

Chefernas arbetsmiljö – ska det vara på detta vis?

Del 1. Förutsättningar

Inledning

Hur är det att vara chef i offentlig förvaltning egentligen? Många rapporter som har kommit under senare år tyder på att det kunde vara roligare, om man ska tillåta sig att vara lite banal. Men frågan är långt ifrån banal, och dessutom ytterst relevant att ställa. I samband med ett stort forskningsprojekt vid Göteborgs universitet, *Organisatoriska förutsättningar för välfungerande chefskap i offentlig sektor (CHEFiOS)*¹, konstaterade forskarna att arbetssituationen är tuff och var fjärde chef slutar inom de första två åren. En av de orsaker forskningen pekade på som central var ett felriktat fokus från högsta ledningen: i stället för att arbeta med de organisatoriska förutsättningarna intresserade sig ledningen mer för det personliga ledarskapets utveckling. Och efter att själv ha arbetat mig genom de senaste dryga två årgångarna av tidningen *Chef* konstaterar jag snabbt ett likartat intresse, det handlar mer om hur man har fart i karriären än om arbetsmiljörelaterade utmaningar. Karriär låter onekligen mer spännande än arbetsmiljö. Det är lätt att förstå åt vilket håll högsta ledningen och HR-avdelningen väljer att rikta blicken.

I två texter kommer jag med utgångspunkt i en del av den chefsforskning som finns belysa några av de utmaningar som chefer inom kultursektorn möter.

Enkäter, chefskap och förutsättningar

DIK genomför återkommande arbetsmiljöenkäter riktade till förbundets medlemmar inom olika sektorer, och våren 2021 undersökte DIK arbetsmiljön inom museisektorn.² I enkäten ställs bland annat frågan huruvida man någon gång under den senaste två årsperioden har funderat på att byta jobb. Det tråkiga facit på den frågan är att så många som 7 av 10 antingen har bytt, eller funderat på att göra det. Den främsta orsaken som anges är dåligt ledarskap. Det fick mig att titta lite närmare på ledarskapet inom kultursektorn och framför allt försöka förstå hur förutsättningarna ser ut för chefen. Många av DIK:s medlemmar är chefer och deras arbetsmiljö är en viktig fråga. Frågan är om det finns arbetsmiljörelaterade orsaker som gör chefsrollen svår, stundom kanske omöjlig?

Den typiska DIK chefen är chef i första linjen och det är den chefskategorin texten förhåller sig till. Som nämndes ovan har det genomförts forskning som undersöker förutsättningarna att vara chef i offentlig förvaltning, särskilt situationen för första linjens chefer. Forskningen intresserar sig i huvudsak för chefer inom vård, skola och omsorg, medan chefer inom kultursektorn faller utanför blickfånget. För att få svar på kulturchefernas situation valde jag att undersöka medarbetarenkäter från kulturförvaltningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Anledningen till det specifika valet är att de har renodlade kulturförvaltningar, bland övriga kommuner är kombinationen kultur och fritid den vanliga.

Som nämndes ovan har inte kultursektorns chefer varit föremål för motsvarande forskning som chefer inom vård, skola och omsorg, men genom att studera kulturförvaltningarnas medarbetarenkäter är det möjligt att konstatera vissa likheter, samtidigt som det finns tydliga olikheter. Ett problem som uppstår är att det är svårt att göra jämförelser mellan de tre kulturförvaltningarna, särskilt de olika chefskategorierna. I Stockholm och Malmö görs ingen skillnad mellan kategorierna, alla redovisas som en "klump", medan Göteborgs kulturförvaltning gör båda delarna – "klump" och särredovisning. Därför är det svårt att säga något specifikt om hur första linjens chefer i Stockholm och Malmö ser på sin arbetsmiljö. Däremot visar enkäterna från Göteborg med det sammanvägda svaret för alla chefer ett resultat i linje med Stockholm och Malmö. Det är därför rimligt att tänka att situationen är densamma för första linjens chefer i Stockholm och Malmö som i Göteborg. På grund av Göteborgsenkäternas särredovisning och därmed högre grad av utförlighet utgör de grund för texterna.

¹ <https://www.gu.se/forskning/chefios-organisatoriska-forutsattningar-for-chefskap>

² Hur mår museisektorn – En rapport om arbetsmiljön på svenska museer, DIK, 2021.

https://assets.ctfassets.net/vkygthqfrquy/620oe4ZfXgvFVUM2z10RH6/8e379f4beb70954204b89905f27f67c0/RAPPORT-DIK_Hur-mar-museisektorn-2021.pdf

En chefsenkät

Frågan om chefernas arbetsmiljö är komplex och i den här texten finns det bara utrymme att lyfta några av de aspekter som forskningen fokuserat på under senare år, och det jag berör är betydligt mer komplicerat än vad texten möjligen ger sken av. Mer utvecklade resonemang och analyser kräver långt fler frågor än vad chefsenkäterna består i. Dessutom borde frågorna kompletteras med djupintervjuer för att fördjupa bilden än mer. Enkäterna har ett individperspektiv och inte ett organisationsfokus. Endast marginellt berör frågorna organisatoriska förutsättningar, men aldrig fördjupande. Det yttrar sig till exempel på följande sätt: nästan tre av fyra chefer anser att de inte har tillräckligt med tid för sina arbetsuppgifter och endast hälften anser att de får tillräckligt administrativt stöd i arbetet.³ Kunskapen om vad det är som saknas uteblir. Det chefsforskningen bland annat pekar på är att det finns svårigheter i hur vi förstår begrepp och definierar relationen mellan dem, till exempel: administration, stöd, HR, ekonomi och kommunikation – vad är egentligen vad? Var går gränsen mellan det ena och det andra?

I huvudsak är det bara fyra frågor som jag intresserar mig för i Göteborgsenkäterna, och de lyder:

1. Jag kan påverka min arbetsmängd.
2. Jag har tillräckligt med tid att utföra mina arbetsuppgifter.
3. Jag har möjlighet att återhämta mig efter perioder av hög arbetsbelastning.
4. Jag har det dagliga administrativa stöd jag behöver för att kunna göra ett bra arbete.

Anledningen till det specifika urvalet är deras relation till chefernas organisatoriska förutsättningar, snarare än hans individuella ledaregenskaper.

Chefernas organisatoriska förutsättningar

2008–2014 genomfördes ett större forskningsprojekt vid Göteborgs universitet om chefernas arbetsmiljö i offentlig sektorn. Projektet *Organisatoriska förutsättningar för välfungerande chefskap i offentlig sektor* (CHEFiOS) resulterade i en mängd delrapporter och några doktorsavhandlingar. I ett av delprojekten, *Chefsrollighet och chefs hållbarhet i kommunala förvaltningar*, konstaterade forskarna att nästan var fjärde chef inom vård, skola och omsorg hade slutat efter två år, och långt fler hade tänkt tanken. När cheferna tillfrågades varför de slutade så angav de flesta att det var på grund av bristande organisatoriska förutsättningar. Den främsta orsaken, som cheferna uttryckte, var obalansen mellan mål och resurser⁴: att förstå målen var en sak men att nå dem med de resurser som stod till buds var en annan.

En yttlig jämförelse mellan forskningsresultaten och den kommunala kulturförvaltningen visar på två saker: arbetsbelastningen är hög i kulturförvaltningen liksom i den övriga offentliga förvaltningen, men däremot är rörligheten låg. Cheferna dignar under samma arbetsbörda, men slutar inte i samma omfattning som sina kollegor inom vård, skola och omsorg. Förklaringarna är säkert flera, men det som är uppenbart när man läser enkäterna är chefernas relation till verksamhetens uppgift: den absoluta majoriteten anser att den är utvecklande både för det egna jaget och för samhället i stort – den utvecklar demokratin.⁵ Nio av tio, tycker att jobbet är meningsfullt⁶ och hälften av cheferna anser att det är lärande och utvecklande.⁷ Så relationen till innehållet i verksamheten är nog en trolig orsak till varför cheferna är kvar trots, vad det verkar utifrån siffrorna, en många gånger omöjlig arbetssituation. Samtidigt säger bara hälften av cheferna att de ser fram mot att gå till jobbet (en siffra som är relativt densamma över åren, med en svag positiv utveckling).

³ Medarbetarenkäterna för 2018 och 2020 från Göteborgs kulturförvaltning. Siffrorna har blivit något bättre från 2018 till 2020 när det gäller administrativt stöd, medan siffrorna rörande tillräcklig med tid för sina arbetsuppgifter ligger still, 73 % anser att tiden inte räcker.

⁴ Härenstam A, Andreasson J, Allard K, Berntson E, Björk L, Corin L, Dellve L, Jutengren G, Pousette A, Skagert K, Stengård J, 2015. *Chefsrollighet och chefs hållbarhet i kommunala förvaltningar*. s.8

⁵ Relationen till demokratin återfinns i såväl bibliotekslagen som museilagen. Arkivutredningen som presenterades 2019 föreslog ändringar i nuvarande arkivlag, och bland annat vill den att motsvarande demokratirelation skrivs in.

⁶ Medarbetarenkäten 2020. Andelen som ansåg arbetet meningsfullt var lägre 2018, medan de som ansåg att det inte var meningsfullt var ungefär samma.

⁷ Andelen som upplever att de lär nytt och utvecklas i det dagliga arbetet har minskat mellan 2018 och 2020. 2018 ansåg 73 % att de lärde nytt och utvecklades, medan motsvarande siffra 2020 var 58%.

Så varför slutar inte fler? Även om cheferna lyfter fram flera positiva aspekter med jobbet, är det ändå en stor andel som inte ser fram mot att gå till jobbet. En möjlig orsak kan vara en liten arbetsmarknad om du vill vara kvar inom kultursektorn. Chefer i kultursektorn verkar vilja vara just där, andra sektorer förefaller inte vara ett alternativ. Med det resultatet blir en mycket enkel slutsats att med en sådan inställning till det egna arbetet och verksamhetens innehåll som cheferna har så borde förutsättningarna vara goda för att åstadkomma en hållbar arbetsmiljö som gör att fler ser fram emot att gå till jobbet. Arbetsgivaren har en grupp chefer som verkligen vill vara där de är och som med största sannolikhet vill arbeta för en förändring av de organisatoriska förutsättningarna.

Det hade varit önskvärt att enkäterna grävde lite djupare i orsakerna till vad det är i jobbet som cheferna upplever som viktigt. Chefsforskningen har bland annat undersökt hur chefer ser på legitima och illegitima arbetsuppgifter, det vill säga arbetsuppgifter som chefen anser ingår i rollen och det hen anser inte gör det. Det finns, enligt forskningen, en växande uppfattning hos cheferna att alltmer av arbetstiden ägnas åt det icke-legitima. En positiv verksamhetsutveckling bör stärka de legitima uppgifterna.

Vart tog medarbetarna och den operativa vardagen vägen?

Forskningen om chefskapet i den offentliga sektorn menar att det finns en utveckling som gradvis fört chefen allt längre bort från det dagliga operativa arbetet. Den utveckling som forskningen ser är att chefen går mot att vara "bara" chef, från att tidigare ha varit en ledare med teoretisk och praktisk kunskap om verksamheten och dess innehåll. Första linjens chef blir en administrativ generalist och inte en verksamhetsnära ledare som kunnigt stöttar och förstår det dagliga arbetet.

Författarna till boken *Administrationssamhället*,⁸ organisationsforskarna Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg, menar att förändringen i chefsrollen är en del av en större övergripande förändring i gruppen chefer i offentliga sektorn. Förändringen uttrycks i boken med bombastiska versaler "OCH ALLA BLIR CHEFER...". Det visar sig nämligen att gruppen chefer är den yrkeskategori som har ökat procentuellt mest av alla. Under perioden 2000–2012 växte gruppen med 52%, medan övriga kategorier med 1,5%. Förändringen, menar författarna, har lett till att chef numer är en yrkesgruppstillhörighet på ett helt annat sätt än tidigare.⁹

Med den förändrade chefsrollen har professionskompetensen kommit att stå tillbaka för ett arbete mer präglat av "mätning av resultat, redovisning, granskning, målsättning och kontroll."¹⁰ I en SNS-rapport från 2017, *Chefens organisatoriska förutsättningar i kommunerna*, konstateras att "Fokus på administration och dokumentation förefaller ha ökat på bekostnad av chefernas möjlighet att engagera sig i långsiktig verksamhetsutveckling."¹¹ Ytterligare perspektiv på samma utveckling beskriver professorn vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, Lena Lindgren, i boken *Nya utvärderingsmonstret: utvärdering har blivit en social norm som vi inte ifrågasätter. Du ska "kontinuerligt vilja dokumentera, granska och övervaka dig själv, dina kollegor och ert gemensamma arbete"*.¹² En av många oönskade effekter av den här så kallade normen är, menar Lindgren, att professionen inte längre kan – eller tillåts – lita på sin professionella kunskap och erfarenhet.¹³

När sju chefer av tio chefer säger att de inte har tillräckligt med tid för sina arbetsuppgifter behöver organisationen gräva djupare i frågan och för att knyta an till forskningen ställa frågan: vad ägnas tiden åt? Chefens administrativa situation bör utgöra ett prioriterat utvecklingsområde, det visar såväl forskningen som förvaltningarnas egna enkäter.

Mikael Nanfeldt
Utredare
DIK

⁸ Forsell, Anders och Ivarsson Westerberg, Anders, *Administrationssamhället*, Studentlitteratur, 2014.

⁹ Ibid., s. 98.

¹⁰ Ibid. s.236

¹¹ Björk och Corin, *Chefens organisatoriska förutsättningar i kommunerna*, SNS 2017, s. 13.

¹² Lindgren, Lena, *Nya utvärderingsmonstret*, Studentlitteratur, 2014, s. 15.

¹³ Ibid. s.15.