

Sammanfattning

Chefer är viktiga för att skapa attraktiva och välfungerande jobb inom välfärden. Samtidigt är många chefer hårt pressade av hög arbetsbelastning, stort personalansvar och knappa resurser. Och omsättningen bland chefer i offentlig sektor är stor. Vad behöver en chef för att kunna göra ett bra jobb? Vilka förutsättningar har kommunala chefer att leda sina verksamheter? Hur kan arbetsmiljön förbättras för att undvika onödig stress och negativa hälsoeffekter?

Forskning tyder på att chefsarbetet är mer beroende av organisatoriska förutsättningar än vad man kanske har trott. Med organisatoriska förutsättningar avses såväl de organisatoriska strukturer som de krav och resurser som omger chefer i deras arbete. Många av faktorerna som analyseras innefattas i Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Är det så att fokus i större utsträckning behöver vändas från cheferna och deras individuella egenskaper och skillnader, till villkoren som de arbetar under?

Denna rapport handlar om chefskap i primärkommunerna. De verksamheter som studeras är skola, vård och omsorg samt teknisk service i sju kommuner i Västra Götaland mellan åren 2009 och 2013. Resultaten bygger på analys av enkätdata, registerdata samt intervjuer med chefer på olika nivåer. Rapporten är en sammanställning av två doktorsavhandlingar från Göteborgs universitet.

Slutsatser

De organisatoriska förutsättningar som finns allra närmast chefen handlar om de krav och resurser som finns i chefsarbetet. De organisatoriska förutsättningar som på ett mer övergripande plan påverkar chefernas möjligheter att fullgöra sina uppdrag är organisatoriska strukturer som antalet medarbetare per chef, tillgång till stödfunktioner samt arenor för dialog.

Obalans mellan krav och resurser vanligt i chefsarbetet

Chefer inom den kommunala sektorn befinner sig i en rad olika psykosociala arbetssituationer som kan skilja sig kraftigt åt. Åtta typiska psykosociala arbetssituationer med olika kombinationer av krav och resurser identifierades:

- de gynnade
- de uppskattade
- de uppbackade
- de isolerade
- de försummade
- de utsatta
- de klämda
- de motarbetade.

Ett av resultaten är att många chefer har en obalanserad arbetssituation. De krav som cheferna ställs inför i arbetet motsvaras inte av tillräckliga resurser för att hantera dem.

Ett annat viktigt resultat är att chefer inom skola, vård och omsorg generellt sett arbetar under sämre förhållanden med större obalans mellan krav och resurser i arbetet jämfört med chefer inom tekniska verksamheter. Detta gäller i synnerhet chefer i första linjen.

En god balans mellan krav och resurser i chefsarbetet har en positiv inverkan på den service som levereras, måluppfyllelse, chefernas hälsa, motivation och vilja att stanna kvar såväl i yrket som på arbetsplatsen. Motsatta effekter kan ses vid en obalans mellan krav och resurser.

Många fler medarbetare per chef inom skola och omsorg jämfört med teknisk verksamhet

Antalet medarbetare per chef är av stor betydelse för chefernas arbetsmiljö inom såväl skola, vård och omsorg som tekniska verksamheter. Många chefer inom den kommunala sektorn har ansvar för ett stort antal medarbetare, i synnerhet chefer i första linjen. I rapporten påvisas stora skillnader i antalet medarbetare per chef mellan olika kommunala verksamheter. I genomsnitt hade enhetschefer inom förskola, grundskola och äldreomsorg dubbelt så många rapporterade medarbetare som chefer inom teknisk verksamhet.

Antalet rapporterade medarbetare bland första och andra linjens

chefer påverkar chefernas arbetsmiljö. Ett större antal medarbetare per chef innebär ökade påfrestningar på både chefsrollen, chefernas arbetsbelastning och relationen till medarbetarna.

Viktiga arenor för dialog om mål och medel saknas på många håll

Det är viktigt att det finns arenor där linjechefer från organisationens olika nivåer möts och kan föra en dialog om målen med verksamheten i förhållande till de resurser som står till förfogande. I rapporten undersöks hur väl utbyggda den här typen av arenor är i de verksamheter som studeras. Det visade sig att detta varierar mycket, dels mellan kommuner och dels mellan olika verksamheter inom samma kommun.

Arenor för dialog var mindre utbyggda inom de omsorgs- och skolverksamheter som studerades i jämförelse med de tekniska verksamheterna.

Stödfunktioner erbjuder allt mindre praktiskt stöd

Stödfunktioner med ansvar för IT, HR, ekonomi, verksamhetsutveckling, administration, vaktmästeri och så vidare erbjöd generellt sett allt mindre praktiskt stöd i chefernas vardag när det gäller exempelvis rekrytering, rehabilitering, teknisk support, lokalfrågor och dokumentation. Framför allt kunde cheferna inom skola, vård och omsorg ge flera exempel på hur många av dessa funktioner blivit mindre stödjande och alltmer gått åt att ställa ytterligare krav på cheferna. Många chefer efterfrågar mer kunskap och praktisk hjälp för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter och även följa lagen, inte minst gällande personal-, lokal- och fastighetsfrågor.

Ökad administration och arbetsuppgifter som upplevs som onödiga och oskäligen

Överbelastning och fragmenterade arbetsdagar är vanligt förekommande bland cheferna inom den kommunala sektorn. Fokus på administration och dokumentation förefaller ha ökat på bekostnad av chefernas möjligheter att engagera sig i långsiktig verksamhetsutveckling och när det gäller att vara närvarande för sina medarbetare. Gränserna för chefsuppgifterna var ofta oklara och det fanns flera arbetsuppgifter som chefer ansåg vara perifera i förhållande till kärnuppgifterna.

Arbetsuppgifter som uppfattas som onödiga eller oskäligen i den meningen att de bryter mot förväntningar i chefsrollen kunde uppta en stor andel av arbetstiden, inte minst för chefer i första linjen.

Chefer inom den kommunala sektorn leder på olika villkor

Det finns systematiska skillnader kopplade till de organisatoriska förutsättningarna som kommunala chefer arbetar under. Det övergripande mönstret är att chefer inom teknisk verksamhet har bättre förutsättningar än chefer inom skola, vård och omsorg. Chefsarbetet inom skola, vård och omsorg kännetecknas på många håll av ansträngd ekonomi, begränsat organisatoriskt stöd, obalans mellan krav och resurser och många underställda medarbetare. Chefer i tekniska verksamheter uppgav i högre utsträckning att de hade tillgång till organisatoriska strukturer som underlättar deras roll som chef, att de ansvarar för färre medarbetare och uppger generellt en bättre balans mellan krav och resurser. Första linjens chefer, i synnerhet inom skola, vård och omsorg, tenderar att arbeta under särskilt tuffa villkor.

Rekommendationer

Om chefer ska lyckas med sitt uppdrag behöver de ett tydligt mandat som motsvarar det ansvar de har. De behöver tillgängliga stödresurser runt sig som kan stötta i arbetet med ekonomi-, personal- och verksamhetsfrågor. De behöver ha tillgång till sin egen chef för att få återkoppling och kunna bolla dagliga dilemman. De behöver ha ansvar för ett rimligt antal medarbetare för att kunna vara väl insatta i verksamheten och närvarande som chefer. Att chefer har en god arbetssituation med rimlig arbetsbörda är i sin tur en grundläggande förutsättning för de anställdas arbetsmiljö. Corin och Björk menar att chefens egen arbetsmiljö ofta glöms bort i arbetsmiljöstudier och att detta kan vara en viktig pusselbit som behövs för att förklara den ofta bristfälliga arbetsmiljön, i synnerhet inom skolan, vården och omsorgen.

Vidare menar Corin och Björk att chefer behöver omslutas av en stödjande organisation där lösningen på dilemman och svårigheter är ett gemensamt ledningsansvar, en organisation som inte lämnar individuella chefer ensamma att lösa svåra målkonflikter och andra problem. Beslut, förändringsinitiativ och målsättningar bör samordnas mellan olika funktioner på strategisk nivå. Annars är det lätt hänt att chefer och stödfunktioner längre ner i linjen, där den egentliga verksamheten bedrivs, blir oerhört belastade. För att kunna ta ett gemensamt ansvar för att få mål och medel att gå ihop krävs kommunikation, inte bara

mellan enheter och funktioner på samma nivå, utan också mellan organisationens olika nivåer.

I rapportens sista avsnitt ger författarna fem övergripande rekommendationer, i huvudsak riktade till chefer och tjänstemän som jobbar på strategisk nivå i den högsta förvaltningsledningen, arbetsmarknadens parter och ansvariga politiker i kommunerna.

Skifta fokus från individ till organisation

Tjänstemän och chefer på högre nivåer inom kommunerna uppmanas att skifta fokus från chefen som individ till de organisatoriska förutsättningar cheferna arbetar under. Ett sätt att göra detta är att jämföra arbetsvillkoren för chefer inom olika typer av verksamheter och lära av de organisationer som fungerar bra. Vad kan vi exempelvis lära oss av hur tekniska verksamheter organiseras?

Förbättra samordningen för bättre stöd i chefsarbetet

Strategiska insatser bör samordnas så att de krav som ställs på verksamheterna hänger ihop och underlättar för kärnverksamheten. Chefer på operativ nivå behöver mer stöd i det dagliga arbetet. Ansvar för strategisk samordning ligger främst hos chefer och tjänstemän på organisationens högre nivåer.

Skapa arenor för dialog i organisationen

Linjechefer behöver på många håll se över organisationens mötesrutiner och säkerställa att både mängden möten och mötesinnehållet främjar dialog så att chefer på olika nivåer har samma bild av verksamhetens mål och resurser. I en väl fungerande organisation lämnas inte förstalinjecheferna ensamman med svårlösta problem och målkonflikter.

Se över antalet medarbetare per chef

De stora skillnaderna mellan olika typer av verksamheter när det gäller antalet medarbetare per chef är svåra att motivera. Det är en viktig fråga att ta itu med inom den kommunala sektorn. Författarna rekommenderar kommunledningarna i landet att undersöka hur många medarbetare cheferna inom kommunens olika verksamheter har ansvar för. När man skapat sig en överblick kan man diskutera om fördelningen är rimlig och fatta beslut om eventuella förändringar.

Synliggör ojämställda arbetsvillkor

Vid jämförelser av de organisatoriska förutsättningarna för chefer inom dessa olika typer av verksamheter upptäcktes systematiska skillnader. Chefer inom teknisk verksamhet hade generellt sett bättre förutsättningar än chefer inom skola, vård och omsorg. Att jämföra hur arbetet är organiserat i kvinnligt kodade respektive manligt kodade verksamheter på det här sättet, snarare än att jämföra kvinnor och män som individer, kan vara en framgångsrik väg om man vill förklara könsskillnader i arbetsrelaterad hälsa.