

# *Chefernas arbetsmiljö – ska det vara på detta vis?*

## *Del 2. Administrationen*

### *Inledning*

I två texter behandlar jag arbetsmiljön för första linjens chefer inom kultursektorn i offentlig förvaltning. Den inledande texten, del 1, förhåller sig till några medarbetarenkäter från kulturförvaltningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Enkätsvaret ställdes mot den forskning som finns rörande de organisatoriska förutsättningarna i kommunerna för chefer. I del 2 berör jag administrationsutvecklingen och några av de teorier som förekommer om varför den ständigt verkar öka över tid. Forskningen har särskilt pekat ut administration som ett problemområde.

### *Administrationen bara ökar och kärnan bara minskar*

Oavsett vilken forskning du läser som behandlar offentlig sektor idag kommer du förr eller senare dyka på att administrationen ständigt ökar. Administrationen verkar vara ett herrelöst tåg vars fart okontrollerat tilltar. Organisationsforskningen har pekat på flera möjliga orsaker till utvecklingen, och två forskare som präglat uppfattningarna är Henry Mintzberg och Northcote C. Parkinson. Mintzberg menade att när organisationen växer blir den alltmer komplex och kommer därför kräva såväl nya funktioner som mer av det redan befintliga: koordinering, samordning och administration.<sup>1</sup> Administrationens utveckling följer som ett nödvändigt resultat av organisationens utvecklingsprocess. Ett något mer cyniskt och sarkastiskt förhållningssätt intog Parkinson. Parkinson ansåg att organisationen växer på grund av internt genererade processer som har mycket litet att göra med kärnuppgiften. Parkinsons sammanfattade sina teorier i Parkinsons lag, som säger att en arbetsuppgift kommer alltid att fylla den tid som finns tillgänglig oavsett hur stor eller liten uppgiften faktiskt är.<sup>2</sup> Med fiktiva exempel (med utgångspunkt i verkligheten<sup>3</sup>) beskriver Parkinson hur förändringen kan se ut över tid, hur ett enmansjobb kan förvandlas till en avdelning med många medarbetare och flera chefsled utan att något värdeskapande har åstadkommit i kärnverksamheten.<sup>4</sup> Parkinsons tes är att chefer alltid kommer att producera nya arbetsuppgifter åt varandra.<sup>5</sup>

Mintzberg och Parkinson representerar olika sätt att se på administrationens utveckling, två ytterligheter, men det troliga är menar organisationsforskarna Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg i boken *Administrationssamhället* att sanningen ligger någonstans mitt i mellan. En organisationsforskare som däremot mer tydligt följer i spåren på Northcote C. Parkinson är professorn i företagsekonomi vid Lunds universitet, Mats Alvesson. I boken *Extra allt!* beskriver Alvesson en dyster utvecklingsprocess som påminner om Parkinsons där ett enmansjobb blir en avdelning: "Det blir lätt fler och fler hierarkiska nivåer, fler och fler regler, fler människor som sysselsätter sig med regelefterlevnad, fler och fler möten, mer planering och fler utvecklingsprojekt. Byråkratin håller människor sysselsatta: de som arbetar med administration och de som administrationen håller i gång med en strid ström av krav på att följa rutiner, rapportera, sammanträda och så vidare."<sup>6</sup> Oavsett vilken position man intar mellan Mintzberg och Parkinson så finns hos dem båda idéer som väl stämmer in på senare forskning, vilket Forsell, Ivarsson Westerberg och Alvesson alla är exempel på. Yttersta konsekvensen av det som forskarna beskriver lyfter tidigare nämnda SNS rapport fram: ett ändrat organisatoriskt fokus leder till att administration ökar på bekostnad av chefens arbete i kärnverksamheten.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Forsell och Ivarsson Westerberg, *Administrationssamhället*, s.14.

<sup>2</sup> Parkinson, Northcote C., *Parkinson's Law and other Studies in Administration*, 1957.

<sup>3</sup> Ett konkret exempel som Parkinson använder är historien om det brittiska marin- och kolonial departementens utveckling efter första och andra världskrigen. Trots ett ständigt krympande verksamhetsområde i fartyg och kolonier lyckas departementen ändå att expandera i antal medarbetare.

<sup>4</sup> Forsell och Ivarsson Westerberg, *Administrationssamhället*, s.16–18.

<sup>5</sup> Ibid. s.4.

<sup>6</sup> Alvesson, Mats, *Extra allt! När samhälls- och människoförbättrandet slår tillbaka*, Fri tanke, 2019, s. 11.

<sup>7</sup> Björk och Corin, *Chefernas organisatoriska förutsättningar i kommunerna*, s. 13

### *Illegitima arbetsuppgifter och specialister*

Till följd av den ökande administrationen har det växt fram en uppfattning hos majoriteten av chefer, visar forskningen, att mycket av det som görs är illegitima uppgifter. Enkelt uttryckt, en illegitim arbetsuppgift är en uppgift som inte upplevs höra till kärnan i ens profession.<sup>8</sup> Det är svårt att beskriva den illegitima uppgiften eftersom det är en subjektiv upplevelse, men det är en känsla av att ägna sig åt fel saker. Forskningen visar att tio till tjugo procent av tiden ägnas åt illegitima uppgifter.<sup>9</sup> Hur cheferna i kulturförvaltningarna ser på den legitima – illegitima relationen går inte att svara på, enkäterna ställer inte de frågorna. Däremot vore det märkligt om uppfattningen avvek inom kultursektorn, eftersom fenomenet är utbrett inom alla sektorer, och sju av tio chefer säger att tiden inte räcker till för arbetsuppgifterna.<sup>10</sup>

Det finns en uppfattning bland chefer att det hela tiden "trycks ut" mer administration, många gånger med en luddig relation till kärnverksamheten. Upplevelsen är att det handlar om kontroll och detaljstyrning: "...granskningssamhället reflekterar ett institutionaliserat misstroende inför den professionella kompetensen...", skriver professorn vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, Lena Lindgren, i *Nya utvärderingsmonstret*.<sup>11</sup> Samma uppfattning framför forskarna Bengt Jacobsson och Göran Sundström i uppsatsen *Variation och likformighet i granskningen* i antologin *Granskningssamhället*.<sup>12</sup> Från 1990-talet kom granskningar och utvärderingar att ändra fokus, från verksamhetsutveckling till regelefterlevnad. Det blev en fråga om ansvarsutkrävande.<sup>13</sup> En orsak bakom utvecklingen som Jacobsson och Sundström pekar på är vem som utför granskningen. Innan förändringen utfördes granskningen av personer med ämneskompetens, tidigare poliser granskade den polisära verksamheten, och så vidare. Kunskap om verksamhetens innehåll var en väsentlig del i den granskande uppgiften och den möjliggjorde den rådgivande funktionen. Med förändringen följde en distans mellan granskad och granskare. Specialistkompetenser utan ämneskunskap kom nu att utföra granskningarna utifrån standardiserade redovisningsprinciper överförda från finansiell revision. Modellen brukar allmänt beskrivas som New Public Management (NPM).<sup>14</sup>

### *Nya specialistfunktioner*

Några av orsakerna varför administrationen ökar har redan berörts, men ytterligare en orsak antydde i förbifarten – specialistfunktionen. En tydlig utveckling inom offentlig sektor sedan slutet av 1980-talet är att "enklare" administrationsjobb har försvunnit och ersatts av specialister. I stället för sekreterare, schema- och löneadministratörer samt ekonomiassistenter har organisationerna fått samordnare, controllers, strateger och HR-specialister.<sup>15</sup> I undersökningen av utvecklingen har forskningen ställt frågan: vad hände med det som de "enklare" administratörerna utförde, försvann arbetsuppgifterna eller övertogs de av specialisterna? Det forskningen visar är att inget av det hände, i stället överfördes "de gamla" uppgifterna till första linjens chefer och medarbetarna.<sup>16</sup> Specialisterna började göra andra saker. Lisa Björk och Linda Corin skriver i SNS-rapporten, att de nya specialistfunktionernas "strävan efter mer strategiska arbetsuppgifter har utvecklats samtidigt som chefernas behov av operativt stöd bara ökar".<sup>17</sup>

---

<sup>8</sup> Björk, Bejerot, Jacobshagen och Härenstam, *I shouldn't have to do this: Illegitimate tasks as a stressor in relation to organizational control and resource deficits*, Work & Stress, vol. 27, No. 3, 2013, s.263.

<sup>9</sup> Björk och Corin, *Chefens organisatoriska förutsättningar i kommunerna*, s.56. För den som är intresserad av metoderna som resultatet baseras på rekommenderas ISM – rapport 14:1, *Chefskapets förutsättningar och konsekvenser*, 2014, och då särskilt artikeln *Hur har chefen det?* av Erik Berntson och Linda Corin

<sup>10</sup> Chefsenkät, Göteborg 2020.

<sup>11</sup> Lindgren, *Nya utvärderingsmonstret*,

<sup>12</sup> *Granskningssamhället – Offentliga verksamheter under lupp*, Studentlitteratur 2019.

<sup>13</sup> Jacobsson, Sundström, *Variation och likformighet i granskningen* (antologin *Granskningssamhället*), s. 234–238.

<sup>14</sup> Jacobsson, Sundström, s. 238.

<sup>15</sup> Forsell och Ivarsson Westerberg, *Administrationssamhället*, s.93.

<sup>16</sup> Ibid. s.14.

<sup>17</sup> Björk och Corin, *Chefens organisatoriska förutsättningar i kommunerna*, s. 43.

Specialisternas ambitioner leder till ett ökat organisatoriskt fokus på styrningen, ledningen, strategi och analys snarare än den reella produktionen.<sup>18</sup> Kärnverksamheten förlorar helt enkelt mark mot stödverksamheten. Förändringen tar sig uttryck på flera sätt, bland annat i ett överdrivet insamlade av uppgifter, ibland med oklart användningsområde.<sup>19</sup> Specialisterna vill naturligtvis, som alla andra, göra skäl för sin lön och producerar nya saker att följa upp, nya rutiner som måste beskrivas och utvecklas.<sup>20</sup> Konsekvens blir att första linjens chefer får mer att göra och att avståndet mellan mål och tillgängliga resurser ökar.<sup>21</sup>

### *Vart tar chefen vägen?*

Den administrativa utvecklingen och chefens förändrade roll har fört cheferna allt längre bort från den operativa verksamheten. När många i DIK:s museienkät säger att de funderar på att byta jobb på grund av ledarskapet, bör det vara en signal. Den utveckling många organisationsforskare beskriver bör leda till ett ändrat förhållningssätt; mer av den verksamhetsnära ledaren och mindre av generalisten. Den amerikanska organisationspsykologen Susan A. Wheelan menar att det som utmärker det välfungerande, harmoniska och effektiva arbetsteamet är chefens närhet till arbetsgruppen. I stället för att styra, leda, granska, kontrollera och utvärdera på avstånd ska ledaren vara en expertmedlem som tillsammans med gruppen arbetar för att nå målen.<sup>22</sup>

Under senare år har forskning alltmer intresserat sig för den praktiska kunskapens betydelse. Tidigare nämnda Mats Alvesson och organisationsforskaren vid University of London, André Spicer, skriver i boken *Dumhetsparadoxen – den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar* att organisationer gärna förbiser den praktiska intelligensens betydelse till förmån för, vad de menar, myten om kunskapsorganisationen.<sup>23</sup> Professorn i filosofi Jonna Bornemark är i viss mening inne på samma linje i *Det omätbaras renässans*, även om hon inte uttrycker sig lika drastiskt som Alvesson och Spicer: "Hur många rutiner som än skrivs så uppstår svåra situationer där ett omdöme måste avgöra när och på vilket sätt rutinerna ska tillämpas."<sup>24</sup> Det Alvesson, Spicer och Bornemark beskriver är bland annat Susan Wheelans expertmedlem.

När cheferna säger att tiden inte räcker till för att hinna med arbetsuppgifterna bör resultatet bli minskad operativ närhet. Kultursektorn har ett stort innehållsomfång som rör sig organiskt mellan det teoretiskt avancerade och mötet med människor. Det är en sektor som samlar, tolkar, dokumenterar och i olika former gestaltar och presenterar historiens och samtidens yttringar. Kultursektorn ackumulerar och presenterar kunskap, åstadkommer sammanhang, lek och glädje för människan. För att svara mot komplexiteten bör de offentliga kulturorganisationerna utveckla chefens roll i verksamheterna. Engagemanget för verksamhetens innehåll är stort hos cheferna och en överväldigande majoritet anser att det man gör är viktigt för samhället och spelar roll för människor. Det är de bästa förutsättningarna en verksamhet kan ha att bygga på. Förmår man sedan att utveckla de organisatoriska förutsättningarna blir det möjligt att addera till en långsiktig hållbarhet i verksamheten.

### *Avslutande ord om chefens organisatoriska förutsättningar*

I de två texterna om chefernas arbetsmiljö har jag skrapat på ytan av en komplex och svåranalyserad materia – chefens organisatoriska förutsättningar i den kommunala kulturorganisationen. I arbetet med

---

<sup>18</sup> Forsell och Ivarsson Westerberg, *Administrationssamhället*, s.208.

<sup>19</sup> Lindgren, *Nya utvärderingsmonstret*, s. 14.

<sup>20</sup> Forsell och Ivarsson Westerberg, *Administrationssamhället*, s.228.

<sup>21</sup> 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 chefshållbarhet i kommunala förvaltningar*. s.8

<sup>22</sup> Wheelan, Susan A., *Att skapa effektiva team*, Studentlitteratur, Lund, 2010, s. 110.

<sup>23</sup> Alvesson och Spicer, *Dumhetsparadoxen- den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar*, Fri tanke 2018, s. 62.

<sup>24</sup> Bornemark, Jonna, *Det omätbaras renässans*, Volante, 2019, s. 72. Boken är en skarp uppgörelse med den administrationskultur som idag är förhärskande inom stora delar av den offentliga sektorn.

texterna så har medarbetarenkäter (chefer besvarar frågor om sin arbetsmiljö) från de tre storstadskommunerna analyserats parallellt med läsning av chefs- och organisationsforskning. Ambitionen har varit att se om det forskningen lyfter fram är möjligt att konstatera i enkätsvaren. Texterna säger inget om det generella arbetsmiljötillståndet i de undersökta kulturförvaltningarna, utan nöjer sig med att undersöka några frågor som handlar om chefens möjligheter att göra sitt jobb, det vill säga det som texterna benämner de organisatoriska förutsättningarna. Eftersom det bara är Göteborgs kulturförvaltning som särskiljer första linjens chef från övriga kategorier är de mer nämnda än övriga, men vid jämförelse av resultateten där alla chefer slås samman till en grupp skiljer det inte mycket mellan kommunerna. Därför finns det inget som tyder på att det skulle vara vare sig bättre eller sämre i Stockholm och Malmö.

Bara fyra procent av första linjens chefer menade sig kunna påverka sin arbetssituation och knappt var femte ansåg sig vara nöjd med sin arbetssituation och att förvaltningen motsvarade hens förväntningar.<sup>25</sup> Något behöver prioriteras om för att åstadkomma en dräglig arbetsmiljö och i det fortsatta arbetet behöver kulturförvaltningarna tydligare analysera de organisatoriska förutsättningar som första linjens chefer verkar i. Vad ska chefen vara och vad krävs för att hen ska kunna vara just det.

Mikael Nanfeldt  
Utredare DIK