att organisera arbetet kan handla om att skapa större handlingsutrymme för flera medarbetare i form av exempelvis självstyrande/-planerande grupper. Framtiden beskrivs ofta som att handla om just detta. Även i dessa sammanhang är bilden av det framtida ledarskapet något diffus:

> Ja, hur skall ledarskapet se ut ... det kanske är gruppen själv som skall … ska utöva någon form av ledarskap eller i någon konstellation här. Sen kan ju en sådan konstellation vara mycket tillfällig och en del kanske är mera fasta, att man då arbetar mer situationsanpassat. Men på något sätt så måste det ändå finnas någon styrning och uppföljning av vad vi gör, och då … hm. (Int 11)

Flera av de mer generella föreställningar som finns om den framtida chefen innebär att denne lämnar ifrån sig ytterligare delar av sitt ansvar till medarbetare. Den utvecklingen har vi sett redan i beskrivningar av den nutida chefen. Framtiden, tror man, kommer att innebära mer utav detta:

> Ja jag kan tänka mig att cheferna får en mer utpräglad ledarroll och att medarbetarna formerar sig själva väldigt mycket och gör väldigt mycket utan att cheferna blandar sig i så att säga. Jag tror att det blir ännu mindre utav detaljstyrning framöver och att den chef som ägnar sig åt detaljstyrning framöver, han eller hon försvinner ut snabbt. Utan jag tror på ett ökat medarbetaransvar. (Int 4)

Inte minst blir ett ökat medarbetaransvar ett resultat av att fler och fler chefer tillsätts på andra grunder än rent expertmässiga. Flera av de chefer som ingår i denna studie har liten eller ingen expertkompetens inom det område som de verkar inom. Relationen chef-medarbetare handlar i ett sådant perspektiv inte om sakfrågor i någon högre grad, sådant sköter medarbetare själva. De samtalsämnen som hanteras i relationen chef-medarbetare är således inte i första hand sakfrågor. Finns det några idéer om vad ett ökat medarbetaransvar innebär för ledarskapet?

Några chefer ger exempel på praktiskt förändringsarbete där relationen mellan chef och medarbetare kommit att påverkas åt det håll som utpekas för framtiden. Att införa ”självplanerande grupper” är ett sådant exempel. Detta innebär i exemplet bland annat att även ansvaret för planering av arbetet delegeras till medarbetarna själva. En fråga om vilken roll chefen får i detta nya sätt att jobba jämfört med ett traditionellt sätt besvaras på följande sätt:

> Ja, det är ju väldigt svajigt. Därför att jag konstaterade när vi gjorde upp årsredovisning och planering och sådana här saker, så lägger jag ju det på grupperna nu. [Det gjorde du själv förut?] Ja, ja var mer … dom var i och för sig med i det, men vi hade mer stora diskussioner. Jag drev på processen mer. Sen i nuläget så hamnar jag som någon sorts redaktör av dom här dokumenten. Och där jag då försöker hålla fingrarna i styr och inte förvanska dom alltför mycket. Så att det är mer av, vad skall jag säga, samordnare, sammanhållande, mera katalysator än vägvisare. (Int 7)

I relationen chef-medarbetare blir chefen inte längre självklart den som driver arbetet framåt. Det talas i termer av att tydliga mål och ansvartagande medarbetare som driver sig själva. Att detta skulle komma att gå så långt att ledarskapet blir överflödigt är emellertid inte den framtid man ser:

> Jag tror att de allra flesta behöver en chef som är en coach som uppmuntrar och som driver framåt och som kommer med lite råd och dåd och funkar som bollplank. Jag tror att chefsrollen kommer och förändras men jag tror inte att vi kommer att ha någon sorts platta organisationer där alla ändå på något mirakulöst sätt lyckas jobba åt samma håll, det tror jag inte på. (Int 30)

Däremot betonas att det fortfarande finns ett behov av någon som samordnar alla dessa krafter mot något gemensamt och som dessutom har förmåga att definiera det gemensamma. Visioner är för övrigt ett begrepp som återkommer när man talar om framtiden:

> Jag tror det är oerhört viktigt att i framtiden framför allt … och det blir ju mer och mer självständigt och mer kreativt mer kunskapsinriktat då, eller vad man nu vill kalla det, arbetet rent allmänt då i informationssamhället. Då kommer det här visionära ledarskapet och bli viktigare och viktigare. Så man måste se det här målet, man måste se att det finns … och det tycker jag också är intressant i statlig verksamhet. (Int 30)

Det framförs att när uppgifterna i allt högre grad kräver självständighet, kreativitet och kunskap och när människorna som har att utföra dem i allt högre grad ges möjligheter och tillförskaffar sig möjligheter att arbeta på det sättet krävs ett annat ledarskap. Det behövs inte längre en chef som talar om vad som skall göras och hur. Det framförs att det istället behövs en chef som samordnar mot en mer övergripande vision. Mera katalysator säger personen i citatet ovan. Ordet katalysator betyder ”någon som utlöser ett händelseförlopp utan direkt egen inblandning”.[20] Den påverkan chefen då utövar i ledarskapet är indirekt, vilket tycks betyda att den sker med andra medel än kontroll och regler. Visionen och förmågan att inspirera och entusiasmera kring den blir det framtida ledarskapets möjliga sätt att påverka. Chefen står vid sidan om medarbetarens dagliga arbete, samordnar och inspirerar till något som kan delas av samtliga. I detta arbete blir dialogen viktig:

> … och jag tror att det blir tuffare och tuffare att vara chef. Det var lättare att styra med regler och riktlinjer. Tidigare sa chefen att klockan halv åtta till halv nio och då ska man gå hem och man ska ha så mycket rast och så vidare. Som chef är det mycket enklare att säga att det står i pappret här istället för att ha den där dialogen och säga: Vad är det som vi ska åstadkomma, vad är det som inte fungerar i ditt sätt att arbeta och ta konflikter och faktiskt prata mycket mer. (Int 27)

[20] Enligt Norstedts svenska ordbok.

> … och så tror jag att kommunikation kommer att bli viktigare och viktigare. Den här ständiga dialogen kommer att behövas, samtidigt som vi överöses med information från alla håll och kanter så gäller det att hitta rätt information. (Int 27)

Dialogen är viktig i arbetet med att skapa förankring och acceptans för verksamhetens mål och visioner men också för att skapa en förståelse för medarbetaren och dennes situation och kunskap. Dialogen mellan chef och medarbetare blir allt viktigare men får också ett annat innehåll ur ett framtidsperspektiv. Sakfrågorna får allt mindre utrymme i dialogen då chefen inte längre är den främsta experten på området. Personalfrågorna minskar i och med att exempelvis administration kan skötas maskinellt. Man kan också tänka sig att den sociala och stödjande biten av personalfrågorna minskar något i och med att medarbetare blir/tillåts bli mer och mer självgående. Däremot kan det tänkas att dialogen präglas av behovet av förståelse för helheter, de enskildas arbete och drivkrafter som en del av det gemensamma, verksamheten som en del av något större. Inte minst utgör visioner viktiga inslag i dialogen. Verksamheten som sådan, riktning och samordning kommer att stå i centrum för samtalet mellan chef och medarbetare.

Ytterligare en aspekt av ledarskapet som lyfts fram ur ett framtidsperspektiv har att göra med informationsteknikens utveckling. Den nutida chefen betonar som vi sett närhet och tillgänglighet i relationen till sina medarbetare. Man anger emellertid att detta framgent kommer att innebära virtuell tillgänglighet i högre grad än vad som är fallet idag. Chefer och medarbetare kommer att vara mer rörliga. Den fasta arbetsplatsen kommer att kompletteras med eller kanske ersättas med hemarbete och arbete på andra orter/i andra länder. Som chef beskrivs man fortfarande vara tillgänglig, men inte i lika hög grad fysiskt utan virutellt, över e-mail och telefon. Några chefer lyfter också fram möjligheten att sköta rutinärenden på elektronisk väg, exempelvis ledighetsansökningar, reseärenden och så vidare. I detta sammanhang talas det om ett framtida virtuellt ledarskap som både är nära och på distans.

Slutligen, någon framställer det framtida ledarskapet som en specialistkompetens bland andra:

> Det innebär ju att man måste se på ledarskap som en är en specialistkompetens bland andra. Inte att ledarn automatiskt är den som bestämmer allting som har bäst lön, som har dom roligaste arbetsuppgifterna o.s.v. utan det där är ett vägval bland andra. (Int 30)

Ledarskapet blir på detta sätt ett val av flera andra möjliga likvärdiga val. Chefer kommer att fylla en viktig funktion också framdeles, om man får tro dessa chefers tankar om framtiden. Det är emellertid inte samma funktion man kommer att fylla som för 30 år sedan.

5.2.4 Jämförelse mellan föreställningar om ledarskap i olika tider

Det nutida ledarskapet, i förhållande till beskrivningen av det dåtida ledarskapet, handlar om en större öppenhet och närhet till medarbetare. Det finns också större fokus på ledarskapet när det gäller relationen till medarbetarna. Detta syns också i det faktum att personalfrågor, snarare än sakfrågor, har kommit att bli en betydelsefull del av chefsarbetet. Förhållandet mellan chef och medarbetare beskrivs som att bygga på förtroende snarare än över- och underordning. Styrningen av organisationen utövas i föreställningar om nutidens ledarskap genom målen i första hand. Mot bakgrund av målfokuseringen väljer man att beskriva ledarskapet som att handla om att peka ut vägen och underlätta för medarbetarna att nå dithän. Ordergivning och kontroll sägs höra dåtiden till.

I det framtida ledarskapet talas det återigen om distans till medarbetare men då i termer av virtuellt ledarskap. I framtidens ledarskap inkluderas även föreställningar om i högre grad självstyrda medarbetare vilket ger ett större utrymme för övergripande verksamhetsfrågor i chefsarbetet och mindre tid kommer att ägnas personalfrågor. I samklang med denna föreställning finns också framtidens ledarskap beskrivet som att handla om visionsstyrning. I förhållande till den dåtida chefen tycks den över- och underordning som då så tydligt karakteriserat relationen chef och medarbetare inte existera alls ur ett framtidsperspektiv. Kanske har man till och med kommit så långt att förtroende mellan parterna, som dagens ledarskap beskrivs handla mycket om, är en självklarhet. En tänkbar utveckling av detta är att relationen chef-medarbetare kan beskrivas som jämställd. Någon framställer exempelvis det framtida ledarskapet som en specialistkompetens bland andra. Om vi får tro dessa chefer blir ledaren en samordnare och inspiratör i framtiden.

5.3 Föreställningar om hur ledarskapet utövas

Samtliga chefer har någon föreställning om vad ledarskap är och bör vara och de flesta ganska bestämda och omfattande föreställningar om detta. Att beskriva vad ledarskapet innebär är inte särskilt svårt för dessa chefer. Däremot har de svårt att beskriva hur ledarskapet utövas. Många tvekar på frågan om *hur* ledarskap praktiseras. Några besvarar inte frågan över huvud taget.

5.3.1 Att praktisera ledarskap

Dagens ledarskap handlar i stort om att fungera i rollen som vägvisare och supporter. Man pekar ut riktningen och underlättar för medarbetare att på bästa sätt ta sig dit. Vad innebär då detta rent praktiskt? Vad är det man faktiskt gör när man leder på detta sätt? Några ledtrådar har vi fått i tidigare kapitel. En sådan är exempelvis kommunikationen.

Det utövade ledarskapet handlar om kommunikation. En vanligt förekommande definition av detta är att det handlar om att föra ut ett budskap, att skapa förståelse för något på förhand definierat, en slags transfer av kunskaper, idéer och värderingar. I dessa sammanhang talas det också om att övertyga genom kommunikationen. Det kan också som i uttalandet nedan handla om att kommunicera en order. På frågan om hur man skapar förståelse svarar en chef på följande sätt:

> Ja, det är ett tålmodigt arbete, tålmodig dialog men också ibland väldigt tydliga besked. Ibland handlar det om att peka med hela handen och tala om att nu är det följande som gäller. (Int 8)

Ett annat sätt att uppfatta betydelsen av kommunikation är att det handlar mer om att lyssna och ge återkoppling på andras kunskaper, idéer och värderingar för att kunna skapa sig en förståelse för något eller för att fungera som ett bollplank gentemot medarbetare:

> Som ledare på en högre nivå så är det kanske en nyckel till väldigt mycket då, hur lyckas man så att säga formulera, uttrycka, få fram det man vill med verksamheten. Framför allt lyckas man ha en dialog om det, får man återkopplingen tillbaka, så att jag liksom drar nytta av det som organisationen, som egentligen ofta har liksom frontlinjen mot omvärlden, möter. (Int 24)

I det senare citatet lyftes dialogen fram, det vill säga kommunikation förväntas från samtliga inblandade parter. Chefen talar i citatet om att få återkoppling.

En annan viktig del av ledarskapet handlar, som vi sett i ovanstående avsnitt, om att vara ett stöd på olika sätt för medarbetarna i arbetet:

> En av sysslorna som jag har är också det att gjuta mod i folk när de är trötta och nedkörda, en väldigt viktig bit. [Hur gör man det då? Gjuter mod i folk?] Ja man är som man är ungefär. Ja, hur gör man det …? Jag tror att jag har ett arbetssätt som, jag jobbar väldigt nära handläggarna och att jag känner till problem och … men däremot så handlägger jag inte ansök-

> ningar själv. Jag försöker att inte gräva ner mig för att få tid till det andra. Men en annan bit, jag jobbar nära, att försöka … ja jag försöker att ha ett personligt bemötande till allihop. Jag försöker jobba nära, jag försöker pejla stämningen hela tiden, jag försöker att visa att jag bryr mig om. Så att jag har alltid en öppen dörr. (Int 4)

När det gäller chefens stöd till medarbetare kan det, mot bakgrund av uttalandet ovan, handla om att skapa utrymme för att arbeta med detta, att känna till medarbetares situation, att finnas till hands, att visa att man bryr sig om och att kunna visa empati och medmänsklighet. Ett annat sätt att stödja medarbetarna i arbetet är också att bidra till att skapa en förståelse för arbetet och organisationen och då är som vi sett ovan kommunikationen och dialogen viktig. Ytterligare ett sätt att stödja medarbetare är att lita på dem:

> Det handlar ju oerhört mycket om förtroende, och har man inte förtroende för sin personal så kan dom aldrig uppnå resultaten och då skulle jag aldrig vilja jobba som chef. (Int 30)

Finns förtroendet för medarbetarna är man också som chef mer villig att dela med sig av kunskaper, ansvar, valfrihet och annat som kan bidra till medarbetares utveckling. Förtroendet är viktigt för att chefen skall vilja dela med sig och för att medarbetaren skall kunna utvecklas och tvärtom.

Förtroendet ses också som nödvändigt för möjligheterna att påverka i en relation:

> Man kan inte som chef få någon framgång i det jobbet då man inte har någon tillit. Jag menar, då kan man inte påverka något annat heller för då har man inget ledarskap, då har man inget förtroende och då struntar dom väl i vad jag säger. Det är inte intressant i sammanhanget. (Int 9)

Hur gör man då rent konkret för att bygga upp förtroendet i relationen? Förtroende kan byggas upp genom att man visar att man är mån om och arbetar för medarbetarnas bästa:

> Att det är någon som man har förtroende för och vet att den personen driver vår avdelnings intresse och så där. (Int 15)

Exempelvis genom att driva frågor som är viktiga för medarbetarna eller att uppmuntra och ge feedback.

Det talas mycket om chefen som en inspiratör och visionär, inte minst ur ett framtidsperspektiv. Man beskriver denna funktion som att det ur ett ledar-

skapsperspektiv handlar om att kunna kommunicera visionen men kanske framför allt att vinna uppslutning, entusiasm och engagemang kring visionen. Med vad betyder det att engagera? Denna fråga besvaras på följande sätt:

> Det betyder att man själv måste vara ganska engagerad tror jag. Det är ingenting man gör … för jag menar, det är ju personliga egenskaper självklart, men jag tror det är svårt att tvinga fram på något sätt. Det är svårt alltså, man måste själv vilja lära sig hela tiden. (Int 30)

Uttalandet säger oss att man måste leva som man lär. Det praktiska ledarskapet handlar om att vara en förebild för det man förespråkar i form av exempelvis värderingar, attityder och handlingar. Man måste kunna uppvisa konsekvens mellan ord och handling.

Det är svårt för cheferna att beskriva hur ledarskapet utövas. Ovan har vi ändå fått några indikationer på det utövade ledarskapet. Dessa bör ses i relation till den innebörd man tillskriver ledarskapet och det man vill uppnå med ledarskapet.

5.3.2 Svårigheter i ledarskapet

Ett genomgående intryck av mötet med dessa chefer är att de verkar tämligen nöjda och tillfreds med sitt arbete. Få uttrycker direkt missnöje med chefstjänsten och flertalet talar om arbetet som varierat, stimulerande och roligt. Parallellt med detta finns dock även andra beskrivningar av situationen som pekar på upplevda svårigheter. Hos några chefer är detta mer tydligt än hos andra, hos någon framträder sådana beskrivningar som huvudspår, hos andra mer i skymundan men ändå ständigt närvarande. Svårigheterna kommer till uttryck då och då som irritationsmoment, upplevelse av frustration, obekväma situationer och olösta dilemman. Vad är det då för svårigheter det talas om?

Ett tydligt mönster i de svårigheter som cheferna ger uttryck för är att det handlar om förväntningar och idéer av olika slag som man inte upplever är realistiska. Man försöker leva upp till dem så gott det går men ofta med det resultatet att man känner otillräcklighet inför uppgiften. Låt oss titta på några exempel på svårigheter i chefsarbetet så som de beskrivs av cheferna.

Som vi sett i tidigare avsnitt kan ledarskapet beskrivas på olika sätt beroende på om vi pratar då-, nu- eller framtid. Som vi också sett existerar synsätten delvis parallellt med varandra. Detta innebär att det finns en mängd olika och ibland oförenliga krav och förväntningar på hur ledarskapet i en organisation skall utövas både från personen själv, dennes chef, kollegor och medarbetare men också från övrig omvärlden. Exempelvis lyfter många fram att man känner förväntningar på att chefen skall besitta god sakkompetens,

vara den som vet mest, är bäst informerad och driver det sakmässiga arbetet framåt. Samtidigt känner man förväntningar som innebär att man som chef skall man vara mer inriktad på ledarskapet och på det visionära och driva mer av strategiska, medarbetarorienterade och visionära frågor:

> Det har ju hänt en massa saker och det gör att man lägger på chefen nya förhoppningar, att kunna leda, att ha den här visionen, att kunna övertyga folk och så vidare. Men sen tyvärr kan man väl säga, hänger det ju kvar att man förväntar sig att chefen dessutom skall ha specialistkompetens, att kunna sätta sig med en rapport och göra detaljändringarna och vara den som kan mest. Det där är ju en … ja, det är en sak som vi måste göra någonting åt tror jag för det leder till att chefen får klara av alla uppgifter utan att då ta bort någonting, men det blir inte särskilt lyckat. (Int 23)

Nya förväntningar på chefsrollen läggs till gamla, en hel rad nya arbetsuppgifter skall samsas med de gamla inom samma tidsram.

I förhållande till de nya kraven på ledarskap finns också några svårigheter. När cheferna ombads plocka fram en situation där man känt att den egna kompetensen inte räckt till svarar de allra flesta att det handlar om situationer där enskilda medarbetare alternativt delar av eller hela arbetsgrupper inte fungerar bra. Man upplever att man saknar kunskaper om hur man kan bemöta problem och stödja problemlösning som har att göra med exempelvis samarbetssvårigheter, meningsskiljaktigheter, konflikter, sjukdom, ett trassligt privatliv som avspeglar sig i arbetet och så vidare. Det är situationer som är krävande rent känslomässigt, för samtliga inblandade parter:

> Ja alltså det handlar ju kanske om de här situationerna när man de här svåra samtalen när man ska tala om för en chef att du får inte vara chef längre. Och då handlar det ju om träning i samtalsmetodiken hur man gör det. Jag som då är ekonom och inte har läst tillräckligt mycket beteendevetenskap själv kan ibland känna att det kan vara en situation när man ### och faktiskt tränar det här … (Int 3)

Flera av cheferna påpekar att de inom dessa områden saknar formell kompetens eller har mycket lite formell kompetens:

> Det är båda bitarna som man behöver (sak- och ledarskapskompetens) men man har ju träning då på sakbiten, den har man ju läst. Jag menar man har ju inte gått på universitetet och lärt sig kommunikation och ledarskap utan då är det ju kurser som inte är så stora ändå. (Int 22)

I de allra flesta fall har dessa personer anställts mot bakgrund av sin sakkompetens. Den utbildning de har med sig i bagaget är sakinriktad och även så erfarenheten. På denna nivå har väl också de allra flesta erfarenhet sedan tidigare från ledarskap men som personen påpekar i ovanstående citat, det är inte särskilt vanligt att de har utbildning på området mer än i form av någon kortare kurs. Kanske har man inte heller reflekterat särskilt mycket i ledarskapstermer tidigare, som någon påpekade i ett tidigare citat.

Ytterligare en svårighet som kan kopplas till ovanstående resonemang gäller möjligheten att diskutera ledarskapsfrågor inom myndigheten. Samtliga chefer bär på en rad föreställningar om och erfarenheter av ledarskap men ledarskap blir sällan ett gemensamt diskussionsämne i myndigheten, åtminstone inte på mer konkret nivå där man kan ta upp vardagliga problem. Det finns i de allra flesta myndigheter en chefspolicy och en diskussion som föregått denna. På en mer övergripande policynivå finns alltså en viss betoning av ledarskapsfrågorna. Det är då vanligen i ledningsgruppen, det vill säga tillsammans med generaldirektören och chefskollegorna som diskussioner förs. Däremot finns inga eller mycket få interna fora där konkreta ledarskapsfrågor av typen svårigheter i vardagen kan diskuteras. Möjligen kan sådana diskussioner föras med arbetskamrater med vilka man har särskilt goda relationer. Sådana diskussioner sker då mer informellt. Däremot uppger många chefer att man deltagit i någon form av extern ledarskapsutbildning, vanligen då kortare kurser. Det finns ett behov av samtal kring ledarskapet:

> Det vi ser i dag är ju snarare det här med att ledarrollen har redan förändrats ganska mycket. Och där vi ibland känner oss … där kan vi nog ibland … Det är den där frågan också om jag känner egna behov av hjälp i min utveckling, där kan vi nog ibland känna att vi fixar inte riktigt det här, vi vet egentligen vad kraven på oss är - eller tror oss veta, eller känner i ryggraden, men riktigt hur vi ska förändra vår roll, i det här sammanhanget … kan va svårt. (Int 9)

Behovet av samtal kring ledarskapet tycks inte tillgodoses särskilt väl.

Andra rollförväntningar som skapar problem har att göra med idén om chefen som visionär. Många chefer ger uttryck för idén att de skapar visionerna som sedan skall spridas ut i organisationen och mer eller mindre automatiskt få medarbetarna att arbeta mot bakgrund av dessa:

> Ja, så är det nog kanske om man ska vara lite ärlig så är det så att det är mycket vi i ledningsgruppen som tittar framåt så att säga och det är ja … Det kan man ju fundera om det måste vara så, men ofta så är ju medarbetarna så upptagna av det dagliga och kanske inte har informationen i perspektivet. Vi försöker ju vara måna om att sprida information, bland

> annat med informationsbrev, vi har interntidning på intranätet så att säga så … Så att egentligen allt som vi får reda på om omvärlden försöker vi förmedla men alla har inte tid att ta till sig och läsa, ibland kanske det blir kortfattat och så där. I alla fall tesen är ju att de har samma information som vi så kommer de liksom till samma slutsats om vi så att säga. Det är kanske lite idealiserat men ändå. (Int 25)

Idén fungerar inte särskilt väl i praktiken, ändå arbetar man på i dessa banor. De problem som skapas är uppenbara och diskuteras som problem i många sammanhang men man har svårt att tänka sig att arbeta på något annat sätt trots problemen. Vi kan också vända på resonemanget och se hur cheferna själva bemöter de visioner och direktiv som ur deras perspektiv kommer uppifrån. Flera chefer anger svårigheter som finns i förhållande till fastställda visioner, policydokument, styrningsdokument som de har att beakta:

> De [förkortningarna GDI och GDS] är styrningsaktiviteter, detaljerade regler från GD för att försäkra sig om objektivitet det vill säga samma resultat oberoende av handläggare och så vidare. Det är bara att följa, men det görs inte. Likadant är det med lönerevision, vi har en överenskommelse, men den följs inte. Vi är ju inte mer än människor. (Samtal obs 3)

Ett annat exempel på svårigheter som har att göra med en diskrepans mellan förväntningar, idéer och upplevd verklighet beskrivs nedan i termer av planeringsarbete. Planeringen av verksamheten anges som en huvuduppgift för cheferna. Stora delar av året ägnas åt denna verksamhet:

> Ja, det planeras ju, tycker jag oerhört mycket inom verket egentligen och det är en lång process. Ja, det är allt ifrån departementet och regleringsbrev och när budgeten då fastslås så att det är mycket dialog då, mycket arbete som sker då ute på regionerna, på enheten och på HK. Det där påbörjas ju då i ... ja, september. Pågår fram till jul i princip. (Int 11)

Samtidigt som planering av verksamheten upptar stor del av chefers tid och energi framkommer följande:

> … för det är en ryckighet, det är alltså om man tittar på våra anslag så har vi hela tiden, om vi inte vet om vi får dom eller inte, så kan man ju faktiskt inte planera så där himla vettigt. (Int 2)

Enorm aktivitet läggs ned på planeringen av en verksamhet samtidigt som man är medveten om att det inte går att planera för framtiden.

Det är dessa diskrepanser som skapar frustrationen. Närmast ovan handlar det om kravet att planera och erfarenheter av att verksamheten inte kan planeras. I avsnittet ovan har också nämnts kravet på att som chef både ha sak- och ledarskapskompetens och chefernas upplevelse av att de inte hinner med att agera i båda rollerna, kravet på kompetens vad gäller känslomässiga problem i förhållande till chefernas upplevelse av att sakna och inte få möjlighet att utveckla sådan kompetens, kravet på att vara ledare men sakna förutsättningar att diskutera detta i organisationen, kravet på det visionära ledarskapet och erfarenheten av att det inte fungerar så som det är tänkt. Det är en form av dubbel värld man lever i där förväntningar är en sak och verkligheten en annan. Det kan vara påfrestande att erfara att man inte lever upp till förväntningarna.

5.3.3 Moderna föreställningar

Sammanfattningsvis kan det konstateras att cheferna har många föreställningar om ledarskap. Några chefer pekar på att det vi tidigare sett i form av föreställningar om ledarskapet kanske bör tolkas som ledarskap så som det ser ut på ett idealt plan snarare än ledarskap i praktiken:

> Det finns mycket skrivet ikring detta [ledarskap] och där är ju då tanken att - ja, chefen skall ju då vara den inspirationskällan som leder folket mot visionen så att vi uppnår våra mål … vi har ju då dom här målen som även inskrivna i regleringsbrevet att vi skall bli EU:s bästa X och vi skall ligga på framkant när det gäller IT teknik och vi skall sätta kunden i centrum och … o.s.v. o.s.v. Och det där skall ju omsättas i praktiken också och det är kanske inte fullt så lätt, skulle jag vilja påstå. Men vi har alltså en idé om vad skall cheferna skall va och hur cheferna skall driva verksamheter och alla såna där saker, visst. Huruvida man sen gör det eller inte, det är nog en annan femma. (Int 30)

En tolkning av detta skulle kunna vara att delar av det som beskrivits ovan som föreställningar om ledarskap är ideal. I sammanhanget pekar också några personer på att man under årens lopp erfarit att ledarskap till mångt och mycket handlar om moden:

> … det går mode i det där med chefer också. Dels så tror jag att det är en skillnad i offentlig och privat verksamhet på ett sätt, men sedan så tror jag också att det går i vågor det där, för idag så pratar man kanske inte så väldigt mycket om hårda nyper och beslutspotens och sådant, men jag tror att de allra flesta är medvetna om att ledarskap är någonting som är oerhört sammansatt och består av väldigt många olika delar. Och där kanske inte,

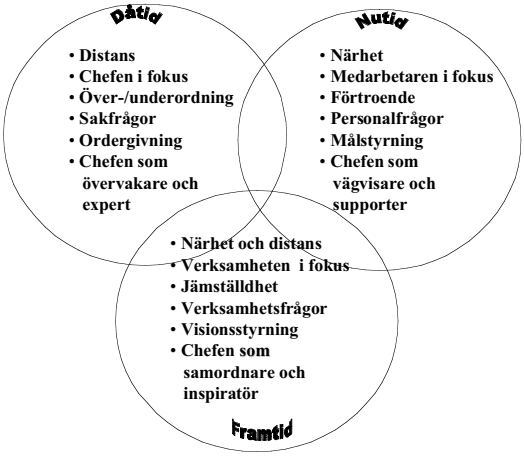
> de här egenskaperna som var viktigast för tio femton år sedan är lika viktiga idag. (Int 18)

Denna person talar exempelvis om likheter i hur man uppfattar ledarskap mellan offentlig och privat sektor. Likheter som hänförs till moden inom området.

Moderna föreställningar finner inte alltid sin motsvarighet i utövandet av ledarskap. Det visar detta avsnitt på. Det visar också avsnittet närmast före detta. Där talas det emellertid i termer av förväntningar som ej finner motsvarighet i praktiken.

5.4 Sammanfattande analys

I detta kapitel har chefers föreställningar om ledarskap beskrivits. Gemensamt för samtliga chefer är att ledarskap idag är ett välkänt begrepp och att det är betydelsefullt. Betydelsen av ledarskap har ökat över tid. Ytterligare ett mönster som kan uttydas ur chefers föreställningar om ledarskap gäller samstämmighet mellan föreställningarna hos olika chefer. Chefers föreställningar om ledarskap har beskrivits ur ett dåtids-, nutids- och framtidsperspektiv. Chefers föreställningar om ledarskap ser annorlunda ut om vi talar dåtid, nutid eller framtid (se figur 6 nedan).



Figur 6 Föreställningar om dåtidens, nutidens och framtidens ledarskap.

Ledarskapet har, enligt chefernas beskrivningar, genomgått förändringar över tid. Genomgående är att ledarskapet beskrivs i relation till medarbetarna men att denna relation förändrats på olika sätt. Beskrivna förändringar mellan då,

nu och framgent rör distans/närhet, fokus och makt i relationen, typen av frågor som hanteras i relationen, typ av styrningsverktyg samt chefsrollen. Sammantaget ger dessa förändringar av ledarskapet att chefsrollen gått från en övervakande/expertinriktad roll till en vägvisar-/supporterroll. Framtiden tror man utvecklas så att chefen förväntas vara samrodnare och inspiratör i första hand.

Studien visar att gränserna mellan de olika föreställningarna är flytande. När chefer beskriver sitt arbete ur ett nutidsperspektiv finns exempelvis inslag av föreställningar som mot bakgrund av figuren kan karaktäriseras som både dåtids-, nutids- och framtidsrelaterade. I grova drag är det ändå möjligt att kategorisera beskrivningarna på detta sätt.

I kapitlet har det vidare framkommit att föreställningar om utövandet av det nutida ledarskapet som beskrivits ovan kan handla om kommunikation, ett öppet förhållningssätt, förtroendeskapande handlingar samt att föregå med gott exempel. De svårigheter man anger i utövandet kan sammanfattas som att i hög grad handla om motstridigheter mellan förväntningar och det som är realiserbart i praktiken. Det framkommer vidare att cheferna har svårare att tala om utövandet av ledarskapet, i förhållande till föreställningar om ledarskap.

Slutligen har föreställningar om ledarskap också beskrivits som att spegla moden och ideal och inte i första hand det arbete som utförs. När man talar om ledarskap och vad det kan tänkas ha för innebörd så är det kanske just dessa moden man talar om. Man talar om vad som är aktuellt i en modern debatt om ledarskap. Om det förhåller sig på detta vis kan man tolka chefers samstämmighet när det gäller föreställningar om ledarskap som att samtliga chefer känner till och har tagit till sig de moderna idealen. I nästföljande kapitel vändes fokus mot chefers dagliga görande och de handlingar som chefer faktiskt utför.

6 Beskrivningar av chefers arbete

I samtalen med cheferna inför både intervju- och observationsstudien talade jag om mitt intresse som forskare i termer av att jag var intresserad av vad chefer gör, hur de tillbringar sina arbetsdagar. Detta skapade föreställningar hos cheferna om vad jag ville veta. Detta exemplifieras särskilt tydligt med en av observationerna som inleddes på följande sätt. Jag anländer till arbetsplatsen och chefens kontor. På en kort presentation av mig och projektet följer sedan en av chefen initierad beskrivning av arbetet:

> Arbetet ser olika ut beroende på vilken tid på året det är. Nu, under hösten, innebär det exempelvis en hel del arbete med att planera inför nästa år vilket också innebär att följa upp det ekonomiska läget. Vi ser över organisationen, viss omvandling av organisationen kommer ske. Under sommaren jobbade vi med nulägesanalys och den ska nu presenteras och diskuteras. X skall diskuteras och revideras. Det som inte tillhör den löpande verksamheten och som kan sägas vara extraordinärt arbete är intensifieringen av kvalitetsarbetet. Vi beskriver verksamheten i processer och tar fram styrande dokument, blanketter, mätetal och nyckeltal. Det gäller att etablera arbetet i verksamheten. Vi har internrevision 1 gång per år. Under nästa revision kommer vi att använda oss av internrevisorer. De utbildas just nu, tidigare har vi haft konsulter. Arbetet i organisationen präglas av en projektmodell. Vi har projekt med styrgrupper, uppföljning och planering. (Samtal obs 1)

Detta gav mig en första bild av chefers arbete. Det var detta observationerna skulle visa. Chefsarbetet skulle presentera sig i form av planering, uppföljning, omvandling, förankring, presentationer, diskussioner, revisioner, styrande dokument och grupper samt projektmodeller. Det som beskrivs ovan är enkelt att se och observera både för den som tillhör organisationen och för externa intressenter. Mycket av detta finns dessutom beskrivet i interna dokument och offentliga handlingar. Det är ett synligt chefsarbete i den bemärkelsen. Genom de observationsstudier som genomfördes upptäcktes även andra sidor av chefsarbetet. En slutsats som kunde dras förhållandevis tidigt i studien var därför att det chefsarbete som beskrivs ovan ger inblick i delar av chefsarbetet. Det kan förstås endast som en del av ett chefsarbete. Bilden stämmer inte fullt ut med praktiken. I detta kapitel är ambitionen att beskriva några alternativa bilder av chefsarbetet, bilder som framkommit genom intervjuer och främst observationer med högre chefer i statsförvaltningen.

Vid bearbetningen av intervjuerna och observationerna visade det sig att det fanns många likheter i arbetet hos de olika cheferna. Låt mig därför börja en beskrivning av chefsarbetet i dessa likheter.

Ett av de frågeområden som bearbetats i intervjuerna har för cheferna inneburit att beskriva en normal arbetsdag. En första spontan reaktion på uppmaningen att beskriva en normal arbetsdag säger oss något om chefsarbetet:

> Det finns inga normala arbetsdagar. Det var inte det lättaste kanske [att beskriva en normal arbetsdag]. Den är … det är väl kanske det som jag tycker, det är så fint med det här arbetet att en dag inte är lik den andra egentligen. (Int 1)

Den ”normala arbetsdagen” tycks inte existera. Vad är det egentligen man syftar på när man väljer att beskriva arbetsdagen på detta sätt? Säger oss detta citat och många andra liknande, att det är omöjligt att hitta några mönster i chefsarbetet eftersom ingen dag är den andra lik? Denna typ av frågor kommer att behandlas i detta kapitel. Syftet är att hitta mönster i chefsarbetet, det vill säga en typ av beskrivningar av arbetet som är gemensam för cheferna i denna studie.

När chefer beskriver sitt arbete framträder några mönster särskilt tydligt. Citatet närmast ovan ger uttryck för ett sådant – ”det finns inga normala arbetsdagar”. Vad kan det vara som ryms bakom upplevelsen av att den ena dagen inte är den andra lik? Denna fråga får vara obesvarad under det att en beskrivning av chefsarbetet tar form. Vi återkommer till frågan i slutet av nästföljande avsnitt.

6.1 Det centrala samspelet

Det kanske mest tydliga mönstret i beskrivningar av chefers arbete är att mycket liten tid tillbringas i tysthet och i enskildhet. Om chefers arbete inte ser ut på det viset, hur ser det då ut, vad är alternativet? Hur ser en normal arbetsdag ut för dessa chefer?

> En normal arbetsdag så pratar jag och pratar och pratar … och i början var jag väldigt frustrerad över det för jag tyckte att, idag har jag inte gjort någonting, jag har bara pratat. Men nu inser jag att det är den roll jag har. (Int 15)

> Ja, då går jag upp vid halv fem på morgonen för att åka någonstans och träffa människor och prata. (Int 3)

Kontakter och prat är framträdande ingredienser i chefsarbetet. Ett exempel från en chefs arbetsdag visar att dagen innehöll totalt 66 aktiviteter. Av dessa aktiviteter var 31 av dem av det slaget att de innebar direkt kontakt med andra personer. Tidsmässigt stod dessa 31 aktiviteter för ca 5 timmar av totalt 7 1/2. Detta är en dag med få inplanerade möten. Många dagar har fler inplanerade möten som ibland sträcker sig över hela dagar. I dessa fall framstår det än tydligare att andra personer utgör en stor del av chefers arbete. Räknas dessutom e-mail och telefonsamtal utgörs dagen i än högre grad av samspel med andra människor. Mönstret går igen hos samtliga chefer som deltar i studien. Var sker då detta prat?

6.1.1 Var pratas det och genom vilka media?

Formella möten är en tidsmässigt betydande kommunikationskanal liksom informella sådana. I avsnittet beskrivs också sådana möten som sker på distans, exempelvis genom telefonkontakt eller e-mail.

Planerade möten

De formella möten som nämns är exempelvis interna sådana: ledningsgrupps, projektgrupps- och avdelningsmöten, men också externa möten med exempelvis: avnämare, intressenter, samverkanspartner samt med uppdragsgivare:

> Ja, måndagen är som jag sa det är föredragningar och ledningsgrupp, kan man kalla det för. Sen har vi på måndagen där, någonting som heter X. Det är ett stort projekt då som, där liksom man följer utvecklingen. Och sen är det möte på X som handlar om kvalitetsfrågor. Sen sitter jag i styrelsen för X som har ett förberedande möte då. På onsdagen är jag i X och pratar med dom om X. Det är en sån' där konferens som dom har ordnat liksom för att X tycker det. På torsdag så är det möte med X. Dom kommer en gång i månaden. Då följer man upp hur det går ute i landet så att säga. Sen är de X på eftermiddagen. Och på fredag åker jag till X och pratar med en grupp som är utsedda av X som handlar om X. Ja, så där håller det på. (Int 12)

På frågan om cheferna kan beskriva en normal arbetsdag väljer många att plocka fram sin almanacka och då kan det se ut som ovan. Uttalandet säger oss något om den tidsmässiga betydelsen av formella möten. Dessa möten är schemalagda och upptar en stor del av de flesta chefers arbetsdag. Den tid av arbetsdagen som ägnas åt sådana formella möten kan upplevas som tämligen förutsägbar:

> Dagarna är ofta tycker jag, rätt så förutsägbara. Det dyker upp frågor som … det gör det hela tiden, men det är inte så liksom att, det är inte ofta som man behöver ställa in möten eller lägga om kurs på det sättet. (Int 14)

De sedan tidigare inbokade formella mötena behåller vanligtvis sin plats i almanackan oberoende av dagliga händelser runt omkring chefen. Det finns visserligen händelser som kan påverka schemat men det ska då vara något alldeles extra. Samtalet ovan fortsätter på följande sätt:

> Det skulle vara att det hänt någonting i media eller att man måste liksom bryta av eller så där då … men en relativt hög grad tycker jag nog att det är, att dagarna slutar ungefär på det sätt som jag tänkt mig. (Int 14)

Media är en faktor som har kraft att bryta ett sedan tidigare inplanerat schema. En annan aktivitet som kan bryta chefers schema är politikers utspel kring frågor som rör myndigheten. Också detta kan ske genom media. I sådana fall talas det om att ha beredskap för att snabbt kunna hantera sådant.

Det tycks som om beskrivningar av chefsarbetet uttrycker en motsägelse – stora delar av dagen består av schemalagda formella möten samtidigt som en rad akuta frågor dyker upp varje dag:

> För det som styr min dag är naturligtvis mycket planerade möten och mellan de planerade mötena så är det väldigt mycket den jag råkar ta kontakt med eller som råkar ta kontakt med mig och händelserna runt det. Så att jag vet sällan exakt hur dagen kommer att se ut bortsett från ett antal möten. (Int 27)

> Så skrivjobb och sånt, det hinner man inte med på dagarna, utan det är mest sammanträden. Och det är mycket sådana här akuta saker också. Ibland kommer dom in och frågar någonting -du, skall vi jobba med …, och det tycker ju jag ändå är en viktig fråga att vara närvarande. (Int 13)

Chefsarbetet består i hög grad av också av möten som inte på förhand kan planeras. Det kan exempelvis röra sig om akuta frågor som dyker upp under en dag som inte har kunnat förutsägas.

Oplanerade möten

En framträdande egenskap i chefsarbetet är således att det dagligen uppkommer en rad oförutsedda ärenden som kräver omedelbar hantering. Det kan vara medarbetare som har frågor eller behöver stöd och råd, det kan handla om friktioner i löpande ärendehantering inom myndigheten, det kan

vara avnämare som hör av sig med frågor, önskningar och klagomål. Detta uttrycks i ett av uttalandena ovan som att chefen ”råkar” ta kontakt med någon eller någon ”råkar” ta kontakt med chefen. Det är en oförutsedd handling på så sätt att den inte planerats för lång tid innan. Handlingen uppkommer som ett resultat av något som nyligen sagts eller gjorts exempelvis under de formella mötena. En vanligt förekommande handling bland dessa chefer är exempelvis att man under de formella mötena antecknar saker som man uppfattar som sådant som behöver åtgärdas. Det kan handla om exempelvis information som behöver inlemmas i något dokument, någon person som behöver kontaktas, ett dokument som behöver skrivas och så vidare. De formella mötena ger handlingsimpulser och skapar förutsättningar för informella möten.

Var tar då sådana frågor vägen som dyker upp spontant under en dag och som behöver vidare uppmärksamhet? Dels finns möjligheten att förlägga uppmärksamheten på dem vid ett senare tillfälle, ett nytt möte bokas in. En annan möjlighet är att hantera dem så fort som möjligt mellan de formella mötestiderna. Den omedelbara kontakten prioriteras före ett senareläggande av ärendet. I det sistliggande uttalandet ovan kan vi exempelvis se hur betydelsen av att finnas till hands när någon behöver en betonas. Denna typ av möten får en mer informell karaktär. Dessa kan karakteriseras som spontana, oplanerade och sker exempelvis i korridoren, på lunchen, på fikapausen, på väg till jobbet, på tjänsteresan. Personer fångar upp chefen vid lämpligt tillfälle. Det kan också vara så att chefen självmant söker sig till denna typ av informella möten. Man ”tar en sväng i korridoren”, ”visar sig i fikarummet”, för att se om någon är i behov av kontakt:

> … då [när jag kommer hit på morgonen] pratar jag först med mina närmsta medarbetare som sitter här i närheten då … och stämmer av lite grann och så där, det som är på gång. Därefter försöker jag gå ut och gå en sväng bland min personal dom som är här. (Int 7)

Chefen väljer själv samspelet. Detta kan uppfattas som att det handlar om ett behov av att kontrollera vad som sker i verksamheten. Ett annat sätt att uppfatta detta självvalda arbetssätt är att det handlar om att skaffa sig information och att delge viktig information till medarbetarna.

Det uppkommer ständigt, av andra påkallade eller självpåkallade, nya frågor som behöver hanteras och de anges vara viktiga att uppmärksamma. De stör sällan det sedan tidigare inplanerade formella mötesschemat, det vill säga mötesschemat förändras sällan, men de tar däremot nästintill all övrig tid i anspråk. Det är intressant att notera att även om de informella mötena inte stör de planerade mötena rent schemamässigt så kan de avspegla sig på

annat sätt i de formella mötena. Det som sägs och görs i de formella mötena kan tänkas få en annan karaktär än först planerat på grund av något som hänt nyligen i ett informellt sammanhang. På detta sätt kan man förstå de formella och informella mötena som i hög grad sammanhängande, även om de till det yttre synes vara tämligen skiljda åt (se också resonemanget ovan om formella mötens inverkan på informella möten).

Möten på distans

Förutom planerade och oplanerade möten sker också prat genom andra media, exempelvis telefon och e-mail. Telefon hanteras mellan de formella och informella mötena. Liksom möten av olika slag är telefonkontakter direkta och muntliga till skillnad från e-mail som får ses som ett indirekt och skriftligt media. När det gäller e-mail kan chefen i högre grad styra aktiviteten till en viss tidpunkt på dagen. Oftast sker e-mailkontakterna i anslutning till arbetsdagens början eller slut:

> Därefter [strax efter ankomst på morgonen] försöker jag nog titta också litet på inkommande ärenden, så jag tittar på mina virtuella källor … svarar på lite mail osv. (Int 30)

> Den där apparaten [datorn/e-mailen] däremot, den är liksom … jag har liksom inte lärt mig liksom att … jag tycker att dagarna blir längre på en sådan där apparat, det är ingenting som försvinner. Det blir tidigare mornar och senare kvällar. (Int 14)

Trots att e-mail blivit ett allt intensivare nyttjat media så är det den verbala kommunikationen som dominerar och då främst i form av formella och informella möten. E-mailkontakter uppfattas inte som lika viktiga, ibland som ett nödvändigt ont. Ny teknik upplevs inte enbart som underlättande utan ibland också som mer resurskrävande.

6.1.2 Vem pratar man med?

Pratet sker genom olika kommunikationskanaler och också tillsammans med olika personer. Vilka är då de personer som figurerar kring cheferna? Inom organisationen rör sig flera olika personer och/eller grupper av personer runt chefen. Det handlar främst om GD, chefskollegor, medarbetare och stabspersonal.

Interna kontakter

Medarbetare, och då i de allra flesta fall närmast underställda chefer, är en högt prioriterad kontakt. I mindre grad når man ut till medarbetare i andra eller tredje hierarkiska led. Man kan emellertid tänka sig att sådana kontakter ökat i och med att projektorganisationer blivit allt vanligare inom verksamheterna. Projektorganisationer innebär i många fall att traditionella gränser överskrids och andra medarbetare än de närmast underställda som finns runt chefen kommer att ingå i chefens kontaktnät. Detta är ofta personer som hierarkiskt befinner sig längre från chefen. Oavsett denna tendens till att i högre grad möta medarbetare som finns hierarkiskt längre bort från chefen så gäller att de allra flesta kontakterna kan hänföras till direkt underställda chefer. Många chefer lyfter fram betydelsen av att finnas till hands och att synas bland medarbetarna som ett sätt att underlätta de informella kontakterna. Att vara tillgänglig för medarbetare är något man anser vara viktigt och det är också något man upplever att andra förväntar sig av chefen. Till medarbetarkategorin räknas också sekreterare eller administratör som sköter visst arbete åt chefen. Få av dessa chefer har en ”egen” sekreterare till sin hjälp. De som har det har en under dagen kontinuerlig kontakt med denne. En sådan kontakt är viktig inte bara för konkret hjälp i administrativa frågor. När jag talar med en sekreterare beskriver hon sig själv som spindeln i nätet och ger uttryck för att ”hon vet vilket snack som går i korridoren”. Sådan information kan vara betydelsefull för chefen att få tillgång till. Också av den anledningen kan administratörskontakten vara en viktig kontakt.

Chefskollegor liksom GD (generaldirektör) utgör andra viktiga kontakter. Dessa tre kontakter: medarbetare (närmast underställda chef), chefskollegor och GD utgör tillsammans de kontakter som man uppger vara viktigast för det arbete man utför.

Några svårigheter framkommer när det gäller kontakter med chefskollegor. Det gäller främst svårigheter att få till stånd ett öppet klimat mellan kollegor:

> Jag försökte att sätta igång att bilda interna nätverk för jag tänkte att liksom vi chefer skulle kunna stötta varandra men det var …, nej, det var att blotta sig för sin kollega. (Int 15)

Andra uttrycker liknande problem då de pekar på behovet av kollegiala nätverk utanför myndigheten. Man menar att dessa kan ge större utrymme för informationsutbyte och för personligt stöd än interna nätverk. Det kan i fallen ovan tänkas handla om svårigheter som uppkommer i och med att man arbetar på samma nivå och i vissa situationer därmed kan befinna sig i konkurrens med varandra. Detta kan vara ett skäl till att informationsutbytet håller sig på

en allmänt ytlig nivå och att man aldrig lär känna varandra så pass att man verkligen kan vara varandras personliga stöd. Ett annat tänkbart skäl till avsaknaden av kollegiala kontakter kan vara ett starkt fokus på den egna avdelningen eller enheten, vilket enligt citatet nedan kan vara ett resultat av den formella organisationsstrukturen:

> Om man då tittar på X ledning så är det som en slags koncernsstyrelse där varje representant representerar ett specifikt verksamhetsområde, så att säga delpartsintressen med ett gemensamt intresse. Och självständighet skapar ju naturligtvis en kultur där 'jag löser mina problem – du behöver inte vara orolig det fixar jag va' och då blir det väldigt lite informationsöverföring tvärs över, då blir det inga informella frågor som styr, som går tvärs igenom firman. Hade vi matriser i företaget då hade nämligen frågorna lyfts fram oftare, för då blir det på något sätt ett gemensamt problem och ett gemensamt ägande utav de här problemen. Men eftersom varje division sitter med sina problem, äger dem själva, så blir ju kommunikationen på det här viset … dom löser sina problem med sin chef som är generaldirektören och då kommer dom här frågorna aldrig upp i en gemensam diskussion. (Int 33)

Strukturen med i detta fall en inbyggd självständighet skapar en kultur med starka gränser mellan personer/enheter inom organisationen. Chefskapet innebär i detta fall att sköta om sitt eget hus bäst han eller hon kan. Här skapas få eller inga möjligheter till att lyfta problem tillsammans med andra som befinner sig i liknande situationer.

Även om dessa tre ovan nämnda kontakter anges vara de viktigaste tycks det finnas en rangordning dem emellan. Medarbetarkontakter tar det mesta tidsutrymmet. Chefskollegor och GD tar mindre tid i anspråk. Om GD efterfrågar chefens uppmärksamhet prioriteras detta i första hand, före medarbetare och chefskollegor.

Karaktären på innehållet i kontakterna varierar beroende på om det handlar om medarbetare, GD eller chefskollegor:

> Däremot så får jag ju ingångsvärden från olika håll. Jag får idéer, jag får förslag, jag får frågor från kontorscheferna, en hel del. Från HK:s olika avdelningar kommer också diverse dokument, remisser, planer, utkast … ja, allmän samverkan då, och det kommer nästan mest ifrån HK … och min närmsta chef, GD då. Mina sidochefer, dom två andra regioncheferna vi samverkar ju också. -Hur har ni tänkt göra det här i er region, titta på den här uppställningen är det nå't för er också, ska vi ta den när vi samverkar, kan vi ordna det här tillsammans, får vi låna personal av er? Mycket sån't är det ju också, samordningsfrågor. (Int 1)

Innehållet i GD-kontakterna tycks vara av mer formell art jämfört med innehållet i chefskollege- och medarbetarkontakterna. De sistnämnda kontakterna, främst medarbetarkontakten tycks ha ett mer dagligt och operativt innehåll medan GD-kontakten främst tycks röra generella, övergripande frågor. Att det är på detta vis styrks också av att nästintill alla chefer anger GD och chefskollegor som de viktiga parterna när det gäller framtidsfrågor.

Slutligen när det gäller kontakter med stabspersonal, så finns ett behov av praktiskt stöd till cheferna i frågor som ligger utanför deras specialistkompetens:

> Ja, eftersom vi håller på väldigt mycket med trycksaker, vi kan säga så här, informationsverksamheten den har ju två ansikten idag för vår del. Den ena är det traditionella, vi håller på väldigt mycket med trycksaker fortfarande och då finns det ju en person som har hela det ansvaret och kontakten med tryckerierna och allt sådant. Det är naturligtvis en oerhört viktig kontakt. Det andra ansiktet är då vår hemsida som vi nu håller på och gör om och ska göra ännu bättre och vi vet att vi har väldigt mycket besök på den. Den person som ansvarar för det är naturligtvis också oerhört viktig. Så det är kanske de två som jag alltid kollar av med direkt om det är något speciellt. (Int 18)

Dessa kontakter är mer temporära och knutna till specifika uppgifter. Kontakterna tycks i högre grad tas mot bakgrund av ett uttalat syfte, inte i lika hög grad spontant och oplanerat.

Externa kontakter

När det gäller de externa kontakterna fokuseras de till enskilda medborgare, fackliga organisationer, departement eller andra offentliga verksamheter. För övrigt förekommer också kontakter med exempelvis näringsliv och ideella organisationer, om än i mindre grad. Kontakter med andra offentliga verksamheter tycks ha förstärks i och med ett utökat fokus på service till medborgarna. Samarbete över myndighetsgränser är ett sätt att förbättra medborgarservicen. Även EU-medlemskapet förstärker ett sådant samarbete. För att göra sig hörd på europeisk nivå krävs ett samarbete över myndighetsgränser men också över exempelvis de nordiska gränserna.

Medborgarkontakten är mer viktig för vissa chefer än för andra. Generellt har emellertid chefer på denna nivå liten direkt kontakt med medborgarna. Gemensamt är att kundorientering fått genomslag som begrepp. Huruvida det också slagit igenom rent praktiskt varierar mellan olika myndigheter liksom vad detta i så fall får för konsekvenser för chefer på denna nivå.

När det gäller departementskontakterna visar studien att dessa endast i mindre grad anges som betydelsefulla kontakter. På frågan om vilka de viktigaste kontakterna för att utföra ett gott arbete är, svarar endast en person kontakten med departementet. Detta kan ha sin förklaring i att det är andra som sköter departementskontakterna i första hand:

> Dock är det ett steg mellan regeringen och mig och det är ju HK och verksledningen med GD då i spetsen som har dom kontakterna regelbundet. Dom bitarna får jag liksom i andra hand då, när vi har det vi kallar för direktionen och där är regioncheferna med och avdelningschefer en och annan på HK och generaldirektören och så vidare, ja, chefsgänget. Men det konkreta samarbetet det sköter GD och av honom utsedda, det kan variera beroende på ärenden då. (Int 1)

För många chefer på nivån närmast GD är departementet och det som händer där endast en perifer del av det dagliga arbetet. Förhållandet gentemot departementet kan beskrivas som indirekt genom GD och i något fall indirekt genom någon annan myndighet. Några av cheferna har emellertid direkta kontakter med departementen. När det kommer på fråga som en del av chefsarbetet gäller det vanligen i form av formella rapporteringar. Beskrivningar av de delar av arbetet som rör den politiska sfären tenderar dessutom att handla om tilldelade resurser och nya regler och rekommendationer som man har att anpassa sig till:

> Det kommer ju då t ex hintar och prognoser om hur vi bör göra för att hantera vad regeringen sa vid sista mötet då med departementet. Det kan va budgetfrågor som är aktuellt den här tiden på året, att nästa år blir det si och så mycket pengar eller si och så litet pengar eller mindre eller mer, hur vi måste parera det. Är det minskningar då är det fråga om prioriteringar givetvis med en gång och då måste vi samordna det. (Int 1)

Även om departementskontakterna inte är framträdande i chefernas arbete så beskrivs de politiska besluten som mycket betydelsefulla:

> För att politiska beslut påverkar oss mycket mycket mer egentligen ofta än händelser, drastiska händelser i form av kriser eller krig ute i världen. (Int 9)

En möjlig tolkning av motstridigheten kan vara att i och med att denna grupp av chefer inte i någon högre grad står i direktkontakt med politiska företrädare och den politiska beslutsprocessen så kan man säga att den existerar perifert i förhållande till det dagliga chefsarbetet och märks först i form av

förändringar i resurstilldelning, regelverk och rekommendationer eller i nya uppdrag. Detta är det genomgående mönstret. Därmed inte sagt att dessa chefer står helt utanför möjligheten att föra en dialog med personer på den nivån. Den är emellertid i så fall ofta indirekt, genom GD eller någon företrädare. Det finns dock exempel på direktkontakt mellan chef och departementsföreträdare. Någon nämner exempelvis att man bjudit in departementet till dialog.

En annan tänkbar förklaring till avsaknaden av politiska inslag i chefers beskrivningar av arbetet skulle kunna vara att cheferna väljer att beskriva de delar av arbetet som upptar det största utrymmet och/eller de delar av arbetet där de upplever att de har sitt största handlingsutrymme. För de allra flesta chefer i denna studie är myndigheten som sådan först och främst en politisk organisation. Man får sina uppdrag från regeringen, det är mot bakgrund av politiska beslut som man genomför sina uppdrag. Det politiska budskapet finns alltid med i bakgrunden. Det är gentemot politiken som man förstår det övergripande uppdraget. Det dagliga arbetet, vad cheferna faktiskt gör, är däremot inte lika genomsyrat av detta. Som vi har sett tidigare är exempelvis politiska utspel en av få faktorer som tilldelas kraft att ”störa” det sedan tidigare inplanerade schemat. Handlingsutrymmet inom den politiska sfären upplevs som förhållandevis begränsat. Man får sina uppdrag, mer eller mindre reglerade och detaljstyrda och ”vi fogar oss naturligtvis” som någon sa. Uppdragen, reglerna, resurserna bildar ramen inom vilken chefen agerar. Även om detta upplevs som mindre påverkbart står det fortfarande fritt för cheferna att styra över *hur* uppdraget skall utföras:

> Uppdragen är ganska så klara vad vi då skall göra, sen är det upp till oss. Sen i och för sig så finns det ju en budget som är en begränsande faktor. (Int 11)

Citatet belyser väl de tvetydiga bilder cheferna tecknar när det gäller hur de upplever det egna handlingsutrymmet. Man känner sig inte särskilt styrd utan upplever att spelrummet är förhållandevis fritt. Men, man säger samtidigt att det finns styrande faktorer så som regelverk, uppdrag och budget och att dessa är förhållandevis svåra att påverka.

Kontakter med fackliga organisationer nämns inte särskilt ofta och inte alls när cheferna får frågan om de viktigaste kontakterna i arbetet.

I de externa kontakterna utgör för övrigt media en betydelsefull sådan. Graden av kontakt med media varierar stort mellan olika chefer. Gemensamt är emellertid en syn på betydelsen av media och dess möjligheter att påverka verksamheten på olika sätt. Kontakten med media skapar publicitet och uppmärksamhet kring myndigheten. Som vi sett tidigare är också media en av få händelser som har kraft att bryta chefens sedan tidigare planerade arbets-

schema. I många fall är emellertid kontakten med media först och främst en fråga för GD eller för närmast underställda chef.

Ovan har chefers kontaktnät beskrivits under kategorierna interna och externa kontakter. Hur kontakterna ser ut liksom typen av kontakter varierar över tid, över verksamhetstyp, över tjänstetyp liksom från person till person. Gemensamt gäller dock att ovanstående kontakter utgör betydelsefulla inslag i chefers arbete. En stor del av arbetet består av att knyta och upprätthålla dessa. En mycket liten del av chefers arbete utföres i enskildhet utan anknytning till någon av dessa eller andra kontakter. Citatet nedan får avsluta detta avsnitt eftersom det fångar så mycket av det som sagts ovan och eftersom det så väl beskriver en typisk arbetsdag:

> En normal arbetsdag inleds ju vanligtvis att jag försöker besvara och göra någonting åt alla de mail som kommer in under kvällen och natten och tidiga morgontimmar. Och det, inom parentes, tycker jag är en oerhörd förändring mot för bara några år sedan hur folk … och det är möjligtvis över hela samhället, hur alla använder internet och mailen. Det har ju i mångt och mycket ersatt telefonen på gott och ont. Men jag tycker att det är väldigt mycket fördelar med det … men så börjar det alltid. Sedan kollar man väl upp om det är något akut då. Man går runt på avdelningen och kollar lite grann och fikar ibland tillsammans och så där och ser om det är något akut som vi behöver göra någonting åt just då. Annars så är det ju väldigt mycket möten och sammanträden och man träffar … eller det är en oerhörd mängd folk som strömmar in i detta hus under en dag. Folk som vill ha X, folk som liksom har synpunkter på hur vi jobbar och folk som vill diskutera projekt och allt sådant så att vi samlar på oss en oerhörd mängd information hela tiden. Det blir vi frustrerade av att vi inte riktigt kan bearbeta och hantera. Men jag menar en vanlig dag så kan det vara en tre, fyra, fem möten med externa personer och så har vi ofta då interna möten då också. Så att det är mycket sådant, mycket möten och kontakter. Vi försöker eller jag försöker vara ute så mycket som möjligt, resa ut så mycket det bara går och träffa folk så att säga på hemmaplan istället för att de kommer hit. För det är viktigt. Så att man kan säga till sin yttre struktur så är väl dagarna ganska lika men i och med att jag träffar så många olika människor så blir det ju väldigt olika, det blir aldrig någon tristess. Det är ganska omväxlande. (Int 19)

I citatet ovan fångas typiska karakteristika för chefsarbetet så som interaktionen, informationsflödet, variationen. Nedan belyses detta vidare.

6.1.3 Vad innebär pratet för arbetets karaktär?

Med tanke på det stora utrymme som pratet upptar i chefsarbetet så kan arbetet uppfattas som tämligen enformigt. Det finns emellertid ett stort mått av variation kring denna sysselsättning. Variation framträder i beskrivningar av vilken typ av media som används, vilka personer man träffar och vilka frågeställningar som hanteras. Särskilt de två sista faktorerna bjuder på variation. Under en dag upprätthålls kontakten med en mängd olika personer och en mängd olika typer av ärenden hanteras.

Att ständigt samspela och vara och göra sig tillgänglig på det vis som beskrivits ovan återspeglar sig emellertid i hur arbetet ser ut. Arbetet får en *fragmenterad karaktär*:

> … där jag mycket tydligt kunde se rent tidsmässigt att jag hade förutsatt mig att jag måste ha två timmar, måste jag ägna åt det här tankearbetet och då … jag kan nämligen inte strukturera särskilt bra, jag kan inte tänka särskilt bra om jag inte skriver. Men där ser man då att jag blev avbruten gång på gång på gång på gång … och i vissa delar är det ju viktiga saker … (Int 9)

Man blir *avbruten* gång på gång på gång. I exemplet nedan försöker chefen läsa igenom ett dokument inför ett möte på eftermiddagen. Mötet handlar om samverkan med en annan myndighet och chefen behöver uppdatera sig på det resonemang som förts vid tidigare träffar med den andra myndigheten. Det är alltså ingen ny information som finns i dokumentet men det kräver ändå en viss eftertanke för att förbereda för argumentation och ståndpunkt i frågan. Klockan 10:21 inleds arbetet med genomläsningen av dokumentet (nedan beskrivet som förberedelser inför möte samt kursiverat, Obs 2).

10:21 Enskilda förberedelser inför ett möte angående samverkan med annan myndighet
10:25 Sekreteraren meddelar att medarbetare[21] söker chefen
10:26 Ringer medarbetare angående person att rekommendera till en styrgrupp
10:28 Ringer medarbetare för att förmedla information från föregående samtal
10:29 Enskilda förberedelser inför möte
10:30 Telefon från medarbetare angående ytterligare förslag på person till styrgrupp
10:31 Ringer denna person för bekräftelse
10:32 Ringer medarbetare för att vidarebefordra bekräftelsen
10:33 Förberedelser inför möte

[21] Med medarbetare avses här personer som är underställda chefen, främst gäller det direkt underställda chef.

10:35 Medarbetare ringer och efterfrågar information
10:42 Förberedelser inför möte
10:46 Bokar mötestid med medarbetare i korridoren
10:48 Förberedelser inför möte
10:56 Går till sekreteraren i korridoren för att boka sammanträdesrum inför möte

Arbetet med genomläsningen av dokumentet skedde på totalt 19 minuter utspritt på fem tillfällen mellan klockan 10:21 och 10:56. Arbetet genomfördes i intervall om 4, 1, 2, 4 samt 8 minuter. Fyra gånger blev arbetet avbrutet inledningsvis av att medarbetare söker chefen vilket sedan får konsekvenser i form av att chefen på eget initiativ kontaktar andra personer. Detta är en kort sekvens av en arbetsdag men den illustrerar väl hanteringen av ett ärende som det ofta ser ut för dessa chefer. Arbetet är fragmenterat på så sätt att det blir många avbrott i ett och samma ärende. Arbetet är uppdelat i korta intervall. Detta kan upplevas som att chefen egentligen bestämmer väldigt lite över sin egen tid:

> Bara all post man får varje dag, dels fysiskt och dels är det ju mailen, ja en så'n oerhörd mängd inklusive några telefonsamtal och inklusive alla som kommer här och knackar på och vill träffa mig. Det gör att man bestämmer sin tid väldigt dåligt, särskilt om det nu finns ett antal sammanträden som … ja, man kan säga … så man måste ha ett antal sammanträden. Väldigt stor del av veckan blir alltså full av den ena eller den andra sortens sammanträden. Så att man har inte så mycket 'fri tid' det har man inte. (Int 21)

Är det inte formella möten så är det e-mail, telefon, spontana möten som gör att chefen blir upptagen av att andra påkallar dennes uppmärksamhet. Samtidigt är det i många fall uppenbart att det är chefen själv som väljer att ha det på detta vis. Man prioriterar samspelet, kontakterna, pratet före annat.

På samma gång som arbetet mot bakgrund av detta exempel kan sägas ha en fragmenterad karaktär så går det också att uppfatta arbetet ur ett mer *sammanhängande* perspektiv. Exempelvis är ärendet ovan inte avslutat i och med att dokumentet är genomläst. Strax därefter bokas ett sammanträdesrum. 11:20 ringer växeln och talar om att besöket kommit. Därefter ätes lunch med gästen och under eftermiddagen inleds diskussionerna om samverkan. Längre än så observerades inte denna chef men det är inte orimligt att detta möte i sig gav ett antal aktiviteter som har att göra med fortsatt samarbete. Så här rullar det på med aktiviteter som leder till andra aktiviteter och som kan fortgå lång tid framåt. Det kan uppfattas som en fläta av samspel. På så sätt kan man förstå arbetet som sammanhängande snarare än fragmenterat.

Arbetet innebär vidare att hantera ett påtagligt informationsflöde. Så som arbetet beskrivits ovan kan vi förstå arbetet som en aldrig sinande ström av information som passerar chefen varje dag. Det är information som distribueras i form av både texter och prat, där pratet utgör huvudaktiviteten. All information bearbetas av chefen på något sätt. En stor del av denna bearbetning handlar om att vidarebefordra informationen till andra inom och utom organisationen. Nedanstående sekvens får exemplifiera detta (Obs 5, se också ovanstående exempel från obs 2 mellan 10:30 och 10:32).

11:00 Telefonsamtal från journalist
11:15 Efterfrågar information internt med anledning av telefonsamtalet från journalist
11:25 Ringer upp journalist och hänvisar till kollega
11:30 Skickar e-mail till kollegan och talar om detta

Ovan kan vi se hur information tas emot och vidarebefordras till olika personer. Oftast sker vidarebefordringen omedelbart i samband med att informationen mottas. Ytligt sett kan dessa aktiviteter se tämligen ointressanta och ineffektiva ut. Är det fruktbart att ägna stora delar av sin tid åt att distribuera information? Dessa aktiviteter är inte något som cheferna tycker är störande eller oviktiga. Man handhar gärna sådana här vidarebefordringsuppgifter. Det skulle kunna ha att göra med att de kontakter man tar i distributionssyfte ofta också ger ett informationstillskott. Som vi sett i tidigare exempel avhandlas ofta en mängd olika ämnen i kontakten med andra även om det ursprungliga syftet med kontakten endast handlade om en typ av information. Andra exempel på vidarebefordring av information kan hämtas från information som kommer i textformat genom e-mailen. Stora delar av e-mailen är sådant som direkt rör andra personer än chefen och som omedelbart vidarebefordras. Detta är dock en typ av aktivitet som man inte uppskattar. Det kan kanske ha att göra med att vidarebefordring av den typen av information endast sker genom ett klick på datorn. Ingen personlig kontakt krävs och därmed ger aktiviteten inte något värde på det sätt som en personlig kontakt ger i form av ett informationstillskott. Av ovanstående kan vi förstå att innehållet i chefsarbetet och således samspelet med andra personer handlar i stor utsträckning om att distribuera och utbyta information.

Det kan också vara intressant att fundera över vilken typ av information det är som bearbetas i samspelet med andra. En genomgång av de aktiviteter som utförs tillsammans med andra visar att det handlar nästan uteslutande om sådant som händer just nu, har hänt nyligen eller som händer inom en kort framtid. Det som avhandlas är i hög grad närtidsorienterat och förankrat i det som sker just nu inom och utanför organisationen. En tolkning är att dessa

aktiviteter upptar en stor del av chefsarbetet just därför att de fyller en viktig funktion. I avsnitt 6.3 behandlas detta vidare.

6.1.4 Vad gör chefer när de inte pratar?

Pratet kan uppenbarligen bestämmas till en betydande egenskap i chefsarbetet. I chefers beskrivningar av arbetet skymtar också annat än prat så som exempelvis skrivarbete, läsning och tid för tankar och funderingar i enskildhet. Det är emellertid inte fråga om någon större tidsåtgång för sådant arbete, åtminstone inte om vi talar om normal arbetstid. Denna typ av arbete förlänger däremot arbetsdagen:

> Den [arbetsdagen] består mest av möten av olika slag. Men sen försöker jag lägga in ett par timmars läsning och liksom … ja, gå igenom papper och begrunda och så där. Och det är därför det blir så många [arbets-] timmar då. (Int 12)

Skrivarbete, läsning och tankeverksamhet i enskildhet beskrivs som att vara arbete som inte prioriteras i någon högre grad. Nedan beskrivs en ovanlig dag, där skrivarbetet upptar stor del av dagen:

> Idag faktiskt, har det varit en ovanligt lugn dag, så jag har skrivit nästan ett kapitel i nästa XXrapport. Så det har varit ovanligt bra. (Int 13)

Att det har varit en ovanligt lugn dag betyder först och främst att almanackan har varit tom på möten och att få andra typer av kontakter förekommit under dagen. Först då finns det tid för skrivarbetet. Citatet ger också uttryck för att andrahandsprioriteringen av denna typ av arbete inte ses som önskvärt. Det är arbete man känner att man borde ägna sig åt i högre grad men inte har möjlighet eller inte väljer att göra. Här finns en motsägelse, å ena sidan väljer chefer att ägna den största tiden till prat och kontakter på möten, e-mail och telefon, å andra sidan tycker man att detta tar allt för stor del av tiden. Hur kan detta förstås? Denna fråga återkommer under avsnittet 6.3.

6.1 5 Sammanfattande analys

I inledningen till kapitel 6 beskrevs chefsarbetet som att det inte finns några normala arbetsdagar, den ena dagen är inte den andra lik, man gör inte samma saker som man gjorde igår. Stämmer detta överens med den bild som presenterats i avsnittet? Det tycks som om detta påstående skulle kunna vara tillämpligt till viss del. Med hänvisning till det som påvisats ovan om chefsarbetet kan det förstås som att den ena dagen är både lik och olik den andra.

Att påstå att den ena dagen inte är den andra lik skulle kunna vara ett uttryck för den variation som chefsarbetet bjuder exempelvis när det gäller typen av uppgifter som hanteras, vem man träffar och var och hur. Det skulle också kunna vara ett uttryck för att vissa delar av arbetsdagen består av oförutsedda händelser som man inte kan planera för och som är av skiftande karaktär. Generellt skulle det kunna vara ett uttryck för komplexiteten i rådande förhållanden i organisationen och dess omvärld i kombination med ett ständigt flöde av händelser och nyheter som berör organisationen. Att vara chef i en organisation innebär att vara en del i allt detta. En chef varken tillåts eller tillåter sig själv att enbart engagera sig i en del av organisationslivet, bredden är viktig.

Denna studie visar emellertid också på mönster i chefsarbetet, både när man talar om den enskilda chefens arbete och chefsarbetet så som det ser ut hos samtliga chefer i studien. Den ena dagen är den andra lik på en rad punkter. Till exempel har ovanstående beskrivning av chefsarbetet visat att interaktion är en central aspekt av arbetet och upptar den mesta tiden och att man kan se ett visst mönster i arbetet över exempelvis en dag. Den mesta tiden ägnas planerade och oplanerade möten. Även möten på distans (telefon, e-mail) förekommer i viss grad. Huvuddelen av möten på distans sker dock tidigt och sent på dagen. Det går också att se mönster i vem cheferna pratar med. Medarbetarkontakter och då främst i form av närmast underställda chefer upptar stor del av tiden och anges vara viktig. Chefskollegor upptar mindre tid men uppges också vara viktig. Detsamma gäller för generaldirektörskontakten. Utöver dessa finns en mängd andra kontakter både interna och externa. Den ständiga interaktionen för med sig det att chefsarbetet blir både varierat, fragmenterat (ständiga avbrott) och sammanhängande (över tid). Samspelet gör också att arbetet innebär ett ständigt hanterande av information. Ytterligare ett mönster som hänger samman med ovanstående är att chefer tillbringar mycket liten tid i enskildhet. Skriv-, läs- och tankearbetet tar litet utrymme, tenderar att ta utrymme från fritiden samt prioriteras inte i förhållande till samspel med andra. Slutligen, även det att chefer uppfattar att den ena dagen inte är den andra lik kan tolkas som ett mönster i sig.

Mot bakgrund av ovanstående sammanfattning kan man också ställa sig frågan varför chefsarbetet ser ut på detta vis, varför vissa delar är mer centrala (samspel, direkta möten) än andra (enskilt arbete, möten på distans). En möjlig tolkning kan vara att chefens möjligheter att utöva ledarskap är större i de delar som ovan kategoriserats som centrala i arbetet i jämförelse med möjligheter till detta i de mindre centrala delarna. Ledarskapet blir på detta sätt samspelet. Denna tolkning utvecklas i avsnitt 6.3.

6.2 Förvaltning och utveckling

Ovan har chefsarbetet beskrivits mot bakgrund av några karakteristika. I det följande riktas intresset mot innehållet i chefsarbetet.

6.2.1 Att förvalta men vilja utveckla

I det följande uppmärksammas ett mönster som finns bland cheferna när det gäller hur man ser på det faktiska arbetet. En vanligt förekommande inställning till arbetet är följande:

> … så vad jag jobbar med det är så att säga egentligen att försöka se till att vi lyckas klara av allting som vi måste göra i form av årsredovisningar, redovisning, hela personaladministrationen. Det är mer en upprätthållande verksamhet, ett upprätthållande nolläge egentligen än en utveckling. (Int 30)

Man ger uttryck för att arbetet till stor del handlar om att förvalta verksamheten, få den att fungera mer eller mindre friktionsfritt i det skick den är. Därutöver anges andra uppgifter som tillhörande chefsarbetet. Dessa kan beskrivas som utvecklings- och framtidsorienterade, nedan beskrivna som ”att orka tänka framåt”:

> Sen utöver planering, budget, uppföljning och personal, är det ju det här med att orka tänka liksom framåt. (Int 14)

På frågan om cheferna upplever att det finns utrymme för att tänka nytt svarar en person så här:

> Jo, det tycker jag nog att om man bortser från allt som ramlar över oss i vardagen, allt som ska göras och allt som helst ska göras nu, så visst finns det utrymme … inte minst faktiskt eftersom jag reser så mycket. På ett sätt så är ju det en lyxtillvaro för då har man de där timmarna på tåget eller vad det är och precis då kan man ägna sig åt att fundera och pröva och så där. (Int 18)

Denna studie visar att flertalet chefer *säger sig* ha utrymme att tänka nytt. När det dagliga arbetet beskrivs framkommer emellertid att utrymmet inte är särskilt stort i förhållande till arbete av mer upprätthållande karaktär. Detta trots att den utvecklande och framtidsorienterade delen av arbetet beskrivs som mycket viktig, intressant och rolig:

> Jag försöker jobba med framåtsyftande frågor. Jag tycker det är roligt när det händer saker och ting. Och det här med nu att vi skall jobba, det pågår ett arbete att vi … ja, eventuellt då ska få nytillkommande arbetsuppgifter. Och det roar mig oerhört mycket och engagerar mig och jag lägger ner mycket krut på detta. Så att nya saker det vill jag gärna hålla på med och försöker prioritera. Jag tycker inte att det är så roligt att förvalta någonting när det liksom ser enahanda ut, att varje dag blir sig lik. (Int 11)

I uttalandet ovan uttrycker man sig som att man *försöker* jobba på detta sätt, inte att man faktiskt gör det. Många uppger också att de tycker ledarskapsfrågor är roliga, att arbeta med att få personalen med sig mot ett gemensamt mål och att vara ett stöd för andras utveckling. Flera personer säger exempelvis att det är roligt att se att medarbetare växer och utvecklas i yrkesrollen och att kunna bidra till det. För övrigt anges olika typer av personalfrågor ofta som att vara ärenden som man känner extra för. Till förändrings- och utvecklingsfrågorna skulle också kunna räknas de som föredrar att arbeta med mer övergripande frågor och omvärldsbevakning. Överlag tycks arbete som leder till konkreta resultat och som innebär någon form av möjlighet att påverka medarbetares, verksamhetens- och/eller samhällets utveckling engagera många chefer. Få chefer anger administrativa sysslor som särskilt engagerande. Expertinriktade aktiviteter, exempelvis att anlitas som sakkunnig, upplevs som roliga men är för många chefer något som inte i någon högre grad skall höra till chefsarbetet på denna nivå. Det förekommer dock. Om chefers känsla för vad de upplever som roligt och tillhörande arbetet skulle styra det faktiska arbetets innehåll skulle vi antagligen se en grupp strateger och ledare. Möjligen också projektledare med tanke på att man gärna ser konkreta resultat i arbetet. Denna bild överensstämmer till viss del med de beskrivningar av det arbete som cheferna utför. I beskrivningarna finns, som vi sett ovan, emellertid en starkare betoning på förvaltande uppgifter.

En tolkning av varför chefer säger att de har utrymme för visionärt tänkande men inte beskriver sitt arbete på det viset, kan vara att chefer vill arbeta på detta sätt men inte anser att det ingår i deras jobb. Utveckling och framtid anses höra den politiska sfären till, inte tjänstemännens. Man kan i detta sammanhang tänka sig att cheferna uppfattar sig själva, eller behandlas av GD som utförare och implementerare av en vision som formulerats på högre nivå. Det är så att säga inte deras vision.

Ett annat sätt att tolka detta kan vara att chefer vill arbeta utvecklande och framtidsorienterat i högre grad men att man upplever att tiden saknas. Den tid som finns används till andra typer av uppgifter, vilka upplevs som mer nödvändiga att utföra. Förvaltning går före utvecklings- och framtidsorienterat arbete.

Många chefer ger uttryck för att man skulle vilja arbeta med utvecklande men att det saknas organisatoriska förutsättningar för detta. Några faktorer lyfts fram som viktiga förutsättningar. Ett par faktorer kan hänföras till chefens egen tillgång till och fördelning av tid och övriga resurser:

> Ja, visst … det är klart jag kan tänka nytt och jag kan ju se … jag ser ju vad vi gör så. Jag ser ju en del saker som vi gör som inte borde göras på det viset. Men jag upplever ju då att det inte finns utrymme för att göra dom förändringar man skulle vilja göra. Därför att det helt enkelt inte finns folk som kan jobba med det och det finns inte riktigt resurser att köpa in konsulter till att göra en sådan förändring. (Int 30)

Andra faktorer som nämns kan hänföras till faktorer i arbetssituationen så som engagemang från generaldirektören, fler och väl fungerande arenor för verksamhetsgemensamma diskussioner, uppmuntrande belöningssystem samt kompetensutveckling exempelvis i fråga om förändringsprocesser. När det gäller organisatoriska faktorer bör sådant som formella och informella gränsdragningar och revirtänkande beaktas liksom regelverk och politiska aspekter samt verksamhetens unika drag. Citat nedan talar sitt tydliga språk när det gäller en chefs upplevelse av regelverket som hinder för visionärt tänkande och utvecklingsarbete:

> Sen just visionärt tänkande kring om vi säger statsförvaltningen, det är väl ingen som sitter och funderar på direkt. Det är inte så upplyftande ämne ändå. Det är ju inte det. Men 24-timmarsmyndigheten, det är ju ett visionärt tänkande så där. Men vi är också bundna ... mycket bland resursfrågor där är vi väldigt styrda av avtal och arbetstid och normer och man vill ha 6-timmarsdag och det är det ena med det andra, så att ... så att inom dom ramar vi har idag utveckla så himla mycket visionärt liksom och väldigt annorlunda, tror jag är svårt. (Int 1)

Flera av de problem som lyfts fram kan relateras till den politiska sfären till vilken chefsarbetet är kopplat. Några chefer upplever svårigheter att få gehör hos regeringen för de krav myndigheten ställer. Man upplever att politiker och tjänstemännen vid departementet inte är intresserade, inte förstår eller har tillräcklig kunskap om myndigheten. Andra problem gäller svårigheter att planera långsiktigt för verksamheten. Anslagsfinansieringen sätter käppar i hjulen för långsiktigheten:

> Ja … på något sätt så finns det ingen framförhållning och ena stunden hit och dit och ja på något sätt. Ja, det är så där. Regeringens beslut kan ju ena stunden göra si, och så rycker de bort 25 miljoner, och så nästa stund så

> kommer det i en annan form som man på något sätt behöver hantera och sedan får man då någonting annat och plötsligt få man inte göra si och så … det är ju liksom … (Int 5)

Den bild som framträder är att chefer anser att deras arbete i för liten grad är utvecklings- och framtidsorienterat och i för hög grad är förvaltningsinriktat. Många chefer ger uttryck för att de skulle vilja eller känner att de i högre grad borde arbeta med utvecklings- och framtidsorienterat arbete. Resonemanget ovan säger oss att det är på detta vis på grund av att man upplever att det saknas förutsättningar för utvecklings- och framtidsorienterat arbete. Det är en slags uppgivenhet som förmedlas där man upplever att visioner inte har möjlighet att följas av några faktiska förändringar. En tolkning är att upplevelsen av organisatoriska hinder för utveckling gör att man inte prioriterar sådant arbete. Utvecklings- och framtidsorienterat arbete får litet värde när man upplever att det inte kan realiseras och följaktligen prioriteras det inte.

6.2.2 Utvecklingsarbete – var och hur?

Även om utvecklings- och framtidsorienterat arbete inte upptar någon stor del av chefsarbetet, så förekommer det dock. I den mån det förekommer, när, var och hur sker det? Studien visar att för många chefer är exempelvis nytänkande en aktivitet vilken tar mycket liten del av den reguljära arbetstiden. Istället handlar det om att nyttja annan tid än arbetstid för exempelvis sådant. I de fall arbetstiden nyttjas för detta ändamål handlar det allt som oftast om få tillfällen i enskildhet så som restid i tjänst:

> Och sen får det bli … jag menar, ja för att ta ett enkelt exempel. Jag åker ju till Stockholm hemskt ofta, då kör jag inte bil, det vore ju dumt. Utan jag åker tåg och då kan jag ju sitta och tänka och läsa saker och ting som jag skall göra. Så det är ju ett ganska fiffigt sätt att använda tiden helt enkelt. (Int 23)

Under restid i tjänst begränsas möjligheten till samspel med andra. Då kan chefen passa på att arbeta ostört med exempelvis tankar om framtiden.

Ledningsgruppsmöten och externa nätverk anges som en formell arena för arbete kring nytänkande, men några chefer säger samtidigt att dessa frågor allt som oftast konkurreras ut av löpande nulägesfrågor, att mötena snarare kan karakteriseras som informationsmöten och att mötena inte fungerar som arenor där nytänkande möjliggörs. I fråga om den sistnämnda aspekten talas det till exempel om betydelsen av att gruppdeltagarna känner varandra så väl att frågor om framtiden, och nytänkande är möjliga samtals-

ämnen. Någon säger så här i fråga om vilka forum för nytänkande som existerar:

> Vi har ju seminarier kring olika saker och vi har chefsutbildningar, visst finns det men vi tar nog inte till vara på … Jag försökte att sätta igång att bilda interna nätverk för jag tänkte att liksom vi chefer skulle kunna stötta varandra men det var …, nej, det var att blotta sig för sin kollega. (Int 15)

Citatet säger något om behovet av ett öppet klimat på de arenor där nytänkande skall äga rum.

Det kan vara intressant att återkomma till chefernas föreställningar kring utvecklings- och framtidsorienterat arbete. Vilka är de egentligen? Hur föreställer man sig att sådant arbete går till? Det talas om det som något som sker vid sidan av det reguljära arbetet, när det finns tid över. Det talas också om det som något man ”sitter ned och funderar över”. Det uppfattas som ett slags tankearbete som sker vid en sammanhängande avsatt tid, vid ledningsgruppsmöten eller konferenser, utbildningar. När det talas om nytänkande handlar det först och främst om att finna tid för lugn, ro och enskildhet. Den allmänna föreställningen om nytänkande tycks vara att de kommer till på det sättet. Till denna förställning hör också att det är nya, radikalt annorlunda idéer som väcks vid sådana tillfällen. En annan föreställning kring nytänkande är att det i allra högsta grad är en chefsuppgift. Med undantag för några få personer uppger samtliga att det främsta formella fora för sådant arbete är ledningsgruppen. Framtidsbilder utarbetas av och nytänkande sker i grupper av chefer i organisationen. Tanken är sedan att dessa bilder och detta nytänkande så småningom skall genomsyra hela myndigheten i både tanke och handling. Hur tänker man sig då att det skall gå till?

> Ja, så är det nog kanske om man ska vara lite ärlig så är det så att det är mycket vi i ledningsgruppen som tittar framåt så att säga och det är ja … Det kan man ju fundera om det måste vara så, men ofta så är ju medarbetarna så upptagna av det dagliga och kanske inte har informationen i perspektivet. Vi försöker ju vara måna om att sprida information, bland annat med informationsbrev, vi har interntidning på intranätet så att säga så … Så att egentligen allt som vi får reda på om omvärlden försöker vi förmedla men alla har inte tid att ta till sig och läsa, ibland kanske det blir kortfattat och så där. I alla fall tesen är ju att de har samma information som vi så kommer de liksom till samma slutsats om vi så att säga. Det är kanske lite idealiserat men ändå. (Int 25)

Processen beskrivs vara följande, visioner formas på ledningsnivå, förs ut genom olika informationsaktiviteter till övriga i myndigheten som tillägnar

sig dessa och börjar handlar därefter. Denna process tycks emellertid inte fungera särskilt väl. Det finns, uppger man, stora problem med att föra över det visionära budskapet till övriga organisationen.

Slutligen, det är ovanstående som cheferna skulle vilja ägna mer tid åt. Det vill säga, mer och framför allt mer sammanhängande tid till reflektion i enskildhet eller i ledningsgruppen, till att formulera framtidsbilder, till att utveckla nya idéer och till att kommunicera dessa till medarbetare och andra.

6.2.3 Sammanfattande analys

Avsnittet har behandlat innehållet i chefsarbetet. Detta har grovt beskrivits som bestående av två delar, förvaltning och utveckling. Det finns menar cheferna, både utrymme för förvaltning och utveckling i arbetet. Vid en mer detaljerad beskrivning av arbetet verkar emellertid utrymmet för utvecklingsarbete inte vara särskilt stort i förhållande till förvaltningsinriktat arbete. Däremot finns en vilja och en ambition att arbetet skall innehålla mer av utveckling. Cheferna för fram att det saknas organisatoriska förutsättningar för att arbeta med utveckling. I figuren nedan sammanfattas dessa:

Individuella faktorer
- Balans mellan förvaltande och strategiskt /visionärt arbete
- Mer tid/resurser eller tid -/resursallokering

Stödjande faktorer
- Engagemang hos GD
- Arenor (fler och väl fungerande)
- Belöningssystem
- Kompetensutveckling (utvecklingsprocesser)

Organisatoriska faktorer
- Gränser/revir
- Regelverk/politiska aspekter
- Verksamhetens identitet och kärna

Figur 7 Faktorer av betydelse för ett utvecklingsinriktat arbete.

I ovanstående figur har sådana organisatoriska förutsättningar för utvecklingsinriktat arbete indelats i individuella, stödjande, och organisatoriska förutsättningar. Brister i dessa förutsättningar kan då vara ett skäl till att det utvecklande arbetet inte tar det utrymme som man önskar och som cheferna känner att det borde göra. Detta kan förstås som att cheferna väljer bort utvecklingsinriktat arbete då de ser att visionerna, på grund av bristande förutsättningar, inte kan realiseras. En sådan tolkning skulle peka på att dessa

chefer snarare finner värde och prioriterar det som kan realiseras, det som sker dagligdags i organisationen, det som de själva karakteriserar som förvaltande arbete. Denna tolkning utvecklas i avsnitt 6.3.

Visst utrymme får dock utvecklingsinriktat arbete i vardagen. Detta arbete anges då ske i enskildhet, exempelvis under restid i tjänsten eller på fritiden. I den mån det sker tillsammans med andra sker det främst i ledningsgruppen eller i interna och externa nätverk. Flera problem lyfts emellertid fram när det gäller utvecklingsinriktat arbete som utförs tillsammans med andra. Vidare uppges utvecklingsinriktat arbete vara ett arbete som kräver reflektion under sammanhängande tid och som resulterar i nya idéer.

En tolkning mot bakgrund av detta avsnitt är att chefsarbetet i första hand är förvaltningsinriktat och i andra hand utvecklingsinriktat. Denna tolkning får stöd i det tidigare avsnittet som exempelvis visade på att chefarbetet främst innebar kontakter med medarbetare (snarare än chefskollegor och GD), innehöll ständiga avbrott (snarare än sammanhängande tid), innebar akuta och dagliga händelser (snarare än framtidsorienterade sådana). Denna tolkning utmanas emellertid i nästföljande avsnitt.

6.3 Det utvecklande samspelet

Chefer beskriver sitt arbete som att de förvaltar verksamheten men önskar att de arbetade med att utveckla den. Hur kommer det sig att cheferna inte ändrar sitt arbetssätt, exempelvis genom att frigöra mer och sammanhängande tid till reflektion? Istället har tidigare beskrivning av chefsarbetet visat att cheferna medvetet söker sig till samspelet med andra och då gärna medarbetare. Detta i sin tur får konsekvenser i form av att chefsarbetet består av ständiga avbrott, varav många på andras initiativ samt att innehållet i chefsarbetet blir inriktat på det som är dagsaktuellt. De väljer inte bort detta, trots att det inte ligger i linje med vad cheferna definierar som utvecklingsorienterat arbete (se avsnitt 6.2.2). Det tycks finnas värden i samspelet som är väl värda att bevara, som man inte är beredd att avstå från. I det följande presenteras några exempel på innehållet i samspelet som kan ge en förståelse för sådana värden.

6.3.1 Förutsättningar för utvecklad förståelse

En tolkning kan vara att samspelet skapar förutsättningar för en utvecklad förståelse av kontexten. I det följande framkommer hur detta sker.

Information är ett centralt tema i detta sammanhang. Kontakterna med andra ger tillgång till information. I exemplet nedan ringer en chef upp en medarbetare som inte deltagit på ett möte tidigare under dagen. Det ursprungliga syftet med kontakten är att informera medarbetaren om vad som

sades på mötet. Exemplet innehåller både uttalanden som chefen gjort under samtalet men också mina noteringar om vad det pratas om:

> Vad var det för kurs då? Vem hade du pratat med då sade du? Ja, det låter märkligt att det är receptionisten som ska göra det. Vilken var det, uj-ja, då vet jag. Han har svårt att förstå det där. Vad är det som gäller framåt, du är sjukskriven till … [Chefen föreslår en träff, lyssnar mest, bekräftar det medarbetaren säger, arbetar samtidigt på datorn (e-post samt sökningar på nätet). Chefen ger också information till medarbetaren om ledningsgruppsmötet, innehåll, datum för nytt möte, vad som beslutades.] (Obs 3)

Det ursprungliga syftet, att vidarebefordra information, var bara en av flera funktioner som detta samtal fick. En annan var den information som chefen fick del av genom samtalet. Information om att medarbetaren planerade för att gå på en kurs, om andra personers förhållningssätt, om när medarbetaren är tillbaka i arbete och så vidare. I samspel med andra personer kan chefen utvinna en mängd informationer. Den typ av information som chefen tillhandahåller på detta vis är främst information med anknytning till den aktuella situationen. Den kan förstås som kontextspecifik, då den säger något om den kontext som omger chefen och i detta fall medarbetaren. Chefen får till exempel veta hur denna medarbetare upplever, tänker och känner kring sin situation, hur andra personer har agerat i en viss situation (receptionisten) och så vidare. All denna information har direkt anknytning till den kontext inom vilken chefen agerar och en tolkning är att den därför kan få betydelse i förhållande till den förståelse chefen redan har av kontexten. Så här säger en chef när han beskriver varför han vill vara med och gå igenom samtliga ärenden som hanteras inom avdelningen:

> Då vet ju jag vad alla sysslar med, då kan man koppla direkt. (Samtal obs 8)

Den kontextspecifika informationen, vetskapen om vad som händer inom ramen för den kontext som omger chefen, är viktig för att kunna koppla ihop med annan information och andra händelser i och utanför organisationen och på så sätt utveckla förståelsen.

I exemplet nedan beskriver en chef hur han får hjälp att komma ihåg saker i det han upplever som ett omfattande informationsflöde:

> Det är ett enormt informationsflöde här, så att som sagt va, ibland blir man påmind av någon om en sak, genom att man ställer en fråga om det. Då är det mycket enkelt att … -Jaha, vad menar du då, jag har inte sett det mailet ännu. -Joo, det här erbjudandet från bla bla bla … hur skall vi göra med

> det. -Ja, jag får kolla på det, och så … Ja, man får hjälp med och komma ihåg grejer helt enkelt. Korsvis liksom mot varandra så här. Ja, man kan kalla det informellt, det är det naturligtvis. Det är kanske oplanerade saker men det är ju otroligt viktigt alltså. Vi dränks ju i information. (Int 1)

Chefen behöver andra för att klara av det informationstryck som existerar. Detta kan förstås som att i samspelet med andra selekteras informationen, som i exemplet ovan genom att något särskilt uppmärksammas i floran av informationer. Detta kan också förstås som att man hjälper varandra att hålla fokus. I exemplet ovan kunde vi se hur medarbetaren uppmärksammar något, i exemplen nedan är det chefen som poängterar och leder samtalet åt ett visst håll:

> [Chefen samtalar med en av sina direkt underställda chefsmedarbetare om en IT-organisation som är under uppbyggnad. Det gäller rekrytering av personal till organisationen. Under samtalet lyfter chefen fram syftet med arbetet och poängterar att:] vi måste se att X [den här regionen] … vi är en gemensam organisation. [Medarbetaren däremot talar genomgående i termer av vår region och vårt arbete.] (Obs 4)

> [En medarbetare ber chefen att läsa igenom ett dokument och kommentera. Chefen ger följande kommentar:] Tror inte vi kan skriva så på grund av att uppdraget är inte … utan … (Obs 4)

I det dagliga samtalet sker fortlöpande en bestämning av vad som är viktigt, vad som ska fokuseras. I fallen ovan talar chefen för ett mer organisationsövergripande förhållningssätt till arbetet. Ett annat exempel hämtas från en chef som beskriver hur han förbereder ett avdelningsmöte:

> Jag vill gärna vara förberedd på så sätt att jag vet vad jag vill diskutera, vad jag vill att diskussionen ska handla om, vad som är viktigt. Jag kommer att använda mötet för att förankra direktionens beslut. (Samtal obs 1)

Samtalet blir ett tillfälle att försöka påverka andra personer att fokusera på vissa aspekter. Ibland är detta ett medvetet agerande från chefens sida som i fallet närmast ovan. Att selektera och fokusera i informationsmängden skulle också kunna beskrivas som att skapa mening kring det som sker. Detta sker hela tiden i samtalen mellan chefen och andra parter, ibland på chefens initiativ, ibland på andras initiativ.

I samspelet finns således möjligheter att utveckla förståelsen genom association (att koppla till annat som pågår), repetition (att hjälpa varandra att

hålla i minnet), selektion (att uppmärksamma varandra på information, aktiviteter) samt genom fokusering (en bestämning av vad som är viktigt).

I detta avsnitt framförs således att chefsarbetet innebär goda förutsättningar för, i detta fall chefen, att utveckla sin förståelse av den kontext i vilken hon/han ingår. I det följande nyanseras emellertid detta genom att skilja mellan olika arenor för förståelseutveckling, formella och informella.

Efter ett ledningsgruppsmöte med avdelningschefen och samtliga gruppchefer framkommer följande på frågan om vad som var ny information för chefen vid mötet:

> Det är samma åsikter som kommer upp, samma person som säger samma saker. Nej, det är mer viktigt för medarbetarna. (Samtal obs 1)

Det som framkommer vid mötet är sådan information som chefen redan känner till. Han vet redan innan mötet var olika personer står i olika frågor och hur de kommer att ställa sig till nya och gamla förhållanden som diskuteras. Det är information som delgivits chefen vid sidan om de formella tillställningarna. På ett formellt möte angående en ny organisation gör chefen följande inlägg som ger en indikation på det informellas betydelse för förståelseutvecklingen:

> Jag talade med X i korridoren igår så han är på det klara med vad som gäller. (Obs 2)

Pratet i korridoren har inte bara givit att chefen vet att medarbetaren vet vad som gäller. En tolkning är att detta samtal också handlat om att chefen har kunnat klargöra medarbetarens inställning och åsikter i frågan (se första citatet i detta avsnitt). Information delges chefen och förståelsen utvecklas på detta sätt i förtroliga, spontana samtal mellan, i detta fall, chef och medarbetare. Dessa samtal kan ske i allt från korta meningsutbyten till längre samtal vid exempelvis kafferasten, lunchrummet, i korridoren, på resan, på fritiden.

I nedanstående avsnitt utvidgas detta resonemang till att gälla också utveckling av chefers handlingar.

6.3.2 Förutsättningar för idéutveckling och handlingsimpulser

De aspekter av samspelet som ovan presenterats har tolkats som att de skapar förutsättningar för utvecklad förståelse av den kontext som omger chefen. I det dagliga arbetet skapas åter och återigen förutsättningar för utvecklad för-

ståelse. Den utvecklade förståelsen får i sin tur konsekvenser i form av idéutveckling och handlingsimpulser.

Det är i samspelet som personliga tankar, erfarenheter, åsikter blir till idéer med potential att utvecklas till gemensamma erfarenheter. Vid ett ledningsgruppsmöte händer följande:

> [En av medarbetarna berättar om en chef som låtit sina medarbetare sätta sina egna löner och som blev förvånad över att det stämde så väl med det som han planerat. Chefen nappar på idén och ber samtliga medarbetare att ha satt egna löner till nästa möte.] (Obs 3)

Chefen antog direkt idén som framfördes av medarbetaren. På frågan om vad det var med idén som tilltalade chefen angavs följande:

> Att de själva [medarbetaren] förde fram den som en god idé. (Samtal obs 3)

I samspelet berättar man saker för varandra, sådant man funderar över, varit med om, sådant man har åsikter om. För chefen är detta en ”guldgruva”. Här finns uppslag till idéer inför framtiden. Så här säger en chef på frågan om var framtiden formas:

> Medarbetare efterfrågar visioner men jag ställer hellre frågor till medarbetarna för att få fram idéer om framtiden. (Samtal obs 4)

Visioner om framtiden formas således inte endast ur en enskild persons tankeverksamhet utan kan också vara sprungna ur samtal med olika personer, i detta exempel med medarbetarna. Det är när man delger varandra sina olika erfarenheter, tankar och åsikter som idéer formas.

Detta kan också tolkas som att samspelet ger upphov till handlingsimpulser. Chefen agerar mot bakgrund av att någon sagt eller gjort något. Det är i samspelet med andra som förutsättningar skapas för handlande. Uttalandet nedan ger uttryck för att relationer är en förutsättning för att ”det blir nå’t”:

> Ja, alla relationer är viktiga. Man har inte råd att ha dåliga relationer med nå’n, det är faktiskt sant. Och det, kanske man inte tror, man tror att myndigheter klarar sig ändå. Vi har en gammal myndighetsstämpel men det går ju inte, utan man måste ha bra relationer med … ja, andra myndigheter, departement, med företrädare för X och X, man måste ha bra relationer med rubbet. [För att kunna ha ett samarbete?] Ja, just det, att kunna ha ett samarbete och också det att det blir nå’t. (Int 12)

I detta fall talas det dessutom inte om vilka relationer som helst, utan det är de goda relationerna som poängteras. Under rubriken 6:5 behandlas detta vidare.

Samspelets möjligheter att ge ständiga förutsättningar för cheferna att utveckla sin förståelse och att utveckla idéer och handlingar kan också förstås ur ett mer generellt utvecklingsperspektiv. Samspelet gör i och med detta att saker och ting inte stannar upp utan går vidare. Detta återspeglas i chefsarbetet på det viset att de aktiviteter som chefer ägnar sig åt hänger samman. De är inte fragmenterade, det vill säga isolerade händelser med liten eller ingen koppling alls till övriga aktiviteter. Aktiviteterna är istället tätt sammanflätade med varandra och det går inte att fastställa någon egentlig början eller slut av aktiviteterna. Det ena leder till det andra som i ett ständigt pågående.

Utvecklingsorienterat arbete kan mot bakgrund av ovanstående förstås som att bygga på och ligger nära det som redan existerar och att sådant tänkande utvecklas i samspel med andra aktörer:

> Ja, för mig är det bara och snacka med folk. Ja, läsa saker också. Jag tror inte jag kommer på några som helst nya idéer, men däremot så kan man komma på varianter på saker och ting man har hittat på. Och ofta är det genom att prata med folk som jag hittar på den där varianten som kanske fungerar och är bra. (Int 23)

Dessa aktörer behöver dessutom nödvändigtvis inte vara chefskollegiet utan även andra personer så som medarbetare, vänner och andra externa kontakter. Om det är genom samspel med andra som utveckling kommer till så skulle det vara en förklaring till varför chefsarbetet består av samspel med andra före enskilt arbete.

6.3.3 Sammanfattande analys

Det centrala samspelet i chefers arbete har i detta avsnitt tolkats som att utgöra förutsättningar för chefers förståelseutveckling. Detta kan också förstås som en form av lärande i, av och om den kontext inom vilken cheferna verkar. Förståelsen kan utvecklas genom att samspelet erbjuder i stor omfattning kontextuell information. När denna hanteras mellan chef och annan aktör ges förutsättningar för aktörerna, i detta fall chefen, att associera till annat som pågår, repetera och på så sätt hålla i minnet vad som försiggår, att välja ut och uppmärksamma på viss information samt att fokusera genom att bestämma vad som är viktigt.

Chefsarbetet innehåller på detta sätt goda förutsättningar för förståelseutveckling. Förutsättningarna kan emellertid se olika ut på olika arenor. En

tolkning är att chefer har större förutsättningar att utveckla sin förståelse på informella arenor. Mot bakgrund av detta är det förståeligt att chefer i första hand uppfattar de informella mötena som givande och att de uppger att de försöker dra ned på de formella mötena till förmån för de informella.

I samspelet med andra aktörer finns också förutsättningar för utveckling, i avsnittet beskrivet som möjligheter att utveckla idéer och skapa handlingsimpulser. Chefsarbetets sammanhängande karaktär med avseende på hur olika aktiviteter är sammanlänkade med varandra och leder vidare kan förstås som ett exempel på detta i vardagsarbetet.

Mot bakgrund av dessa förutsättningar i chefsarbetet kan utvecklingsarbete förstås som att det sker spontant och kontinuerligt i det dagliga arbetet, i samspel med många olika aktörer, samt att resultatet av utveckling kan vara en vidareutveckling av något redan befintligt.

En sådan förståelse av utvecklingsarbete kan jämföras med avsnittet ovan där innehållet i chefers arbete beskrevs (6.2). Där framträdde en delvis annan bild av utvecklingsorienterat arbete. Olika tolkningar av chefsarbetet kan göras mot bakgrund av de olika bilderna av utvecklingsorienterat arbete. Mot bakgrund av den bild som framträdde i avsnitt 6.2 kan chefsarbetet uppfattas som förvaltningsorienterat. Denna tolkning bygger då på föreställningar om att utveckling kommer till vid speciellt avsatta tillfällen, i lugn och ro och i enskildhet, i den mån det sker tillsammans med andra handlar det om chefskollegiet och GD samt att de antar formen av nya idéer. Detta överensstämmer ej med chefsarbetets karaktär och därmed tolkas arbetet som förvaltningsorienterat. Mot bakgrund av den bild av utvecklingsorienterat arbete som framkommit i detta avsnitt kan chefsarbetet uppfattas som mer utvecklingsorienterat. Detta sätt att beskriva utveckling på överensstämmer i hög grad med chefsarbetets karaktär.

6.4 Handlingsutrymme och val

Tidigare i kapitlet har chefsarbetet beskrivits mot bakgrund av typiska karakteristika, samt hur dessa kan uppfattas och tolkas. I detta avsnitt är ambitionen att beskriva chefernas handlingsutrymme och särskilt fokusera hur de väljer i arbetet.

Chefens dagliga tillvaro är fylld av aktiviteter, kontakter, och informationer. I en av chefernas arbetsrum fanns en tavla med texten ”att behärska ordning är trivialt, mästaren behärskar kaos”. Hur orienterar sig cheferna i den smått kaotiska värld (i termer av interaktions, informations-, och variationstryck) som beskrivits ovan? Hur kan man förstå de handlingar som utförs, finns det några ramar och vilka är ramarna i så fall? Ovan har vi sett

hur detta ”tryck” hanteras genom förståelseutveckling och utveckling av idéer och handlingsimpulser. Detta sker emellertid inom vissa ramar.

Det som registrerats som chefsarbete i tidigare avsnitt tycks inte vara resultatet av slumpmässiga processer. Arbetet kan inte heller förstås enbart med utgångspunkt i yttre tvingande krafter, även om sådana också förekommer. I samtalet nedan ställs frågan om var chefen uppfattar att handlingsutrymmet finns. Denna fråga ställs mot bakgrund av att chefen berättat om myndighetens förhållandevis detaljerade politiska riktlinjer:

> Det [handlingsutrymmet] får man skapa sig. [Hur då?] Det finns i huvudet. Ibland finns det möjlighet att tolka, att hitta former för handling. Andra riktlinjer är så precisa att man är bakbunden. (Samtal obs 6)

Cheferna erfar ett handlingsutrymme och ur det konstaterandet framträder ett arbete som handlar om ständiga val. Det som kan registreras som chefsarbete framstår till stor del vara resultatet av medvetna eller omedvetna selekterings- och prioriteringsprocesser. Hur ser då dessa processer ut? Det dagliga arbetet är fyllt av valsituationer i allt från det lilla till det stora. Dessa situationer är så inflätade i arbetet att det är svårt att upptäcka dem. Vid en första anblick kan det dessutom se ut som om de sker tämligen slumpmässig det vill säga utan några tydliga ramar som avgör valet. Att det kan uppfattas på detta sätt kan ha att göra med att varken valen i sig eller ramarna vanligen görs explicita. De sker ofta omedelbart i samband med en händelse.

6.4.1 Formella ramar

En vanligt förekommande uppfattning om ramarna för handling i arbetslivet är att det uteslutande handlar om de formella förutsättningar som finns i en verksamhet, exempelvis lagar, regler, mål, resurser och så vidare. Denna uppfattning återkommer i citatet nedan:

> I direktionen är det ekonomin som är i huvudfokus. Den slutgiltiga siffran säger allt om det de gör, de prioriteringar du gjort. Beror också på var vi är under året. (Samtal obs 2)

Ekonomiska resurser är en betydelsefull ram. Detta framkommer också i nedanstående citat som beskriver hur prioriteringar görs i den mängd av inbjudningar till olika aktiviteter som chefen mottar:

> Jag går igenom alla inbjudningar på avdelningsmöten. Ett möte är viktigt om vi kan definiera det som vår fråga, sådant som vi har resurser till. (Samtal obs 6)

De formella ramarna har viss betydelse. Nedan anger en chef vilka faktorer som har avgörande betydelse för hur chefsuppgiften definieras:

> Det är generaldirektören och det uppdrag jag får. Sedan är arbetet situationsanpassat. (Samtal obs 3)

Ovanstående chef ger uttryck för de formella ramarnas betydelse och begränsning för formeringen av chefsarbetet. Samtidigt framkommer det också att det finns andra faktorer att ta hänsyn till, i ovanstående citat uttryckt som att arbetet också är situationsanpassat. Det finns ett visst handlingsutrymme, trots de formella ramarna.

De formella ramarna utgör inte de enda och ibland inte heller de formgivande för arbetet. I det följande uppmärksammas några andra ramar som framträder som formerande för de val och prioriteringar man gör och således för hur chefsarbetet kommer att se ut.

6.4.2 Nyheter och avvikelser i nutid

Ett annat exempel är hämtat från ytterligare ett beslutsärende. Representanter från en verksamhet är på besök för att diskutera finansiering. Man har först träffat både GD och chefen i fråga, där får man emellertid inget stöd för sitt finansieringsförslag. Senare under dagen begär man att få träffa bara chefen. Man vill uttrycka sitt missnöje över beslutet. Efterhand förändras chefens inställning och mötet slutar i att finansieringsförslaget får stöd. På frågan om hur det kommer sig att det blev just detta beslut svarar chefen:

> När man har detta att jämföra med blir det enkelt att fatta beslut i annat ärende. (Samtal obs 6)

I detta fall avgjordes beslutet i förhållande till andra ärenden som chefen hade att hantera. Prioriteringar och beslut görs ofta mot bakgrund av vad som för stunden händer i organisationen. Det illustreras också tydligt av nedanstående chef. På frågan om varför chefen tackar ja till en viss inbjudan erhålles följande svar:

> Detta ligger i tiden och berör oss just nu. (Samtal obs 2)

Nutidsorienteringen framträder också i det att chefer intresserar sig för nyheter och avvikelser. Följande svar fås på frågan om vilka aktiviteter som prioriteras:

> Sådana som är nya, i uppstartsfasen, sådana som håller på att formas. (Samtal obs 2)

Också avvikande händelser prioriteras och triggar handling:

> Jag saknar en enhets siffror, tänker kontakta honom. Jag ser dessutom att en enhets siffror tycks vara väl optimistiska. (Samtal obs 1)

Vad som uppfattas som nytt och avvikande avgörs mot bakgrund av ett nuläge. Utgångspunkten för prioriteringar, beslut, handling är nuläget och den rådande situationen.

6.4.3 Arbetsliv och privatliv

Nedanstående pekar på en annan mycket stark ram för prioriteringar, beslut och handling:

> [En medarbetare söker upp chefen för att informera om mötestider och en tillhörande resa. Chefen noterar mötestider, ställer praktiska frågor om resor, priser och tider, innehåll och så vidare. Chefen ser trött ut, suckar, bläddrar i papper.] (Obs 6)

Detta kan uppfattas som om att chefen inte är särskilt intresserad av att delta i detta möte. Han bokar också av det vid ett senare tillfälle och då framkommer följande:

> Anledningen till att jag inte ville åka till X var att jag lovat min son att gå på fotbollsmatch. (Samtal obs 6)

Att privatliv och arbetsliv är integrerat lyfts ofta fram i olika sammanhang. Främst då i termer av att privatlivet trängs undan av arbetet. Här framkommer emellertid en annan bild där privatlivet fungerar formerande för arbetet:

> Jag tänker inte gå på mötet med X på grund av att jag ska bli farfar, de bor i X och jag ska därför åka dit. (Samtal obs 2)

Vad chefer gör i sitt dagliga arbete kan således också vara avhängigt den privata sfären. Nedanstående citat säger också något om styrkan i dessa ramar:

> Egna barn går före de flesta mötena. (Samtal obs 6)

Slutligen, saker och ting vägs mot varandra och prioriteras i förhållande till rådande omständigheter av ett allt vidare slag än endast de arbetsbestämda formella ramarna.

6.4.4 Emotionellt laddade händelser

Ytterligare en sådan ram har att göra med de emotioner som följer med arbetet. En chef får vid arbetsdagens början ett telefonsamtal från en person som vidhåller att ett löfte från chefen inte infriats:

> Jag fick en riktig utskällning, jag blev lite osäker va, det blir man ju, men när jag sedan tänker igenom vad jag sagt så, han har ju inte rätt. (Samtal obs 6)

Strax innan dagen avslutades fick chefen svara på frågan om det var något särskilt av det som hänt under dagen som fastnat hos honom. Han svarade då att det var just denna händelse som fastnat. Min tolkning är att chefen under hela dagen bar med sig de känslor av obehag som denna incident framkallade.

Särskilt känsliga situationer i arbetet är beslut som måste fattas och som påverkar medarbetare negativt. Nedanstående chef säger så här när vi samtalar om obekväma situationer i arbetet:

> Enskilda personer som man har en relation till är mycket jobbigt. När jag vet att det [ett beslut] påverkar den här personen så pass mycket. Det handlar om att det är känslomässigt jobbigt. (Int 2)

En annan incident utspelar sig vid ett möte där bland annat två högre chefer deltar. Följande anteckningar gjordes vid mötet:

> [Mötet sker i en avslappnad anda med undantag för att det är något spänt mellan de två cheferna, de har olika åsikter om projektet. Det syns exempelvis i hur de intresserar sig för olika aspekter av projektet.] (Obs 1)

En av cheferna framhåller vid ett senare tillfälle att det är stor skillnad i hur de två arbetar. Det stärker min tolkning av att det finns en spänning mellan dem som ovan kommer till uttryck i att man driver olika frågor inom ramen för projektet.

Med chefsarbetet följer en ström av känslor, en del starka som etsar sig fast under en längre period, andra mindre starka men ändå märkbara som förändringar i känslotillståndet hos chefen själv. Detta är inget cheferna gärna talar om eller ger uttryck för. Man kan ändå mot bakgrund av vad som

redovisats i detta avsnitt förstå att känslor spelar en stor roll. Det kan också vara så att chefer agerar mot bakgrund av en förståelse för andras känslotillstånd:

> X är tufft åtgången av mediahändelser. Jag vill ringa och höra hur han mår och stötta. (Samtal obs 3)

Chefen känner till att en medarbetare känslomässigt är instabil och väljer därför att agera, ta kontakt med denne för att erbjuda stöd. Också på detta sätt får känslor betydelse som en ram mot vilken chefer orienterar sig i tillvaron.

6.4.5 Personkännedom

Det har tidigare i kapitlet framkommit att chefer ägnar i stort sett all sin tid till att samspela med andra personer. Mot bakgrund av detta är innehållet i följande avsnitt förståeligt. Det talas här om hur kunskapen om de personer man samspelar med utgör en ram för chefsarbetet.

I det följande beskrivs ett avdelningsmöte där chefen, medarbetarna samt GD deltog:

> [Mötet inleds med att chefen frågar vem som skall leda mötet. GD föreslår att chefen själv gör detta. Han gör en kort inledning och överlämnar sedan till en handläggare att redogöra för ämnet i fråga. Handläggaren börjar sin redogörelse men blir snart avbruten av GD som tycker sig behöva läsa in sig på underlaget först. GD läser och börjar sedan ställa frågor. GD hämtar regleringsbrevet för att läsa upp delar av det med anledning av ämnet i fråga. Handläggaren förklarar en hel del detaljer som GD inte känner till. Övriga deltagare är passiva. När GD blivit informerad och tagit ställning följer en argumentation om vissa inriktningar. Övriga deltagare aktiveras nu i diskussionen. Chefen gör nu följande inlägg i diskussionen:] Det som är viktigt här är …, Vi har information nu, så att nu kan vi gå vidare …, Vi jobbar med detta nu och bokar in ett nytt möte om två veckor …, Ska vi lämna den punkten … (Obs 6)

Det är uppenbart att chefen vid denna diskussionspunkt i dagordningen var angelägen om att komma vidare. Han försökte avbryta diskussionen och leda den över på nästkommande punkt. Vad var det som hände? På frågan om varför det verkade som om chefen ville lämna frågan efter ett tag svarar denne:

> Jag har jobbat med GD i två och en halv månad. Man märker när man inte kommer att komma vidare. (Samtal obs 6)

Chefen väljer att försöka avbryta diskussionen mot bakgrund av en uppfattning om hur GD fungerar, kunskap han tillförskaffat sig under de två och en halv månad som de arbetat tillsammans. Bakom utsagan ”man märker när man inte …” döljer sig erfarenhetsmässiga kunskaper. En definition av situationen med hjälp av erfarenhetsvunnen kunskap utgör ramen för handlandet som i sin tur kommer till uttryck i ett försök att avbryta diskussionen. Det finns en mängd liknande exempel i intervjuerna och observationerna:

> Det ena är när jag ska göra något strategiskt vägval som ofta bygger på känsla. (Int 30)

> Alltså, jag har ingen systematik [för att hitta chefsämnen]. Jag bara känner, det stämmer. (Int 31)

Ofta används termer som att man märker och man känner istället för att beskriva den bakomliggande kunskapen och tala om att man vet. Det kan vara ett uttryck för att den kunskapsutvecklingsprocess som ligger bakom känslan är outtalad. Man kan inte riktigt redogöra för vad det är för kunskap man använder eller hur man tillförskaffat sig den.

I många fall handlar det om kunskap om chefskollegor, medarbetare, GD och så vidare, som man använder för att agera i olika situationer:

> Integritet, det är noga att man inte klampar in i den. Det ser olika ut för olika personer. (Samtal obs 2)

Denna chef talar om integritet som en viktig faktor att ta hänsyn till. Dels ger detta uttryck för att han skaffat sig kunskap om att integritet är viktigt. Han säger också att den ser olika ut för olika personer. Han vet hur olika personer i hans närhet fungerar när det gäller integritet och denna kunskap utgör ramen för hans handlande och förhållningssätt till olika människor.

Ytterligare ett exempel visar på hur chefen i samtalet med närmast underställda chef poängterar behovet av kunskap om framtida samspelare. Samtalet gäller rekrytering till en ny organisation. Chefen gör följande inlägg i diskussionen:

> Vi bör kolla med systemansvariga om vad detta är för personer och inte bestämma allt själva, de vet ju hur dessa fungerar i jobbet. (Obs 4)

> Det gäller att vi plockar fram personer som ni vill använda och som kan fungera regionalt, därför behöver vi kommunikation med andra. Finns det någon annan vi bör tala med? (Obs 4)

> (Chefen) Ska vi kontakta X? (Underställd chef) Nja, jag vet ju vad det är för person men visst … (Chefen) Men ändå, för att vi måste ju ha motiv för vad vi gör. (Obs 4)

Chefen är uppenbart intresserad av att få in mer information om personerna som är aktuella för de olika positionerna. Ett alternativ skulle ha varit att nöja sig med den egna och medarbetarens redan existerande erfarenheter och kunskaper. Kunskaper om andra aktörer är en viktig dimension i chefsarbetet. De prioriteringar och val chefen gör har att göra även med denna dimension.

6.4.6 Sammanfattande analys

Chefsarbetet har i detta avsnitt beskrivits som innehållande olika ramar vilka kan utgöra utgångspunkt för de val och prioriteringar som chefen dagligen gör i sin vardag. De formella ramarna (exempel resurser, regler och lagar) är de som vanligen anges som formerande för chefsarbetet. Det finns emellertid andra ramar. En sådan är nutidsorienterad till sin karaktär. Chefer väljer mot bakgrund av vad som är aktuellt för tillfället. En annan gäller privatlivet. Denna ram beskrivs som mycket betydelsefull. Ytterligare en ram har att göra med emotionellt laddade händelser. Chefer tar också hänsyn till känslor i sitt arbete. Slutligen har personkännedom definierats som en betydelsefull ram. Chefer väljer mot bakgrund av vetskap om olika aktörer i chefens kontext.

De formella ramarna är vanligt förekommande då chefsarbete beskrivs i litteraturen. De kan förstås som att tillhöra en allmänt accepterad bild av chefsarbetet. De övriga ramarna som beskrivits i detta avsnitt uppmärksammas däremot inte i särskilt hög grad, de tillhör så att säga inte den gängse bilden av chefsarbete. Dessutom kan de förstås som att motsäga en gängse bild som förespråkar framtidsorientering före nutidsorientering, starka gränser mellan arbetsliv och privatliv där det är accepterat att tala om att arbetslivet inkräktar på privatlivet men inte tvärtom, logiskt och sakligt innehåll snarare än emotionellt innehåll i arbetet samt distans mellan chef och andra aktörer samt föreställningen om att det är möjligt att skilja mellan sak och person där det förstnämna är viktigare för arbetet än det sistnämnda. De två sistnämnda föreställningarna om distans och sak/person gör att personkännedom får liten betydelse för chefsarbetet i den gängse bilden.

Dessa mindre uppmärksammade ramar i chefsarbetet framträdde först i observationsstudien. Chefer pratade dessutom sällan om dem på eget initiativ. Detta kan tala för att de inte tillhör den gängse bilden av chefsarbete.

Det som beskrivits som ramar i detta avsnitt kan också till viss del förstås som kunskaper om olika dimensioner av arbetet. För att de skall utgöra ramar krävs så att säga kännedom om dem och vad de betyder i det aktuella sammanhanget. En tolkning är att i situationer där chefen gör val och priorite-

ringar aktiveras en mängd kunskaper om många olika dimensioner i den aktuella kontexten.

6.5 Olika typer av chefsarbete

I inledningen till detta kapitel redogjordes för en bild av chefsarbetet som beskrevs vara förhållandevis enkel att få syn på. I de efterföljande avsnitten visas att arbetet är så mycket mer och ibland något helt annat än detta. För att ytterligare illustrera detta presenteras nedan en tolkning av data som framträtt vid undersökning av var, hur och när chefen hanterade olika aktuella frågor. Särskilt en chefs arbete med kvalitetsfrågor illustrerar detta på ett tydligt sätt och får ligga till grund för nedanstående resonemang. Två dimensioner av arbetet framträder, en *explicit* och en *implicit*, med avseende på hur framträdande arbetet är i organisationen.

6.5.1 Explicit arbete

Den ena dimensionen är av sådan art att den i hög grad är ”synlig” för aktörer runt om chefen, såsom exempelvis medarbetare, kollegor, överordnade. Denna typ av arbete benämns här explicit arbete. Chefen deltar i olika formella situationer där en aktuell fråga behandlas (i det exempel som presenteras här gäller det kvalitetsfrågor). Det kan exempelvis handla om styrgruppsmöten, ledningsgruppsmöten, utbildnings- och informationsinsatser. Chefen deltar också i uppgifter av typen att organisera för revisioner och att definiera nya arbetsuppgifter. För det mesta handlar dessa möten/uppgifter om att stämma av så att arbetet inom en viss fråga framskridit i enlighet med en på förhand uppställd plan. I flera formella situationer fungerar chefen också som informatör. Hon/han informerar andra om nyheter, problem och utveckling som rör frågan. Det kan också vara så att chefen först och främst fyller en symbolisk roll vid dessa tillfällen. Deltagandet ger status åt de formella situationerna. Ibland leds dessa olika formella situationer av chefen, ibland inte. I och med att dessa aktiviteter är synliga i organisationen är de också möjliga att mäta. De återkommer uppräknade i exempelvis handlingsplaner och utvärderingar som uttryck för kommande eller redan vidtagna åtgärder. Vidare kan denna typ av aktiviteter karakteriseras som *formella*, det handlar om av chefen eller andra initierade och planerade tillfällen. De kan också sägas vara *generella* i det att de oftast omfattar många personer samtidigt. En utbildningsinsats vänder sig exempelvis vanligen till många medarbetare på en gång. Aktiviteterna kan vidare sägas ha en extraordinär karaktär eftersom de genomförs vid från arbetet i övrigt avskilda tillfällen. Vid ett ledningsgruppsmöte säger en medarbetare så här då han får veta att mötet kommer att avslutas tidigare än planerat:

> Då får vi lite tid över för att jobba då. (Obs 4)

Mötet uppfattas som något som ligger utöver det dagliga arbetet, något *extraordinärt* som man gör för att sedan kan gå tillbaka till det ”verkliga” arbetet. Ett annat citat får visa på ytterligare ett kännetecken för denna typ av synliga aktiviteter. Så här säger en medarbetare då chefen informerar om ett nytt dokumenthanteringssystem inom ramen för det pågående kvalitetsarbetet inom organisationen:

> Det blir ju bara en massa administrativt skit. (Obs 1)

Av sammanhanget kan man förstå denna medarbetares uttalande som att det nya systemet endast kommer innebära merarbete, och dessutom ett förhållandevis oviktig och ointressant sådant. Chefen talade innan detta möte om vikten av att förmedla i detta fall uppfattningen om kvalitetsarbetets betydelse för produktionen i organisationen. Det var viktigt för honom att på förhand ha tänkt igenom vad som var viktigt och vad han ville förmedla till medarbetarna. Trots detta väl genomtänkta arbetssätt uppstår uppfattningar hos medarbetarna som inte stämmer överens med vad chefen vill förmedla. En tolkning är att dessa formella aktiviteter får karaktären av *”top-down”* styrning. De uppfattas av medarbetarna som något som kommer uppifrån. De bärande idéerna med kvalitetsarbetet förblir marginaliserade, istället mottas informationen i förhållandet till vad det faktiskt kommer att innebära för medarbetarna nu i deras vardag, det vill säga merarbete.

En tolkning kan också göras av hur chefen påverkar (försöker påverka) andra i detta explicita arbete. Det har ovan framkommit att det kan handla om att använda information (exempelvis genom att delta i informationsinsatser), att utöva kontroll (exempelvis genom att organisera revisioner) samt att använda sig av symbolik (exempelvis genom att ge status åt någon aktivitet genom deltagande).

6.5.2 Implicit arbete

Chefsarbete innebär emellertid andra aktiviteter än de som redogjorts för ovan. Dessa har definierats som implicita eftersom de inte är officiellt tillgängliga på samma sätt som aktiviteterna ovan. Det är aktiviteter som är mindre synliga därför att de sker då chefen arbetar enskilt, därför att de sker integrerat med annat arbete vilket gör att det är svårt att definiera dem som tillhörande en viss kategori frågor och/eller slutligen därför att de inte hör till den gängse bilden av chefsarbete. Det är ett arbete som på grund av sin ”osynlighet” också är svårt att mäta. Vad kan det då vara för typ av arbete

som på detta vis sker tämligen obemärkt? I delar av samtalet som redovisas nedan får vi en idé om vad det skulle kunna vara:

> Det är viktigt att vara engagerad i kvalitetsarbetet själv som chef samt att engagera medarbetare … de enheter som det gått bra för de har engagerade chefer, de gör det som en del av arbetet. [Vad menar du när du säger att det är viktigt med engagemang?] Att man tar upp ämnet till diskussion, att man är insatt, har tagit till sig kunskap och översatt den till den egna verksamheten, att man ägnar tid till att förklara för medarbetare. (Samtal obs 1)

Till skillnad från det explicita arbetet, är detta ett arbete som är integrerat i annat arbete. Ovan uttrycks detta som att ”de gör det som en del av arbetet”. Detta innebär att arbetet sker närhelst det finns tillfälle, inte endast vid formella och planerade tillfällen. Samtalet ovan gömmer flera aktiviteter som chefer ägnar sin tid åt. Exempelvis talar chefen om att vara insatt och ta till sig kunskap och översätta till den egna verksamheten. Chefen läser litteratur kring den aktuella frågan och bildar sig en uppfattning i förhållande till den kontext som omger chefen. Chefen talar också om att ta upp ämnet till diskussion och att förklara för medarbetare. I nedanstående citat framkommer något liknande:

> Man ägnar tid åt sådant där man ser att det ej fungerar exempelvis ifrågasätter jag och provocerar produktionen där jag ser att det finns kvalitetsbrister. (Samtal obs 1)

Han säger att ”man ägnar tid å sådant där man ser att det ej fungerar”. I samband med att en medarbetare spontant kommer in och efterfrågar chefens stöd i en fråga som rör det operativa arbetet så lyfter chefen fram kvalitetsfrågorna. Detta sker implicit, det vill säga han talar inte alltid om dem som kvalitetsfrågor utan det är de bärande idéerna med kvalitetsarbete som används i samtalet med medarbetaren, som exempelvis argument, åtgärdsförslag, ifrågasättande. I samtalet ovan säger chefen också att han ifrågasätter och provocerar. Chefen bidrar aktivt till förbättringar av det konkreta arbetet. Han hjälper till att uppmärksamma brister i det dagliga arbetet genom att ställa frågor som kräver reflektion.

Samma chef berättar vidare om hur han knutit en särskild medarbetare till kvalitetsfrågorna för att fungera som ambassadör på avdelningen. På min fråga om varför chefen valt just denna person svarar han:

> Han är engagerad. Jag såg att han skulle vara lämplig. Jag har sett hur han har hanterat andra frågor. Han är ordningsam, strukturerad, kvalitetsarbete handlar om ordning, struktur. (Samtal obs 1)

Chefen uppmuntrar en person till att arbeta med kvalitetsfrågor genom att erbjuda denne ett särskilt ansvar i kvalitetsfrågorna.

Vid ett ledningsmöte med anknytning till kvalitetsarbetet ger chefen uttryck för att det är viktigt att högsta ledningen revideras. Efter mötets slut svarar han på frågan hur han tänkte kring detta?

> Högsta ledningen måste vara engagerad för trovärdigheten i arbetet. (Samtal obs 1)

Chefen arbetar aktivt för att ledningen skall agera på samma premisser som andra i organisationen, det vill säga för fram denna ståndpunkt bland ledningsgruppsmedlemmar i formella och informella fora. Sammanfattningsvis kan det implicita chefsarbetet bestå av exempelvis inläsning av litteratur, uppmuntran till engagemang, informella diskussioner, bidrag till reflektion samt arbete med sig själv som förebild.

Detta arbete kan förstås som att vara ett *informellt* arbete på så sätt att det oftast sker genom *spontana* kontakter utanför de planerade mötena. Det är ett arbete som sker i det nät av relationer som utgör chefens kontext. Det är *integrerat* i arbetet på så sätt att frågorna lyftes fram i en vardaglig kontakt, det sker ofta på *efterfrågan* av chefsstöd från exempelvis medarbetare och det är ofta *personligt* det vill säga det sker genom att chefen vänder sig till en eller några få personer åt gången.

En tolkning av hur chefen påverkar (försöker påverka) andra i det implicita arbetet är att chefen använder sig av förtroende och uppmuntran (exemplet med medarbetaren som erbjöds ansvar i kvalitetsfrågor), av ifrågasättande (exemplet där chefen ställer frågor, kommenterar på ett sätt som kräver reflektion) samt av förebilder (exemplet där chefen agerar för att även ledningsgruppen skall arbeta med kvalitetsfrågor).

6.5.3 Sammanfattande analys

En jämförelse mellan de olika typerna av arbete, explicit och implicit, som de beskrivits ovan, visar att de skiljer sig åt vad gäller typen av aktiviteter som chefen ägnar sig åt, karaktären på arbetet samt hur chefer påverkar (försöker påverka) andra. Ytterligare jämförelser som kan göras har att göra med den tid av total arbetstid som cheferna ägnar respektive typ av arbete. Det talas om det explicita arbetet som enormt tidskrävande. Frågar man cheferna om vad de gör berättar de främst om olika formella tillställningar. I observations-

studien framgår emellertid att det implicita arbetet också ägnades mycket tid, ibland mer tid än det explicita. Detta kan emellertid tänkas variera över tid.

I avsnitt 6.3.1 fördes en tolkning fram som innebar att de informella mötena kan vara mer viktiga för chefers förståelseutveckling. Det implicita arbetet kan sägas bestå av i hög grad informella möten (spontana, oplanerade). En försiktig tolkning kan då vara att det implicita arbetet i högre grad än det explicita innebär möjligheter för chefer att utveckla sin förståelse. I det explicita arbetet fanns vidare exempel på att chefer hade svårt att påverka medarbetare i önskad riktning (exemplet med medarbetares kommentarer, se också citat s 93 om hur nytänkande antas spridas i organisationen). Möjligen kan det implicita arbetet också ge bättre påverkansmöjligheter för chefen. Ledarskapet som en lär- och påverkansprocess blir med en sådan tolkning en mer central dimension i det implicita arbetet än i det explicita. En alternativ tolkning är att se de olika typerna av arbeten som beroende av varandra. De uppfattas då inte som separata delar utan som sammanflätade, så som det exempelvis beskrivs i avsnitt 6.1.1 när det gäller planerade och oplanerade möten.

De likheter eller mönster i chefsarbetet som presenterats i detta kapitel kommer att hanteras på ett lite annorlunda sätt i nästkommande kapitel. Kan dessa mönster utan att förlora sitt generella beskrivningsvärde ändå innehålla viss variation såtillvida att det går att utläsa några skillnader mellan och inom myndigheter?

7 Chefsarbete och ledarskap i olika myndigheter

De resultat som presenterats i de två föregående kapitlen beskriver likheter i chefsarbete och föreställningar om ledarskap över de åtta fallen. I detta kapitel är ambitionen att fokusera skillnader och att sätta dessa i relation till organisationens yttre och inre kontext, inom vilken cheferna verkar. Analysen syftar till att fastställa om det finns skillnader, var de finns samt hur de kan förstås.

De åtta myndigheter som ingår i denna studie är både lika och olika med avseende på inre och yttre kontext (se kapitel 4). Den mest påtagliga likheten är att de alla bedrivs i statlig regi. Olikheterna är många och det har också varit en utgångspunkt för urvalet av myndigheter till studien. I detta avsnitt undersöks om det finns några skillnader i chefsarbetet och föreställningar om ledarskap mellan de olika myndigheterna. Slutligen används myndigheternas yttre och inre kontext för att förstå varför det ser ut på ett visst sätt i en viss/ vissa myndigheter.

Redan här i ett inledningsskede uppmärksammas en viktig slutsats av analysen i detta kapitel. Det första avsnittet kommer att visa på vissa skillnader mellan olika myndigheter. Dessa är inte särskilt stora utan får ses som tendenser åt olika håll. Nästföljande avsnitt visar emellertid också på skillnader inom myndigheter. Dessa skillnader framträder tydligare. Inom ramen för en och samma myndighet finns olika beskrivningar av chefsarbetet och föreställningar om ledarskap. Det finns således belägg för att chefer inom en och samma myndighet måste förstås mot bakgrund av den alldeles unika situation som varje enskild chef befinner sig i. Att man arbetar inom samma myndighet innebär inte att omständigheterna är lika för alla. Vissa omständigheter är det, det torde vara mer övergripande sådana. Däremot kan de lokala omständigheterna se helt annorlunda ut och skapa olikheter i chefsarbetet inom en och samma myndighet. Resultatet av denna upptäckt redovisas i form av ett antal lokala/personliga förutsättningar i avsnitt 7.2.

7.1 Man leder på olika arenor

De skillnader som presenteras nedan tar sin utgångspunkt i innehållet i arbetet. Det är bland annat när cheferna beskriver innehållet i termer av typen av uppgifter de ägnar sig åt som skillnader framträder. Detta har resulterat i tre olika kategorier av chefsarbeten, expert-, uppdrags- samt strategiinriktning. Vart och ett av de tre inriktningarna av arbetet beskrivs nedan. De skall

inte ses som uteslutande varandra. Ett chefsarbete kan innebära både en och flera av de tre inriktningarna som presenteras. Däremot kan man säga att det finns fokus på en viss inriktning inom en myndighet och med det menas då att arbetet och ledarskapet först och främst beskrivs mot bakgrund av en viss inriktning. Det som beskrivs nedan är renodlingar av de olika inriktningarna.

7.1.1 Expertinriktat arbete

För några chefer i denna studie är arbetet huvudsakligen inriktat på det speciella expertområde som den enskilda avdelningen eller myndigheten i stort hanterar. När man beskriver vad man gör lägger man särskild vikt vid just dessa frågor. Ibland tycks arbetet nästintill uteslutande handla om just detta. Andra arbetsuppgifter nämns flyktigt eller inte alls. Exempelvis personalfrågor och verksamhetsfrågor, som kan sägas ligga utanför expertområdet, blir inte lika viktiga och anses inte i lika hög grad tillhöra chefens jobb. Sådana frågor hänvisas gärna till andra interna stödfunktioner inom organisationen:

> Vissa saker [vi talar om bland annat rekryteringsärenden] är ju besvärliga. Dom vill man kanske inte ta i utan då är det bättre att någon annan gör det. Och sen är det ju också sakfrågorna, att de är viktigare, men lika mycket att de är roligare. Det var ju därför man kom hit och det är ju deras 'bebis'. Det är ju också det som gör att man får väldigt mycket beröm. (Int 15)

I citatet ovan talar chefen om betydelsen av sakfrågorna i förhållande till andra frågor. Sakfrågorna uppfattas som både viktigare och roligare än andra frågor och det påpekas vidare att det är på grund av dem man sökt sig till/ blivit anställd vid myndigheten.

Arbetet inom expertområdet kan ha lite olika karaktär. Det kan handla både om att delta i handläggning av konkreta ärenden liksom om mer övergripande frågeställningar så som att driva utvecklingen av området, att delta som debattör, expert, bedömare vid konferenser, utbildningar, i media etc. Ett kännetecken för denna typ av arbete är att det innebär en hög grad av variation av typen av arbetsuppgifter, allt från deltagande i handläggningsprocessen till mer övergripande frågeställningar:

> Man kan väl säga att det finns två skolor, ja att en avdelningschef ska i stort sett inte göra något annat än att tänka och attestera medan vi är nog här, tror jag och det är nog generellt för hela X, man har en annan syn där avdelningschefen också i oerhört stor grad deltar i det vanliga arbetet. I alla lägen och alla dess faser och det är klart att det är på gott och ont. Men jag tycker att de positiva effekterna av det överväger starkt. Det är ju ett

> sätt att skaffa sig information och också lära känna väldigt mycket av jobbet och dess olika delar. (Int 18)

Chefen är i hög grad involverad i den enskilda avdelningens eller myndighetens speciella expertområde på alla nivåer.

Det är också expertområdet dessa chefer relaterar till när påverkansmöjligheter i arbetet kommer på tal. Nedanstående svar följer på en fråga om det är några speciella frågor som chefen upplever är möjliga att påverka:

> Nej men det är ju ingen annan som kan X frågan, som har jobbat lika länge som jag i den här sektorn. (Int 19)

Det egna handlingsutrymmet i chefskapet definieras först och främst i termer av expertområdet. Expertkunskapen utgör en grund för påverkansmöjligheterna.

Utmärkande för denna grupp chefer är att de har starka kopplingar till sin profession och till forskning inom området. Man deltar i olika sammanslutningar inom professionen, har kanske forskning som en del av tjänsten eller är på annat sätt knutna till olika grupper med specialistkunskap.

Ett återkommande drag i det expertinriktade arbetet är också en hög grad av externa kontakter:

> Jag känner att jag måste ha mycket kontakt med omvärlden för att kunna behålla en trovärdighet. Det råkar man ganska snart ut för annars, att man inte kan sektorn, som de säger, man kan inte det som sker på fältet. Det har jag lagt mig vinn om, att jag är ute på mycket besök helt enkelt, väldigt mycket besök, träffar folk på det sättet. (Int 19)

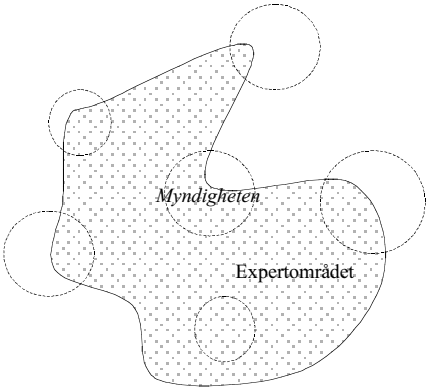
Det är genom expertisen som chefskapet legitimeras. Som chef är man den främste experten. Därmed ”är” man inte chef om man inte kan uppvisa kunnighet, intresse och engagemang i de speciella frågor som myndigheten har att hantera. Detta gäller både inåt mot organisationen och utåt gentemot externa aktörer. Det är dock viktigare att söka sin legitimitet utanför myndigheten, hos olika intressenter.

Överhuvudtaget kan kontakterna med omvärlden karakteriseras av ett proaktivt förhållningssätt i den meningen att man uppfattar omvärlden som mycket betydelsefull och medvetet väljer att aktivt agera med aktörer i omvärlden så som avnämare, politiker och media. Nedanstående följer på en fråga om vilka kontakter som är viktiga för att arbetet skall kunna utföras:

> Ja, alla relationer är viktiga. Man har inte råd att ha dåliga relationer med nå'n, det är faktiskt sant. Det kanske man inte tror, man tror att myndigheter klarar sig ändå. Vi har ju en gammal myndighetsstämpel, men det går ju inte utan man måsta ha bra relationer med ja … andra myndigheter, departement, företrädare för X [avnämargrupper]. Man måste ha bra relationer med rubbet, utan att vara utslätad. [För att kunna ha ett samarbete?] Ja, just det, att kunna ha ett samarbete och också det att det blir nå't. (Int 12)

Syftet med ett proaktivt förhållningssätt gentemot omvärlden, så som det definieras ovan, är att vinna legitimitet för verksamheten. På så sätt bygger man grunden för möjligheter till påverkan inom det speciella expertområde man verkar. Genom den kunskap man besitter vet man och förväntas man veta. Man har genom detta en skyldighet att föra vetskapen vidare till andra, att påverka omvärlden i "rätt" riktning.

Hur kommer det sig att det ser ut på detta vis? Varför är externa kontakter och omvärlden så viktig? Betänk att det specifika expertområdet är det viktigaste i arbetet för dessa chefer. Expertområdet har, kan man tänka sig, inte särskilt mycket med myndighetens organisatoriska gränser att göra utan har andra gränser som sträcker sig långt utanför organisationen. Det kan illustreras på följande sätt:



Figur 8 En illustration av expertområdets gränsdragning. Det skuggade området illustrerar expertområdet, cirklarna olika organisationer varav en av dem är bestämd som den egna myndigheten.

Myndigheten blir i detta sammanhang endast ett medel för att kunna agera inom ramen för expertområdets gränser. Myndigheten som sådan är inte särskilt intressant med undantag för det man kan göra för expertområdet genom

den. Mot bakgrund av detta resonemang är det möjligt att förstå det externa fokus cheferna har i sitt arbete. Det är inom expertområdet chefen först och främst har en roll att spela och det området sträcker sig utanför myndighetens gränser.

Mot bakgrund av att arbetet uppfattas och beskrivs i termer av expertområdet synes följande beskrivning av chefsrollen inte särskilt förvånande:

> Jag tror att man bli så besjälad utav expertis, alltså rollen och sakfrågor och så att människorna kommit i andra hand. Man är mer utredare än människa här. (Int 14)

Uppfattningen om chefsrollen som i första hand en expertroll återspeglas också i det att man anser att expertkunskap inom området är nödvändigt för att kunna anta en chefsposition. Man anser att det är mycket svårt eller rentav omöjligt att vara chef i verksamheten utan sådan kunskap:

> Jag tror att den här organisationen, precis som väldigt många organisationer inom X, där har man kanske inte riktigt haft de här ..., man har inte haft samma chefstradition tror jag som på andra håll på det sättet att … Man ska inte mystifiera X alltför mycket, men lite speciellt är det ju på det sättet att de ofta finns ett oerhört genuint och äkta intresse för det som man håller på med i botten. Och det tror jag är lite speciellt. Och att det på något vis, det skulle vara väldigt svårt, om man säger så här, det skulle vara väldigt svårt att sätta någon som chef för X som inte hade någon X bakgrund utan som bara var känd för att vara en bra chef. (Int 18)

Få chefer med denna inriktning i arbetet och uppfattning om sin roll beskrivs som att samtidigt vara ledare i någon modern bemärkelse. Nedan talar en chef om hur andra chefer i organisationen uppfattas:

> De är ju jätteduktiga på sina sakfrågor, jag menar vi har duktiga … de är jätteduktiga på det, men jag tycker inte att de alltid är så jättebra ledare. Det finns ju X som ett lysande exempel som har väldigt mycket sin personal med sig men vi har ju mycket gammaldags ledare … och så lite hierarkiska ledare men det har väl med det här att göra att man är osäker i sin roll som chef. (Int 15)

Man är mycket kunnig, kanske till och med den mest kunnige inom avdelningen, myndigheten inom sitt specifika expertområde. Det är detta som är det viktiga för dessa personer. De har rekryterats till en chefsposition mot bakgrund av sin expertkunskap. Det är mot bakgrund av detta de främst anser sig ha en roll att spela i myndigheten.

7.1.2 Uppdragsinriktat arbete

Ett annat sätt att beskriva chefsarbetet på är att det först och främst sker mot bakgrund av det uppdrag myndigheten har. Arbetet beskrivs som att först och främst handla om att se till att uppdraget kan utföras effektivt och inom givna ramar:

> På nå't sätt tycker jag att allt är så fritt att utföra. Det är mer vad vi då skall göra, sen är då frågan hur och där tycker jag att det är stor frihet i sig då att försöka organisera i verksamheten. Sen är det ju mycket lagstiftning som reglerar det dagliga arbetet i sig … sen i och för sig finns det ju en budget som är en begränsande faktor. (Int 11)

Det handlingsutrymme cheferna upplever att de har ligger just i *hur* uppdraget skall genomföras, själva utförandet, organiseringen av arbetet. Uppdraget i sig liksom ramarna för det är bestämda av andra:

> Vi har ett uppdrag från regeringen och vi skall genomföra detta. Då är det ju inte meningen att vi på X skall bestämma vad som skall göras. (Int 23)

Det anses i och för sig möjligt att i viss grad påverka uppdraget och ramarna men det är inget man faktiskt lägger någon större energi på. Arbetet går istället i första hand ut på att försöka anpassa verksamheten till redan givna uppdrag och ramar.

Detta innebär att chefsarbetet i hög grad beskrivs som att handla om planering, organisering, fördelning av arbetsuppgifter, problemlösning, allt i ovan nämnda syfte. Med denna inriktning i arbetet beskrivs gärna chefsrollen som att handla om följande:

> Chefer underlättar för att verksamheten ska rulla på bästa sätt så att det inte blir några onödiga hinder på vägen. (Int 1)

Arbetets orientering mot genomförandet av uppdraget gör också att arbetet är förhållandevis kortsiktigt till sin karaktär. Man fokuserar på dagliga friktioner som uppstår vid genomförandet av uppdraget:

> Jaa, och sen hela tiden dom här akuta situationerna, vi klarar inte produktionen, vi måste öka den, vi måste hitta särskilda insatser där. Nu är det X, vi måste omfördela där, jag menar det är hela tiden akuta grejer som gör att man orkar inte tänka visionärt. (Int 9)

Det finns parallellt med det mer förvaltande inslaget i arbetet visst fokus på utveckling och förändring av verksamheten. Även denna del tycks emellertid vara av mer kortsiktig karaktär och i första hand syfta till att effektivisera och rationalisera nuvarande produktionsstruktur:

> Ett väldigt bra sätt att utveckla verksamheten det är att rationalisera den och få pengar över att utveckla. (Int 23)

Rationaliseringar kommer först sedan utveckling. Att tänka framåt är inget som hinns med eller prioriteras i någon högre grad. När man talar om planering för framtiden är det en tämligen kort tidsperiod man talar om:

> Och sen har vi då, ungefär en gång i månaden har vi träffar på en till två dagar, med en ganska gedigen dagordning. Där vi tar upp … ja, personalfrågor, utvecklingsfrågor, strategiska frågor, lite mer sån't där. Försöker lämna en del av det operativa därhän och tänka lite mer framåt, om de mer större sammanhangen. Försöker lite längre, några månaders sikt. (Int 1)

Det är också möjligt att i myndigheter med uppdragsinriktning se att cheferna lägger större vikt vid interna kontakter. De viktigaste kontakterna utgörs av närmast underställda chef. Detta kan förstås mot bakgrund av att bland chefernas närmaste kontakter är det denna grupp personer som i första hand är operativt inriktade, det vill säga har att göra med genomförandet av uppdraget. Kontakten med medarbetare beskrivs, förutom som att vara oerhört viktig, som att handla om att underlätta för medarbetare att utföra uppdraget på bästa sätt. Detta innebär främst att se till att sätta och kommunicera tydliga mål för arbetet samt att undanröja eventuella hinder på vägen:

> Det [ledarskapet] handlar om att staka ut målet, visa vägen och bereda vägen så att säga. (Int 26)

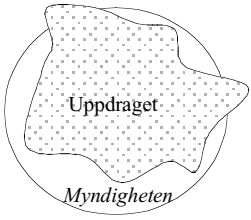
Ledarskapet beskrivs i termer av en vägvisar- och en supporterroll.

Externa kontakter utpekas i mindre utsträckning som betydelsefulla och i några chefers tillvaro existerar de knappast alls, varken i termer av exempelvis avnämare, politiker, EU eller media. Chefer på denna nivå hamnar i ett mellanläge där externa kontakter antingen hänförs till GD eller har delegerats till enhets-/programnivå. Förhållningssättet till omvärlden beskrivs bättre i termer av ett reaktivt agerande än ett proaktivt. Nedan talas det exempelvis om att parera i sammanhanget:

> Jag märker av regering som så att, det kommer ju då t ex hintar och prognoser om hur vi bör göra för att hantera vad regeringen sa vid sista mötet då med departementet. Det kan vara budgetfrågor, som nu är aktuellt den här tiden på året, att nästa år blir det si och så mycket pengar eller si och så litet pengar eller mindre eller mer - hur ska vi parera det? (Int 1)

Ofta får omvärlden stå för det tvingande i form av regelverk, resursmässiga begräsningar eller negativa attityder. Omvärlden uppfattas gärna som något som stör och krånglar till den dagliga verksamheten. Ett undantag gäller medborgarna som uppfattas ur ett mer positivt perspektiv. Med undantag för en person beskriver emellertid dessa chefer inte sin roll som särskilt avnämarnära. Sådana kontakter handhas vanligen av underställda chefer och deras personal.

Vi får en delvis annan bild av vilka gränser som gäller för dessa chefer jämfört med de i den expertfokuserade myndigheten.



Figur 9 En illustration över uppdragets gränser. Det skuggade området illustrerar uppdraget, cirkeln den egna myndigheten.

I förhållande till det expertinriktade arbetet utgör dessa chefers handlingsområde till största delen av myndighetens organisatoriska gränser. Externa kontakter utanför organisationens gränser förekommer i mindre grad jämfört med det expertinriktade arbetet. I extremfallen dominerar de interna kontakterna stort. Myndigheten som sådan uppfattas som en uppsättning begränsningar och möjligheter för att genomföra ett uppdrag. De delar av myndigheten är intressanta som kan bidra till att effektivt genomföra uppdraget.

7.1.3 Strategiinriktat arbete

Några chefer beskriver varken sitt arbete som att främst handla om expertfrågor eller om uppdraget som sådant. Istället lyfter man fram en beskrivning av arbetet som tar sin utgångspunkt i verksamheten som helhet:

> Att kommunicera, att faktiskt sitta med i ett antal möten och vara med och inte alltid besluta, ja besluta i vissa fall men framförallt att vara bollplank och lotsa besluten rätt. Så det är väl det som jag känner att dagarna går åt till. Men sedan så finns det ju en hel del förändringsarbeten som vi driver och där känner jag att jag är drivmotorn i flera av dem förändringsarbeten som chefer under mig inte orkar med i sin dagliga verksamhet. För de har så mycket att stå med det operativa. Jag har ingen operativ verksamhet alls. (Int 27)

Arbetet beskrivs som avskiljt det operativa och som innehållande mer av övergripande frågeställningar och uppgifter. I citatet ovan talas det exempelvis om att vara de som leder besluten rätt genom att kommunicera åsikter och synpunkter och att ge energi åt pågående förändringsprojekt. Det är en annan typ av uppgifter än ett konkret åstadkommande av en tjänst eller en produkt. Det tycks i högre grad handla om att stötta de som ansvarar för detta. Ytterligare ett utmärkande drag för chefer i denna typ av organisationer är att det stöd som erbjuds till andra i organisationen bygger på föreställningar om verksamheten som helhet. Frågor om verksamhetens vara, dess former, uppdrag och framtid beskrivs som att vara en viktig del av chefsarbetet. Var diskuteras då framtidsfrågorna?

> Det diskuteras överallt. Vi pratar om det i direktionen och vi pratar mycket om det med personalavdelningen. Vi har en väldigt bra relation till facket och det sker en hel del dialog tillsammans med dem också. Jag vet inte hur det är ute på enheterna direkt men där kanske man inte har tid att prata. Jag tror att man pratar om det i korridoren och på fikarasterna o s v men jag tror inte att man har tid att jobba lika aktivt med de frågorna. Och även där så är man uppslukad av dagliga och inte ser … och det är väl så vi också har lagt upp vår verksamhet. Det är ju vi som ska se lite längre framåt så och ute på enheterna ska man lösa dagens problem samtidigt som vi vill att de lyfter blicken de också men i första hand så är det den fördelningen. Så diskussionen sker väl lite här och var. (Int 27)

Chefer med denna inriktning beskriver sitt arbete som att vara mer strategiskt inriktat. Det operativa ansvaret och befogenheterna är eller är på väg att bli fullt ut delegerat till chefsnivån under direktörerna. I de fall detta fungerar har chefer på högre nivå i myndigheten ett mer övergripande ansvar som riktar

sig mot verksamheten som helhet, dess uppdrag, former och framtida varande. Det strategiska arbetet sker på två plan, det ena är inom ramen för det egna arbetsområdet, det andra inom ramen för det verksamhetsgemensamma:

> Sedan är det olika typer i ledningsgruppen ... man har ju två roller egentligen. Dels att leda området och dels att vara med i ledningen i X. Det är lite olika. Ibland så måste man liksom ta på sig rollen att tänka på hela X och ibland så i vardagen så är det så är att det blir mitt område. (Int 25)

I den kontaktyta som cheferna beskriver sig ha finns visst fokus på interna kontakter. Underställda chefer, chefskollegor och myndighetsledningen är de som främst nämns som att ingå i vardagen och vara prioriterade. Möjligen kan man se större fokus på chefskollegor och myndighetsledningsgruppen jämfört med de två andra inriktningarna i arbetet, expert och uppdrag. Detta kan förstås mot bakgrund av det mer verksamhetsövergripande fokus som denna grupp chefer uppfattar sig ha.

Ledarskapet är betydelsefullt i denna organisation. Det handlar emellertid om ett ledarskap som bygger på att kunna kommunicera en vision, en gemensam inriktning för hela verksamheten:

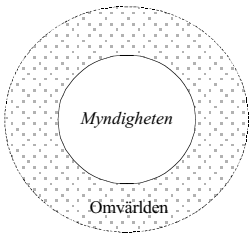
> Absolut målet i min verksamhet är det visionära ledarskapet absolut. Att liksom på nåt sätt skapa den övergripande bilden, vilken riktning vi skall gå och också engagera kring den bilden att man känner liksom ett engagemang och känner en tro på att det här är värt att lägga ner till den typen av arbete och tid och kraft och tankearbete på kreativt arbete på. (Int 29)

Att inspirera och engagera medarbetare kring visionen blir den viktigaste uppgiften.

Det är inom ramen för den interna organisationen som dessa chefer definierar sitt handlingsutrymme. Vidare är det genom att påverka attityder, beslut och organisatoriska handlingar på en mer övergripande nivå som man utövar detta utrymme. Man arbetar både med frågor om hur organisationen skall struktureras och uppfattas mot bakgrund av det nuvarande uppdraget och den nuvarande situationen men också med frågor som rör ifrågasättande av uppdraget och en annorlunda framtida situation. Upplevelsen av begränsat handlingsutrymme i vissa frågor hindrar inte att man också ägnar tid åt sådant arbete:

> Vi vet inte riktigt var våra gränser går så vi får testa lite grann och tolka utifrån vårt perspektiv. (Int 27)

I förhållande till det uppdragsinriktade arbetet kan förhållandet till omvärlden snarare karakteriseras som proaktivt. Exempelvis uppfattas omvärlden i högre grad i termer av möjligheter – ”man får testa och se” – än av begränsningar.



Figur 10 Illustration över verksamhetens gränser. Det skuggade området illustrerar omvärlden, cirkeln i mitten den egna myndigheten.

Myndighetens gränser är betydelsefulla för dessa chefer. Samtidigt uppfattas myndigheten som en del av en större helhet, en helhet som bevakas kontinuerligt men som inte nödvändigtvis måste utgöra en stor del av kontaktnätverket.

7.1.4 En jämförelse mellan de olika inriktningarna i arbetet

En slutsats av analysen i kapitel 7 är att det finns skillnader mellan myndigheterna i hur chefsarbetet beskrivs och hur ledarskapet uppfattas mot bakgrund av detta. Ovan har dessa skillnader beskrivits i tre kategorier; expert-, uppdrags- samt strategiinriktning. I det följande sammanfattas och jämförs de tre inriktningarna på några väsentliga punkter.

	Expertinriktat	**Uppdragsinriktat**	**Strategiinriktat**
Hur får arbetet betydelse?	Genom det specifika expertområde man ansvarar för.	Genom det uppdrag man har att genomföra.	Genom ett övergripande perspektiv på verksamheten och dess utveckling.
Vad värnar man främst om i sitt arbete?	Att bevaka och driva utvecklingen av expertfrågorna.	Att se till att uppdraget genomförs på bästa sätt inom givna ramar.	Att driva utvecklingen av hela verksamheten.
Hur definieras handlingsutrymmet?	Påverkansmöjligheterna finns inom expertområdet och grundar sig på den specialistkompetens man besitter.	Påverkansmöjligheter finns i hur själva uppdraget skall genomföras inom vissa givna ramar och grundar sig på formell makt över tilldelade resurser.	Påverkansmöjligheter finns i verksamheten som helhet och grundar sig på hög grad av delegering så att tidsutrymme skapas för övergripande uppgifter.
Vilka kontakter är viktiga?	Externa kontakter är mycket betydelsefulla, i många fall mer betydelsefulla än de interna.	Interna kontakter dominerar och anses viktigast. Närmast underställda chefer tar stort utrymme.	Både externa och interna kontakter är viktiga men de interna har företräde och förekommer i högre grad.
Hur uppfattas omvärlden [ex politiska och mediala aktörer, avnämare] och hur förhåller man sig till den?	Det är i omvärlden man söker bekräftelse och kan vinna förtroende för sin roll och organisationen. Proaktivt förhållningssätt med syfte att legitimera, alliera sig med och på så sätt påverka omvärlden.	Omvärlden uppfattas främst som begränsande i förhållande till organisationen. Förhållningssättet domineras av anpassning och försök att hindra begränsande faktorer att påverka verksamheten.	Omvärlden är till för att nyttjas för verksamhetens bästa. Förhållningssättet är proaktivt. Man gör försök att påverka det som händer i omvärlden liksom man aktivt uppdaterar sig och försöker hantera och relatera omvärldshändelser till den egna organisationen.
Hur uppfattas myndigheten?	Myndighetsgränserna är inte så viktiga. Expertområdets gränser är viktigare och sträcker sig utöver myndighetens gränser. Myndigheten uppfattas som ett medel för att	Myndigheten uppfattas som en uppsättning begränsningar och möjligheter för att genomföra ett givet uppdrag. De delar av myndigheten som är	Myndigheten som helhet är mycket betydelsefull. Samtidigt förstås den som en del av en större helhet. Detta måste uppmärksammas för

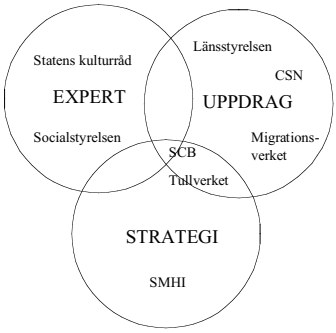
	kunna påverka expertområdet.	av betydelse är de som är viktiga för genomförandet av uppdraget.	att nå framgång.
Vilken betydelse får förändrings- och utvecklings-arbete?	Det talas lite om utveckling som en del av arbetet. I de fall det förekommer gäller det utveckling av expertområdet som sådant.	Utveckling får betydelse i termer av effektiviseringar och rationaliseringar för att kunna utföra det givna uppdraget bättre.	Utvecklingsarbetet är förknippat med de visioner man har för organisationens framtida inriktning.
Vilken betydelse får ledarskapet?	I det expertorienterade arbetets mest extrema form blir det svårt att tala om ledarskap. Det talas mycket lite eller inte alls om arbetet på ett sådant sätt.	Det finns en tydlig uppfattning om ledarskap. Det handlar om att sätta mål för uppdragets genomförande och att skapa förutsättningar för att nå dem.	Det finns en tydlig uppfattning om ledarskap. Ledarskap handlar om att inspirera, motivera och engagera medarbetare mot en gemensam vision.

Figur 11 Likheter och skillnader i hur arbetet beskrivs inom ramen för de tre kategorierna; expert-, uppdrags- och strategiinriktning.

Ovanstående har handlat om skillnader mellan myndigheter. De olika inriktningarna på arbetet som beskrivs ovan kan sägas ha sin hemvist i olika myndigheter. Det vill säga, inom ramen för en myndighet tenderar cheferna att fokusera någon av inriktningarna. En fråga som inställer sig härefter är om det är möjligt att se några likheter mellan myndigheter med samma inriktning i chefsarbetet, med avseende på yttre och inre kontext. Finns det likheter och kan de i så fall användas för att förstå arbetets likriktning?

7.1.5 Samspel mellan kontext och arbetets inriktning

Det har ovan framkommit att inom en och samma myndighet är det möjligt att urskilja en viss inriktning på arbetet. Därmed är det också möjligt att placera de åtta myndigheterna inom någon av de tre inriktningarna som presenterats ovan:



Figur 12 Myndigheters placering i förhållande till arbetets inriktning, expert-, uppdrags- och strategiinriktning.

Att placera in myndigheterna på detta vis innebär inte att de skall ses som renodlingar av det ena eller andra slaget. Verkligheten är mer komplicerad än så. Det är tendenser åt det ena eller andra hållet som denna modell vill visa på. Några myndigheter är mer tydliga i sin placering, andra mindre tydliga. Tullverket exempelvis, är särskilt svår att placera i den ena eller andra och är snarare på väg från uppdragsinriktning i arbetet till strategiinriktning. Länsstyrelsen och SCB uppger båda att man mer eller mindre lämnat det expertinriktade arbetet bakom sig för att lämna plats för en annan typ av chefsarbete:

> … och det är ganska intressant då för sakmässigt då så är jag ju inte, jag har ju ingen som helst X-utbildning, ingen som helst. Jag är ju samhällsvetare och ja … på det sättet då är det ju intressant att ledningen har placerat mig hör för att lösa en uppgift och då valde de för första gången i historien någon som inte var fackkunnig. (Int 4)

Resonemanget stödjer förhållandet att det över tid existerar en viss förändring inom myndigheterna när det gäller arbetets inriktning. Ovanstående modell ger uttryck för förhållanden i ett nuläge.

I kapitel 4 presenterades en beskrivning av de olika myndigheterna mot bakgrund av några faktorer i den yttre och inre kontexten. I det följande görs en analys med hjälp av denna information i syfte att resonera kring hur olika faktorer inom och runt myndigheten kan ha betydelse för hur chefsarbetet gestaltar sig. Analysen syftar till att föra fram ett resonemang som kan

utmynna i några tänkbara antaganden kring förhållandet kontext och arbetets inriktning.

Expertinriktat arbete

Låt oss först titta på de två myndigheter som placerats i kategorin expertinriktat arbete, det vill säga Statens kulturråd och Socialstyrelsen. En jämförelse av faktorer i dessa myndigheters yttre kontext visar att båda myndigheterna är regelstyrda och saknar inslag av marknadsorientering. De har en förhållandevis hög grad av politiskt betingade ramar och regelverk att ta hänsyn till. För båda myndigheterna gäller dessutom att dessa är av nationellt ursprung. Ingen av dem har någon självklar eller förhållandevis omfattande koppling till EU-betingade regler och ramverk. Likheter finner vi också när det gäller dominerande avnämare. Båda myndigheterna vänder sig främst till professionella grupper samt offentlig sektor (stat/kommun/landsting/EU). Man vänder sig i mycket liten utsträckning eller inte alls direkt till enskilda medborgare eller näringsliv. Myndigheterna skiljer sig åt när det gäller grad av bevakning från media och/eller andra organisationer. Socialstyrelsen är i högre grad av intresse för media än Statens kulturråd.

När det gäller den inre kontexten liknar de båda myndigheterna varandra med avseende på personalgruppens sammansättning. Båda har en ojämn könsfördelning med fler kvinnor än män. För båda myndigheterna gäller dessutom att man har en förhållandevis hög utbildningsnivå bland sina anställda. Båda myndigheterna kan också karakteriseras som forsknings- och utvecklingsinriktade i förhållande till sina expertområden. Det finns också relativt stora skillnader i den inre kontexten. Myndigheternas expertområden ligger inom två helt skilda sektorer. Den ena myndigheten har en mycket lång historia bakom sig medan den andra är förhållandevis nyinrättad. Antalet anställda skiljer sig markant åt.

Frågan för det resonemang som nu följer gäller varför just dessa två myndigheter uppvisar en expertinriktning i chefers arbete? Mot bakgrund av de likheter som framkommit mellan myndigheterna, är det möjligt att förstå chefsarbetet så som expertinriktat? Det finns några egenskaper hos myndigheterna som tydligt kan tänkas stödja en expertinriktning. En hög utbildningsnivå bland de anställda skulle kunna vara en sådan egenskap. En annan egenskap som skulle kunna stödja ett expertinriktat arbete är att myndigheterna kan karakteriseras som forsknings- och utvecklingsnära, vilket hänger samman med hög utbildningsnivå. Vetenskapligt baserade kunnigheter och färdigheter spelar en stor roll i myndigheterna. Båda dessa faktorer skulle kunna tänkas bidra till ett expertinriktat arbete på så sätt att de borgar för betydelsen av gedigna kunskaper inom det specifika expertområdet. En

annan faktor som skulle kunna ha ett värde för förståelsen av arbetets inriktning är det faktum att båda myndigheterna har en förhållandevis hög grad av politiskt betingade ramar och regler att ta hänsyn till. Uppdraget och genomförandet av uppdraget är i hög grad reglerat. Handlingsutrymmet beskärs på dessa punkter men inte när det gäller rena expertområdesfrågor. En annan faktor värd att lyfta fram är att det inte finns någon tradition av organisatoriskt förändrings- och utvecklingsarbete. Inte någon av de båda myndigheterna har under de senaste åren genomgått några stora genomgripande organisationsförändringar som svar på exempelvis yttre krav.

Uppdragsinriktat arbete

När det gäller de uppdragsinriktade myndigheterna finns en större spridning i gruppen av myndigheter. Låt oss börja med att titta på de två myndigheter som tydligast går att placera i denna grupp, Centrala studiestödsnämnden och Migrationsverket. När det gäller den yttre kontexten finner vi likheter vad gäller grad av politiskt betingade ramar och regelverk. Båda myndigheterna kan sägas vara förhållandevis strikt reglerade. Inom migrationsverket finns i högre grad ramar och regelverk som kan hänföras till europeisk nivå. Dessa ramar och regelverk beskrivs också som i hög grad påfrestande för myndigheten. Tilldelade resurser upplevs som alltför begränsade i förhållande till den arbetsinsats som krävs. Båda myndigheterna vänder sig till enskilda medborgare i första hand. Dessutom finns i båda myndigheterna media eller andra externa intressenter som bevakar verksamheten. Myndigheterna kan båda spåras tillbaka till 1960-talet och har således en förhållandevis ung historia. Typen av uppgifter som myndigheterna hanterar är liknande i det att en stor del av arbetet är administrativt. Över tid kan man också se toppar och dalar i ärendehanteringen, det vill säga arbetet är ojämnt fördelat över tid. Gemensamt för då båda är också antalet anställda, myndigheterna kan på den punkten räknas som medelstora. Medelåldern bland de anställda ligger runt 40 år och fördelningen män/kvinnor är ojämnt fördelat i båda myndigheterna med en övervikt på kvinnor. Båda myndigheterna har en spridd organisation på så vis att de har ett antal regionkontor ute i landet. Utbildningsnivån bland de anställda är förhållandevis låg och så också verksamhetens forsknings- och utvecklingsanknytning.

Hur kan man förstå fokus på uppdraget i arbetet mot bakgrund av detta? Den tydligaste kopplingen finner vi möjligen i det att de båda myndigheterna periodvis lever under stark press från olika håll. En hög grad av politiskt betingade ramar och regelverk, begränsade resurser, ojämn arbetsbörda samt hög bevakning från media och andra intressenter bidrar till detta. Yttre krav från exempelvis regering och kunder upplevs som att rimma dåligt med de

inre förutsättningarna för verksamheten. Tillsammans skapar detta ett tryck på produktionen, på möjligheten att uppfylla det givna uppdraget. Den tid som finns till förfogande ägnas därför åt detta. Cheferna agerar där de anser att de har möjligheter att agera, det vill säga i frågan om hur uppdraget på bästa sätt skall utföras. Cheferna i dessa organisationer har inget specifikt gemensamt expertområde som man specialiserat sig på utan det är uppdraget i sig som utgör den centrala och gemensamma utgångspunkten.

Slutligen några ord om de två andra myndigheterna i kategorin uppdragsinriktat arbete, Länsstyrelsen och SCB. Båda dessa har en lång historia bakom sig. De har dessutom förhållandevis tydliga uppdrag att luta sig mot, regional utveckling och statistikproduktion. Inget av dessa uppdrag har kommit att ifrågasättas mot bakgrund av någon förändring i omvärlden utan har varit förhållandevis stabila över tid även om man naturligtvis kan se en förändring över mycket långt tid. Samma sak kan sägas gälla för CSN och Migrationsverket. Några tydliga incitament till genomgripande förändring av uppdrag och inriktning har inte mött dem. Däremot finns yttre krav på förbättring och effektivisering av det som redan försiggår inom ramen för uppdraget.

Strategiinriktat arbete

SMHI är den myndighet som tydligast kan placeras in under kategorin strategiinriktat arbete. Tidigare har expertinriktning i chefers arbete kopplats ihop med hög utbildningsnivå och forsknings- och utvecklingsbaserad verksamhet. Mot bakgrund av SMHI:s höga utbildningsnivå skulle man kunna tro att expertorienteringen var stark också inom denna organisation. Det är den också, men detta slår inte igenom bland chefer på högre nivå i organisationen. Vad är det då som gör att strategiinriktningen är stark inom denna verksamhet? Detta skulle möjligen kunna hänföras till verksamhetens marknadsorientering. Verksamheten liknar i högre grad näringslivsverksamhet än någon av de andra myndigheterna. Detta skulle då också gälla för synen på ledarskap. Man kan tänka sig att verksamheten är i högre grad influerad av managementfilosofin som har hämtat sin näring först och främst från näringslivet. Managementfilosofin domineras av en uppdelning mellan tänkare och utförare där chefer inlemmas i den första kategorin. Denna filosofi har ett tydligt genomslag i verksamheten både vad gäller uppfattning om ledarskap samt i det arbete som utförs. Som chef skall man först och främst ägna sig åt övergripande strategier och visioner och lämna den operativa verksamheten därhän. Vidare har SMHI en låg grad av politiskt betingade ramar och regelverk i förhållande till de övriga myndigheterna i denna studie. Man kan mot bakgrund av det tänka sig att det finns ett vidare handlingsutrymme för dessa

chefer. Detta kan tänkas förstärka möjligheterna att arbeta mer strategiinriktat.

Tullverket som är en myndighet som kan sägas vara på väg mot ett strategiinriktat arbete för chefer på högre nivå har få kontextuella likheter med SMHI. Vilka faktorer i Tullverkets kontext kan ha något förståelsevärde för arbetets inriktning? Möjligen kan man åberopa det starka förändringstryck som myndigheten mött under de senaste 20 åren. Teknikutvecklingen inom informationsteknologin samt Sveriges medlemskap i den europeiska unionen har exempelvis medfört stora konsekvenser för verksamheten. Dessa förändringar i omvärlden har krävt mer av myndigheten än att effektivisera och rationalisera verksamheten. Man har också tvingats till att tänka annorlunda på verksamheten i stort, dess inriktning och samhällsroll. Man kan tänka sig att förståelse för omvärldsutvecklingens betydelse för organisationen samt kunskaper och erfarenheter om förändring och utveckling är på väg att bli en del av vardagen för dessa chefer. I fallet Tullverket skulle ett starkt förändringstryck från omvärlden i form av exempelvis ny teknologi och nya ramar och regler i samband med EU-inträdet kunna ha ett visst förståelsevärde för arbetets inriktning. På denna punkt skulle man kunna säga att SMHI har en liknande utgångspunkt. Stora förändringar som pågått under en längre tid orsakade av exempelvis teknikutveckling och politiska beslut (övergång till affärsverksamhet) kan också i denna myndighet tänkas ha skapat en möjlighet att arbeta mer strategiinriktat.

7.2 En myndighet – olika chefer

Tidigare har påpekats att det också existerar skillnader i chefsarbete och föreställningar om ledarskap inom varje myndighet. Det finns skillnader som inte kan hänföras till en specifik myndighets inre och yttre kontext så som detta behandlats ovan, utan för vilka det kan finnas andra faktorer av betydelse för hur chefsarbete och föreställningar om ledarskap formas. Om sådana faktorer handlar de kommande avsnitten.[22] Det är faktorer som rör den enskilda chefens förutsättningar på olika sätt och som därför kan sägas vara lokala eller personliga till sin karaktär.

7.2.1 Chef i olika positioner

En jämförelse mellan stabs- respektive linjechefer visar på några väsentliga skillnader. En påtaglig skillnad finns i det kontaktnät som omger cheferna. Det finns större fokus på interna kontakter när det gäller stabscheferna. Detta

[22] Empirin till det här kapitlet är främst hämtade från intervjuerna. I observationsstudien ingick ej chefer i stabsposition och chefer utan personalansvar.

kan förstås mot bakgrund av att deras huvuduppgift vanligtvis är riktad mot att stötta den interna organisationen. Linjechefer däremot arbetar vanligtvis både internt med exempelvis personal- och organisationsfrågor liksom externt med exempelvis expertfrågor gentemot departement, samarbetspartner, avnämare, intressenter. I linjechefernas arbete ingår i högre grad sådana aktiviteter som innebär att visa upp ett ansikte utåt och att driva frågor utanför myndigheten.

En annan skillnad har att göra med närhet till verksamhetens centrum, generaldirektören och huvudkontoret. Vanligtvis finns stabscheferna fysiskt placerade på HK, där också GD finns, medan många av linjecheferna är placerade regionalt ute i landet. Även om den nya tekniken och utökade möjligheter att snabbt förflytta sig från en ort till en annan bidragit till att minska betydelsen av det geografiska avståndet kan man tänka sig att det spelar viss roll när det gäller exempelvis att etablera kontakter och kunna påverka. Så här säger en stabschef om sina möjligheter att påverka myndigheten:

> Ja … jo men alltså jag har ju valfrihet att prioritera frågor, göra frågor viktiga i organisationer och inför GD och så föra fram idéer och förslag så att jag tycker att jag kan påverka rätt … eller det tror jag är allmänt känt att personer som finns här [på HK] lite grann, de har ofta mycket större inflytande och kanske än vad de borde ha. Och ja, eftersom jag känner att jag har eller att det finns ett förtroende för mig så använder jag mig av det rätt mycket också. (Int 10)

Det är viktigt att finnas geografiskt nära GD och myndighetens centrum, HK. Det skapar större möjligheter att påverka det som sker centralt och som är av mer myndighetsövergripande karaktär.

En annan skillnad framträder när det gäller möjligheter att styra och påverka andra. Linjechefen arbetar i högre grad med frågor som rör den enskilda avdelningen/regionen. Rollen som chef inkluderar den formella och exekutiva makten. En stabschef däremot arbetar i högre grad med frågor som skär tvärs igenom organisationen. De handhar vanligen frågor som innebär att olika personer från olika delar av verksamheten måste samordnas. I den rollen finns inte formell eller exekutiv makt på samma sätt. Så här säger två stabschefer om sina möjligheter att påverka det som händer i verksamheten:

> De sista fem åren har jag jobbat med samordningsuppgifter som är ett tvärgående arbetssätt, vilket ju inte är lätt för man har inte … Man har ingen makt egentligen utan man måste jobba med samförstånd och lösningar på ett annat vis och påverkan och vara väldigt lyssnande och lyhörd givetvis för vad andra tycker. (Int 10)

> Ska du genomföra någonting så måste det ske utifrån ett perspektiv att folk tycker att det du gör är bra. (Int 33)

Det finns möjligheter att styra och påverka personer och verksamheten som sådan även i en stabsposition. I förhållande till linjechefer tycks sådan påverkan emellertid ta sig andra former. Påverkansmöjligheterna ligger i att skapa samförstånd genom att lyssna, ta hänsyn, argumentera. Som stabschef beskriver man sig som att i högre grad vara beroende av andra personers förtroende.

7.2.2 Chef med eller utan personalansvar

För fyra personer i denna studie gäller att de inte har någon underställd personal. Den personalorienterade delen av chefsarbetet, vilken upptar en mycket stor del av chefsarbetet för övriga chefer, uteblir därmed. Innehållet i arbetet för dessa fyra personer handlar istället om att driva olika expertfrågor, i detta fall med inriktning på personal-, informations-, jämställdhets- och medicinska frågor.

De har samma förutsättningar till påverkan och styrning som stabscheferna, ett par av dem är dessutom samtidigt stabschefer. Deras möjligheter att påverka och styra verksamheten har att göra med deras förmåga skapa förtroende inom och utanför organisationen:

> Jag är ju inte chef för någon, men i någon mening så … jag är ju ledaren då, eftersom jag påverkar väldigt mycket vad som händer i organisationen. Det tycker jag att jag gör. (Int 16)

Förutsatt att dessa personer har skaffat sig möjligheter att påverka verksamheten, kan det dessutom tänkas att de har förhållandevis stora möjligheter att göra detta inom ramen för sitt ämnesområde. En chef med personalansvar har mycket liten tid att ägna åt ämnesområdesfrågor eftersom personalansvaret kräver så stor uppmärksamhet. En chef utan personalansvar kan däremot ägna större kraft åt expertfrågor och utnyttja sin expertkompetens i högre grad.

Tidigare har visats att just medarbetarorienterade aktiviteter upptar en stor del av chefers arbetstid och att dessa skapar ett fragmenterat arbete. Det torde finnas större möjligheter att arbeta med samma sak en längre tid för chefer utan personalansvar samt att det finns större utrymme för enskilt arbete. Tidigare har emellertid påvisats hur chefer väljer att bli avbrutna och väljer arbete tillsammans med andra före enskilt arbete.

Kontaktnätet ser annorlunda ut mellan chefer med och utan personalansvar. För chefer med personalansvar gäller att de ägnar mycket tid åt med-

arbetarkontakter. Därpå följer andra interna kontakter så som chefskollegor, stabspersonal och GD. De allra flesta chefer upprätthåller också externa kontakter, en del i hög grad andra i mindre grad. Generellt gäller dock att flertalet chefer uppger att de prioriterar interna kontakter (främst medarbetare) före externa. För chefer utan personalansvar finns större utrymme för och prioriteras i högre grad chefskollegie- och GD-kontakter samt externa kontakter.

7.2.3 Chefers tidigare erfarenheter

Traditionellt har expertkompetens och lång erfarenhet från myndigheten varit en avgörande faktor vid chefsrekryteringar i staten. För chefer i denna studie gäller generellt att de har rekryterats från den egna myndigheten eller annan statlig verksamhet, de har lång erfarenhet från statliga verksamheter, de har akademisk examen inom relevant område och de är mot bakgrund av detta experter inom sina områden. För några chefer ser bilden emellertid något annorlunda ut. Det finns chefer som saknar någon eller några av dessa förutsättningar, de har i jämförelse med medarbetarna exempelvis liten kunskap inom verksamhetsområdet, liten erfarenhet från myndigheten och så vidare. De är rekryterade till chefstjänsten på andra grunder än expertis. Är det möjligt att urskilja några skillnader mellan dessa chefer och de som anställts mot bakgrund av de traditionella förutsättningarna?

En chef säger så här om sina erfarenheter av att vara respektive inte vara expert:

> Och det [att vara chef utan fackkunskap] har gjort att jag som chef uppträder ju aldrig som fackkunnig, det går ju inte att gå till mig och fråga vad X eller X är. Jag följer med ut och tittar och lär mig. Men det har ju förändrat mitt ledarskap för det är ju ingen idé att jag ger mig in på sådant som kräver fackkunnande, det överlåter jag till andra. Förut kunde jag kanske lägga mig i så att säga med en viss pondus eftersom jag hållit på med den verksamheten sedan 1970. Och det tror jag har utvecklat mig att man inte har någon rutin att falla tillbaka på och luta sig bekvämt och utan man är tvungen att skärpa sig. (Int 4)

En skillnad mellan chefer som besitter expertkompetens respektive inte gör det ligger i typen av arbetsuppgifter som utförs. En chef med liten eller ingen expertkompetens är inte inblandad i uppgifter som kräver fackkunskap. Det blir en självklarhet för chefen att lämna sådana uppgifter därhän och att lita på att andra mer kunniga personer sköter sådant arbete. Detta torde innebära att det finns större utrymme för dessa chefer att ägna sig åt annat så som exempelvis personal- och verksamhetsfrågor. När de två personer som tydligast utmärker sig som icke-experter i denna studie beskriver sitt arbete lyfter

de fram just den typen av frågor. Specialisering har tidigare (avsnitt 7.1.5) angivits som en faktor som kan användas för att förstå chefers inriktning i arbetet.

En chef med administrativ bakgrund snarare än expertbakgrund säger så här om sitt arbete:

> Min administrativa bakgrund gör att jag är inblandad i en del saker. Jag tror inte att regiondirektören i X har deltagit i förhandlingar med uthyrare av lokal. (Samtal obs 3)

Den personliga bakgrunden och egna kunskapen är avgörande för vilken typ av uppgifter som chefen tar sig an och prioriterar.

En annan skillnad kan ligga i de egna upplevelserna av det egna handlingsutrymmet:

> Jag tillhör inte någon gruppering på X. Jag har ingen historia och i ett förändringsarbete så kan det finnas fördelar med att ha några människor med som inte är uppbundna vid tidigare organisationsförändringar. (Int 14)

Denna person tycks säga att det är lättare att agera om man saknar lång erfarenhet från organisationen. En tolkning av detta kan vara att chef med lång erfarenhet har skaffat sig en roll i vilken det ingår förväntningar både från sig själv och från andra på hur och vad chefen skall göra och säga. En sådan chef har över tid skaffat sig vänner och kanske fiender inom organisationen, han eller hon har knutit lojalitetsband med olika personer inom och utanför organisationen. Förändringar kan komma att rucka på dessa och andra typer av förutsättningar som följer med lång verksamhet inom en och samma myndighet samt komma att upplevas som hot. Det egna handlingsutrymmet kan därför komma att upplevas som relativt litet. Allt detta saknas i ett chefskap med kortare erfarenhet från myndigheten. Här handlar chefskapet mer om att skapa en roll än att upprätthålla den, vilket då skulle medge större handlingsutrymme.

En annan tolkning av handlingsutrymmet i förhållande till de två typer av chefer som diskuteras här, kan peka på det omvända förhållandet. Det vill säga, chefer med lång erfarenhet har lärt sig spelets regler och har därför större möjligheter att agera både inom ramen för rådande sociala mönster men också till viss del utanför dem. En chef utan förankring i verksamheten kan i högre grad mötas av sådana processer som kräver att chefen anpassar sig till existerande sociala mönster. Det kan vara viktigt för en sådan chef att anpassa sig för att bli accepterad, vilket då inte skulle tala för att handlingsutrymmet upplevs särskilt stort.

7.3 Sammanfattande analys

Detta kapitel har tagit sin utgångspunkt i skillnader mellan och inom myndigheter. I jämförelsen mellan de åtta myndigheterna framkom att dessa kunde indelas i tre kategorier med avseende på arbetets inriktning och föreställningar om ledarskap. Dessa tre kategorier har benämnts: expert-, uppdrags- och strategiinriktning. Till expertmyndigheterna har inräknats Statens kulturråd samt Socialstyrelsen, till uppdragsmyndigheterna SCN, Migrationsverket, Länsstyrelsen och SCB samt slutligen till strategimyndigheterna SMHI och Tullverket. Denna indelning bygger på *tendenser* i myndigheterna mot någon av de tre inriktningarna. I de expertinriktade myndigheterna finns, bland högre chefer, en stark fokusering på det speciella sakområde som myndigheten ansvarar för. Ledarskap får liten betydelse i en sådan myndighet. Man leder möjligen utvecklingen av sakområdet, men inte av människorna i verksamheten. I de uppdragsinriktade myndigheterna kan arbetet förstås främst mot bakgrund av det uppdrag myndigheten tilldelats av regeringen. Ledarskapsbegreppet är känt och tillskrivet ett högt värde som ett förhållningssätt som skapar förutsättningar för effektivisering och rationalisering av verksamheten. I de strategiinriktade myndigheterna beskrivs arbetet främst mot bakgrund av en övergripande syn på verksamheten. Det görs en tydlig skillnad mellan operativt och strategiskt arbete. Ledarskapet tillskrivs ett högt värde och beskrivs som att handla om att samla hela verksamheten mot en gemensam vision.

I en jämförelse mellan samspelet mellan kontext och chefsarbete får några faktorer särskild bärkraft för att förstå den inriktning chefer har i sitt arbete; specialisering, politiskt betingade ramar och regler, samt omvärldens krav på förändring. Man kan vidare tänka sig att dessa faktorer påverkar andra interna faktorer som förstärker arbetets inriktning åt ett visst håll så som chefs- och ledarskapsfilosofi, vilken typ av personer som rekryteras in i verksamheten och till chefspositionerna, arbetsorganisation och så vidare.

Hur ska man slutligen, mot bakgrund av detta, tolka de olika myndigheterna i fråga om ledarskapet? Om man beaktar detta att expertinriktade myndigheter inte sätter ledarskapet i fokus medan det är synligt och betonat i högre grad i uppdrags- och strategiinriktade myndigheter kan man vid första anblicken lockas att uppfatta detta som att Socialstyrelsen och Statens kulturråd har dåliga chefer, medan SMHI har goda chefer mot bakgrund av ett ledarskapsperspektiv. Denna tolkning är förgrovad och missvisande och håller inte av tre skäl. Det första har att göra med att det inom ramen för en myndighet, trots de gemensamma ramarna, kan existera chefer med olika syn på och sätt att utöva ledarskap. Detta har påvisats i avsnitt 7.2. De generella drag som presenterats för de olika myndigheterna säger med andra ord inte

något absolut om samtliga chefer i myndigheten. Liksom de generella drag som presenterats i kapitel 5 och 6 inte säger något absolut om samtliga chefer i myndigheterna. De generella dragen som presenterats dominerar dock.

Det andra skälet till att en sådan tolkning inte är lämplig är att tidpunkten då data inhämtades är förbi och förändringar kan ha skett som inte redovisas här.

Slutligen, ett tredje skäl har att göra med vad det är som studerats i detta kapitel. Att ledarskapet inte synliggörs eller förs fram som viktigt behöver inte betyda att det är dåligt eller inte existerar, eller tvärtom att ledarskapet synliggörs och sägs vara viktigt behöver inte betyda att det ledarskap som existerar kan karakteriseras som gott. Att ledarskapet betonas kan vara ett uttryck för att man uppfattat och tagit till sig det som ligger i tiden. Det kan förstås som en effekt på ett retoriskt plan och som inte nödvändigtvis behöver säga något om hur det utövas i praktiken. Det finns ändock skäl att anta att medvetenheten om ledarskap i organisationer kan ha en viss positiv betydelse för utövandet av detsamma. Detta bygger på tanken om att det är först när en person uppfattar sig själv som ledare och förstår att man påverkar och påverkas av andra, som denne kan anta ett reflekterat ansvar för sitt handlande och dess konsekvenser för andra. Uppfattar en person inte sig själv som ledare behöver den inte kräva något sådant ansvar av sig själv.

En mer nyanserad tolkning av resultaten i detta kapitel kan vara att de ger indikationer på var man medvetet försöker utöva ledarskap. Genom att exempelvis ta fasta på vilka relationsmönster cheferna har i de olika myndighetsgrupperna kan man förstå inom vilka sfärer man försöker utöva ledarskap. För expertorienterade myndigheter gäller då att det är externa aktiviteter och personer som i första hand kan förstås ur ett ledarskapsperspektiv. För uppdrags- och strategiinriktade myndigheter är det däremot de interna relationerna som blir betydelsefulla och då främst närmast underställda chef för de uppdragsinriktade myndigheterna och chefskollegor och GD för de strategiinriktade myndigheterna.

Den andra delen av kapitlet visade på skillnader inom de enskilda myndigheterna. Sådana skillnader hänförs till den enskilda chefen och har benämnts lokala. I kapitlet har skillnader framkommit med avseende på chefers position (linje/stab), chefers ansvar (med eller utan personalansvar) samt chefers tidigare erfarenheter.

De skillnader inom en och samma myndighet som här presenterats kan mot bakgrund av en homogen föreställning om organisationslivet uppfattas som kontroversiella. Trots myndighetsgemensam policy och andra styrdokument som formellt garanterar ett likformigt chefskollektiv, finns skillnader mellan olika chefer, med avseende på chefsarbete och ledarskap. Dessa

skillnader framträder dessutom tydligare i jämförelse med skillnaderna mellan myndigheterna.

Skillnader mellan chefer inom en och samma myndighet har ovan beskrivits som lokala eftersom de rör den enskilda chefens särskilda förutsättningar. En tolkning är att de lokala förutsättningarnas betydelse för formering av chefsarbetet är stora. En rimlig tolkning är att den omedelbara kontexten (se definition avsnitt 3.2.3) antas ha större betydelse, med avseende på möjligheter att formera chefsarbetet, än den perifera.

8 Diskussion

I denna studie har högre chefer i statsförvaltningen studerats med avseende på ledarskap och chefsarbete. Den diskussion som nedan följer tar utgångspunkt i dessa två områden. Inledningsvis diskuteras de olika konstruktioner av ledarskap som studien visat på. De kan uppfattas som olika i termer av dels allmänt spridda konstruktioner, dels lokalt förankrade sådana. Konstruktionerna är också olika mellan och inom olika myndigheter. Chefsarbetet diskuteras sedan mot bakgrund av ett dominerande mönster, interaktionen med andra personer i chefens kontext. Detta mönster beskrivs tillsammans med några begrepp som tidigare kopplats samman med ledarskap: styrning, lärande och förändring samt som en fråga om betydelsen av innehållet i interaktionen. Vidare beskrivs chefsarbetet som oenhetligt med avseende på normativa föreställningar och empirisk forskning samt som möjligt att förstå mot bakgrund av andra gränser än den specifika verksamheten. Avslutningsvis utvecklas en modell för att förstå ledarskap.

8.1 Bilder av ledarskapet

I föreliggande studie har begreppet ledarskap gestaltats mot bakgrund av olika källor, tidigare forskning och managementlitteratur. En jämförelse mellan olika källor visar att det finns olikheter som gör det möjligt att urskilja olika bilder av ledarskap. I det följande görs en åtskillnad mellan en gängse bild av ledarskap och en mindre uppmärksammad bild av ledarskap.

8.1.1 Globala och lokala konstruktioner

Den gängse bilden återfinns främst i managementlitteraturen. Sådan litteratur har fått stor genomslagskraft som normerande för chefer och andra personer i moderna organisationer (Furusten, 1996). Det tydligaste mönstret i den gängse bilden av ledarskapet är de avsevärda möjligheter som tillskrivs utövandet av ledarskap och de personer som förväntas agera som ledare när det gäller att styra, kontrollera och utveckla en organisation. I denna studie återkommer denna bild hos högre chefer i statsförvaltningen i form av exempelvis en stark betoning på utarbetande av visioner och bestämning av mål som man sedan har till uppgift att se till att medarbetarna implementerar på ett effektivt sätt (se kapitel 5). Styrkan i dessa föreställningar avspeglas i avsaknaden av ifrågasättande och betoning av andra typer av perspektiv.

Det finns emellertid forskning där dessa föreställningar har kommit att ifrågasättas och starkt kritiseras (se avsnitt 2.2.3). Denna forskning kan sägas

bidra till en mer nyanserad bild av ledarskapet. Till stöd för kritiken mot den gängse bilden av ledarskap kan föreliggande studie påvisa att cheferna har svårt att beskriva hur det ledarskap som den gängse bilden påvisar och som cheferna själva talar om praktiseras. Ett sådant ledarskap har inte någon tydlig koppling till utövandet av chefsarbetet. Liknande resultat visar Alvesson & Sveningsson (2003) som beskriver detta som ”the disappearance of leadership”. De syftar då på att tämligen fasta föreställningar om ledarskap, i utforskandet av tillämpningen av dessa, blir till vaga och kontradiktoriska ståndpunkter. Hur kan detta förstås?

En tolkning kan vara att det är möjligt att tala om ledarskap i förhållande till ett, vad Alvesson & Svenningsson (2003) beskriver som, ideologiskt diskursivt perspektiv. Ett sätt att förstå detta är att chefer har anammat ett sätt att prata om ledarskap som är baserat på andras idéer snarare än egen erfarenhet. Sådana idéer ”reser runt” och anammas vid samma tidpunkt av flera olika organisationer/chefer (Czarnizwska & Joerges, 1996). De kan förstås som institutionaliserade idéer inom ett (ledarskaps-)fält (DiMaggio & Powell, 1983). Denna diskursiva praktik får på det viset ingen direkt motsvarighet i de erfarenheter av arbetet som chefen själv gör.

Ytterligare ett sätt att förstå detta som hänger samman med ovanstående tolkning, kan vara att föreställningarna inte har förmåga att ge en tillfredsställande bild av det arbete som utförs av chefer. Föreställningarna kan förstås som idealbilder med liten motsvarighet i utövandet av arbetet. I enlighet med Ellström & Kock (2003) kan detta förstås som att utifrån kommande krav på nya former av ledarskap bryts mot en i organisationen institutionaliserad form av ledarskap. Dessa institutionaliserade former av ledarskap har stark förankring i praktiken.

8.1.2 Olika myndigheter – olika konstruktioner

Den forskning som presenterats i avsnitt 2.1 bygger på föreställningar om chefsrollen. Med hänvisning till ovanstående resonemang kan man anta att dessa säger lite om hur själva chefsarbetet ser ut. En möjlig tolkning kan också vara att man ännu inte anpassat sig till de moderna chefsrollerna och att de tidigare föreställningarna om chefsrollen således lever kvar parallellt med de nya och har en starkare förankring i praktiken.

I kapitel sju presenterades skillnader mellan olika myndigheter. De tre grupperna av myndigheter som identifierades kan sägas ansluta till de olika chefsroller som tidigare forskning visat på. De expertinriktade myndigheterna kan då sägas ansluta till en definition av chefsrollen som innebär att cheferna uppfattas som experter. De har specialistutbildning för ett visst sakområde och har sin lojalitet förankrad i produktion och legitimering av den specifika

kunskapen. De uppdragsinriktade myndigheternas definition av chefsrollen ligger närmare den klassiska tjänstemannarollen. Särskilt framträder hos denna grupp chefer uppfattningen om att de har till uppgift att på ett opartiskt sätt verkställa politiska beslut. De kan förstås som uppdragstagare, generalister och administratörer. Slutligen i de strategiinriktade myndigheterna blir chefsrollen mer inriktad mot entreprenören. Särskilt framträder uppfattningar om chefen som förändringsagent och som strateg avskiljd från det operativa arbetet. Den politiska rollen dominerar inte i någon särskild grupp av myndigheter. Det framträdande mönstret är att chefer på denna nivå har liten kontakt med politiker eller politiska företrädare. Det utbredda målstyrningstänkandet som ersätter detaljstyrningen kan emellertid tolkas som att tjänstemannen i högre grad har att självständigt verkställa, tillämpa och också fatta beslut jämfört med tidigare. Slutligen, chefstjänstemannen som demokratins väktare är inte en uppfattning som dominerar bland cheferna när de beskriver sin roll. Uppfattningen förekommer främst bland de uppdragsorienterade myndigheterna.

I detta avsnitt har olika föreställningar om ledarskap presenterats. I det följande diskuteras chefers arbete och inledningsvis i förhållande till ett dominerande mönster, interaktionen.

8.2 Det sociala chefsarbetet

Ett av de allra tydligaste mönstren som framträtt och som utgjort utgångspunkten för beskrivningen av chefsarbetet i denna studie är att interaktion med andra personer i chefens kontext är det som tidsmässigt upptar den mesta av chefens tid. Endast en mindre del av arbetet består i enskilt arbete i form av exempelvis skriv- och läsarbete. Detta resultat är på intet sätt någon nyupptäckt. Redan den första systematiska studien av arbetet hos chefer på högre nivå visar på detta mönster (Carlsson, 1951) och så gör också efterföljande studier. Vad är det som gör interaktionen till en så betydande del av arbetet?

8.2.1 Komplexitet och osäkerhet som en drivkraft till interaktion

För att belysa denna fråga hänvisas till ett resonemang som förts fram i många studier och som bygger på en beskrivning av chefers kontext som osäker och komplex. Osäkerheten kommer enligt Mintzberg (1973) till uttryck exempelvis i form av den arbetsbörda chefer lever med. Upplevelsen av att arbetet inte har något slut, alltid kan göras bättre och att det egna arbetet är betydelsefullt skapar en stark press på cheferna. Begreppet ”bounded rationality” kan användas i detta sammanhang för att beskriva

osäkerhet som ett resultat av mänskliga begränsningar.[23] Människans begränsade förmåga gör att absolut rationalitet inte är möjligt att åstadkomma, vilket i sig skapar osäkerhet. Andra forskare väljer att beskriva osäkerheten som något som i första hand är bundet till faktorer utanför individen. Cohen & March (1974) talar om osäkerhet i termer av tvetydigheter vad gäller mål, makt, erfarenheter och framgång och hänvisar till en benämning av kontexten som en organiserad anarki. Anarki i detta sammanhang får betydelse i förhållande till den höga grad av autonomi som medarbetare kan utöva i sina professionella roller (Hultman, 1989). En utgångspunkt i Kotters (1982) studie är organisationslivets allt mer komplexa förhållanden och den osäkerhet detta för med sig i form av svårigheter att förstå och styra en organisation. Detta faktum kombinerar han med föreställningar, krav och förväntningar på chefsrollen som innebär det motsatta, nämligen att chefen skall förstå och styra organisationen. Interaktion blir ett sätt att hantera denna motsättning, genom interaktion försöker man skaffa sig den säkerhet som man upplever att man inte har och som andra kräver att chefer har. Kanter (1977) menar att säkerheten består i förtroende för personer i omgivningen, att veta vad de tänker och att de agerar på liknande sätt. För att nå detta är interaktion nödvändigt. Interaktion i förhållande till enskilt arbete ger större möjligheter till information med vilken man kan förstå sig på organisationen och därmed större möjligheter att påverka händelseutvecklingen.

Med hjälp av osäkerhetsresonemanget skulle man också kunna belysa den förändring av ledarskap över tid som beskrivs i studien, där interaktionen med medarbetarna uppges ha ökat (kapitel 5). Man talar om en dåtida chef som i hög grad isolerad i förhållande till exempelvis medarbetare. Kontakten mellan chef och medarbetare var begränsad tidigare. Idag är det en kontakt som av flertalet chefer anses vara en av de viktigaste. Interaktionen har blivit ett allt mer angeläget inslag i chefsarbetet.

I några studier av chefsarbetet kom interaktionen, med avseende på chefens reaktioner på andras initiativ, att uppfattas som icke rationell och icke effektiv. Med detta följde att man också uppfattade chefer som varande mer eller mindre tvingade till detta arbetssätt på grund av omständigheterna. Interaktionen, som fört med sig mycket av det man uppfattat som icke rationellt i chefsarbetet, det vill säga fragmentisering, variation och vardagliga ”småsysslor”, skulle med detta resonemang vara påtvingad. En annan uppfattning presenteras exempelvis av Mintzberg (1973) och Kotter (1982:1999) som menar att chefer själva väljer att interagera och skapa denna karaktär på arbetet. Osäkerhetshypotesen, så som den behandlats ovan, skulle

[23] Begreppet ”bounded rationality” är sprunget ur Herbert Simons (1957) organisationsstudier.

då säga oss att chefer väljer att agera på detta sätt med syfte att skapa säkerhet i en osäker tillvaro. Det är ett sätt att utveckla förståelsen och därmed skapa möjligheter att påverka (jfr Hultman, 1998). Det är ett sätt att skapa säkerhet som inte i första hand rör sådana faktorer som auktoritet, makt och formella hierarkier utan som snarare handlar om beroende och informella relationer (jfr Kotter, 1999).

Ledarskap och styrning

Ledarskap i statlig sektor har ofta kommit att beskrivas som styrning av verksamhet och därmed att handla om val av styrningsteknik (Henning, 2000). Ett antagande i sådana beskrivningar av ledarskap är att högsta ledningen har möjlighet att forma verksamheten i enlighet med dess mål. Ett sådant synsätt kan förstås mot bakgrund av ett rationalistiskt perspektiv på verksamhetsstyrning (för en sammanfattning och kritisk analys se Ellström, Davidsson & Rönnqvist, 1990). I en sådan styrningsmodell antas styrning ske uppifrån och ned, från chefsnivå till medarbetarnivå, samt bygga på formell makt, auktoritet och position i hierarkin. Tidigare studier av chefsarbete liksom denna studie talar för att detta sätt att uppfatta styrning inte är tillräckligt för att förstå det som händer i organisationer.

Låt oss exempelvis närmare studera chefers nätverk. I en hierarkisk styrningsmodell blir kontakten med hierarkiskt närstående personer viktig, det vill säga överordnad chef och närmast underställd chef. Tidigare studier av chefsarbete har emellertid visat att chefers kontakter sträcker sig långt utöver dessa kontakter (se exempelvis Kotter, 1982). I denna studie utgör departementskontakter, närmast överordnad chef och närmast underställd chef, några av chefens kontakter. Här finns också stabspersonal, chefskollegor samt externa kontakter (utöver departementet). Kontakten med GD är inte särskilt tidskrävande och har beskrivits som att ha en mer formell karaktär i förhållande till den mer tidskrävande men i vissa avseenden mer komplicerade relationen till chefskollegor. Det finns stort fokus på medarbetarkontakten, men då inte i första hand ur ett styrningsperspektiv utan snarare ur ett stödjande perspektiv där det handlar om att skapa förutsättningar för medarbetares arbete. När det gäller kontakten med överordnade i form av politiker eller politiska företrädare har denna studie visat att dessa förekommer i liten utsträckning. Man för istället fram att dessa kontakter i första hand sköts av generaldirektören vid myndigheten. En studie av generaldirektörer vid sju av de 8 myndigheter som ingår i denna studie, visar att generaldirektörerna visserligen har kontakt med departementen men att dessa kontakter i hög grad uppfattas som problematiska (Genell, 2000). Genell beskriver denna problematik med hänvisning till de skilda världar som

politik kontra förvaltning kan sägas representera. Politiken uppfattas som kortsiktig och problemorienterad med inriktning på idéer, medan myndighetsperspektivet är långsiktigt med inriktning på administration.

Mot bakgrund av detta tycks den hierarkiska styrningsmodellen alltför ensidig. För det första visar interaktionsmönstren att chefer interagerar inte bara vertikalt utan också horisontellt (exempelvis chefskollegor, privat sfär och andra externa kontakter). För det andra, det finns en problematik i det att kontakter mellan personer i den hierarkiska styrningskedjan inte existerar i den grad som kan förväntas mot bakgrund av ett sådant perspektiv. Chefer har exempelvis liten och formell kontakt med departement och GD och liten kontakt med medarbetare (med undantag för närmast underställd chef). Skulle de omfattande kontakterna med närmast underställda chefer tala för att hierarkisk styrning fungerar väl i detta fall? Vid första åtanke kan det möjligen se ut som så. Vad man då inte tagit i beaktande är att en högre chef vanligen har ett flertal underställda chefer. Kontakten med varje enskild chef blir då inte särskilt omfattande. Som vi sett tidigare har emellertid denna kontakt ökat i betydelse över tid. Begreppet lösa kopplingar (Weick, 2003) aktualiseras i detta sammanhang och då i betydelsen av att olika nivåer i en organisation kan existera relativt oberoende av varandra. Ovan diskuteras nivåer ur ett hierarkiskt perspektiv i bemärkelsen olika positioner bildar olika nivåer. Lösa kopplingar kan också finnas mellan andra typer av nivåer (Hultman, 1989, om horisontell och vertikal zoning, jfr Petersson, 1984). I studier av utbildningssystem beskrivs detta som en uppdelning i den pedagogiska och den administrativa sfären (Hultman, 1989; Lundgren, 1986; Wolcott, 1977).

För det tredje är det möjligt att uppfatta chefer inte bara som de som styr utan också de som styrs. Peterson (1984) beskriver sex olika sätt genom vilka överordnade kontrollerar skolledarens arbete: ledning, resursstyrning, beteendestyrning, resultatstyrning, urval-socialisering samt omgivningsstyrning. Möjligheterna till styrning med hjälp av dessa dimensioner varierar med skolans storlek och status. Lundgren (1986) diskuterar styrning i termer av statens ekonomiska, juridiska och ideologiska styrning av skolan. Dessa styrningsdimensioner reglerar skolans organisation och bestämmer hur skolan kan ledas. Chefers arbete bestäms mot bakgrund av detta, av tre sfärer: den byråkratiskt-administrativa sfären (uppifrån), den samhälleliga sfären och den pedagogiskt-professionella sfären (underifrån). Chefer har således att förvalta skolan enligt uppifrån kommande givna ramar, att legitimera skolan i förhållande till omgivande samhällets förväntningar samt att leda den professionella organisationen. I denna avhandling har chefers arbete beskrivits i termer av ett explicit och ett implicit sådant. Det explicita arbetet kan tolkas som att sammanfalla med Lundgrens byråkratiska-adminsitrativa sfär

samt den samhälleliga sfären. Det handlar om att på offentliga arenor legitimera och redogöra för den egna verksamheten. Det implicita arbetet kan tolkas som att sammanfalla med den pedagogiskt-professionella sfären. Där handlar det om ett arbete som sker informellt i syfte att leda verksamheten.

Hos både Lundgren och Peterson finns en tolkning av skolledares arbete som innehållande både kontroll och autonomi. I denna studie återkommer detta resonemang då cheferna beskriver sitt handlingsutrymme och möjligheter att påverka som tvetydigt. De säger att de har möjligheter att påverka men att detta sker inom vissa ramar. Peterson menar exempelvis att skolledare har autonomi i förhållande till vilka medel som ska användas för att nå mål, valet av uppgifter att fokusera samt i rekrytering av nyckelpersoner. Däremot är skolledarna styrda i förhållande till de mål och resultat som skall uppnås. En möjlig tolkning, mot bakgrund av detta, är att autonomin är högre i det implicita arbetet i förhållande till det explicita. Peterson menar vidare att det kan förväntas att chefer ägnar mer tid åt sådant arbete som i högre grad är styrt uppifrån och mindre till arbetet där kontrollen är mindre kännbar. Detta skulle innebära att chefer ägnar mer tid åt det explicita arbetet än det implicita. Denna studie visar att chefer först och främst beskriver sitt arbete i explicita termer men att det i observationerna framkom att arbetet också i hög grad var implicit. Chefer strävar efter en balans mellan dessa olika typer av aktiviteter. I perioder kan emellertid en typ av arbete vara framträdande i högre grad än den andra.

En annan tolkning av interaktionen är att den inte behöver syfta till styrning. Detta utvecklas nedan.

Ledarskap och lärande

Interaktionens företräde i chefsarbetet kan tolkas som ett sätt att skapa säkerhet i en osäker värld, exempelvis i form av styrningsmöjligheter. Ett annat sätt att tolka interaktionens företräde i chefsarbetet hämtas från Hultman (2001a). I studier av lärares arbete visar han att osäkerhet och överraskningar är naturliga inslag i arbetet och detta har man av erfarenhet lärt sig att hantera, inte genom att undvika dem utan genom att utsätta sig för dem. Läraren uppskattar osäkerheten och överraskningarna och väljer dessa situationer före andra, exempelvis ett mer förutsägbart ensamarbete. Det finns emellertid på grund av verklighetens komplexitet ingen möjlighet att alltid veta vad som är rätt i sådana situationer. Av den anledningen används tolkningar, gissningar, test och erfarenheter i handlandet. Att hantera komplexiteten innebär att agera mot bakgrund av vad man *tror* är rätt. Agerandet får formen av en intuitiv strategi som Hultman benämner som intelligenta improvisationer. Med detta sätt att tolka interaktionen på blir

lärande ett betydelsefullt begrepp. Hultman talar om interaktion som ett sätt att *lära* sig hantera en osäker tillvaro. Liknande utgångspunkter med referens till högre chefer finns hos exempelvis Isenberg (1984) och Tyrstrup (2002). I en kontext som kan karaktäriseras som osäker kan chefers lärande blir mer viktigt än att agera på basis av det de redan vet. Om vi tar utgångspunkten i chefers lärande riktas intresset mot frågor som: vad är det cheferna lär sig i interaktionen och hur lär de sig att hantera sin vardag?

När det gäller vad cheferna lär sig överensstämmer denna studie med tidigare studier. Den typ av kunskap som främst utvecklas kan sägas vara dagsaktuell och kontextnära (se avsnitt 6.3.1 och 6.4.2). Problemlösning i förhållande till dagliga problem i den lokala kontexten fokuserades. En annan typ av kunskap som inte påtalats i någon högre grad i andra studier gäller kunskap om ”samspelarna”, personkännedom (se avsnitt 6.4.5). Främst gällde det kunskap om närmast underställda chefer då dessa personer upptar stora delar av chefens tid. Mot bakgrund av att chefernas arbete i så hög grad är interaktion, förefaller denna kunskap oerhört viktig som en förutsättning för arbetet. Den emotionella delen av arbetet (se avsnitt 6.4.4) är inte heller särskilt uppmärksammad i tidigare studier. Chefer har förutsättningar att lära sig förstå och hantera egna och andras känslor i vardagen.

Hur lär chefer i sin vardag? Denna fråga får mot bakgrund av föreliggande studie sin aktualitet i förhållande till den kontext cheferna verkar i och i synnerhet i förhållande till den interaktion som upptar merparten av arbetet. Avsnitt 6.3.1 har visat på hur förståelsen utvecklas på olika sätt i samspelet med andra. I en studie av högre chefer i näringslivet beskriver Isenberg (1984) hur chefers tänkande är tätt kopplat till handlandet (thinking/ acting cycles). Chefer utvecklar sin förståelse inte genom att tänka först och handla sedan utan genom att tänka och handla i en samtidig process (se också Ellström, 1992).

I denna studie har följande dimensioner av förståelseutvecklingen beskrivits: association, repetition, selektion och fokusering. Denna utveckling sker i mötet med ny information som till största delen kommer från direkt interaktion och i andra hand genom exempelvis formella dokument. En tolkning är att i samspelet (i görandet) utvecklas förståelsen av den egna kontexten, vilket också kan förstås som att chefer utvecklar kontextberoende teorier vilka kan ligga till grund för handling (jfr Watson, 1996, om potential theories-in-use). Teorierna kan beskrivas som lokala eftersom kontexten ständigt förändras, från tillfälle till tillfälle och eftersom den förståelse som utvecklas i första hand bygger på näraliggande, vardagliga dimensioner.

Detta sätt att beskriva chefsarbetet på säger oss vidare något om förändring och framtidsorientering. Detta beskrivs i nästföljande avsnitt.

Ledarskap och förändring

Interaktionen i chefsarbetet har ovan beskrivits som ett sätt att skapa styrningsmöjligheter samt som ett sätt att utveckla förståelsen, att lära. I denna studie formuleras ytterligare en tolkning. Interaktionen har beskrivits som att skapa en fortsättning, en framtid (se avsnitt 6.3.2). I samspelet med andra har chefen förutsättningar för att leda, i bemärkelsen påverka andra i tanke och handling. I sammanhanget kan då en annan form av lärande lyftas fram som betonar chefens möjligheter att skapa förutsättningar för andras lärande. En sådan koppling mellan ledarskap och lärande blir särskilt betydelsefull i perspektiv där den effektiva organisationen och det effektiva arbetet definieras i termer av lärande (Ellström, 2004). Det är också i samspelet som chefen har möjlighet att låta sig ledas, det vill säga lära. Det är i samspelet som individuella tankar, åsikter och erfarenheter offentliggörs och bryts mot andra sådana. Själva ”brytningen” tolkas här som en förutsättning för att leda och ledas. Denna process kan beskrivas med begreppet meningsskapande i organisationer. Ledarskapet har i delar av forskningslitteraturen beskrivits som en social process i vilken verkligheten definieras (Smircich & Morgan, 1982). Det är i mötet mellan människor som man så att säga kommer överens om hur verkligheten skall definieras. Dessa definitioner av verkligheten blir till idéer och handlingsimpulser. De skapar aktivitet. Dessa dimensioner av arbetet utgör, i och med den meningsskapande funktionen, förutsättningar för en fortsättning på det som görs idag eller om man så vill utveckling och en framtid. Det vardagliga samspelet mellan människor får i detta en framträdande roll.

En tolkning som framförts i denna studie är att det främst är i det mer eller mindre spontana samspelet, exempelvis när chefen råkar träffa på en medarbetare i korridoren, när chefen går en runda på avdelningen, under fikapausen eller på lunchen, när någon söker upp chefen på dennes kontor, som förutsättningarna för sådan utveckling uppkommer (jfr explicit och implicit arbete avsnitt 6.5). Mot bakgrund av detta är det inte så svårt att förstå varför cheferna önskar prioritera sådana aktiviteter. Det är ju som någon sa ”där det händer”. Det framkom tydligt i studien att cheferna visserligen ägnade mycket tid åt aktiviteter av typen formella möten men att man inte ansåg dem vara särskilt betydelsefulla i förhållande till de oplanerade mötena. Flertalet chefer uppgav att man är selektiv när det gäller formella möten och att man i den mån man tycker att det är möjligt prioriterar tid för medarbetarkontakter i första hand och i andra hand sådana formella möten. Å andra sidan uppger de också att de ägnar stor tid åt planerade aktiviteter av typen formella möten. Resultaten tyder emellertid på att explicit och implicit arbete är beroende av varandra (se avsnitt 6.1.1 om olika typer av möten). Det som cheferna ger uttryck för ovan kan tolkas mot bakgrund av att chefer

inbjuds att delta i en mängd formella möten. En chef talar exempelvis om ”chefsfixeringen” och menar att chefer på grund av sin symboliska funktion efterfrågas att delta i även sådant som andra personer kan klara bättre. En tolkning är att chefer uppfattar vikten av båda typer av arbeten, explicit och implicit, och önskar en balans däremellan.

Med denna tolkning utgör chefsarbetet en helhet. Det som görs är kopplat till det som gjorts och det är på detta sätt man kommer framåt. De aktiviteter som utförs är sådana som har koppling till det som görs just nu och indirekt det som gjorts tidigare. Den selekterings- och prioriteringsprocess som chefer är nödgade att genomföra (med tanke på all information, inbjudningar och annat som presenteras för chefen varje dag) styrs av vad som försiggår i verksamheten för tillfället. Sådant som ligger utanför är inte värdefullt att beakta eftersom det inte kan användas som underlag för agerande och således inte heller för framtiden.

Mot bakgrund av detta resonemang kan vi också förstå chefsarbetet som framtids- och utvecklingsorienterat. Som tidigare presenterats (se avsnitt 6.2.1) uppfattar cheferna inte sitt arbete som särskilt framtidsorienterat. Den tolkning som gjorts är att det gör de inte eftersom de definierar framtidsorienterat arbete på ett visst sätt som ligger i linje med en rationalistisk definition. Nedan presenteras två olika sätt att beskriva framtids- och utvecklingsorienterat arbete, vilka båda kan ha relevans för detsamma men framträder i studien på olika sätt.

Utvecklingsarbete enligt framträdande föreställningar hos chefer	*Utvecklingsarbete enligt en empiriskt grundad tolkning*
• Sker vid speciellt avsatta tillfällen	• Sker spontant och kontinuerligt i det dagliga arbetet
• Sker vid enskilt arbete, i lugn och ro	• Sker i samspel med andra
• Resulterar i något radikalt nytt	• Resulterar som varianter på något som redan existerar

Figur 13 Föreställningar om framtids- och utvecklingsorienterat arbetet (till vänster) samt sådant arbete definierat mot bakgrund av observationer i denna studie (till höger).

Ett framtids- och utvecklingsorienterat arbete har mot bakgrund av denna studies empiri kommit att definieras på ett annat sätt än det sätt som cheferna främst för fram i sina resonemang. Med en definition som den högra i figuren ovan kan det chefsarbete som förekommer uppfattas som framtids- och utvecklingsorienterat. Hur kan detta förstås i förhållande till det faktum att andra studier av chefsarbete visar att det administrativa arbetet (sådant arbete som kan sägas vara förvaltande) utgör en stor del av dagen, i några studier upp mot 50-60 procent av arbetsdagen (Hultman, 1998, s 35). Ett sätt att förstå detta är att parallellt med ett stort förvaltande inslag har cheferna utvecklat strategier för att hantera detta på ett sätt som innebär att sådana inslag samtidigt också kan vara framtids- och utvecklingsorienterade. Det finns alltså egentligen ingen motsättning i de två begreppen förvaltning och utveckling, utan en och samma handling kan vara både förvaltande och utvecklande på samma gång. Exempel på detta från denna studie är då chefen vidarebefordrar information och samtidigt passar på att informera sig om andra saker. Ett annat exempel är den förståelseutveckling som ständigt pågår i mötet mellan chefen och andra aktörer och som så att säga är betydelsefull för framtiden oavsett innehåll. Tidigare studier av chefsarbete har i många fall inneburit att endast en dimension av handlingen lyfts fram, exempelvis den administrativa. I denna studie poängteras betydelsen av att förstå handlingen som mångfacetterad, innehållande flera olika moment och betydelser där dikotomin förvaltning – utveckling försvagas.

En tolkning av ovanstående tre avsnitt är att det är tillsammans med andra som ledarskap är möjligt, det är i mötet som påverkan och lärande sker och framtiden skapas.

8.2.2 Interaktion – automatisk välgörare eller god förutsättning

Interaktion har ovan tolkats som ett sätt att skapa säkerhet, som ett sätt att lära i en osäker tillvaro eller som ett sätt att skapa framtiden. Kotters studie visar på att chefer med en hög grad av interaktion[24] i sitt arbete är mer effektiva[25] än chefer med mindre grad av interaktion. Är interaktion en garanti för

[24] Kotters (1982) begrepp nätverksbyggande har här tolkats som en form av interaktion.

[25] För att uppskatta chefernas effektivitet användes följande tre strategier: a) prestation uppskattades på tre nivåer – bra, mycket bra och utmärkt, b) man undvek att försöka uppskatta chefer som hade mindre än ett års erfarenhet av sin nuvarande tjänst, c) både ”hårda” (försäljning, vinst och andra finansiella indikatorer) och ”mjuka” (kollegors-, medarbetares-, chefers och andra betydelsefulla personers uppskattningar) mått användes.

ett effektivt arbete? Ända sedan den första systematiska studien av chefers arbete har interaktion påtalats som en betydande ingrediens i chefers arbete. Säger oss detta att samtliga studier har studerat effektiva chefer? Några studier har haft effektiviteten som utgångspunkt, det vill säga har baserat sitt urval av chefer på effektivitetskriterier. Andra studier har inte detta inslag, exempelvis min. Samtidigt som forskningen visar på interaktion som en framträdande ingrediens i chefsarbetet framkommer också resultat som säger att ledarskap saknas. Kotter (1999) påpekar exempelvis att allt för många chefer brister i utövande av ledarskap (ledarskap definierat som ett komplex nät av relationer). Han talar om amerikanska företag som ”overmanaged and underled”. Denna studie visar att interaktionen används som ett sätt att *försöka* påverka andra och att lära. Frågan är om det sker någon påverkan och något lärande. Den tes som förs fram i denna studie är att det finns förutsättningar för påverkan och lärande i chefers arbete. Dessa förutsättningar finns i interaktionen med andra personer. Det som sker i en organisation kan därför inte förstås enbart utifrån studier av en eller flera chefer. Därmed inte sagt att det är ointressant eller obehövligt att studera chefer i en organisation. Samtliga aktörer är viktiga för utfallet, i vilken grad och på vilket sätt kan däremot vara svårt att fastställa. Sannolikheten för att kunna påverka förutsätts emellertid större som aktör än som icke aktör. Av den anledningen ger sig chefer in i interaktionen.

Kan det vara så att interaktion är en förutsättning för ledarskapet men att också kvalitet har något med saken att göra? I citatet på sidan 130 framgår att det är inte bara relationer som är viktiga utan det ska vara ”goda relationer”. Tar vi utgångspunkt i denna frågeställning uppkommer följaktligen också ett intresse för innehållet i dessa interaktioner. Hur ser interaktionen ut och på vilket sätt kan innehållet i en interaktion ha betydelse för möjligheten att påverka och lära?

I avsnitt 6.5 presenterades två bilder av chefsarbetet, explicit och implicit arbete. Interaktionen i dessa olika typer av arbete skiljer sig åt där det implicita arbetet förväntas skapa förutsättningar för ett mer effektivt arbete i termer av högre grad av förståelse, engagemang och intresse hos medarbetare och chef. Det implicita arbetet kan förstås som småpratets arena (Ekman, 1999; Gronn, 1983). Här byggs förtroende, här prioriteras bland motstridiga krav och här bestäms hur man ska handla. Det har exempelvis framkommit att formella möten inte så särskilt ofta bidrar med något nytt som chefen inte redan visste. Detta talar för att ny information och möjlighet till lärande sker utanför sådana formella tillfällen. I och med detta inte sagt att det explicita arbetet skulle vara ineffektivt. I denna studie har det också framförts att det explicita och det implicita arbetet är beroende av varandra. En tolkning är då att effektiviteten ligger i samspelet mellan de båda. Ett annat sätt att förstå

effektiviteten i det explicita arbetet kan vara att, i enlighet med nyinstitutionell teori (för en översikt se Johansson, 2002), hävda att det explicita arbetet är effektivt i termer av att det upprätthåller en bild av verksamheten som effektiv i förhållande till rådande organisations- och ledarskapsideal. Det kan finnas motstridiga krav och förväntningar inom och utom organisationen som formar dessa olika typer av arbeten. Detta är grunden för ett chefsarbete byggt på oenhetliga logiker. Med oenhetliga logiker menas olikartade tanke- och praktikmönster med samtidigt existens.

8.2.3 Det oenhetliga chefsarbetet

De olika logikerna kommer fortsättningsvis att benämnas normativ och erfarenhetsbaserad logik eftersom den förstnämnda kan sägas ha sina rötter i idealbilder av organisation och ledarskap medan den andra logiken vilar på empirisk forskning. Den modell som förespråkas i denna studie bygger på uppfattningen att de båda logikerna kan uppfattas i både språk och handling. Det är inte en fråga om att säga en sak och göra en annan utan om att säga olika saker och göra olika saker. Detta kan emellertid nyanseras enligt figuren nedan:

	Normativ logik	Erfarenhetsmässig logik
Uttalat	xxx	x
Utövat	x	xxx

Figur 14 Chefsarbetet som bestående av olikartade logiker med olika framtoning i det chefer uttalar respektive utövar.

Cheferna pratar både i normativa och erfarenhetsmässiga termer och de handlar både mot bakgrund av normativa och erfarenhetsmässiga logiker. Resultaten från denna studie kan tolkas som att merparten av handlingarna utförs mot bakgrund av den erfarenhetsmässiga logiken medan merparten av föreställningarna kan hänföras till en normativ logik. De olika logikerna uppfyller var för sig olika effektivitetskriterier. Resultaten tyder också på att den normativa logiken är mer synlig än den erfarenhetsmässiga. Det kan bero på att denna logik existerar på offentliga arenor, medan den erfarenhetsmässiga logiken existerar på informella arenor dit få har tillträde. Det existerar således olika bilder av ledarskap och chefers arbete beroende på vilken arena som studeras (se avsnitt 8.1.1).

Det faktum att logikerna existerar parallellt i både prat och handling skapar en inkonsekvens som blir synlig och kännbar för olika aktörer inom organisationen. För cheferna själva uppstår uppenbara krockar mellan de olika logikerna. Det den normativa logiken förespråkar fungerar inte i det dagliga arbetet i organisationen, trots detta gör man det till viss del. Exempelvis ägnas möda åt formella kommunikationskanaler trots att man erfar att budskapet inte når fram, man ägnar mycket tid åt och talar i termer av betydelsen av formell planering trots att man erfar att verksamheten inte går att planera och så vidare. Upplevelsen av denna diskrepans är en återkommande källa till frustration i arbetet. Alvesson (2003a), som använder begreppet ledarskapsdiskurs som beteckning på de normativa föreställningarna, uppfattar på liknande sätt diskrepansen mellan diskurs och erfarenhet av praktiskt arbete som en källa till oro. Den skapar, menar han, en dubbelbindning och känslor av klyvnad hos cheferna. Av de svårigheter i arbetet som cheferna beskrivit kan merparten hänföras till denna problematik (se avsnitt 5.3.2). Problematiken återkommer också i det att cheferna talar i termer av: jag borde göra men jag gör ej i någon hög grad. Till exempel borde de avsätta mer tid för reflektion och läsning och de borde arbeta mer med utvecklingsarbete i förhållande till daglig förvaltning och så vidare. Detta talar för att man gör en massa andra saker istället, nämligen sådant som kan hänföras till den erfarenhetsmässiga logiken. Normen utgörs dock av den normativa logiken. Ett gott ledarskap är att leva upp till den. I denna studie har några alternativa bilder av ledarskapet och chefsarbetet lyfts fram. Bilder som härstammar från den erfarenhetsbaserade logiken. Dessa bilder visar att chefsarbetet kan vara både effektivt och framtids- utvecklingsorienterat fast på ett annat sätt än vad den normativa logiken förespråkar. Exempelvis kan chefer vara effektiva genom att lära (inte enbart styra eller påverka) och de kan arbeta framtids- och utvecklingsorienterat genom att samspela i det dagliga arbetet (inte enbart genom att utarbeta visioner vid särskilt avsatta tillfällen).

Slutligen, den normativa logiken kan tolkas som att forma det explicita arbetet medan den erfarenhetsmässiga logiken kan tolkas som att forma det implicita arbetet.

8.2.4 Från organisation till kultur

En av denna studies frågeställningar har rört huruvida det går att se några skillnader mellan myndigheterna när det gäller föreställningar om ledarskap och chefsarbetet så som det praktiseras. Upptäckten av skillnader mellan myndigheterna resulterade i identifikationen av tre grupper av organisationer, expertinriktade, uppdragsinriktade samt strategiinriktade. Vissa skillnader kunde identifieras, men skillnaderna kunde inte definieras som särskilt stora.

De skillnader som beskrivits kan ändå tolkas som att myndigheten som organisation utgör en kontext mot vilken handlingar tolkas och arbetet utövas.

Andra resultat i studien tyder på att det emellertid också finns skillnader inom en och samma myndighet. Dessa skillnader uppträdde tydligare än skillnader mellan olika myndigheter. Chefsarbetet ser således annorlunda ut hos olika personer trots att man ingår i samma organisatoriska sammanhang. I kapitel 7.2 presenterades dessa olikheter mot bakgrund av position inom myndigheten, huruvida personen i fråga hade personalansvar eller ej samt tidigare erfarenhet. En slutsats är således att organisatoriska gränserna inte är tillräckliga för att förstå det som sker bland de människor som verkar inom organisationens ramar. Dessa människor ingår också i andra låt oss kalla det kulturer, som påverkar hur de agerar inom organisationen. Dessa kulturer kan vara sådana som finns inom ramen för en organisation. Hos Weick (2003) kan vi i detta sammanhang hämta begreppet ”loosely coupled systems”. Detta hanterar organisationen som ett oenhetligt system. Hultman (1998; 2001b) som studerat skolan talar mer precist om mångkulturella verksamheter. Olika positioner i en organisation kan skapa en kultur, exempel från denna studie är stabs- eller linjechef, chef med eller utan personalansvar och så vidare. Det kan också vara kulturer som sträcker sig utanför organisationens gränser, exempel från denna studie är professionstillhörighet, tidigare tillhörande yrkesgrupp. På det sättet kan man förstå en enskild aktör som tillhörande olika kulturer. Banden till de olika kulturerna, eller med Hultmans ord de ömsesidiga förväntningarna och lojaliteterna, kan vara olika starka och aktiveras olika i olika situationer. Den enskilda aktören kan förstås som en kulturnomad på det viset att hon samtidigt har sin tillhörighet i flera olika kulturer. Det arbete som sker inom organisationen måste således förstås också utifrån andra kulturer utanför organisationen.

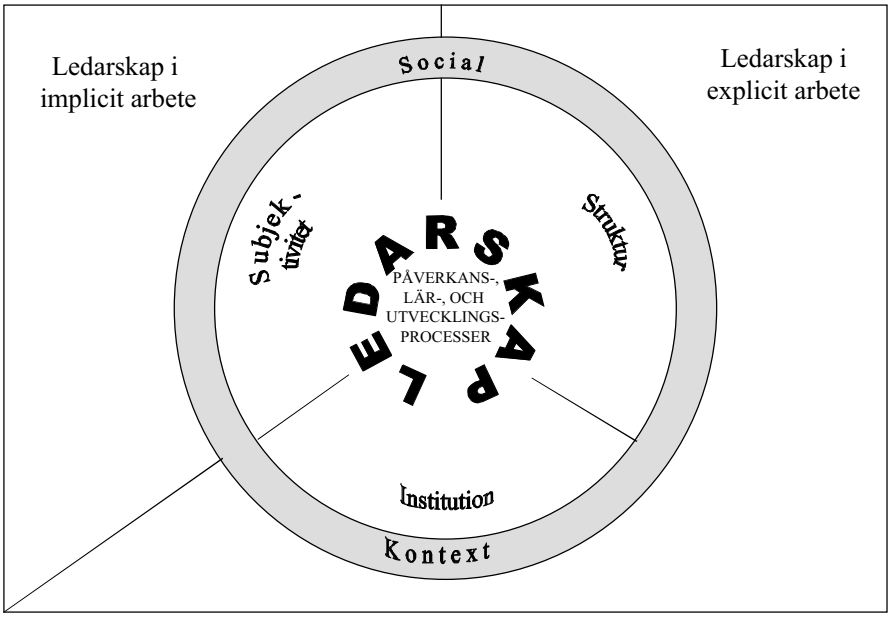
8.3 Att förstå ledarskap

Hur kan man förstå ledarskap mot bakgrund av föreställningar om ledarskap och beskrivningar av chefers arbete? I figuren nedan sammanfattas de tolkningar av ledarskapet som denna studie lyft fram. Det är tolkningar som bygger på min egen studie samt på tidigare forskning.

8.3.1 Ledarskapet som en påverkans-, lär- och utvecklingsprocess

I figurens mitt finns ledarskapet definierat som en påverkans, lär- och utvecklingsprocess. Det är en process eftersom den ständigt är i rörelse. Ledarskapet definieras och omdefinieras kontinuerligt i samspelet mellan olika aktörer.

Detta sker inom ramen för tre fält; ett strukturellt, ett institutionellt samt ett subjektivt. Slutligen anger figuren också att ledarskap måste förstås som ett fenomen i en social kontext. Ledarskapet beskrivs också i termer av olika typer av arbete, explicit och implicit.



Figur 15 En modell av hur ledarskap kan förstås som en process inkluderande påverkan, lärande och utveckling.

Ledarskap i offentlig verksamhet definieras ofta som att handla om styrning (Henning, 2000). Styrning beskrivs som att komma till uttryck i en relation mellan en ledare och exempelvis medarbetare, där ledaren är den som styr och medarbetaren den som skall styras. Att definiera ledarskapet i sociala termer, det vill säga som en relation av något slag kvarstår i figuren ovan och visas i det gråmarkerade fältet ovan, den *sociala* kontexten. I denna studie kommer detta till uttryck i chefsarbetets sociala dimension. Chefsarbetet utförs till största delen i direkt kontakt med andra personer. Andra personer består till största delen av närmast underställd chef men även andra vertikala relationer finns liksom horisontella och externa relationer. En mycket liten del av arbetet sker i enskildhet. Ledarskap existerar inte utanför de sociala ramarna och uppfattas som att existera i relationen mellan aktörer (Sjöstrand & Tyrstrup 1999). Ledarskapet (i form av föreställningar och ledarskaps-

handlingar) skapas i den interaktionen som sker mellan aktörer (jämför kapitel sex om förutsättningar för utvecklad förståelse, idéer och handlingsimpulser). Ledarskapet i denna modell får emellertid sin betydelse i förhållande till en påverkans- (som kan förstås som ett vidare begrepp än styrning), lär- och utvecklingsprocess snarare än en styrningsprocess.

I denna studie har lär- och utvecklingsprocessen särskilt uppmärksammats. Lär- och utvecklingsprocessen är i detta fall inte enkelriktad i bemärkelsen en process från chefen till medarbetaren, som i styrningsdefinitionen ovan. Den process som denna studie lyfter fram handlar om hur chefer i relation till andra inte bara påverkar andra utan också lär av andra. Påverkan förutsätter en bestämd uppfattning som överförs till någon annan. En sådan uppfattning är möjlig endast mot bakgrund av en föregående eller parallell lärprocess. Det framhålles i denna studie att en chef som samtalar med en annan person i sin omgivning inte nödvändigtvis har som syfte att styra denne. Istället kan syftet vara att skapa en lärprocess, att själv låta sig påverkas. March (1984) har exempelvis visat på ett förhållningssätt som innebär att aktivt söka tillfällen som kan påverka de egna preferenserna. Hultman (1989;1998) som studerat skolledare visar hur dessa chefer lär genom att pröva sig fram och få feedback på det de gör. Att uppfatta ledarskap på detta sätt sätter fokus på chefers lärande i förhållande till sig själv och andra. Syftet med en interaktion kan också vara att skapa förutsättningar för andras lärande. Ledarskapet uppfattat på detta sätt är i förhållande till ledarskap och styrning mindre beforskat.

Vidare föreslås i modellen ovan att ledarskapet, det vill säga den påverkans-, lär- och utvecklingsprocess som försiggår, måste förstås i förhållande till tre fält, definierade som ett strukturellt, ett institutionellt och ett subjektivt. Det *strukturella* fältet är de formella betingelser i form politiska och organisatoriska ramar som aktualiseras i den kontext som omger chefen. Det *institutionella* fältet är de etablerade föreställningar som finns om fenomen som aktualiseras i chefens kontext. Slutligen det *subjektiva* fältet är i detta fall chefens personliga föreställningar, kunskaper, emotioner, intressen som kommer till uttryck i förhållande till det som sker i chefens kontext. Ledarskapet är således knutet till och kan förstås i förhållande till dessa fält. Det strukturella fältet har fått stort utrymme i forskningen som ett sätt att förstå ledarskap (se exempelvis Lundgren, 1986; Peterson, 1984). Det institutionella fältet är ett förhållandevis mindre beforskat fält som har fått uppmärksamhet under senare tid (se exempelvis Sjöstrand & Tyrstrup, 1999). Delar av det subjektiva fältet uppmärksammas sällan i forskningen. Exempelvis har den emotionella delen av chefers subjektiva praktik fått mycket liten uppmärksamhet i forskningen och det finns därför ett behov av fortsatt forskning kring hur detta är knutet till ledarskapet. Berg (1979) uppmärksammade

tidigt det emotionellas betydelse i organisationer. I hans studie av organisationsförändringar fann han att emotionella strukturer och processer utgör en betydelsefull del av organisationers formativa processer. Sådana strukturer, hävdar han, innefattar en logik skiljd från en rationell/kognitiv logik med vilken vi vanligen förklarar beteende i organisationer. I denna studie har, liksom hos Berg, den emotionella dimensionen behandlats som en av flera ramar för chefsarbetet. En tolkning är emellertid att den utgör en mycket betydelsefull sådan. Det är en av de delar av ledarskapet som har varit svårt att belysa. En tolkning är att det kan förstås mot bakgrund av att en sådan dimension inte finns med i den gängse bilden av ledarskap. Cheferna pratar därför inte och visar därför inte särskilt mycket av emotioner i sitt arbete. I observationsstudierna var det ändock möjligt att få detta belyst. I denna studie har spänningen mellan ideal och upplevd verklighet visat sig vara en känslomässigt laddad chefserfarenhet. Detta har beskrivits som det oenhetliga chefsarbetet. I studien har också visats hur känslomässiga bindningar påverkar tanke och handling. Det är också möjligt att tolka den privata sfären som formerande för chefsarbetet som en i allra högsta grad emotionell sfär.

Modellen pekar på ledarskapets begränsningar och möjligheter i form av olika kontexter, de tre fälten samt den sociala kontexten. Kontexten har i studien också tolkats som existerande på olika nivåer, perifer och omedelbar. Denna studie tyder på att ledarskapsprocessen i högre grad får fäste i den socialt omedelbara kontexten, det vill säga den kontext som ligger nära chefen i tid och rum. Vidare har föreslagits att ledarskapsprocessen i högre grad får fäste i det *implicita* arbetet, men att det *explicita* och implicita arbetet samtidigt är beroende av varandra. Implicit arbete är mindre beforskat än annan typ av chefsarbete, här benämnt som explicit arbete. Exempelvis är det vanligt att tolka chefers arbete och ledarskap mot bakgrund av den organisations gränser i vilken chefen verkar. Denna studie pekar emellertid på att det kan vara mer fruktbart att utgå från olika kulturer i vilket chefen är knuten genom förtroendefulla och direkta relationer (jfr Hultman, 1998; Sjöstrand & Tyrstrup, 1999). Att det implicita arbetet är mindre beforskat kan delvis ha sin förklaring i att de metoder som vanligen används inte är anpassade för sådana studier. I denna studie har försök gjorts att utveckla metoden för att studera ett implicit ledarskap. Ledarskap som implicit arbete kan tolkas som att främst bestå av det subjektiva. Chefer har i detta arbete hög autonomi i förhållande till de strukturella ramarna, vilket lämnar utrymme för subjektivitet. Ledarskap i det explicita arbetet kan tolkas som att främst bestå av det strukturella och det institutionella. Chefer är i detta arbete i högre grad kontrollerade genom strukturella och institutionella ramar.

8.3.2 Ledarskap i statsförvaltningen

De demokratiska värden som präglar statsförvaltningen och som bland annat kommer till uttryck i offentlighetsprincipen gör att förvaltningar är öppna för insyn på ett sätt som saknar motsvarighet inom andra sektorer. En tolkning är att insynen utgör en källa till höga krav från omgivningen i form av exempelvis synliga och mätbara mål och resultat. Samtidigt beskrivs förvaltningar som komplexa organisationer, ofta i betydelsen av oklara och motstridiga mål (Premfors, 1998). Mot bakgrund av detta har förvaltningar teoretiskt beskrivits med begrepp som organiserade anarkier (Cohen & March, 1974), löst kopplade system (Weick, 2003) och som institutionella organisationer (Meyer & Rowan, 1977). Vi får då en organisation med höga yttre krav som är svåra att uppfylla.

En tolkning är att chefsarbetet i sådana verksamheter i högre grad än i andra typer av verksamheter kan förstås som bestående av olika typer av arbeten, explicit och implicit. Det oenhetliga arbetet blir framträdande. Resultaten från denna studie tyder på att ledarskapet (med avseende på påverkans-, lär- och utvecklingsprocesser) i högre grad får fäste i det implicita arbetet i förhållande till det explicita. Detta skulle också kunna tolkas som ett kännetecken för denna typ av verksamhet.

Båda dessa typer av arbeten kan emellertid förstås som att de är viktiga för att skapa symboliska effekter, det vill säga legitimitet inåt (implicit arbete) och utåt (explicit arbete), förtroende och förståelse. Med Pfeffers (1981) resonemang kan man förstå ledarskapets effekter som symboliska snarare än substantiella i form av exempelvis lönsamhet. Lundgren (1986) poängterar betydelsen av symboliska effekter i form av legitimitet i denna typ av verksamheter. En skolledares arbete styrs inte av ett värde på marknaden utan snarare av skolans legitimitet i samhället. En tolkning är att de symboliska effekterna av ledarskapet framträder i högre grad i denna typ av verksamhet.

Summary

Background, purpose and questions

This study elucidates the work and leadership of senior managers in public administration. The motive for this study is that studies of senior managers in public administration are relatively few and that we therefore have a lack of knowledge concerning this form of managerial work and leadership (Hagström, 1990; Henning, 2000; Holmberg & Henning, 2003; Lundqvist, 1993). Research on leadership is extensive but many areas have been criticised. One of the foremost critical points concerns the inadequate ability of the research to couple leadership theory with the practices in which leadership is applied (March, 1984; Russel & Kuhnert, 1992). The criticism draws attention to the research not being interested in the practical application of leadership to any greater extent, but only in studying conceptions of these practices (Noordegraaf & Stewart, 2000).

Furthermore, public administration in some respects has changed over time. The displacements in the extent and content of the public sector can be understood in the light of changed social conditions, changed attitudes and general values as well as the Swedish parliament and government's joint reform measures. Other influences toward change have been acquired from trade and industry (Lind, 1996). Due to these changes there is a need for studies of senior managers in modern public administration.

Some areas of change that apply to senior managers in public administration are to be found in other modern organisations. Examples of such changes are a greater focus on senior managers in organisations as well as changed expectations on this group of individuals (Beckérus & Edströms, 1988). Other types of change can be more specifically related to senior managers in public administration. Senior civil servants in public administration are represented to a greater extent than previously by women and by persons with another background than a juridical one. At the same time internal recruiting has increased, as has mobility amongst senior managers. Senior managers have also changed their expectations on and values concerning their role. (Mellbourn, 1979; Ehn, 1998).

One starting point for the study has been the importance of the context, i.e. the connective entirety that the senior managers are to be found in. Research shows that there are a number of differences between public and private activities (Ellström & Kock, 1993; Hagström, 1990; Eliasson &

Kooiman, 1987; Lane, 1986; Lind, 1998; Perry & Rainley, 1988; Szulkin, 1989). Managerial work and leadership in public administration can be understood in the light of the special conditions that apply to this sector. However, managerial work and leadership are also understood in the light of an immediate context. This concerns the senior managers personal and local preconditions.

In the light of the above, the study aims at describing and analysing high ranking senior managers' practices and conditions in public administration as well as which similarities and differences are in existence within and between authorities in this respect. In the study senior managers have been defined as those officials closest to the director-general and county governor and who are members of the authority's leadership group. Public administration is represented in this study by eight different authorities. The concept of practice can be described as consisting of two parts, an explicit and an executed one (for a discussion on the concept of practice, see Swidler, 2001). The explicit practice includes the values, ideologies, interests, knowledge and emotions the senior manager expresses. This practice has been studied with the help of interviews and conversations. The practice executed includes the physical activities, what senior managers do, how work is carried out, where work is carried out and with whom they work. These practices have been studied with the help of observations. More precisely the following questions have been studied:

1) How can the leadership of senior managers be characterised and understood in the light of the of senior managers' a) explicit practices and b) executed practices, respectively?

2) Are there similarities and differences between senior managers' explicit and executed practices? In that case how should these similarities and differences be understood?

3) Which similarities and differences exist within and between authorities as regards senior managers' a) explicit practice and b) executed practice? In such a case how should these similarities and differences be understood?

Due to this, the study aims more precisely at describing and analysing leadership and the work of senior managers and in the light of partly explicit and partly executed practice. This study's aim can also be regarded as to describe and analyse pedagogical processes in senior managerial work. In research, the concept of leadership has been defined in many different ways.

However, the least common denominator seems to be that it deals with influence processes (Yukl, 2000, page 2). In this study leadership is also studied as a learning and development process. This can be understood in two ways, partly in terms of how senior managers learn/are socialised in their professional role, partly in terms of pedagogical leadership, i.e. how senior managers create preconditions for/arrange for the learning of others (this can also be perceived as an indirect influence process.

Theoretical frame

Research on leadership and the work of senior managers in public administration is presented from two orientations forming a background. The first research orientation is well established within political science but is found within other disciplines too. This orientation concerns the study of the managerial role. The other research orientation has its point of departure in studies of the work of senior managers. Such studies constitute the main sources of inspiration for the empiry in this study.

Studies of the manager's role in public administration

The view of the manager's role in public administration has changed over time (Ehn, 1998; Lundqvist, 1993; Mellbourn, 1979). With roots in the pre-industrial and pre-democratic society, Ehn defines this as the classic role. This civil servant will execute that which is laid down by law, without being influenced by other factors. Loyalty is directed toward the legal system. Through the democratisation of society and the increasing extent of the public sector, the manager's role changed to what has been described as that of the expert and the politician. The expert has had a specialised education in a specific factual field. His/her loyalty is not directed toward legislation and regulations but, as opposed to the classic civil servant, toward scientific truths. The development of the role of the political civil servant is explained by difficulties in steering and controlling public administration, which in turn is described as effects of expansion. Civil servants are able to independently execute, apply and also make decisions to a greater extent. This takes place within more and more general and imprecise frames. The political civil servant's interest is presumed to rest with factual political results rather with than laws and regulations or scientific truths. The last decades' development of public administrative leadership has involved a displacement toward the ideals, ideas and models of trade and industry. The role of senior manager has been described as that of the entrepreneur (see e.g. Doig & Hargrove, 1987). These influences have been criticised and a swing in perceptions of the manager's role has taken place in the last few years where the unique

qualities of public administration are utilised to a greater extent. From such a perspective, the role of senior manager will be described as the guardian of democracy (Lundqvist, 1993; Terry, 1990).

Studies of manager's work

With its beginning in the middle of the 20th century, a type of research has emerged that differs from most of the research on leadership. This research has its starting point in the work of managers and aims at understanding leadership based on its foundations. The starting point traditionally is empirical studies of the work of managers. The answer to what managers do, rather than what they should do, is sought after. There are several reviews available that primarily summarise studies of managerial work within the trade and industry sectors (Hales, 1986; McCall, Morrison & Hannan, 1978: Mintzberg, 1973; Stewart, 1983). As regards studies of managers in public administration Hultman (1998) presents a review of overviews in the same area. All in all, these studies show managerial work with the following features: long days and a hectic tempo, variation and short intervals, pressure from those around him/her, a contemporary orientation and everyday tasks, many contacts and informal work. Studies that present descriptive data are common in this tradition (Hultman, 1998). Prominent criticism concerns just the tradition's lack of theoretical development (Noordegraaf & Stewart, 2000). At the same time, Noordegraaf and Stewart point out that the tradition is not completely devoid of theory. Hultman drew attention to this point as early as 1989.

Mintzberg (1994) presents an integrated model of the work of managers. As in previous work (Mintzberg, 1973) Mintzberg uses the role concept to describe managerial work. Seven different roles are described: to form a perception of goals, visions, to develop plans and prioritise, to collect and spread information, to use information with the aim of getting people to act, to lead people, to create contacts as well as to act through direct intervention in the course of events.

Stewart (1982) has developed a model for the importance of the context for managers' behaviour. It is built upon three components: demands, constraints and choices. These three components form the work of managers and influence the managers' behaviour.

Mintzberg and Stewart, as well as other researchers who have presented similar studies and interpretations, have been criticised by Hayles (1999) for not really answering the question of why managers' work is the same over time and in organisations. There is, however, research that attempts to answer this question. Such research builds upon the idea that the context is insecure

and complex (see e.g. Cohen & March, 1974; Hayles, 1999; Hultman, 1989, 1998). These prerequisites form the manager's work and create the characteristics that earlier descriptive research has pointed out. In the light of the above theoretical contributions, one can discern general patterns in managers' work as a result of a certain context (of insecure and indistinct character) and also to a certain extent as a result of the attempts in such a context to live up to the conceptions of leadership existing in the organisations.

Furthermore, research shows that there are many conceptions in existence within the field of leadership such as e.g. implicit theories about organisations (Meindl, 1990) or taken-for-granted truths about managers and their work (Tyrstrup, 1993).

Studies show that they are to be found in popular books on management, in some parts of leadership research and with managers and co-workers in general (Alvesson, 2003a; Cohen & March, 1974; Furusten, 1996; March, 1984; Terry, 1990). These conceptions have little or no empirical anchorage. Upon paying attention to empirical research other images of leadership and managerial work emerge than shown by these conceptions.

As has been shown above, there are also some theories that give support within the area. In spite of sound descriptive material and some theory formation there are however still questions that need answering and need to be brought to light within this area. Noordegraaf & Stewart (2000) give some guidelines regarding further research in the field. They analyse the criticism that exists against the tradition and establish that, on the whole, studies that take into consideration leadership in a specific context are in demand.

Within the framework of a contextual perspective they state that the tradition needs:

- to be broadened through studies that focus on how individual manager's behaviour is coloured by country-specific institutional characteristic features as well as globalisation's influence on individual manager's behaviour
- to be given depth by studies of managers in public administration

This study can contribute to fulfilling the latter point, namely by elucidating leadership against the background of a public, and more precisely State, context. Studies of managers in the world of the school (including higher education) exist to a relatively large extent (see Hultman, 1989). However, this study is concerned with other parts of the public sector and more precisely the state sector.

Method

The study has a multiple case study design where eight different authorities participate. These are the Swedish National Board of Student Aid, the Country Administrative Board in Örebro County, the Swedish Migration Board, the Swedish National Board of Health and Welfare, the Swedish National Council for Cultural Affairs, Statistics Sweden, the Swedish Meteorological and Hydrological Institute and the Swedish Customs Service. These eight authorities have been chosen in order to achieve variation in the light of the following: degree of steering from those in proximity versus regulation steering, degree of contact with citizens, degree of knowledge and/or technological dependence, demographic factors such as age and gender, size in terms of number of employees.

The project's surveyed group has, in the introductory stage, been explicitly defined to concern high-ranking managers in public administration, who are members of the authority's top leadership group and who are positioned directly beneath the director-general or county governor in the hierarchy of the organisation. The selection was made so that variation could be achieved among the persons involved as regards age, gender and position.

Data collection

Two sub-studies have been conducted, an interview study and an observation study. The interview study comprised 31 senior managers. This means that 3-4 persons have been interviewed in each authority. All the individuals showed an interest in participating in the study and the interviews were carried out between 29th September and 30th November 2000. In addition two interviews from a pilot study in yet another authority are included, thus a total of 33 interviews in nine authorities. The interviews that have been performed within the frame of this study can be characterised as consisting of both a thematic interview structure and a more conversational pattern for the exchange of perceptions of a given phenomenon. Interviews of this type have also been conducted in connection with the observation studies. These interviews differ from the introductory ones as they are, to a higher degree, connected to the manager's context, to what takes place in the presence of the manager (compare Hultman, 1998, page 128; 2001a, page 11 on contextual interviews). The interviews, which have taken place within the framework of the observation studies, have been described as conversations.

An observation study was conducted from 20th August to 2nd October 2002. A total of six persons were observed, two persons from each of three authorities. As for the observation study, here the selection has taken place in two stages. First, three of the eight authorities were chosen for observation

studies and then six senior managers, two from each authority. The selection of authorities and senior managers was made on the basis of an analysis of the previously collected interview material. Observations of the six individuals were carried out according to plan with the exception of a few changes. According to the plan my presence in each authority should range over five days, i.e. two and a half days per person. Four of the observations were performed according to plan for two and a half days per person. The other two observations were carried out for one and a half days and one day respectively. The days consisted mainly of pure observation but there were also elements of conversation, as mentioned above. These conversations have, with reference to Hultman (1989; 2001a) above, been described as contextual interviews. In the planning stage of the observations I had intended to end each day with about half an hour of conversation. This took place in most cases but some days also came to include spontaneous conversations. In this manner I gained surplus information that would have been difficult to obtain in an interview situation much later, because one forgets or things happen that change perceptions and opinions. In this way I had the opportunity to understand not only *what* happened but *why* it happened too.

Data analysis

The analysis work has been performed on several occasions. The analyses of interviews were first executed in connection with the interviews ending in the period between January – March 2001. This analysis had the nature of an overview. A second analysis of the interviews was carried out sporadically between August 2001 and June 2002 and can be characterised as a more in-depth analysis. The analysis of the observations has been conducted between September and December 2003. To sum up, these analyses can be described as an initial phase and a developed phase. In the developed phase greater emphasis has been given to the initial analysis model's distinction between explicit and executed managerial practices in relation to the current peripheral and immediate context.

Results and analysis

The results are presented in the form of conceptions of leadership, descriptions of senior managers' work as well as managerial work and leadership in different authorities.

Conceptions of leadership

All the managers had in common the conception that leadership today is a well-known concept and that it is important. The importance of leadership has increased over time. Yet another pattern that can be discerned from the managers' conceptions of leadership concerns unanimity about conceptions among the different managers. The managers' conceptions of leadership have been described from a past, present and future perspective. The managers' conceptions of leadership have a different appearance when we speak of the past, the present or the future (see Figure 1 below).

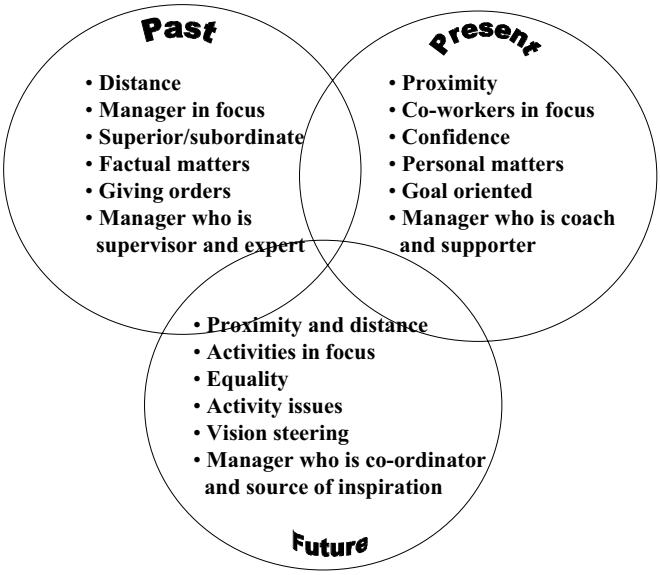


Figure 1 Conceptions of leadership in the past, present and future.

Leadership has, according to the senior managers' own descriptions, experienced changes over time. A common feature is that leadership is described in relation to co-workers but that this relationship has changed in different ways. Changes described between past, present and future concern distance/proximity, the relationship between focus and power, types of issues that are dealt with in the relationship, type of management tools as well as the role of the manager. All in all these changes in leadership show the role of manager having advanced from a supervising/expert-oriented role to a coach/supporter role. In future it is assumed that the manager will first and foremost be expected to be co-ordinator and inspirational source.

The study shows that the boundaries between the different conceptions are fluid ones. When managers describe their work from a present perspective there are e.g. examples of elements of conceptions that in the light of Figure 1 can be characterised as related to past, present and future. Roughly speaking, it is still possible to categorise the descriptions in this manner.

It has also emerged that conceptions about the execution of leadership of the present that have been described above, can concern communication, an open-minded manner, confidence-creating actions and to set a good example. The difficulties that are stated regarding execution can be summarised as to a high degree concerning conflicts between expectations and what is possible to realise in practice. It also emerged that the managers found it more difficult to speak of the execution of leadership in relation to conceptions of leadership.

Finally, the conceptions of leadership have also been described as mirroring fads and ideals and not primarily the work that is performed. When one speaks of leadership and what meaning it can have, then it may just be these fads one speaks of. If this is the case then one can interpret the unanimity of managers as regards conceptions of leadership as all the managers knowing about and internalising the modern ideals.

Descriptions of senior managers' work

The work of senior managers has been described as there not being any normal working days; one day is never the same as the next. This can be an expression of the variation their managerial work offers e.g. when it concerns the type of tasks to be dealt with, who they meet and where and how. It could also be an expression of certain parts of their working day consisting of unexpected events that they cannot plan in advance and that are of a varied nature. In general this could be an expression of the complexity in the current situation in the organisation in question and its surroundings, in combination with a steady stream of events and news that affects the organisation.

However, this study also shows patterns in managers' work, both when speaking of the individual manager's work and managerial work as it appears for all the managers in the study. One day is never the same as the next as regards a number of issues. For example, the above description of managers' work has shown that interaction is a central aspect of their work and occupies most time and that a certain pattern can be seen in work done during e.g. one day. Most time is utilised for planning and unplanned meetings. Even distance meetings (telephone calls, e-mail) occur to a certain extent. The main volume of meetings however takes place early and late in the day. It is also possible to see a pattern regarding whom the managers talk to. Co-

worker contacts and then primarily in the form of the most immediate subordinate managers take up a large part of the time and are stated to be important. The manager's colleagues take up less time but are also stated as being important. The same applies to contacts with the director general. Apart from these contacts there are a number of other contacts both internal and external. The constant interaction makes the senior manager's work varied, fragmented (constant interruptions) and coherent (over time). The interplay makes the work involve a constant handling of information. Yet another pattern that is linked to the above, is that managers spend very little time in private. Writing, reading and brainwork take up very little room and tend to take up space from leisure time and are not prioritised in relation to interaction with others. Finally, even the fact that managers perceive that one day is never the same as the next, can be interpreted as a pattern in itself.

The contents of managers' work can be roughly described as consisting of two parts; administration and development. There is, according to the managers, both room for administration and for development in their work. However, by means of a more detailed description of the work, the room for developmental work does not appear to be especially large in relation to the administratively oriented work. On the other hand, there is a will and an ambition that work should contain more developmental work. The managers brought forward the fact that organisational preconditions for working on development are lacking. The developmentally oriented work is however given some room in the weekday work. This work is stated to take place in private, for example during travel time while on official duty or in leisure time. To the extent it occurs together with others then it takes place mostly within the leadership group or via internal or external networks. Furthermore, developmentally oriented work is said to be work that needs reflection during a coherent period of time and that results in new ideas. One interpretation, taking into account the facts in this section, is that senior managers' work primarily is directed toward administration and secondly oriented toward development. This interpretation gains support from the previous section that, for example, showed that managerial work mainly consists of contacts with co-workers (rather than colleagues and Director General), involved constant interruptions (rather than coherent time), meant acute and daily events (rather than future-oriented ones). This interpretation is challenged however in the next section.

The central interplay in managers' work has been interpreted as forming the preconditions for the managers' development of understanding. This can be understood as a form of learning in, of and about the context in which managers act. This understanding can be developed by the interaction offering contextual information to a large extent. When this is taken care of

between manager and another actor the prerequisites are given for the actors, in this case the manager, to associate to other things that are taking place, to revise and in this way keep in mind what is going on, to choose and draw attention to certain information as well as to focus by deciding what is important. In the interplay with other actors there are also preconditions for development, described as opportunities to develop ideas and create action-taking impulses. The managerial work's coherent character with regard to how different activities are linked to one another and lead onwards can be understood as an example of this in everyday work.

In the light of these preconditions for the manager's work, the development work can be comprehended as it taking place spontaneously and continuously in the everyday work, in interaction with many different actors, and that the result of development can be a further development of something already in existence. With regard to this picture of developmentally oriented work, the manager's work can be perceived as more developmentally oriented than has been suggested above. This way of describing development agrees to a great extent with the managerial work's character.

The manager's work has also been described as containing different frames that can be the starting point for the choices and priorities the manager makes daily in his/her weekday. The formal frames (e.g. resources, regulations and laws) are those usually stated as foundations for the manager's work. There are however other frames. One can be characterised as contemporarily oriented. Managers choose in respect of what is topical at that moment. Another frame concerns private life. This frame is described as extremely important. Yet another frame has to do with emotionally loaded events. Managers also take feelings into consideration in their work. Finally, knowledge of individuals has been defined as an important frame. Managers make choices in the light of knowledge about different actors in the manager's context. What have been described as frames can also, to a certain extent, be understood as knowledge of the different dimensions in the work. In order for them to become dimensions, knowledge of them is one necessity and another what they mean in the current context. One interpretation is that in situations where the manager makes choices and prioritises, then a certain amount of knowledge of many different dimensions is activated in the current context.

The manager's work can be comprehended as consisting of both explicit and implicit work. The two different types of work differ depending on what type of activities the manager deals with, the character of the work and how managers influence (try to influence) others. The explicit work can consist of participating in official contexts, it can be perceived as formal, extraordinary, general and of a "top-down" nature as well as consisting of influence through

information, control and symbolism. The implicit work can deal with reading literature, encouraging involvement, informal discussions, contributing to refection. It can be perceived as informal, integrated, personal and required where influence appears to occur through confidence, encouragement, role models and by questioning issues. Further comparisons that can be made here concern the time devoted by managers to a respective type of work within the total amount of time. The explicit work is spoken of as being enormously time demanding. In the observation study however, it is apparent that the implicit work also is allotted a lot of time, sometimes more time than the explicit work. This can however be expected to vary over time. The results indicate that the implicit work to a higher degree than the explicit, can involve opportunities for managers to develop their own understanding. The implicit work can possibly provide better influence opportunities for the manager. Leadership as a learning and influence process becomes, with such an interpretation, a more central dimension in the implicit work than in the explicit. An alternative interpretation is to regard the different types of work as dependent on each other. Then they are not perceived as separate parts but as woven together.

In the comparison between the eight authorities it emerged that they could be divided into three categories as regards the direction of the work and conceptions of leadership. These three categories have been named: expert, assignment and strategy orientations. This division builds upon *tendencies* in the authorities toward any of these three orientations. In the expert-oriented authorities there is, among high-ranking managers, a strong focus on the special factual area that the authority is responsible for. Leadership is assigned little importance in such an authority. In the assignment-oriented authorities the work can be understood primarily in the light of the assignment the authority has been assigned by the government. The concept of leadership is known and assigned a high value as a way of seeing things that creates prerequisites for effectiveness and rationalisation of the activities. In the strategy-oriented authorities the work is primarily described as an overall view as regards activities. An obvious distinction is made between operative and strategic work. Leadership is ascribed a high value and is described as dealing with unifying the entire range of activities toward a joint vision. In a comparison of the interplay between context and managerial work, some factors receive special sustainable strengths in order to understand the direction the managers take in their work; specialisation, politically determined frameworks and regulations, as well as the demands of their closest surroundings for change.

Furthermore, the study shows differences within the individual authorities. Such differences are related to the individual manager and have

been named local differences. In this chapter differences have emerged as regards the senior managers' position (line, personnel), the managers' responsibilities (with or without personal responsibility) and the previous experience of the managers. One interpretation is that the importance of the local preconditions for forming managerial work is great.

Discussion

The discussion is concluded with a model of how leadership can be understood. This model has been developed by means of a combination of the explicit and executed managerial practices.

Global and local constructions of leadership

The study indicates that there are different images of leadership and these can be understood partly as generally diffuse constructions and partly as locally anchored ones.

In support of the criticism against the generally diffuse picture of leadership, the present study can prove that the managers found it difficult to describe how the leadership that this picture shows, and that the managers themselves speak of, is practised. Such leadership has no obvious coupling to the execution of managerial work. Similar results are shown by Alvesson & Sveningsson (2003) who describe this as "the disappearance of leadership". They refer to the relatively fixed conceptions of leadership, in the investigation of their application, becoming vague and contradictory standpoints. One interpretation is that the local constructions to a greater extent are firmly anchored in the manager's work (Ellström & Kock, 2003).

Constructions of leadership can appear different among different authorities. The three groups of authorities that previously were identified can be said to be associated with the different managerial roles that earlier research has pointed out. The expert-oriented authorities can then be said to be associated with a definition of the manager's role that means that managers are perceived as experts. The assignment-oriented authorities' definition of the manager's role is closest to the classic role of the civil servant. Finally, in the strategy-oriented authorities the role of manager becomes more oriented toward the entrepreneur.

The social managerial work

One of the most obvious patterns that has emerged and that has formed the starting point for the description of the senior manager's work in this study, is that interaction with other people in the manager's context (regarding the

time factor) is that which takes up most of the manager's time. A line of reasoning that has previously been put forward emphasises the high degree of interaction should be understood in the light of the organisations' insecure and complex nature. Leadership in the public sector has often been described as managing activities and thereby dealing with the choice of managerial technique (Henning, 2000). This study however indicates that interaction also can have other aims. Interaction can also aim at learning and changing. Managers choose interaction as there are good preconditions for influence, learning and change.

However, interaction does not automatically mean good preconditions for leadership. The results can be interpreted as the implicit managerial work signifying opportunities to lead, to a higher degree. In this study it has also been put forward that the explicit and the implicit work are co-dependent. One interpretation thus is that the effectiveness rests in the interplay with one other. Another way of understanding effectiveness in the explicit work can be to, in accordance with neo-institutional theory (for an overview see Johansson, 2002), claim that explicit work is effective in terms of it upholding a picture of the activities as effective in relation to the prevailing organisation and leadership ideals. Conflicting demands and expectations can exist within and outside the organisation that form these different types of work. This is the foundation for a manager's work built upon non-uniform logics.

By non-uniform logics is meant the different thought and practice patterns existing simultaneously. The different logics are named normative and experience-based logic, since the former can be said to have its roots in ideal images of the organisation and leadership while the latter logic rests upon empirical research. The results from this study can be interpreted as the majority of the acts being performed in the light of the experience-based logic while the majority of the conceptions can be attributed to a normative logic. The different logics each fulfil different effectiveness criteria. The fact that logics exist in parallel in both speech and actions creates an inconsistency that becomes visible and tangible for different actors within the organisation. Finally, the normative logic can be interpreted as forming the explicit work while the experience-based logic can be said to form the implicit work.

Other results in the study indicate that there are differences within one and the same authority. These differences are more apparent than differences between different authorities. One conclusion is thus that organisational boundaries are not adequate enough in order to understand what takes place among the people who act within the framework of the organisation. These people are also part of other, so to speak, cultures, that influence how they act

within the organisation. These cultures can be such that exist within the framework of an organisation. In this context we can find the term "loosely coupled systems" in Weick (2003). This deals with the organisation as a non-uniform system. Hultman (1998; 2001b) who has studied schools speaks more precisely of multicultural activities. Different positions in an organisation can create a culture; examples from this study are personnel or line manager, managers with or without personal responsibility etcetera. These can also be cultures that reach outside the organisation's boundaries; examples from this study are professional affiliation, previous affiliated professional group. In this way one can comprehend an individual actor as belonging to different cultures.

Understanding leadership

How can one understand leadership in the light of conceptions of leadership and descriptions of the work of managers? This is illustrated below in a model.

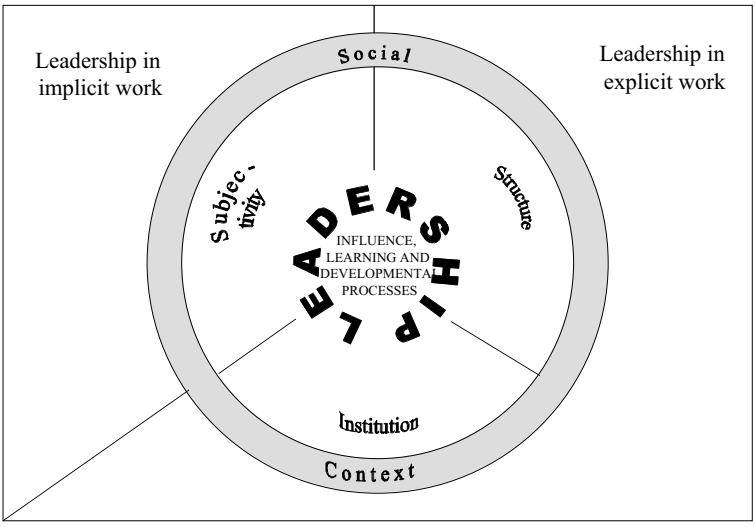


Figure 2 A model of how leadership can be understood as a process including influence, learning and development.

The study indicates that leadership does not exist outside the social frames and leadership is perceived thereby as existing in a relationship between actors (Sjöstrand & Tyrstrup, 1999).

Leadership (in the form of conceptions and leadership actions) is created in the interaction that takes place between actors (compare the result pertaining to preconditions for developed understanding, ideas and action-taking impulses). Leadership is further regarded as an influence, learning and development process. It is also suggested that leadership, i.e. the influence, learning and development process that is on-going, must be understood in relation to three fields; defined as a structural field, an institutional and a subjective one. The *structural* field consists of the formal conditions in the form of political and organisational frames that are brought to the fore in the context that surrounds the manager. The *institutional* field is the established conceptions that are in existence about phenomena that exist in the manager's context. Finally, the *subjective* field in this case is the manager's personal conceptions, knowledge, emotions, interests that are expressed in relation to what is happening in the manager's context. The leadership is thus coupled to, and can be understood in relation to, these fields. The structural field has been given a lot of room in the research as a way of understanding leadership (see e.g. Lundgren, 1986; Peterson, 1984). The institutional field is a relatively less researched field that has received attention during later years (see e.g. Sjöstrand & Tyrstrup, 1999). Parts of the subjective field are seldom paid any attention by research. For example the emotional part of managers' subjective practices has received very little attention in the research and there is a need therefore for continued research on how this is coupled to leadership (see e.g. Berg, 1979).

Leadership can be also understood as existing in two types of work. Leadership as implicit work can be interpreted as primarily consisting of the subjective. In this work managers have a high degree of autonomy in relation to the structural frames, which leaves room for subjectivity. Leadership in the explicit work can be interpreted as primarily being comprised of the structural and the institutional. In this work managers are controlled to a greater extent by means of structural and institutional frames. This study indicates that the leadership process to a higher degree gains a foothold in the *implicit* work, yet the *explicit* and the implicit work at the same time are dependent on each other.

Referenser

Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. & Rockman, Bert A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard: Harvard University Press.

Alvesson, Mats (2003a). *Postmodernism och samhällsforskning*. Malmö: Liber.

Alvesson, Mats (2003b). Critical organization theory. In Barbara Czarniawska & Guje Sevón (Eds.), *The Northern Lights – Organization theory in Scandinavia*. Malmö: Liber AB.

Alvesson, Mats (2003c). Beyond neo-positivists, romanticists and localists: A reflexive approach to interviews in organization research. *Academy of Management Review*, 28, 1, 13-33.

Alvesson, Mats & Sveningsson, Stefan (2003). The great disappearing act: difficulties in doing ”leadership”. *The Leadership Quarterly*, 14, 359-381.

Arbetsgivarverket (2003). *Staten och inget annat än staten. En presentation av den statliga sektorn 2002*. Stockholm.

Beckérus, Åke & Edström, Anders (1988). Tesen om ett doktrinskifte. I Åke Beckérus & Anders Edström (red.), *Doktrinskiftet. Nya ideal i svenskt ledarskap*. Stockholm: FA-rådet och Svenska Dagbladet.

Berg, Per-Olof (1979). *Emotional Structures in Organizations: A study of the process of change in a Swedish company*. Lund: Studentlitteratur.

Berger, Peter & Luckmann, Thomas (1966). *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor Books.

Bergström, Tomas (1995). *Konsten att finna tulipanarosor. Om chefer och chefsrekrytering i en förändrad offentlig sektor.* Lunds universitet, Institutet för ekonomisk forskning. KEFUs skriftserie 14, 1995:2.

Blom, Agneta P. (1994). *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati.* Lunds universitet, samhällsvetenskapliga fakulteten. Lund: Dialogos AB.

Bowling, Cynthia J. & Wright, Deil S. (1998). Change and continuity in state administration: Administrative leadership across four decades. *Public Administration Review*, 58, 429-445.

Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.

Bryman, Alan (1997). *Kvantitet och kvalitet i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, Alan (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber Ekonomi.

Carlsson, Sune (1951). *Executive Behaviour*. Stockholm: C.A. Strömbergs.

Christofersson, Ulf (1972). *Byråkrati och politik: en studie av den svenska statstjänstemannakåren*. Stockholm: Bonnier.

Cohen, Michael D. & March, James G. (1974). *Leadership and ambiguity. The American College President.* New York: McGraw-Hill Book Co.

Czarniawska, Barbara (1985). *Public sector executives: Managers or Politicians?* Ekonomiska forskningsinstitutet vid handelshögskolan i Stockholm.

Czarniawska, Barbara & Joerges, Bernward (1996). Travels of Ideas. In Barbara Czarniawska & Guje Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter och Co.

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.

Doig, Jameson W. & Hargrove, Erwin C. (1987). ”Leadership” and Political Analysis. In Jameson W. Doig & Erwin C. Hargrove (Eds.), *Leadership and innovation: A biographical perspective on entrepreneurs in government*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Ehn, Peter (1998). *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikers syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv.* Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14, 4, 532-550.

Ekman, Gunnar (1999). *Från text till batong – Om poliser, busar och svennar.* Handelshögskolan i Stockholm. Ekonomiska forskningsinstitutet.

Ellström, Per-Erik (1983). Four Faces of Educational Organizations. *Higher Education*, 12, 231-241.

Ellström, Per-Erik (1992). *Kompetens, utbildning och lärande. Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*. Stockholm: Publica.

Ellström, Per-Erik (2004). Reproduktivt och utvecklingsinriktat lärande i arbetslivet. I Per-Erik Ellström & Glenn Hultman (red.), *Lärande och förändring i organisationer. Om pedagogik i arbetslivet.* Lund: Studentlitteratur.

Ellström, Per-Erik, Davidsson, Bo & Rönnqvist, Dan (1990). *Kontext, kultur och verksamhet. En analys av AMU:s organisation och pedagogiska miljö.* Linköpings universitet, Institutionen för pedagogik och psykologi. Rapport LiU-PEK-R-152.

Ellström, Per-Erik & Hultman, Glenn (2004). Inledning. I Per-Erik Ellström & Glenn Hultman (red.), *Lärande och förändring i organisationer. Om pedagogik i arbetslivet.* Lund: Studentlitteratur.

Ellström, Per-Erik & Kock, Henrik (2003). Mot en förändrad ledarroll. I Per-Erik Ellström & Henrik Kock (red.), *Ledarskap i teamorganiserad verksamhet – en antologi*. Linköpings universitet. CMTO Research Monographs No. 2.

Ellström, Per-Erik & Kock, Henrik (1993). *Kompetensutveckling i offentlig verksamhet.* DS 1993:65. Stockholm: Civildepartementet.

Furusten, Staffan (1996). *Den populära managementkulturen – om produktion och spridning av populär "kunskap" om företagsledning*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag AB.

Genell, Kristina (2000). *Skilda världar – Att vara direktör i staten*. Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor. Score Rapportserie 2000:2.

Gronn, Peter C. (1983). Talk as the Work: the Accomplishment of School Administration. *Administrative Science Quarterly*, 28, 1-21.

Hagström, Bo (1990). *Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap.* Lund: Studentlitteratur.

Hales, Colin P. (1986). What Do Managers Do? A Critical Review of the Evidence. *Journal of Management Studies*, 23, 1, 88-115.

Hales, Colin P. (1999). Why do managers do what they do? Reconciling evidence and theory in accounts of managerial work. *British Journal of Management*, 10, 4, 335-351.

Hammersley, Martyn & Atkinson, Paul (2000). *Ethnography*. Second edition. London & New York: Routledge.

Henning, Roger (2000). *Ledarskap och ledning i offentlig sektor – en problematisering.* Stockholm: Centre for Advanced Studies in Leadership. Research Paper 2000/2.

Hollander, Edwin P. (1978). *Leadership dynamics*. New York: Free Press.

Holmberg, Ingalill (2003). Var finns ledarskapet i offentlig sektor? I Ingalill Holmberg & Roger Henning (red.), *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal.* Lund: Studentlitteratur.

Holme, Idar M. & Solvang, Bernt K. (1991). *Forskningsmetodik: Om kvalitativa och kvantitativa metoder.* Lund: Studentlitteratur.

Hultman, Glenn (1989). The State of the Art of School Administration: a review of facts and theory. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 33, 123-162.

Hultman, Glenn (1998). *Spindlar i känsliga nätverk. Skolans ledarskap och kunskapsbildning.* Linköping, Skapande Vetande, Nr 34.

Hultman, Glenn (2001a). *Intelligenta improvisationer. Om lärares arbete och kunskapsbildning i vardagen*. Lund: Studentlitteratur.

Hultman, Glenn (2001b). Leading cultures: a study of 'acting in context' and the creation of meaning in school leaders' work activities. *International Journal of Leadership in Education,* 4, 2, 137-148.

Hultman, Glenn (2004). Förändringsdynamik, paradoxer och lokala aktörer. I Per-Erik Ellström & Glenn Hultman (red.), *Lärande och förändring i organisationer*. *Om pedagogik i arbetslivet.* Lund: Studentlitteratur.

Hultman, Glenn, Klasson, Alger & Nilsson, Magnus (2002*). Organisationsövergångar och unika kulturer. Förändringsdynamik och utvecklingsstöd via Växtkraft Mål 4*. Vinnova rapport 2002:5.

Högström, P. (1996). *Studie av representativitet i statsförvaltningen*. [A Study on the Representativity of the State Public Administration] Mimeo. (Stockholm: Commission on the Politics of Public Administration, Ministry of Finance).

Isenberg, Daniel J. (1984). How senior managers think. *Harvard Business Review*, 84, 6, 81-90.

Johansson, Roine (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen.* Lund: Studentlitteratur.

Jorgensen, Torben B. (1999). The public sector in an in-between time: searching for new public values. *Public Administration*, 77, 565-585.

Kanter, Rosabeth M. (1977). *Men and women of the corporation*. New York: Basic Books.

Kaufman, Herbert (1981). *The administrative behavior of federal bureau chiefs*. Washington, DC: Brookings Institute.

Kaufman, Herbert (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior.* Baltimore: Johns Hopkins Press for Resources for the Future.

Klausen, Kurt K. & Ståhlberg, Krister (red.) (1998). *New Public Management i Norden.* Odense: Odense Universitetsforlag.

Eliassen, Kjell A. & Kooiman, Jan (1987). Introduction. In Jan Kooiman & Kjell Eliassen (Eds.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage.

Koontz, Harold (1961). The Management Theory Jungle. *Academy of Management Journal*. 4, 3, 174-188.

Koontz, Harold (1980). The Management Theory Jungle Revisited. *Academy of Management Review*, 5, 2, 175-187.

Kotter, John P. (1982). *The general managers*. New York: Free Press.

Kotter, John P. (1999). *On what leaders really do.* Boston, MA: Harvard Business School.

Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun.* Lund: Studentlitteratur.

Lane, Jan-Erik (2000). *The public sector. Concepts, Models and Approaches.* Third Edition. London: Sage Publication.

Lane, Jan- Erik (1986). *Leadership in public management.* Umeå University, Department of Political Science. Research Report 1986:1.

Larsson, Staffan (2001). *Om generalisering från kvalitativa studier.* Bidrag till konferensen ”Ethnography and learning”, 14-15 mars 2001.

Lind, Rolf (1996). *Moderna myndigheter? Utvecklingstrender på förvaltningsarenan*. Lund: Studentlitteratur.

Lind, Rolf (1998). Organisatoriskt ledningsarbete. I Rolf Lind & Göran Arvidsson (red.), *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar – former – förnyelse.* Stockholm: SNS Förlag.

Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P. (2000). *Politisk styrning och utbildningsreformer.* Stockholm: Liber utbildningsförlaget.

Lipsky, Michael (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 391-409.

Lipsky, Michael (1976). Toward a theory of street-level bureaucracy. In Willis D. Hawley (Ed.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.

Lundgren, Ulf P. (1986). *Att organisera skolan. Om grundskolans organisation och ledning*. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.

Lundqvist, Lennart (1999). Ämbetsmännen som demokratins väktare. I SOU 1999:76. *Maktdelning*. Demokratiutredningens forskarvolym 1.

Lundqvist, Lennart (1998). *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos.* Lund: Studentlitteratur.

Lundqvist, Lennart (1993). *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin.* Stockholm: Norstedts juridik.

March, James G. (1984). How we talk and how we act: administrative theory and administrative life. In Thomas J. Sergiovanni & John E. Corbally (Eds.), *Leadership and organizational culture: new perspectives on administrative theory and practice*. Urbana: Univ. of Illinois Press.

March, James G. & Olsen, Johan P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations.* Bergen: Universitetsförlaget.

McCall, Morgan W., Morrison, Ann M. & Hannan, Robert L. (1978). *Studies of Managerial Work: Results and Methods.* Technical Report No. 9. Greensboro, N.C.: Center for Creative Leadership.

Meindl, James R. (1990). On Leadership. An Alternative to the Conventional Wisdom. *Organizational Behavior*, 12, 159-203.

Mellbourn, Anders (1986). *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982-1986*.

Mellbourn, Anders (1979). *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän.* Stockholm: Publica.

Merriam, Sharan B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Meyer, John H. & Rowan, Brian (1977). Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.

Milsta, Margareta (1994). *Målstyrning och mellanchefers arbete – hierarki, delaktighet och tillfälligheternas spel. En fallstudie av ett privat företag och en offentlig förvaltning.* Linköpings universitet, Institutionen för pedagogik och psykologi.

Mintzberg, Henry (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper and Row.

Mintzberg, Henry (1994). Rounding out the Manager's Job. *Sloan Management Review*, 11-26.

Noordegraaf, Mirko & Stewart, Rosemary (2000). Managerial behaviour research in private and public sectors. Distinctiveness, disputes and directions. *Journal of Management Studies* 37:3, 427-443.

Page, Edward & Wright, Vincent (1999). Introduction. In Edward Page & Vincent Wright (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press.

Perry, James L. & Rainey, Hal G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*, 13,182-201.

Peterson, Kent D. (1984). Mechanisms of Administrative Control Over Managers in Educational Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 29, 4, 573-597.

Petersson, Olof & Söderlind, Donald (1993). *Förvaltningspolitik.* Stockholm: Publica.

Pfeffer, Jeffrey (1981). *Power in organizations*. Marshfield, MA: Pitman.

Pierre, Jon & Ehn, Peter (1999). The Welfare State Managers: Senior Civil Servants in Sweden. In Edward Page & Vincent Wright (Eds.), *Bureaucratic Élites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press.

Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: the University of Chicago Press.

Premfors, Rune (1998). Den komplexa staten. I Göran Ahrne (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Rendahl, Jan-Erik (1988). *Tre generaldirektörer. En metod att förstå ledare och deras strategier.* Stockholm: Rådet för företagslednings- och arbetslivsfrågor. Arbetsrapport nr 2 1998.

Riccucci, Norma M. & Saidel, Judith R. (1997). The representatives of state-level bureaucratic leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle. *Public Administration Review,* 57, 423-431.

Riksrevisionsverket (1996). *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. Stockholm.

Rombach, Björn (1991). *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.

Russel, Craig J. & Kuhnert, Karl W. (1992). New frontiers in management selection systems: Where measurement technologies and theory collide. *Leadership quarterly*, 3, 109-136.

Schartau, Mai-Brith (1993). *The public sector middle manager. The Puppet who Pulls the Strings?* Lund: Samhällsvetenskapliga institutionen.

Searle, John R. (1999). *Konstruktionen av den sociala verkligheten*. Göteborg: Daidalos.

Simon, Herbert (1957). *Models of Man*. New York: Wiley.

Sjöstrand, Sven-Erik (1997). *The two faces of management. The Janus factor.* London: Thomson.

Sjöstrand, Sven-Erik & Tyrstrup, Mats (1999). Synlig och osynlig företagsledning. I Sven-Erik Sjöstrand, Jörgen, Sandberg & Mats Tyrstrup (red.), *Osynlig företagsledning.* Lund: Studentlitteratur.

Smircich, Linda & Morgan, Gareth (1982). Leadership: The Management of Meaning. *The Journal of Applied Behavioral Sciene*, 18, 3, 257-273.

Smith, Vicki (2001). Ethnographies of Work and the Work of Ethnographers In Paul Atkinson (Ed.), *Handbook of Ethnography*. London: Sage.

Snyder, Neil & Glueck, William F. (1980). How managers plan – The analysis of managers' activities. *Long Range Planning*, 13, 70-76.

SOU 1968:47. *Förvaltning och folkstyre*. Betänkande från Länsdemokratiutredningen.

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Betänkande av förvaltningspolitiska kommissionen.

Statskontoret (2000). *Staten i omvandling*. Stockholm.

Statskontoret (1999). *Det viktiga valet av verkschef. En jämförande studie av verkschefsutnämningar.* Stockholm.

Stewart, Rosemary (1982). *Choices for the manager.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Stewart, Rosemary (1983). Managerial behaviour: How research has changed the traditional picture. In Michael J. Earl (Ed.), *Perspectives on Management. A multidisciplinary analysis,* 82-98. London: Oxford University Press.

Stogdill, Ralph M. (1948). Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. *Journal of Psychology*, 25, 35-71.

Stogdill, Ralph M. (1974). *Handbook of leadership: A survey of the literature*. New York: Free Press.

Storey, John (2004). *Leadership in Organizations. Current Issues and Key Trends*. London: Routledge.

Strand, Torodd (1993). Bureaucrats and other managers: roles in transition. In Kjell A. Eliassen & Jan Kooiman (Eds.), *Managing public organizations. Lessons from contemporary European experience*. London: SAGE Publications Ltd.

Swidler, Ann (2001). What anchors cultural practices. In Theodore R. Schatzki, Karin Knorr Cetina & Eike von Savigny (Eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory.* London: Routledge.

Szulkin, Ryszard (1989). *Privat eller offentligt? Organisationsstruktur och arbetsförhållanden under olika ägandeformer.* Stockholm: Institutet för social forskning.

Tengblad, Stefan (2000). *Executive Behaviour revisited: perspectives on a classic work within management research*. Göteborg: GRI-rapport.

Terry, Larry D. (1990). Leadership in the administrative state. *Administration & Society*, 21, 395-413.

Thylefors, Ingela (1991). *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning.* Stockholm: Natur och kultur.

Tollgerdt-Andersson, Ingrid (1993). *Arbetsmotivation, en studie inom svenskt arbetsliv*. Research Report Tjänsteförbundet. Stockholm: Tjänsteförbundet.

Tyrstrup, Mats (1993). *Företagsledares arbete. En longitudinell studie av arbetet i en företagsledning.* Handelshögskolan i Stockholm. Ekonomiska forskningsinstitutet.

Tyrstrup, Mats (2002). *Tidens furstar. Om tid, företagsledning och ledarskap.* Lund: Studentlitteratur.

Watson, Tony J. (1996). How Do Managers Think? Identity, Morality and Pragmatism in Managerial Theory and Practice. *Management Learning*, 27, 3, 323-241.

Weick, Karl E. (2003). *Making Sense of the Organization*. Oxford: Blackwell Publishing.

Wolcott, Harry F. (1973). *The man in the principal's office. An Ethnography.* New York: Holt, Rinehart & Winston, inc.

Wolcott, Harry F. (1977). *Teachers vs Technocrats. An Educational Innovation In Anthropological Perspective.* University of Oregon, Eugene, Oregon.

Wolcott, Harry F. (1999). *Ethnography. A way of seeing*. Walnut Creek, Calif.; London: AltaMira.

Yin, Roberg K. (2003). *Case study research*. Third Edition. Newbury Park, CA: Sage.

Yukl, Gary A. (2002). *Leadership in Organizations.* (5th ed). New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.

Bakgrundsfrågor

Namn _____

Ålder _____

Tjänstetitel _____

Antal år i nuvarande tjänst _____

Antal direkt underställda _____

Antal år *i chefsposition* i statlig verksamhet _____

Antal år totalt i statlig verksamhet _____

Tidigare arbete (om minst *tre* månader och *efter* avslutad utbildning)

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Utbildning

_____
_____
_____
_____
_____

Intervju/observationsunderlag

Kompletterande bakgrundsfrågor

- Varför började du arbeta inom statsförvaltningen?
- Du har innehaft chefsposition i X år inom X. Hur gick det till när du första gången rekryterades till chefsposition?
- Tror du att det är några särskilda personer som rekryteras till chefsposterna inom X? Vilka egenskaper premieras? Hur ligger du till själv i det avseendet?
- Hur har din karriärutveckling inom X sett ut?
- Finns det några särskilda personer som varit viktiga för dina möjligheter att kunna utvecklas och nå dit du är idag?
- Hur ser du på din fortsatta utveckling?

Chefers arbete – Vad karaktäriserar chefers arbete?

- Beskriv hur en normal arbetsdag kan se ut för dig?
- Vilka är de vanligaste frågorna och händelserna och
- till vilka personer/grupper hänför sig dessa? (Vem diskuterar man med vad om?)
- Vilka personer träffar du under en dag och hur träffas ni?
- Var befinner du dig rent rumsligt under en normal arbetsdag?
- På vilket sätt kommunicerar du?
- Vilka problem upplever du som ofta förekommande i det dagliga arbetet?
- Vilka frågor känner du personligen mest för? Varför?

Relationer – Vilka faktorer formar chefers arbete? Vad betyder: a) riksdag, regering, styrelse b) andra myndigheter c) EU d) kollegor och medarbetare e) fackföreningar f) media och olika omvärldsfaktorer? g) kunder och marknad

- Vilka kontakter/relationer har främst betydelse för dig i ditt arbete?
- På vilket sätt har … betydelse för dig i ditt arbete?
- Vilka möjligheter upplever du att du har att påverka i de här relationerna?
- Berätta om en situation där du känt att ditt arbete till stor del varit styrt av andra än dig själv. Vilken var situationen? Vem/vilka personer/faktorer påverkade ditt arbete? På vilket sätt skedde styrningen?
- Finns det andra kontakter/personer än de nämnda som påverkar ditt arbete? Hur är det till exempel med …?

Förändringar – I vad mån uppfattar cheferna att man förändrat: a) sitt sätt att arbeta; b) synsätt och värderingar under de senaste åren (vad gäller ex chefskap/ledarskap)? c) framtidsfrågorna: IT, generationsväxling, EU och nya värderingar

- Vilka förändringar har ägt rum under de senaste 10 åren med avseende på arbetssätt/värderingar och framtidsfrågor?
- Om du ser tillbaka, ser du att kraven på chefers kompetens kommit att förändras? Hur i så fall?

Framtiden – Vad karaktäriserar chefernas synsätt och värderingar vad gäller framtidsfrågor som: generationsväxlingen, IT-användning och utvecklingen inom detta område, EU samt framväxande nya värderingar i samhället, och hur hanteras dessa typer av frågor i vardagen?

- Hur ser du på den här verksamhetens roll i ett framtidsperspektiv?
- Aktuella framtidsfrågor är till exempel IT/EU/generationsväxlingen. Hur ser du på dem i relation till den här verksamheten och ditt arbete?
- Vilka möjligheter och problem/hinder finns för din verksamhet i relation till framtidstrenderna?
- Med vem diskuteras frågorna?
- Hur har diskussioner/tankar fått genomslag i verksamheten?
- Vilka övriga framtidstrender finns att ta hänsyn till?
- Vad känner du inför framtiden och de förändringar som kan komma?

Nytänkande – Varifrån kommer inspiration till nytänkande? Vilken karaktär har detta tänkande (från ett operativt till ett strategiskt tänkande) och hur kommer det till uttryck. Hur arbetar man med detta konkret?

- Vilka visioner har du för ditt arbete och den här verksamheten?
- Hur arbetar du med visioner för att de ska få praktisk verkan?
- Vilka forum finns för visionsarbete? Tillsammans med vem formar du dina visioner?
- Varifrån hämtar du inspiration till visioner?
- Vilket utrymme upplever du att du har då det gäller att tänka nytt? Finns det några hinder för nytänkande?

Kompetens

- Sett ur ett framtidsperspektiv, vilken slags kompetens tror du kommer att vara nödvändig för att verka som chef och ledare inom den här verksamheten?
- Känner du i dagsläget behov av att utveckla din kompetens på någon eller några punkter?
- Kan du beskriva en situation där du upplevt att din kompetens/förmåga har ställts på prov? Hur hanterade du den situationen? Tyckte du att du lyckades?

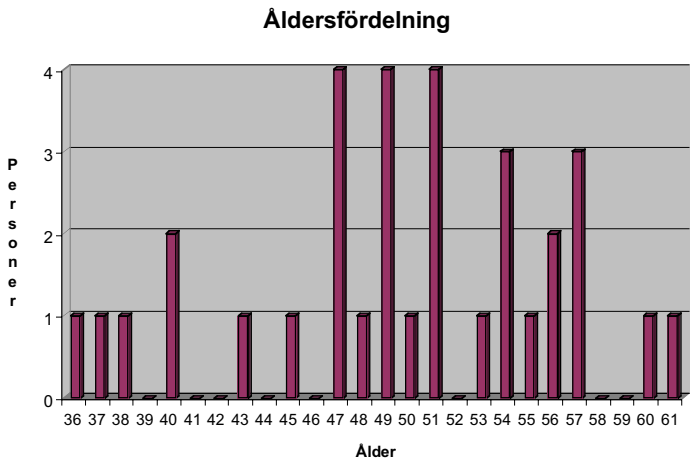
Intervju- och observationsschema

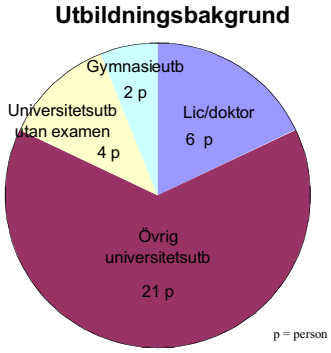
Den första delstudien – en intervjustudie

Var	*När*	*Hur länge*
SMHI	29 september	1-1/2 timma
Statens kulturråd	2 oktober	
Socialstyrelsen	4 oktober	
Statens kulturråd	4 oktober	
CSN	5 oktober	
Migrationsverket	6 oktober	
Länsstyrelsen	11 oktober	
Länsstyrelsen	11 oktober	
Länsstyrelsen	11 oktober	
SCB	16 oktober	
SCB	16 oktober	
Migrationsverket	18 oktober	
SMHI	20 oktober	
SMHI	20 oktober	
SMHI	20 oktober	
Statens kulturråd	24 oktober	
Tullverket	24 oktober	
Socialstyrelsen	24 oktober	
CSN	26 oktober	
Tullverket	27 oktober	
Migrationsverket	27 oktober	
Länsstyrelsen	31 oktober	
Socialstyrelsen	31 oktober	
Socialstyrelsen	31 oktober	
Migrationsverket	2 november	
Statens kulturråd	2 november	
SCB	6 november	
SCB	6 november	
Tullverket	7 november	
CSN	16 november	
Tullverket	30 november	

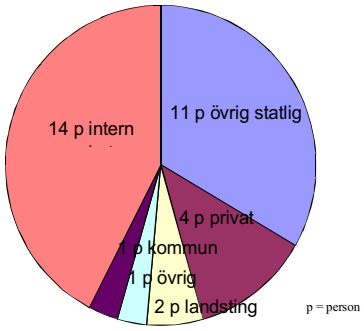
Den andra delstudien – en observationsstudie

Var	*När*	*Hur länge*
SMHI	20-22 augusti	2 1/2 dag
Migrationsverket	28-30 augusti	2 1/2 dag
Statens kulturråd	13, 15 samt 17 september	2 1/2 dag
Migrationsverket	18-20 september	2 1/2 dag
SMHI	23-24 september	2 dagar
Statens kulturråd	2-3 oktober	1 dag

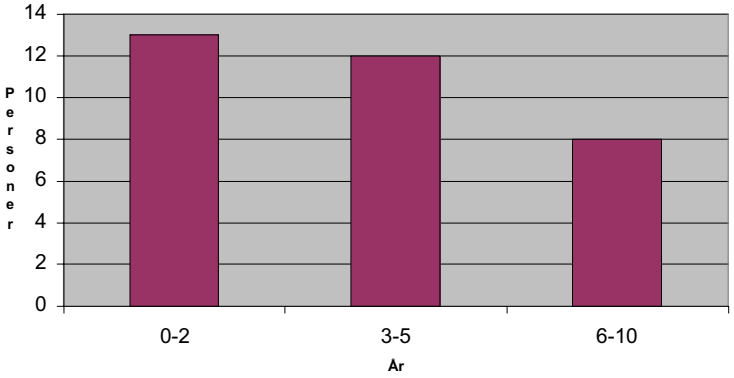

Åldersfördelning
Personer
0
1
2
3
4
36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61
Ålder

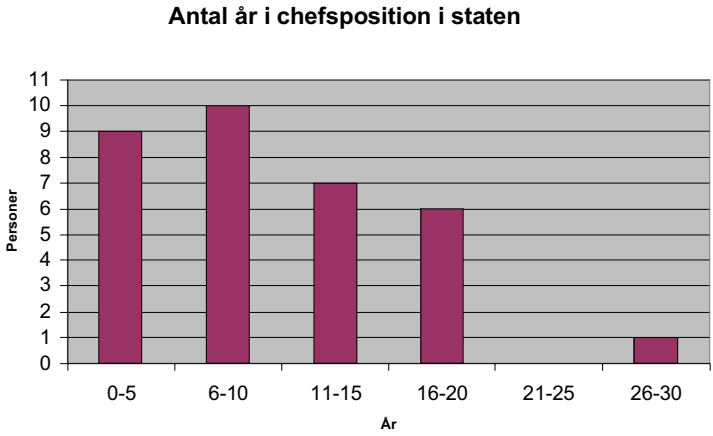

Utbildningsbakgrund
Gymnasieutb
2 p
Universitetsutb
utan examen
4 p
Lic/doktor
6 p
Övrig
universitetsutb
21 p
p = person

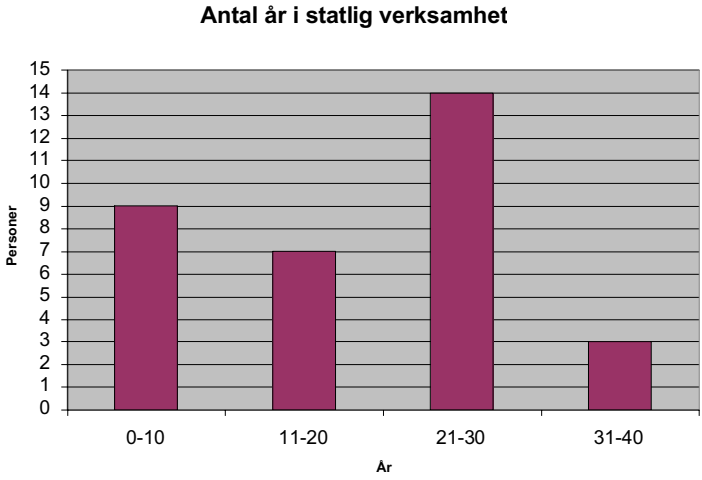
Arbete närmast före nuvarande tjänst



Antal år i nuvarande tjänst




Antal år i chefsposition i staten
Personer
0
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
0-5
6-10
11-15
16-20
21-25
26-30
År


Antal år i statlig verksamhet
Personer
0
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
0-10
11-20
21-30
31-40
År

	CSN	Länsstyrelsen i Örebro län	Migrations-verket	Social-styrelsen	Statens kulturråd	SCB	SMHI	Tullverket
Verksamhet	Administre-rar studie-stödet	Utvecklar och förvaltar länen	Central utlännings-myndighet med ansvar för hela migrations-kedjan från gräns till medborgar-skap.	Verkar för att aktörer inom vård- och om-sorgssek-torn i ökad utsträck-ning vidtar åtgärder för god hälsa och social väl-färd samt omsorg och vård av hög kvalitet	Förverk-ligar den nationella kultur-politiken	Samordnar och fram-ställer officiell statistik	Tillhanda-håller planerings- och besluts-underlag för väder- och vatten-beroende verksam-heter	Fastställer och uppbär skatter och avgifter vid import och export av varor samt övervakar och kon-trollerar trafiken till och från landet
Departements-tillhörighet	Utbild-ningsdep.	Finansdep.	Utrikesdep.	Socialdep.	Kultur-dep.	Justitiedep.	Miljödep.	Finansdep.
Geografisk placering	Spridd	Samlad	Spridd	Samlad	Samlad	Spridd	Spridd	Spridd
Antal anställda	900	168	1769	491	68	1293	555	2567

Utbildnings-struktur	1/3 är hög-skoleutbildad på tre år eller mer	ca 50 % har akademisk examen	Saknar uppgift	90 % av handläggarna har akademisk examen samt 100 % av cheferna. 10 % av personalen är disputerade.	ca 75 % har akademisk examen. Samtliga handläggare har akademisk examen och några av assistenterna.	54 % har akademisk examen	60 % har akademisk examen	Totalt 205 tjänstemän med akade-misk examen eller kunskaper motsvarande 120 poäng.
Ålders-struktur	Medelålder 41 år	De flesta mellan 35-54 år	Medelålder 44 år	Medelålder 49 år	Medelålder Saknar uppgift	Medelålder 48 år	Medelålder 46 år	Medelålder 44,4 år
Fördelning män/ kvinnor (%)	30/70	51/49	30/70	38/62	28/72	41/59	70/30	56/45
Omgivnings-/ regelstyrd	Regel	Regel	Regel	Regel	Regel och omgivning	Regel och omgivning	Regel och omgivning	Regel
Grad av medborgar-kontakt	Hög	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg	Låg	Hög
Grad av teknologi-beroende	Hög	Låg	Hög	Låg	Låg	Hög	Hög	Låg

LINKÖPING STUDIES IN EDUCATION AND PSYCHOLOGY

67. SCHOULTZ, JAN. Att samtala om/i naturvetenskap. Kommunikation, kontext och artefakt. 2000. ISBN 91-7219-653-x.
68. ANDERSSON, PER. Att studera och bli bedömd. Empiriska och teoretiska perspektiv på gymnasie- och vuxenstuderandes sätt att erfara studier och bedömningar. 2000. ISBN 91-7219-675-0.
69. JALONEN, HARRI. Flygutbildning och flygsäkerhet. Studier av relationen mellan utbildningskarriär och haveribenägenhet i ett Human Factors-perspektiv samt en attitydundersökning. 2000. ISBN 91-7219-710-2.
70. ERIKSSON, ÅSA. Thinking Forwards and Backwards: Metamemory and metacomprehension abilities and strategies in text processing. 2000. ISBN 91-7219-838-9.
71. GUSTAVSSON, MARIA. Potentialer för lärande i processoperatörers arbete. En studie av operatörers lärande och arbete i högautomatiserad processindustri. 2000. ISBN 91-7219-853-2
72. MAGNUSON, MIRIAM. Hearing Screening of Infants and The Importance of Early Language Acquisition. 2000. ISBN 91-7219-850-8.
73. SILÉN, CHARLOTTE. Mellan kaos och kosmos - om eget ansvar och självständighet i lärande. 2000. ISBN 91-7219-858-3.
74. HYLANDER, INGRID. Turning processes. The change of representations in consultee-centered consultation. 2000. ISBN 91-7219-876-1.
75. BERNDTSSON, ROLF. Om folkhögskolans dynamik. Möten mellan olika bildningsprojekt. 2000. ISBN 91-7219-877-X.
76. GUVÅ, GUNILLA. Skolpsykologers rolltagande. Om överlämning och hantering av elevvårdsfrågor. 2001. ISBN 91-7219-905-9.
77. BORG, KAJSA. Slöjdämnet – intryck, uttryck, avtryck. 2001. ISBN 91-7373-027-0.
78. ZAR, MARGARETA. Diagnostic aspects of fear of childbirth. 2001. ISBN 91-7373-028-9.
79. WIRÉN, EVA. Women's Varying Life Careers and Shifting Life-Patterns. A Study of Swedish Women Born in 1948. 2001. ISBN 91-7373-036-X.
80. ABRANDT DAHLGREN, MADELEINE. Portraits of PBL: A cross-faculty comparison of students' experiences of problem-based learning. 2001. ISBN 91-7373-065-3.
81. RÖNNQVIST, DAN. Kompetensutveckling i praktiken – ett samspel mellan ledning, yrkesgrupper och omvärld. En studie av strategier för kompetensutveckling inom hälso- och sjukvård. 2001. ISBN 91-7373-077-7.
82. BLOMBERG, JOHAN. Differences Between Psychoanalysis and Psychoanalytically Oriented Psychotherapy. An Effectiveness Study. 2002. ISBN 91-7373-257-5.

83. FAHLÉN, ROSE-MARIE. Barns möten med skriftspråket. Analys med utgångspunkt i Bruners teorier. 2002. ISBN 91-7373-284-2.
84. ERIKSSON, LISBETH. ”Jag kommer aldrig att tillhöra det här samhället”. Om invandrare – integration – folkhögskola. 2002. ISBN 91-7373-302-4.
85. KOCK, HENRIK. Lärande i teamorganiserad produktion. En studie av tre industriföretag. 2002. ISBN 91-7373-307-5.
86. PALDANIUS, SAM. Ointressets rationalitet. Om svårigheter att rekrytera arbetslösa till vuxenstudier. 2002. ISBN 91-7373-320-2.
87. WEIBULL, ALISE. Yrkeskunnande i beredskap. Om strukturella och kulturella inflytelser på arbete i det svenska flygvapnet. 2003. ISBN 91-7373-435-7.
88. ERIKSSON GUSTAVSSON, ANNA-LENA. Att hantera läskrav i arbetet. Om industriarbetare med läs- och skrivsvårigheter. 2002. ISBN 91-7373-447-0.
89. ROSANDER, MICHAEL. Groupthink. An inquiry into the vicissitudes of regressive group processes. 2003. ISBN 91-7373-570-1.
90. JONSSON, BOSSE. Medborgaren och marknaden. Pedagogisk diskurs för folkbibliotek. 2003. ISBN 91-7373-581-7.
91. KARLSON, INGRID. Könsgestaltningar i skolan. Om könsrelaterat gränsupprätthållande, gränsuppluckrande och gränsöverskridande. 2003. ISBN 91-7373-582-5.
92. EINARSSON, CHARLOTTA. Lärares och elevers interaktion i klassrummet. Betydelsen av kön, ålder, ämne och klasstorlek samt lärares uppfattningar om interaktionen. 2003. ISBN 91-7373-667-8.
93. NILSSON, BARBRO. Förändringsdynamik – Utveckling, lärande och drivkrafter för förändring. En studie av utvecklingsprocesser i fyra småföretag. 2003. ISBN 91-7373-723-2.
94. LIDESTAM, BJÖRN. Semantic Framing of Speech: Emotional and Topical Cues in Perception of Poorly Specified Speech. 2003. ISBN 91-7373-754-2.
95. HAMMAR CHIRIAC, EVA. Grupprocesser i utbildning. En studie av gruppers dynamik vid problembaserat lärande. 2003. ISBN 91-7373-756-9.
96. NÄSLUND, JOHAN. Insyn i grupphandledning. Ett bidrag till förståelsen av ett av de människobehandlande yrkenas hjälpredskap. 2004. ISBN 91-7373-925-1.
97. JOHANSSON, OLOF. You don’t have to agree with me, but you have to be jointly responsible: Collaborative remembering in old couples. 2004. ISBN 91-85295-37-X.
98. MATWEJEFF, SUSANNA. Svenskfödda adopterades sökprocess. 2004. ISBN 91-85295-49-3. (Ej framlagd)
99. LANDSTRÖM, INGER. Mellan samtid och tradition – folkhögskolans identitet i kursutbudets yrkesinriktning. 2004. ISNB 91-85297-01-1.