

ACTA UNIVERSITATIS STOCKHOLMIENSIS

Tina Forsberg Kankkunen

Stockholm Studies in Sociology

New Series

36

Två kommunala rum

Ledningsarbete i genusmärkta

tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter

Tina Forsberg Kankkunen

©Tina Forsberg Kankkunen, Stockholm 2009

Cover picture: ©Gillis Axelson

ISSN 0491-0885

ISBN 978-91-86071-14-1

Printed in Sweden by US-AB Tryck & Media, Stockholm 2009

Distributor: Stockholm University Library

Till Erika och Julia

Innehåll

Förord.....	9
1. Problemområdet	11
Inledning.....	11
Problemformulering, syfte och teoretiska utgångspunkter.....	12
Ledning, koordinering och makt.....	13
Genusordning.....	16
Bokens disposition.....	18
2. Ledning, verksamhet och genus	21
Organisationens rum och nivåer.....	21
Ledning på olika organisatoriska nivåer.....	22
Ledningens koordineringsarbete.....	23
En funktionell ledning.....	25
Koordineringsarbetets förutsättningar	29
Kön, verksamhet och status.....	31
Genusmärkta verksamheter.....	35
Det organiserade människovårdande och tekniska arbetet.....	39
Ledning av offentlig verksamhet	45
Den "nya" byråkratin.....	46
Genusmärkta förändringar	51
Sammanfattande teoretisk diskussion	53
3. Forskningsprocessen och empiriska material.....	57
Val av studieobjekt och empiriska material.....	58
Fall och dess gränser.....	58
Val av intervjupersoner.....	59
Tillträde till fältet och anonymitet	62
Intervjumetod.....	62
Genomförandet av intervjuerna	64
Analys.....	67
Analys av intervjuerna med enhetschefer.....	68
Analys av uppföljande intervjuer och dokument.....	70
4. Kommunal organisation och verksamhet.....	71
Kommunens verksamheter och kön	71

Beslutsordning i kommunala organisationer	73
Två brytningstider för den kommunala beslutsordningen	76
5. Enhetschefer, nivåer och genusmärkta verksamheter	79
Enhetschefen - skärningspunkt mellan strategiska och operativa krav	80
Samspelet mellan enhetschef och operativ nivå	82
Tekniska rummet: enhetschefens samspel med operativ nivå	82
Omsorgs- och utbildningsrummet: enhetschefens samspel med operativ nivå	87
Jämförande diskussion	91
Samspelet mellan enhetschef och strategisk nivå	94
Tekniska rummet: enhetschefens samspel med strategisk nivå	95
Omsorgs- och utbildningsrummet: enhetschefens samspel med strategisk nivå	102
Jämförande diskussion	108
Samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning	113
Tekniska rummet: samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning	113
Omsorgs- och utbildningsrummet: samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning	119
Jämförande diskussion	128
6. Två kommunala rum	133
Metodologiska val och deras betydelse	133
Ledning i genusmärkta verksamheter	135
English Summary	141
Referenser	145
Bilaga 1	157
Bilaga 2	159
Bilaga 3	161

Förord

Jag har under några år haft förmånen att få forska om ledningsarbete i kommunala organisationer. Att denna forskningsresa skulle leda fram till resultat som visar på att genusmärkta verksamheter har betydelse för ledningsarbetet var inte något jag förväntade mig. Målet för forskningsresan har stundtals varit svårt att skönja. Och jag har förmodligen tagit en och en annan omväg. Men nu ska jag vara framme. Att sätta punkt för denna forskningsresa är emellertid inte lätt. Det är som att skiljas från en mycket kär vän. En vän som jag har haft såväl många strider som stimulerande stunder tillsammans med. Fast jag har ägna åtskilliga timmar ensam med mina tankar, böcker och skrivande finns det många människor som har funnits som ett socialt och intellektuellt stöd vid min sida.

Jag vill börja tacka mina två handledare. Göran Ahrne som tålmodigt har läst och kommenterat manus efter manus. Förutom att Göran alltid har uppmuntrat mitt arbete har han gett mig många värdefulla synpunkter och intellektuell stimulans som hela tiden har drivit mitt arbete framåt. Tor Larsson introducerade mig i forskningsområdet. Som projektledare och handledare har hans engagemang och kunskap gett mig inspiration till många teoretiska och metodologiska idéer. Tor har alltid funnits som en värdefull diskussionspartner när jag har kört fast och stöttat mig i att våga tro på mina idéer. Ett stort och varmt tack till er båda för ert stöd och engagemang i mitt arbete!

Ett varmt tack vill jag också rikta till Annika Härenstam. Som projektledare, och mycket mer, har Annika hela tiden stöttat och uppmuntrat mig i mitt avhandlingsarbete. Genom sin kreativitet har hon inspirerat min forskningsresa och jag har fått många värdefulla synpunkter på mitt arbete. Ett stort och varmt tack Annika för ditt engagemang i mitt arbete och för alla intellektuella samtal som har inspirerat mig!

Jag har också haft möjlighet över åren att arbeta med många inspirerande kollegor. Först och främst vill jag varmt tacka Staffan Marklund som gav mig möjlighet att undersöka dessa frågor i anslutning till "Miljonprogrammet". Tack Staffan och alla andra i "Miljonprogrammet" för stöd och värdefulla kommentarer! Peter Westerholm har alltid uppmuntrat och stöttat mig i mitt arbete. Tack Peter för alla kloka råd som jag har fått under åren! Jag vill också tacka "Orgdok gruppen" (Erik Berntson, Malin Bolin, Annika Härenstam, Chatrine Höckertin, Tor Larsson, Staffan Marklund, Kerstin Waldenström, Per Wiklund och John Ylander) för intressanta och stimulerande se-

minarier om organisation och arbete. Dessa seminarier bidrog mycket till mina första trevande manus. Ett varmt tack vill jag också rikta till mina kollegor vid sociologiska institutionen på Stockholms universitet för hjälp, stöd samt kommentarer på manus. Tack för vänligt och hjälpsamt bemötande!

Wanja Astvik läste och kommenterade ett tidigt manus i mitt avhandlingsarbete. Tack Wanja för de värdefulla synpunkter jag fick! De hjälpte mig att hitta en struktur för mitt fortsatta arbete. Jag vill också tacka Malin Wreder och Carl le Grand som har läst och kommenterat ett senare manus. Tack för många värdefulla synpunkter på mitt manus!

Gillis Axelson har gestaltat bilden på omslaget. Ett stort och varmt tack Gillis för designen! Lauritz Westdahl, Marita Westdahl och Åke Forsberg har ägnat mycket tid för att korrekturläsa mitt manus. Ett stort och varmt tack till er alla tre! Jag vill också tacka Patrik Lagergren för all hjälp jag har fått med data. Såväl när jag har arbetat på landet som hemma har jag alltid kunna ringa Patrik när det tekniska har krånglat. Tack Patrik!

På min resa har också många vänner funnits med. Förutom att de har gjort mitt liv bra mycket trevligare har de hjälpt mig med många praktiska detaljer. För att inte tala om alla långa föredrag om genus och jämställdhet som de har tvingats att lyssna på under åren. Ett stort och varmt tack till mina vänner: Malin med familjen Lybecker, Anna med familjen Bergman-Laurén, Carola med familjen Bjurman, Pia, Anette!

Jag är också väldigt tacksam för allt stöd jag har fått av min familj. Tack pappa Åke och mamma Anne-Liss för att ni alltid har uppmuntrat mig i mitt arbete och funnits till hands när jag har behövt hjälp – och det har jag behövt vid allt för många tillfällen. Tack bror Jimmy, svägerska Linda, farmor Eva, svärmor Tellervu, svärfar Veikko för fantastiskt stöd och all praktisk hjälp jag har fått under åren. Ett stort och varmt tack till er alla!

Sist men inte minst vill jag rikta ett varmt tack till Jukka och mina barn Erika och Julia. Tack Jukka för att du har skött ”markservicen” och gett mig tid för mitt arbete med avhandlingen, speciellt den sista tiden. Tack mina kära barn, Erika och Julia, som har haft tålamod med en mamma som stundtals har varit mycket tankspridd. Tack det allra varmaste!

Tina Forsberg Kankkunen
Stockholm, Mars 2009

1. Problemområdet

Inledning

Utifrån motiv som rationalisering, effektivisering och styrbarhet har ledning i kommunala organisationer genomgått omfattande förändringar sedan slutet av 1980- talet. Exempelvis har beslutsprocesser centraliserats och standardiserats i kombination med att ansvaret för att utföra uppgifterna har decentraliserats till enhetschefer (första linjens chefer) och deras anställda (se exempelvis Larsson, 2004). Många studier som beskriver ledningsarbetets förändringar och konsekvenser har kvinnodominerad verksamhet i fokus, alternativt studeras ledning på kommunal nivå (se exempelvis Forsell & Jansson, 2000; Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995). Vilka konsekvenser förändringarna har fått för ledningsarbetet i olika kommunala verksamheter finns det emellertid lite forskning om.

Ledningsarbetets metoder och förutsättningar är inte lika i alla organisatoriska sammanhang. Exempelvis påverkar maktförhållanden i samhället, såsom genusordningen, även organisationers ledningsarbete (Sundin, 2006). I miljöer med stark könssegregering betonas genusordningens strukturerande kraft än mer (se Heiskanen & Rantalaiho, 1997). Fokus för denna studie är kommunala verksamheter. Som vi kommer att se senare i denna bok är den kommunala organisationen med sin traditionella arbetsdelning efter kön ett tydligt exempel på en könssegregerad organisatorisk miljö. Denna undersökning studerar såväl kvinnodominerade som mansdominerade kommunala verksamheter. När både mansdominerade och kvinnodominerade kommunala miljöer undersöks kan ledningsarbetet problematiseras i förhållande till genusordningens strukturerande villkor.

Huruvida chefers förhållningssätt påverkas av deras kön är en debatterad fråga. Vissa menar att chefers förhållningssätt skiljer sig beroende av kön, exempelvis kan kvinnliga chefer ses som mer demokratiska än manliga chefer.¹ Andra lyfter istället fram att kvinnliga och manliga chefers förhållningssätt inte nämnvärt skiljer sig. Det allmänna mönstret när chefers möjligheter och hinder i organisationen lyfts fram i studier är att kvinnliga chefer har

¹ För beskrivning av de två perspektiven på kvinnliga och manliga chefer se exempelvis Billing, 1997; Alvesson, 1997; Alvesson & Billing, 1997.

svårare att påverka beslutsprocessen i organisationer än manliga chefer (se exempelvis Kanter, 1977; Holmquist, 1997).

Många studier som beskriver kvinnors och mäns förhållningssätt och förutsättningar i arbetet har emellertid undersökt kvinnor i kvinnodominerade verksamheter respektive män i mansdominerade verksamheter (se exempelvis Worts med flera, 2007). Alternativt har man undersökt män och kvinnor i en verksamhet, antingen en kvinnodominerad eller mansdominerad. Det kan därför vara svårt att veta om det är verksamheten eller individens kön som ligger till grund för de förhållanden som redovisas. I föreliggande undersökning har såväl kvinnliga som manliga enhetschefer intervjuats inom både kvinnodominerade och mansdominerade kommunala verksamheter. Därtill har deras ledningsarbete problematiserats i förhållande till aktiviteter på andra organisatoriska nivåer. Enligt denna studie förklarar inte individens kön - utan genusmärkta kvinnliga omsorgs- och utbildningsverksamheter respektive manliga tekniska verksamheter - ledningsarbetets metoder och förutsättningar i kommunala organisationer. Exempelvis har de verksamheter som associeras med kvinnlighet en mer otydlig relation till organisationens beslutsprocess än verksamheterna som associeras med manlighet. Genusmärkningen av omsorgs- och utbildningsverksamheter respektive tekniska verksamheter är emellertid inte given. Den skapas i den dagliga situationen samtidigt som den kommunala organisationens historia och arbetsdelning utifrån traditionella könsroller bildar en referensram för aktiviteterna inom organisationen. Hur genusmärkningen skapas och påverkar enhetschefers möjligheter att ta del av organisationens beslutsprocess kommer att utvecklas i föreliggande bok.

Problemformulering, syfte och teoretiska utgångspunkter

Mitt avhandlingsarbete påbörjades med inriktning på enhetschefers arbetssituation och förutsättningar i arbetet.² Jag var nyfiken på hur enhetschefers arbetssituation och förutsättningar var i förhållande till kön, verksamheter

² I kommunala organisationer kan första linjens chefer ha många namn. Jag har valt att använda beteckningen enhetschefer. Enhetschefer i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter har arbetsmiljö- och ekonomiskt ansvar. De är chefer för personal som arbetar på den lägsta organisatoriska nivån, i den operativa verksamheten. Enhetscheferna i denna studie kan exempelvis vara rektor, förskolechefer, chef för hemtjänsten, chef för en äldreboendeverksamhet, chef för räddningstjänsten, chef för en miljöavdelning, chef för en byggavdelning, chef för planering av staden (såsom för arkitekter) eller chef för underhållning av stadens gator. Ibland är en enhetschef ansvarig för flera verksamheter, såsom skola och förskola eller hemtjänst och äldreboendeverksamhet. Detta gäller framför allt kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet. I teknisk verksamhet ansvarar enhetscheferna för en typ av verksamhet.

och kommunala organisationer. När jag studerade enhetschefer - med olika kön, i olika verksamheter samt i olika kommunala organisationer - och deras förutsättningar i arbetet skilde resultaten framför allt mellan mansdominerad teknisk verksamhet och kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet (se Kankkunen, 2006). Oberoende av chefens kön eller kommunal organisation fanns det en avgörande skillnad mellan verksamhetsgrupperna som hade att göra med deras möjligheter att samspela med såväl sin underställda personal som personal på högre ledningsnivåer. Resultaten från delstudien etablerade två kategorier, eller kommunala rum: omsorgs- och utbildningsverksamhet samt teknisk verksamhet.³ I syfte att förstå skillnaderna mellan rummen har jag studerat fler organisatoriska nivåer, än den enhetschefen befinner sig på, och samspelet dem emellan. Jag har undersökt hur ledning skapas i dessa två rum. Min utgångspunkt är ledning i förhållande till psykosocial arbetsmiljö, och inte i förhållande till effektivitet eller ledarstil. Den bild som kommer att utvecklas i boken är att enhetschefer som möter olika organisatoriska nivåer har en central roll för ledningens koordineringsarbete i organisationer. När enhetscheferna inte har möjlighet att ta del av och inverka på ledningsarbetets beslutsprocess påverkas såväl koordineringsarbetet som den psykosociala arbetsmiljön i organisationen negativt.

De teoretiska fält som har varit fruktbara för mitt arbete rör framför allt organisation och genus. Jag kommer i följande bok visa hur ledning och genus är något aktivt som ständigt skapas och omskapas i olika sammanhang. Maktstrukturer som kön och genus påverkar ledningens konstruktion, exempelvis genererar genusmärkta miljöer ledningens handlingsmönster, resurser och organisatoriska förutsättningar. Detta innebär att ledning och förändring av den kan te sig på olika sätt i kvinnligt och manligt genusmärkta miljöer.

Det övergripande syftet med föreliggande studie är att beskriva och i viss mån förklara hur ledning formas i kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet och mansdominerad teknisk verksamhet och hur den bidrar till att skapa och reproducera en genusordning i kommunala organisationer.

Ledning, koordinering och makt

Det går inte att tala om ledning utan att också associera kring begrepp som makt och koordinering, exempelvis ska chefer i sitt ledningsarbete såväl besluta om riktlinjer som koordinera medlemmarnas handlingar mot dessa beslut (Barnard, 1968). Hur makt och ledningens koordineringsarbete ter sig

³ I Omsorgs- och utbildningsverksamheter ingår förskola, grundskola, hemtjänst samt äldreboendeverksamhet. Teknisk verksamhet består av räddningstjänst, stadsbyggnad samt miljö- och byggverksamhet. Val av verksamhet beskrivs närmare i kapitel tre.

kan dock förstås på olika sätt. För Max Weber (1983) vilar ledning och dess makt att besluta om organisationens riktlinjer på en formell hierarkisk ordning. Utifrån detta perspektiv ger ledningspositioner chefer makt och legitimitet att besluta om riktlinjer för organisationen. Detta innebär att beslutade riktlinjer implementeras enligt en hierarkisk ordning i organisationer med hjälp av byråkratiskt utformade direktiv.

I praktiken har ledningsarbete dock olika utformning och följer mer eller mindre den formella hierarkiska ordningen. Detta på grund av att en organisation består av människor med aktiviteter och idéer som är svåra för den högsta hierarkiska nivån i en organisation att helt och hållet förutspå och förbestämma. Som Göran Ahrne (1994) uttrycker det är en organisations inre arbete ett pussel som sätts ihop igen, och igen. Det pågående och föränderliga som karaktäriserar organisationer får konsekvenser för ledningens koordineringsarbete. Aktiviteter och händelser som inte har funnits med i bilden när riktlinjer beslutades av högre ledningsnivåer kan påverka möjligheterna och huruvida det är lämpligt att implementera dem på lägre organisatoriska nivåer. När koordineringsarbetet i en organisation studeras utifrån sin praktiska utformning blir möjlighet att förändra beslut utifrån de reella situationerna som uppstår i organisationerna viktiga. Istället för att koordineringsarbetet enbart vilar på administrativa riktlinjer som ska implementeras på lägre organisatoriska nivåer innebär chefers koordineringsarbete även att kommunicera om vad som händer och pussla ihop beslut och aktiviteter i en löpande process.

Om vi lånar Jürgen Habermas (1985; 1995) terminologi till detta sammanhang skapar ett funktionellt koordineringsarbete i en organisation en *ömsesidig förståelse* mellan organisationens medlemmar och nivåer.⁴ När medlemmarna saknar information och en ömsesidigt utvecklad förståelse om vad som händer i den föränderliga organisationen finns det såväl risk för att högre ledningsnivåers beslut grundar sig på felaktiga fakta som att lägre ledningsnivåer kan arbeta mot mål som inte är formellt beslutade och inte är till godo för organisationen i sin helhet (jfr Crozier, 1964). Dessutom kan bristande information och ömsesidig förståelse mellan organisationens nivåer medföra motsättningar mellan riktlinjer för arbetet och den faktiska situationen som utspelar sig på olika organisatoriska nivåer. Exempelvis kan organisationens medlemmar sakna förutsättningar i det praktiska arbetet att svara upp mot beslutade krav. För att koordineringsarbetet ska vara funktionellt kan riktlinjerna behöva modifieras och anpassas till pågående händelser och aktiviteter. Det innebär att koordineringsarbetet blir en dubbelriktad process där chefer på olika organisatoriska nivåer inte bara ska implementera

⁴ Det innebär dock inte att alla medlemmar alltid är överens om beslut, exempelvis om hur resursfördelning ska ske i organisationen (jfr Eriksen, 1997). Medlemmarna kan ha olika perspektiv på ledningsarbetet och anse att olika beslut ska fattas men ändå förstå och acceptera de beslut som slutligen tas.

hierarkiskt beslutade riktlinjer utan även ska skapa en ömsesidig förståelse mellan organisationens medlemmar och olika nivåer av organisationens aktiviteter.

Organisationers pågående och föränderliga karaktär får även konsekvenser för ledningens makt. Det ömsesidiga beroendet mellan medlemmar och organisatoriska nivåer leder som Göran Ahrne (1994) pekar på att positioners maktbefogenheter kompletteras med en relationell makt. I den föränderliga organisationen genereras inte alltid makten från toppen utan alla medlemmar som har intressen eller kontrollerar delar i organisationen har makt och inflytande (jfr Alvesson & Svenningsson, 2007). När ledningens makt betraktas på detta sätt blir den tvådelad. Å ena sidan finns makten i positioner. Å andra sidan skapas den i medlemmarnas och organisatoriska nivåers ömsesidiga beroende av varandras aktiviteter (Emerson, 1962).

Att makten finns i aktörers ömsesidiga beroende ska vi emellertid inte förstå som att den är jämnt fördelad i en organisation. Makten finns i positioner och ju högre upp en persons position är i organisationens hierarkiska ordning desto fler möjligheter att påverka beslutsprocessen och dagordningen har personen. Den makt som finns i det ömsesidiga beroendet genererar inflytande över aktiviteter, händelser, dagordningar och beslutsprocesser. Dessa former av makt kan också mixas, den som har tillgång till positionens makt kan använda den för att generera inflytande (Ahrne, 1994). Det är också möjligt att inflytande skiljer sig mellan positioner, trots att positionerna är på samma nivå i den hierarkiska ordningen. Exempelvis kan genusmärkta kvinnliga respektive manliga verksamheter generera olika villkor för enhetschefers inflytande över beslutsprocessen. En förutsättning för inflytande över dagordning och beslutsprocessen är tillgång till viktiga beslutsarenor. Utan tillgång till beslutsarenor kan frågor av intresse för gruppen uteslutas från dagordningen (jfr Lukes, 1974). Historiskt har kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter haft sämre tillgång till beslutsarenor än mansdominerade tekniska verksamheter (se Östberg, 1996).

Steven Lukes (1974) diskuterar en ytterligare dimension av makten, maktens tredje ansikte, som är relevant för att förstå maktens fördelning i en organisation.⁵ Denna form av makt utgår inte alltid ifrån faktiska konflikter mellan intressen, utan är en icke påtaglig men strukturerande kraft. Makten strukturerar människors tanke- och handlingsmönster och osynliggör därmed konflikter och missförhållanden i exempelvis organisationer. En konsekvens av den strukturerande makten är att grupper i en organisation systematiskt kan utöva makt över andra grupper genom att mer eller mindre omedvetet

⁵ De två första dimensionerna är i enlighet med ovan förda resonemang. I dessa två dimensioner är makten något konkret som förutsätter en faktisk konflikt mellan intressen. Maktens första dimension är makt över beslut. Här har någon makt över en annan person, exempelvis en chef över sina anställda. Maktens andra dimension tar även hänsyn till frågor som inte är observerbara genom tagna beslut i en organisation, exempelvis kan vissa frågor uteslutas från dagordningen.

förneka konflikter och missförhållanden. Eftersom makten finns i alla människors tankar reproduceras konflikter och missförhållanden också i det dolda, av alla människor. Lukes menar att ett sätt att synliggöra dessa dolda konflikter och missförhållanden är att observera huruvida det finns en diskrepans mellan hur människor önskar agera och deras aktiviteter. Diskrepansen mellan önskad aktivitet och faktisk aktivitet kan vara ett uttryck för avsaknad av makt. Exempelvis kan chefer önska stödja sin personal i arbetet, men omständigheter som de har svårt att påverka kan medföra ett distanserat chefskap där de har svårt att vara en aktivt stöttande chef.

Den strukturerande makten och dess dolda konflikter finns överallt, i såväl organisationer som samhället i övrigt. I en publikation till kvinnomaktutredningen lyfter Ann-Sofie Ohlander (1997) fram att konsekvenser av dolda konflikter och missförhållanden också kan projiceras på den underordnade gruppen. Exempelvis beskriver hon att historiska missförhållanden i det reproduktiva arbetet, såsom vård av barn, inte har erkänts och synliggjorts i samhället samtidigt som kvinnorna har ställts som ansvariga för att uppgifterna har utförts på ett bra sätt. Istället för att problem i det reproduktiva arbetet har betraktas utifrån faktiska omständigheter och förutsättningar har de dolda och inte erkända missförhållandena möjliggjort att ansvaret för problemen har projicerats på kvinnorna. Av Ohlanders analys blir det tydligt att makt inte bara handlar om vilka som innehar den. Det är lika viktigt att söka efter vem som ställs som ansvarig för missförhållanden i olika sammanhang, bland annat i organisationer. Grupperas maktlöshet kan gömmas av att de får ta ansvar för dolda och inte erkända missförhållanden. Exempelvis kan enhetschefer ställas som ansvariga för att uppgifter blir verkställda av högre ledningsnivåer, trots att de saknar förutsättningar för att utföra alla uppgifter och möjligheter att påverka omständigheterna. Om inte uppgifterna är erkända och synliggjorda som arbetsuppgifter – som kräver vissa förutsättningar för att kunna utföras på ett bra sätt - understödes också högre ledningsnivåers möjligheter att lägga ett relativt osynligt ansvar på enhetscheferna. När missförhållanden har en dold karaktär kan, som Ohlander också påpekar, överordnades grupperas delaktighet i problemen vara svåra att synliggöra.

Genusordning

Maktens fördelning i organisationer påverkas också av genusordningens maktrelationer mellan kvinnor och män, eller mellan det som identifieras som kvinnligt och manligt. I regel är, som Yvonne Hirdman (se exempelvis 1987; 2001) lyfter fram i sin teori om genussystemet, kvinnor och det som associeras med kvinnlighet underordnat män och det som associeras med manlighet. Samtidigt som det typiskt manliga betraktas som den essentiella normen i samhället möjliggör segregering mellan könen att individer blir

bedömda och värderade på olika sätt. Som Hirdman påpekar är den naturliga konsekvensen av att något betraktas som olika att den ena värderas högre än det andra. Dessutom tenderar en segregerad miljö, såsom en segregerad arbetsplats, att osynliggöra att den överordnade gruppen bestämmer vad som ska värderas i organisationen. Detta eftersom de segregerade grupperna - som inte ser och kan jämföra arbetsvillkoren - mer eller mindre kan leva med en illusion av att förhållandena inom organisationen är jämlika (Reskin, 1993:242).

Det finns också empiriska belägg för att arbeten som associeras med kvinnlighet är lägre värderade än typiska manliga arbeten. Exempelvis visar studier att det finns ett samband mellan yrkets könssammansättning och lönenivån (England, 1992; Kilbourne med flera, 1994; le Grand, 1997). En viktig poäng som dessa studier lyfter fram är att det inte alltid handlar om att kvinnor som individer blir diskriminerade på arbetsmarknaden utan att de kvalifikationer och arbetsuppgifter som av tradition associeras med kvinnlighet är lägre värderade än kvalifikationer i typiskt manliga arbeten. Både kvinnor och män i kvinnodominerade yrken, såsom människovårdande, har enligt studierna lägre lön än kvinnor och män i typiskt manliga arbeten.

Fokus för föreliggande studie är inte på lönesystem utan på organisering och ledningsaktörers aktiviteter. Intressant för denna undersökning är emellertid att det typiska könet för arbetsuppgifter även tycks påverka "hur arbetet utförs och organiseras" (le Grand, 1997:55). Organisationers struktur och individers aktiviteter är med andra ord märkta av det kön som arbetsuppgifterna associeras med. Exempelvis kan chefs idéer om vilka förutsättningar och vilken organisering som är accepterat för deras arbete vara genusmärkta. Mer om vad genusmärkning innebär i denna studie återkommer jag till i kapitel två. Här har jag endast velat lyfta fram att de kvalifikationer och arbetsvillkor som traditionellt associeras med kvinnlighet är lägre värderade än typiskt manliga kvalifikationer och arbetsvillkor. Dessa värderingar tycks också finnas institutionaliserade i organisationers lönesystem, resursfördelning och organisering (se Baron, 1991). Det innebär bland annat att verksamheter som associeras med kvinnlighet kan ha en annan organisering och andra förutsättningar för arbetet än typiskt manliga verksamheter.

Ordningen mellan könen ska dock inte betraktas som given och statisk. Snarare är den en dynamisk ordning som skapas och omskapas genom människors konkreta aktiviteter (Kvande, 2003; Korvajärvi, 1997). Detta innebär att ordningen är möjlig att förändra samtidigt som den stabiliseras genom de traditionella handlingsmönster, den organisationsstruktur och den resursfördelning som finns i en given miljö (jfr Kvande, 2003; Rantalaiho med flera, 1997; Rantalaiho, 1997). Exempelvis pekar föreliggande undersökning på att individers idéer om ledningsarbetets organisering formas av de aktiviteter och förutsättningar som finns i den organisatoriska miljö de arbetar i. En manlig chef kan agera på ett sätt när denna arbetar i en typiskt kvinnlig verksamhet och på ett annat sätt om samma person byter arbete till en manligt

präglad miljö. När genusordningen betraktas utifrån detta perspektiv rymms såväl dess stabilitet som förändring i de dagliga aktiviteternas praktik. Som Anthony Giddens (1984) lyfter fram är strukturer, såsom genusordningen, såväl ett medium för människors aktiviteter som ett utfall av dem.

När man vill förändra genusordningen och skapa jämlika miljöer är således medlemmars aktiviteter en startpunkt. Min utgångspunkt är att en jämlik organisation karaktäriseras av att medlemmars aktiviteter sker på lika villkor. Nancy Fraser (2003:229-248) menar att det finns två analytiskt olika, men i realiteten interagerande, förutsättningar för att individer ska kunna ta del av samhällets aktiviteter på jämlika villkor: förutsättningar för erkännande och social respekt samt förutsättningar för en jämn fördelning av materiella resurser. I föreliggande studie innebär ett erkännandeperspektiv att arbetsuppgifter ska erkännas och värderas som lika viktiga i organisationen. Exempelvis finns det, som jag ovan har nämnt, undersökningar som visar att uppgifter som associeras med kvinnlighet inte värderas och erkänns på samma sätt som typiskt manliga uppgifter. Ett fördelningsperspektiv har sin grund i den ekonomiska strukturen. Dessa resurser är möjliga att fördela om för att skapa lika möjligheter för medlemmarna att delta i olika sammanhang, exempelvis kan löneersättning fördelas om. I min undersökning fokuserar jag inte explicit på den ekonomiska strukturen. Jag menar dock att tillgång till viktiga besluts- och kommunikativa arenor ska betraktas som en organisatorisk resurs som också är möjlig att fördela om.⁶ Tillgång till besluts- och kommunikativa arenor garanterar organisationens medlemmar möjlighet att ha inflytande över organisatoriska beslut och aktiviteter. Detta är inte minst viktigt för medlemmar med ledningspositioner. Avsaknad av tillgång till besluts- och kommunikativa arenor kan ge negativa "feedback-effekter" på hur kvalifikationer och uppgifter värderas i det fortsatta ledningsarbetet (jfr Kinnunen, 1997). Detta på grund av att ledningsaktörer kan sakna information om vilka kvalifikationer som arbetet behöver när lägre organisatoriska nivåer inte har möjlighet att kommunicera arbetet till dem. I en jämlik organisation är tillgången till besluts- och kommunikativa arenor jämnt fördelade mellan medlemmarna samt medlemmars aktiviteter erkända och värderade.

Bokens disposition

Som framkommit vid det här laget är genusmärkta verksamheter och hur märkningen påverkar den kommunala ledningen centrala ämnen i denna bok.

⁶ Jfr Elvi Richard (1997) som menar att närhet till anställda kan betraktas som en resurs för chefer.

I nästa kapitel, *kapitel två*, presenterar jag teorier om ledning, koordineringsarbete och hur ledningsarbetet ter sig på olika organisatoriska nivåer. Här betonas att enhetschefer har en viktig funktion för ledningens koordineringsarbete. I kapitlet diskuterar jag också teorier om förutsättningar för kvinnor, män och genusmärkta verksamheter. Den bild som träder fram är att det har skapats en konflikt i det organiserade omvårdande arbetet mellan ledningssystem och verksamheternas karaktär. Denna konflikt har också betonas med de förändringar som ledningsarbetet har genomgått under 1990-talet i offentlig sektor. Kapitlet avslutas med en sammanfattande teoretisk diskussion som mynnar ut i studiens frågeställningar.

Kapitel tre ger en bild av forskningsprocessen. Här redogör jag för metod, tillvägagångssätt och de val som har tagits på vägen. Studiens empiriska material och analysprocessen presenteras i kapitlet.

Kapitel fyra ger en bild av den kommunala organisationen i ett historiskt perspektiv. I kapitlet ges en översiktlig bild av hur kommunen har ändrat kön. Från att tidigare varit en mansdominerad organisation har kvinnodominerad verksamhet idag tyngdpunkten i kommunen. Kapitlet illustrerar även att kvinnodominerad och mansdominerad verksamhet traditionellt har haft olika relation till viktiga beslutsarenor i kommuner. Medan kommunledningen har en tradition av att diskutera och besluta om tekniska verksamheters arbetsinnehåll har omsorgs- utbildningsverksamheter haft en otydlig relation till den kommunala beslutsprocessen.

Kapitel fem beskriver och analyserar studiens empiriska resultat. Fokus i kapitlet är på två tydligt genusmärkta verksamheter, omsorgs- och utbildningsverksamheter respektive tekniska verksamheter. Här beskriver jag hur aktörer ser på ledningsarbete samt hur organisatoriska förutsättningar för samspelet mellan olika nivåer ter sig. Dessutom belyses idéer och handlingsmönster avseende relationen mellan uppgifter och ekonomisk ersättning i de genusmärkta verksamheterna. Den bild som presenteras i kapitlet är att enhetschefer inom omsorgs- och utbildningsverksamheter har sämre tillgång till viktiga besluts- och kommunikativa arenor än enhetschefer inom tekniska verksamheter. Förutom detta visar resultaten att uppgifter inom omsorgs- och utbildningsverksamheter inte synliggörs och diskuteras i relation till ekonomisk ersättning på samma vis som uppgifter inom tekniska verksamheter.

I *kapitel sex* sammanfattas och diskuteras studiens empiriska analysresultat. Exempelvis diskuteras huruvida de skillnader som kan ses mellan omsorgs- och utbildningsverksamheter och tekniska verksamheter är en konsekvens av traditionella handlingsmönster eller förändrade ledningssystem i kommunala organisationer. Kapitlet tar även upp metodologiska val och deras konsekvenser.

2. Ledning, verksamhet och genus

I detta kapitel ger jag en teoretisk översikt av ledningsarbete samt av förhållandet mellan ledning och genus. Fokus är på förutsättningar för ledningsarbetet för kvinnor och män i kvinnodominerade respektive mansdominerade verksamheter. Jag beskriver inledningsvis ledningsarbetet på olika organisatoriska nivåer samt ledningens koordineringsarbete. Därefter ger jag förklaringar till att ledningsarbetets metoder skiljer sig mellan olika organisatoriska sammanhang. Vidare redogörs för ledning i offentlig verksamhet. Här beskrivs förändringar av ledningssystem och organisering. Dessa förändringar problematiseras också i förhållande till kvinnor och män i kvinnodominerade respektive mansdominerade verksamheter. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion.

Organisationens rum och nivåer

När en organisation betraktas med ett inifrånperspektiv blir det tydligt att den består av många olika grupper av individer (se exempelvis Weick, 1979; Simon, 1997; Barnard, 1968). Den högsta ledningsnivån i organisationen är som Karl E. Weick (1979:111) uttrycker det ansvarig för många separerade subsystem. Subsystemen och de grupper av individer som är verksamma inom dem kan sägas bilda olika rum i organisationen. I en kommunal organisation är det tydligt att organisationen består av ett antal sådana rum som präglas av olika traditioner, förhållningssätt, samarbetsmönster och organisatoriska förutsättningar. Vilka rum som ska utkristalliseras kan dock variera. Exempelvis kan rummens gränser variera beroende av om det är den hierarkiska organisationen eller den horisontella organisationen som åsyftas. I denna studie delas den kommunala organisationen in i tre hierarkiska rum: det strategiska, det operativa och enhetschefens. Dessa rum benämns fortsättningsvis som hierarkiska nivåer.

Om den horisontella organisationen istället åsyftas går det att urskilja ett antal olika kommunala rum. Det operativa rummets gränser kan exempelvis fastställas utifrån förvaltningar, verksamheter eller resultatenheter. Gränserna varierar beroende av vad som för stunden betraktas. Tydligt är dock att gränserna för rummen i den kommunala organisationen har kommit att bli

mer lik organisatoriska gränser genom förändrad styrning och delegerat ekonomiskt ansvar (jfr Jacobsson, 2002; Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Beträktat utifrån ekonomiska budgetmål har kommunens olika rum till stor del kommit att organiseras och behandlas som självständiga organisationer. Då vi i denna studie betraktar de olika verksamheternas organisatoriska förutsättningar för ledningsarbetet och aktörers handlings- och samarbetsmönster framträder två olikartade kommunala rum: mansdominerad teknisk verksamhet och kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet.

Ledning på olika organisatoriska nivåer

Som vi ska se i nästa avsnitt har ledningsarbetet en viktig funktion för att samordna organisationens handlingar. Ledningsarbete har dock olika innebörd på de olika organisatoriska nivåerna (Mintzberg, 1973). På den strategiska nivån ska cheferna planera för framtiden samt kontrollera och leda organisationen som helhet (Richard, 1997; Mintzberg, 1999). Där arbetar ledningsaktörer till exempel med att anpassa organisationen efter omvärldskrav, besluta om mål samt integrera organisationens olika rum och nivåer. I kommunala organisationer är det politikerna som ansvarar för övergripande strategisk ledning. Dessa strategiska beslutsfattare uppfattas emellertid sällan som chefer (Melin, 1991). Efter att ha studerat olika kommunala organisationer och träffat många kommunala aktörer kan jag tycka att det strategiska ledarskapet innefattar fler aktörer än politiker. Visserligen har politikerna det yttersta ansvaret för de verksamheter som bedrivs inom kommuner men om utgångspunkten tas i vilka som gör omvärldsanalyser, planerar för framtiden, utformar regler och mål samt integrerar olika rum bör även vissa kommunala chefstjänstemän innefattas i kategorin strategisk ledning. Såväl bland politiker som bland tjänstemän finns det ledningspositioner som utifrån dessa kriterier tillhör den strategiska nivån. Även politiker och chefstjänstemän på förvaltningsnivå (exempelvis nämndpolitiker, förvaltningschefer och verksamhetschefer) ska utifrån dessa kriterier inlemmas i den strategiska nivån. Dessa arbetar visserligen inte med att samordna den kommunala organisationen i sin helhet men med strategiska ledningsuppgifter utifrån en bestämd förvaltning.

Enhetscheferna befinner sig i gränssnittet mellan den strategiska och operativa nivån. De är därför viktiga för koordinering av organisationens handlingar (se exempelvis Kanter & Stein, 1979:80-97). Deras uppgift är att stödja den operativa personalen i deras arbete samt att ansvara för att beslutade strategiska mål realiseras på ett bra sätt (Richard, 1997). Enhetscheferns ledningsarbete har också en viktig funktion för att mål som fastställts av den strategiska ledningen ska uppfattas lika i olika delar av organisationen (jfr

Barnard, 1968). Eftersom allt som händer på den operativa nivån inte kan förutspås och planeras utan måste hanteras löpande i det dagliga arbetet (Weick, 1979) är det viktigt att enhetscheferna fångar upp pågående aktiviteter i den operativa verksamheten och gör den strategiska nivån medveten om verksamhetsrealiteterna inför fortsatta beslut (jfr Crozier, 1964). I nästa avsnitt diskuterar jag koordineringsarbetets innebörd mer ingående.

Som jag tidigare har nämnt skapas ledning i ett samspel mellan olika aktörer. I denna studie fokuserar jag enhetschefernas koordineringsarbete och deras samspel med den strategiska respektive operativa nivån. En mängd aktörer, såväl inom som utanför organisationen, påverkar emellertid ledningsarbetet i en organisation (se Fernler, 2003). Exempelvis påverkas det kommunala ledningsarbetet av statliga och andra tillsynsmyndigheters agerande samt av lagar och regler som anger villkor för de olika verksamheterna. Därtill påverkar det offentliga samtalet i media och i det civila samhället ledningsarbetet. I denna undersökning fokuseras främst de inomorganisatoriska relationerna. Kommunens omvärldsberoende framkommer dock implicit då beslut även grundar sig på omvärldens krav och intressen. Exempelvis kan politiker för omsorgs- och utbildningsverksamhet besluta att minska administrativ stödpersonal istället för att minska personaltätheten i den operativa verksamheten när de står inför krav på att samtidigt åstadkomma kostandsnedskärningar och möta medborgares behov av kommunal service. I teknisk verksamhet kan ett offentligt samtal i media om otillfredsställande snöröjning innebära att verksamheterna får ökade ekonomiska resurser för att möta denna kritik.

Ledningens koordineringsarbete

I föregående avsnitt såg vi att enhetschefer som möter såväl den strategiska som operativa nivån har en viktig roll för koordineringsarbetet av nivåer i organisationer. Viktiga instrument för koordineringsarbetet är regler och kommunikation.⁷ Som vi ska se behövs båda dessa instrument, men i organi-

7 I organisationslitteraturen diskuteras en mängd organisatoriska koordineringsmekanismer. Exempelvis beskriver Göran Ahrne och Nils Brunsson (2008) att de instrument ledningen har tillgång till för att koordinera aktörers handlingar i en organisation är medlemskap, rätten att bestämma över andra enligt en hierarkisk ordning, regler, övervakning och sanktioner. Henry Mintzberg (1999) tar upp liknande koordineringsinstrument: ömsesidig anpassning, standardisering (kan också uttryckas som reglering) av arbetsprocesser, standardisering av arbetsresultat, standardisering av färdigheter och kunskap samt direkt övervakning. I andra sammanhang lyfts framför allt kommunikation och interaktion mellan människor fram som en viktig koordineringsmekanism (se exempelvis Barnard, 1968). Jag menar att gemensamt för nämnda koordineringsmekanismer är att regler och kommunikation har en central funktion. Medlemskap, rätten att bestämma över andra samt rätten att utöva positiva och negativa sanktioner

sationslitteraturen framställs det ofta som att det ideala koordineringsarbetet ska vila på ett av dem. Till viss del, men inte helt och hållet, har det skett en förskjutning från koordinering via regler i enlighet med Max Webers byråkratiska idealtyp (se exempelvis Weber, 1983) till koordinering via kommunikation.⁸ I dagens organisationer har hierarkiskt beslutade regler i en Weberiansk anda kommit att uppfattas som det flexibla och individuella ansvarstagandets motpol (jfr Garsten & Jacobsson, 2004). Flexibla decentraliserade organisationer som koordineras via kommunikation har vuxit fram som en ”ny” idealtyp, ofta kallad post-byråkrati (se Peterson, 2005 för en beskrivning). Istället för att chefer förväntas kontrollera sina anställda och koordinera handlingarna i organisationen via hierarkiskt beslutade regler och arbetsinstruktioner ska de enligt den nya idealtypen ”coacha” sin personal (Peterson, 2005; Holmberg & Strannegård, 2005). Paradoxalt tycks dock förutsättningar för kommunikation mellan organisationens nivåer ha minskat i många organisationer samtidigt som kommunikation som mediet lyfts fram i moderna organisationsideal. Till detta återkommer jag senare i kapitlet.

Denna förändring av föreställningen om det ”ideala” ledningsarbetet kan förstås på olika sätt (jfr Westerberg, 2004). Å ena sidan tycks dessa ideal vara modeinfluerade. Koordineringsinstrumenten och styrningen inom organisationer influeras av normer, idéer och föreställningar i organisationens institutionella omgivning.⁹ Såväl organisationslitteraturen som lärande exempel från andra organisationer påverkar valet av koordineringsinstrument. Å andra sidan reflekterar valet av styrmedel organisationens struktur och behov. Behovet av regler ökar med organisationens storlek och komplexitet (se exempelvis Mintzberg, 1999).

Det finns dock ett paradoxalt förhållande mellan koordineringsinstrumenten och organisationens storlek. När informationsbehovet ökar i en organisation blir en decentraliserad kommunikativ struktur mer användbar (se exempelvis Ahrne, 1994). I en stor organisation kan det uppkomma motstridiga koordineringstendenser. Samtidigt som en hierarkisk ordning och koordinering via regler kan tyckas vara nödvändig för att samordna verksamheterna i

skapar reglers legitimitet och auktoritet. Standardisering kan betraktas som en regel för hur processen ska ske. Ömsesidig anpassning grundar sig på kommunikation. Utan kommunikation är det svårt att skapa en ömsesidig anpassning mellan aktörer och organisatoriska nivåer. Direkt övervakning grundar sig på såväl regler som kommunikation. Det finns inget att övervaka om det saknas regler. Själva övervakningen kan sedan ske genom formella och synliggjorda kontroller som dokumenteras (Ahrne & Brunsson, 2008). Instrument som ofta används i denna form av övervakning är resultat och nyckeltal. Ett annat sätt att övervaka vad som händer i organisationerna är att chefen befinner sig där handlingarna utspelar sig. Övervakningen bygger då mer på närhet och kommunikation.

⁸ Regler har dock inte försvunnit i organisationers koordineringsarbete, varken när det betraktas idealtypiskt eller utifrån det praktiska ledningsarbetet. Istället har regler fått en annan innebörd och tycks snarare ha ökat i organisationer (se exempelvis Westerberg, 2004). Vad den nya byråkratin innebär återkommer jag till senare i detta kapitel.

⁹ Se Johansson (2002) för en beskrivning av organisationers handlingar i förhållande till den institutionella omgivningen.

en stor organisation kan informationsflödet effektiviseras av en decentraliserad kommunikativ struktur. Hur denna tendens till motstridig koordinering kommer till uttryck i kommunala organisationer återkommer jag till senare i detta kapitel. Här har jag endast velat lyfta fram att vilket instrument som betonas i organisationslitteraturen och i organisationers praktiska arbete kan variera och att båda instrumenten fyller olika funktion. Istället för att betrakta de två instrumenten som sinsemellan uteslutande är det rimligt att se båda som nödvändiga för koordineringsarbetet. I nästa avsnitt diskuterar jag ledningsarbetet utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. I avsnittet förklarar jag vad som menas med att båda instrumenten - regler och kommunikation - är nödvändiga för koordineringsarbetet.

En funktionell ledning

En fördel med formella regler är att de är tydliga och synliga genom nedskrivna dokument (Ahrne & Brunsson, 2008). Regler, exempelvis sådana som uttrycks i mål och arbetsbeskrivningar, talar om för aktörer vad som förväntas av dem. Detta ökar såväl ledningens kontroll och möjlighet att förutspå framtida handlingar (Ahrne, 1994) som utförarnas medvetenhet om vad som gäller i en organisation och vem som bär ansvaret för olika beslut. Eftersom formella och tydliga beskrivningar av arbetsuppdraget synliggör för alla aktörer inom organisationen (samt för omgivande aktörer, såsom medborgare) vad arbetet innebär blir det också tydligt vilka resurser som arbetet kräver. Följaktligen kan formella regler göra det lättare för anställda inom organisationer att påtala för ledningen när resultatkrav och resurser inte stämmer överens (se Waldenström, 2007; Waldenström & Härenstam, 2008). När reglerna är tydliga och detaljerade har organisationens medlemmar underlag som visar huruvida kraven överensstämmer med resursfördelningen. Som vi ska se nedan behövs emellertid också kommunikation för att dessa regler ska bli tydliga för aktörer på olika organisatoriska nivåer.

I en regelstyrd organisation går informationen om vad ska gälla från högre organisatoriska nivåer till lägre nivåer enligt en envägskommunikation.¹⁰ Dessa regler förbestämmer de aktiviteter som sker i organisationen. Vilken information från den operativa verksamheten som ges till högre ledningsnivåer är också förbestämt enligt bestämda regler. Exempelvis får den strategiska ledningen information om vad som händer i den operativa verksamheten genom bestämda nyckeltal. Som jag har noterat tidigare är emellertid inte alla aktiviteter och händelser i en organisation möjliga att planera för (Weick, 1979). Verksamheten i en organisation består istället av många

¹⁰ Regler beslutas i allmänhet av aktörer på organisationers högre nivåer. Ibland beslutas även regler utanför organisationen, exempelvis kan stat besluta om regler som ska gälla för kommuner.

oplanerade händelser. Det gäller inte minst de aktiviteter och händelser som sker på den operativa nivån. Som Herbert A. Simon uttrycker det:

”Många av de fakta som är relevanta för skilda beslut är av en snabbt föränderlig natur och urskiljbara endast i beslutsögonblicket; ofta är de urskiljbara endast för den operativa personalen” (Simon, 1971:64).

När ledningsarbetet vilar enbart på förbestämda regler och efterkontroller av verksamhetsutfallet i termer av vissa resultatindikatorer kan högre ledningsnivåer ha svårt att få kännedom om alla oplanerade händelser och aktiviteter på den operativa nivån. I en sådan organisation blir enhetschefens roll att se till att reglerna efterlevs på den operativa nivån. Däremot har de minimala möjlighet och skyldighet att informera den strategiska ledningen om oplanerade händelser och aktiviteter som inte efterfrågas av ledningssystemet. Istället för att få information om vad som händer i den operativa verksamheten kan högre ledningsorgan i starkt regelstyrda organisationer få begränsad information och förenklade förklaringar till det som i realiteten sker (jfr Fernler, 1996). Detta innebär att verksamhetens karaktär och behov kan uppfattas på olika sätt i organisationen (jfr Ylander, 2008). Exempelvis kan högre ledningsnivåer vara omedvetna om vilka konsekvenser olika beslut får i den operativa verksamheten. Samtidigt som personal på lägre organisatoriska nivåer inte förstår och accepterar de beslut den strategiska ledningen har tagit.

I den mån det finns begränsade möjligheter att beskriva och kommunicera oplanerade händelser och utfall av aktiviteterna till högre ledningsnivåer kan, som Michel Crozier (1964) beskriver i sin studie av fransk byråkrati, organisatoriska nivåer separeras och isoleras från varandra. Detta får konsekvenser för såväl högre ledningsnivåer som enhetscheferna och deras personal. Den högre ledningsnivån får svårt att anpassa beslut till de behov som finns på lägre organisatoriska nivåer (Crozier, 1964; jfr Perrow, 1986:20-26) samtidigt som aktörer på lägre organisatoriska nivåer - såsom enhetscheferna och deras personal - saknar makt att delta i beslutsprocessen (Crozier, 1964). Aktörer på lägre organisatoriska nivåer har svårt att såväl påverka beslut som att få stöd av överordnande nivåer i hur olika problem som upptäcks i den dagliga verksamheten ska hanteras i förhållande till beslutade regler.¹¹ Efter som aktörer på lägre nivåer inte deltar i beslutsprocessen i starkt regelstyrda

¹¹ Enligt den s.k. krav- och kontrollmodellen inom stress- och arbetsmiljöforskning finns det ett samband mellan krav som ställs på aktörer och deras möjlighet att påverka beslut samt få socialt stöd i arbetet (se Karasek & Theorell, 1990). Anställda kan enligt modellen hantera högre krav när de har kontroll över sin arbetssituation samtidigt som socialt stöd, av exempelvis överordnande chefer, kan verka som buffert vid stress.

organisationer kan det uppstå en diskrepans mellan å ena sidan resultatkrav och å andra sida de behov som finns i verksamheten. Denna diskrepans kan lägre organisatoriska nivåer också få ta ansvar för utan möjlighet att förmedla och synliggöra situationen till högre ledningsnivåer. Tabell 1.1 sammanfattar lednings koordineringsarbete som idealtyp.

Tabell 1.1 Koordineringsinstrumentens - regler och kommunikation - fördelar och nackdelar betraktat utifrån ett arbetsmiljöperspektiv

Instrument Sett från ett arbetsmiljöperspektiv	Regler	Kommunikation
Fördelar	Tydlig ansvarsfördelning Synliggörande av regler och krav	Tvåvägskommunikation Problemlösningar utifrån reella händelser Situationsbundna förklaringar Socialt stöd
Nackdelar	Envägskommunikation Förbestämt vilka problem som synliggörs Förenklade förklaringar	Otydlig ansvarsfördelning Osynliggjorda regler och krav

I perspektivet av vad som möjliggör en god arbetsmiljö framstår det således som att såväl regler som kommunikation är nödvändiga. Båda instrumenten har fördelar och nackdelar och gör sig bäst när de kompletterar varandra. Regler är positiva för ledningsarbetet eftersom de synliggör och formaliserar krav och ansvarsfördelning. För en ”god” ledning är det emellertid viktigt att aktörer på olika nivåer i en organisation kan påverka beslutsprocessen. Kommunikation mellan nivåer bidrar till att aktörer på olika organisatoriska nivåer kan delta i beslutsprocessen, få stöd i relevanta frågor samt att fortsatta beslut fattas utifrån reella aktiviteter och händelser. Exempelvis finns det studier som visar att verksamheter där en aktiv diskussion pågår mellan or-

organisatoriska nivåer har bättre arbetsmiljö än verksamheter där denna aktiva diskussion saknas (se Waldenström, 2007). Av denna studie att döma tycks det som att kommunikationen mellan nivåer till stor del ska handla om innebörden av beslutade regler. Även om regler synliggör vad som gäller i organisationer uppkommer alltid diskrepanser mellan reglerna och det som faktiskt görs i den operativa verksamheten. Reglernas innebörd framträder först då de relateras till de situationer i vilka de ska omsättas i handling. Ett idealt ledningsarbete skulle kunna beskrivas som en interaktiv process där verklighetsbeskrivningar får mötas och vägas in så att det påverkar såväl beslutens utformning som det operativa genomförandet (jfr Northouse, 2004).

Denna studie handlar om ledningsarbetet i kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter och mansdominerade tekniska verksamheter. Hur ledning och förutsättningarna för att ta del i beslutsprocessen ser ut i olika verksamheter återkommer jag till i avsnittet *Genusmärkta verksamheter*. Redan här kan jag nämna att det finns studier som indikerar att möjligheten att ta del av beslutsprocessen tycks skilja sig för kvinnor i kvinnodominerade verksamheter och män i mansdominerade verksamheter. Sådana skillnader kan uttolkas ur Michel Croziers (1964) studie av fransk byråkrati. Som jag ovan har noterat visar han i sin studie att en negativ konsekvens av hierarkiskt byråkratiskt styrda organisationer är att organisatoriska nivåer tenderar att separeras och isoleras från varandra. Joan Acker och Donald Van Houten (1992) menar dock att det som framstår som en konsekvens av hierarkisk regelstyrning i Croziers studie mycket väl kan vara ett resultat av kön och segregering. I de miljöer som Crozier studerade var majoriteten av personalen i de operativa verksamheterna kvinnor samtidigt som cheferna var män. Det är sålunda inte självklart att hierarkisk regelstyrning har samma konsekvenser för män och mansdominerade verksamheter.

Av Ackers och Van Houtens artikel att döma kan det antas att såväl byråkratiska hierarkier som organisationer med decentraliserade kommunikativa former kan få olika funktioner i kvinnodominerade och mansdominerade verksamheter. Exempel på detta ges i Kerstin Waldenströms (2007) studie som undersökte såväl mansdominerad som kvinnodominerad verksamhet.¹² Enligt studien var det framför allt män i mansdominerade verksamheter som förde en aktiv diskussion om regler mellan organisatoriska nivåer. Detta mönster kan te sig som paradoxalt. Som vi ska se i nästa avsnitt ökar behovet av kommunikation när uppgifterna är svåra att reglera och standardisera. Inom de kvinnodominerade verksamheterna bedrivs ofta människovårdande arbete. Utförandet av dessa verksamheter är förknippat med känslomässiga krav - som ofta inte är synliggjorda, formaliserade och standardiserbara - utan påverkade av normer och värderingar (se Söderfeldt, 1998).

¹² Studien är utförd i såväl offentliga som privata verksamheter, exempelvis arbetar intervjupersonerna inom juridisk verksamhet, sjukhus, äldreomsorg, barnomsorg, transport, industrier och IT.

Koordineringsarbetets förutsättningar

Kommunikation tycks kunna integrera olika organisatoriska grupper i en organisation (se Lindgren, 1992). I det koordinerande ledningsarbetet är det därför viktigt att enhetschefer har möjlighet att kommunicera och klargöra innebörden av gällande regler och förväntningar på såväl lednings- som på den operativa nivån.¹³ Kommunikation kan ske via brev, mail, telefon samt i planerade och oplanerade möten. Den kommunikation där aktörer verbalt kommunicerar och samspelar tycks dock underlätta och effektivisera enhetschefernas koordinerande arbete (se Mintzberg, 1973). Exempelvis beskriver Elvi Richard (1997) i sin avhandling att i de organisationer där enhetscheferna hade möjlighet att kommunicera och samspela med personalen på den operativa nivån ökade deras möjligheter att påverka vad som egentligen hände i verksamheterna. Ju längre enhetscheferna befinner sig i tid och rum från sin underställda personal och aktörerna på den strategiska nivån desto svårare blir det att skapa ömsesidig förståelse av vad som händer i organisationen (jfr Schütz, 1999).

Kommunikativa såväl formella som informella mötesarenor där enhetschefen kan träffa och samspela med sina arbetslag och överordnande ledningsansvariga är således viktigt för koordinering av organisationens handlingar. Hur är då samspellet mellan enhetschef och strategisk respektive operativ nivå organiserat? Enligt tidigare studier är de arenor där enhetschefer och strategisk ledningspersonal kan mötas inte så tydligt beskrivna. Henry Mintzberg (1973) finner i sin studie från tidigt sjuttital att chefer ägnar liten tid, cirka 10 procent, åt att samspela med överordnade chefer. Det är emellertid svårt att utläsa från studien vilka förutsättningar cheferna hade för att samråda med sina överordnade. Organisationens arbetsdelning och struktur bör ge utrymme för ett kommunikativt samspel mellan organisatoriska nivåer. När det saknas organisatoriska förutsättningar, i form av mötesarenor samt tid och möjlighet att träffa överordnade, kan det vara svårt för underordnade chefer att få den tid och uppmärksamhet från sina överordnade som krävs. Det kan exempelvis vara svårt för enhetschefer att själva skapa ett utrymme för samspel mellan nivåerna (se Dellve & Wikström, 2006). Bland annat kan det vara svårt för enhetschefer att spendera tid med den strategiska ledningen om de saknar tillfällen att träffa dessa aktörer eller om de har en hög arbetsbelastning, såsom att de måste ägna mycket av sin tid till administration och möten med sin personal.

Forskning om förutsättningar för möten mellan enhetschef och personal på den operativa nivån finns det mer av. Speciellt i tidig organisationslitteratur diskuteras förutsättningar för ett bra samspel mellan chefer och deras

¹³ Enhetschefer behöver ha tillgång till fler organisatoriska förutsättningar för att vara handlingskraftiga, exempelvis nödvändiga kunskaper, information, befogenheter och resurser (se Lindestad & Jeffmar, 1992).

personal (se exempelvis Gulick, 1987; Barnard, 1968). Enligt denna forskning kan ansvarsområdet inte vara större än att chefer har möjlighet att se och höra vad som händer i den operativa verksamheten. Det antal personal en chef ska kunna ansvara för kan emellertid variera beroende på situation och verksamhet. När en verksamhet har mål som är under förändring, komplexa och svåra att greppa samt uppgifter som inte är påtagliga krävs mer tid för kommunikation och samspel (Barnard, 1968). Vid sådana tillfällen bör chefers ansvarsområde inte vara större än att enhetschefen kan kommunicera med alla anställda, vilket innebär cirka fem till sex anställda per enhetschef. I mer standardiserbara situationer och verksamheter kan en enhetschef enligt Chester Barnard ansvara för cirka 15 anställda.

Det tycks således inte vara möjligt att ge universella svar på hur många anställda chefer kan ansvara för. Tvärtom varierar rekommendationerna med verksamhet och uppgifternas förutsägbarhet och påtaglighet. Exempelvis menar Luther Gulick (1987) att en chef kan leda fler anställda i arbeten som är möjliga att mäta och repetera än i arbeten karaktäriserade av motsatt förhållande. Relaterat till de kommunala verksamheter som studeras i denna undersökning torde de människovårdande omsorgs- och utbildningsverksamheterna kräva fler chefer per underställd personal och ha mindre tid att ägna sig åt administration än de mer producerande tekniska verksamheterna. När fallstudierna presenteras i kapitel fem kommer vi emellertid se ett motsatt förhållande. Skillnader mellan producerande och människovårdande yrken återkommer jag också till i avsnittet *Genusmärkta verksamheter*.

Sammanfattningsvis kan jag nämna att oberoende av verksamhet, ledarstil eller ledartyp behöver chefer ha tillgång till organisatoriska förutsättningar för kommunikation med strategiska respektive operativa nivåer. Utan dessa förutsättningar har enhetschefer svårt att delta i beslutsprocessen och registrera vad som händer i den operativa verksamheten. Som Hannah Arendt (1998) lyfter fram från en filosofisk synvinkel är kommunikation - talet - ett medel som människor måste ha för att kunna bemöta andra människors handlingar. När tal och handling separeras förlorar människor möjlighet att skapa förståelse och agera inför det som beslutas. Om vi utgår från detta perspektiv ger tillgång till kommunikation och samspel med både operativa och strategiska nivåerna enhetscheferna makt. Organisatoriska förutsättningar för kommunikation mellan nivåerna ger enhetscheferna möjlighet att påverka beslut samt koordinera krav, förväntningar och reella aktiviteter (jfr Jirby, 1990). Det finns också indikation på att när enhetschefer saknar förutsättningar att delta i beslutsprocessen och tid för att vara tillgänglig för den operativa personalen ökar deras arbets- och stressbelastning och en känsla av att det ställs motstridiga krav och förväntningar på dem (se Skagert med flera, 2004; Petersson, 2006). Jag återkommer i avsnitt *Ledning av offentlig verksamhet* till hur enhetschefers arbetsbelastning har ökat i samband med att ledningssystem och organisationsstruktur har förändrats i kommuner.

Kön, verksamhet och status

Rosabeth Moss Kanter (1977) var en av de första som studerade kvinnliga och manliga individers agerande i en organisation i relation till de förutsättningar som organisationsstrukturen gav. Kanter studerade ett mansdominerat sammanhang. I detta sammanhang hade kvinnornas positioner sämre möjlighetsstrukturer och avancemangsmöjligheter än mäns positioner. På grund av sin minoritet hade även kvinnorna sämre möjligheter att vara handlingskraftiga och aktivt påverka beslutsprocessen. Kanter förklarar kvinnors sämre möjligheter med att männen som var i majoritet tenderade att kommunicera och samspela med andra män för att reducera den osäkerhet som finns inbyggd i kommunikationen. En konsekvens av detta var att kvinnorna som var i minoritet blev isolerade och hade svårt att ta del av de formella och informella nätverk som männen hade tillgång till.

Av Kanters studie att döma har således andelen kvinnor och män i organisationer betydelse för deras möjlighet att ta del i beslutsprocessen. Om individen tillhör majoriteten, exempelvis är kvinna i en organisation med många kvinnliga chefer, har denna också bättre maktmässiga förutsättningar att aktivt medverka i och påverka organisationens beslutsprocess. Exempel på detta ger Anna Wahl (1997) i en studie av chefer i en ledningsgrupp med ganska jämn könsfördelning. Enligt hennes studie skapas visst utrymme för kvinnor att tolka vilka frågor som är viktiga att diskutera när de inte är i en minoritet i ledningsgruppen. Kvinnliga chefer som ingår i en jämställd eller kvinnodominerad ledningsgrupp tycks få större möjlighet att vara aktiva och agera offensivt gentemot beslut än kvinnliga chefer som ingår i en manligt dominerad ledningsgrupp. När det är få kvinnor på chefspositioner inom organisationer får männen tolkningsföreträde och makt att besluta om regler och organisering. Exempelvis tycks kvinnor som arbetar i organisationer där chefssammansättningen inte domineras av män ha mer makt över beslut avseende resursfördelning (se Hultin & Szulkin, 1997b).

Kanter beskriver i sin banbrytande studie att andelen kvinnor och män har betydelse för deras möjlighetsstrukturer i organisationer. Hon gör dock detta utifrån en studie av en mansdominerad miljö där kvinnor är i minoritet. Huruvida hennes resonemang är tillämpligt på manliga minoritetsgrupper i organisationer är därför svårt att dra slutsatser om (Yoder, 1991). Mia Hultin och Ryszard Szulkin (1997b) beskriver emellertid i en studie av chefssammansättningens betydelse för den individuella löneutvecklingen att framför allt kvinnliga anställda påverkas av hur chefssammansättningen på en arbetsplats ser ut med avseende på kön. Enligt deras studie har kvinnor lägre löner när chefssammansättningen domineras av män än när den domineras av kvinnor. Däremot tycks inte mäns löner påverkas av chefernas kön. Mäns löner förändras inte med andel män i chefsposition. Det förefaller således som att kvinnliga och manliga minoriteter inom organisationer inte alltid

bemöts på samma sätt. Den negativa konsekvensen av att vara i minoritet tycks framför allt uppstå för grupper som har lägre status än majoriteten (Yoder, 1991). Senare forskning har också uppmärksammat att Kanter inte ser att minoritetsgruppers arbetssituation och de möjlighetsstrukturer som kvinnors positioner ger skapas med genusordningen som referensram (Lindgren, 1999). Jag återkommer i nästa avsnitt, *Genusmärkta verksamheter*, till hur status och organisatoriska förutsättningar skapas i förhållande till genusordningen och traditionella könsroller.

Det är också tänkbart att kvinnors möjligheter i relation till andel kvinnor och män kan förstås på andra sätt än de som Kanter anger. Istället för att tolka kvinnornas sämre möjligheter, jämfört med män, som ett resultat av minoritetssituationen menar Janice D. Yoder (1991) att en motsatt tolkning är möjlig. Enligt Kanter försvinner många av de negativa konsekvenserna som minoritetsgruppen kvinnor upplever när andelen kvinnor ökar. Yoder menar dock att det är möjligt att de sämre möjlighetsstrukturer som ”Kanters kvinnor” kände av var en negativ effekt av att andel kvinnor i organisationen kraftigt hade ökat under några år. Av Yoders artikel att döma finns det en dubbel innebörd av att andel kvinnor ökar i en organisation. Samtidigt som en ökning av andelen kvinnor kan innebära ökad trivsel, känsla av tillhörighet och ökade möjligheter till inflytande i att tolka hur arbetet ska praktiseras för kvinnor (se även Green med flera, 2002; Korvajärvi, 1998) kan verksamhetens status påverkas negativt när andelen kvinnor ökar. Enligt Yoder reagerar män med att blockera karriärmöjligheter och sätta lägre löner för kvinnor när kvinnors tillträde blir omfattande och synligt i en organisation. När andelen kvinnor är relativt lågt i förhållande till andelen män kan kvinnorna istället ta del av den status och prestige som männen ger verksamheten. Yoder menar till exempel att kvinnorna i Kanters studie fick högre lön än kvinnor med likvärdiga kvalifikationer i traditionellt kvinnliga verksamheter.

Att verksamheter där många män arbetar är högre värderade kan, som jag tidigare har nämnt, ses i många studier (Billing & Lundholm, 2007). Exempelvis visar ett flertal studier att lönenivån är lägre i kvinnodominerade verksamheter än mansdominerade verksamheter (se exempelvis le Grand, 1997; Hultin & Szulkin, 1997a; Kilbourne med flera, 1994). Detta förhållande tycks även förekomma när skillnader mellan yrkesinnehavarnas förmågor och arbetsvillkor uppmärksammas (le Grand, 1997:77). Istället för att lägre löner i kvinnodominerade verksamheter i jämförelse med mansdominerade verksamheter kan förklaras av skillnader mellan yrkesinnehavarnas kvalifikationer och arbetsvillkor tycks förklaringarna peka mot uppgifternas karaktär och hur dessa värderas. Kvinnodominerade verksamheter innehåller många gånger vårdande och omhändertagande uppgifter, vilka är dåligt belönade och värderade i förhållande till typiskt manliga uppgifter (Kilbourne, med flera, 1994). ”En orsak kan vara att den kompetens som associeras med kvinnliga yrken tenderar att ses som något ’naturligt’ och inte som kompetens” (SOU 1998:6 sid. 75).

Det finns emellertid även undersökningar som beskriver att status inte nödvändigtvis orsakas av könssammansättning eller av uppgifternas karaktär och hur dessa värderas. Ett exempel på detta perspektiv är Margreth Nordgrens (2000) avhandling. Hon menar att det saknas samband mellan en ökad andel kvinnor i läkaryrket och yrkets försämrade status. Istället pekar hon på att en degradering av yrkets status ska tolkas som en följd av större institutionella förändringar som skedde innan kvinnorna började arbeta i yrket och innebar att läkarnas möjlighet att aktivt påverka beslut försämrades.¹⁴ Huruvida det finns ett samband mellan att kvinnor släpptes in i yrket och yrkets försämrade status och möjligheter att påverka beslut kan Nordgrens studie inte ge ett definitivt svar på. Även om jag kan tycka att det är rimligt att anta att kvinnors tillträde underlättades av att yrket hade förlorat makt, status och inflytande är det intressanta för föreliggande studie att tillgången till viktiga beslutsarenor verkar vara relaterat till yrkets status. När en grupp saknar tillgång till viktiga beslutsarenor tycks gruppens status också försämrans. Omsorgs- och utbildningsverksamheter har traditionellt haft sämre tillgång till kommunens beslutsarenor. Till detta återkommer jag i kapitel fyra.

Av tidigare studier att döma tycks verksamheters könssammansättning således vara betydelsefull för att förklara förhållanden som status, exempelvis skillnader i lön, och tillgång till organisatoriska förutsättningar och inte enbart individers kön. Detta konstaterande kan få metodologiska konsekvenser. Det kan finnas problem med att studera lön och andra arbetsförhållanden uteslutande i relation till individers kön. Universella begrepp och statistik, som variabeln kön, kan dölja skillnader i verksamheters arbetsförhållanden, uppgifter och sociala relationer (Alvesson & Billing, 1997). När studier enbart beaktar individers kön kan andra viktiga organisatoriska förhållanden osynliggöras. Ett exempel är studier om kvinnliga och manliga chefers arbetssituation och stress på arbetet. Enligt Mats Alvesson och Yvonne Due Billing (1997) är det generella intrycket av forskningsresultat att kvinnliga chefer rapporterar mer stress än manliga chefer. Studier av Marianne Frankenhauser med flera stödjer också detta intryck (se exempelvis Frankenhauser med flera, 1989). Kristina Westerberg och Kerstin Armelius (2000) visar dock i en studie av kvinnliga och manliga chefers stressreaktioner och arbetstillfredsställelse i olika kommunala verksamheter att resultaten inte skiljer sig mellan kvinnor och män när de arbetar i samma verksamhet. Såväl manliga som kvinnliga chefer som arbetade i kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter uppvisade en högre grad av stressreaktioner än chefer för mansdominerade producerande verksamheter (tekniska verksamheter). Istället för att studera chefers arbetssituation i relation till deras indi-

¹⁴ Enligt Nordgrens studie var den medicinska professionen fram till 1960-talet i majoritet i medicinstyrelsen. Därtill hade de stort inflytande i politiska sammanhang genom representation av läkare i riksdagens andra kammare. När medicinstyrelsen transformerades till socialstyrelsen minskade den medicinska professionens tillgång till de arenor där viktiga beslut fattades, vilket har inneburit att yrket har förlorat makt och status.

viduella kön indikerar studien att verksamhetens genusmärkning har betydelse. I nästa avsnitt ska jag utveckla vad jag menar med detta uttryck.

Sammanfattningsvis har jag i detta avsnitt pekat på att det inte tycks finnas ett entydigt samband mellan kön och möjligheter i organisationer. Kön kan få olika konsekvenser, men det som associeras med kvinnor tycks på ett eller annat vis generera sämre status och förutsättningar.¹⁵ Det finns inte heller entydiga resultat av vad könssammansättningen betyder i en organisation. Å ena sidan kan fler kvinnor i en organisation ge möjligheter för dem att själva bestämma hur arbetet ska praktiseras, å andra sidan tycks kvinnodominerade verksamheter generera sämre status och möjligheter att påverka beslut. De skilda perspektiven kan kanske förklaras av att *bestämma hur arbetet ska praktiseras* respektive *påverka organisatoriska beslut* delvis kan vara olika saker. Exempelvis är det inte säkert att möjlighet att bestämma hur arbetet ska praktiseras i realiteten innebär att kvinnorna påverkar organisationens beslutsprocess och dess resursfördelning. Istället finns det indikation på att kvinnodominerade grupper får utrymme att tolka beslut och själva bestämma hur arbetet ska praktiseras, men denna tolkningsrätt sker informellt och som en tyst överenskommelse i den kvinnliga gruppen utan att de egentligen påverkar organisationens formella beslut (se exempelvis Vabö, 2005). Som vi ska se i nästa avsnitt bidrar inte denna tysta överenskommelse om hur arbetet ska praktiseras till inflytande över organisationens beslutsprocess. Snarare reproducerar den genusordningen i det fördolda.

Även när kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter jämförs avseende ägarförhållanden framträder en bild av att det tycks finnas en viktig åtskillnad avseende vilka beslut som kvinnodominerade grupper påverkar (se Westerberg 1997; Höckertin 2007a; Höckertin, 2007b). Dessa studier indikerar att det som kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter framför allt kan påverka är beslut som sker på arbetsplatsen, exempelvis hur ledningsarbetet och arbetet ska praktiseras där. Makten över organisatoriska beslut som resursfördelning tycks emellertid den strategiska ledningen i kommunala organisationer inneha oberoende av ägarförhållande. Hur inflytande över organisatoriska beslut kommer till uttryck i både kvinnodominerade och mansdominerade kommunala verksamheter beskrivs och analyseras i kapitel fem.

De skilda perspektiven på hur andel kvinnor och män i organisationer i relation till möjligheter att påverka ska förstås som har presenterats i detta

¹⁵ Vilken betydelse kön har kan också förändras mellan tid och plats (Thuren, 1996). Vad som förknippas med kvinnligt och manligt är också föränderligt. Exempelvis kan verksamheter (Sommestad, 1992) och egenskaper (Peterson, 2005) ändra kön. Även om kategoriers könsidentiteter, exempelvis verksamheters, inte har naturliga gränser indikerar många studier att det som anses vara kvinnligt också blir sämre värderat än manliga kategorier (se exempelvis Wikander, 2006). Vid byte av ett yrkes könsidentitet tenderar statusen att följa den manliga.

avsnitt kan också förklaras av huruvida kvinnor befinner sig på samma positioner och i samma verksamheter som män eller om det är könssegregerade verksamheter som lyfts fram och studeras. Om kvinnor tillträder positioner som är sida vid sida med mäns skulle möjligheter att diskriminera dem, om än inte försvinna, minska. När Anna Wahl (1997) i ovan nämnda studie beskriver att kvinnor får ökad möjlighet att definiera problem och aktivt besluta om vad som ska gälla ju fler kvinnor som finns i ledningsgruppen arbetade dessa också sida vid sida med männen. Kvinnorna tillhörde samma ledningsgrupp som männen. Dessutom hade dessa kvinnor ledningspositioner.

Att kvinnor och män arbetar sida vid sida är dock inte det allmänna mönstret i arbetslivet (Reskin, 1993; Sundin, 1998; Wikander, 2006). Som vi har sett i detta avsnitt tycks också den könssegregerade arbetsmarkanden med kvinnodominerade och mansdominerade verksamheter vara viktig att ta hänsyn till när individers möjligheter på arbetet förklaras. När det är en distinkt arbetsdelning i en organisation (eller mellan organisationer) kan de ojämlika maktstrukturerna vara mer permanenta på grund av att de segregerade miljöerna tenderar att göra dem osynliga och svårförklarliga. Exempelvis kan förhållningssätt, hierarkier och organisatoriska förutsättningar utvecklas i de segregerade organisatoriska miljöerna utan jämförelse med varandra, vilket innebär att aktörerna inte heller har möjlighet att se och protestera mot maktskillnader (Heiskanen & Rantalaiho, 1997). Vid en distinkt arbetsdelning i en organisation känner aktörerna endast av maktskillnaderna indirekt och har liten möjlighet att förstå och förklara dem. Avslutningsvis i detta avsnitt är det dock värt att notera att det inte är arbetsdelningen mellan kvinnor och män som skapar hierarkier och ojämnt fördelade organisatoriska resurser men den stärker och bibehåller ojämlika förhållanden (Wikander, 1992). Som Ulla Wikander uttrycker det är genusarbetsdelningen både "ett uttryck för att kvinnor är underordnade män och medlet som gör det möjligt att ännu hålla kvar kvinnor i en underordnad ställning" (Wikander, 1992:22). Detta konstaterande gäller, som vi ska se i kapitel fyra, inte minst kommunala organisationer.

Genusmärkta verksamheter

I föregående avsnitt diskuterade jag att det tycks ha betydelse om chefer arbetar i en kvinnodominerad eller mansdominerad verksamhet för deras status och möjligheter att aktivt kunna påverka beslut. Detta ska inte förstås som att enbart andel kvinnor och män har betydelse för denna studie. Andel kvinnor och män, exempelvis på ledande positioner, kan ge en fingervisning om hur jämställd en organisation är, men för att förstå könets betydelse behövs mer kunskap än andel män och kvinnor (Wahl med flera, 2001). Ett

ökat antal kvinnor på ledande positioner innebär inte heller med självklarhet att organisationen har kommit att bli mer jämställd. Exempelvis har kvinnliga politiker ökat i omsorgs- och utbildningsverksamheter, framför allt sedan 1980-talet (se Hedlund, 1997). Trots att andelen kvinnor har ökat på ledande positioner inom kommuner tycks emellertid inte maktstrukturen inom dessa organisationer ha förändrats (se Johansson, 1997). Till detta återkommer jag senare i avsnittet. Här vill jag endast lyfta fram att det är viktigt att förstå att innebörden av kvinnligt och manligt kan yttra sig på olika sätt (Göransson, 1996). Istället för att ge avtryck på individers biologiska kön kan genus finnas inbyggt i själva organisationen, exempelvis kan verksamheter ses som naturliga för män eller kvinnor att arbeta i och vara präglade av handlingsmönster som traditionellt förknippas med antingen kvinnligt eller manligt (Sundin, 2006).

Vilket kön en verksamhet förknippas med tycks dock ofta ha att göra med det kön som dominerar verksamheten. Exempelvis visar en studie som syftade till att undersöka hur genusmärkning av yrken ser ut att de egenskaper och kvalifikationer som förknippas med kvinnor och män som individer också överförs på kvinnodominerade respektive mansdominerade yrken (Westerberg-Wohlgemuth, 1996; se också Westerberg, 2001). Genusmärkta verksamheter blir utifrån detta perspektiv en konsekvens av genusmärkta individuella egenskaper och kvalifikationer som mer eller mindre omedvetet har skapats i arbetsdelningen i hemmet och förts över till arbetslivet. Bland annat lyfter studien fram att både kvinnor och kvinnodominerade verksamheter uppfattas visa ansvarsfullhet, tålighet och försiktighet. Män och aktörer i mansdominerade verksamheter uppfattas istället vara aktiva, exempelvis agera, säga ifrån och ställa krav.

Uppfattningar av hur kvinnor och män är kan även få konsekvenser för det praktiska ledningsarbetet i kvinnodominerade respektive mansdominerade verksamheter. Exempelvis kan enhetschefer i mansdominerade verksamheter förväntas att aktivt säga ifrån och ställa krav till såväl sin personal på den operativa nivån som chefer på överordnade ledningsnivåer medan enhetschefer i kvinnodominerade verksamheter individuellt förväntas, av sig själva och av omgivningen, ta ansvar och lösa uppgifter utan att ifrågasätta beslut (jfr Holmquist, 1997).¹⁶ En studie av en kommunal organisation i Kanada beskriver också att män i mansdominerade verksamheter förlorade sin manlighet om de inte aktivt sa ifrån, exempelvis aktivt protesterade mot ekonomiska nedskärningar (Worts med flera, 2007). Kvinnor i kvinnodominerade verksamheter förstärkte däremot sin kvinnlighet genom att de var

¹⁶ Det kan också nämnas att chefskap är konstruerat och betraktas som en manlig egenskap (se exempelvis Alvesson & Billing 1997; Holgersson & Höök 1997). Det innebär att manliga chefer förväntas vara auktoritära och aktivt ta del i beslutsprocessen medan kvinnliga chefer å ena sidan förväntas inta manliga chefers förhållningssätt, å andra sidan förväntas vara kvinnligt ömma och samarbetsvilliga (Holmquist, 1997).

anpassningsbara och inte ifrågasatte beslut, istället tenderade de att arbeta hårdare.

Detta mönster tycks även gälla när kvinnodominerade och mansdominerade verksamheter jämförs på den svenska arbetsmarknaden. Som jag tidigare har nämnt (se avsnittet *Ledningens koordineringsarbete*) beskriver en studie av såväl privata som offentliga organisationer att det framför allt var i mansdominerade verksamheter som manliga chefer aktivt sa ifrån och ställde krav till överordnade organisatoriska nivåer (se Waldenström 2007; Waldenström & Härenstam, 2008). I kvinnodominerade verksamheter anpassade sig cheferna (kvinnliga) istället till beslut som hade tagits av högre ledningsnivåer. Liksom den kanadensiska studien arbetade de kvinnor som intervjuades i kvinnodominerade verksamheter medan männen arbetade i mansdominerade verksamheter. Eftersom det inte har undersökts män i en kvinnodominerad miljö respektive kvinnor i en mansdominerad miljö kan det av dessa studier vara svårt att avgöra om de handlingsmönster som beskrivs är relaterade till individernas kön eller verksamheter som förknippas med kvinnlighet respektive manlighet. Som jag har noterat ovan tycks dock de handlingsmönster som är förknippade med kvinnor respektive män överföras till kvinnodominerade respektive mansdominerade verksamheter. När fallstudierna presenteras i kapitel fem kommer vi också att se exempel på att mäns och kvinnors beteende följer genusmärkta verksamheter och inte biologiskt kön.

I såväl studien av den kanadensiska kommunen som studien av svenska privata och offentliga organisationer hade kvinnodominerade verksamheter framför allt en människovårdande karaktär.¹⁷ Av dessa studier att döma skiljer sig således aktörers tanke- och handlingsmönster mellan kvinnodominerade människovårdande verksamheter och mansdominerade mer producerande verksamheter. I nästa avsnitt redogör jag för skillnaden mellan kvinnodominerade människovårdande verksamheter och tekniska mer producerande verksamheter. Här vill jag nämna att huruvida aktörer har kvinnlighet eller manlighet som referensram tycks påverka agerandet. När kvinnligt omvårdande figurerar som referensram kan aktörerna acceptera att göra mer än när arbetet ses vara ett manligt lönearbete (se Greiff, 2006). Förutom att detta kan ha negativ inverkan på arbetsmiljön i människovårdande omsorgs- och utbildningsverksamheter möjliggör de mer eller mindre tysta insatserna paradoxalt nog också att missförhållanden i organisationen reproduceras i det dolda. Exempelvis kan en diskrepans mellan riktlinjer, såsom mål för verksamheten, och de behov som finns förbli osynliga för den strategiska ledningen när aktörerna inte aktivt ifrågasätter förhållandena (se Vabö, 2005).

Att aktivt protestera mot riktlinjer måste emellertid också sättas i ett sammanhang av makt. Människors möjligheter att ifrågasätta och påverka bygger på maktrelationer (jfr Wahl med flera, 2001). Aktörer i en underord-

¹⁷ I den kanadensiska studien arbetade även kvinnor i kommunala bibliotek.

nad ställning kan ha svårt att påverka och förändra direktiv. I allmänhet anpassar de sig istället till den ordning som präglar organisationen (Lindgren, 1999). Detta innebär också att missförhållanden kan reproduceras som något självklart som inte ifrågasätts (Heiskanen & Rantalaiho, 1997). En ordningsstrukturerande kraft framträder tydligt när organisationsmedlemmar i en underordnad ställning försöker bryta den genom att påpeka och ifrågasätta orättvisor i organisationer. Som Gerd Lindgren (1999) pekar på blir dessa aktörer många gånger tillrättavisade av såväl medlemmar i den ”egna” underordnade gruppen som av aktörer i den överordnade gruppen. Exempelvis kan enhetschefer i omsorgs- och utbildningsverksamheter som ifrågasätter ekonomiska nedskärningar eller överstiger budgeten bli tillrättavisade av såväl den strategiska ledningen som andra enhetschefer. Detta samtidigt som de ställs som ansvariga för att kvaliteten i verksamheten är bra (jfr Ohlander, 1997). Vi kommer också att se exempel på detta när fallstudierna presenteras i kapitel fem.

Som vi såg i avsnittet *Ledningens koordineringsarbete* ger organisationsmedlemmars tillgång till ett kommunikativt samspel mellan organisatoriska nivåer medlemmarna makt och möjlighet att påverka beslutsprocessen. Detta gäller inte minst enhetschefer. Att aktivt kunna påverka och ifrågasätta beslut kräver således även förutsättningar för att kommunicera med andra organisatoriska nivåer. Av tidigare forskning att döma har män ett mer kommunikativt förhållande med andra män än de har med kvinnor, s.k. homosocialitet (se exempelvis Wahl med flera, 2001; Lindgren, 1999; jfr Kanter, 1977). Exempelvis kommunicerar manliga chefer på högre ledningsnivåer mer om arbetsförhållanden och beslut med manliga arbetare än med kvinnliga. Huruvida detta mönster också skiljer sig mellan kvinnodominerade och mansdominerade verksamheter är svårare att svara på utifrån tidigare forskning. I kapitel fyra, *Kommunal organisation och verksamhet*, beskriver jag emellertid att kvinnor i kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter traditionellt har haft sämre möjlighet att påverka kommunala beslut än män som arbetat i tekniska verksamheter. Istället för att vara med och skapa riktlinjer för verksamheterna och påverka beslutsprocessen har omsorgs- och utbildningsverksamheterna varit objektet för planeringar (jfr Hernes, 1984). Hur samspelet mellan organisatoriska nivåer praktiseras i den moderna kommunala organisationen ger denna studie exempel på (se kapitel fem).

Kvinnodominerad och mansdominerad verksamhet tycks således ha olika tanke- och handlingsmönster samt tillgång till organisatoriska förutsättningar. Genusmärkning av verksameters handlingsmönster och organisatoriska förutsättningar är emellertid inte given utan den skapas och återskapas av oss människor i en pågående process (jfr Westerberg-Wohlgemuth, 1996). Märkningen och vilka konsekvenser den får för det pågående arbetet i organisationer påverkas av genusmaktstrukturer som kan se olika ut mellan tid och plats. Som Gertrud Åström uttrycker det är genusmaktstrukturer ”upp-

byggd på ett mycket komplicerat sätt, där en enskild faktor inte har ett för alla tider lika och helt självständigt förklaringsvärde, utan är situationellt bunden” (Åström, 1992:152). Samtidigt som de maktstrukturer – exempelvis genusordningen – som finns i samhället i övrigt samt historiska förhållanden i den specifika organisationen kan ses som en referensram för genusmärkningens konstruerande inom organisationer skapas och reproduceras genusordningen i den genusmärkta pågående situationen (jfr Sundin, 1998:24).

I denna studie lyfts arbetsdelning utifrån traditionella könsroller fram. Bland annat innebär dessa traditionella könsroller att det som betraktas som kvinnliga uppgifter har en otydlig relation till den organisatoriska beslutsprocessen. Organisationens ledningssystem och organisatoriska förutsättningar tycks ha konstruerats utifrån behov och traditioner i mansdominerad verksamhet. I följande avsnitt beskriver jag att det finns en konflikt i det organiserade omsorgs- och utbildningsarbetet som har med dessa förhållanden att göra. Denna konflikt är dock inte given. Den skapas och reproduceras av alla aktörer i den dagliga interaktionen, såväl av kvinnor och män som av ledningsaktörer och personalen i den operativa verksamheten (jfr West & Zimmerman, 1987; Korvajärvi, 1997).

Det organiserade människovårdande och tekniska arbetet

När man vill förstå det som händer i en organisation kan de erfarenheter och den organisationsstruktur som fanns i organisationen vid dess begynnelse ha betydelse (jfr Stinchcombe, 1965). Dessa erfarenheter har betydelse för organisering, handlingsmönster och hur olika saker definieras och värderas i det fortlöpande arbetet (se Baron, 1991). I många organisationer var det män och mansdominerade verksamheter som la grund för hur hierarki och arbetsdelning utformades (Acker, 1990). Som vi ska se i kapitel fyra, *Kommunal organisation och verksamhet*, gäller detta mönster även kommunala organisationer. Här var det män, ofta med erfarenhet från teknisk verksamhet, som beslutade och planerade för den kommunala organisationen.¹⁸ Dessa män med erfarenheter från mansdominerade verksamheter har haft tolkningsföreträde att definiera organisationsstruktur, ledningssystem, policydokument och vilka uppgifter som ska synliggöras och värderas i den kommunala organisationen.

¹⁸ Dessutom förändrades vilka frågor som den kommunala organisationen beslutade om i samband med att omsorgs- och utbildningsverksamheter allt mer betonades i kommunen. Detta innebär att kommunen har haft en starkare tradition av att besluta för och diskutera om tekniska verksamheter än omsorgs- och utbildningsverksamheter. Detta återkommer jag till i kapitel fyra.

”Män har haft och har mer makt än kvinnor och det är män som definierat och producerat verkligheter. En konsekvens av detta är att mäns sätt att se på verkligheten accepteras som allmängiltig, medan kvinnornas erfarenheter osynliggörs. Det betyder inte att detta är resultatet av en manlig konspiration utan att beskrivningar av verkligheten är baserade på mäns erfarenheter.” (Nyberg, 1997:81).

Att inte erfarenheter från omsorgs- och utbildningsverksamheter har funnits med när den kommunala organisationen skapades kan medföra att unika karaktärsdrag för dessa verksamheter inte heller har uppmärksammats och värderats i organisationerna, exempelvis att många uppgifter i omsorgs- och utbildningsverksamheter har en relativt osynlig emotionell karaktär. När den emotionella omsorgen betraktas i ett historiskt perspektiv finns det också indikation på att den har varit tämligen lågt värderad i organisationer. Exempelvis har kvinnors arbete med att ta hand om andras barn som fostermödrar i den kommunala historien inte betraktats och synliggjorts som lönearbete (se Nyberg, 1996; 2000). Istället har dessa kvinnligt präglade arbetsuppgifter traditionellt betraktats som ett kall där arbetet inte alltid har följts av ekonomisk ersättning. Bland annat var många av dagens offentligt anställda kvinnor inom omsorgs- och utbildningsverksamheter tidigare hemmafruar (se Axelsson, 1992) som utförde uppgifterna utan löneersättning.

Trots att de uppgifter som kvinnorna tidigare utförde mer eller mindre gratis i hemmet i stor utsträckning har införts i kommunala organisationer idag betraktas inte dessa uppgifter alltid som arbete. Istället tenderar traditionella könsroller att präglade handlingsmönster och organisationsstruktur i kommunala organisationer än idag, exempelvis hur dessa uppgifter definieras och värderas i det pågående arbetet (se Baron, 1991). Speciellt gäller detta omsorgs- och utbildningsverksamheternas emotionella aktiviteter och kvaliteter. Dessa aktiviteter tenderas att osynliggöras för högre ledningsnivåer, uppgifterna ”brukar av de flesta inte uppfattas som ett arbete” (SOU 2005:66 sid. 296).

Eftersom det finns många skillnader mellan omsorgs- och utbildningsverksamheternas och tekniska verksamheternas karaktär är en del av de begrepp som har tolkningsföreträde i kommunala organisationer idag inte heller helt och hållet användbara i omsorgs- och utbildningsverksamheter enligt den ursprungliga idén som utvecklades av män med erfarenhet av mer produktiv verksamhet (se Westerberg, 1997). Exempelvis vilar organisationers ledningssystem mer eller mindre på ett instrumentellt antagande om att uppgifter är möjliga att planera för, avgränsa, fastställa och mäta. Även om det inte helt och hållet går att placera omsorgs- och utbildningsverksamheter i ett reproduktivt respektive tekniska verksamheter i ett produktivt fack är en väsentlig skiljelinje mellan kategorierna att tekniska uppgifter är mer mätbara, synliga och avgränsbara än omsorgs- och utbildningsverksamheter. Som

ett exempel är det möjligt att såväl planera för och se ett mätbart resultat av tillverkning av vägar, broar och hus. Om ekonomiska resurser minskar är det också möjligt att avgränsa uppgifterna genom att ändra planeringen och tillverka mindre. Vid vilken tidpunkt en brand ska släckas är det däremot svårare att planera för. Det är dock möjligt att i efterhand fastställa vem som har släckt branden och när och hur det gjordes.

I omsorgs- och utbildningsverksamheter är det emellertid svårare att synliggöra exakt vem som exempelvis har tröstat ett barn eller lugnat en äldre dam som är orolig på ett äldreboende. Det är dessutom svårt att alltid ange vid vilken tidpunkt dessa aktiviteter skedde. Det är som Rolf Gustafsson uttrycker det när han beskriver problem med lönesättning av dessa arbeten "... nära nog omöjligt att fastställa exakt vem, när och hur arbetsförmåga läggs in i en människas kropp och personlighet" (Gustafsson, 2000:191).

Det tycks således finnas en skillnad mellan tekniska och omsorgs- och utbildningsverksamheters karaktär som får följder för aktörers möjligheter att förhålla sig till organisationens mer instrumentella värden. För föreliggande studie är det dessutom intressant att aktörer på olika organisatoriska nivåer förhåller sig till organisationens instrumentella värden och de värden som styr omsorgs- och utbildningsverksamheter på olika sätt. Det finns ett flertal studier som noterar en motsättning mellan den operativa personalen i omsorgs- och utbildningsverksamheter och administrativ personal eller högre ledningsnivåer (se exempelvis Waerness, 1996; Ve, 1994). Dessa studier beskriver att organisationens nivåer har olika uppfattningar om vad som är rationellt beteende. Medan personal i omsorgs- och utbildningsverksamheter i sitt arbete styrs av behov och händelser i den givna situationen, s.k. omsorgsrationalitet, vägleds administrativ personal och aktörer på högre ledningsnivåer av den instrumentella organisationens rationalitet.¹⁹ Bland annat kan detta innebära att högre ledningsnivåer kan tycka att personal i den operativa verksamheten arbetar på fel sätt eftersom de utför mer än de får betalt för medan personalen i den operativa verksamheten som ser hela situationen och barnets eller patientens behov har svårt att avgränsa arbetsuppgifterna (se Waerness, 1996).

I denna studie är den lägsta organisatoriska nivån som studeras den enhetscheferna befinner sig på. Som vi kommer att se när fallstudierna presenteras i kapitel fem finns det även en skillnad mellan vad enhetscheferna och den strategiska ledningen ser som ett rationellt beteende. I likhet med ovan förda resonemang tenderar högre ledningsnivåer, som strategisk ledning, att se på ekonomiska rationaliseringar och deras konsekvenser på ett mer instrumentellt sätt än enhetscheferna. Om vi lånar ett begrepp från Lillemor

¹⁹ Rationaliteterna kan nämnas med olika namn. Exempelvis kan omsorgs- och utbildningsverksamheternas rationalitet benämnas omsorgsrationalitet och ansvarsrationalitet. Organisationens dominerade rationalitet kan benämnas som teknisk-ekonomisk rationalitet, teknisk rationalitet, teknisk begränsad rationalitet eller instrumentell rationalitet.

Westerberg (1997) måste även enhetscheferna till viss del förhålla sig till *dubbla rationaliteter*, såväl till en omsorgsrationalitet som styr den operativa personalen som till organisationens mer instrumentella rationalitet. Vad detta innebär mer konkret återkommer jag till senare i avsnittet.

Föreliggande studie jämför emellertid även omsorgs- och utbildningsverksamheter med tekniska verksamheter. Även om högre ledningsnivåer i omsorgs- och utbildningsverksamheter i mångt och mycket styrs av en instrumentell rationalitet finns det en skillnad mellan kategorierna avseende hur högre ledningsnivåer förhåller sig till ekonomi och begrepp som att planera för, avgränsa, fastställa och mäta. Högre ledningsnivåer i omsorgs- och utbildningsverksamheter är också, till viss del, påverkade av omsorgs- och utbildningsverksamheternas dubbla rationaliteter. Exempelvis betraktar högre ledningsnivåer inom tekniska verksamheter budgeten som flexibel i förhållande till de uppgifter som ska utföras i den operativa verksamheten. Detta eftersom det i dessa verksamheter är möjligt att effektivisera genom att prioritera bland uppgifter. Varje del har ett pris och kan också många gånger tas bort. I omsorgs- och utbildningsverksamheter är det svårare att avgränsa uppgifterna och sätta pris på enskilda delar, allt hänger ihop i en helhet (Westerberg, 1997). Istället för att högre ledningsnivåer, som i tekniska verksamheter, relaterar uppgifter till ekonomisk ersättning och också prioriterar bland uppgifter när ersättningen minskar innebär ekonomiska nedskärningar i omsorgs- och utbildningsverksamheter i allmänhet att personalen reduceras och inte att arbetsuppgifterna minskar (se Rombach, 2002).²⁰ Konsekvensen blir att aktörerna i omsorgs- och utbildningsverksamheter till skillnad från aktörer i tekniska verksamheter tenderar att se ekonomisk ersättning som ett bidrag, en ekonomisk ram, som personalen måste hålla sig inom, mer eller mindre oberoende av vilka uppgifter som ska utföras (se Westerberg, 1997).

Det ter sig således som att aktörer på alla organisatoriska nivåer måste förhålla sig till dubbla rationaliteter i omsorgs- och utbildningsverksamheter, dock på olika sätt. Exempelvis har enhetschefer en utmanande situation när de många gånger ska reducera kostnader samtidigt som de ska öka produktivitet och kvaliteten i verksamheten (Härenstam med flera, 1999). Ju närmare en person är den omvårdande situationen desto mer ser och förstår den dock vilka behov som finns där. I många avseenden får också den operativa personalen slutligen ta ansvar för de dubbla rationaliteternas följder, exempelvis får en reducerad personalstyrka i den operativa verksamheten möta samma behov i verksamheterna (se Rasmussen, 2004).

I syfte att öka synligheten i den instrumentellt betonade organisationen kan det ifrågasättas om det är möjligt i omsorgs- och utbildningsverksamheter att i högre utsträckning avgränsa enskilda uppgifter och sätta pris på dem.

²⁰ Eftersom personalmängden är direkt relaterad till den människovårdande kvaliteten leder detta emellertid inte till att verksamheten effektiviseras (Ohlson & Rombach, 1998).

Exempelvis finns det indikation på att personal i dessa verksamheter är miss-tänksamma mot att betrakta arbetet i förhållande till ekonomi (se Westerber, 1992). Ett tydligt exempel på detta kan ses i en undersökning av hur lokala fackliga sektorer inom Kommunal arbetade med att utveckla nya individuella lönesättningsystem (istället för tydliga löneklasser och lönegrader) på 1990- talet (Fürst, 1997). I denna studie framgår att aktörer i kvinno-dominerad omsorgsverksamhet ansåg att det var fel att sätta pris på enskilda uppgifter och ge lönetillägg för ansvar för arbetsuppgifter som låg utanför själva omsorgsarbetet. Exempelvis berättar en facklig företrädare i studien:

”Smutstillägg hade de ju – har du hört talas om skit- och kräkstillägg? De hade klätter- och höjdtillägg och tillägg för olika storlek på traktorer, med och utan påhäng. Vi har små smala gubbar att lyfta, tjocka tanter och mellan-tjocka och feta gubbar. Tänk om vi skulle ha betalt efter dom ... det är ju löjligt” (facklig företrädare i Fürst, 1997:338).

Som Gunilla Fürst noterar vill kvinnorna som arbetar i verksamheterna och deras fackliga företrädare lyfta fram och uppvärdera själva omsorgsarbetet istället för att ökad lön ska innebära fler uppgifter som inte har med själva vårdarbetet att göra. Att belöna uppgifter som ligger utanför själva omsorgs-arbetet upplevdes osynliggöra och nedvärdera omsorgens arbete med män-niskor. Som vi har sett i detta avsnitt är det inte heller möjligt att dela upp och sätta pris på alla uppgifter i omsorgs- och utbildningsverksamheter, speciellt de emotionella bitarna är svåra att avgränsa och synliggöra på detta sätt. Att öka arbetsdelning ytterligare och tydligt sätta pris på varje del skulle snarare resultera i att den emotionella omsorgen blev än mer osynlig samtidigt som den manligt instrumentella prägeln på organisationen blev förstärkt (se Jo-hansson, 1997). En *ofrivillig* konsekvens av personalens misstänksamhet mot att synliggöra uppgifter i förhållande till ekonomi i en organisatorisk kontext där ekonomi, mätbarhet och rationalisering allt mer betonas kan emellertid vara att nya uppgifter relativt osynligt kan lyftas in i verksamhe-terna, exempelvis administrativa uppgifter som decentraliseras i organisatio-nen. När inte dessa uppgifter är tydligt definierade och prissatta kan det vara svårt för enhetschefer och deras personal att synliggöra arbetsmängden till högre ledningsnivåer. Kvalifikationer, färdigheter, händelser och aktiviteter som inte synliggörs för högre ledningsnivåer gör också att arbetet ser lättare ut än det egentligen är (se Kinnunen, 1997). Följden kan vara att verksamhe-ternas status, värdering av uppgifter och de resurser som tilldelas verksamhe-terna påverkas på ett negativt sätt även i det fortsatta ledningsarbetet.

I detta avsnitt har vi sammanfattningsvis sett att de verksamheter som as-socieras med kvinnlighet har en underordnad ställning i förhållande till de

verksamheter som associeras med manlighet. Bland annat har jag beskrivit att chefer i kvinnodominerade verksamheter har svårare att påverka beslut än chefer i mansdominerade verksamheter. Genusmärkningen av dessa verksamheter skapas med genusordningen och historiska förhållanden i den specifika organisationen som referensram. I den här studien har den kommunala organisationens struktur skapats utifrån traditionella könsroller där de uppgifter som associeras med kvinnor har en otydlig relation till ekonomisk ersättning samtidigt som ledningssystem är skapade utifrån teknisk verksamhet som i högre grad är möjlig att dela upp och prissätta. Det som förefaller vara neutrala ledningssystem och organisationsstrukturer i kommunala organisationer idag tycks således ha kön- och verksamhetspecifika konsekvenser på grund av att behov i omsorgs- och utbildningsverksamheter och deras karaktär inte synliggörs och värderas (jfr Acker, 1990; Acker, 1992a).

Alla aktörer, såväl inom omsorgs- och utbildningsverksamheter som inom tekniska verksamheter, skapar och reproducerar dock denna ordning. Istället för att försöka förändra och påverka missförhållandena tenderar aktörerna att anpassa sitt beteende till den ordning de känner till och är vana med (Lindgren, 1999). Paradoxalt tycks detta också innebära att de motståndsstrategier som ses i organisationerna underbygger den dominerande instrumentella rationaliteten istället för att bryta den (se Vabö, 2005). Exempelvis kan personalens misstänksamhet i omsorgs- och utbildningsverksamheter mot att relatera uppgifter till ekonomi tolkas som ett motstånd mot den instrumentella ordningen. Samtidigt betraktar emellertid högre ledningsnivåer i dessa verksamheter ekonomiska restriktioner mer som en ram som lägre organisatoriska nivåer måste förhålla sig till än som ersättning för specifika uppgifter, som i tekniska verksamheter. Konsekvensen av personalens motstånd mot den instrumentella ordningen i organisationen blir därför inte att ordningen bryts utan att ansvaret för att utföra alla uppgifter hamnar på lägre organisatoriska nivåer, mer eller mindre oberoende av vilka förutsättningar som finns där. Det kan också uttryckas som att personal på lägre organisatoriska nivåer får ansvaret men inte makten att påverka missförhållandena (jfr Ohlander, 1997). Som vi kommer att se i nästa avsnitt innebär också de organisationsförändringar som har skett i offentlig sektor att ansvaret för att hålla sig innanför budgetens ramar och se till att kvaliteten i verksamheterna är god i mångt och mycket har decentraliserats till enhetscheferna och deras personal samtidigt som den instrumentella rationaliteten i organisationerna har förstärkts genom fler standardiserade regler för arbetet.

Ledning av offentlig verksamhet

Kommunikation och samspel mellan politiker och tjänstemän, såsom enhetschefer, har inom kommuner traditionellt byggt på en idé om samarbete och samförstånd (se Montin, 2004). I det praktiska arbetet fanns det traditionellt inte alltid en tydlig skiljelinje mellan politik och utförande. Istället kunde politiskt förtroendevalda hantera såväl beslut som utförandet av många uppgifter (se Montin, 2006). Den klassiska idén om politiskt styre innebar att politiker skulle vara delaktiga och ta del av pågående aktiviteter i den operativa verksamheten (Jacobsson, 1991:54-55).

Sedan 1940- talet har antalet tjänstemän vuxit i kommunerna. Under de senaste decennierna har också en tydligare uppdelning mellan politikernas och tjänstemännens roller i de kommunala organisationerna skett (Montin, 2006). Denna utveckling har emellertid gått långsamt. Idén om samarbete och samförstånd mellan politik och utförande fanns kvar i kommunerna fram till början av 1980- talet (se exempelvis Montin, 2004; 2006). I början av 1980-talet var den kommunala organisationen ofta sektorsindeldad, vilket innebar att nämndpolitiker tillsammans med tjänstemännen engagerade sig i de frågor som berörde förvaltningssektorn (Hedlund, 1997). Detta innebar också att nämndpolitiker och tjänstemän, såsom förvaltnings- och enhetschefer, tillsammans kunde argumentera för verksamhetens behov (jfr Rombach, 1986:36-38).

Utifrån ett arbetsmiljöperspektiv (se tabell 1:1) var fördelen med idén om det samförstånd som rådde mellan politiker och tjänstemän fram till cirka 1980-talet att problembilder kontinuerligt synliggjordes för dem som fattade besluten. En nackdel med denna ledningsform var att tjänstemän fick makt att definiera problem och styra över resurser, vilket ansågs försämra den kommunala demokratin och möjligheterna för politiker att styra verksamheten. Den starka relationen mellan nämndpolitiker och cheftjänstemän uppfattades kunna försvaga kommunfullmäktiges makt att styra kommunens utveckling (Hedlund, 1997). Istället uppfattades cheftjänstemän tillsammans med nämnder inneha den reella makten. Vid denna tidpunkt började det talas om ett tjänstemannavälde. Därtill satte kommunernas växande förvaltningsorganisation gränser för den samverkande ledningsformen. Med den stora organisationen tappade politikerna kontroll över verksamheterna och istället för att styra dem upplevdes de vara förvaltningarnas fångar (Fernler, 2002). Svårigheten att styra verksamheterna torde även ha ökat med att antalet förtroendeuppdrag minskat i kommunerna från cirka 200 000 år 1951 till 48 000 år 1995 samtidigt som antal kommuninvånare som skulle ges kommunal service ökade (se Gustafsson, 1999:131-132).

Den ”nya” byråkratin

Sedan slutet av 1980- talet har kommunernas ledningsarbete reformerats på ett typiskt sätt.²¹ Organisationslitteraturen beskriver många bakomliggande orsaker till förändringarna. En orsak har jag redan nämnt: samtalet på den offentliga arenan gick ut på att det fanns ett behov av ökad styrbarhet för kommunens strategiska ledning, speciellt för politikerna. Istället för ledning som innehöll samverkan mellan politiker och tjänstemän har styrmodeller som baserar sig på förbestämda och standardiserade instrument allt mer lyfts in i kommunerna, exempelvis styrning via budget och andra nyckeltal. Detta för att den strategiska ledningens möjligheter att kontrollera den allt mer komplexa kommunala organisationen skulle förbättras (Fernler, 2002).²²

Som motiv för den förändrade styrningen i offentlig verksamhet anfördes det även effektivitetsargument. Det fanns en önskan om att förändringarna skulle medföra mer service för mindre pengar (Forsell & Jansson, 2000). Många menar att detta argument har kommit att bli viktigare med tiden (se exempelvis Gustafsson, 1999). Detta syfte kompletterades också med en önskan om minskad byråkrati och ökad flexibilitet (Blomqvist & Rothstein, 2000; Hood, 1991; Hoggett, 1996). Tanken var att antalet hierarkiska nivåer skulle minska inom organisationerna. Istället för att lägga pengar på chefer och administration skulle pengarna gå till kärnverksamheten. Det fanns en idé om ledning baserad på tillit, coaching och samarbete mellan chefer och deras personal istället för den Weberianska hierarkiska modellen med detaljerade regler och anvisningar som beslutats av högre ledningsnivåer.

När nya styrmodeller beskrivs i organisationslitteraturen kan man ibland få ett intryck av att idéer kring styrning har implementerats i den offentliga sektorn utan hinder och motstånd. Karin Fernler (1996; se också 2002) beskriver emellertid i en studie av tre kommuner att nya styrmodellers, som beställar- utförarmodellen, genomslagskraft varierade. Enligt studien kände vissa politiska grupperingar misstro mot att nya styrmodeller skulle leda till bättre styrmöjligheter. Medan kommunalpolitiker på central nivå var positiva till nya styrmodeller (modellerna upplevdes ge dem ökade styrmöjligheter) menade politiker på nämndnivå att modeller som separerade ansvaret för beställning och det praktiska utförandet reducerade deras möjlighet att förstå

²¹ Motsvarande förändringar som har skett i de svenska kommunala organisationerna har även skett i andra länder – exempelvis i Storbritannien och Australien - och brukar sammanfattas under begreppet New Public Management, NPM (se exempelvis Forsell & Jansson, 2000; Almqvist, 2006; Ferlie med flera, 1996; Hood, 1991 som diskuterar NPM mer ingående).

²² De nya styrmodellerna antogs kunna erbjuda ett universellt kontrollsystem oberoende av verksamheter och aktiviteter (se Bejerot & Hassebladh, 2003; Hood, 1991; Hoggett, 1996; jfr Jepperson & Meyer, 1991). I likhet med andra administrativa ledningssystem fanns det en tilltro till att de nya styrmodellerna skulle möjliggöra kontroll och förutsägelse av aktörers handlingar samtidigt som de flexibelt skulle fånga upp reella aktiviteter (jfr Thompson 1971; 2003).

händelser i den operativa verksamheten (jfr Blomquist, 1996; 2002). I den kommun som hade politiker med tid att ägna sig åt den operativa verksamheten sade aktörerna också nej till att implementera modellen.²³ Eftersom politikerna i denna kommun fick ta del av det som hände i verksamheterna hade de, enligt Fernler, inte lika stort behov av generella modeller som beställarförare. När politiker tog del av lägre organisatoriska nivåers erfarenheter av modellen upplevdes också de förklaringar som den kunde förmedla om vad som händer i den operativa verksamheten vara snäva och förenklade. I den kommun som anpassade sig till den generella organisationsmodellen var många i kommunledningen och nämnderna fritidspolitiker som saknade möjligheter att engagerade sig i de operativa verksamheterna. Detta innebar att de upplevde att modellen gav dem ökade styrmöjligheter och förståelse för vad som hände i verksamheterna.

Av Fernlers studie att döma är det inte bara storleken på organisationer som avgör behovet av standardiserade modeller utan även om den strategiska ledningen saknar kommunikation och samspel med aktörer i den operativa verksamheten. När den strategiska ledningen saknar kommunikation och samspel med lägre organisatoriska nivåer erbjuder generella modeller med förbestämda standardiserade uppföljningsrutiner möjligheter att få förklaringar av vad som händer i den operativa verksamheten. De får som Fernler pekar på möjlighet att agera på distans. Man kan också tänka sig en omvänd förklaring till generella modellers genomslagskraft i kommuner. Som jag noterade i avsnittet *Koordineringsarbetets förutsättningar* ger aktörers tillgång till kommunikation och samspel mellan organisatoriska nivåer möjligheter att påverka beslutsprocessen. När aktörer på lägre organisatoriska nivåer har tillgång till förutsättningar för kommunikation med den strategiska ledningen ökar således deras möjlighet att påverka och justera förändringskraven.

Oberoende om det är behov i organisationer eller lägre organisatoriska nivåers möjlighet att ta del av de maktstrukturer som styr förändringsprocessen beskriver Fernlers studie ett intressant förhållande för föreliggande undersökning. När det saknas kommunikation mellan strategisk och operativ verksamhet (i kommuner kommunikation mellan politik och operativ verksamhet) tycks modeller som bygger på förbestämda standardiserade uppföljningsrutiner öka. Detta för att den strategiska ledningens behov av förklaringar av vad som händer i den operativa verksamheten ökar när de inte har tillgång till kommunikation med lägre organisatoriska nivåer samtidigt som förändringskraven har möjlighet att utvecklas relativt oberoende av aktörers erfarenheter i den operativa verksamheten. En paradoxal konsekvens av att det saknas förutsättningar för kommunikation och samspel mellan organisa-

²³ Karin Fernler undersökte tre kommuner. En kommun hade utvecklat en egen organisationsmodell, en kommun hade anpassat sig till generella organisationsmodeller och i en sade politiker nej till beställarförarmodellen.

toriska nivåer tycks således vara att dessa förutsättningar reduceras ytterligare.

Huruvida förändringsprocessen har utvecklats på olika sätt i olika typer av kommunala verksamheter (och inte bara mellan olika kommuner) beroende av förutsättningar för kommunikation mellan organisatoriska nivåer har, mig veterligen, inte diskuterats i tidigare forskning. Som jag tidigare har noterat finns det indikation på att kommunikation och samspel mellan organisatoriska nivåer inte har varit lika utvecklad i kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet som i teknisk verksamhet.²⁴ Eftersom omsorgs- och utbildningsverksamheter kan sakna möjligheter att påverka och justera förändringskraven när de inte har tillgång till viktiga beslutsarenor är det följaktligen inte orimligt att anta att nya styrmodeller har haft mer genomslag i dessa verksamheter. Jag återkommer i nästa avsnitt till grupperns möten med förändringar. Som vi ska se möter och hanterar kvinnodominerade och mansdominerade arbetsgrupper förändringar på olika sätt.

Även om förändringars genomslag och konsekvenser kan skilja sig i olika organisatoriska sammanhang tycks idén om hur offentlig verksamhet ska styras ha reformerats. Inom kommunala organisationer finns idag en dominerande idé att politiker ska ange mål och därefter utvärdera uppfyllningsgraden genom efterkontroller (Montin, 2006). Idealet är tydliga och separerade roller för politiker och tjänstemän (Montin, 2004).²⁵ Tanken är att politikerna ska ange vad som ska utföras inom en kommun, men inte bestämma vilka arbetsmetoder som ska användas. Genom att politikerna anger mål samtidigt som det lämnas öppet för tjänstemännen att bestämma arbetsmetoder anses såväl kravet på ökad styrbarhet som kravet på minskad byråkratisk styrning tillmötesgå. Med den nya kommunallagen 1991 fick kommunerna också nya möjligheter att delegera ansvar inom kommunerna (Montin, 2004). Idag kan fullmäktige delegera till kommunstyrelse och facknämnderna. Därtill kan nämnderna delegera till sin förvaltning och anställda. Som jag tidigare har nämnt i detta kapitel har det i praktiken också utvecklats små organisationer inom kommunen som självständigt ansvarar för verksamheten och budgetresultat (jfr Jacobsson, 2002; Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Dessa små organisationer, resultatenheter, ansvarar de kommunala enhetscheferna för.

²⁴ För närmare beskrivning av tillgång till beslutsprocessen se kapitel fyra.

²⁵ Det har, som Stig Montin (2004) påpekar, framförts kritik kring rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Exempelvis framkommer det kritik mot den separerade ledningen (se SOU 1996:169 sid. 138). Bland annat betonas att förtroendevalda politiker anses ta för liten del av det som händer i verksamheterna. Montin (2004) menar dock att separeringen mellan politik och tjänstemän i verksamheterna har fortsatt. Som Montin uttrycker det betyder detta att "ett dualistiskt förhållningssätt mellan politik och förvaltning tenderar att ersätta den historiskt starka traditionen av integrerat förhållningssätt" (Montin, 2004:19). Montin (2006) menar också att trots de förändringar som har skett har inte fullmäktige i kommunala organisationer fått mer makt. "Fullmäktiges roll framstår som lika svag i början av 2000-talet som under tidigare perioder" (Montin 2006: 9).

En konsekvens av förändringarna i kommunerna är att beslutsprocessen har centraliserats och standardiserats samtidigt som ansvaret för att utföra uppgifter har decentraliserats (se Larsson, 2004; jfr Larsson, 2000).²⁶ Följden av denna utveckling är att enhetscheferns möjlighet att påverka det strategiska beslutsfattandet har minskat samtidigt som deras operativa ansvar har ökat. Idag får många gånger enhetscheferna ta det ansvar som politiker tog tidigare: att balansera behov och resurser för olika grupper av medborgare (se Montin, 2004). Eftersom beslutsprocessen har centraliserats kan emellertid enhetscheferna sakna befogenheter. Tjänstemän, som enhetschefer och deras personal, får ansvara för att organisera verksamheten och göra nödvändiga prioriteringar, men utan att kunna påverka resurserna och resultatkrav som fastställts på högre ledningsnivåer (Larsson, 2004).

Det finns också studier som beskriver att arbetsbelastningen för tjänstemän i offentlig sektor har ökat i samband med förändrad styrning och budgetnedskärningar. Exempelvis har enhetschefer fått ansvar för fler anställda i samband med att hierarkiska nivåer samt antal enheter har minskat i kommunala organisationer (se exempelvis Hagström, 2003; Ohlsson & Rombach, 1998).²⁷ Därtill har enhetschefernas administrativa arbete öka samtidigt som den administrativa personalen ofta har minskat (Ohlsson & Rombach, 1998; Rombach, 1997). De uppgifter som tidigare utfördes av administrativ stödpersonal har många gånger placerats på enhetscheferna och deras personal (se Rombach 1997).²⁸ I takt med dessa förändringar tycks innebörden av enhetschefsrollen ha ändrats. Istället för att fungera som arbetsledare för personalen och operativt verksamhetsansvarig har enhetschefsrollen allt mer fyllts av administrativa uppgifter (se exempelvis Hagström, 2003).

Huruvida dessa förändringar av det kommunala ledningsarbetet är i linje med det post-byråkratiskt ideal som presenterades i avsnittet *Ledningens koordineringsarbete* kan ifrågasättas. När möjligheten att interagera i praktiken tycks ha försvunnit - på grund av ett minskat samarbete mellan politiker och tjänstemän samt att enhetschefer ansvarar för allt större områden - är frågan om förutsättningarna för post-byråkratisk ledning egentligen snarare har försvunnit. Det kan vara svårt att styra genom tillit, coachning och samarbete om det saknas tid och förutsättningar för att besöka arbetslagen och möjligheter att kommunicera med överordnade chefsnivåer. Istället för att styra med tillit byggt på kommunikation tycks offentlig beslutsordning fort-

²⁶ Tor Larsson (2004) diskuterar även att makten över beslutsprocessen egentligen har centraliserats till statlig nivå.

²⁷ Herbert Simon (1997) pekar på ett inbyggt dilemma för koordinering i organisationer. Om antalet anställda minskar ökar antalet hierarkiska nivåer inom en organisation. Enligt Simon har chefer svårare att kontrollera och stödja verksamheten ju fler anställda denna ansvarar för. Samtidigt innebär fler hierarkiska nivåer att cheferna kommer längre ifrån verksamheten och får därmed svårt att se vad som händer och att stödja den operativa personalen. I den kommunala organisationen tycks dilemmat ha tagit formen med färre hierarkiska nivåer och ökat antal anställda per enhetschef.

²⁸ Jfr Westerberg (2004) som finner liknande utveckling i polisorganisationer.

farande till stor del förlita sig på intern kontroll via opersonliga mätsystem (se exempelvis Bejerot & Hasselbladh, 2003, Larsson, 2004). Antal regler har ökat och det har uppstått ett nytt styrande regel-landskap (Hasselbladh & Bejerot, 2007:181; Ahrne & Brunsson, 2004; Hoggett, 1996). Den post-byråkratiska styrningen tycks vara ett ideal som knappast har införlivats i praktiken (jfr Alvesson, 1997; Fenton & Pettigrew, 2000).

Snarare än att betrakta byråkratiska och post-byråkratiska organisationer som varandras motsatser tycks båda formerna finnas i alla organisationer. Exempelvis beskriver en empirisk studie av 90 arbetsplatser att det inte finns någon egentlig skillnad mellan en byråkratisk och post-byråkratisk organisation (Bolin & Härenstam, 2008). Tvärtom visar studien att majoriteten av undersökta arbetsplatser hade såväl post-byråkratiska som byråkratiska drag. Den byråkratiska organisationen finns således kvar, men till viss del i nya kombinationer (jfr Ahrne & Papakostas, 2002). Det har uppstått en ny byråkrati som å ena sidan innebär fler centraliserade beslut och regler enligt en hierarkisk beslutsmodell. Å andra sidan lämnar den i en post-byråkratisk anda öppet till individer att bedöma hur uppgifter ska utföras genom ett kommunikativt decentraliserat ansvar. Denna nya byråkratiska modell skiljer sig från det Weberianska idealet på olika sätt. För det första innebär dagens byråkrati att det är mål och ramar som anges istället för detaljerade regler och anvisningar. Denna byråkrati uttrycks inte heller alltid i form av regler utan anvisningarna kan finnas inlemmad i planer, policydokument och strategier. Formen är emellertid inte mindre styrande. Snarare tycks mängden av styrdokument som syftar till att kontrollera och förutse människors agerande ha ökat (se Westerberg, 2004). För det andra förlitar sig ledningen mer på efterkontroll som exempelvis resultatanalys, mätning av effektivitet och produktivitet samt utvärdering (Montin, 2004).

En tredje skillnad mellan den nya byråkratin och den traditionellt Weberianska rör individers ansvar i organisationen. Samtidigt som den nya byråkratin i större utsträckning än tidigare kontrollerar och förutser människors agerande saknas specificerande regler för hur uppgifterna ska utföras samt vilka förutsättningar och resurser som ska finnas till hands. Tidigare reglerades många gånger även verksamhetens förutsättningar och arbetsmetoder, exempelvis i statliga författningssamlingar (Larsson, 2004). Idag decentraliseras ansvaret genom avreglering av sådana statliga detaljstyrande regler till kommun och sedan vidare till enskilda arbetsgrupper. Ett tydligt exempel på detta är skolan där ansvaret ”för att organisera och genomföra skolverksamheten skulle finnas hos kommunerna” (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995:14). Med denna förändring har byråkratiska regler som stabiliserar resursfördelning och verksamheternas organisering försvunnit (Larsson, 2004).²⁹ Istället betonas, med flexibilitet och individualitet som styrande

²⁹ Ett tydligt exempel på detta är också förskolan. Här reglerades tidigare personaltätheten och gruppstorleken på barn (se Bergqvist & Nyberg, 2001). Idag har förskolorna större utrymme

ideal, att individer eller arbetsgrupper själva har förmåga att lösa uppgifterna. Följaktligen får enhetschefer och deras personal idag ansvara för att nå verksamhetens mål, utan reglerade arbetsmetoder. Det sätt på vilket personalen ska utföra arbetet har härigenom blivit mindre byråkratiskt reglerat och därmed också mindre standardiserat. Ju mindre standardiserad en position och en uppgift är desto mer behöver de som ska utföra arbetet kommunicera om det som händer (Ahrne, 1994). Paradoxalt nog tycks förutsättningar för att föra denna typ av kommunikation ha minskat genom den separering som har växt fram i kommunala organisationer mellan organisatoriska nivåer.

Genusmärkta förändringar

Vi har ovan sett att den offentliga ledningen har förändrats. Hur påverkar förändrade organisationsstrukturer genusrelationerna? Byråkratins hierarkiska och arbetsdelade strukturer har av många betraktats som ett hinder för kvinnors status och utvecklingsmöjligheter i organisationer (se exempelvis Ferguson, 1984). Istället har en postbyråkratisk ledning med decentraliserade, flexibla och integrerande former ansetts skapa nya möjligheter (se exempelvis Fondas, 1997). Flera studier har dock pekat på att nya organisationsformer, som decentraliserade och integrerande, inte nödvändigtvis behöver innebära att organisationen blir mer jämställd (se exempelvis Acker, 1998; Abrahamsson, 2000). En direkt relation mellan graden av hierarki i en organisation och genusrelationerna tycks tvärtom vara svårt att finna i empiriska studier (Blomqvist, 2001).

Istället för att betrakta genusrelationerna som en konsekvens av organisationsstrukturen kan de, tillsammans med andra maktförhållanden, ses som inordnad i själva organisationen och dess förändringsprocesser. Trots att organisationen förändras är det således inte säkert att genusrelationerna struktureras om. Istället finns det tecken som tyder på att genusrelationerna kan dirigera förändringarna i en riktning som återställer genusordningen (se exempelvis Abrahamsson, 2000).³⁰ När förändringar ”hotar” att bryta den hierarkiska och segregerade ordning som människor distribuerar sitt agerande igenom mobiliserar såväl kvinnor som män ett motstånd mot förändringarna.³¹ Dessutom tycks inte alltid förändringar syfta till att minska hierarkier

att själva organisera detta. Även om reglering respektive avreglering av verksamheternas förutsättningar och arbetsmetoder varierar mellan verksamheter tycks det gemensamma för alla verksamheter vara att arbetsgrupper har fått mer inflytande över hur arbetet ska organiseras, men under bestämda budgetramar.

³⁰ Som jag beskrev i avsnitt *Kön, verksamhet, status och inflytande* gäller detta inte minst i sammanhang av stark segregering innan förändringarna tar plats, exempelvis kommunala organisationer.

³¹ Det finns studier som indikerar att män i högre grad än kvinnor motarbetar förändringar som syftar till att bryta kvinnors underordning (se Lindgren, 1999; Abrahamsson, 2000). Samtidigt finns det studier som indikerar att mäns ansenligare motstånd avtar när en ny inte-

och segregerade strukturer i organisationer. Exempelvis innebär de förändringar av offentlig ledning som jag beskrev i föregående avsnitt snarare att den manliga prägeln på den kommunala organisationen har ökat med de standardiserade och centraliserade beslutsprocesser som har betonats (Hedlund, 1997; Johansson, 1997). Detta för att det emotionella arbetet har blivit svårare att synliggöra och värdera (se avsnitt *Genusmärkta verksamheter*). I mångt och mycket tycks genusordningen vara svår att ändra på.

”Könsordningens kanske mest utmärkande drag är att den ständigt och på nya sätt visat sig vara förändringsresistent över tid. Trots åtskilliga och omvälvande samhällsförändringar återställer sig könsordningen på nytt, och därmed också könssegregeringen och den högre värderingen av manliga sysslor och platser” (Lindgren, 2001:118).

Snarare än att betrakta förändringar oberoende av genusordningen tycks förändringskrav distribueras genom organisationens genusrelationer. Det betyder bland annat att förändringarnas praktiska konsekvenser delvis kan se olika ut mellan arbetsgrupper och organisationer, trots att förändringskraven kan vara desamma. Exempelvis finns det forskning som beskriver att mansdominerade arbetsgrupper, till skillnad från kvinnodominerade arbetsgrupper, ges tillåtelse att påverka förändringskraven och får tid att justera dem efter behov i verksamheterna (se Acker & Van Houten, 1992). Som vi såg i avsnittet *Genusmärkta verksamheter* indikerar också forskning att manliga aktörer i mansdominerade verksamheter mer aktivt ifrågasätter förändringar som nedskärningar än kvinnliga aktörer i kvinnodominerade verksamheter som istället arbetar mer (se Worts med flera, 2007; Waldenström, 2007).

En följd av att mansdominerade arbetsgrupper har möjligheter att justera förändringskrav kan bland annat vara att negativa konsekvenser i verksamheterna reduceras. De mest radikala konsekvenser som vi såg i föregående avsnitt tycks inte heller ha implementerats i mansdominerade verksamheter på samma sätt som i kvinnodominerade verksamheter (Abrahamsson, 2003). Exempelvis visar en studie som undersökte ledningsstrategier och arbetsvillkor på 72 arbetsplatser att förändringar av arbetsorganisationen ökar ojämlikheter mellan verksamheter (Härenstam med flera, 2005). I såväl verksamheter med hög andel personal med annan etnisk bakgrund än svensk som verksamheter med hög andel kvinnor hade arbetsvillkoren påverkats mer

grad organisationsform har tagit form (Johansson, 1998). Andra studier indikerar att även kvinnor i kvinnodominerade grupper aktivt motarbetar förändringar som syftar till att luckra upp genusordningens hierarkiska och segregerade gränser (Greene med flera, 2002). De förhållanden som återkommer i samtliga studier är att såväl män som kvinnor kan motarbeta förändringar som hotar den ordning som de är vana vid och känner sig trygga med.

negativt än i mansdominerade verksamheter såsom konsultverksamhet och IT. Den mest negativa utvecklingen av arbetsvillkoren var enligt studien i människovårdande kvinnodominerade verksamheter. Här hade bland annat arbetsmängden i den operativa verksamheten ökat som följd av ekonomiska nedskärningar samtidigt som cheferna var överbelastade och saknade befogenheter och resurser för att lösa problemen. En viktig slutsats som Annika Härenstam med flera pekar på är att det kan vara svårt att såväl undersöka som att tala om förändringar och deras konsekvenser för arbetsvillkoren i generella termer. Det finns betydande skillnader mellan verksamheter som gör att ledningsstrategier praktiseras på olika sätt, exempelvis såg vi i avsnittet *Genusmärkta verksamheter* att såväl kön som om det handlar om varor eller människovårdande tjänster har betydelse för hur ledningsarbetet praktiseras.

Sammanfattande teoretisk diskussion

Innan vi övergår till studiens empiriska delar vill jag uppdatera den bild som har utmynnat från den teoretiska beskrivningen. Som jag har redogjort för i den teoretiska genomgången består en organisation av olika rum, positioner och nivåer. Fokus i denna studie är enhetschefernas arbete och deras samverkan med både de operativa och strategiska nivåerna. Eftersom den nivå som enhetscheferna befinner sig på möter såväl den strategiska som operativa nivån har de en central funktion för koordineringsarbetet i organisationer. När enhetschefer saknar möjligheter att koordinera organisationens aktiviteter försvåras deras arbetssituation. Exempelvis kan de beslut som den strategiska ledningen tar vara svåra att förverkliga i den faktiska situationen.

Koordineringsarbetet i en organisation kan ske med hjälp av många olika instrument. Jag har lyft fram två stycken i denna studie: regler och kommunikation. Det finns både fördelar och nackdelar med de två koordineringsinstrumenten om de betraktas utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Samtidigt som regler skapar en tydlig ansvarsfördelning i en organisation tenderar de att minska ledningens flexibilitet inför reella händelser och aktiviteter. Kommunikation mellan organisatoriska nivåer effektiviserar och anpassar beslut samtidigt som instrumentet kan osynliggöra olika aspekter i organisationer. I en funktionell ledning kombineras de två instrumenten.

Ledningsarbetets praktiska metoder påverkas emellertid av samhällets maktstrukturer, såsom genusordningen. Den hierarki och arbetsdelning som från början organiserade det kommunala arbetet tycks inte heller vara enkel att ändra på. Kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheters och mansdominerade tekniska verksamheters förhållande till regler och kommunikation behöver därför inte ha samma innebörd och förutsättningar. Exem-

pelvis är den kommunala organisationens ledningssystem och struktur skapad utifrån manlig erfarenhet av mer produktiv verksamhet medan traditionellt kvinnliga uppgifter, som ofta har en mer emotionell karaktär, är svåra att avgränsa och har också traditionellt haft en otydlig relation till ekonomisk ersättning. I en organisatorisk kontext som utgår ifrån att uppgifter är möjliga att planera för, avgränsa, fastställa och mäta är uppgifter i omsorgs- och utbildningsverksamheter därför svåra att synliggöra och få värderade.

Hur arbetsorganisation och förändringar ter sig tycks också ha genusordningen som referensram. Istället för att genusordningens strukturerande kraft avtar när det sker förändringar i organisationer finns det tecken på att genusrelationer styr förändringarnas riktning och konsekvenser i det praktiska ledningsarbetet. Exempelvis finns det indikation på att den manliga prägeln på den kommunala organisationen har cementerats. De förändringar som den offentliga ledningen har genomgått med betonande standardiserade regler innebär att det människovårdande arbetet har än svårare att synliggöra uppgifter och få de värderade.

Nya ledningsformer som centraliserade beslut och decentraliserat ansvar tycks också kunna få olika innebörder i tekniska och omsorgs- och utbildningsverksamheter. Bland annat innebär decentraliserat ansvar en annan sak i verksamheter som har synliga uppgifter med en tydlig relation till ekonomisk ersättning än i en verksamhet där det är svårt att synliggöra de behov som finns. Jag ska illustrera vad jag menar. Om uppgifter är synliga och också har ett tydligt pris, som i tekniska verksamheter, är det svårare för den strategiska ledningen att decentralisera motstridiga krav såsom att ekonomiska nedskärningar kombineras med ökade krav på produktion. Istället är det rimligt att anta att ekonomiska nedskärningar många gånger kombineras med prioriteringar bland uppgifter. Allt mer centraliserade beslut och betonade ekonomiska instrument i kombination med decentraliserat ansvar till arbetsgrupper i en miljö där uppgifterna har en otydlig relation till ekonomisk ersättning kan emellertid innebära att motsättningar mellan krav och förutsättningar i verksamheterna kan figurera i det osynliga (jfr Bond, 1999). Exempelvis kan enhetschefer i omsorgs- och utbildningsverksamheter få ansvar för ekonomiska nedskärningar samtidigt som de uppgifter som ska utföras inte minskar. Trots att enhetscheferna i realiteten har svårt att påverka förutsättningarna legitimerar den decentraliserade organisationsstrukturen att ansvaret för missförhållanden i verksamheterna placeras på enhetschefer och deras anställda (jfr Ohlander, 1997).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att förhandsbestämda och standardiserade ledningsinstrument tycks ha fått allt större betydelse inom offentlig sektor. Med Jürgen Habermas (1985) terminologi skulle man kanske kunna tala om en kolonisering av den organisatoriska livsvärlden. Administrativa styrsystem har kommit att – till viss del - obemärkt sätta ramarna för tjänstemännens arbetsliv samtidigt som förutsättningarna för att skapa en ömsesidig förståelse mellan olika aktörer och nivåer har minskat. Som Nan-

cy Fraser (1985) pekar på tycks dock koloniseringen innehålla könsundertexter. Exempelvis påverkas, som vi har sett i den teoretiska beskrivningen, kvinnodominerade människovårdande arbeten på ett annat sätt än mansdominerade mer producerande arbeten av "koloniseringen". Det finns också, som vi såg i avsnittet *Genusmärkta förändringar*, indikation på att arbetsvillkoren i kvinnodominerade människovårdande verksamheter har påverkats mer negativt av förändringskraven än mansdominerad verksamhet. Bland annat tycks arbetsmängden i den operativa verksamheten ha ökat som följd av ekonomiska nedskärningar samtidigt som cheferna saknar möjlighet att påverka beslutsprocessen.

Att studera ledningsarbete genom att jämföra kvinnliga och manliga organisationsmiljöer kan synliggöra maktstrukturer som mer eller mindre tas för givna i de enskilda miljöerna. Jag har i denna undersökning studerat såväl kvinnliga som manliga chefer i både omsorgs- och utbildningsverksamheter och tekniska verksamheter. Vid det här laget har det också framgått att ledningsarbetets metoder och organisatoriska förutsättningar framför allt skiljer sig mellan de miljöer som associeras med kvinnlighet respektive manlighet. Genusordningen och traditionella könsroller påverkar arbetets organisering och handlingsmönster. Syftet med föreliggande studie har specificerats under forskningsprocessen och är som jag tidigare har nämnt att beskriva och i viss mån förklara hur ledning formas i kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet och mansdominerad teknisk verksamhet och hur den bidrar till att skapa och reproducera en genusordning i kommunala organisationer. Detta syfte kan brytas ner till följande frågeställningar:

- Hur kan samspelet mellan olika organisatoriska nivåer i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter beskrivas?
- Hur ser man på ledning i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter?
- Vilka förutsättningar för kommunikation mellan organisatoriska nivåer finns i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter?
- Hur kan ledningen i teknisk respektive omsorgs- och utbildningsverksamhet förstås i förhållande till genusordning i kommunala organisationer?

3. Forskningsprocessen och empiriska material

När jag blickar tillbaka på forskningsprocessen i denna studie skulle jag vilja beskriva den som stegvis explorativ (jfr Åberg, 2007:37). Som Derek Layder uttrycker det skulle forskningsprocessen kunna beskrivas som ”a zig-zagging back and forth between theoretical ideas, data collection and analysis” (Layder, 1998:77). Mitt initiala forskningsproblem uppstod när jag i en annan studie arbetade med analyser av arbetssituationen för personal i operativa kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter. Eftersom dessa analyser pekade på frånvarande och icke stöttande enhetschefer (se Larsson & Kankkunen, 2004) blev jag intresserad av att studera enhetscheferns arbetssituation och möjligheter i arbetet. Jag blev också intresserad av om det fanns skillnader som kunde relateras till chefers kön eller olika verksamheter. Den slutliga forskningsfrågan och mina metodologiska val har såväl utvidgats som specificerats utifrån den kunskap och de frågeställningar som forskningsprocessen kontinuerligt har producerat. Istället för att enbart fokusera på enhetscheferns arbetssituation och förutsättningar i sitt arbete har forskningsfrågan kommit att bli inriktad på aktörers samspel mellan både de operativa och strategiska nivåerna och hur ledningsarbetet ter sig i olika kommunala rum.

Även om forskningsfrågan har specificerats har min blick hela tiden varit inriktad på processer i kommunala organisationer och kring enhetscheferns arbete. För att kunna identifiera de pågående processerna valde jag att genomföra kvalitativa fallstudier. Kvalitativa fallstudier möjliggör att studera processernas komplexa sammanhang, att undersöka såväl individers erfarenheter som deras omgivande organisatoriska miljö. Jag har använt olika empiriska material, metodologiska tillvägagångssätt och teorier för att belysa processerna (jfr triangulering, se exempelvis Creswell, 1998:202). I följande kapitel beskriver jag tillvägagångssätt och mina empiriska material. Syftet är att ge läsaren inblick i forskningsprocessen och i de val jag har gjort.

Val av studieobjekt och empiriska material

I tidigare refererade studie om arbetssituationen för den operativa personalen i omsorgs- och utbildningsverksamheter ingick åtta kommuner i Södermanlands län. Jag har i avhandlingsstudien avgränsat mig till två av dessa kommuner. Två kommuner ger möjlighet att synliggöra eventuella skillnader mellan organisationerna. Däremot ansåg jag att studier av processer och komplexa sammanhang skulle bli alltför omfattande med mer än två kommuner. Framför allt har praktiska hänseenden styrt valet av de två kommunerna. Högre ledningspersonal i dessa kommuner var intresserade av att belysa enhetschefernas arbetssituation och förutsättningar.³²

Som jag tidigare har nämnt var jag redan i avhandlingsstudiens initiala skede intresserad av att inlemma såväl kvinnliga som manliga enhetschefer i olika typer av verksamheter i undersökningen. Bakgrunden till mitt intresse var den ökade sjukfrånvaron i slutet av 1990-talet i kvinnodominerad offentlig verksamhet (se exempelvis SOU 2002:5). Därtill var jag inspirerad av den forskning som debatterade om huruvida manliga och kvinnliga chefers agerande skiljer sig (se exempelvis Alvesson & Billing, 1997). Utifrån denna grund har såväl kvinnliga som manliga enhetschefer intervjuats inom både mansdominerad teknisk respektive kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet. Inom kategorin tekniska verksamheter ingår verksamheterna miljö, bygg, stadsbyggnad samt räddningstjänst. Kategorin omsorgs- och utbildningsverksamheter består av verksamheterna äldreboende, hemtjänst, förskola och grundskola. Jag återkommer lite längre fram till hur dessa kategorier har skapats.

Fall och dess gränser

Fallstudie är en undersökning av ett bestämt område som till exempel en person, en organisation eller ett fenomen (Yin, 1989). Anders Ivarsson Westerberg (2004) beskriver att det kan vara viktigt att skilja på fältstudier och fallstudier. Medan fältstudier ska betraktas som en metod som innebär att forskaren söker kunskap genom att vistas i den verklighet som undersöks är fallstudie enligt Westerberg ett sätt att begränsa sin studie och välja studieobjekt. De fall som väljs behöver enligt Westerberg inte heller sammanfalla med de formella organisationsgränserna. Istället kan ett fall väljas utifrån andra kriterier.

I den här undersökningen har jag studerat ledning i två kommuner, vilka består av en mängd olika verksamheter och aktörer med olika kön. Mitt be-

³² Eftersom intervjupersonerna är utlovade anonymitet och att inte kommun ska omnämnas kan jag inte specifikt gå in på urvalskriterier som exempelvis kommunstorlek.

stämnda undersökningsområde skulle enligt mina kriterier från början innehålla två kommunala organisationer som bestod av tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter samt såväl kvinnliga och manliga intervjupersoner. Antal fall och dess gränser är således inte helt givet, exempelvis kan såväl ledningsarbete i en kommun som i en enskild verksamhet betraktas som ett fall. Ulf Lundahl och Per-Hugo Skärvad (1999) pekar emellertid på att fallet kan begränsas successivt under forskningsprocessen genom att fokusera fallet utifrån problemställningen. När jag successivt har begränsat fallen menar jag att undersökningen idag består av två fall, teknisk respektive omsorgs- och utbildningsverksamhet. Dessa två fall löper över två kommuner och innehåller såväl kvinnliga som manliga aktörer. I avsnitt *Analys* beskriver jag fallens tillkomst mer utförligt.

Val av intervjupersoner

Valet av intervjuade enhetschefer har skett utifrån personallistor från de verksamheter som har studerats i respektive kommun.³³ Inom vissa förvaltningar har samtliga enhetschefer tillfrågats. I andra förvaltningar har det funnits många enhetschefer som ansvarar för samma verksamhet. Där har jag gjort ett slumpmässigt val utifrån personallistorna. Totalt har 44 intervjupersoner tillfrågats om att medverka i studien. En har avböjt med privata skäl som grund. Sammanlagt har 43 enhetschefer intervjuats.³⁴ Tabell 3:1 redogör för fördelning mellan kvinnor och män bland intervjuade enhetschefer (ec) i teknisk respektive omsorgs- och utbildningsverksamhet.³⁵ Det ska påpekas att den ojämna fördelningen mellan kvinnor och män per verksamhetskategori beror på den sneda könsfördelningen. I tekniska verksamheter arbetar en majoritet manliga enhetschefer medan det omvända förhållandet råder i omsorgs- och utbildningsverksamhet.

³³ Såväl tekniska som omsorgs- och utbildningsverksamheter ingår i båda kommunerna.

³⁴ På grund av organisationsförändring i anslutning till intervjutillfället är två andra linjens chefer med i kategorin enhetschefer.

³⁵ Inom teknisk verksamhet har intervjuade enhetschefer arbetat i studerad förvaltning mellan ett och nio år. Vid intervjutillfället är enhetscheferna mellan 33 och 64 år. Det är variation bland enhetscheferna gällande egna och sin personals utbildningsnivå. Vissa har högskoleutbildning medan andra har gymnasiekompetens. Inom omsorgs- och utbildningsverksamheter har intervjuade enhetschefer arbetat i studerad förvaltning mellan ett och tjugo år. Vid intervjutillfället är enhetscheferna mellan 40 och 63 år. Samtliga enhetschefer har högskoleutbildning. Det varierar om den operativa personalens utbildningsnivå är på gymnasienivå eller högskolenivå. (I fem fall saknas uppgift om hur länge intervjupersonerna har arbetat som enhetschef.)

Tabell 3:1 Fördelning mellan intervjuade kvinnliga och manliga enhetschefer per verksamhetskategori

	Teknisk	Omsorgs- och utbildning	Alla intervju-personer
Kvinnliga ec	5	16	21
Manliga ec	16	6	22
Totalt	21	22	43

Jag har också intervjuat aktörer på andra organisatoriska nivåer och delar än enhetscheferna: fyra politiker (nämndordförande, varav två även finns representerade i kommunstyrelsen), fyra förvaltningschefer (FC) samt tre representanter för fackliga organisationer (Kommunal, SKTF samt Lärarförbundet). Sammantaget har jag intervjuat 11 personer på andra organisatoriska nivåer och delar än enhetscheferna. Tabell 3:2 redogör för fördelning mellan kvinnor och män per intervjuad position.

Tabell 3:2 Fördelning mellan kvinnor och män per intervjuad position

	Politiker teknisk	Politiker omsorgs- och utbildning	FC teknisk	FC omsorg och utbildning	Fackliga	Alla intervju-personer
Kvinnor			1		2	3
Män	2	2	1	2	1	8
Totalt	2	2	2	2	3	11

Valet av dessa intervjupersoner har skett utifrån resultaten av intervjuerna med enhetscheferna. Ett kriterium var att dessa intervjupersoner på något sätt var ansvariga för beslut som påverkade de händelser som enhetscheferna hade berättat om under intervjuerna. Intervjupersonernas position var viktig för enhetschefernas erfarenheter och den figurerade på olika sätt i intervju-materialet från enhetscheferna.

Jag har emellertid inte intervjuat alla relevanta positioner som omnämns i intervjumaterialet med enhetschefer. Det är många nivåer, förvaltningar och resultatenheter med i studien, vilket innebär att antal möjliga positioner som på något sätt kunde vara relevanta att intervjuas blev ohanterligt. Istället har jag valt positioner på sådant sätt att alla typer av verksamheter är representerade i de uppföljande intervjuerna. Jag har försökt få såväl kvinnor som män representerade. Vid intervjutillfället fanns det emellertid inga kvinnliga nämndordföranden som representant för medverkande verksamheter. Därtill saknades kvinnliga förvaltningschefer i omsorgs- och utbildningsverksamheter.

Sammanlagt har jag således intervjuat 54 aktörer. Praktiska hänseenden har satt gränser för antal intervjuer. Men antal intervjuer har samtidigt inte varit ett förutbestämt faktum. Istället valde jag att ta en paus när de aspekter som berördes under intervjuerna inte tillförde något nytt samt att jag började förstå ledningens logik och sammanhang.³⁶ Jag har vid såväl intervjuerna med enhetscheferna som de uppföljande intervjuerna haft som avsikt att intervjuas fler aktörer eller på annat sätt återvända till fältet vid behov för analysen. Här kan nämnas att jag vid ett antal tillfällen efter avslutad intervjuperiod har haft kontakt genom mail och telefon för att samla in specifika uppgifter, exempelvis har jag ställt ytterligare frågor om hur ett beslut har gått till. Därtill har jag träffat såväl enskilda aktörer som grupper från olika kommunala nivåer vid ett antal tillfällen, exempelvis enhetschefer, ledningspersonal på förvaltningsnivå, nämndpolitiker samt politiker och tjänstemän på kommunstyrelsenivå och kommunalfullmäktigenivå. På dessa träffar har jag presenterat mina preliminära resultat. Förutom att jag har fått en möjlighet att ta del av reaktioner på resultaten – huruvida de känner igen sig – har jag haft tillfälle att ställa nya frågor.

Jag har även använt mig av dokument som till exempel verksamhetsbeskrivningar, organisationsplaner, årsberättelser, mötesprotokoll och konsekvensbeskrivningar för att förstå ledningsprocesserna i de olika verksamheterna. En del dokument har använts i syfte att skapa en övergripande förståelse av de kommunala organisationerna och deras aktiviteter. Andra dokument har samlats in i nära anslutning till intervjuerna. Under intervjuerna har jag frågat efter dokument som kan styrka intervjupersonernas berättelser om olika aktiviteter och beslut. Jag har även sökt allmänt bland kommunens dokument, exempelvis bland mötesprotokoll, i syfte att studera hur de aktiviteter som intervjupersonerna berättar om har hanterats.

³⁶ Dock har jag avgränsat studien på sådant sätt att jag inte intervjuar aktörer utanför kommunerna, exempelvis på statlig nivå. Det är möjligt att jag hade fått en djupare förståelse för hur omgivningens krav påverkar kommunens ledning om jag hade studerat dessa relationer mer ingående än vad jag har haft möjlighet till i denna studie. Den statliga styrningen av kommunen har emellertid till viss del studerats genom tidigare forskningsstudier.

Tillträde till fältet och anonymitet

Kontakten med aktörer i en organisation bör godkännas av den formella ledningen (jfr Franssén, 1997). I mitt fall fungerade tidigare refererade studie om arbetsmiljön för den operativa personalen som ”ett slags inträdesbiljett” (Repstad, 1993:29). Genom min medverkan i det större forskningsprojektet fick jag tillträde till valda kommunala organisationer och verksamheter. Innan jag kontaktade studiens intervjupersoner hade jag också kontakt med högre ledningspersonal i båda kommunerna. Jag presenterade studien och fick också tillgång till övergripande information om såväl kommunerna som de specifika verksamheterna, exempelvis hur verksamheterna var organiserade och vilka som arbetade där.

Valda enhetschefer informerades skriftligt om studien, såväl innan jag ringde för att boka intervju som i samband med intervjutillfället. I breven betonades att medverkan är frivillig och att konfidentialitet råder om vilka som deltar i undersökningen. Resultaten ska redovisas på sådant sätt som säkerställer anonymitet. Även i de uppföljande intervjuerna betonades anonymitet. För att skydda intervjupersonernas identitet benämns intervjuade aktörer som *han* i tekniska verksamheter respektive *hon* i omsorgs- och utbildningsverksamheter. Detta val grundar sig också på att studiens resultat framför allt pekar på skillnader mellan verksamhetstyperna och inte inom dem. Därtill har jag valt att inte utlämna kommunerna på annat sätt än att de ligger i Södermanland. Även detta val försvårar identifikation av intervjupersonerna.

Det finns alltid risk att aktörer som har kännedom om studien i medverkande kommuner känner igen varandra (jfr Franssén, 1997). Jag upplever dock att denna risk inte är överhängande i föreliggande studie eftersom resultatpresentationen lyfter fram ledningsprocesser och inte specifika händelser som kan härledas till en speciell individ.

Intervjumetod

Intervjumetoden är inspirerad av critical-incident tekniken.³⁷ Enligt den modifierade form av critical-incident tekniken som jag har använt får intervju-

³⁷Metoden har utvecklats av Fredrick Herzberg med flera (1993) i syfte att utforska faktorer som inverkar på arbetstagares arbetstillfredsställelse. Inom denna studie har det använts en modifierad version som har utvecklats av Bodil Eriksson och Tor Larsson (1974) i en studie av grundskollärare på 1970-talet. Författarna utförde också en kritisk granskning och föreslog modifieringar i syfte att öka teknikens användbarhet i arbetssociologiska studier som de provade i en senare studie (se Eriksson & Larsson, 1986).

personen själv bestämma vad som är viktigt i arbetet genom berättelser om "kritiska perioder". Efter inledande frågor om intervjupersonen och organisationen har momentet critical-incident påbörjats med att intervjupersonen fått en skriftlig instruktion (se intervjuguide bilaga 1):

Försök erinra dig en period som varit viktig - då du varit påtagligt mer nöjd än vanligt ELLER då du mått dåligt - under perioden från mitten av 90-talet fram till idag.

Perioderna har således en emotionell utgångspunkt. Jag har velat förstå hur ledningsarbetet ter sig när enhetscheferna upplever sitt ledningsarbete tillfredsställande respektive psykiskt betungande. Med andra ord har jag velat förstå enhetschefernas ledningsarbete utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Fokus har emellertid framför allt varit på de aktiviteter och händelser som finns med i perioderna och inte på intervjupersonernas emotionella känsla. Via intervjupersonens beskrivning av psykiskt påfrestande respektive arbetstillfredsställande perioder har jag försökt identifiera aktiviteter, omständigheter och förhållanden kring deras arbete med flexibla följdfrågor. Eftersom jag i studiens initiala skede hade ett specifikt intresse av att förstå enhetschefernas förutsättningar för sitt ledningsarbete har jag även försökt identifiera hur perioden har avslutats och löst sig. På detta sätt har jag velat synliggöra gränserna för enhetschefernas ledningsarbete: vad de anser sig kunna göra respektive saknar möjlighet till.

Fördelen med intervjutekniken är att forskaren inte styr frågorna utifrån sin uppfattning om vilka situationer som är viktiga för ledningsarbetet och arbetsmiljön (Eriksson & Larsson, 1986). Jag har velat förstå fenomenet ledningsarbete utifrån enhetschefernas perspektiv: hur de i sin del i organisationen menar att ledningsarbetet fungerar i arbetstillfredsställande respektive psykiskt påfrestande perioder samt hur de tolkar ledningsarbetets möjligheter och gränser. I ett avseende har jag således varit fenomenologiskt inspirerad vid val av intervjuteknik. "The phenomenologist is committed to *understanding* social phenomena from the actor's own perspective" (Taylor & Bogdan, 1984: 2).

Den valda intervjutekniken fokuserar emellertid inte enbart på intervjupersonernas egna perspektiv. Jag har även varit intresserad av att synliggöra mer objektiva processer som organisatoriska förutsättningar, exempelvis tillgång till kommunikativa beslutsarenor och stöd i organisationen. För dessa ändamål har det varit viktigt att identifiera konkreta aktiviteter, händelser, förlopp samt organisatoriska strukturer under intervjuerna.

Liksom Pål Repstad är min erfarenhet att människor kommer ihåg konkreta händelser bättre än allmänna tankar och känslor. "De kommer naturligt

nog dessutom ihåg sådant som varit viktigt för dem. Metodiskt sett är det därför bättre att koppla intervjun till konkreta händelser och upplevelser än att be om allmänna redogörelser för vad de tyckte förr om det eller det” (Repstad, 1993:74). Då utgångspunkten i intervjutekniken är i upplevda kritiska perioder där jag har försökt identifiera det som reellt har hänt minskas risken att det under intervjun uppkommer förvrängd information på grund av minnesfel.³⁸ Fördelen att i en intervju relatera till konkreta händelser och aktiviteter återkommer jag till i avsnittet *Genomförandet av intervjuerna*.

Genom att studera enhetschefernas aktiviteter och praktiker har jag således velat förstå hur ledning och genus skapas (jfr Kvande, 2003). De uppföljande intervjuerna har skett i syfte att få större inblick i den ledning som enhetscheferna upplever från sin del i organisationen. Närmare bestämt har jag varit intresserad av att få en djupare förståelse av hur ledningsarbetet och dess förutsättningar skapas i en relation till andra aktörer och organisatoriska nivåer. Intervjuguiderna (se bilaga 2 och 3) till dessa uppföljande intervjuer har skapats utifrån resultaten från intervjuerna med enhetscheferna. Därtill har jag under intervjuerna använt mönster och konkreta, men anonymiserade, exempel från enhetschefsmaterialet. Jag återkommer i nästa avsnitt till hur detta har påverkat intervjusituationerna. Här kan nämnas att jag även i dessa uppföljande intervjuer har varit noga med att försöka identifiera konkreta aktiviteter och händelser istället för att hålla diskussionen vid allmänna upplevelser och känslor.

Genomförandet av intervjuerna

Till intervjuerna har jag således haft förberedda frågor och intresseområden att belysa (se bilaga 1, 2 och 3). I praktiken skulle jag dock vilja beskriva intervjuerna som flexibla samtal kring perioder och teman. Jag har planerat vad jag vill belysa i intervjuerna grundligt men samtalet och följdfrågorna har flexibelt följt situationerna, dock utan att lämna mina förberedda teman. Exempelvis har jag inför intervjuerna med enhetscheferna förberett hur jag ska fråga efter kritiska perioder och vad jag vill identifiera under intervjupersonernas berättelser. Vilka frågor som jag i praktiken har ställt har flexibelt anpassats till situationen. Detta tillvägagångssätt karakteriserar även de uppföljande intervjuerna. Här har jag haft teman och exempel från intervjuerna med enhetscheferna förberedda. Under intervjuerna har intervjupersonerna emellertid även tagit upp nya exempel som kan belysa besluts- och lednings-

³⁸ Det ska också påpekas att majoriteten av berättelserna handlar om aktuella aktiviteter i organisationen vid intervjutillfället.

processen. Jag har valt att följa de intressanta spår intervjuerna har gett, men även här utan att lämna förberedda teman utifrån mitt huvudproblem.

Intervjuerna med enhetscheferna genomfördes år 2004. Samtliga intervjuer har bandats. Intervjuerna har tagit mellan en och en halv till tre timmar (i genomsnitt cirka två timmar). De genomfördes i avskild miljö, i allmänhet på intervjupersonens arbetsplats. I några fall utfördes intervjun på ett rum i kommunhuset. Jag har genomfört 34 av intervjuerna. En manlig doktorandkollega har genomfört nio stycken. Syftet med två intervjuare var att undersöka intervju effekter, exempelvis huruvida intervjuarens kön påverkar situationen. I efterhand kan jag dock konstatera att det har varit svårt att analysera eventuella intervju effekter av kön. Praktiska hänseenden medförde att intervjuerna inte har fördelats jämnt mellan intervjuerna. Dessutom hade jag vid intervjutillfällena mer erfarenhet av att intervjua enligt en modifierad critical-incident teknik. Det har således varit svårt att jämföra intervju effekter och vad de eventuellt kan bero på. Exempelvis visar intervjumaterialet att intervjuer jag har genomfört har varit längre och mer ingående än min kollegas (jfr Liedholm, 1999). Om detta beror på tidigare erfarenhet av intervju-tekniken, tidigare erfarenhet av kommunal verksamhet, intresse för mitt forskningsproblem eller mitt kön är inte möjligt att bestämma.

I efterhand kan jag se nackdelar med att använda fler intervjuare i ett projekt. Framför allt är det som Marianne Liedholm (1999) också pekar på svårt att få samma närhet till det intervjumaterial jag inte har utfört själv. Denna brist har jag försökt att motverka genom kontinuerliga samtal med min forskarkollega under såväl den tid intervjuerna skedde som den senare analysfasen. Vi var även noga med att diskutera intervju-tekniken, intervjuguiden och studiens forskningsproblem innan intervjuerna påbörjades (jfr Liedholm, 1999). Jag har således fått en större förståelse av de intervjusituationer han tog del av än vad banden och utskriften förmedlar.

Jag kan emellertid även se fördelar med att använda fler intervjuare i en studie. Exempelvis har två intervjuare i studien synliggjort om de kritiska situationer intervjupersonerna valt att förmedla och dess innehåll är en effekt av intervjuaren. Eftersom de följdfrågor som ställs i samband med en kritisk period har en relativt flexibel karaktär har det varit intressant att studera huruvida de aktiviteter och händelser som identifieras har liknande innebörder. Även om intervjumaterialet från mina intervjuer är längre och mer ingående än min kollegas kan det konstateras att samma typ av händelser och aktiviteter finns i bådas intervjumaterial.

De uppföljande intervjuerna med politiker, förvaltningschefer och fackliga representanter genomfördes av mig efter att jag hade gjort en preliminär analys av enhetschefsmaterialet år 2006. Intervjuerna har skett i avskild miljö, i de flesta fall på intervjupersonernas arbetsplatser. Vid några tillfällen har intervjuerna skett på annan plats. Samtliga intervjuer har bandats. Intervjuerna har tagit mellan en och en halv till tre timmar.

Som jag nämnde i föregående avsnitt har jag under såväl intervjuerna med enhetscheferna som i de uppföljande intervjuerna försökt fokusera på konkreta aktiviteter och händelser utifrån kritiska perioder. Att fokusera på konkreta aktiviteter och händelser utifrån kritiska perioder minimerar risken att forskaren endast får ta del av intervjupersonernas uppfattning om hur arbetet i organisationen bör fungera (jfr Mintzberg, 1973). Risken att endast få ta del av en förskönad bild utifrån hur verkligheten bör te sig kan vara speciellt framträdande när ledningspersonal intervjuas. ”Man riskerar få inlärd och väl förberedda föredrag som präglas av organisations speciella uppfattningar” (Repstad, 1993:70). Min upplevelse är att det konkreta inslaget i intervjuerna har inneburit att intervjupersonerna inte har reflekterat över hur saker bör vara enligt samhällets eller organisationens uppfattningar. Istället har de förmedlat en komplex bild som endast blir tydlig i sin helhet vid analyserna. Jag ska ta intervjuerna med politikerna som exempel. Politikerna är de främsta företrädarna för organisationens uppfattningar eftersom de ansvarar för besluten. Min uppfattning är också att politikerna i högre grad än andra medverkande aktörer tenderade att vilja beskriva händelser utifrån hur saker bör vara. I ett inledande skede av intervjun kunde jag också få ta del av uppfattningar om hur organisationen bör fungera enligt den politiska agendan. Eftersom jag har frågat om konkreta händelser istället för allmänna uppfattningar har jag dock undvikit att fastna i det normativa. Därtill kunde jag relatera till aktiviteter och händelser från intervjuerna med enhetscheferna som intervjupersonerna fick ta del av i samband med intervjutillfället i syfte att hålla fast samtalet vid det konkreta, exempelvis hur olika beslutsprocesser går till.³⁹ Genom att vi under intervjuerna samtalade om konkreta aktiviteter och händelser har jag fått ta del av skeenden med såväl positiva som negativa inslag utifrån ett politiskt kommunalt perspektiv.

Även intervjuerna med enhetscheferna får illustrera med ett exempel på hur fokus på konkreta händelser och aktiviteter möjliggjort att jag fått ta del av intervjupersonernas arbetssituation. Detta utan att de alltid har varit medvetna om den komplexa bild de förmedlar. När enhetscheferna berättar om sitt arbete i ett inledande skede menar de ofta att de obegränsat kan påverka sin arbetssituation. I samband med att vi diskuterar specifika händelser under kritiska perioder framträdde emellertid en annan bild av deras möjligheter att påverka sin arbetssituation. Det de förmedlade i början av intervjun fick en annan innebörd när de berättade om de situationer de konkret hade varit med om och inte enbart utifrån allmänna tankar och känslor. Det var först vid samtalen om aktiviteter och händelser vid specifika perioder som gränserna för enhetschefernas arbete blev tydliga.

³⁹ Inför intervjuerna med politiker, förvaltningschefer och fackliga representanter var jag orolig för att resultaten från enhetschefsmaterialet skulle hämma samtalen. Jag bedömde dock att en övergripande presentation av materialet var nödvändigt för att jag skulle ha något konkret att relatera till under intervjuerna. Detta har också visat sig vara en fördel för intervjusamtalen. Jag var emellertid noga med att försöka förmedla resultaten värderingsfritt.

Avslutningsvis kan jag nämna att jag blev förvånad över att intervjupersonerna var mycket intresserade av att förmedla hur de ser på ledningsarbetet och beskriva konkreta aktiviteter för mig. Jag upplevde att det fanns ett behov av att få prata om dessa komplexa händelser. Det ska emellertid inte förstås som att intervjuerna flöt på av sig själv. Jag fick lägga ner mycket tid och energi på att skapa ett förtroendegivande samtal under intervjuerna. I speciellt de uppföljande intervjuerna fick jag vara noga med att resultaten från enhetschefsmaterialet inte tolkades som en anklagelse mot intervjupersonen. Mitt syfte var inte att intervjupersonerna skulle gå in i ett försvarstal utan jag ville veta vad som hade hänt kring specifika perioder och aktiviteter. För att undvika försvarstal lärde jag mig redan under första intervjun att försöka benämna saker med neutrala termer, exempelvis förstod jag att perioder där enhetscheferna hade upplevt nedskärningar bättre togs emot av politiker om jag benämnde dessa som organisationsförändringar.

Analys

Analys går i praktiken inte att avgränsa till en specifik period av en undersökning (jfr Davies, 1999). Istället sker analysen under hela forskningsprocessen där bilder från fältet kontinuerligt möter det abstrakta teoretiska. Jag har försökt vara öppen inför vad mitt empiriska material visar och inte på förhand bestämt analytiska kategorier utifrån tidigare forskning och teorier. Liksom Karen Davies (1999) menar jag emellertid att teoretiska tankar alltid finns med när en studie startar. Jag hade exempelvis en förförståelse av arbetsmiljöteoretiska perspektiv som påverkade val av intervjuteknik och tolkningar av intervjupersonernas vardag.

När jag i efterhand betraktar forskningsprocessen framträder de kontinuerliga anteckningar jag har gjort viktiga för att driva analysen framåt (jfr Åberg, 2007:50). Dessa anteckningar har skett i anslutning till forskningsprocessens alla delar, såväl empiriska som teoretiska. Anteckningarna har bidragit med nya forskningsfrågor genom att tankar och resonemang från såväl den empiriska verkligheten som teoretiska perspektiv utvecklats och sammanlänkas.

I kvalitativ forskning är även jämförelser på olika ledder viktiga. Studiens jämförande design har också varit viktig för analysen. Framför allt menar jag att jämförelsen mellan de fall - teknisk respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter – som har skapats under forskningsprocessen har drivit analysen framåt. Genom att jämföra dessa fall har jag sett processer och aktiviteter som inte hade varit möjligt att uttyda om endast en miljö hade studerats. Som Pål Repstad uttrycker det: ”Jämförelser och komparativ metod leder mycket ofta till bra analyser. När man börjar reflektera över olika egenska-

per i en miljö skärps ofta förmågan att både iaktta och tolka, om man kan göra jämförelser med en annan miljö” (Repstad, 1993:23).

I följande presentation av analysarbetet skiljer jag på analysen av enhetschefsmaterialet och de uppföljande intervjuerna. I mångt och mycket överensstämmer detta också med det reella förfarandet. Analysen av enhetschefsmaterialet bidrog som jag tidigare nämnt till de uppföljande intervjuerna och därmed till en ny analys av materialet. Även om materialen har analyserats i olika steg har emellertid de två analysstegen i praktiken inte varit helt och hållet avskilda från varandra. Jag har i analysprocessen gått fram och tillbaka mellan olika material för att kunna se hur de är relaterade till varandra. Exempelvis har materialet från uppföljande intervjuer öppnat upp för nya och fördjupande frågor i enhetschefsmaterialet. De två analysstegen har bidragit med kunskap i en ömsesidig process.

Innan vi övergår till de två analysstegen vill jag nämna några ord om de citat som presenteras i kapitel fem. Det har varit svårt att explicit citera dokument utan att riskera röja kommuners eller förvaltningars identitet. Detta innebär att det enbart existerar citat från använda dokument när denna risk har bedömts som obefintlig. Resultaten från dokumenten finns istället invädda i resultatpresentationen i sin helhet. De intervjuцитat som presenteras i kapitel fem har genomgått en smärre redigering med syfte att öka läsbarheten. Förändringarna innebär att ett skriftspråk presenteras istället för ett tal-språk. Exempelvis har jag ändrat ord som *nån* till *någon*. Ibland har jag ändrat ordföljden i citaten, exempelvis har *jag också måste* ändrats till *jag måste också*. När resonemang har avlägsnats från citaten markeras det med */.../*. I de fall jag har behövt inlemma ord i citaten för att öka läsbarheten markeras detta med []. Redigeringarna ändrar inte meningen i det som intervjupersonerna säger.

Analys av intervjuerna med enhetschefer

Intervjumaterialet från intervjuerna med enhetschefer består av cirka 2500 sidor. Den första fasen av analysarbetet bestod av läsning och omläsning av utskriften. Då transkribering har utförts av annan personal har jag i den första fasen även lyssnat på band parallellt med läsning av det utskrivna materialet. Detta moment genomfördes i syfte att få en känsla för intervjupersonernas betoningar, tonfall pauser etc.

Efter läsning och omläsning av intervjumaterialet har jag analyserat materialet från olika håll. Under analysprocessen har det hela tiden varit viktigt för mig att kontrollera intervjupersonens organisatoriska kontext för att kunna se om det finns skillnader i intervjupersonernas utsagor som är relaterade till

kön, verksamhet eller kommun.⁴⁰ Jag började därför med att utveckla en datamatrix med horisontella rader för intervjupersoner och vertikala kolumner för fakta om intervjupersonerna och deras organisatoriska sammanhang.⁴¹

Ett annat inledande moment i analysprocessen var identifiering av kritiska perioder. Efter att jag hade fastställt varje intervjupersons kritiska perioder skrev jag sammanfattningar av varje intervju utifrån dessa perioder. Jag läste sedan såväl sammanfattningarna som intervjumaterialet i sin helhet vid ett flertal tillfällen innan jag påbörjade kategorisering av intervjumaterialet.⁴² Kategoriseringen påbörjades med att jag letade efter aktiviteter och händelser i de kritiska perioderna samt drivkrafter och konsekvenser av dessa.⁴³ Jag studerade händelser, aktiviteter, drivkrafter och konsekvenser i relation till specifika kritiska perioder. Innehållet i perioderna relaterades också till kön och organisatoriskt sammanhang. De två kategorierna, teknisk respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter, är ett resultat av denna analysprocess. Trots att det fanns gemensamma händelser mellan kategorierna skilde sig organisatoriska förutsättningar, aktiviteter, drivkrafter och konsekvenser.

Skillnaderna mellan kategorierna teknisk respektive omsorgs- och utbildningsverksamhet gav upphov till nya frågor till materialet. Jag ställde frågor till materialet om aktiviteterna och händelsernas organisatoriska förutsättningar, exempelvis hur samspelet med andra organisatoriska nivåer såg ut. Mitt intresse var att undersöka vilka organisatoriska förutsättningar för att ta del av viktiga beslutsprocesser intervjupersonen hade och i vilket sammanhang detta figurerade. Därtill ställde jag frågor om ledningsarbetets tanke- och handlingslogik, exempelvis hur det ledningsarbete ser ut som aktörerna upplevde att organisationen erkänner. Jag var även här noga med att kontrollera utsagornas organisatoriska sammanhang.

De organisatoriska förutsättningar som jag har undersökt är påtagliga och kan också studeras relativt objektivt, exempelvis har jag kunnat studera antal

⁴⁰ Jag har använt databearbetningsprogram Nvivo som stöd vid analysen. Framför allt har databearbetningsprogrammet visat sig vara användbart för att hålla reda på intervjupersonernas organisatoriska kontext och analyskategoriernas sammanhang.

⁴¹ Jag har kontrollerat att extremfall eller avvikande fall inte styr val av teman genom att räkna hur många som finns med i utsagorna, exempelvis i en kategori eller hur många som har tillgång till en kommunikativ arena (jfr Kvale, 1997). Den datamatrix som jag utvecklade underlättade även kontroll av representativitet.

⁴² Under hela kodningsprocessen läste jag mina ämneskategorier och intervjuerna i sin helhet samt skrev korta och längre anteckningar. Läsandet av intervjumaterialet och kodningsarbetet har skett i en parallell process.

⁴³ Materialet är kategoriserat i sin helhet. Eftersom det var enhetschefernas arbetssituation som var analysens fokus har berättelser från privata sammanhang och arbeten där intervjupersonen inte varit enhetschef endast tagits med i analysen i syfte att förstå olika sammanhang. Till exempel kan privata problem vara relevant att ta med i analysen för att utreda möjlighet att få stöd i sådana frågor från andra aktörer inom organisationen. Det ska dock påpekas att berättelser från intervjupersonens privata sfär och andra arbeten än som enhetschefer ej är vanligt förekommande i intervjumaterialet.

anställda per enhetschef och kontaktnät med överordnande organisatoriska nivåer i olika organisatoriska sammanhang. ”Logikerna finns emellertid inte att ta på och de upplevs inte av aktörerna. Däremot ger de avtryck i interaktionen och de styr agerandet” (Åberg, 2007:56). Som vi ska se i kapitel fem har jag i materialet kunnat uttyda olika tanke- och handlingslogiker för ledningsarbetet i olika organisatoriska sammanhang.

Analys av uppföljande intervjuer och dokument

Intervjumaterial från de uppföljande intervjuerna består av cirka 700 sidor. Analysprocessen inleddes aktivt med läsning och omläsning av materialet. Eftersom dessa intervjuer har haft ett mer informativt syfte än intervjuerna med enhetscheferna - där jag även skulle identifiera emotionellt viktiga perioder - har jag inte ansett mig behöva lyssna lika mycket på banden. Vid vissa tillfällen har jag dock behövt gå tillbaka och lyssna på banden för att väcka min känsla för stämningen under intervjun.

Till skillnad från analysprocessen av enhetschefsmaterialet har jag haft färdiga teman att leta efter i intervjumaterialet från de uppföljande intervjuerna med politiker, förvaltningschefer och fackliga representanter. Jag ville med de uppföljande intervjuerna få bättre inblick i ledningsarbetet och i de skillnader som analysen av enhetschefsmaterialet pekat på. Därtill ville jag förstå hur ledningsarbetet skapas i ett möte med olika organisatoriska nivåer. Detta innebär att jag läste och kodade intervjuutskriften utifrån organisatoriska förutsättningar i form av tillgång till beslutsarenor samt ledningsarbetets tanke- och handlingslogik. Exempelvis frågade jag materialet: Vilka kommunikativa arenor finns där aktörer från olika nivåer kan mötas? Vilka har tillgång till arenorna? Hur är dessa arenor utformade? Vad pratar de om på dessa arenor? När och varför utesluts vissa aspekter av ledningsarbetet? Vilket ledningsarbete erkänns och hur ser ett rationellt ledningsarbete ut enligt dessa aktörer?

Med läsningen och kodningen av dokument har jag dels velat få en djupare förståelse av intervjupersonernas berättelse och dels velat undersöka hur de bilder som intervjupersonerna presenterar framkommer i dokumenten. Eftersom dokumenten framför allt har insamlats och använts utifrån intervjumaterialens resultat har läsningen och kodningen av dem skett med utgångspunkt i de teman och frågor som intervjumaterialen har skapat.

Trots att analysen av de uppföljande intervjuerna och dokument har haft en mer deduktiv karaktär än analysen av enhetschefsmaterialet har jag försökt vara öppen för nya aspekter och infallsvinklar. Exempelvis var det inte självklart att kategorierna teknisk respektive omsorgs- och utbildningsverksamhet skulle vara relevanta även i de uppföljande intervjuerna och det dokumenten pekade på.

4. Kommunal organisation och verksamhet

De ekonomiska och kulturella drag som finns i samhället när en organisation skapas tycks, som jag tidigare har nämnt, påverka det fortsatta praktiska arbetet inom organisationer (Baron, 1991). För att förstå det pågående arbetet i organisationer kan historiska processer och hierarkier i olika organisationsmiljöer därför vara viktiga att jämföra (jfr Mills, 1997:145). I detta kapitel beskrivs några huvuddrag i den kommunala organisationens utveckling. Vidare presenteras en översiktlig bild av könsfördelningen i den kommunala organisationen. I ett historiskt återblickande avsnitt refereras studier som visar hur samspelet mellan organisatoriska nivåer traditionellt har fungerat inom omsorgs- och utbildningsverksamheter respektive tekniska verksamheter. Den bild som utkristalliserats är att kommunala organisationer har en annan tradition av att besluta om arbetsinnehåll och ekonomiska resurser för tekniska verksamheter än för omsorgs- och utbildningsverksamheter. Kapitellet inleds med en presentation av hur kommunalt anställda i förhållande till kön har förändrats.

Kommunens verksamheter och kön

Med 1862 års kommunalförordning institutionaliserades den moderna kommunen i Sverige.⁴⁴ Detta år var antalet kommuner cirka 2500 (Gustafsson, 1999:16). I syftet att kunna genomföra nationellt bestämd och expanderande välfärdspolitik har antalet kommuner i Sverige reducerats kraftigt i samband med två stora kommunaldelsreformer, år 1952 och år 1974. Idag finns det cirka 290 kommuner i Sverige (Sveriges kommuner och landsting, 2008).

Samtidigt som antalet kommuner har reducerats kraftigt under 1900-talet har deras ansvarsområde och betydelse i välfärdssamhället ökat väsentligt. Den kommunala organisationen har utvecklats från en relativt obetydlig roll för offentlig verksamhet till att bli den största aktören inom området. På 1950-talet ansvarade stat och kommun för ungefär lika mycket av den offentliga verksamheten (Gustafsson, 1988). Olika verksamheter har sedan decentraliserats till kommuner från staten (se exempelvis Gustafsson, 1999).

⁴⁴ Se exempelvis Agne Gustafsson (1999) för beskrivning av kommunens utveckling.

Därtill har nya uppgifter i välfärdssektorn lagts på kommunerna, framför allt omsorgs- och utbildningsuppgifter.⁴⁵

Innan kommunernas ansvar och uppgifter utvidgades var de flesta kommunalt anställda män som arbetade i tekniska verksamheter, exempelvis med underhåll och byggande av broar och hus samt med brandskydd (se Lindblad, 1960).⁴⁶ När kommunens uppgifter utvidgades från 1940- talet och framåt förändrades könssammansättningen bland de kommunalt anställda.⁴⁷ Den traditionella arbetsdelningen mellan kvinnor och män bevarades dock till stor del. Kvinnorna ansvarade framför allt för driften av kommunens betonade omsorgs- och utbildningsuppgifter (Gustafsson, 1988, Hirdman, 1993; 2000; Ekström von Essen, 2003). Männerna fortsatte att arbeta i tekniska verksamheter. Dessutom var det fortfarande i hög utsträckning män som innehade ledningspositionerna inom kommunala organisationer. Till detta återkommer jag i nästa avsnitt.

Idag består kvinnodominerade verksamheter av cirka tre fjärdedelar av den kommunala budgeten (Montin, 2004). 79 procent av kommunens anställda personal var år 2005 kvinnor (SCB, 2006). Den traditionella arbetsdelningen efter könen är dock bevarad. De tekniska verksamheterna (räddningstjänst, miljö- och bygg samt stadsbyggnad) som ingår i denna studie är manligt dominerade medan omsorgs- och utbildningsverksamheter (förskola, grundskola, äldre- och hemtjänstverksamheter) är kvinnligt dominerade. I tabell 4:1 presenteras andel kvinnor anställda inom omsorgs- och utbildningsverksamheter och inom tekniska verksamheter år 2006.

⁴⁵ Med förändringar från 1990- talet har kommunala organisationer fått fler uppgifter att ansvara för. Den beskrivning som Agne Gustafsson (1999) ger över utvecklingen indikerar att många av förändringarna som har inneburit ett ökat ansvarsområde för kommunerna har skett inom omsorgs- och utbildningsverksamheter. Här kan nämnas Ädelreformen år 1992 som innebar att kommunerna övertog ansvaret för sjukhem och långvårdsinrättningar som tidigare bedrevs av landstinget, psykiatireformen 1994 som innebar att kommunerna övertog visst ansvar för vissa psykiskt sjuka samt det utökade ansvaret för skolverksamhet år 1991 när kommunala organisationer övertog huvudmannaskapet för skolan. Vilka förändringar som har skett avseende tekniska verksamheter är inte lika tydligt redovisade.

⁴⁶ En del av dessa uppgifter utfördes av kommuninvånarna eller av privata aktörer som exempelvis fastighetsägare. Exempelvis skulle stadens invånare vid mitten av 1800-talet tillsammans ansvara för byggen av broar och byggnader samt för brandskyddet (Lindblad 1960). Människor som bodde på fattigstugor kunde få ansvara för gatusopning och snöskottning medan fastighetsägarna kunde ansvara för underhåll av gator och renhållning. Vid mitten av 1800-talet började detta dock ändras när det gäller dessa mer tekniska uppgifter. Enligt Lindblad hade uppgifterna kommit att bli för många och betungande för att stadens invånare skulle mäktas med dem, vilket innebar att städerna tog över dem och heltidsanställda arbetare ökade i kommunerna.

⁴⁷ Det var framför allt under 1960- talet och 1970- talet som kvinnornas sysselsättning allt mer betonades inom kommunala organisationer (se Johansson, 1997 för beskrivning). År 1977 var anställda kvinnor fler än anställda män inom kommunala organisationer. Kommunalt anställda år 1977 var 946 000, varav 229 000 män och 717 000 kvinnor (SCB, 2005:11).

Tabell 4:1 Andel kvinnor anställda inom omsorgs- och utbildningsverksamheter (vård och omsorg, förskola samt skola) och tekniska verksamheter (räddningstjänst, ingenjörer, kommunalarbetare, vaktmästare samt övrig teknisk verksamhet) år 2006

	Andel kvinnor
Vård och omsorg	89,0 %
Förskolan	93,9 %
Skolan	69,0 %
Räddningstjänst	1,5 %
Ingenjörer	24,3 %
Kommunalarbetare	5,9 %
Vaktmästare	5,5 %
Övrig teknisk verksamhet	32,5 %

Källa: Sveriges kommuner och landsting, 2007

Beslutsordning i kommunala organisationer

En mängd studier av den kommunala organisationen och välfärdssamhällets utveckling beskriver att kvinnligt anställa inom kommuner och kvinnliga kommunala politiker traditionellt inte har varit de som har beslutat om verksamheternas arbetsinnehåll och den kommunala resursfördelningen (se exempelvis Acker, 1992; Ekström von Essen, 2003; Hirdman, 1993; Hirdman, 2000; Gustafsson, 2000; Östberg, 1996). Snarare har planering och resursfördelning i kommuner varit en manlig företeelse. Det var framför allt män som stod ”för handfast handling, förnuft, projektering och planering av samhället medan kvinnorna behövdes för de inslag som krävde känsla, vård och omsorg om de små eller hjälpbehövande i samhället” (Ekström von Essen, 2003:240). Traditionellt var kvinnliga ledamöter sällsynta i ledningsorgan i landets kommuner, speciellt på de ledande positionerna. I början av 1930-talet var 99 procent av ledamöterna i landets kommunalfullmäktig män och 99,9 procent i de centrala beslutsinstanserna som drätselkammare, kommunalnämnd och fullmäktiges beredningsutskott var män (Östberg, 1996:221).

Trots att kvinnorna inom kommunalpolitiken blev fler efter sammanslagningarna år 1952 var det inte arbetet med att besluta om direktiv och resursfördelning som de kvinnliga politikerna framför allt ägnade sig åt (se Folkesson, 2002). Kvinnorna fortsatte att agera på en annan kommunal arena än männen. Istället för att delta i kommunens styrning och planering engagerade sig kvinnliga politiker ofta i frågor som handlade om omsorgens och utbildningens inre och praktiska arbete, exempelvis arbetade kvinnorna för att förbättra förhållanden för familjer.⁴⁸

Kjell Östberg (1996) beskriver att fackföreningarna hade ett stort inflytande i den kommunala politiken på grund av att kommunalpolitiker ofta rekryterades bland dem som arbetade fackligt. Eftersom männen framför allt arbetade i tekniska verksamheter hade också många av de manliga politikerna i landets kommunalfullmäktige och i kommunens centrala instanser erfarenhet från teknisk verksamhet. Detta förstärkte en arbetsdelning där kvinnor arbetade med omsorgs- och utbildningsuppgifter och män med tekniska uppgifter som också beslutade om de direktiv som skulle gälla för kommunen som helhet. Av Östbergs studie att döma bidrog den manliga dominansen i de centrala beslutsorganen med erfarenhet från teknisk verksamhet till att diskussioner i de centrala beslutsorganen till övervägande del handlade om arbetet i tekniska verksamheter eller budget och skattefrågor. Under den tidsperiod som Östberg undersöker, från den tid kommunerna demokratiserades till efter andra världskriget, diskuterade fullmäktige grupper i kommunala organisationer framför allt om budgetberedningar, skattefrågor, löne- och anställningsförordningar, byggen av vägar och hus samt andra investeringar i infrastrukturen. Diskussioner om omsorgs- och utbildningsverksamheternas arbetsinnehåll tycks ha varit sällsynta i landets fullmäktige grupper.

Kvinnor och män har således varit aktiva i den kommunala beslutsprocessen och i det politiska arbetet på olika sätt. Medan männen har beslutat och planerat för kommunens innehåll samt arbetat i tekniska verksamheter har kvinnornas arbete riktats mot mer praktiska frågor i omsorgs- och utbildningsverksamheter. Innan jag närmare beskriver den kommunala beslutsordningen och dess förhållande till omsorgs- och utbildningsverksamheter respektive tekniska verksamheter vill jag nämna att idag är fördelningen mellan kvinnliga och manliga politiker mer jämn i kommunala organisationer. Dock tycks det fortfarande finnas en viss horisontell segregering inom den kommunala politiken. Exempelvis beskriver Gun Hedlund (1996) att politikernas könsfördelning i kommunala organisationer är delad efter yrke. Kvinnorna är framför allt intresserade av de arbetsuppgifter som finns i omsorgsnämnder medan män i högre utsträckning finns i tekniska delar av kommu-

⁴⁸ Detta ska inte tolkas som att kvinnor var politiskt inaktiva. Exempelvis beskriver Ronny Ambjörnsson (1988; se även Östberg 2004 för beskrivning av kvinnors politiska aktivitet) att det redan i början av 1900-talet fanns kvinnoklubbar som aktivt arbetade med kommunalpolitiska frågor.

ner. I utbildningsnämnder är könsfördelningen relativt jämn. I tabell 4:2 presenteras andel kvinnliga politiker i kommunala omsorgs- och utbildningsnämnder och tekniska nämnder.⁴⁹

Tabell 4:2 Andel kvinnliga politiker i omsorgs- och utbildningsnämnder och tekniska nämnder i Sveriges kommunala organisationer år 2007

	Andel kvinnor
Omsorgsnämnder (vård/omsorg/social)	58 %
Utbildningsnämnder (barn/ungdom/utbildning)	50 %
Tekniska nämnder (teknik/miljö/trafik/fastighet)	29 %

Källa: Persson & Öhrvall, 2008

En viss vertikal segregeringen inom kommunala politiken tycks också bestå, även om det kontinuerligt har skett förbättringar. År 2007 var 42 procent av de kommunalt förtroendevalda i landet kvinnor (Persson & Öhrvall, 2008:60). 42 procent av ledamöterna i landets kommunalfullmäktige utgjordes också av kvinnor år 2007 (Persson & Öhrvall, 2008:62). I landets kommunstyrelser var andelen kvinnor något lägre. Andelen kvinnor i kommunstyrelsen var år 2007 39 procent (Persson & Öhrvall, 2008:62).⁵⁰

⁴⁹ År 1995 var andel kvinnliga politiker i omsorgsnämnder 57,4 procent, utbildningsnämnder 50,3 procent och tekniska nämnder 27,1 procent (se Svenska kommunförbundet, 1996). Jämför med år 2007 som redovisas i tabell 4:2 tycks andel kvinnliga politiker vara relativt oförändrad.

⁵⁰ Det kan också nämnas att avhopp från politiska uppdrag är vanligare bland kvinnor än män (Wide & Gustafsson 2001:28-29).

Två brytningstider för den kommunala beslutsordningen

Vi har ovan sett att kvinnor och män traditionellt har varit aktiva i det kommunala ledningsarbetet på olika sätt. Medan män har beslutat och planerat för kommunens innehåll samt arbetat i tekniska verksamheter har kvinnors arbete riktats mot mer praktiska frågor i omsorgs- och utbildningsverksamheter. En konsekvens av detta tycks ha varit att kommunala ledningsaktörer framför allt har diskuterat arbetsinnehållet i teknisk verksamhet. Omsorgs- och utbildningsverksamheter har varit mer separerade från själva ledningsarbetet och dess beslutsprocesser.

Intressant för föreliggande studie är också att kommunala organisationers ansvar för att besluta om kommunens arbetsinnehåll och resursfördelning tycks ha förändrats i samband med att omsorgs- och utbildningsverksamheter allt mer betonades. Som Ulla Ekström von Essen (2003; se också 2002) beskriver i sin avhandling definierade traditionellt kommunala politiker relativt självständigt vilka förväntningar och krav från medborgare som skulle tillgodoseas. Från 1940-talet och framåt minskade emellertid det kommunala självstyret. Istället fick kommunala organisationer allt mer ansvar för att genomföra nationellt bestämda direktiv för välfärdsproduktionen.

Bakgrunden till förändringarna på 1940-talet var att en ny politisk syn på medborgarrättigheter skulle implementeras i kommunala organisationer. Ett ideal där kommuners uppgift var att söka hålla ner sina arbetsuppgifter och tänka sparsamt ersattes, som Ekström von Essen beskriver, med ett folkhemsideal där expansion samt social och kulturell jämlikhet framhävdes. I Ekström von Essens avhandling fokuseras socialdemokratisk politik. Intressant för föreliggande undersökning är emellertid att hon beskriver en förändringsprocess i kommunala organisationer mot det nya folkhemsidealet. Att bryta gamla traditioner i kommunala organisationer tycks inte ha varit helt enkelt. Bland annat beskriver Ekström von Essen att bostäder inte byggdes i den takt som statliga direktiv föreskrev. Kommunens politiker och anställda fortsatte att till viss del agera utifrån en sparsamhetslinje och motarbetade det nya folkhemsidealet, bland annat genom att inte utföra alla uppgifter.

”Många socialdemokratiska kommunalmän ute i landskommunerna hade lärt sig och anammat sparsamheten och den negativa hållningen till offentlig expansion som låg i den lokala traditionen. Innan välfärdsstaten var det heller inte givet att skattehöjningar alltid var något som gynnande arbetare. Här krävdes ett skifte i inställning hos många lokala företrädare /.../ Inte bara kommunalmännens inställning måste förändras. Lika viktigt var det att medborgarna var införstådda med de ändrade perspektiven. Ett sätt att vinna legitimitet för skattepolitiken var att informera och upplysa medborgarna om vad skattepengarna gick till och att det var meningsfullt att betala skatt” (Ekström von Essen, 2003:172-173)

I syfte att etablera och förverkliga det nya folkhemsidealet byggde man upp nya statliga organ som distribuerade ekonomiska resurser och direktiv om vilka uppgifter som skulle utföras till kommunerna (Nyström, 1983). Man bröt, som Per Nyström beskriver, den kommunala sparsamhetslinjen genom initiativskapande statsbidrag och regler för vilka uppgifter som skulle utföras. Exempelvis fick kommunala organisationer bygga upp och driva bostadsförsörjning, ålderdomshem, barnvårdsinstitutioner och pensionärshem. Vilka uppgifter som skulle utföras och vilka ekonomiska resurser som skulle användas beslutade de statliga organen till stor del över.

I samband med att uppgifterna inom omsorgs- och utbildningsverksamhet betonades och fler kvinnor anställdes i kommunala organisationer tycks således beslutfattandet till viss del ha förflyttats från den kommunala organisationen till en statlig arena, exempelvis beslutade skolöverstyrelser, socialstyrelser och länsbostadsnämnderna om vilka uppgifter kommunerna var skyldiga att utföra. Med dessa direktiv följde, som Nyström (1983) beskriver, i allmänhet också öronmärkta pengar för ändamålen. Som jag har beskrivit i kapitel två var 1990- talet en ny brytningstid för den kommunala beslutsordningen, exempelvis noterade jag att verksamheters förutsättningar och arbetsmetoder till viss del avreglerades. Om förändringarna jämförs med 1940-talets omstruktureringar av den kommunala beslutsordningen skulle det kunna uttryckas som att det statliga reglerade folkhemsidealet avtog med 1990-talets förändringar. Istället har den kommunala organisationens traditionella sparsamhetslinje och frihet att definiera vilka krav och förväntningar som ska tillgodoses återigen betonats i kommunala organisationer. Även om det, som Tor Larsson (2004) lyfter fram, kan ifrågasättas om det går att tala om ett ökat självstyre när stadsbidragen har minskat samtidigt som kommunerna har förbjudits att höja kommunalskatten har kommunerna fått ökat ansvar för att själva bestämma hur verksamheterna ska organiseras. Detta eftersom statens roll som huvudman har försvagats och att statsbidrag i allmänhet inte är öronmärkta bidrag för skärskilda ändamål (se exempelvis Gustafsson, 1999; Larsson, 2004). Idag ska kommunala organisationer besluta om vilka uppgifter som ska utföras samt över den kommunala resursfördelningen i högre utsträckning än vad som varit fallet sedan de förändringar som påbörjades på 1940- talet.

Sammanfattningsvis har vi i detta kapitel sett att den kommunala organisationen inte har haft traditioner av att besluta för omsorgs- och utbildningsverksamheter på samma sätt som för tekniska verksamheter. Traditionellt har det framför allt varit män med erfarenhet från teknisk verksamhet som har haft ledningsbefattningar inom kommunala organisationer. Dessutom betonades omsorgs- och utbildningsverksamheters uppgifter allt mer i den kommunala organisationen samtidigt som staten tog en större roll som regelstyrande och resursfördelande huvudman. Vad innebär förändringarna som har genomförts i kommunala organisationer under 1990- talet för den kommunala beslutsordningen? Vad betyder att den kommunala organisationen i

högre grad än tidigare ska besluta om arbetets organisering och resursfördelning för omsorgs- och utbildningsverksamheter? Dessa frågor kan jag inte helt och hållet besvara utifrån de studier som jag har tagit del av. Men som vi har sett i detta kapitel har kvinnors representativitet inom den kommunala politiken ökat. Eftersom kvinnliga politiker många gånger är intresserade av de frågor som finns inom omsorgs- och utbildningsverksamheter (Hedlund, 1996) genererar denna ökning möjligheter att bryta dessa verksamheters separering från den kommunala beslutsordningen. Omsorgs- och utbildningsverksamheters intressen kan synliggöras och drivas på ett tydligare sätt än tidigare (jfr Bergqvist, 1997:215). Av de studier som har refererats i detta kapitel att döma tycks emellertid den kommunala organisationen till viss del sakna traditioner och erfarenhet av att besluta för omsorgs- och utbildningsverksamheters arbetsinnehåll. Studierna tyder på att den kommunala organisationen har haft en tydligare tradition av att besluta om arbetsinnehållet för tekniska verksamheter. Även om kvinnliga politiker har ökat inom kommunala organisationer innebär inte det med nödvändighet att traditionella organisationsformer inom kommuner har förändrats på sådant sätt att omsorgs- och utbildningsverksamheter har fått en förbättrad tillgång till den kommunala beslutsprocessen. Hur den kommunala beslutsordningen i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter ter sig ger fallstudierna exempel på i nästa kapitel.

5. Enhetschefer, nivåer och genusmärkta verksamheter

Som jag har nämnt tidigare finns resultaten av undersökningen av enhetschefernas arbetsituation presenterade i en arbetsrapport (Kankkunen, 2006). I rapporten beskrivs enhetschefernas arbetsituation och arbetsmiljö detaljerat. Exempelvis ger rapporten en djupgående bild av specifika perioder som har varit psykiskt påfrestande respektive tillfredsställande för enhetscheferna. I detta kapitel fokuseras inte psykiska påfrestande perioder. Istället avser kapitlet ge en bild av samspelet mellan organisatoriska nivåer i omsorgs- och utbildningsverksamheter respektive tekniska verksamheter ledningsarbete. Analysen grundar sig på intervjuer med enhetschefer, förvaltningschefer, politiker och fackliga representanter samt interna dokument i kommunerna (se kapitel tre för utförligare beskrivning).

I det här kapitlet framkommer att enhetschefernas arbetsituation å ena sidan är väldigt lika varandra i de två kommunala rummen, omsorgs- och utbildningsverksamheter respektive tekniska verksamheter. Samtliga enhetschefer är klämda mellan strategiska kravspecifikationer och operativ verksamhet. Å andra sidan visar jag i kapitlet att aktörernas förutsättningar för ledningsarbetet och ledningens logik skiljer sig mellan rummen. Avgörande för skillnaderna är inte individens kön eller kommunal organisation utan verksamhet. Ett tydligt exempel på verksamhetens betydelse är att det finns aktörer, exempelvis politiker och förvaltningschefer, som har arbetat i både omsorgs- och utbildningsverksamheter och tekniska verksamheter. När jag har intervjuat dessa aktörer har de även diskuterat och reflekterat över ledningsarbetet i den verksamhet de har arbetat i tidigare. Med förvåning har intervjupersonerna konstaterat att deras ledningsarbete varit uppbyggt på ett annat sätt i tidigare kontext.

Verksamhetens betydelse ska som jag tidigare har påpekat inte förstås som att genus är obetydligt i denna studie. Istället för att prata om individens kön beskriver studien att verksamheterna, deras status, handlingsmönster och organisatoriska förutsättningar är genusmärkta. Dessa genusmärkta verksamheter benämns i följande avsnitt som omsorgs- utbildningsverksamhet respektive teknisk. Eftersom enskilda individens kön inte har visat sig vara relevant för studiens resultat anges aktörer inom omsorgs- och utbildningsverksamheter som ”hon” och aktörer inom tekniska verksamheter som

”han”. Syftet med detta är, som jag nämnde i kapitel tre, att skydda aktörernas anonymitet.

Enhetschefen - skärningspunkt mellan strategiska och operativa krav

I både tekniska verksamheter och omsorgs- och utbildningsverksamheter berättar enhetscheferna om att de har många krav och förväntningar att tillmötesgå. Exempelvis ska enhetscheferna svara upp mot lagar som reglerar miljön och verksamheten. De ska även förhålla sig till budget och andra mål som är bestämda av kommunens strategiska ledningsnivåer. Det kan skilja sig mellan verksamheterna huruvida uppgifterna som utförs styrs av lagar som statliga tillsynsmyndigheter övervakar. Exempelvis är räddningstjänstens verksamhet, den verksamhet som upprättar byggnadsplaner, den verksamhet som förebygger och övervakar miljön, skolan, förskolan och socialtjänsten mer styrd av statliga direktiv än den verksamhet som underhåller kommunens gator. Även i de verksamheter som har många tvingande lagar att svara upp mot är det emellertid kommunens strategiska ledning som får uppdraget och beslutar om vilka specifika krav som slutligen ställs på enhetscheferna. Dessutom är de verksamheter som inte styrs av statligt upprättade lagar många gånger mer utsatta för påtryckningar från medborgarna, exempelvis framför medborgarna åsikter, direkt och via kommuners hemsidor, till politiker om gator och snöröjning, vilket påverkar politikernas kravbild. När enhetschefernas arbetssituation jämförs finns det därför ingen avgörande skillnad för deras ledningsarbete om deras verksamhet styrs av statligt upprättade lagar eller ej.

Enhetscheferna upplever genomgående att de strategiska kraven har ökat i betydelse. Budgeten har betonats och det har kommit fler krav på att upprätta planer, följa upp och rapportera olika resultat. Detta innebär att enhetscheferna får ägna mer tid till administrativt arbete och de är mer styrda av strategiska regler: speciellt budgeten. Exempelvis ska enhetscheferna upprätta rehabiliteringsplaner, verksamhetsplaner, skriva, rapportera samt följa upp statistik och bedömningar av verksamheten. Enligt enhetschefernas beskrivning ska det som tidigare enbart utfördes nu också dokumenteras och återrapporteras till den kommunala strategiska ledningen.

”... [tillsynsmyndigheterna, ledningen inom kommunen samt politikerna] sitter och stoppar ner massor av saker i den här stora tratten, och så ramlar det ner på den kommunala tjänstemannens bord” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

”Rollen som enhetschef har ju under de här åren ändrats till att bli ännu mera styrd uppifrån. Mer krav från /.../ [tillsynsmyndigheter], chef, ekonomer, politiker. Mycket resultat [och] konsekvensbeskrivningar, sådant som ska lämnas in och skrivs och skickas. Det går mycket tid till att analysera varför resultatet blev så här. Vad blir det för konsekvenser om vi gör så här? [Det är] mycket skrifter som ska lämnas in” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Samtidigt som enhetscheferna har många strategiskt beslutade krav att svara upp mot ska de möta krav och förväntningar från de anställda i den operativa verksamheten. I enhetschefernas arbetssituation finns det hela tiden en spänning mellan strategiskt upprättade krav och personalens förväntningar på deras roll. Många gånger är det svårt för enhetscheferna att finna en balans mellan strategiska krav och personalens förväntningar på att få stöd och vägledning. Framför allt kan enhetscheferna uppleva att det är svårt att hinna vara i verksamheten i önskad utsträckning.

”... och det är väl där jag känner att jag är lite stressad över att jag inte hinner med som jag hade önskat när jag tillträdde den här tjänsten. Just att jag skulle först [velat komma] ut i verksamheten och lära känna personal. /.../ Ut och träffa dom mer, vara med dom” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

”... jag gör saker men det ska också produceras dokumentation om vad jag gör och det arbetet tycker jag tar för stor del. Jag vill vara i verksamheten. Jag vill leda min personal. Jag vill finnas till för dom” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Sammanfattningsvis befinner sig enhetschefernas position både i tekniska verksamheter och omsorgs- och utbildningsverksamheter på en nivå som möter såväl strategiska regler och krav som krav från de anställda på den operativa nivån. Enhetschefernas ledningsarbete innebär i stor utsträckning att anpassa kraven efter varandra och modifiera dem på olika sätt, de koordinerar ledningsarbetet i organisationerna. Deras koordineringsarbete ser emel-

lertid olika ut i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter. Detta innebär också att jag i följande avsnitt skiljer mellan aktiviteter i det tekniska rummet och i omsorgs- och utbildningsrummet. I avsnittet *Samspelet mellan enhetschef och strategisk nivå* beskriver jag enhetschefernas koordineringsarbete utifrån förutsättningar att samspela med den strategiska ledningen. Nästa avsnitt redogör för enhetschefernas samspel med de anställda på den operativa nivån. Kapitlet avslutas med att betrakta några av ledningens olika delar och deras relation till varandra. Detta presenterar jag i avsnittet *Samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning*.

Samspelet mellan enhetschef och operativ nivå

Enhetschefer ska styra den operativa verksamheten och stödja de anställda som arbetar där. Vilka förutsättningar har enhetscheferna för denna uppgift? Hur betraktar de sitt ledningsarbete i förhållande till den operativa nivån? Enhetschefernas relation till den operativa nivån diskuteras i detta avsnitt. Inledningsvis presenterar jag enhetschefers relation till den operativa nivån i tekniska verksamheter. Därefter presenteras en bild av hur ledningsarbetet i relation till den operativa nivån ter sig i omsorgs- och utbildningsverksamheter. Avsnittet avslutas med en jämförande diskussion.

Tekniska rummet: enhetschefens samspel med operativ nivå

I tekniska verksamheter ansvarar enhetschefen för i genomsnitt 18 anställda.⁵¹ Enhetscheferna beskriver att de ska stödja personalen om de har problem och leda deras arbete mot beslutade strategiska krav. Många gånger innebär stödet vägledning i arbetsmetoder. Enhetscheferna berättar att personalen oftast är självständiga och kompetenta men då deras uppgifter är viktiga och många gånger svåra behöver de stöd och vägledning i arbetet. Exempelvis kan operativ personal vara nya i sina roller och de måste därför ägna mycket av sin tid till att vara i verksamheterna och att vägleda dem. Risken är annars att uppgifternas kvalitet försämras. En enhetschef berättar vad hans ledningsarbete innebär:

⁵¹ Median är 11 anställda. En del av enhetscheferna har formellt utsedda gruppledare som har administrativt ansvar och ibland även ett visst personalansvar. Detta är alltid fallet när enhetscheferna har fler än 30 anställda och oftast när enhetschefen inte arbetar på samma arbetsställe som alla sina anställda.

”... i det här jobbet är ju en ganska stor del att se till att [personalen] koordinerar och samordnar rätt.” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

Att enhetscheferna vistas mycket i verksamheterna underlättar deras arbets-situation. För det första får de möjlighet att svara upp mot personalens krav och förväntningar på att få stöd och vägledning i arbetet. För det andra underlättar närheten till den operativa verksamheten och de anställda enhetschefernas koordineringsarbete. Närheten skapar möjligheter för enhetscheferna att styra arbetet på den operativa nivån mot strategiskt beslutade krav. Detta för att de snabbt kan bemöta personalens agerande och funderingar om vad som förväntas av dem. Exempelvis berättar en enhetschef om en förändringsperiod när arbetet ”flöt” på bra. Enhetschefen hade möjlighet att vistas i verksamheten och kunde se vad som hände där. Han kunde fånga upp problem och stödja de anställda i de nya direktiv som gällde.

”Ska man få personalen med sig så måste man också vara ute och tala om vem man är. Jag tror man måste ut och kommunicera, det är min erfarenhet /.../ Om jag sitter här inne och skriver en massa fina dokument om hur det ska fungera och sen inte kommunicerar det så kommer ju inte det att hända.” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

För enhetscheferna i tekniska verksamheter är således närvaron till anställda på den operativa nivån viktig för ledningsarbetet. Därtill framhäver enhetscheferna att den operativa personalen ska ha möjligheter att svara upp mot strategiska krav. De anser att deras uppgift som enhetschef är att skapa en bra och balanserad arbetssituation för personalen samt att se till att de svarar upp mot beslutade kravspecifikationer.

Enhetschefernas möjligheter att såväl svara upp mot strategiska som operativa krav är emellertid inte en gång för alla givna. Det är en skapande process. Om inte enhetscheferna har möjlighet att påverka beslutsprocessen på sådant sätt att strategiska krav och givna förutsättningar för deras ledningsarbete också är förenliga med anställdas förväntningar på stöd, vägledning och arbetsmängd blir deras arbetssituation svår. Alla enhetschefer i tekniska verksamheter har efter ett tag skapat ett koordinerande ledningsarbete där strategiska krav överensstämmer med den operativa personalens förväntningar. Vägen dit kan emellertid innehålla kritik och konflikter för enhetscheferna. Om enhetscheferna har svårt att påverka strategiska beslut kan de försöka få den operativa personalen att utföra fler uppgifter än vad de, och enhetscheferna, egentligen anser vara rimligt. Vid dessa tillfällen uppstår många gånger en konfliktfylld relation mellan enhetschef och personal på

den operativa nivån. Exempelvis berättar en enhetschef om en period som hade sitt ursprung i att reglerna för verksamheten ändrades. De förändrade reglerna innebar delvis att den operativa personalen och han själv skulle arbeta på ett annat sätt. Därtill upplevde han att arbetsmängden på enheten växte. Eftersom förändringarna inneburit att tydliga regler för vad som förväntades av enhetschefen och hans personal hade försvunnit hade enhetschefen också svårt att avgränsa uppdraget. Det var inte längre lika tydligt vilka uppgifter och i vilken omfattning uppgifterna skulle utföras. I denna period pressade enhetschefen såväl sig själv som sin personal i högre utsträckning än vad han ansåg vara rimligt. Hans ledningsarbete utfördes inte enligt hans egna värderingar.

”... [jag] satte ju väldigt höga mål och hade väldigt hög ambitionsnivå, att det här ska vi ju klara av alltså, det bara är så, även om vi ska svettas blod så ska det gå” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

När enhetscheferna inte sorterar bland kraven utan försöker få de anställda att producera mer än vad de anser vara rimligt får enhetscheferna mycket kritik av sin personal. Exempelvis berättar en enhetschef om förändringar som skulle implementeras i verksamheten. Under denna period hade enhetschefen svårt att vistas i verksamheten i den utsträckning det fanns behov av på grund av vakanta tjänster på enhetschefsnivån. Konsekvensen blev att enhetschefen hade svårt att själv hinna förstå förändringskraven och samtidigt förklara dem för sin personal, vilket resulterade i en öppen konflikt mellan enhetschef och hans operativa personal. Enhetschefen var kritisk till personalens agerande samtidigt som han förstod att de hade större behov av vägledning än han kunde ge på grund av bristande organisatoriska förutsättningar för att vara i verksamheten. Därtill menade han att det var svårt att påverka förändringskravens innehåll.

”[Personalen] tog inte det [att verksamheten skulle förändras i en viss riktning]. Det var vi som skulle ha gjort mer där. /.../ Man blir lite trött. Man försöker förklara, men vadå, vi har inte dom mandaten: Vi kan inte! Vi får inte! Man blir lite trött när dom inte fattar det, eller ville förstå det.” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

När enhetschefernas samspel med den operativa nivån inte har fungerat på ett funktionellt sätt har enhetscheferna haft svårt att vistas i verksamheten i önskad utsträckning på grund av att de vid tillfället saknat administrativ per-

sonal eller ansvarat för fler anställda än normalt på grund av vakanta tjänster. Även förändringskrav som enhetscheferna inte har haft möjlighet att själva förstå innan de ska implementeras kan finnas med i bilden. Exempelvis har förändringskraven inneburit att enhetscheferna har haft svårt att sätta gränser för sitt och personalens åtagande.

I många situationer väljer emellertid enhetscheferna att skydda sin operativa personal från strategiska krav som anses vara orimliga genom att prioritera bland uppgifterna. Tillvägagångssättet innebär att enhetschefernas samspel med den operativa nivån skyddas. Enhetschefen går inte emot sina egna värderingar om ledningsarbetet i relation till den operativa nivån: att vara närvarande i den operativa verksamheten och stödja och vägleda personalen. På detta sätt undkommer enhetscheferna kritik från sig själv och från sina anställda. En enhetschef berättar om en period när kravspecifikationen inte överensstämde med möjligheter att svara upp mot den:

”Jag menar man kan säga så här: Delegera, ja man kan delegera. Men man måste ha personal att delegera till. Man kan inte, jag vill inte delegera så jag ser att personalen fullständigt går på knäna för då plötsligt är dom borta också. Det hjälper inte situationen. /.../ Vad skulle hända om jag brände ut personalen? Ingen mår bra av det” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

Detta tillvägagångssätt innebär emellertid att enhetschefens samspel med den strategiska nivån och andra enheter blir kritisk. Exempelvis berättar ovanstående enhetschef om hur chefer på andra enheter har kritiserat honom för att hans personal inte har utfört alla beställda uppgifter inom angiven tid.

”Det är totalt nedbrytande att oavbrutet ha [beställare] på sig som säger: ‘Ja, men ni skulle gör, ni skulle gör’. Men vi kan inte, vi hinner inte /.../ Det är faktiskt jättejobbigt /.../ det är klart, dom sitter också i en pressad situation men vad dom inte förstår: Det är inte av elakhet, vi inte gör dom [uppgifterna] utan det beror på att jag inte har folk” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

Sammanfattningsvis har enhetscheferna i tekniska verksamheter svårt att balansera strategiska krav med sina egna och personalens förväntningar på stöd, vägledning och rimlig arbetsmängd i den operativa verksamheten. Det dagliga arbetet för enhetscheferna innebär att försöka skapa en balans mellan strategiska och operativa krav, att skapa denna balans ses vara en viktig funktion för enhetscheferna. Alla enhetschefer har också kunnat skapa denna balans efter ett tag. Innan enhetscheferna finner en lösning där de kan svara

upp mot båda typer av krav kan deras arbetssituation emellertid vara svår. Trots att arbetet mot ett balanserande och koordinerande ledningsarbete kan vara svår för enhetscheferna känner de tillfredsställelse när de har lyckats forma arbetet på ett sätt som innebär att de såväl kan svara upp mot personalens krav på stöd och rimlig arbetsmängd som strategiska förväntningar på verksamheten. Att kunna forma ledningsarbetet i en koordinerande riktning förutsätter dock att enhetscheferna har makt och legitimitet. Jag återkommer nedan till enhetschefernas möjligheter att påverka ledningsarbetet i en koordinerande riktning.

Sammanfattande kommentarer

Enhetscheferna i tekniska verksamheter befinner sig hela tiden i en klämd position som innebär en spänning mellan att svara upp mot strategiskt uppsatta krav och personalens förväntningar. Karaktäristiskt för intervjuerna med enhetschefer i tekniska verksamheter är att uppgifter och personal i den operativa verksamheten lyfts fram. Närheten till personalen och den operativa verksamheten anses vara viktig för att kunna upprätthålla uppgifternas kvalitet. Även arbetsmängden relateras till uppgifternas kvalitet. När enhetscheferna saknar möjlighet att vara närvarande och vägledande för den operativa personalen förhåller enhetscheferna sig kritiska mot ledningsarbetet. Detta gäller även när enhetscheferna upplever att den operativa personalens arbetsmängd är för stor.

För cirka hälften av de intervjuade enhetscheferna i tekniska verksamheter har den klämda positionen varit mycket svår att hantera. De har i dessa situationer haft svårt att koordinera ledningsarbetet. Detta har dels yttrat sig genom att enhetscheferna känner sig tvingade att prioritera bland uppgifter i beslutade kravspecifikationer. I dessa fall skyddar enhetscheferna samspelet med den operativa nivån och riktar istället koordineringsproblemet mot den strategiska nivån. Dels har enhetscheferna haft svårt att vara närvarande i den operativa verksamheten i önskad utsträckning. I dessa situationer kan enhetscheferna känna sig kritiska till sitt eget ledningsarbete, men de kan också vara kritiska till den operativa personalen som enligt dem inte arbetar i "rätt riktning". När enhetscheferna är kritiska till sina anställdas agerande hänvisar de också till bristande förutsättningar för ledningsarbetet.

Enhetscheferna i tekniska verksamheter anser att deras funktion är att skapa en balans mellan de olika kraven och förväntningarna som finns i organisationerna. Samtliga enhetschefer i tekniska verksamheter har också funnit lösningar på koordineringsproblemen genom att förbättra möjligheter att stödja och vägleda personalen på den operativa nivån. Ett annat sätt att avhjälpa koordineringsproblemet har varit att ta kontroll över flödet genom att prioritera bland uppgifterna (jfr Richard, 1997). För att kunna förändra

förutsättningarna för ledningsarbetet måste enhetscheferna dels uppfatta förändringarna som legitima. Exempelvis är det svårt för enhetscheferna att hävda att de operativa uppgifternas kvalitet är avhängigt av att de har förutsättningar för samspel med den operativa nivån om inte de själva och omgivningen har denna utgångspunkt. Dels måste enhetscheferna ha tillgång till beslutsprocessen. Enhetscheferna i tekniska verksamheter har haft makt att påverka beslutsprocessen på sådant sätt att de har kunnat förändra förutsättningarna för samspelet med den operativa nivån i de fall när de har haft svårt att stödja och vägleda den operativa personalen eller när uppgifterna har varit fler än enhetscheferna och deras personal upplever sig mäkta med. Hur enhetschefernas tillgång till beslutsprocessen ter sig i tekniska verksamheter återkommer jag till.

Omsorgs- och utbildningsrummet: enhetschefens samspel med operativ nivå

Enhetschefer i omsorgs- och utbildningsverksamheter ansvarar för i genomsnitt 55 anställda.⁵² Det stora ansvarsområdet genererar många administrativa uppgifter, exempelvis växer lönehantering och dokumentering kring medarbetarsamtal i takt med ansvarsområdet. Samtidigt har administrativt stöd och andra kringresurser som exempelvis vaktmästare minskat. I förändringsperioder när resurser minskar prioriterar enhetschefer och förvaltningsledning också bort administrativt stöd och andra kringresurser. Det finns en dubbel och delvis motstridig syn på detta. Å ena sidan lyfter förvaltningsledning med politiker i spetsen fram att enhetscheferna måste ha tid att vara ledare för den operativa personalen, vilket innebär att de måste ha tillräckligt med administrativt stöd. Å andra sidan känner sig förvaltningsledningen tvingad att skära på exempelvis administrativt stöd i nedskärningsperioder. Medborgarna kräver att personaltätheten i verksamheterna inte minskar men kan acceptera försämrat administrativt stöd. Men vad medborgarna inte förstår, menar förvaltningschefer och politiker, är att det administrativa arbetet ändå ska göras. När det administrativa stödet och andra kringresurser som exempelvis vaktmästare minskar får enhetscheferna fler uppgifter att ansvara för.

⁵² Medianen är 50 anställda. Vid några tillfällen har enhetscheferna formellt utsedda gruppledare. Dessa ansvarar för vissa administrativa uppgifter. De har emellertid inte personalansvar. Det varierar i materialet om enhetscheferna sitter i samma lokal som sina anställda. Ibland har enhetscheferna personal på flera olika platser.

”För politiken är det nästan omöjligt att i en sådan krissituation [när det saknas pengar] säga att: `Nej, vi ska behålla den här byråkratiska delen [administrativ stödpersonal], men vi gör [oss] av med en lärare istället`. Det är ju jättesvårt. /.../ Därför att, medborgaren tycker att det är solklart: Behåll läraren och ta bort den där som jobbar med byråkrati. Så det är en jättesvår debatt att ta för politiken.” (Politiker, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Enhetscheferna i omsorgs- och utbildningsverksamhet beskriver en paradoxal syn på sin roll som chef. Å ena sidan menar enhetscheferna att deras roll är att stödja personalen på den operativa nivån. De vill vara närvarande i verksamheten. Det är koordineringen av personalens arbetsuppgifter som enhetscheferna lyfter fram som stimulerande.

”Alltså min uppgift tycker jag är att skapa en situation så att dom anställda kan göra ett bra jobb så att det blir bra /.../ Det är liksom min viktigaste uppgift.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Å andra sidan kan enhetscheferna beskriva de anställda som osjälvständiga. I en kritisk anda menar de att personalen inte självständigt arbetar mot strategiska beslut. Konsekvensen blir att enhetscheferna känner sig manade att vistas i den operativa verksamheten i högre grad än de önskar eller kan. Enhetscheferna menar att personalen har för höga förväntningar på vägledning och stöd i jämförelse med vad de har möjligheter att ge. Dessa förväntningar lever enligt enhetscheferna kvar sedan den tid då ansvarsområdena var mindre. Idag förväntas enhetscheferna inte vistas i lika hög grad i verksamheterna. Istället lyfter enhetscheferna fram att alla måste ta eget ansvar. En enhetschef beskriver exempelvis att den operativa personalen har kritiserat henne för chefskapet. Personalen ansåg att hon inte var stödjande i tillräcklig utsträckning. De ville att hon skulle vara mer i verksamheten, stödja konkreta arbetsuppgifter samt gärna ha en privat och personlig relation till dem. Enhetschefen kände emellertid att denna roll inte var möjlig att hantera.

”... nu har jag inte hunnit ha medarbetarsamtal med alla, men det finns ju en, en rubrik där vi [frågar] - vilka råd vill du ge till din chef – [detta för att] jag ska [kunna] skriva en lista med alla de där råden [som jag får av personalen]. Det är väldigt roligt liksom vilka förväntningar [personalen har]. Vissa [vill att] man ska vara både mamma [för uppgifterna] och gynekolog och kompis och vän. Man kan inte leva upp till det här utan jag är deras arbetsledare” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Det finns således en paradoxal syn på samspelet mellan enhetschef och den operativa nivån. Samtidigt som enhetscheferna ska stödja personalen förväntas dessa arbeta självständigt utan närmare vägledning. Denna bild lyfts, som vi ovan sett, även fram av politiker och förvaltningschefer. Enhetschefers samspel med den operativa nivån relateras inte till organisatoriska förutsättningar. Istället sätter praktiska hänsynstaganden - som ett stort ansvarsområde med många administrativa uppgifter - gränser för enhetschefernas möjligheter att stödja och vägleda den operativa nivån. Det finns i omsorgs- utbildningsverksamheter en utbredd spänning mellan distans och närhet i relationen till personalen på den operativa nivån. Denna inbyggda spänning synliggörs när den operativa personalen får problem eller när det sker förändringar, exempelvis nedskärningar. När den operativa personalen får problem i sitt arbete blir de kritiska mot enhetschefen. Vid dessa tillfällen känner enhetscheferna å ena sidan att personalen har rätt i sin kritik. De har inte varit på plats i den utsträckning som, i efterhand, visat sig vara nödvändigt. Under den tid problemen har figurerat i verksamheten har emellertid enhetscheferna saknat inblick i dem. Å andra sidan kan enhetscheferna bli arga och besvikna på personalen för att de inte förstår att det inte är av illvilja som de inte stödjer dem i arbetet utan det är för att de måste hantera administrativa uppgifter. De anställda måste förstå att även de måste agera mer professionellt och ta mer eget ansvar menar enhetscheferna, förvaltningschefer och politiker.

”... när det bränner till och det uppkommer saker som inte fungerar [i verksamheten, kan personalen säga]: ‘Du var inte här’. [Och] eftersom jag själv tycker att jag inte varit där [i verksamheten] har jag lite dåligt samvete” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

När det sker nedskärningar - exempelvis av personal, möjlighet att anställa vikarier, möjlighet göra inköp samt av administrativa och annan stödpersonal - är det enhetscheferna som får skulden av personalen på den operativa nivån. Enhetscheferna som inte anser sig kunna påverka besluten känner sig oskyldigt anklagade. Ibland kan de förstå personalens agerande. Vid andra tillfällen kan de känna sig besvikna på personalen som inte förstår att besluten ligger utanför enhetschefernas - och även politikernas - handlingsutrymme.

”[Nedskärningarna är] svåra att förstå för personalen. [Jag försökte] förklara och det enda dom svarade: ’Politikerna kunde gott komma hit och jobba.’ /.../ [Jag fick] förklara igen att det är politiska beslut som ligger till grund för vårt arbete. Om inte jag kan acceptera det då måste jag sluta på det här arbetet. Antingen accepterar jag dom besluten som finns och jobbar efter det, annars måste vi gå härifrån. Alltså så fick jag sitta och säga. Och det kändes, jag tycker fortfarande att det här borde alla begripa som är anställda i kommunen. /.../ Att det inte är jag som har hittat på det här. Med neddragningar och besparingar. /.../ Man, [personalen], måste ha någon syndabock. Och politikerna finns ju inte. Dom är ju långt borta. Så då blir det ju jag som får skulden. /.../ Men då var det ju gnäll [från personalen] om att: ’Jaha, vi får inte ens köpa lite blommor och vi får inte ens köpa det och det. Dom skulle minsann komma ut och titta hur vi har det’. Vilka ’dom’ fick jag återigen fråga förtydligande. Det blir inte bättre för att politikerna kommer ut och jobbar eller springer här och byter blöjor eller städar det är inte det. Det är inte det, det handlar om. Dom har inte mer pengar ändå att ge oss” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Sammanfattningsvis har enhetscheferna, förvaltningschefer och politiker i omsorgs- och utbildningsverksamheter en paradoxal syn på samspelet mellan enhetschef och operativ nivå. Samtidigt som enhetscheferna förväntas vara stödjande får de inte förutsättningar att ta del av det som händer på den operativa nivån. Det dagliga arbetet för enhetscheferna innebär att försöka få den operativa personalen att självständigt arbeta mot strategiska krav. Enhetscheferna anser sig inte kunna påverka strategiska krav eller prioritera bland uppgifter i syfte att skapa ett koordinerande ledningsarbete. Istället framhävs att personalen på den operativa nivån måste acceptera arbetsmängd och strategiskt beslutade krav. Jag återkommer nedan till enhetschefernas möjligheter att påverka beslutsprocessen.

Sammanfattande kommentarer

Enhetscheferna i omsorgs- och utbildningsverksamheter befinner sig i en klämd position, det finns en spänning mellan att svara upp mot strategiskt uppsatta krav och personalens förväntningar. Karaktäristiskt för intervjuerna med aktörer i omsorgs- utbildningsverksamheter är att ledningsarbetets samspel med personal på den operativa nivån beskrivs som en distanserad men i tanken stödjande företeelse. Å ena sidan menar enhetscheferna att de vill vara delaktiga i verksamhetens händelser och stödja personalen. Å andra sidan menar de att personalen på den operativa nivån måste utföra sitt arbete mer självständigt. Denna motstridiga syn på ledningsarbetet finns även hos politiker och förvaltningschefer.

Den paradoxala synen på ledningsarbetets samspel med den operativa nivån kan förklaras av intervjupersoners maktlöshet. Alla intervjupersoner – enhetschefer, förvaltningschefer och politiker – önskar att enhetschefer ska kunna vistas i den operativa verksamheten och stödja sin operativ personal. Samtidigt kan de inte se hur detta ska vara möjligt med de stora ansvarsområden och betungande administrativa uppgifter som finns inom omsorgs- och utbildningsverksamheter. De ser inga möjligheter att förändra förutsättningarna för samspelet med den operativa nivån. Uppgifternas kvalitet och personalens arbetsmiljö ger inte legitimitet för att förändra förutsättningarna.

Trots att alla vill förändra förutsättningarna för samspelet mellan enhetschef och operativa nivån glömmar aktörerna de bristande organisatoriska förutsättningarna för detta samspel när det uppstår problem i verksamheterna som har med otillräckligt stöd och vägledning från enhetscheferna att göra, exempelvis konflikter mellan enhetschef och personal på den operativa nivån. Aktörerna kan förklara problemen med bristande förutsättningarna för samspelet, men samtidigt läggs ansvaret för problemen på enhetschefer och deras anställda. Detta handlingsmönster karaktäriserar alla aktörer. Politiker och förvaltningschefer lägger ansvaret för problem som uppkommer på den operativa nivån på enhetschefer samtidigt som enhetschefer skuldbelägger såväl sig själva som sin personal.

Majoriteten av enhetscheferna i omsorgs- och utbildningsverksamheter har inte funnit några permanenta lösningar på svårigheterna att bemöta såväl den strategiska som operativa nivån. De saknar möjligheter att påverka beslut i en koordinerande riktning. Till detta återkommer jag i avsnitt *Samspelet mellan enhetschef och strategisk nivå* och *Samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning*.

Jämförande diskussion

I detta avsnitt har jag beskrivit att enhetschefernas position är klämd mellan strategiska och operativ krav. Det har framkommit att denna klämda position delvis tar sig olika uttryck i de två kommunala rummen. Hur detta har att göra med samspelet med den strategiska nivån beskriver jag i kommande avsnitt. I detta avsnitt diskuterar jag hittills beskrivna resultat och jämför de två rummen. I tabell 5:1 sammanfattas enhetscheferns samspel med den operativa nivån i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter

Tabell 5:1 Sammanfattning av enhetschefers relation till den operativa nivån i tekniska respektive omsorgs- utbildningsverksamheter

Teknisk verksamhet	Omsorgs- och utbildnings- verksamhet
<u>Logik:</u> Enhetschefen ska vara en stödjande och närvarande chef	<u>Logik:</u> Enhetschefen ska vara en stödjande chef på distans
<u>Förutsättningar för mötet med operativa nivån:</u> Ansvar för 18 anställda Har administrativt stöd Kontroll över flödet och påvisbara uppgifter	<u>Förutsättningar för mötet med operativa nivån:</u> Ansvar för 55 anställda Saknar ofta administrativt stöd Saknar kontroll över flödet och svårt att synliggöra uppgifter

Som jag har beskrivit hittills har samtliga enhetschefer en klämd position mellan beslutade regler och den operativa verksamheten. Enhetscheferna beskriver att strategiska regler uttryckta i krav och mål har fått ökad vikt. En konsekvens för enhetscheferna är att det administrativa arbetet har ökat (jfr Westerberg, 2004). Eftersom det finns många krav på att planer ska upprättas, mål ska beskrivas samt att resultat ska rapporteras till den strategiska ledningen får enhetscheferna ägna mycket tid till administrativt arbete. För enhetscheferna innebär detta att de har svårt att vara i verksamheten och stötta den operativa personalen i önskad utsträckning.

Det finns emellertid en skillnad mellan tekniska verksamheter och omsorgs- och utbildningsverksamheter. Enhetscheferna i omsorgs- och utbildningsverksamheter har fått minskat administrativt stöd samtidigt som deras administrativa uppgifter har ökat (jfr Rombach, 1997). Såväl i intervjuer med enhetschefer som med förvaltningschefer, politiker och fackliga förtroendemän framkommer att den administrativa personalen har beskurits i samband med nedskärningar. Syftet har varit att skydda kärnverksamheten, exempelvis att inte personaltäteten inom förskolan ska minska. Detta framkommer inte på samma sätt inom tekniska verksamheter. I de fall som administrativ personal har minskat eller att enhetscheferna under en period upplever problem med att hinna vara i verksamheten i önskad utsträckning

på grund av för många administrativa uppgifter finns här möjligheter att tillsätta administrativ stödpersonal. När enhetscheferna i tekniska verksamheter har upplevt stora och långvariga problem med att inte kunna vara närvarande i den operativa verksamheten har problemen också åtgärdats, exempelvis genom att administrativ stödpersonal eller gruppleddare har anställts. Uppgifternas kvalitet och personalens arbetsmiljö har legitimerat förändringar som har förbättrat samspelet mellan enhetschef och den operativa nivån.

I kapitel två beskrev jag utifrån tidigare forskning att enhetscheferna har fått ökat antal anställda att ansvara för. Som vi har sett beskriver också aktörerna i omsorgs- och utbildningsverksamheterna denna utveckling. Tidigare kunde exempelvis en enhetschef inom förskolan ansvara för en barnstuga med cirka 20 anställda. Idag har en förskolechef ofta ansvar för flera barnstugor och det är inte ovanligt att förskola och grundskola har bildat en enhet. I tekniska verksamheter verkar inte en förändring av antal anställda skett på samma sätt. Tillsammans med bilden av ovanstående diskussion om administrativt stöd innebär detta att enhetscheferna i tekniska verksamheter har lättare att svara upp mot kravet att vara en närvarande och stöttande chef än enhetscheferna i omsorgs- och utbildningsverksamheter.

Resultaten ska dock inte tolkas som att enhetscheferna i tekniska verksamheter saknar arbetsuppgifter. Att vara närvarande i den operativa verksamheten underlättar enhetschefernas möjlighet att svara upp mot personalens krav att få stöd från sin enhetschef. Därtill ger närvaron enhetscheferna kontroll över vad som händer i verksamheterna (jfr Richard, 1997). Samtidigt innebär enhetschefernas närhet i tekniska verksamheter att de får fler arbetsuppgifter. Enhetscheferna ser och hör vad som händer och personalen förväntar sig att enhetschefen agerar utifrån de problem som dyker upp i verksamheterna. Det kan hända att problem som personal i omsorgs- och utbildningsverksamheter upplever inte framkommer till enhetscheferna. En studie av operativ personal i förskolan och grundskolan tyder också på det (se Larsson & Kankkunen, 2004).

Samtidigt är det viktigt att påpeka att den barriär som kan uttydas i omsorgs- och utbildningsverksamheter mellan operativ verksamhet och enhetscheferna inte är till deras fördel. Enhetscheferna förlorar kontroll och möjligheter att påverka vad som händer i den operativa verksamheten. Deras möjligheter att koordinera arbetet minskar med att inte kunna ta del av det som händer på den operativa nivån. Därtill får enhetscheferna reda på problem för sent för att kunna styra och planera verksamheterna. Små problem i den dagliga verksamheten – exempelvis vem som ska ansvara för vikarieanskaffning - har många gånger hunnit bli stora när de når enhetschefernas öron.

Anmärkningsvärt är att i omsorgs- och utbildningsverksamheter betraktas införande av stora ansvarsområden och minskat administrativt stöd som nödvändigt. Varken enhetschefer, förvaltningschefer, politiker eller fackliga representanter ser något annat alternativ eftersom kommunernas ekonomi

har blivit snävare. När jag under uppföljande intervjuer ber förvaltningschefer och politiker i tekniska verksamheter reflektera över skillnaden har aktörerna svårt att förklara varför det inte har skett förändringar där i samma utsträckning. Aktörerna ger dock uttryck för att den tekniska verksamheten är komplicerad och kräver ett nära chefskap för att kunna garantera bra kvalitet. Även utifrån intervjuerna med enhetscheferna framkommer denna syn. I tekniska verksamheter lyfter aktörerna fram nödvändigheten att vara nära verksamheten för att kunna styra den och se till att kvaliteten på uppgifterna upprätthålles. Som jag tidigare har nämnt resonerar enhetscheferna inom omsorgs- och utbildningsverksamheter på motsatt sätt. Här pekar enhetscheferna istället på personalens individuella ansvar. Det saknas resonemang om ett nära chefskap i relation till god kvalitet i verksamheterna. Kvaliteten för dessa uppgifter tycks inte generera legitimitet åt ett nära chefskap för någon av intervjuade aktörer. Istället för att förändra situationen i en riktning som medger ett stöttande och närvarande chefskap individualiseras ansvaret i omsorgs- och utbildningsverksamheter. Jag återkommer till detta under avsnitt *Samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning*.

En annan skillnad som finns mellan tekniska verksamheter och omsorgs- och utbildningsverksamheter är uppgifternas art. Uppgifterna i tekniska verksamheter är mer förutsägbara och möjliga att prioritera bland än uppgifterna inom omsorgs- och utbildningsverksamheter som många gånger består av tjänster innehållande den svårångade och icke mätbara omsorgen. Detta återkommer jag också till under avsnitt *Samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning* men redan här vill jag nämna att skillnaden underlättar för tekniska enhetschefer eftersom de på ett annat sätt än enhetscheferna i omsorgs- och utbildningsverksamheter har möjlighet att kontrollera flödet av uppgifter inom enheterna (jfr Richard, 1997). Man kan också fråga sig hur det kan vara så att uppgifter med stor oförutsägbarhet och liten påtaglighet organiseras med chefer som i realiteten till stor del får förlita sig på ett distanserat chefskap. Detta samtidigt som kommunens tekniska verksamheter, vilka har uppgifter som är mer förutsägbara och påtagliga, anses behöva chefer som har nära relation till den operativa nivån. Människovårdande verksamheter som inte är förutsägbara och påtagliga behöver som vi såg i kapitel två en chef med relativt litet ansvarsområde.

Samspelet mellan enhetschef och strategisk nivå

Enhetschefernas möjligheter att koordinera strategiska och operativa krav skiljer sig således mellan tekniska verksamheter och omsorgs- och utbildningsverksamheter på grund av deras samspel med den operativa verksamheten och deras möjligheter att kontrollera flödet av uppgifter. För koordine-

ring av strategiska och operativa krav behöver enhetscheferna också kunna påverka strategiska beslut. Exempelvis saknar kontroll över flödet mening om inte den strategiska ledningen också förändrar den formella kravspecifikationen. Om inte den strategiska ledningen godkänner förändringar av produktionen får enhetscheferna ensamma ansvara för en diskrepans mellan beslut och utförande. Vilka förutsättningar har enhetscheferna att förmedla vad som händer i verksamheter till den strategiska ledningen? I följande avsnitt presenteras enhetschefers samspel med den strategiska nivån.

Tekniska rummet: enhetschefens samspel med strategisk nivå

Jag har ovan beskrivit att närhet och kommunikation anses vara viktiga för enhetschefens möjlighet att kunna leda de operativa anställda på ett bra sätt. I föreliggande avsnitt beskriver jag hur tanke- och handlingsmönstret – att närhet och kommunikation genererar uppgifter med bra kvalitet - finns genom hela den tekniska linjen. Exempelvis berättar en förvaltningschef om att en enhetschef har uppmärksammat honom på ett problem i verksamheten. Problemet diskuteras sedan på ett ledningsgruppsmöte där enhetschefer, verksamhetschefer, förvaltningschef och personal- respektive ekonomstrateg deltar. Ledningsgruppen för förvaltningen kommer fram till att problemet inte är möjligt att bemöta inom ramen för beslutad budget. De bestämmer sig då för att utreda problemet och vilka konsekvenser det får för verksamhetens kvalitet om det inte åtgärdas. Utredningen av problemet sammanställs sedan i en rapport som lämnas till den politiska nämnden och därefter till kommunstyrelsen. Men förvaltningschefen påpekar att han också måste träffa nämnden och kommunstyrelsen för att beskriva problemets art. Det räcker inte med siffror och statistik för att förstå de problem och konsekvenser rapporten innehåller.

”... hade vi ensamma /.../ [ip nämner förvaltningens namn, min anm.] skrivit en begäran och skickat begäran utan en muntlig dialog då hade det blivit blankt nej. /.../ [Hade vi] lagt det på posten, internposten, till kommunledningen – om vi inte hade haft någon dialog [också] så hade ju ekonomen där konstaterat: ‘Ja, det kanske är viktigt, men vi har inga pengar’. Och så hade han sagt avslag: ‘Ni får klara det inom ram’. /.../ Dialogen är viktig också.”
(Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

En annan förvaltningschef beskriver också vikten av att ha en dialog med nämnden och kommunstyrelsen för att de ska få kunskap om förvaltningens verksamheter, dess möjligheter och problem.

”... [det är] inte att jag skriver mer dokument och så där utan det är mer personlig kontakt om man säger så. Människa till människa eller telefon till telefon /.../ alltså man kommer aldrig någonstans med skrivelser. Ibland behöver man det självfallet. Man måste formalisera om man ska kunna fatta beslut och så där. Men det krävs att man har personliga relationer med. Nu menar inte jag att man går bakvägen utan jag menar att man ska få framlägga problemet eller förklara det eller föra dialog om det. Det tror jag är väldigt viktigt annars så är det ju bara vilken siffra som helst eller ord som helst som står på papper. Det finns ingen känsla i det.” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

I tekniska verksamheter finns det således en logik för ledningsarbetet som innebär att muntlig kommunikation anses vara viktigt för att verksamheten ska koordineras på ett bra sätt. Det är inte givet att beslut som har tagits är de bästa. Istället är aktörerna måna om att kommunicera om det som händer och förändra beslut i en pågående process. Samtidigt utesluter det inte att regler och skriftliga rapporter används av aktörerna. Som citaten visar används även denna form för att koordinera verksamhetens aktiviteter och problembilder. Instrumenten ses som komplement där kommunikationen har en viktig funktion för att skapa förståelse mellan nivåerna.

Arenor för kommunikationen: politiker och tjänstemän

Samtidigt som kommunikationen lyfts fram av såväl politiker som tjänstemän på olika organisatoriska nivåer menar aktörerna att det är viktigt att skilja mellan politik och förvaltning. Genom politiken fattas beslut om vilka värderingar som ska gälla medan tjänstemännen är de som har kunskap om hur dessa värderingar ska uppnås. Det finns emellertid hela tiden en pågående relation mellan politikernas värderingar och den dagliga verksamheten. Enligt aktörerna går inte dessa två saker att separera helt på grund av: 1) Politikerna är beroende av tjänstemännens specifika kunskap för att kunna fatta bra beslut om specifika frågor. 2) Om det uppstår oplanerade händelser i verksamheterna som innebär att det är svårt för olika aktörer att arbeta mot beslutade mål och krav för verksamheten måste politikerna återigen diskutera värderingarna och agera utifrån den reella situationen. Enligt intervjupersonerna innebär detta att samarbetet mellan politik och tjänstemän måste vara utvecklat.

Det varierar i materialet huruvida nämndordförande också ingår i kommunstyrelsen eller ej. Materialet tyder dock inte på att det har en avgörande betydelse för förvaltningschefers möjligheter att presentera problembilder för kommunstyrelsen. Oberoende av om nämndordförande ingår i kommun-

styrelsen eller ej menar intervjuade förvaltningschefer i tekniska verksamheter att de har en tät och utvecklad relation till kommunstyrelsen. Aktörerna menar att kommunstyrelsen i de två undersökta kommunerna är intresserade av de frågor som tekniska verksamheter hanterar.

”... jag tror att dom här frågorna intresserar en del kommunstyrelseledamöter väldigt mycket. /.../ så att jag har ju till exempel rätt mycket kontakt med kommunstyrelsen ordförande /.../ Kommunstyrelsens ordförande träffar jag i varje fall minst en gång i månaden i den här /.../ [ip nämner ett namn, min anm.]. Vi har ju även andra kontakter. Han ringer mig ibland” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

I vissa förvaltningar beskriver emellertid aktörerna att relationen mellan politik och verksamhet framför allt sker på förvaltningsnivå. Det finns en bra och utvecklad relation mellan nämndordförande, förvaltningschef och enhetschefer. Däremot saknar aktörerna utvecklade och fungerande relationer med kommunstyrelsen. När det inte finns en utvecklad kommunikation till kommunstyrelsen upplever intervjupersonerna att problembilder till viss del också stannar på förvaltningsnivå.

”... för vi måste ju argumentera och prata för vår sak och kanske övertyga och förklara. Och [när] vi [har] lyckats med det inför våra politiker här nere /.../ ska dom [sedan] föra det här vidare upp till dom som verkligen bestämmer, [till] kommunstyrelsen och kommunalråden. Och dom, [nämndpolitikerna], kanske inte lyckas förklara det här och argumentera lika bra som vi gjorde för dom /.../ är inte sakkunniga, har inte hela bakgrunden så att säga, och kan kanske inte svara på vissa [av] frågorna som kan tänkas komma” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

Genomgående i intervjumaterialet är att det finns en kontinuerlig kontakt mellan nämndordförande, förvaltningschef samt enhetschefer. För att få kunskap om verksamheterna träffar nämndordförande såväl förvaltningschef som enhetschefer. Kontakten mellan nämndordförande och förvaltningschef beskrivs som mycket regelbunden. Formellt träffar förvaltningschefen nämnden och dess ordförande vid sammanträden och möten, men de pratar också om specifika frågor mellan dessa möten.

Nämndordförandena har ofta som princip att inte gå förbi förvaltningschefen. Förvaltningschefen ska veta vad nämndpolitikerna och enhetschefen pratar om. Men när det gäller specifika verksamhetsfrågor vänder sig

nämndpolitikerna ofta till enhetschefen eftersom det är denna som innehar den efterfrågade kunskapen. Enhetscheferna betraktas som proffs som vet vad som är möjligt och vad saker kostar.

”Dom [enhetscheferna] har en väldigt självständig ställning eftersom ingen annan kan liksom tala om för dom vad dom ska göra för det är ingen annan som begriper vad dom gör egentligen alltså” (Politiker, teknisk verksamhet)

Även enhetscheferna träffar formellt nämnden och dess ordförande vid sammanträden och möten minst en gång i månaden. Respektive enhetschef är föredragande för sitt område. Men mötet och kommunikationen mellan ordförande och enhetschef kan också ske vid andra tillfällen. När aktörerna träffas beror på vilken fråga som är aktuell och om det finns några specifika problem i någon verksamhet. Det finns inget schema utan träffarna sker efter behov.

”Så att det är lite improviserat kring hur månaden går om man säger så. Men några gånger i månaden blir det ändå träffar, med dom här /.../ [enhetscheferna, ip anger ett annat namn, min anm.]” (Politiker, teknisk verksamhet)

Enhetscheferna beskriver mötet och kommunikationen med nämndpolitikerna som viktig för att kunna presentera problembilder, få stöd och påverka beslut utifrån det som reellt händer i verksamheten.⁵³ Gemensamt för båda kommunerna är att nämnderna är uppdelade efter verksamhet. I båda kommunerna finns det tre nämnder som har avgränsats utifrån verksamhet. Varje enhetschef har således en egen nämnd som ansvarar för just sin verksamhet. En nämndordförande ansvarar i genomsnitt för tre enhetschefer.

”Men sedan så har vi ju väldigt engagerade politiker. Det är ju jätteroligt att dom slinker in här: Särskilt ordförande går förbi någon gång och bara hör sig för hur det är eller han har fått telefon om någonting och då kommer han in och frågar hur det är. Så att det är väldigt nära kontakt med politikerna.” (Enhetschef, teknisk förvaltning)

⁵³ Tre enhetschefer har marginell kontakt med politikerna. Dessa har istället fortlöpande interaktion och dialog med en verksamhetschef som har en kontinuerlig kontakt med politiker. 18 av 21 enhetschefer har fortlöpande interaktion och dialog med nämndpolitikerna.

Relationen mellan politik och tjänstemän är emellertid inte alltid problemfri. Det kan ibland finnas olika uppfattningar mellan politiker och tjänstemän om vad som bör ingå i deras roller. Politikernas intresse för de tekniska frågorna kan ibland upplevas frustrerande av tjänstemännen. I allmänhet har politikerna inte utbildning eller egen erfarenhet av att arbeta med de uppgifter verksamheterna utför. Utifrån ett tjänstemannaperspektiv kan politikernas intresse därmed försvåra arbetsmetoderna. Samtidigt beskriver tjänstemännen att det genomgående intresset också innebär att de kan få stöd och vägledning när de har behov av det.

”... Man [politikerna] är intresserad utav dom [tekniska frågor]. /.../ ibland kan det vara väldigt besvärande kan jag tycka då om att prata om att: ‘Jaha, ska ni verkligen ha skylten där och nu hänger det grenar över [vägen] och nu har ni inte [gjort det och det], det ser för jäkligt ut på det stället’. Och så där. Då tänker jag att det är väl ändå inte politik. Ni kan väl ägna er åt något annat. Men jag tror att man får ta det goda med det onda. Om de är intresserade av det [detaljfrågorna] så är man [politikerna] intresserad när vi kommer med lite större frågor” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

Arenor för kommunikation: förvaltningschef och enhetschefer

Tekniska verksamheter är vid intervjutillfället organiserade på olika sätt i de två medverkande kommunerna. I en kommun har en förvaltningschef ansvar för samliga tekniska verksamheter: räddningstjänst, miljö, bygg och stadsbyggnad. Den andra kommunen har delat upp tekniska verksamheter i tre förvaltningar. Genomsnittet i båda kommunerna är fem enhetschefer per förvaltningschef. De flesta av enhetscheferna i båda kommunerna rapporterar direkt till förvaltningschefen. Några av enhetscheferna rapporterar till en verksamhetschef. Gemensamt för båda kommunerna är att det inom respektive förvaltning finns en ledningsgrupp. I denna ledningsgrupp ingår ofta förvaltningsekonomer, personalstrateger, enhetschefer, verksamhetschefer (i de fall då det finns sådana) samt förvaltningschef. Formellt träffas ledningsgrupperna cirka en gång i veckan. Men aktörerna har också kontakt med varandra däremellan.

Ärenden som ska presenteras för nämnden hanteras först gemensamt i ledningsgruppen. I ledningsgruppen kan enhetscheferna förbereda problempresentationen tillsammans med kollegor och förvaltningschef innan de exempelvis träffar beställare eller nämnd. De arbetar med frågan tillsammans. I detta arbete kan de tillsammans avgränsa uppgifterna utifrån resurser istället för att den enskilda enhetschefen behöver ta detta ansvar. Även förvaltnings-

chefer menar att dessa möten är viktiga för att de ska få kunskap om vad som händer i verksamheterna.

”De ärenden som ska gå till nämnden för vår avdelning /.../ och annat som dom, [politikerna], ska besluta om tas upp i ledningsgruppen först.” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

”Jag har ju behov att bolla frågor. Nu har vi fått en uppgift: ‘Hur ska vi hantera den?’ Det tar jag ju [i ledningsgruppen]” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

Vissa av enhetscheferna menar att en liten och avgränsad förvaltning utifrån en specifik teknisk verksamhet underlättar presentation av problembilder. Exempelvis berättar en enhetschef om att han arbetat i en förvaltning som innehöll olika tekniska verksamheter. Resultatet blev att det var svårt att diskutera enskilda problem i verksamheten på ledningsgruppsmötena.

”Så i den ledningsgruppen var det ibland väldigt svårt att få förståelse för dom ärendena vi skulle ta upp i vår nämnd. /.../ Vi hade för dålig inblick i varandras verksamhet för att kunna vara det stödet och rådgivare.” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

Samtidigt går det inte utifrån materialet att dra en skarp skiljelinje mellan de mindre, utifrån uppgifter, homogena förvaltningarna och de större, utifrån uppgifter, heterogena förvaltningarna. För det första finns det i båda typer av organisationsstrukturer möten där enhetschefer, verksamhetschefer och förvaltningschefer tillsammans diskuterar verksamheten och olika problem som uppkommer. Därtill finns det många exempel i materialet från båda typer av förvaltningar som visar att det sker kollektiva beslut som stödjer enskilda enhetschefer i deras arbete, exempelvis att aktörerna i ledningsgruppen tillsammans beslutar sig för hur problemet ska lösas när någon enhetschef har problem att utföra alla arbetsuppgifter. Detta sker således inte enbart i de mindre förvaltningarna. För det andra finns det i båda typer av förvaltningar informella möten mellan aktörerna och dessa möten verkar ytterligare stöttande och informerande. Skillnaden mellan förvaltningstyperna är att i en stor heterogen förvaltning är risken större att någon aktör faller i skymundan och inte får möjlighet att presentera sina frågor. Detta kan även ske i mindre

förvaltningar, men på grund av storlek finns oftast alla enhetschefer inom förvaltningen representerade i ledningsgruppen. Därtill har alla enhetschefer större tillgång till förvaltningschefen mellan de formella mötena. I den större förvaltningstypen kan några enhetschefer vara uteslutna i ledningsgruppen. De kan till exempel vara representerade av en verksamhetschef.⁵⁴ För de enhetschefer som inte deltar i ledningsgruppen kan det vara svårt att presentera aktiviteter från verksamheterna. Vilken reell möjlighet dessa enhetschefer har att presentera problem och få stöd i dem är bland annat beroende av hur mycket enskild kontakt de har med verksamhetschef respektive förvaltningschef.

Att sakna möjligheter att beskriva verksamheten och dess problem är dock inte enbart problematisk för enhetscheferna. Även förvaltningscheferna påpekar att de får svårare att styra förvaltningen på ett bra sätt när de inte har en bild av alla aktiviteter och händelser i verksamheterna. Exempelvis beskriver en förvaltningschef att två enhetschefer inte var med i ledningsgruppen tidigare. Verksamheterna representerades istället av en verksamhetschef. Dock märkte han efter ett tag att det uppstod problem i verksamheterna som kunde ha åtgärdats om han hade haft information om vad som pågick. När han fick information om händelserna genom verksamhetschefen utelämnades vissa aspekter. Han visste därför inte riktigt vad som pågick i verksamheterna. Detta innebar i sin tur att nämnden saknade information som var viktig för fortlöpande beslut. Resultatet blev att verksamheterna tilldelades fler uppgifter än vad de egentligen maktade med att hantera.

”... jag har gjort om den [organisationen] i våras. För att jag ville ha en annan struktur på det. Jag tyckte att dom här frågorna inte kom riktigt till sin rätt i förhållande till nämnden. Det syntes ju på nämndärendena och så vidare att det inte var så, ja, det var inte så många frågor som kom dit. Och det gör ju också att när man ska fördela budgeten: Det dom [politikerna] inte vet om det tycker dom att: ‘Det kan ju göras också.’” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

Sammanfattande kommentarer

I tekniska verksamheter pekas på koordineringsinstrumentet kommunikation. När aktörerna berättar om hur de presenterat problem till beslutande aktörer – exempelvis enhetschefer till förvaltningschefer eller förvaltningschefer till förvaltningspolitiker och kommunstyrelsen – är det instrumentet kommunikation som det berättas om. Den unika kunskap som enhetscheferna anses

⁵⁴ Det ska dock påpekas att detta inte är den vanligaste organisationsformen i materialet. Cirka två av 21 enhetschefer deltar inte i ledningsgruppen.

inneha innebär därtill att de har tillgång till viktiga beslutsarenor, exempelvis möten med förvaltningschefer och politiker. Enhetschefernas kunskap om verksamheten ger dem legitimitet att ta del av beslutsprocessen i organisationerna.

Genom kommunikation skapar sig aktörerna i tekniska verksamheter en gemensam förståelse av situationen och kan utifrån den agera kollektivt. Det är tydligt i intervjuerna som sker på olika nivåer inom förvaltningen att aktörerna har verksamhetskännedom. Det är inte bara enhetscheferna som berättar om kärnverksamheten och händelser där utan även intervjuerna med förvaltningschefer och politiker handlar mycket om själva verksamheten, dess möjligheter och problem. Även om en förvaltningschef som ansvarar för många olika tekniska verksamheter, exempelvis räddningstjänst, miljö och stadsbyggnad, inte kan förstå sig på detaljer i verksamheterna är det tydligt att förvaltningscheferna är medvetna om de problem som intervjuerna med enhetscheferna pekat på. Förvaltningscheferna kan berätta relativt detaljerat om problemen. Ett annat tecken på att den tekniska linjen har ett koordinerat ledningsarbete som underlättar enhetschefernas arbete är att problem som enhetscheferna berättat om i intervjuer kan ha lösts när jag återkommer för att intervjua förvaltningschefer och politiker. Förvaltningscheferna och politiker kan då berätta om motiv till förändringarna som är i linje med de problembilder som enhetscheferna tidigare har presenterat.

Intresset som politikerna visar för de tekniska verksamheternas frågor kan emellertid upplevas frustrerande av enhetscheferna. Det kan upplevas svårt när ”lekmän” som inte alltid har sakkunskap vill ha information och möjlighet att påverka. Dock framhäver alla tjänstemän att intresset också innebär fördelar eftersom de får möjlighet att få stöd och vägledning. Kanske är politikernas intresse för detaljfrågor också en förutsättning för att de ska kunna förstå vad som händer och kunna besluta om förändrade krav och mål vid behov. Det ska därtill inte underskattas att enhetschefernas tillgång till viktiga beslutsarenor genererar makt. Tillgången innebär att enhetscheferna har möjlighet att synliggöra problem samt påverka att fortsatta beslut fattas i linje med deras önskemål. Med tillgången till viktiga beslutsarenor får enhetscheferna möjlighet att påverka beslutsprocessen i en koordinerande riktning.

Omsorgs- och utbildningsrummet: enhetschefens samspel med strategisk nivå

Som vi såg i avsnitt *Samspelet mellan enhetschef och operativ nivå* finns en logik i omsorgs- och utbildningsverksamheter att verksamheten kan styras på distans av enhetschefer. Enhetschefer har i genomsnitt 55 anställda att ansvara för. Därtill har de många administrativa uppgifter att hantera. Resultatet

blir ett chefskap byggt på distans. Det har byggts in en barriär mellan enhetschefer och den operativa nivån i dessa kommunala verksamheter. I detta avsnitt kommer enhetschefers samspel med högre ledningsnivåer beskrivas och diskuteras. Den avskurna och distanserade ledningen återfinns även i detta samspel. När aktörer som politiker och förvaltningschefer söker kunskap om verksamheterna är det målbeskrivningar, återrapporteringar och konsekvensbeskrivningar som lyfts fram istället för kommunikation. Det pågående ledningsarbetet och händelser i de operativa verksamheterna diskuteras sällan. Därtill ger verksamheternas organisering få möjligheter för att kommunicera mellan nivåerna. Exempelvis beskriver en politiker att han tycker att det har varit svårt att få kunskap om vad som egentligen händer i verksamheterna. Politikerna har därför svårt att fatta beslut om vad som ska prioriteras och hur olika problem ska bemötas. För att erhålla mer kunskap om ledningsarbetet och de operativa verksamheterna har politikerna infört enkätundersökningar med jämna mellanrum. Tanken är att resultaten ska reflektera vad som händer i verksamheterna.

”... [Vi gör] en enkätundersökning hos alla elever, hos föräldrar och personal. Tittar på resultatet för olika skolorna. [Vi] försöker [på det sättet] skapa en helhetsbild. Och i den snurrar är det ju tänkt då att det ska återkopplas från varje verksamhet tillbaka till nämnd och förvaltning för att inhämta olika signaler om vi ska, om vi behöver prioritera om pengarna på något sätt /.../ Det finns olika system för att skapa den helhetsbilden. Det kan ju vara betygsresultat i enskilda skolor till exempel, ekonomi och mycket annat” (Politiker, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

I omsorgs- och utbildningsverksamheter har förvaltningschefer och nämndordförande kontakter med kommunstyrelsen. I vissa fall är nämndordförande representerad i kommunstyrelsen medan det i andra fall är skilda aktörer. Gemensamt är att samtliga aktörer träffas regelbundet på möten. Materialet indikerar dock att den information som högre ledningsnivåer tar del av är av generell art. Aktörerna undviker att diskutera pågående händelser. Istället framhäver såväl politiker som förvaltningschefer mätbara fakta när de ska presentera verksamheterna och deras behov. Exempelvis berättar en förvaltningschef om ett underlag som lämnas till kommunstyrelsen i samband med kommunens budgetfördelning. Förvaltningschefen menar att det är viktigt att beskriva verksamhetens behov med mätbara fakta. Hur nedskärningar av budgeten påverkar verksamheten ska kunna uttydas genom redovisad statistik.

”Vi tycker ju att man ska beskriva hur våra resultat ser ut, vilka förutsättningar. Ge underlag för att politikerna ska kunna leva upp till att vara politiker och göra prioriteringar utifrån ett underlag. Istället för några sorgliga [historier presenterar vi] faktaunderlag, inte vad vi tycker, utan vi tar hela tiden fram sånt som är statistik och sånt som vi kan stå upp för /.../ det är dom [politikerna] som ska självständigt, är vår affärsidé, fatta politiska beslut som är grundat på fakta och inte så mycket på känsla och tyckande” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

I omsorgs- och utbildningsverksamheter finns det en logik som innebär att regler och mätbara fakta får tolkningsföreträde i ledningsarbetet. När politikerna saknar information är det mätbara fakta som expanderas och inte tillfällena för kommunikation. Som citaten beskriver menar aktörerna också att det är politikerna som ska besluta om verksamheten. Besluten ska också fattas utifrån mätbara fakta. Sedan är det tjänstemännens uppgift att utföra det politikerna har bestämt.

Arenor för kommunikation: politiker och tjänstemän

Som vi kommer att se nedan saknar enhetscheferna förutsättningar för att kommunicera med politikerna. I omsorgs- och utbildningsverksamheter är det istället framför allt förvaltningschefen som har kontakt med nämndpolitikerna. Nämndordförande träffar förvaltningschefen kontinuerligt. Cirka en gång i månaden träffar nämndpolitikerna även verksamhetschefer, ekonom- och personalstrateg.

”Ordförande träffar jag som regel varje vecka.” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

När det exempelvis sker nedskärningar är det nämndordförande och förvaltningschef som diskuterar hur detta påverkar kravspecifikationer för verksamheterna.

”... jag har ju i första hand en dialog med förvaltningschefen. Det är ju för att inte gå förbi hans roll som högsta chef. Skulle jag gå förbi där då skulle vi tappa hela styrningen i organisationen. Så nämnd för ju dialog med förvaltningsledningen, eller förvaltningschefen om man säger så, eller jag som ordförande. Vi resonerar och diskuterar kring hur vi ska göra olika prioriteringar.” (Politiker, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Oftast handlar mötena mellan förvaltningschef och nämndpolitikerna om strategiska frågor, exempelvis om ekonomi och mål för verksamheterna. Frågor som medborgare inom kommunen har pratat med politikerna om kan också uppkomma, exempelvis att föräldrar eller anhöriga har haft synpunkter på verksamheten.

”... främst är det ju strategiska frågor som hur ekonomin och verksamheten i stort går [som mötena handlar om]” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Såväl politiker som förvaltningschefer framhäver att rollerna för politik och tjänstemän är och ska vara olika. Politiker ska besluta om övergripande mål och värderingar medan tjänstemännen ska ansvara för arbetet.

”... jag är i alla fall noga med att skilja mellan politiker och tjänstemän” (Politiker, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Materialet tyder på att kontakten mellan förvaltningschefen och nämndpolitikerna har förändrats. Tidigare beslutade nämndpolitikerna i fler detaljfrågor, exempelvis anställning av vikarier. Förändringen framställs som positiv. Exempelvis upplevs den bidra till att det fattas mer expertmässiga beslut.

”... den gamla beslutsordningen byggde på traditioner att det var politikerna som skötte allt. /.../ [Idag] ska inte politikerna lägga sig i expertfrågorna utan man ska mer se till det här [övergripande]” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

I omsorgs- och utbildningsverksamheter är det i genomsnitt 22 enhetschefer per nämndordförande.⁵⁵ Kontakten mellan enhetschefer och nämndordförande är näst intill obefintlig. Nämndpolitiker som ordförande kan besöka någon arbetsplats ibland eller ta kontakt med någon enhetschef för att en medborgare har haft synpunkter på verksamheten, men detta är inte vanligt förekommande. Enligt enhetscheferna är politikerna osynliga i verksamheten. Kom-

⁵⁵ En förvaltning som innehåller verksamheter som inte tillhör omsorgs- och utbildningsgruppen är ej medtagen i beräkningen.

munikationen till politiker beskrivs som envägs. Den går från politiker med direktiv och krav men enhetscheferna har ingen möjlighet att ifrågasätta eller påverka besluten. Någon enhetschef berättar att hon (rektor) brukar träffa politiker på något nämndsammanträden för att rapportera om betyg. Men mötena ger inte tillfälle att diskutera verksamheten och kraven i relation till förutsättningar.

”Politikerna träffar jag väl aldrig kan jag väl säga. Vi bjöd hit dom förra våren för att visa vår verksamhet. Och i en nämnd så är det ganska många deltagare och jag tror att vi hade tre personer här. Dom var här väldigt snabbt och så gick dom igen. Så ser det ut.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

”... Vi har en klar och tydlig uppdelning, det är våra chefer som träffar politikerna.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Materialet tyder på att kontakten mellan nämndpolitiker och enhetschefer alltid har varit liten och skett på formella möten. Men tidigare fanns det bestämt vilka nämndpolitiker som ansvarade (var kontaktpersoner) för bestämda enheter. Detta innebar till exempel att de besökte enheterna till jul för att dela ut presenter.

Arenor för kommunikation: förvaltningschef och enhetschefer

Alla förvaltningar inom omsorgs- och utbildningsverksamheter är stora och innehåller mer än en verksamhet. Ibland innehåller förvaltningen väldigt många verksamheter. Oftast består dock förvaltningen av två till tre verksamheter, exempelvis förskoleverksamhet samt grundskoleverksamhet respektive hemtjänstverksamhet samt äldreboendeverksamhet. Vid någon förvaltning rapporterar enhetscheferna direkt till förvaltningschefen. Men vanligast är att enhetscheferna rapporterar till en verksamhetschef.

Det är i genomsnitt 22 enhetschefer per förvaltningschef och i genomsnitt 15 enhetschefer per verksamhetschef.⁵⁶ I någon av förvaltningarna har enhetschefer regelbundna möten med förvaltningschef. Men framför allt har enhetscheferna möten med sin verksamhetschef. Det innebär att dessa möten

⁵⁶ Den förvaltning som innehåller verksamheter som inte tillhör omsorgs- utbildningskategorin är inte medtagen i beräkningen.

består av cirka 16 personer (om inte personalstrateg och ekonomstrateg räknas med).

Kommunikationen till förvaltningschef och verksamhetschef beskrivs av enhetscheferna som envägs. Ett hinder för att kunna diskutera enskilda problem på mötena är att de består av många aktörer från olika enheter och verksamheter. Istället för en arbetsarena där cheferna tillsammans kan finna långsiktiga lösningar på olika problem tenderar mötena att ha en informativ karaktär (jfr Matsson, 1990). På mötena får enhetscheferna information om mål och direktiv, framför allt presenteras den ekonomiska situationen. Detta innebär att det finns lite utrymme för enhetscheferna att diskutera problem i verksamheten. Exempelvis kan det vara svårt för en enhetschef att diskutera behov av att anställa mer personal på grund av att vissa barn behöver mer stöd.

”... nu är vi ju trettio personer kanske och det kallar inte jag för ledningskonferens, [med möjlighet att föra diskussioner], utan det är ett envägsmöte. /.../ Jag saknar det här att sitta med sin chef och verkligen ha diskussioner som inte bara handlar om information om vad det är för budget och politiska beslut som är tagna” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Enhetscheferna saknar möjlighet att ifrågasätta en eventuell obalans mellan krav och förutsättningar och få stöd i hur olika problem ska lösas.

”Det jag saknar mest är den nära dialogen med en chef och då man känner att man kan påverka. Annars spelar det ingen roll. Annars blir det bara en nära dialog och försöka prata av mig. Det kan jag skita i. Det har ingen betydelse.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Sammanfattande kommentarer

I omsorgs- och utbildningsverksamheter framhävs dokument, formell rapportering och mätbara fakta som ett medel för att koordinera organisatoriska nivåers mål och handlingar. Detta gäller såväl inom förvaltningarna som mellan förvaltningarna och kommunstyrelsen. Det är tydligt att aktörer på olika nivåer många gånger saknar gemensam förståelse för vad som händer i verksamheterna. Exempelvis framkommer det i intervjuerna som sker på olika nivåer i kommunen att kommunstyrelsen, nämndordförande och förvaltningschefer inte alla gånger har förstått vilka konsekvenser nedskärning-

är får för de operativa verksamheterna. Ibland har den strategiska ledningen och enhetscheferna olika uppfattningar om vad som är möjligt i verksamheterna. Detta kan också bero på att den strategiska ledningen inte alltid känner till alla aktiviteter i verksamheten och därför anser att en marginell nedskärning inte bör påverka själva verksamheten. Vid vissa tillfällen berättar den strategiska ledningen att de i efterhand kan förstå att olika beslut kan få de konsekvenser som också enhetscheferna berättar om. När problemen yttrar sig för enhetscheferna har den strategiska ledningen emellertid inte haft kännedom om dem.

Om vi betänker att det framför allt är förvaltningschefen som träffar politikerna samtidigt som förvaltningschefen har ringa kontakt med enhetscheferna om vad som händer i verksamheterna är det inte konstigt att problembilder stannar hos enhetscheferna. Visserligen är det tänkt att händelser i verksamheten ska presenteras för förvaltningschefen av verksamhetschefen. Eftersom även denna aktör framför allt träffar enhetscheferna för att diskutera strategiska frågor, som budget, är det emellertid inte säkert att denna har kännedom om pågående händelser i verksamheterna. I linje med tidigare forskning tycks det ha uppkommit en separering mellan den strategiska och operativa nivån inom omsorgs- och utbildningsverksamheter (se kapitel två). Som framkom i avsnitt *Samspelet mellan enhetschef och operativ nivå* är även enhetscheferna till stor del avskurna från personalen i den operativa verksamheten, bland annat på grund av stora ansvarsområden. Nivåerna inom omsorgs- och utbildningsverksamheter tycks mer eller mindre agera isolerat från varandras aktiviteter.

I omsorgs- och utbildningsverksamhet formas en ledning av alla aktörer som bygger på centraliserade beslut. Dessa beslut förväntas också implementeras enligt organisationens hierarkiska ordning. Enhetschefernas kunskap om pågående händelser i verksamheterna efterfrågas inte i den kontinuerliga beslutsprocessen. Detta innebär att enhetscheferna kan ha svårt att presentera och få stöd i problem med ledningsarbetet. Dessutom når problemen sällan den nivå som har mandat att fatta beslut. Resultatet blir att enhetscheferna saknar makt och har svårt att påverka beslutsprocessen och forma ett koordinerande ledningsarbete.

Jämförande diskussion

Hittills har jag i detta avsnitt diskuterat förutsättningar för enhetschefer att ta del av beslutsprocessen i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter. Innan jag övergår till att diskutera och jämföra resultaten sammanfattas resultaten i tabell 5:2.

Tabell 5:2 Sammanfattning av enhetschefers relation till den strategiska nivån i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter

Teknisk verksamhet	Omsorgs- och utbildnings- verksamhet
<u>Logik:</u> Kommunikation är viktig för att skapa gemensam förståelse i organisationen	<u>Logik:</u> Regler och efterkontroll har tolkningsföreträde över reella händelser
<u>Förutsättningar för mötet, politiker och tjänstemän:</u> Fortlöpande interaktion mellan politiker och förvaltningschef	<u>Förutsättningar för mötet, politiker och tjänstemän:</u> Fortlöpande interaktion mellan politiker och förvaltningschef
Fortlöpande interaktion mellan politiker och enhetschefer	Avskuren interaktion mellan politiker och enhetschefer
Nämndordförande ansvarar för i genomsnitt 3 enhetschefer	Nämndordförande ansvarar för i genomsnitt 22 enhetschefer
<u>Förutsättningar för mötet, förvaltningschef och enhetschefer:</u> Fortlöpande interaktion	<u>Förutsättningar för mötet, förvaltningschef och enhetschefer:</u> Planerad formell interaktion
Fortlöpande dialog om krav i relation till förutsättningar	Avsaknad av dialog om krav i relation till förutsättningar
Förvaltningschef ansvarar för i genomsnitt 5 enhetschefer	Förvaltningschef ansvarar för i genomsnitt 22 enhetschefer

I tekniska verksamheter framhävs vikten av kommunikation av samtliga aktörer: enhetschefer, förvaltningschefer samt politiker. Aktörerna menar att kommunikationen är viktig för att olika organisatoriska nivåer ska förstå vad som händer i verksamheten. Om de endast beskriver problemen skriftligt, exempelvis när verksamheterna begär pengar, är det inte möjligt att få den andra parten att förstå hur verksamheten egentligen påverkas av olika beslut. Det är för samtliga aktörer viktigt att kommunikationen mellan organisatoriska nivåer fungerar för att problem inte ska stanna på en nivå (jfr föregående

de kapitel där enhetschefer framhävde det närvarande ledarskapet). Därtill menar aktörerna att kommunikationen är viktig för att de som verkligen förstår saker ska komma till tals, oberoende av om det är operativ personal, enhetschef eller förvaltningschef som anses inneha kunskapen. Aktörerna utgår ifrån att verksamheterna som ingår i förvaltningen är unika och för att förstå dem måste den aktör som arbetar med det specifika som ska diskuteras komma till tals.

En annan bild presenteras i omsorgs- och utbildningsverksamheter. I omsorgs- och utbildningsverksamheter pekar istället aktörerna, framför allt förvaltningschefer och politiker, på administrativa ledningssystem. De menar att det är viktigt att verksamheterna inom kommunen organiseras utifrån mätbara fakta. Därtill finns det en tanke om att överordnande aktörer inte behöver kommunikation för att förstå verksamheterna (jfr föregående avsnitt när enhetscheferna i omsorgs- och utbildningsverksamheter framhäver den distanserade ledningen medan enhetscheferna i tekniska verksamheter menar att de måste vara närvarande för att få reda på olika problem). I omsorgs- och utbildningsverksamheter utgår aktörerna från att verksamheterna inom förvaltningen är lika. Bilden av hur det fungerar inom olika enheter antas kunna fås från en aktör eller från mätbara fakta (jfr Sahlin-Andersson, 1997). En aktör som har figurerat i båda typer av verksamheter förklarar exempelvis varför politikerna har mer kontakt med olika aktörer inom tekniska verksamheter än inom omsorgs- och utbildningsverksamheter.

”... i den här verksamheten [teknisk verksamhet] så är det så många olika typer utav [frågor]. Och då intresserar dom [politikerna] sig närmre för det och på det sättet så får dom ju kontakt med flera olika personer. Där [i en omsorgs- och utbildningsverksamhet] kunde man ta kontakt med en enhetschef på [ip nämner namn på enheter, min anm.] och så fick man ju en bild utav det [hela verksamheten i förvaltningen].” (En chef som har arbetat i båda typer av verksamheter)

Om uppgifterna inom tekniska verksamheter och omsorgs- och utbildningsverksamheter granskas stämmer emellertid inte detta antagande. En politikernämnd kan i tekniska verksamheter ansvara för exempelvis planering av den kommunala staden, underhåll av staden samt nya byggnationer. Om detta jämförs med exempelvis en omsorgsförvaltning blir det tydligt att homogenitet inte karaktäriserar uppgifterna, exempelvis kan en omsorgsförvaltning bestå av verksamheter som hanterar handikapp, psykiatri, hemtjänst, sjukhem samt äldreboende. Därtill är uppgifterna inom omsorgs- och utbildningsverksamheter svårare att förutsäga än tekniska uppgifter som många gånger har en påtaglig och förutsägbar karaktär.

Jag kan tycka att det är förvånande att omsorgs- och utbildningsverksamheter som består av många uppgifter som inte är mätbara utan snarare saker som är svåra att påvisa, exempelvis emotionella aktiviteter, framhäver mätbarheten och inte kommunikationen. Kanske bör storleken på förvaltningarna betäckas i detta sammanhang. Omsorgs- och utbildningsverksamheterna utgör cirka 70 procent av kommunens aktiviteter (se kapitel fyra). Omsorgsförvaltningar och utbildningsförvaltningar är också oftast större förvaltningar än tekniska förvaltningar om antal anställda betäcks (som mått på detta se tabell 5:2 där antal enhetschefer per förvaltningschef anges). Storleken och många anställda är en hindrande egenskap för kommunikation. Exempelvis kan det vara svårt för en förvaltningschef som ansvarar för 22 enhetschefer att interagera direkt med dem. Mättekniker ger aktörer som befinner sig långt ifrån den operativa verksamheten möjlighet att få händelser förklarade för sig (Fernler, 1996).

Dock räcker inte verksamhetens storlek som förklaring till att omsorgs- och utbildningsverksamheter framhäver mättekniker. För det första är det inte givet att omsorgs- och utbildningsförvaltningar ska organiseras i stora förvaltningar. Som jag har diskuterat ovan innehåller förvaltningarna många gånger olikartade uppgifter som lika gärna skulle kunna organiseras i mindre förvaltningar. För det andra beskriver aktörerna inom tekniska verksamheter att närheten till den operativa nivån är viktig för att kunna garantera bra kvalitet på uppgifterna. Varför är inte denna närhet viktig i omsorgs- och utbildningsverksamheter? En möjlig tolkning kan vara att tekniska verksamheter har högre status i kommunerna. Uppgifterna inom tekniska verksamheter legitimerar närhet och stöd från överordnande aktörer medan uppgifterna i omsorgs- och utbildningsverksamheter inte alltid betraktas som ett komplicerat och avancerat arbete. Grupper som är underordnade försöker också många gånger efterlikna det som förknippas med de grupper som har makt och status (Czarniawska-Joerges, 1992). Det är möjligt att aktörerna i omsorgs- och utbildningsverksamheter vill framhäva och använda mätbara instrument för att accepteras och passa in i organisationens mer instrumentella rationalitet.

När aktörerna i omsorgs- och utbildningsverksamheterna använder sig av mätbara instrument glömmar de dock (eller vet inte) att aktörerna inom tekniska verksamheter också har tillgång till kommunikation (jfr Sahlin-Andersson, 1997). I tekniska verksamheter har aktörerna också förutsättningar för kommunikation mellan organisatoriska nivåer: från operativ personal till enhetschef, från enhetschef till förvaltningschef samt från förvaltningschef till politiker. Det är inte heller självklart att kommunikationen strikt följer den hierarkiska ordningen i organisationen utan den finns också mellan enhetschefer och politiker. I omsorgs- och utbildningsverksamheter är kommunikationen emellertid inte organiserad på detta sätt. Istället finns det barriärer mellan nivåerna. Enhetschefer som är länken mellan nivåerna i

tekniska verksamheter är i omsorgs- och utbildningsverksamheter avskurna från såväl den strategiska som operativa nivån.

I tekniska verksamheter använder sig aktörerna således av två koordineringsinstrument, standardiserade instrument som regler och mättekniker samt kommunikation. Omsorgs- och utbildningsverksamheter tycks många gånger sakna kommunikation. Eftersom intervjuerna i denna studie har skett på olika nivåer inom verksamheterna framkommer också att det finns skillnader huruvida aktörerna på de olika nivåerna innehar gemensam syn om vad som egentligen händer på den operativa respektive den strategiska nivån. I tekniska verksamheter innehar aktörerna en gemensam syn på händelserna och kan också motivera olika beslut på samma sätt. Aktörerna är inte alltid överens om möjliga lösningar, men de delar en gemensam bild över vad som har beslutats, varför och vilken relation besluten har till den operativa verksamheten. Exempelvis tar förvaltningschefer och politiker ofta upp de konkreta problem som enhetscheferna tidigare har redogjort för under intervjuerna med dem. Eftersom intervjuerna med förvaltningschefer och politiker sker efter analys av intervjumaterialet med enhetschefer har det ibland även skett förändringar inom förvaltningarna. De problem som enhetscheferna i tekniska verksamheter berättade om vid det första intervjutillfället kan sedan förvaltningschefer och politiker berätta om som exempel på problem som har funnits och som har åtgärdats på olika sätt. I omsorgs- och utbildningsverksamheter däremot har jag haft problem att få förvaltningschefer och politiker att berätta om konkreta händelser i verksamheterna. Här handlar intervjuerna mer om nedskärningar och mål betraktade från en strategisk synvinkel. Vad som händer i verksamheterna beskriver aktörerna stereotypt. Enhetschefernas och den operativa personalens vardag är ofta okänt för den strategiska ledningen.

De tanke- och handlingsmönster som figurerar i tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter får konsekvenser för enhetschefernas möjligheter att ta del av beslutsprocessen. Medan enhetscheferns kunskap om den operativa verksamheten i tekniska verksamheter legitimerar tillgång till beslutsarenor är enhetschefer i omsorgs- och utbildningsverksamheter avstängda från beslutsprocessen. Följden är att det skapas ett koordinerande och pågående beslutstagande inom tekniska verksamheter. Enhetscheferna har möjlighet att anpassa beslut till behov i den operativa verksamheten. I omsorgs- och utbildningsverksamheter skapas däremot en separerad ledning där enskilda organisatoriska nivåer och positioner får ta ansvar för det pågående arbetet.

Samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning

Ovan har jag beskrivit att enhetschefer i tekniska verksamheter har en utvecklad kommunikation med såväl förvaltningschef som politiker om verksamheten och problem i denna. Denna kommunikativa koordinering i tekniska verksamheter underlättar enhetschefers arbetssituation eftersom de får möjlighet att presentera problem för överordnande nivåer. I omsorgs- och utbildningsverksamheter saknar enhetschefer möjlighet till denna typ av kommunikation. Här skapas och återskapas en ledning där lägre organisatoriska nivåer är separerade från beslutsprocessen samtidigt som högre organisatoriska nivåer saknar möjlighet att ta del av det som händer i den operativa verksamheten. Enhetschefer har få möjligheter att diskutera problem i verksamheterna, såväl med förvaltningschefer och politiker som med personal i den operativa verksamheten. Att ha tillgång till kommunikation mellan organisatoriska nivåer inom organisationerna skapar makt för enhetscheferna i deras koordinerande ledningsarbete. Men för att verkligen underlätta enhetschefernas ledningsarbete måste kommunikationen även innehålla konkreta problemlösningar utifrån verksamhetens uppgifter och strategiskt bestämda medel. Kommunikationen är inte användbar för ledningsarbetet om den inte innehåller såväl beslut som konkreta aktiviteter. Hur ser relationen ut mellan kravspecifikationer och resurser i olika verksamheter? Vilka möjligheter har enhetschefer att skapa balans mellan uppgifter och de resurser som tilldelas enheten? Dessa frågor diskuteras i följande avsnitt.

Tekniska rummet: samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning

I tekniska verksamheter finns det en idé om att budget och vilka uppgifter som ska utföras bör relateras till varandra i en pågående process. Varken budget eller uppgifter beskrivs som något statiskt utan båda är möjliga att förändra.

”... det är inte så att det finns en vetenskaplighet i budget utan det är en gissning” (Politiker, teknisk verksamhet)

Det finns en tanke hos alla intervjuade aktörer att uppgifter och budget ska balansera. Exempelvis finns det i varje verksamhet en verksamhetsplan. Det framhålls ofta att denna verksamhetsplan ska vara relaterad till vad som i praktiken är möjligt att genomföra. Om det sker förändringar i budget som

innebär att det blir svårt att genomföra alla uppgifter måste det också ske förändringar i verksamhetsplanen.

”... det är ju meningslöst att skriva en teoridel [verksamhetsplanen] och sen kommer en hård verklighetsdel. /.../ Utan då är det bättre att försöka sansa sig lite och säga att den plan som fullmäktige antagit på vårt förslag /.../ då ska vi också utföra dom sakerna. Vi ska kunna bocka av allting som vi har sagt” (Politiker, teknisk verksamhet)

Vissa enhetschefer beskriver även att samarbetet mellan politiker och tjänstemän kring verksamhetsplaner har kommit att bli allt viktigare när det, exempelvis genom ramlagar, har blivit otydligare vad som exakt förväntas av verksamheterna. När målen är otydliga menar enhetscheferna att det är än viktigare att vara överens med politikerna om att det exempelvis ska ske tillsyn en gång i månaden och inte två som enhetschefen skulle ha önskat om det fanns pengar till det. Risken är annars att enhetschef och anställda i den operativa verksamheten ställer krav som är för höga i relation till vad som i praktiken är möjligt att utföra.

Tanke- och handlingsmönstret om balans mellan uppgifter och budget innebär dock inte att besluten sker utan diskussion i tekniska verksamheter. Speciellt enhetscheferna kan uppleva att det är otillfredsställande när det inte finns resurser för att utföra alla uppgifter som de ser att det finns behov av att göra. Exempelvis beskriver politiker, förvaltningschefer och enhetschefer att vissa områden inom tekniska verksamheter har varit eftersatta i många år, framför allt underhåll av gator. Bakgrunden är att det saknas pengar till uppgifterna. Eftersom ekonomiska resurser har minskat har underhåll av gator prioriterats bort. En politiker berättar:

”... och då har vi gjort en analys. Vi skulle egentligen behöva satsa mer på underhåll av våra gator /.../ vi har i [ip nämner kommunen] ett eftersatt underhåll på det. Och då har vi sagt att nu gör vi så här att vi – med öppna ögon – så låter vi underhållet vara eftersatt i ett år till. [Det är] någon miljon som fattas. Vi ser ingen annan möjlighet att till nästa budgetberedning mot kommunfullmäktige och kommunstyrelse aktualisera den här frågan och säga att nu är det allvar. Nu måste vi ha tillskott om vi inte ska stryka bort parker och annan viktig verksamhet. För nu är vi på ett läge där det är oförsvarligt att inte göra bättre driftsnivå [på gatorna].” (Politiker, teknisk verksamhet)

Även enhetscheferna pekar på att det som ska göras inom enheten ska vara planerat för i budgeten. Deras uppgift som enhetschef är att avgränsa verksamhetens innehåll i förhållande till budgeten. Vid exempelvis nedskärning-

är det enhetschefernas uppgift att medvetengöra aktörer på andra organisatoriska nivåer om vilka konsekvenser det får för verksamheten. En enhetschef berättar om vad som händer när politikerna beslutar om neddragningar i verksamheten:

”Vi beskriver konsekvensen: vad det innebär att pruta en halv miljon eller en miljon på [verksamheten]. /.../ Sen är det egentligen upp till politikerna att välja. Vi kan ju tala om vad vi tycker är klokast, men ytterst är det ju dom som ska välja. [Men] dom ska ju vara medvetna om [hur] valet dom har gjort [påverkar verksamheten], dom kan ju inte bara sitta och stryka några nollor i /.../ budgeten, utan dom måste ju också veta vad dom gör.” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

Strategier för att skapa balans mellan uppgifter och ersättning

I båda kommunerna har tekniska förvaltningar en budget på förvaltningsnivå för att kunna bemöta oplanerade händelser som uppstår i verksamheterna. Förvaltningscheferna menar att den inte är stor och heller inget som de diskuterar med enhetscheferna om att de har. Men däremot kan de vid behov skjuta till medel till enhetscheferna. Exempelvis beskriver en enhetschef som har haft problem att hinna vara i verksamheterna och stödja personalen i önskad utsträckning att denna ska få avlastning genom att det under en period anställs en person som ska hantera administrativa uppgifter. Syftet är att enhetschefen ska få tid att vara mer i den verksamhet han ansvarar för.

”... jag ska få en [person] /.../ som ska jobba med ekonomifrågor /.../ Jag måste få bättre stöd i det här med uppföljning i systemen och så vidare. Jag hinner inte med det själv.” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

På liknande sätt beskriver en förvaltningschef att han stödjer enhetschefer som har för många uppgifter beställda genom ta ekonomiska medel från budgeten på förvaltningsnivå. Medlen möjliggör då för enhetschefer att hyra in konsulter som hjälp.

”... om någon [enhetschef] kommer och säger att: `Nej, vi är så illa ute så vi klarar inte [av uppgifterna]`. `Men köp konsulter`, säger jag, eftersom vi kan arbeta med konsulter. `Men vi har inga pengar till [det, säger enhetschefen]. `Ja, då får du utav det här kontot [säger jag]. Så att så kan man stötta upp så man får resurser. /.../ och det [att hyra in konsulter] kostar mer och är dyrare [än att göra det själva]. Men måste vi ha fram det [de uppgifterna] då måste vi ju” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

I allmänhet diskuteras enhetschefers problem först i förvaltningens ledningsgrupp. Om det inte går att hitta lösningar på problemet diskuteras problemet med nämndpolitikerna. Därefter dryftas problemet med kommunstyrelsen. Nämndpolitiker och förvaltningschef beskriver då problemet för kommunstyrelsen. I kommunstyrelsen beslutas om det ska prioriteras bland uppgifter eller om det är nödvändigt att öka ekonomiska resurser. Det finns ingen generell lösning på problemet. Vissa uppgifter är mer förutsägbara och möjliga att sätta i en prioriteringsordning, exempelvis antal tillsynsuppdrag och underhåll av gator och parker. Andra uppgifter som snöröjning eller hur många eldsvådor som uppkommer är svårare att förutsäga och också svårare att låta bli att utföra. Dessa uppgifter måste utföras även om det innebär ett underskott i budgeten. En förvaltningschef berättar om ett uppdrag som blev dyrare än planerat. Politikerna fick då besluta om projektet skulle fullföljas, vilket innebar att de var tvungna att öka förvaltningens ekonomiska resurser, eller avslutas.

”... då [när ett projekt blivit dyrare än planerat] har vi ju fått gå vidare med [det till nämndpolitikerna] och tala om det och helt enkelt att man [politikerna] får bestämma när man ser att det barkar iväg. Ska vi fortsätta med det [arbetet] eller ska vi avbryta nu? Det finns en gräns här nu. Så att då har vi ju inte tagit det själva på tjänstemannanivå utan då har politiken fått besluta. Det var ett ganska stort objekt här som blev rätt mycket dyrare och då slog vi larm ganska tidigt så att man fick bestämma om man skulle göra det i mindre omfattning, bygga en mindre sträcka och så där, men då beslutade man sig för att vi skulle fullfölja det” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

När problemen dryftas på ledningsgruppens möten är ofta enhetscheferna involverade i kontakten med politikerna. Det är enhetschefen som har kunskap om problemet och får därför presentera händelserna för politikerna. Exempelvis berättar en enhetschef att denne har haft för många beställningar att hantera i förhållande till den personal som fanns att tillgå. Konsekvensen blev att enhetschefen upplevde för stor arbetsbelastning. Han kände sig stressad och fick också kritik från beställare när de inte hann med uppgifter-

na enligt kravspecifikationerna. Enhetschefen presenterade situationen för politikerna.

”... jag gick till politikerna och sa: ‘Det här håller inte. Ni får tala om för mig vad vi ska göra.’ /.../ Men då var det först det här vaga [sättet att stödja]: ‘Ja, prioritera.’ Men jag ville inte bara veta att det är det [ska genomföras prioriteringar]. Jag ville veta exakt vilken [uppgift som skulle utföras]” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

Problemen som enhetscheferna har tagit upp i ledningsgruppen är inte längre deras enskilda ansvar. Istället framgår att alla aktörer tillsammans äger problemen. Exempelvis berättar en förvaltningschef att en enhetschef har fått problem att hålla budgeten en mycket snöig vinter. Snön skulle bort och det fick bli enhetschefens ansvar. Att budgeten sedan inte kunde hålla sig inom givna ramar tog förvaltningschefen ansvar för. Han presenterade frågan för politikerna och kommunstyrelsen som beslutade att förvaltningen skulle få tillskott och inte behöva prioritera bort underhåll av gator och parker som redan upplevdes eftersatt.

”... men då lyfte jag av /.../ [enhetschefen, förvaltningschefen nämner namn, min anm.] det ansvaret för jag sa: ‘Okej, jag godkänner att du överskrider budget’. Och då var det mitt ansvar, då är det jag som står till svars inför kommunledningen.” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

Även en politiker får exemplifiera hur ansvar för problemet förflyttas mellan organisatoriska nivåer. Ansvaret hamnar på den nivå där det är möjligt att också ändra beslutade regler, krav eller resurser. Politikern menar att enhetschefen bäst kan bedöma hur många uppgifter som är möjligt att lägga på befintlig arbetsgrupp, men däremot är det svårt för enhetschefen att inför beställare, som medborgare, meddela att uppgifterna inte blir utförda inom en rimlig tid.

”... han [en enhetschef] utsätts för rätt mycket tryck från exploatörer, från finansierare och då har vi upprättat en annan struktur så att vi träffar, några stycken av oss träffar honom, alltså några stycken från politiken träffar honom lite extra. Ofta är [förvaltningschefen, ip nämner namn, min anm.] med som chef. [Anledningen är] att han [enhetschefen] ska ha några att skylla på [när enheten inte hinner utföra alla uppgifter som är beställda]. Vi har liksom inte velat lämna ut honom [enhetschefen] helt för då blir han uppäten av allt intresse och därför har vi formaliserat oss och sagt: ‘Att nu går du till oss och sen kan vi fatta samma beslut som du vill, [bedömer är bäst]. Vi behöver inte ändra så mycket på det, [ditt beslut], men du kan skylla på oss och vi kan ta det bättre.’ /.../ vi säger [till enhetschefen]: ‘När vi nu har beslutat på ditt förslag dom här prioriteringarna då behöver inte du [ta ansvaret]. Om dom [beställarna] ringer och skäller på dig, då hänvisar du till oss.’ Då klarar han [enhetschefen] sig bättre och vi [politikerna] klarar oss för [vi] kan lättare säga att vi har räknat [på det]. Då tar vi helhetsansvaret. Då [när vi tar ansvaret för problemet] klarar vi [alla] oss bättre.” (Politiker, teknisk verksamhet)

Tanken om att problemen ska återföras till den nivå där det finns möjligheter att besluta om regler, krav och budget finns även hos förvaltningscheferna. Exempelvis berättar en förvaltningschef om en verksamhet där enhetschefen upptäckt problem som innebar att kvaliteten i verksamheten upplevdes vara hotad. En utredning gjordes därmed. Efter utredningen ansåg varken enhetschefen eller förvaltningschefen att de kunde ta ansvar för verksamhetens kvalitet. Förvaltningschefen lämnade underlag och en muntlig redogörelse till politikerna. När detta var gjort menade han att det var kommunstyrelsen som var ansvarig för problemet.

”... jag kan inte låta bli att begära pengar: För så här att om jag har gått till kommunstyrelsen och säger att jag behöver en halv miljon till och inte får det, då har kommunstyrelsen övertagit mitt ansvar /.../ Då är ju jag räddad.” (Förvaltningschef, teknisk verksamhet)

Sammanfattande kommentarer

I tekniska verksamheter anser aktörerna att alla uppgifter som ska göras också kostar en viss summa pengar. Det finns en tanke om att producerade uppgifter också har en prislapp. Om uppgifterna ökar eller blir mer komplicerade måste också summan pengar ändras eller vice versa. När det uppstår problem i verksamheterna relateras problemet till den omgivande situationen. Aktörerna diskuterar uppgifter som ska utföras, förutsättningar som finns för att utföra uppgifterna, kostnader och tid. De försöker tillsammans finna lös-

ningar. Ansvar för att utföra uppgifterna läggs på den nivå som också kan besluta om förutsättningar. På detta sätt hör makt över besluten och ansvaret för dem ihop.

Det är också tydligt i materialet att aktörerna ser det som naturligt i sin roll att avgränsa ansvaret efter de förutsättningar som finns. När det uppstår problem som kan härledas till en diskrepans mellan beslutade krav och budget ser aktörerna det som sitt ansvar att återföra frågan till den nivån där besluten fattas. Varken enhetschefer, förvaltningschefer eller nämndordförande anser att de kan ansvara för en situation där inte regler och resurser balanserar. Alla aktörer har detta tanke- och handlingsmönster. Det innebär också att det är möjligt för lägre organisatoriska nivåer, exempelvis den enhetschefen befinner sig på, att föra upp ansvaret i organisationen. Problemet tas emot av högre ledningsnivåer.

Detta ska nu inte tolkas som att tekniska verksamheter är befriade från lednings- och arbetsmiljöproblem. I tekniska verksamheter upplever enhetschefer att pengar och uppgifter inte alltid överensstämmer. Det finns saker som de anser ska bli gjorda men av resursbrist inte är möjliga att utföra. Exempelvis kan tillsynsmyndigheterna ställa krav på den enskilda enhetschefen utifrån en viss nivå, medan kommunledningen lägger sin ambitionsnivå på en annan nivå som visserligen är enligt lag men på en minimumnivå. Men genom att det bland annat finns en diskussion om pengar i relation till uppgifter underlättas ledningsarbetet, enhetschefen får möjligheter att svara upp mot såväl strategiska som operativa krav. Förvaltningschefer och politiker kan hjälpa enhetschefen att prioritera på ett sätt så att ansvaret för diskrepansen förflyttas från den enskilde enhetschefen till organisationen i sin helhet. Processen dit kan dock vara lång och fylld av många diskussioner. I denna process kan enhetschefers förhållande till sin personal bli konfliktfyllt på grund av att den operativa personalen inte accepterar nya regler eller förutsättningar. Ibland är även fackliga förbund involverade, vilket å ena sidan upplevs vara en ytterligare stressfaktor för enhetschefer. Å andra sidan använder enhetscheferna fackets åsikter när de beskriver problembilden för högre organisatoriska nivåer. Fackets åsikter blir på detta sätt ett medel som enhetscheferna använder sig av för att få högre ledningsnivåer att förstå vikten av att uppgifterna blir utförda på ett visst sätt.

Omsorgs- och utbildningsrummet: samspelet mellan uppgifter och ekonomisk ersättning

Hårdraget finns det i omsorgs- och utbildningsverksamheter ett tanke- och handlingsmönster som innebär att alla uppgifter ska utföras oberoende av vilka resurser som finns inom förvaltningarna. Det framgår av materialet att budgeten har fått tolkningsföreträde över aktiviteterna. Detta tolkningsföre-

träde har också utvecklats och medvetandegjorts inom förvaltningarna. Aktörerna har fått lära sig att budgeten är gällande mer eller mindre oberoende av vad som händer i verksamheterna. Exempelvis berättar en enhetschef om två nedskärningsperioder som hon har erfarenhet av som chef. Hon menar att den första nedskärningsperioden var mer påfrestande på sådant sätt att hon tog illa vid sig av personalens kritik. Nedskärningsperioden påverkade hennes syn på hur hon skulle vara som chef. Idag är hon medveten om att det är politikerna som bestämmer direktiven och sedan är det hennes uppgift att svara upp mot dem på bästa sätt. Hon kunde därför hantera den andra nedskärningsperioden på ett bättre sätt. Enligt hennes uppfattning har hon kommit att bli mer professionell och accepterar de direktiv som politikerna har bestämt.

”... men, jag tror att det gick åt mer energi [vid förra nedskärningstillfället] att protestera mot det som man egentligen inte kunde protestera [mot] för är du anställd så är det här [de här kraven och den här budgeten] som gäller. /.../ men jag kände väl liksom deras, [personalens], missnöje och jag kan ju förstå det att det var väl inte mot mig som person [som kritiken riktade sig], men alltså det var en ovan situation för mig [vid förra nedskärningstillfället]. Nu känner väl jag att det bara är att ta sig igenom dom här besparingarna. Det är det här som gäller och nu måste man gilla läget - punkt slut. Jag har ju blivit mera professionell i det [rollen].” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Enligt förvaltningscheferna i båda kommunerna har det varit mycket arbete med att medvetengöra budgetens betydelse och att den inte får överskridas. De beskriver att enhetschefer som inte har hållit sig innanför budgetramarna också har blivit avskedade. Pengarna decentraliseras idag till enhetscheferna. Dessa får sedan välja hur verksamheten ska utformas. Det som är viktigt är att enhetscheferna håller sig inom budgetramarna och följer de mål som är uppsatta för verksamheten.

”... det är många kollegor som fick lämna på grund av det [att dom inte höll sig inom budgetutrymmet]. Så där har det ju blivit tuffare. /.../ medvetenheten har blivit stor. Och det tror jag också påverkar /.../ [enhetscheferna, ip nämner ett annat namn, min anm.] väldigt mycket för dom får ju så att säga sitt ekonomiska ansvar och det ska ju dom klara oavsett problem” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

En förvaltningschef i en annan kommun berättar att det inte har varit helt lätt att få alla aktörer att förstå hur viktig budgeten är. Det har tagit tid att få alla enhetschefer att förstå att budgeten inte får överskridas. Till slut var det enligt förvaltningschefen nödvändigt att markera genom att säga upp enhetschefer som inte klarade systemet.

”Till slut på ett ställe så sa jag: ‘Nej, nu är det slut’ - En jättebra chef, men den här delen kring pengar det grejade hon inte - ‘Det duger inte, hon får inte vara kvar’. /.../ [Hon] fick gå då, en av dom chefer som jag bedömer som en av dom mest kompetenta cheferna när det gäller att utveckla verksamheten, men det måste ske inom dom ramar som finns /.../ och det var en nödvändig signal ut /.../ [för att få] in systemet” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Samtidigt framgår det i intervjumaterialet att det finns problem med fördelningssystem som bestämmer förvaltningarnas och enheternas budget. Exempelvis kan kommunen fördela pengarna utifrån nyckeltal som antal barn. Men fördelningssystemen fångar inte alltid alla variationer och behov som finns i den faktiska situationen. Exempelvis kan antal barn minska samtidigt som vissa barns behov av stöd i skolan kan öka. Enheter kan också få vårdtagare som har vårdbehov över genomsnittet. Detta kan innebära att det blir ett glapp mellan den budget som tilldelas enheterna och de faktiska uppgifter som ska utföras. Glappet får enhetscheferna, tillsammans med sin personal, ansvara för.

”[Problemet är] att vi har ett fördelningssystem som är, alltså det är ju ganska statistiskt, det är det som är problemet.” (Politiker, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Strategier för att skapa balans mellan uppgifter och ersättning

När det sker nedskärningar inom omsorgs- och utbildningsverksamheter får ofta enhetscheferna själva beskriva vilka konsekvenser nedskärningarna kommer få för verksamheterna genom dokumenterade konsekvensbeskrivningar. Utifrån dessa dokument radar förvaltningschef upp konsekvenserna som skickas till nämnd och därefter till kommunstyrelsen. Det uppkommer ofta diskussioner kring nedskärningarna. Varken nämndordförandena eller förvaltningschefer anser att nedskärningarna egentligen är bra för verksam-

heterna. De beskriver också i dokumenten att nedskärningarna får konsekvenser för verksamheterna. Men samtidigt redogör de för att det är möjligt att organisera verksamheten, trots nedskärningarna. De konsekvenser för verksamheterna som beskrivs i dokument är således motsägelsefulla. Denna motsägelsefulla aspekt finns också i intervjuerna med aktörer på alla organisatoriska nivåer. Å ena sidan redogör aktörerna för konsekvenser som att vissa uppgifter försvinner, exempelvis att städningen eller tid till vårdtagare kan minska. Å andra sidan lyfts det fram att det ändå ska vara möjligt att organisera en bra verksamhet med hög kvalitet. Den omvårdnad som barn eller gamla är vana att få framhävs i såväl intervjuer som dokument trots nedskärningar. Exempelvis beskrivs i en konsekvensbedömning av en förvaltning till politiker att det sker inskränkningar av städning, underhåll av kulturella inslag, servering av mat samt sänkta tjänstgöringsgrader som en följd av beslutade nedskärningar. Dokumentet avslutas dock med:

”De primära uppgifterna kommer inte att beröras, som till exempel personlig omvårdnad och service” (Dokument från en förvaltning, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

När det sker nedskärningar i verksamheterna relaterar inte aktörerna minskade ekonomiska resurser till faktiska uppgifter som ska plockas bort, det gäller speciellt emotionella uppgifter. Ofta upplevs nedskärningarna vara marginella av politiker och förvaltningschefer.

”Och då gick ju vår budget inte ihop och det gjorde då [att de blev] ytterst marginella förändringar i personaltätheten på en del sätt [exempelvis indragna vikarier och minskat administrativt stöd]. Det påverkade faktiskt inte den aktuella driften.” (Politiker, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

En förvaltningschef får exemplifiera liknande resonemang. Förvaltningen har gjort ekonomiska nedskärningar och i detta sammanhang har det beslutats att verksamhetsplanen inte behöver förändras.

”Kommer vi att kunna uppfylla målen i verksamhetsplanen med tanke på hur mycket pengar vi har /.../ ska vi dra ner på kravet att förbättra resultaten nästa år? Ska vi ändra det [verksamhetsmålet] genom att vi gör justeringar i budget? Efter att jag har funderat har jag kommit fram till att: Nej, jag ser inte det som [nödvändigt] för /.../ det är ju inte en naturlag som säger en krona mer – bättre resultat” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Ofta är målen för verksamheterna uttryckta som värderingar, exempelvis god hälsa på lika villkor, god kvalitet, barnet i centrum och arbeta med diskriminering. Målen uttrycks sällan detaljerat som att gå ut med vårdtagare ett antal gånger per vecka, sitta hos vårdtagare och prata ett antal gånger per vecka eller barnen ska sitta själva med en pedagog ett antal tillfällen per vecka. Den form som målen har innebär att det är svårt att avgöra hur nedskärningarna konkret påverkar dem. Exempelvis är det svårt att avgöra, mäta, om arbetet med diskriminering blir sämre när det införs vikariestopp. Förvaltningschefer, politiker och enhetschefer upplever därmed att målen kan uppnås, trots mindre pengar. Aktörerna menar att det istället handlar om prioriteringar i verksamheterna. Men det är enhetscheferna som ska prioritera bland uppgifterna. I syfte att underlätta för enhetscheferna att prioritera finns det exempel på att målen ändras från ska- mål till bör- mål.

”... det är ju tjänstemännen som driver det här så vi [politiker] sitter i någon form utav referensgrupp. Det är ju tjänstemännen som ska revidera sina mål. /.../ hon [verksamhetschefen] gick igenom mening för mening. Jag hade ju sagt till henne: ‘Gå igenom mål för mål för mål och be om kommentarer.’ Och sen när dom [tjänstemännen] kom fram till någonting så frågade, tittade dom på oss, politiker och så sa vi: ‘Okej, okej.’ Och sen så hade vi synpunkter. Och då på några ställen där det stod ska, men där sa jag: ‘Är det så klokt att det står ska här? Alltså det här innebär ju kraftiga begränsningar i er möjlighet att prioritera verksamheterna.’ Men då [bestämde att] vi skriver bör. ‘Ja, men det är jättebra då får ni möjlighet att styra det här själva: [sa jag]’ (Politiker, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

När beslut om nedskärning väl är fattade är det enhetschefernas ansvar att verkställa. Alla pengar som förvaltningen har erhållit fördelas ut på enheterna. Det innebär att enhetscheferna inte kan vända sig till förvaltningsledningen om det uppstår oförutsedda problem, exempelvis att enheterna behöver anställa mer personal på grund av att vårdbehovet har ökat.

”... dom [enhetscheferna] hade ju varit med i processen och beskrivit konsekvenserna, varje enhetschef [hade skrivit], om vi måste göra de här nedskärningarna – minska, ta bort administrationen eller en del av stödet i alla fall, ta bort, minska personaltätheten – vad får det för konsekvenser. Då [när kommunalfullmäktige beslutat om nedskärningarna] förde vi sen [en ny diskussion med enhetscheferna] och gjorde en ny beräkning vad det här skulle få för exakta reflexer på ekonomin för varje enhet. Så dom [enhetscheferna] var med i den processen också. Och varje enhetschef tar sen ansvar för verkställighet.” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

När enhetscheferna har fått en bestämd ekonomisk budgetram ska de själva organisera sin verksamhet och hitta lösningar på de problem som eventuellt uppkommer. Det är stora förvaltningar och varken förvaltningscheferna eller politikerna anser sig kunna fatta beslut åt enhetscheferna. Förvaltningschefer och politiker beslutar inte vilka uppgifter enhetscheferna ska arbeta med eller hur denna ska organisera sin enhet. De anser sig inte kunna se vad som är en rimlig lösning i det enskilda fallet utan detta kan enhetschefen bäst bedöma.

”... jag tror inte att jag är kapabel att sitta /.../ och göra bedömningar /.../ utan jag litar på att /.../ [enhetschefen, ip nämner ett namn, min anm.] tillsammans med sin personal och /.../ [kunder, ip nämner ett namn, min anm.] gör rätt bedömning [angående] vad vi ska använda pengarna till /.../ Det är dom [enhetscheferna] som ska prioritera. Ingen annan ska prioritera. Det är liksom själva tänket” (Förvaltningschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Enhetscheferna: strategier och ansvar

De flesta enhetschefer i omsorgs- och utbildningsverksamheter leder sin verksamhet utifrån ovanstående beskrivna tanke- och handlingsmönster: att alla uppgifter ska utföras inom givna ekonomiska ramar och det är enhetschefen som ska ansvara för att detta görs. Exempelvis berättar en enhetschef om hur hon har fått hantera ekonomiska nedskärningar.

”... när det är neddragningar och så vidare, det faller inom ramen: Gilla läget! Ungefär. Jag menar, hurdan man än upplever det så måste man ju naturligtvis göra konsekvensbeskrivningar och så vidare [om] vad man tror ska inträffa och sen så får man väl se verkligheten i efterhand. Men, nej det är i stort sett: Gilla läget! Plockar man bort så att säga en miljon, ja då försvinner en miljon och då ska man försöka få det att gå ihop sig därefter och det är ingen lugn situation. Dom som bor här har ju samma behov som dagen innan.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Många enhetschefer försöker forma en bra arbetssituation med de förutsättningar de har tillgång till. I enlighet med det tanke- och handlingsmönster som präglar omsorgs- och utbildningsverksamheter delegerar även enhetscheferna ansvaret för att uppgifterna blir utförda med givna förutsättningar till sin underställda personal.

”... mitt utgångsresonemang – [och] det förväntar jag mig utav personalen också – det är att du har ett ansvar här som du har fått och då förväntar jag mig, precis som jag förväntar mig av mig själv, att jag fullgör det ansvaret. Jag gör mitt bästa utifrån de styrdokument som finns” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Det finns emellertid några berättelser som visar att vissa enhetschefer försöker bryta tanke- och handlingsmönstret. Dessa enhetschefer har signalerat till överordnande organisatoriska nivåer om att de inte kan utföra alla uppgifter med de ekonomiska förutsättningar de har tillgång till. De har känt att det inte är möjligt att forma en verksamhet med god kvalitet med givna medel. Dessa enhetschefer beskriver emellertid att problemen återförs till dem utan några konkreta lösningar. Ibland signalerar enhetscheferna genom att beskriva problemen i konsekvensbeskrivningar eller annan form av rapportering. En enhetschef berättar exempelvis att hon under en period ansåg att hon inte kunde garantera verksamhetens kvalitet. Hon hade bland annat behov av att anställa mer personal och skrev därför ett flertal konsekvensbeskrivningar. Dock fick hon ingen respons på konsekvensbeskrivningarna.

”Jag skrev konsekvenser hela tiden och så vidare men inget hände” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Andra gånger signalerar enhetschefer om problem under möten med verksamhetschef eller förvaltningschef. Exempelvis berättar en enhetschef att hon har försökt diskutera problem med förvaltningschefen. Hon får då reda på att det är hennes ansvar att hantera verksamheten med de förutsättningar hon har.

”... jag försökte [prata om problemen med förvaltningsledningen] men där är dom stenhårda. Där ger dom mig ett tydligt budskap: ‘Att det bryr vi oss inte om’. /.../ [På ett möte] sa dom: ‘Att absolut inte ett öre får ni för dom här [uppgifterna] utan nu ska ni klara verksamheten på ett eller annat sätt’” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Ansvar för att styra enheternas verksamhet anses således vara enhetschefernas. När de signalerar om hjälp får de inte gehör. Istället kan enhetscheferna få ansvar för en diskrepans mellan uppgifter och ekonomiska medel.

”... här är siffrorna presenterade [för förvaltningsledningen]. Här är problemet. Men hon, [förvaltningschefen], lägger tillbaka det [och säger]: ‘Det här ser inget bra ut. Det här törs jag inte tala om för politikerna. Hur tänker ni göra?’” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

”... i och med att verksamheten har vuxit så otroligt så har jag signalerat till chefer, [förvaltningsledningen], att vår tid inte räcker och att det här inte fungerar och så här kan vi inte göra och det behövs mer administrativa [tjänster]. Det behövs en annan organisation runtomkring. Svaret man får är: ‘Ja men till det finns det inga pengar’.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Att det är enhetscheferna som själva äger ansvaret för att se till att uppgifterna inom verksamheterna utförs med de ekonomiska resurser som de har fått blir tydligt när det uppstår situationer där anhöriga, tillsynsmyndigheter eller någon annan aktör har åsikter om verksamheten. Trots att enhetscheferna har svårt att påverka budget och övergripande mål för verksamheterna får de ofta ta ansvar för missförhållandena. Exempelvis berättar en enhetschef att medborgare har ringt politikerna och framfört kritik mot hur den operativa verksamheten organiseras. Anhöriga anser att personalen ska ägna mer tid till de gamla. Enligt enhetschefen är grunden till kritiken den låga personaltätheten. Politikern svarar dock anhörig:

”Då säger politikern: Men det är enhetschefen som har pengarna så har hon det lättare på en avdelning kan hon omdisponera resurserna. Men jag vet att jag inte har det lättare på andra avdelningar. Jag kan inte flytta folk. Det är lika tungt överallt. Och den där politikern har inte ens satt sin fot här så hon vet inte hur det ser ut. Det är väldigt lätt att allting hamnar på enhetscheferna.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Enhetscheferna beskriver att det är de som bär ansvaret för verksamhetens kvalitet. Kvaliteten ska vara god, men de får inte påverka och justera budgeten och verksamheten övergripande mål om vad som ska utföras.

”Till slut orkar man inte se det. Varje kväll så tänkte jag herregud hur ska den här ena personen [som arbetar ensam] klara sig /.../ Jag kände mig uslig. Jag var rädd för att gå dit på morgonen och kände mig som en bov när jag gick därifrån /.../ Ja, jag visste inte hur det skulle gå för dom stackars människorna /.../ Det var jättejobbigt att ha det ansvaret.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Sammanfattande kommentarer

Tanke- och handlingsmönstret i omsorgs- och utbildningsförvaltningar är att enhetscheferna tillsammans med sin personal ska skapa en bra verksamhet enligt övergripande verksamhetsmål, men detta ska ordnas innanför givna ekonomiska resurser. Det maktbärande i denna tanke har medvetet arbetats in i omsorgs- och utbildningsverksamheterna. Anställda i verksamheterna som inte följer budskapet kan bli omflyttade eller avskedade.

Trots det ekonomiska budskapet saknas det en relation mellan budget och de uppgifter som ska utföras i verksamheterna. Budgeten fördelas på enheterna enligt en ganska statisk modell som inte tar hänsyn till faktiska behov och oplanerade händelser. Vilka reella uppgifter som ingår i arbetet diskuteras inte på ett konkret sätt, exempelvis vad som faktiskt krävs av en lärare för att barnen ska må bra och få bra betyg eller vad som krävs för att de gamla ska ha en god vård. Dessutom sker det inga faktiska avgränsningar av uppgifterna, speciellt de emotionella, när ekonomiska resurser reduceras. Istället är alla intervjuade aktörer måna om att framhäva att omvårdnadens kvalitet inte försämras med nedskärningar. Välfärdens tjänster betonas vara intakta. Omvårdandets osynlighet i budgetberäkningar och målbeskrivningar möjliggör också denna deklARATION.

I samband med nedskärningar tenderar målen för verksamheterna bli än vidare. Detta innebär att enhetschefer och deras anställda själva ska besluta om vilka uppgifter som ska prioriteras. Förfarandet gömmer dock maktför-

flyttningar i organisationen. Enhetscheferna och deras anställda har inte makt över beslutsprocessen, de får endast ansvar för att utföra välfärdens uppgifter enligt en normerande standard. När det av anhöriga eller tillsynsmyndigheter pekats på brister i verksamheternas kvalité blir enhetscheferna också utpekade som ansvariga. Det finns därtill indikation på att enhetscheferna decentraliserar ansvaret till sina anställda på liknande sätt som den strategiska ledningen gör till enhetscheferna. Problem i omsorgs- och utbildningsverksamheter tycks inte relateras till de förutsättningar som finns i organisationen. Tvärtom hamnar fokus på enhetscheferna och deras anställdas möjligheter att ge tid som en resurs istället för att se det som att varje uppgift behöver en viss tid och vissa resurser (jfr Glucksmann, 1998).

Jämförande diskussion

I detta avsnitt har jag presenterat hur ledning i tekniska verksamheter respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter formas på olika sätt genom att relationen mellan uppgifter och ekonomiska resurser inte betraktas på samma vis. Innan en jämförande diskussion sammanfattas resultaten i tabell 5:3.

Table 5:3 Sammanfattning av relationen mellan beslutade regler och resurser i teknisk- respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter

Teknisk verksamhet	Omsorgs- och utbildningsverksamhet
<p><u>Logik:</u></p> <p>Skapa balans mellan regler och förutsättningar</p> <p>Det finns en tydlig relation mellan verksamhetens uppgifter och förutsättningar som budget och tid</p> <p><u>Strategier och ansvar:</u></p> <p>Kollektivt ansvarstagande: mindre pengar innebär kollektivt genererade prioriteringsordningar</p>	<p><u>Logik:</u></p> <p>Skapa så bra situation med givna medel som möjligt</p> <p>En tydlig relation saknas mellan verksamhetens uppgifter och förutsättningar som budget och tid</p> <p><u>Strategier och ansvar:</u></p> <p>Individuellt ansvarstagande: mindre pengar innebär att varje individ – som enhetschef - förväntas göra det bästa av givna förutsättningar</p>

Karaktäristiskt för både tekniska verksamheter och omsorgs- och utbildningsverksamheter är att budgeten har betonats och blivit snävare. I båda typer av verksamheter upplever aktörerna att det finns för lite pengar i förhållande till de uppgifter som de förväntas utföra. I tekniska verksamheter yttrar det sig på sådant sätt att vissa uppgifter inte utförs. Aktörerna i omsorgs- och utbildningsverksamheter talar däremot mer om att det har blivit allt svårare att hinna med alla uppgifter. Här talas inte om konkreta prioriteringar bland uppgifter, exempelvis vilka arbetsuppgifter som har tagits bort när ekonomiska resurser har minskat.⁵⁷ Skillnaderna mellan verksamheterna illustreras av nedanstående citat där enhetschefer för respektive verksamhet berättar om förhållandet mellan ekonomiska resurser och uppgifter. I tekniska verksamheter lyfter enhetschefen fram att de prioriterar bland uppgifterna i förhållande till ekonomiska resurser. Enhetschefen i omsorgs- och utbildningsverksamhet berättar istället om att nedskärningar har inneburit fler uppgifter per anställd och följaktligen en stressigare arbetssituation.

”... jag menar ambitiösa inspektörer kan ju ta lagstiftningen och göra precis allt det som står [där]och driva ärendena så hårt. Men vi kanske har hittat en väg här, där vi ser att vi sällar och når lika bra resultat.” (Enhetschef, teknisk verksamhet)

”... förr hade man buffert, det fanns lite luft. Det finns inte så mycket luft just nu, tyvärr känner jag.” (Enhetschef, omsorgs- och utbildningsverksamhet)

Aktörerna i tekniska verksamheter och omsorgs- och utbildningsverksamheter agerar således utifrån två olika tanke- och handlingslogiker. Detta hänger samman med deras möjligheter att kommunicera om aktiviteterna mellan organisatoriska nivåer samt huruvida uppgifterna i verksamheterna anses vara möjliga att avgränsa och sätta pris på. I tekniska verksamheter menar alla aktörer att ledningsarbetet innebär att skapa en balans mellan krav och förutsättningar. När det sker förändringar av uppgifter eller budget måste det också ske korrigeringar åt något håll för att en balans ska erhållas. Till skillnad från omsorgs- och utbildningsverksamheter ges det också möjligheter till aktörer att förhandla om direktiven. Detta innebär att de som innehar ledningspositioner i tekniska verksamheter lär sig att ett bra chefskap innebär att förhandla om resurser och uppgifter. I omsorgs- och utbildningsverksam-

⁵⁷ Utifrån ett välfärdsperspektiv får den ekonomiska situationen som beskrivs i såväl tekniska verksamheter som omsorgs- och utbildningsverksamheter konsekvenser genom exempelvis sämre infrastruktur och minskad personaltäthet. Jag menar således inte att prioriteringar mellan uppgifter är lösningen för kommunerna. Följande diskussion tar emellertid sin utgångspunkt i ledningsarbetet utifrån ett arbetsmiljöperspektiv.

heter är budgetdirektiv den maktbärande strukturen som aktörerna anpassar sig efter. Budgeten och de uppgifter som skall utföras ses som svåra att förändra. De som går emot den maktbärande strukturen blir också tillrättavisa-de.

Att budgeten betraktas som statisk och att målen tenderar att var oprecisa i omsorgs- och utbildningsverksamheter ska dock inte ses som att pris på uppgifter saknas. Även i omsorgs- och utbildningsverksamheter har uppgif-ters pris betonats. Tydligast kan detta uttydas i hemtjänsten där budgeten baseras på vilka uppgifter som ska göras i hemmen, exempelvis städning antal timmar. I övriga verksamheter är det mer övergripande uppgifter som prissätts, exempelvis en viss summa per barn. Vad som egentligen ska göras med barnen och de gamla på äldreboende eller inom hemtjänsten har inte ett lika tydligt pris, exempelvis framgår inte alltid om vårdbehovet ökar och när det sker nedskärningar försvinner inte uppgifter. Det är framför allt omvårdande uppgifterna som saknar prislapp. Detta innebär att nedskärningar på-verkar det som aktörerna, speciellt enhetscheferna, benämner som kringupp-gifter. Det kan handla om restid till gamla som bor långt ute på landet, tid att sitta och prata med de gamla, tid att sitta och trösta ett förtvivlat barn eller tid att möta barn med koncentrationssvårigheter. Kvalifikationerna för att utföra dessa uppgifter är ouppmärksammade och inlemmas därför inte i det ekonomiska administrativa systemet (jfr Szebehely, 1995). När inte aktörer på olika nivåer diskuterar dessa uppgifter och deras värde tenderar de också bli osynliga. Följden blir att alla aktörer tar för givet att uppgifterna kan utfö-ras oberoende av ekonomisk ersättning.

Tekniska verksamheter består ofta av uppgifter som är möjliga att planera för, exempelvis tillsynsuppdrag, bygge av broar och underhåll av parker och gator. Men även i tekniska verksamheter finns det händelsestyrda verksam-heter. Exempelvis är det svårt att ha planer för snömängd och eldsvådor. Dessa saker är emellertid lättare att påvisa. Det är saker som finns konkret utanför människan.

Handlar skillnaden mellan tekniska verksamheters och omsorgs- och ut-bildningsverksamheters syn på relationen mellan uppgift och ekonomiska resurser om att verksamheterna utför olika uppgifter? Det är som diskuterats ovan en viktig förklaring. Organisationens mer instrumentella rationalitet synliggör inte emotionella uppgifter inom omsorgs- och utbildningsverk-samheter samtidigt som budgetdirektiv inom dessa verksamheter paradoxalt har blivit allt mer styrande. Diskrepansen mellan det som betraktas som väl-färdens uppgifter och budgetdirektiven får enhetschefer, tillsammans med sina anställda, i mångt och mycket ansvara för. Till detta återkommer jag nedan.

Skillnader mellan verksamheternas uppgifter förklarar dock inte att aktö-rerna intar olika förhållningssätt till förhållandet mellan uppgifter och eko-nomiska resurser. Exempelvis förklarar inte uppgifternas karaktär att det inom tekniska verksamheter finns möjlighet att ha en budget på förvalt-

ningsnivå för att kunna möta oplanerade händelser i verksamheterna. Bland annat ger denna budget möjligheter för förvaltningschefer att stödja enhetschefer när de behöver extra administrativt stöd. I omsorgs- och utbildningsverksamheter saknas denna möjlighet och det finns också en tanke om att en sådan budget skulle innebära att enhetscheferna och deras anställda inte skulle ta ansvar i önskad utsträckning. Om uppgifterna i de två typerna av verksamheterna betänks torde det vara lika nödvändigt med en budget på förvaltningsnivå i omsorgs- och utbildningsverksamheter där uppgifternas oförutsägbara inslag är genomgående.

Därtill har det som framkom i avsnittet *Samspelet mellan enhetschef och operativ nivå* lagts på uppgifter inom omsorgs- och utbildningsverksamheter på ett annat sätt än i teknisk verksamhet, exempelvis administrativa och underhåll av lokaler. Dessa uppgifter har lagts på såväl enhetschefer som deras anställda. Frågan är varför de nya uppgifterna inte får ett pris utan blir en extra pålaga som också ska utföras inom given budget. Från intervjuer med aktörer i fackliga förbund framkommer att avgränsning av deras medlemmars arbetsinsatser är något som har börjat uppmärksammas (jfr Fürst, 1997). Eftersom verksamheterna, speciellt förskolan och skolan, tidigare varit mer reglerade, exempelvis antal barn per förskollärare, har pris per uppgift och avgränsning av arbetskraven inte varit aktuellt för dem att betona. Alla aktörer har vetat vad som förväntas av verksamheterna och vilka förutsättningar uppgifterna kräver. Som vi såg i kapitel fyra har uppgifterna inom omsorgs- och utbildningsverksamheter dessutom betonats i den kommunala organisationen parallellt med att ekonomiska restriktioner, såsom en kommunal sparsamhetslinje, minskade från cirka 1940-talet (se Ekström von Essen, 2003). Att avgränsa och sätta pris på uppgifter är således en relativt ny, och som vi såg i kapitel två inte alltid möjlig och önskvärd, företeelse för dessa verksamheter. Tekniska verksamheter har däremot en lång tradition av att avgränsa och sätta pris på uppgifter.

När aktörer inom omsorgs- och utbildningsverksamheter inte utför de uppgifter som förväntas, såväl inom organisationerna som av allmänheten, blir de tillrättavisade. Många gånger är det enhetschefer och deras anställda som får kritik när medborgarna inte är tillfredställda med servicen i verksamheterna. Ansvaret placeras på enhetscheferna och deras anställda trots att de har små möjligheter att påverka förutsättningarna för arbetet. Aktörer inom tekniska verksamheter intar ett annat förhållningssätt. I syfte att bemöta kritik från medborgarna tar politikerna och förvaltningschefer ansvar för att alla uppgifter inte blir gjorda. De hjälper enhetscheferna att prioritera bland uppgifter och formaliserar även dessa prioriteringsordningar. Dessutom kan kritik från medborgare och beställare generera bättre förutsättningar för ledningsarbetet i tekniska verksamheter, exempelvis kan kritiken resultera i att politiker beslutar att förbättra ekonomiska resurser i syfte att kunna utföra de uppgifter som allmänheten förväntar sig.

6. Två kommunala rum

När jag påbörjade studien av kommunal ledning hade jag svårt att föreställa mig vad som skulle mynna ut ur den. Att enhetschefens position kan beskrivas som klämd mellan olika intressen och krav förefaller utifrån tidigare studier inte vara förvånande. Men att denna studie skulle leda fram till resultat som visar på skillnader mellan verksamheter - i form av olika handlingsmönster och tydliga skillnader i organisationsstruktur - var inte något jag förväntade mig. Innan jag övergår till att diskutera studiens resultat i relation till ledning och genusmärkta verksamheter vill jag lyfta fram några metodologiska val som har visat sig vara betydelsefulla för studiens resultat.

Metodologiska val och deras betydelse

Forskningsresultat är, åtminstone delvis, beroende av tillvägagångssätt och metod. I denna undersökning har det komparativa inslaget visat sig vara viktigt. Tidigare forskning beskriver att kvinnliga chefer intar ett mer passivt agerande i förhållande till beslutsprocessen än manliga chefer (se kapitel två, *Genusmärkta verksamheter*). Detta förklaras bland annat av att manliga chefer förväntas att aktivt säga ifrån och ställa krav medan kvinnliga chefer av såväl sig själva som omgivningen förväntas att vara anpassningsbara och inte ifrågasätta beslut. Att jag har studerat såväl kvinnliga som manliga chefer i olika typer av verksamheter har synliggjort att resultaten är relaterade till verksamheter som är genusmärkta snarare än till aktörers individuella kön. Både manliga och kvinnliga chefer inom omsorgs- och utbildningsverksamheter har ett mer passivt och anpassat agerande än cheferna inom tekniska verksamheter. I tekniska verksamheter avgränsar istället såväl kvinnliga som manliga chefer uppdraget utifrån ekonomiska resurser och andra målbeskrivningar.

Av min undersökning att döma tycks det således vara viktigt att studera såväl kvinnor som män i samma typer av verksamheter samt att jämföra olika typer av verksamheter. Det sistnämnda blir inte minst tydligt när resultaten från denna studie relateras till tidigare forskning om förändrade ledningssystem och deras konsekvenser i offentlig sektor. Av den litteratur som

jag har tagit del av undersöks framför allt kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter, alternativt studeras förändrade ledningssystem på kommunal nivå (se kapitel 2, avsnitt *Ledning av offentlig verksamhet*). När olika verksamheter studeras i kommuner verkar de konsekvenser som tidigare forskning diskuterar framför allt avse kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet. Exempelvis är det i dessa verksamheter som cheferna har stora ansvarsområden och förbestämda standardiserade mål- och uppföljningsrutiner har tolkningsföreträde framför välfärdens kvalitet. Det är också i omsorgs- och utbildningsverksamheter som den centraliserade beslutsprocessen i kombination med decentraliserat utföransvar återfinns. I mansdominerade tekniska verksamheter finns inte denna typ av ledning. Här har enhetscheferna mindre ansvarsområden. Därtill tycks inte makten ha centraliserats på samma sätt som i omsorgs- och utbildningsverksamheter. Denna studie indikerar alltså att förändringar i offentlig sektor är genusmärkta. När analysnivån är hela den kommunala organisationen och man inte tar hänsyn till skillnader i verksamheter och maktstrukturer osynliggörs emellertid att förändringskrav kan mötas olika av kvinnodominerade respektive mansdominerade verksamheter (jfr Acker & van Houten, 1992).

I denna undersökning har således frågor om genusmärkta verksamheter kommit att bli framträdande. Det innebär inte att chefers individuella kön är oviktigt. Individens kön skulle mycket väl kunnat få en större betydelse med en annan frågeställning. Exempelvis kan det ifrågasättas vilka resultat som hade kommit ur studien om avancemangsmöjligheter i förhållande till kön hade studerats. Det finns i studiens empiriska material viss indikation på att individens kön har betydelse för möjligheter att avancera inom den kommunala organisationen. Exempelvis finns det bara manliga förvaltningschefer i studiens kvinnodominerade utbildnings- och omsorgsverksamhet. Även i mansdominerad teknisk verksamhet är de flesta förvaltningscheferna män. Här finns det emellertid även några, om ändock få, kvinnliga förvaltningschefer.

Att män är i majoritet på högre ledningsnivåer i denna undersökning förefaller inte vara förvånande. Resultaten är i linje med tidigare forskning som beskriver att fler män än kvinnor har ledningspositioner (se exempelvis Sundin, 2006 för beskrivning av den vertikala könsfördelningen inom organisationer). Det intressanta är emellertid att denna studie tyder på att det finns fler kvinnor på högre ledningsnivåer (förvaltningschefer) i mansdominerade tekniska verksamheter än i kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter. Då det empiriska underlaget av könsfördelningen på högre ledningsnivåer är för litet i denna undersökning för att kunna dra några slutsatser om kvinnors och mäns avancemangsmöjligheter inom kommunala organisationer behövs fortsatt forskning. Det behövs forskning på hur könsfördelningen ser ut i kommunala organisationer på olika organisatoriska ledningsnivåer i kvinnodominerade respektive mansdominerade verksamheter.

Trots att jag inte kan dra några slutsatser om kvinnors och mäns avancemangsmöjligheter i denna undersökning vill jag nämna att en möjlig tolkning av att det finns några, om ändock få, kvinnliga förvaltningschefer i mansdominerad teknisk verksamhet - men inte i kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet - kan vara att könsfördelningen är ett uttryck för de maktstrukturer som jag har beskrivit för verksamheterna. I tekniska verksamheter tycks maktstrukturen vara decentraliserad till enhetscheferna som framför allt är män. Dessa enhetschefer anses vara kompetenta och ha unika kunskaper som efterfrågas i beslutsprocessen. Manliga förvaltningschefer i kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet kan istället vara ett uttryck för den beskrivna centraliserade beslutsprocessen. Här fattas besluten på högre nivåer och enhetscheferna, varav de flesta är kvinnor, deltar egentligen inte i beslutsprocessen.

Ett annat metodologiskt val som har visat sig vara viktigt i studien är intervjuer på olika nivåer inom de kommunala organisationerna. Detta har synliggjort att det inte är enhetscheferna själva som konstruerar ledningsarbetet. Istället är deras möjligheter i ledningsarbetet beroende av förutsättningar för samspel med aktörer på andra organisatoriska nivåer. Om jag inte hade intervjuat på olika organisatoriska nivåer inom kommunala organisationer hade jag inte haft möjlighet att se att enhetschefernas agerande begränsas av den struktur de befinner sig i. Kvinnodominerade omsorgs- och utbildningsverksamheter och mansdominerade tekniska verksamheter genererar olika organisatoriska förutsättningar för ledningsarbetet. Hur enhetschefernas samspel med andra organisatoriska nivåer ter sig återkommer jag till i nästa avsnitt.

Ledning i genusmärkta verksamheter

Det övergripande syftet med den här studien var att beskriva och i viss mån förklara hur ledning formas i kvinnodominerad omsorgs- och utbildningsverksamhet och mansdominerad teknisk verksamhet och hur den bidrar till att skapa och reproducera en genusordning i kommunala organisationer. Jag har i kapitel två beskrivit att enhetschefer har en viktig funktion för koordinering av ledningsarbetet eftersom de möter både den strategiska och operativa nivån. När enhetschefernas koordineringsarbete fungerar på ett bra sätt har de också möjlighet att samspela och diskutera med aktörer på den strategiska och operativa nivån. Som framgått vid det här laget är inte enhetschefernas ledningsarbete i denna studie relaterat till individernas kön utan till genusmärkta verksamheter. Enhetscheferna har olika organisatoriska förutsättningar för att samspela och kommunicera med den strategiska och opera-

tiva nivåer i kvinnligt och manligt genusmärkta verksamheter. Innan jag övergår till att diskutera resultaten sammanfattas de i tabell 6:1.

Tabell 6:1 Sammanfattning av studiens resultat angående enhetschefernas arbetssituation och ledningsarbete

Teknisk verksamhet	Omsorgs- och utbildningsverksamhet
<u>En trängd position:</u> Enhetscheferna ska möta många krav från strategisk och operativ nivå	<u>En trängd position:</u> Enhetscheferna ska möta många krav från strategisk och operativ nivå
<u>Enhetschefers samspel med operativ nivå:</u> Har organisatoriska förutsättningar för kommunikation och närhet	<u>Enhetschefers samspel med operativ nivå:</u> Saknar organisatoriska förutsättningar för kommunikation och närhet
Logik; ett närvarande chefskap	Logik, ett distanserat chefskap
<u>Enhetschefers samspel med strategisk nivå:</u> Har organisatoriska förutsättningar för kommunikation och samspel	<u>Enhetschefers samspel med strategisk nivå:</u> Saknar organisatoriska förutsättningar för kommunikation och samspel
Logik, ett samarbete mellan organisatoriska nivåer	Logik; ett separerat ansvar mellan organisatoriska nivåer
<u>Samspel mellan uppgifter och ersättning:</u> Ersättning diskuteras i förhållande till reella aktiviteter	<u>Samspel mellan uppgifter och ersättning:</u> Saknar diskussion om resurser i förhållande till reella aktiviteter
Logik, chefskap är att skapa balans mellan krav och resurser	Logik, budget och andra mål har tolkningsföreträde över reella aktiviteter

Den bild som har kommit fram i denna studie är att det finns tydliga skillnader i den kommunala organisationen. Med Britt-Marie Thuréns (1996) begrepp styrka, räckvidd och hierarki skulle genusordningen i den kommunala

organisationen kunna beskrivas som mycket markerad, eller med hennes ord genusifierad. I den kommunala organisationen är inte bara arbetsdelningen tydlig. Även omsorgs- och utbildningsverksamheter respektive tekniska verksamheter är organiserade efter vad som förknippas med kvinnlighet respektive manlighet. Denna studie har visat att såväl aktiviteter som organisatoriska förutsättningar för samspelet mellan nivåer är genusmärkta. Exempelvis förväntas enhetschefer i tekniska verksamheter aktivt påverka beslutsprocessen, medan enhetscheferna i omsorgs- och utbildningsverksamheterna förväntas att själva ta ansvar för uppgifter utan att närmare ifrågasätta beslut. De organisatoriska förutsättningar som verksamheterna har för att samspela med både den operativa och den strategiska nivån tycks också underbygga förhållningssätten. I tekniska verksamheter har enhetscheferna tillgång till såväl viktiga beslutsarenor som aktiviteter och händelser i den operativa verksamheten. Dessa förutsättningar för samspel mellan organisatoriska nivåer saknas emellertid i omsorgs- och utbildningsverksamheter. I omsorgs- och utbildningsverksamheter har enhetscheferna istället en otydlig relation till såväl beslutsprocessen som händelser i den operativa verksamheten. Istället för ett kommunikativt samspel mellan organisatoriska nivåer förutsätter den strategiska ledningen i omsorgs- och utbildningsverksamheter att statistik och andra nyckeltal synliggör vad som händer i verksamheterna.

Som jag beskrev i kapitel två finns det i omsorgs- och utbildningsverksamheter också en konflikt mellan organisationens mer instrumentella rationalitet som betonar mätbarhet och uppgifternas emotionella karaktär som är svår att synliggöra och mäta. Uppgifter i tekniska verksamheter är lättare att synliggöra, avgränsa och mäta. Skillnaderna mellan verksamheternas karaktär innebär att aktörer inom tekniska verksamheter har möjlighet att prioritera bland uppgifter vid ekonomiska nedskärningar, medan ekonomiska direktiv i omsorgs- och utbildningsverksamheter ses som en ram som är relativt oberoende av de faktiska uppgifterna. De ekonomiska direktiven får, som denna studie har visat, tolkningsföreträde över de reella aktiviteterna i omsorgs- och utbildningsverksamheter. I teknisk verksamhet tenderar ekonomisk ersättning istället att ha en flexibel relation till kravspecifikationer.

Föreliggande studie har emellertid också visat att det ekonomiska tolkningsföreträdet inte helt och hållet är någon självklar företeelse som enbart har att göra med svårigheter att prioritera bland uppgifter i omsorgs- och utbildningsverksamheter. Tvärtom beskriver aktörerna inom omsorgs- och utbildningsverksamheter en medveten process som syftar till att tydliggöra ekonomins styrande kraft i dessa verksamheter. Exempelvis har de aktörer som inte accepterat ekonomins tolkningsföreträde fått byta tjänst eller på andra sätt blivit uppmärksammade på att deras agerande inte är godkänt av organisationen. I tekniska verksamheter finns det istället exempel på att ekonomiska direktiv kan förändras. Aktörer i tekniska verksamheter har möjlighet att påverka och förbättra ekonomiska direktiv och andra förutsättningar för arbetet genom att hänvisa till kvalitet och arbetsmiljö i verksamheterna. I

omsorgs- och utbildningsverksamheter tycks det anmärkningsvärt nog inte vara möjligt att ändra ekonomiska direktiv genom att hänvisa till försämrad kvalitet eller arbetsmiljö.

Strukturerna för ledningsarbetet i omsorgs- och utbildningsverksamheter och tekniska verksamheter är skapad av alla aktörer, såväl av enhetschefer som av högre ledningsnivåer. Exempelvis är det en vanlig företeelse att enhetschefer i tekniska verksamheter ifrågasätter beslut och att politiker kontaktar enhetscheferna för att diskutera arbetet. Inom omsorgs- och utbildningsverksamheter är det ovanligt att enhetschefer ifrågasätter beslut som ekonomiska nedskärningar. I såväl dokument som intervjuer med aktörer på alla undersökta nivåer lyfts det också fram att kvaliteten består trots ekonomiska nedskärningar. I likhet med vad jag konstaterade i kapitel två tycks inte uppgifterna inom omsorgs- och utbildningsverksamheter alltid betraktas som ett arbete som fordrar vissa resurser och förutsättningar för att resultaten ska bli bra. Istället för att avgränsa uppdraget tycks missförhållanden gömmas genom att ansvaret för att uppgifterna blir utförda på rätt sätt decentraliseras i organisationerna. Exempel på detta är att när medborgare kritiserar verksamheterna får enhetscheferna ansvaret för problemen. Eftersom lägre organisatoriska nivåer inte heller protesterar mot beslut reproduceras missförhållanden i verksamheterna i det tysta (jfr Vabö, 2005). Trots att enhetscheferna har få möjligheter att påverka förhållandena får de - och tar de - således ansvaret för att välfärdens uppgifter fortsätter att produceras (jfr Ohlander, 1997).

De barriärer som finns mellan organisatoriska nivåer i omsorgs- och utbildningsverksamheter är emellertid inte bara till nackdel för enhetschefer och deras anställda utan även för högre ledningsnivåer. Som vi såg i kapitel två var ett syfte med att förändra ledningssystem att öka politikernas makt och möjligheter att styra aktiviteter inom den allt mer komplexa kommunala organisationen. Genom att styra via förbestämda och standardiserade instrument och minska samspelet mellan politiker och tjänstemän ansågs politikernas kontroll öka och därmed också demokratin säkerhetsställas. Frågan om demokratin gynnas av ledningsarbetet i omsorgs- och utbildningsverksamheter lämnas i denna undersökning. Det behövs fortsatt forskning för att kunna ge ett svar på detta. Dock pekar denna studie på att politiker i tekniska verksamheter – där det fortfarande finns ett samspel mellan politiker och tjänstemän - har mer makt och kontroll över verksamheternas aktiviteter än politikerna i omsorgs- och utbildningsverksamheter. Politiker i tekniska verksamheter får ta del av tjänstemännens kunskapsbild. Det innebär inte nödvändigtvis att deras fortsatta beslut följer tjänstemännens linje. Istället kan tjänstemän vara kritiska till politikernas beslut. Men politikerna får möjligheter att se de behov som finns inom och utanför organisationerna (jfr Crozier, 1964). Politikerna får således möjlighet att även uppmärksamma och besvara medborgares krav och förväntningar. I omsorgs- och utbildningsverksamheter kan det istället ifrågasättas om inte politikerna egentligen har förlorat

möjligheter att uppmärksamma medborgares krav och förväntningar. Det politikerna i omsorgs- och utbildningsverksamheter har makt över enligt denna studie är beslut. De vet dock inte om aktörer på lägre organisatoriska nivåer arbetar i linje med besluten. Dessutom är politikerna dåligt insatta i det som händer på den operativa nivån och vet därför egentligen inte om deras beslut grundar sig på korrekta fakta. Det finns ett flertal exempel i denna studie där politiker och förvaltningschefer beskriver att de hade fattat ett annat beslut om de hade känt till konsekvenserna för den operativa verksamheten.

Som vi såg i kapitel fyra har omsorgs- och utbildningsverksamheter alltid haft en otydlig relation till den kommunala beslutsprocessen. I tekniska verksamheter har aktörerna haft tillgång till beslutsprocessen på ett annat sätt. Dessutom har relationen mellan uppgifter och ekonomisk ersättning varit tydligare i teknisk verksamhet än i omsorgs- och utbildningsverksamhet. Är de förhållanden som har uppmärksammats i denna studie följder av de förändringar som offentlig sektor har genomgått? Eller har förändringarna snarare förstärkt gamla strukturer och genusordningen? Jag kan i föreliggande studie inte ge slutliga svar på sådana frågor. Det finns behov av fortsatt forskning som specifikt studerar förändringar i ledningsarbetet i relation till genusordning och jämställdhet. Den typ av förändringar som har skett i kommunala organisationer innebär emellertid att omsorgs- och utbildningsverksamheters arbete har blivit svårare att synliggöra och värdera. Nya ledningssystem, där arbetsdelning och pris på varje uppgift betonas, passar som vi har sett bättre i tekniska verksamheter som är mer möjliga att avgränsa och mäta. När tekniska verksamheter samtidigt har tillgång till förutsättningar för att kommunicera om vad som händer mellan nivåer är det inte orimligt att tala om en förändringsresistent – och även förstärkt – genusordning i kommunala organisationer. De förändringar som har skett tycks ha förstärkt tillgången till den kommunala beslutsprocessen i tekniska verksamheter samtidigt som omsorgs- och utbildningsverksamheter fortfarande har en otydlig relation till beslut och ekonomisk värdering.

English Summary

Two municipal spaces

Managerial work in genderized municipal technical services versus social care and education services

Aim and research questions

The aim of this study is to describe and partially explain how management is shaped in female-dominated social care and education services and male-dominated technical services, and how this contributes to creating and reproducing a gender system in municipal organizations. This is achieved by interviewing male and female operative managers in social care and education services and technical services. The managerial work of operative managers is also problematized in relation to activities at other organizational levels – the operational versus the strategic.

I have formulated four research questions in relation to the aim of the thesis:

1. How can interaction among various organizational levels in technical services versus social care and education services be described?
2. How is management viewed in technical services versus social care and education services?
3. What prerequisites for social communicative relationships among organizational levels are found in technical services versus social care and education services?
4. How can management in technical services versus social care and education services be understood in relation to the gender system in municipal organizations?

Theoretical foundations

The theoretical fields used in the study are primarily those having to do with organization and gender. I describe how power structures like sex and gender influence the construction of management; for example, gendered environments generate managerial action patterns, resources, and organizational prerequisites.

I provide an overview of managerial work and its prerequisites in chapter two. This theoretical chapter describes the key managerial function held in common by all operative managers. When operative managers are prevented from communicating with the strategic or operational level about the work content of operations, the organizational levels may regard the activities and needs of the operations in various ways. Organizational prerequisites for social communicative relationships among organizational levels provide operative managers avenues for influencing decision processes in a coordinated direction.

In this chapter, I also discuss managerial work in relation to gender theory. A consistent theme in my analysis is that action patterns and organizational prerequisites are genderized in social care and education services and technical services. Genderization is a complex construction; while created in the day-to-day situation, the traditional division of labor between men and women is also significant. The traditional organization of municipal organizations is also relevant to understanding action patterns and organizational structure (chapter four). Practical managerial work in municipal organizations has traditionally concerned technical services. There has been a stronger tradition in municipal organizations of deciding the work content and financial distribution and organizing the practical management of technical services than there has been within social care and education services.

Public management has changed, especially since the 1990s (chapter two). The changes have emphasized standardized management instruments and financial incentives while state control has to a certain extent been deregulated. In this chapter, I discuss whether or not the changes have had gender-specific and operation-specific consequences.

Methodological reflections

I interviewed 22 operative managers (16 women and 6 men) in social care and education services and 21 operative managers (5 women and 16 men) in technical services using an interview technique based on critical incident methodology. I also interviewed politicians, district managers and union representatives (11 people in all). A total of 54 people were interviewed in

two municipalities. In addition to the interviews, the findings of the thesis were derived from studies of documents.

The research process of the study may be described as explorative by stages. Interaction among theoretical ideas, data collection, and analysis took place continually throughout the research process. It is relevant to note that the categories of social care and education services and technical services were created in the analytical process. Analysis was not performed deductively based on these categories, but was rather open to various differences, such as those between biological sex, workplaces, and municipal organizations.

Findings and conclusions

The analytical results (chapter five) show that managerial work in social care and education services differs in practice from managerial work in technical services. Social care and education services have poorer organizational prerequisites for social interaction among organization levels than do technical services. For instance, the mean number of staff among operative managers in social care and education was 55 and organizational prerequisites for interacting with the strategic level were lacking. Operative managers in technical services are responsible for an average of 18 staff and have developed organizational prerequisites for interacting with the strategic level.

The discrete prerequisites for managerial work make it more difficult for operative managers in social care and education services to support and interact with staff at the operative level than it is for operative managers in technical services. Operative managers in social care and education services also find it more difficult to actively show and explain their needs and activities to strategic management and influence decision processes than do operative managers in technical services. Since the nature of many tasks in social care and education is difficult to show and measure, the changes in the public sector whereby strategic management is increasingly relying on standardized and predetermined management instruments are also impairing the opportunities of operative managers to explain needs and activities.

Managerial work is shaped in the day-to-day situation by actors at all organizational levels. For instance, financial goals and work content targets are discussed by actors at various organizational levels in technical services. The actors also see the goals and targets as subject to change. Neither operative managers nor actors at higher management levels consider financial goals and work content targets negotiable in the same way in social care and education services. However, the division of labor in municipal organizations based on traditional gender roles is important to understand the practical

expression of managerial work. Many tasks in social care and education services are closely related to that which has traditionally been regarded as feminine. These tasks lack any distinct relationship to financial compensation in municipal organizations, both today and historically. This becomes problematic in an organizational environment sharply characterized by pre-determined and standardized management instruments.

This study shows that organizational prerequisites of technical services for social communicative relationships among organizational levels also generate power and opportunities for operative managers and other management actors. Historically and currently, actors in social care and education services lack these organizational prerequisites within municipal organizations. When operative managers in social care and education services are cut off from strategic decisions and prevented from showing and explaining their needs and activities by administrative management systems, the gender system in municipal organizations can be reproduced in the shadows.

Referenser

- Abrahamsson, L. (2003) When It Became Important, It Suddenly Turned Male. I E. Gunnarsson, S. Andersson, A. Vänje Rosell, A. Lehto, & M. Saminen-Karlsson (red.), *Where Have All the Structures Gone? Doing Gender in Organisations. Examples from Finland, Norway and Sweden*. Stockholm: Center for Women's studies.
- Abrahamsson, L. (2000) *Att återställa ordningen. Könsmönster och förändring i arbetsorganisationer*. Doktorsavhandling. Umeå: Boréa.
- Acker, J. (1998) The Future of 'Gender and Organizations': Connections and Boundaries. *Gender, Work and Organization*, 5(4), 195-206.
- Acker, J. (1992) Rerformer och kvinnor i den framtida välfärdsstaten. I J. Acker, A. Baude, U. Björnberg, E. Dahlström, G. Forsberg, L. Gonäs, H. Holter, A. Nilsson (red.), *Kvinnors och mäns liv och arbete*. Andra upplagan. Stockholm: SNS.
- Acker, J. (1992a) Gendering organizational theory. I A.J. Mills & P. Tancred (red.), *Gendering Organizational Analysis*. London: Sage.
- Acker, J. (1990) Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender and Society*, 4(2): 139-158.
- Acker, J. & Van Houten, D.R (1992) Differential Recruitment and Control: The Sex Structuring of Organizations. I A.J. Mills & P. Tancred (red.), *Gendering Organizational Analysis*. London: Sage.
- Ahrne, G. (1994) *Social organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. London: Sage.
- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2008) *Complete and incomplete organization*. Konferenspaper presenterat vid; What is an organization? Materiality, Agency, Discourse, May 21-22 2008 Université de Montréal.
- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2004) Regelexplosionen. I G. Ahrne & N. Brunsson (red.), *Regelexplosionen*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid handelshögskolan.
- Ahrne, G. & Papakostas, A. (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Almqvist, R. (2006) *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Alvesson, M. (1997) Kvinnor och ledarskap. I A. Nyberg & E. Sundin (red.), *Ledare, makt och kön*. SOU 1997: 135. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Alvesson, M. & Billing, Y.D. (1997) *Understanding gender and organizations*. London: Sage.
- Alvesson, M. & Sveningsson, S. (2007) Ledarskap – hjältemyter och inflytandeprocesser. I M. Alvesson & S. Sveningsson. (red.), *Organisationer, ledning och processer*. Lund: Studentlitteratur.
- Ambjörnsson, R. (1988) *Den skötsamme arbetaren - Idéer och ideal i ett norrländskt sågverkssamhälle*. Stockholm: Carlsson.
- Arendt, H. (1998) *Människans villkor*. Göteborg: Daidalos.

- Axelsson, C. (1992) *Hemmafrun som försvann. Övergången till lönearbete bland gifta kvinnor i Sverige 1968-1981*. Doktorsavhandling. Stockholm: Institutet för social forskning 21, Stockholms universitet.
- Barnard, C.I. (1968) *The functions of the executive*. (Tredje upplagan) Cambridge, Massachusetts, och London: Harvard university press.
- Baron, J.N. (1991) Organizational evidence of ascription in labor markets. I R.R. Cornwall & P.V. Wunnavia (red.), *New approaches to economic and social analyses of discrimination*. New York: Praeger Publishers.
- Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (2003) Nya kontroll- och maktrelationer inom sjukvården. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 9(2): 107-127.
- Bergqvist, C. (1997) Korporatismens nedgång – kvinnornas framgång? I A. Nyberg & E. Sundin (red.), *Ledare, makt och kön*. SOU 1997: 135. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Bergqvist, C. & Nyberg, A. (2001) Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990- talet. I M. Szebehely (red.), *Välfärdstjänster I omvandling: antologi från Kommittén Välfärdsbokslut*. SOU 2001:52. Stockholm: Fritzes.
- Billing, Y.D. (1997) Är ledarskap manligt, kvinnligt eller något annat? I A. Nyberg & E. Sundin (red.), *Ledare, makt och kön*. SOU 1997: 135. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Billing, Y.D. & Lundholm, S. (2007) Står man först i kön? – genusperspektiv på organisationer. I M. Alvesson & S. Sveningsson (red.), *Organisationer, ledning och processer*. Lund: Studentlitteratur.
- Blomquist, C. (2002) Beställar-utförarmodellen möter politiken. I B. Jacobsson (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. 2:a tryckningen. Stockholm: Santérus Förlag.
- Blomquist, C. (1996) *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Doktorsavhandling. Stockholm: Nerenius & Santérius.
- Blomquist, P. & Rothstein, B. (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Blomqvist, M. (2001) Arbetsorganisatorisk förändring ur ett genusperspektiv. I L. Gonäs, G. Lindgren & C. Bildt (red.), *Könssegregering i arbetslivet*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Bolin, M. & Härenstam, A. (2008) An emperical study of bureaucratic and post-bureaucratic characteristics in 90 workplaces. *Economic and Industrial Democracy*, 29(4): 541-564.
- Bond, M. (1999) Gender, race and class in organizational context. *American Journal of Community Psychology*, 27(3): 327-355.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000) Constructing organizations. The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(4), 721-746.
- Creswell, J. (1998) *Qualitative inquiry and research design – Choosing among five traditions*. London: Sage Publications.
- Crozier, M.(1964) *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: The University of Chicago press.
- Czarniawska-Joerges B. (1992) *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Nordstedt.
- Davies, K. (1999) Närhet och gränsdragning – att nå andra sorters kunskaper genom deltagande observation. I K. Sjöberg (red.), *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Dellve, L. & Wikström E. (2006) *Hållbart ledarskap i sjukvården. Utveckling av ledarskap och stödstrukturer ur individ- och organisationsperspektiv*. Västra Götalandsregionen.

- Ekström von Essen, U. (2003) *Folkhemmets kommun – Socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939-1952*. Doktorsavhandling. Stockholm: Atlas.
- Ekström von Essen, U. (2002) Den socialdemokratiska ”mönsterkommunen”: Idéer och ideal bakom 1952 års reform. I P. Aronsson, L. Nilsson & T. Strömberg (red.), *Storkommunreformen 1952. Striden om folkhemmets geografi*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet, Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Emerson, R.M. (1962) Power-dependence relations. *American Sociological Review*, 27(1): 31-41.
- England, P. (1992) *Comparable Worth. Theories and Evidence*. New York: Aldine De Gruyter.
- Eriksen Oddvar, E. (1997) *Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg: Daidalos.
- Eriksson, B. & Larsson, T. (1986) *Hur mår studenten? Hälsa, problemfaktorer och kritiska händelser*. FoU-rapport 1986:2. Stockholm: Universitet och högskoleämvetet.
- Eriksson, B. & Larsson, T. (1974) Lärarnas upplevelse av skolarbetet. I (DS 1974: 1), *Skolan som arbetsplats. Rapporter från undersökningar genomförda av utredningen om skolans inre arbete SIA*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Fenton, E.M. & Pettigrew, A.M. (2000) Theoretical perspectives on new forms of organizing. I A.M. Pettigrew & E.M. Fenton (red.), *The innovating organization*. London: Sage.
- Ferguson, K. E. (1984) *The Feminist Case Against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernler, K. (2003) Offentligt ledarskap och kunskapens osäkerhet. I I. Holmberg & R. Henning (red.), *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Fernler, K. (2002) Generella modeller och lokala lösningar. I B. Jacobsson (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. 2:a tryckningen. Stockholm: Santérus Förlag.
- Fernler, K. (1996) *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering*. Doktorsavhandling. Stockholm: Santérus Förlag AB.
- Folkesson, Å. (2002) Landsbygdskvinnans sång: Om kvinnor och lokalpolitik vid tiden för storkommunreformen. I P. Aronsson, L. Nilsson & T. Strömberg (red.), *Storkommunreformen 1952. Striden om folkhemmets geografi*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet, Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Fondas, N. (1997) Feminization unveiled: management qualities in contemporary writings. *Academic of Management Review*, 22(1): 257-82.
- Forsell, A. & Jansson, D. (2000) *Idéer som fängslar – recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber ekonomi.
- Frankenhaeuser, M., Lundberg, U., Fredriksson, M., Melin, B., Tuomisto, M., Myrsten, A-L., Hedman, M., Bergman-Losman, B. & Wallin, L. (1989) Stress on and off the job as related to sex and occupational status in white-collar workers. *Journal of organizational behaviour*, 10: 321-346.
- Franssén, A. (1997) *Omsorg i tanke och handling*. Doktorsavhandling. Lund: Studentlitteratur.
- Fraser, N. (2003) *Den radikala fantasin. Mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos.

- Fraser, N. (1985) What's Critical about Critical Theory? The case of Habermas and Gender. *New German Critique*, 35: 97-131.
- Fürst, G. (1997) När kvinnor utvecklar nya lönemodeller. I A. Nyberg & E. Sundin (red.), *Ledare, makt och kön*. SOU 1997:135. Stockholm: Fritzes.
- Garsten, C. & Jacobsson, K. (2004) Learning To Be Employable: An Introduction. I C. Garsten & K. Jacobsson (red.), *Learning To Be Employable. New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World*. Baingstoke: Palgrave Macmilian.
- Giddens, A. (1984) *The constitution of society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Glucksmann, M. (1998) 'What a difference a day makes': A theoretical and historical exploration of temporality and gender, *Sociology*, 32: 239-258.
- Greene, A-M., Ackers, P. & Black, J. (2002) Going Against the Historical Grain: Perspectives on Gendered Occupational Identity and Resistance to the Breakdown of Occupational Segregation In Two Manufacturing Firms. *Gender, Work and Organization*, 9(3): 266-285.
- Greiff, M. (2006) Kall eller profession? Yrkeskulturer och skapandet av manligt och kvinnligt mellan klient och arbetsköpare. I H. Petersson, V. Leppänen, S. Jönsson, & J. Tranquist (red.), *Villkor i arbete med människor: en antologi om human servicearbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Gulick, L. (1987) Notes on the theory of organization. With special reference to government in the United states. I L. Gulick & L. Urwick (red.), *Papers on the science of administration*. Reprint. New York: Garland.
- Gustafsson, A. (1999) *Kommunal självstyrelse*. Sjunde omarbetade upplagan. Stockholm: SNS.
- Gustafsson, B. (1988) *Den tysta revolutionen. Det lokala välfärdssamhällets framväxt. Exemplet Örebro 1945-1982*. Hedemora: Gidlunds.
- Gustafsson, R.Å. (2000) *Välfärdstjänstearbetet. Dragkampen mellan offentligt och privat i ett historie- sociologiskt perspektiv*. Göteborg: Daidalos.
- Göransson, A. (1996) Kön som analyskategori i den ekonomiska historien. Några linjer och resultat. I E. Borgström & A. Nordenstam (red.), *Kvinnovetenskapens vadan och varthän. Rapport från en konferens*. Göteborg: Humanistiska fakulteten, Göteborgs universitet.
- Habermas, J. (1995) *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg: Daidalos.
- Habermas, J. (1985) *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- Hagström, B. (2003) Ett ledarskap för hela organisationen – mellanchefernas återkomst. I C. von Otter (red.), *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Hasselbladh, H. & Bejerot, E. (2007) Webs of knowledge and circuits of communication: Constructing rationalized agency in Swedish health care. *Organisation*, 14(2): 175-200.
- Hedlund, G. (1997) Kön, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner. I A.G. Jónasdóttir (red.), *Styrssystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. SOU 1997:114. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Hedlund, G. (1996) *Det handlar om prioriteringar. Om kvinnors intressen och villkor i kommunalpolitiken*. Doktorsavhandling. Örebro: Högskolan i Örebro.

- Heiskanen, T. & Rantalaiho, L. (1997) Persistence and Change of Gendered Practices. I L. Rantalaiho & T. Heiskanen (red.), *Gendered Practices in Working Life*. New York: St. Marin's Press.
- Hernes, H.M. (1984) Women and the Welfare State: The Transition from Private to Public Dependence. I H. Holter (red.), *Patriarchy in Welfare Society*. Oslo: Universitetsförlaget.
- Herzberg, F., Mausner, B. & Snyderman, B. (1993) *The Motivation to Work*. Ny upplaga. N.J: Transactions.
- Hirdman, Y. (2001) *Genus – om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber.
- Hirdman, Y. (2000) *Att lägga livet tillrätta. Studier i svensk folkhemspolitik*. Tredje upplagan. Stockholm: Carlsson.
- Hirdman, Y. (1993) *Folkhemstanken och kvinnorna – historiens andra sida*. Stockholm: Utbildningsförlaget Brevskolan.
- Hirdman, Y. (1987) Makt och kön. I O. Petersson (red.), *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlsson.
- Hoggett, P. (1996) New Modes of Control in the Public Service. *Public Administration*, 74: 9-32.
- Holgersson, C. & Höök, P. (1997) Chefsrekrytering och ledarutveckling. I A. Nyberg & E. Sundin (red.), *Ledare, makt och kön*. SOU 1997:135 Stockholm: Fritzes.
- Holmberg, I. & Strannegård, L. (2005) Leadership Voices: The Ideology of 'The New Economy'. *Leadership*, 1(3): 353-374.
- Holmquist, C. (1997) Den ömma bödeln: Kvinnliga ledare i åtstramningstider. I E. Sundin (red.), *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, 69: 3-19.
- Hultin, M. & Ryszard S. (1997a) De lågavlönade på arbetsmarknaden – en analys av kvinnor och män under två decennier. I I. Persson & E. Wadensjö (red.), *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* SOU 1997:136 Stockholm: Fritzes.
- Hultin, M. & Ryszard, S. (1997b) Chefernas kön och de anställdas lön: En studie av könsdiskriminering på svenska arbetsplatser. I I. Persson & E. Wadensjö (red.), *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* SOU 1997:136 Stockholm: Fritzes.
- Härenstam A. & the MOA research Group (2005) Different development trends in working life and increasing occupational stress require new work environment strategies. *Work*, 24: 261-277.
- Härenstam, A., Ahlberg-Hultén, G., Bodin, L., Jansson, C., Johansson, G., Johansson, K., Karlqvist, L., Leijon, O., Nise, G., Rydbeck, A., Schéele, P., Westberg, H. & Wiklund, P., (1999) *Vad kännetecknar och innebär moderna arbets- och livsvillkor? Resultat av analyser med personansats samt utveckling av analysmodeller för befolkningsstudier*. Slutrapport i MOA-projektet. Rapport från Yrkesmedicinska enheten 1999:8. Stockholm: Yrkesmedicinska enheten.
- Höckertin, C. (2007a) *Organisational characteristics and psychosocial working conditions in different forms of ownership*. Doktorsavhandling. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Höckertin, C. (2007b) *Organisational prerequisites and discretion for first-line managers in public, private and cooperative geriatric care*. Växjö: Växjö universitet, Institutionen för samhällsvetenskap.
- Jacobsson, B. (2002) Reformer och organisatorisk identitet, I B. Jacobsson (red.), Andra upplagan. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Santérus Förlag.

- Jacobsson, B. (1991) Mellan politik och företag – anpassning och styrning i komplexa samhällsprocesser. I G. Arvidsson & R. Lind (red.), *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar former och förnyelse*. Stockholm: SNS förlag.
- Jacobsson, B. & Sahlin-Andersson, K. (1995) *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jepperson, R. L. & Meyer, J. W. (1991) The Public Order and the Construction of Formal Organizations. I W.W. Powell & P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jirby, S. (1990) *Utveckla ledarskapet och organisationen!* Stockholm: Operativt ledarskap.
- Johansson, R. (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen. En skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, U. (1998) The Transformation of Gendered Work: Dualistic Stereotypes and Paradoxical Reality. *Gender, Work and Organization*, 5(1): 43- 58.
- Johansson, U. (1997) Den offentliga sektorns paradoxala maskuliniseringstendenser. I E. Sundin (red.) *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Kankkunen Forsberg, T. (2006) *Könade verksamheter? En studie av hur stressande arbetssituationer för kommunala enhetschefer hanteras inom tekniska respektive omsorgs- och utbildningsförvaltningar*. Arbetslivsrapport nr 43. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Kanter, R.M. (1977) *Men and Women of the Corporation*, New York: Basic Books.
- Kanter, R.M. & Stein, B.A. (1979) *Life in Organizations. Workplaces As People Experience Them*. New York: Basic Books.
- Karasek, R. & Theorell, T. (1990) *Healthy Work – Stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York: Basic Books.
- Kilbourne Stanek, B., Farkas, G., Beron, K., Weir, D. & England, P. (1994) Returns to Skill, Compensating Differentials, and Gender Bias: Effects of Occupational Characteristics on the Wages of White Women and Men. *The American Journal of Sociology*, 100(3), 689-719.
- Kinnunen, M. (1997) Making Gender with Classifications. I. L. Rantalaiho & T. Heiskanen (red.), *Gendered Practices in Working Life*. New York: St. Martin's Press.
- Korvajärvi, P. (1998) Reproducing Gendered Hierarchies in Everyday Work: Contradictions in an Employment Office. *Gender, Work and Organization*, 5 (1): 19-30.
- Korvajärvi, P. (1997) Working Within and Between Hierarchies. I. L. Rantalaiho & T. Heiskanen (red.), *Gendered Practices in Working Life*. New York: St. Martin's Press.
- Kvale, S. (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Kvande, E. (2003) Doing Gender in organisations. Theoretical possibilities and limitations. I E. Gunnarsson, S. Andersson, A. Vänje Rosell, A. Lehto, & M. Saminen-Karlsson (red.), *Where Have All the Structures Gone? Doing Gender in Organisations. Examples from Finland, Norway and Sweden*. Stockholm: Center for Women's studies.
- Larsson, T. (2004) Förutsättningar för kommuners arbetsmiljöarbete på 2000-talet. I B. Johansson, K. Frick & J. Johansson (red.), *Framtidens arbetsmiljö- och tillsynsarbete*. Lund: Studentlitteratur.

- Larsson, T. (2000) The diffusion of employer responsibility. I K. Frick, P. Langaa Jensen, M. Quinland & T. Wilthagen (red.), *Systematic Occupational Health and Safety Management: Perspectives on an International Development*. Oxford: Elsevier Science.
- Larsson, T. & Kankkunen, T. (2004) *Vad bör göras för att förebygga nya långtids-sjukfall?* Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Layder, D. (1998) *Sociological Practice: Linking Theory and Social Research*. London: Sage.
- le Grand, Carl (1997) Kön, lön och yrke. Yrkessegregering och lönediskriminering mot kvinnor i Sverige. I I. Persson & E. Wadensjö (red.), *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* SOU 1997:136. Stockholm: Fritzes.
- Liedholm, M. (1999) Kvalitativ metod i olika design – en jämförelse. I K. Sjöberg (red.), *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindblad, I. (1960) *Svenska kommunalarbetare förbundet 1910-1960. En studie i svensk fackföreningsrörelse*. Doktorsavhandling. Stockholm: Tidens Förlag.
- Lindestad, L. & Jeffmar, C. (1992) *Uppdrag: Chef. Om chefsarbetets varför, vad och hur*. Stockholm: Timbro.
- Lindgren, G. (2001) Försvagade grupp kulturer och genus i organisationen. I L. Gönäs, G. Lindgren & C. Bildt (red.), *Könssegregering i arbetslivet*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Lindgren, G (1999) *Klass, kön och kirurgi: relationer bland vårdpersonal i organisationsförändringarnas spår*. Malmö: Liber.
- Lindgren, G (1992) *Doktorer systrar och flickor*. Stockholm: Carlsson.
- Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*. London: Macmillan Press.
- Lundahl, U. & Skärvad, P-H. (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Mattsson, B. (1990). *Ledningsgruppen och dess medlemmar*. Doktorsavhandling. Göteborg: BAS.
- Melin, L. (1991) Omorientering och strategiska tänkesätt. I G. Arvidsson & R. Lind (red.), *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar. Former. Förnyelse*. Stockholm: SNS förlag.
- Mills, C.W. (1997) *Den sociologiska visionen*. Lund: Arkiv.
- Mintzberg, H. (1999) *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1973) *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.
- Montin, S. (2006) *Politisk styrning och demokrati i kommunerna: åtta dilemman i ett historiskt ljus*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Montin, S. (2004) *Moderna kommuner*. Andra upplagan. Lund: Liber AB
- Nordgren, M. (2000) *Läkarprofessionens feminisering. Ett köns- och maktperspektiv*. Doktorsavhandling. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Northouse, P.G. (2004) *Leadership. Theory and Practice*. Tredje utgåvan. Thousand Oaks: Sage.
- Nyberg, A. (2000) From foster mothers to child care centers: A history of working mothers and child care in Sweden. *Feminist Economics*, 6(1): 5-20.
- Nyberg, A. (1997) Makt, kön och BNP. I G. Ahrne & I. Persson (red.), *Familj makt och jämställdhet*. SOU 1997:138. Stockholm: Fritze.
- Nyberg, A. (1996) Barnomsorgen – från fostermor till forskollärare. I A-M. Berggren. (red.), *Kvinnorna och Valfärden*. FRN-rapport 96: 8. Stockholm: Forskningsrådsnämnen.
- Nyström, P. (1983) *I folkets tjänst*. Stockholm: Ordfronts förlag.

- Ohlander, A-S. (1997) Ekonomisk makt och ekonomiskt ansvar – två skilda storheter. I I. Hagman (red.), *Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd*. SOU 1997:113. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Ohlsson, Ö. & Rombach, B. (1998) *Res pyramiderna. Om frihetsskapande hierarkier och tillplattningens slaveri*. Stockholm: Svenska förlaget.
- Perrow, C. (1986) *Complex organizations. A critical essay*. New York: McGraw-Hill.
- Persson, J. & Öhrvall, R. (2008) *Förtroendvalda i komuner och landsting 2007: en rapport om politikervalda och representivitet*. Stockholm: SCB.
- Peterson, H. (2005) *Gender, Power and Post-Bureaucracy. Work Ideals in IT Consulting*. Doktorsavhandling. Uppsala: Uppsala universitet, Sociologiska institutionen.
- Petersson, H. (2006) Första linjens chefer och arbetsmiljön i offentligt tjänstearbete. I H. Petersson, V. Leppänen, S. Jönsson, & J. Tranquist (red.), *Villkor i arbete med människor: en antologi om human servicearbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Rantalaiho, L. (1997) Contextualising Gender. I L. Rantalaiho & T. Heiskanen (red.), *Gendered Practices in Working Life*. New York: St. Martin's Press.
- Rantalaiho, L. Heiskanen, T. Korvajärvi, P. & Vehviläinen, M. (1997) Studying Gendered Practices. I L. Rantalaiho & T. Heiskanen (red.), *Gendered Practices in Working Life*. New York: St. Martin's Press.
- Rasmussen, B. (2004) Between endless needs and limited resources: The gendered construction of a greedy organization. *Gender Work and Organization*, 11: 506-525.
- Repstad, P. (1993) *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Reskin, B. (1993) Sex Segregation in the Workplace. *Annual Review of Sociology*, 19: 241-270.
- Richard, E. (1997) *I första linjen. Arbetsledares mellanställning, kluvenhet och handlingsstrategier i tre organisationer*. Doktorsavhandling. Lund: Sociologiska institutionen.
- Rombach, B. (2002) Bilder från en kommun i stormens öga. I B. Jacobsson (red.), *Organisationsexperiment i komuner och landsting. 2:a tryckningen*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Rombach, B. (1997) *Den marknadslika kommunen*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Rombach, B. (1986) *Rationalisering eller prat. Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*. Doktorsavhandling. Lund: Doxa.
- Sahlin-Andersson, K. (1997) Kvinnoyrken i omvandling. Om ändrade gränser och relationer i sjukvården. I E. Sundin (red.), *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SCB (2006) *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet 2006*. Stockholm: SCB.
- SCB (2005) *Sysselsättning och arbetslöshet 1976-2004*. Stockholm: SCB
- Schütz, A. (1999) *Den sociala världens fenomenologi*. Göteborg: Daidalos.
- Simon, H.A. (1997) *Administrative behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Fjärde upplagan. New York: Free press.
- Simon, H.A. (1971) *Administrativt beteende*. Stockholm: Prisma
- Skagert, K., Dellve, L., Eklöf, E., Ljung, T., Pousette, A. & Ahlberg Jr G. (2004) *Ledarskap och stress i politiskt styrd verksamhet*. Göteborg: ISM.

- Sommestad, L. (1992) *Från mejerska till mejerist. En studie av mejeriyrkets maskuliniseringsprocess*. Doktorsavhandling. Lund: Arkiv.
- SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv: Jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002: 5 *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet*. Stockholm, Socialdepartementet.
- SOU 1998:6 *Ty makten är din...* Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- SOU 1996:169 *Förnyelse av kommun och landsting: slutbetänkande / Av Kommunala förnyelsekommittén*. Stockholm: Fritzes.
- Sundin, E. (2006) Den nya arbetsdelningen ur ett köns- genusperspektiv. I E. Ekstedt & E. Sundin (red.), *Den nya arbetsdelningen – arbets- och näringslivets organisatoriska omvandling i tid, rum och tal*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Sundin, E. (1998) *Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln*. SOU 1998:4. Stockholm: Fritzes.
- Stinchcombe, A. (1965) Social structure and organizations. I J. March (red.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Svenska Kommunförbundet (1996) *Kommunalt förtroendevalda 1995*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Sveriges kommuner och landsting (2008) *Årsredovisning 2007*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Sveriges kommuner och landsting (2007) *Kommunal personal 2006 – personalstatistik undersökning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Szebehely, M. (1995) *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Doktorsavhandling. Lund: Arkiv.
- Söderfeldt, M. (1998) *Burnout?* Doktorsavhandling. Lund: Lunds universitet, socialhögskolan.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (1984) *Introduction to qualitative research methods – The search for meanings*. Andra upplagan. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Thompson, J. D. (2003) *Organization in action – Social science bases of administrative theory*. Ny ed. New Brunswick, N.J: Transaction.
- Thompson, J.D. (1971) *Hur organisationer fungerar*. Stockholm: Prisma.
- Thuren, B-M. (1996) Om styrka, räckvidd och hierarki, samt andra genusteoretiska begrep. *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 3-4: 69-85.
- Vabö, M. (2005) New public management I äldreomsorg – hva forskes det på? I M. Szebehely (red.), *Äldreomsorgsforskning i Norden. En kunskapsöversikt*. TemaNord 2005:508. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Ve, H. (1994) Gender differences in rationality, the concept of praxis knowledge and future trends. I E. Gunnarsson & L. Trojer (red.), *Feminist voices on gender, technology and ethics*. Luleå: Centre for Women's studies, Luleå university of technology.
- Waerness, K. (1996) "Omsorgsrationalitet" Reflexioner över ett begrepps karriär. I R. Eliasson (red.), *Omsorgens skiftningar. Begrepp, vardagen, politiken, forskningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Wahl, A. (1997) Ledarstil, makt och kön. I A. Nyberg & E. Sundin (red.), *Ledare, makt och kön*. SOU 1997: 135. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Wahl, A., Holgersson, C., Höök, P. & Linghag, S. (2001) *Det ordnar sig: Teorier om organisation och kön*. Lund: Studentlitteratur.
- Waldenström, K. (2007) *Externally assessed psychosocial work characteristic. A methodological approach to explore how work characteristics are created, related to self-reports and to mental illness*. Doktorsavhandling. Stockholm: Karolinska institutet.

- Waldenström, K. & Härenstam, A. (2008) *How are good and bad jobs created? Case studies of employee, managerial and organizational factors and processes*. Växjö: Växjö universitet, Institutionen för samhällsvetenskap.
- Weber, M. (1983) *Ekonomi och samhälle: förståendesociologins grunder. Del 1*. Lund: Argos.
- Weick, K.E. (1979) *The social psychology of organizing*. Andra upplagan. New York: McGraw-Hill.
- West, C. & Zimmerman, D. (1987) Doing Gender. *Gender & Society*, 1(2): 125-151.
- Westerberg, H. (2001) Könsmärkningsprocessen. I L. Gonäs, G. Lindgren, & C. Bildt (red.), *Könssegregering i arbetslivet*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Westerberg-Wohlgemuth, H. (1996) *Kvinnor och män märks: Könsmärkning av arbete – en dold lärandeprocess*. Doktorsavhandling. Solna: Arbetslivsinstitutet.
- Westerberg Ivarsson, A. (2004) *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Doktorsavhandling. Stockholm: EFI, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Westerberg, K & Armelius, K. (2000) Municipal middle managers: psychosocial work environment in a gender-based division of labour. *Scandinavian Journal of Management*, 16: 189-208.
- Westerberg, L. (1997) Dubbla rationaliteter – en diskussion kring två studier om barnstugor med resultatansvar. I E. Sundin (red.), *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Westerberg, L. (1992) *Föreställningar på arenan. Ett utvecklingsarbete kring eget budgetansvar på barnstugor*. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Wide, J. & Gustafsson, G. (2001) *Lokal demokrati i förändring. Medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Wikander, U. (2006) *Kvinnoarbete i Europa 1789-1950. Genus makt och arbetsdelning*. Stockholm: Atlas.
- Wikander, U. (1992) Delat arbete, delad makt – Om kvinnors underordning i och genom arbetet. I G. Åström & Y. Hirdman (red.), *Kontrakt i kris. Om kvinnors plats i välfärdsstaten*. Stockholm: Carlsson.
- Worts, D., Fox, B. & McDonough, P. (2007) 'Doing Something Meaningful': Gender and Public Service during Municipal Government Restructuring. *Gender, Work and Organization*, 14(2): 162 – 184.
- Yin, R.K. (1989) *Case Study Research. Design and Methods*. Reviderad upplaga. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Ylander, J. (2008) *Constructive management – Synchronizing relations in change*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet, Handelshögskolan, Företagsekonomiska institutionen.
- Yoder, J.D. (1991) Rethinking Tokenism: Looking Beyond Numbers. *Gender & Society*, 5(2): 178-192.
- Åberg, A. (2007) *Tjänstemötet. Interaktionens kommersiella, byråkratiska och sociala logik*. Doktorsavhandling. Karlstad: Karlstads universitet, Fakulteten för ekonom, kommunikation och IT, Arbetsvetenskap.
- Åström, G. (1992) En naturlig ordning. Om organisation efter kön. I G. Åström & Y. Hirdman (red.), *Kontrakt i kris: Om kvinnornas plats i välfärdsstaten*. Stockholm: Carlsson.
- Östberg, K. (2004) Först så går det upp... Svensk kvinnorörelse i ett longitudinellt perspektiv. I Y. Svanström och K. Östberg (red.), *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*. Stockholm: Atlas.

Östberg, K. (1996) *Kommunerna och den svenska modellen. Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*. Stockholm/Stephag: Symposion.

Bilaga 1

Intervjuguide enhetschefer

Inledande frågor

Kön, födelseår, nuvarande befattning, anställningsform, sysselsättningsgrad, formell utbildning, personalens formella utbildning. Har du ofta utvidgad arbetstid? Har du aktivt valt detta yrke? Kan du översiktligt beskriva din sysselsättning du har haft från år 1990 till 2004? Allmänt om organisation:

Kan du kort beskriva ditt nuvarande arbete? Hur många anställda ansvarar du för? Kan du kort beskriva var du finns i organisationen, din organisatoriska placering? Kan du kort beskriva var du, dina anställda samt dina chefer geografiskt är placerade? I vilka former träffar du dina anställda? Hur ofta träffar du dem? På vems initiativ träffas ni? I vilka former träffar du dina chefer/politiker? Hur ofta träffar du dem? På vems initiativ träffas ni? Är något inom ditt ansvarsområde utlagt på entreprenad?

Critical incidentmomentet

Försök erinra dig en period som varit viktig - då du varit påtagligt mer nöjd än normalt ELLER då du mått dåligt - under perioden från mitten av 1990-talet fram till idag.

Följdfrågor

Avgränsa perioden:

.. När började perioden (När började du må så där...)?

.. När slutade perioden (När slutade du må så där...)?

Fånga in händelseförloppet:

- När du mådde så där: Kan du beskriva vad som hände och omständigheterna?

- Vad var det mer konkret som gjorde att du kände det så?

(Ställ flexibla följdfrågor tills de väsentliga omständigheterna/händelseförloppen ringats in.)

- Händet något annat, som inverkade på den där känslan eller upplevelsen du hade av den där perioden?

- Kan du minnas ytterligare något, som var viktigt i samband med den där perioden?

(Upprepa frågan tills du känner att ip fått fram det avgörande, som förklarar varför Ip mådde bra/dåligt under den där perioden)

- Du nämnde några olika faktorer i samband med den här perioden: Var någon av dessa faktorer speciellt viktig eller avgörande för hur Du mådde under den där perioden?

- Vilka personer/funktioner bidrog till att situationen uppstod? Vad gjorde de?

- Varför uppstod situationen?

Om positiv:

- Hur tycker du att du bidrog till denna positiva period?

- Vad medförde att perioden avslutades?

Om negativ:

- Vad gjorde du själv åt situationen? Vad kunde du ha gjort?

- Hur löstes situationen? Vilka personer/funktioner medverkade till att situationen löstes?

- Utifrån ditt perspektiv; kunde detta hanterats på ett annat sätt?

Få fram de personliga och värdemässiga innebörderna av det inträffade:

.. Hur upplevde du det där som hände?

.. Vad stod den där känslan för?

.. Tycker du att det som hände och utspelade sig stämmer överens med principer och värden som den här organisationen står för?

.. Tycker du att det som hände och utspelade sig stämmer överens med principer och värden som du står för?

.. Vilken innebörd hade det som hände under den där perioden för dig?

.. Påverkade detta dig i ditt sätt att vara på jobbet? Ändrade du ditt förhållningssätt i olika situationer – jämfört med hur du fungerat tidigare?

.. Ledde det som inträffade till att din egen syn på hur arbetet ska skötas förändrades?

.. Ledde det som inträffade till att din syn på Din egen roll i organisationen förändrades?

Avslutande frågor

Vilka formella stödresurser har du? Om du någon dag t ex känner dig trött, hängig och har huvudvärk, kan du då anpassa ditt arbete till hur du mår? Om ja, på vilket sätt har du möjlighet att anpassa ditt arbete de dagar du mår sämre? Kan det på grund av arbetet vara svårt för dig att stanna hemma om du blir sjuk en eller två dagar? Varför då? Planerar du att byta arbetsplats? Om ja, varför? Om nej, varför? Planerar du att byta yrke? Om ja, varför och till vad? Om ja, skulle du vilja byta yrke även om det skulle innebära sämre anställningsvillkor än dem du har för närvarande? Om nej, varför? Inom 3 år: är du kvar på det här jobbet? Var den här intervjun som du trodde den skulle vara? Vad tycker du, var det jobbigt? Hade du velat förmedla något annat? Är det något du ville prata om som vi inte tagit upp?

Bilaga 2

Intervjuguide politiker och förvaltningschefer

Inledande frågor

Hur länge har du innehaft nuvarande befattning? Tidigare sysselsättning? Utbildning? Hur styrs verksamheten, övergripande? Har styrningen av verksamheten förändras?

Frågor kring resultaten från enhetschefsmaterialet

Ta ett exempel från intervjumaterialet i steg 1, exempelvis organisatorisk förändring (be om dokument!): Vad föranledde förändringen - kommunal/statliga beslut? Varför genomfördes förändringen? Hur fick du kunskap om förändringen? Med vem diskuterade du förändringen? Vad diskuterade ni? Fanns det någon debatt/synpunkter kring förändringen? Var du eller någon annan kritisk till beslutet? Hur i sådana fall? Gjordes någon analys om hur förändringarna skulle kunna påverka verksamheten? Hur gjordes den analysen? Varför genomfördes förändringarna? Hur följde du upp förändringarna och dess inverkan på verksamheten? Vilka pratade du med? Hur tog du reda på problemen? Vilka möjligheter hade du att ta reda på problem i verksamheten? Vilka tillfällen träffar du enhetscheferna? Fanns det något som försvårade möjligheten att ta reda på problem? Hur bemötte du problemen? Vilka kopplades in i problemen? Vad diskuterades? Vad var du förhindrad att göra? Fanns det någon debatt/synpunkter kring hur problemen skulle åtgärdas? Finns det någon budget för att bemöta oplanerade händelser? Hur har i sådana fall denna budget tillkommit? Debatt/synpunkter kring en sådan budget?

Avslutande frågor

Förvaltningen, hur många anställda? Geografiskt placerade? Har det skett några stora förändringar av förvaltningens organisation/storlek? I vilka former träffar du dina anställda? Hur ofta träffar du dem? På vems initiativ träffas ni? Har det skett några stora förändringar kring de former du träffar dina anställda? I vilka former träffar du dina chefer/politiker? Hur ofta träffar du dem? På vems initiativ träffas ni? Har det skett några stora förändringar kring de former du träffar dina chefer/politiker? Vad är bra i din organisation? Berätta om de strukturella fördelarna. Vad fungerar inte i din organisation? Berätta om de strukturella bristerna. Är det något du vill prata om som vi inte har tagit upp?

Bilaga 3

Intervjuguide steg 2 - fackliga förtroendemän

Inledande frågor

Hur länge innehaft nuvarande befattning? Tidigare sysselsättning? Utbildning? Vilka verksamheter representerar fackförbundet?

Relationen mellan fackförbund och verksamheter

I vilka former träffar du representanter för verksamheterna? Vilka träffar du? Hur ofta träffar du dem? På vems initiativ träffas ni? Har det skett några stora förändringar kring de former du träffar personer i verksamheterna? Vilka kontakter fackförbundet om hjälp? Vilka frågor brukar det handla om? Är det lika i alla verksamheter? Finns det skillnader över tid? Vilka organisationsförändringar är fackförbundet med på? Vilka är det som kontakter vid förändringar? Vad tas upp under förhandlingarna? Vilka frågor diskuteras? Finns det skillnader över tid?

Frågor kring situationer och perioder

Be intervjupersonen berätta om viktiga förändringar i de aktuella verksamheterna. Ta utifrån detta och utifrån intervjumaterialet i steg 1 illustrerande fall av organisatoriska förändringar (be om dokument!): Vad föranledde förändringen - kommunal/statliga beslut? Varför genomfördes förändringen? Hur fick du kunskap om förändringen? Med vem diskuterade du förändringen? Vad diskuterade ni? Fanns det någon debatt/synpunkter kring förändringen? Var du eller någon annan kritisk till beslutet? Gjordes någon analys om hur förändringarna skulle kunna påverka verksamheten? Hur gjordes analysen? Varför genomfördes förändringarna? Följer fackförbundet upp förändringarna och dess inverkan på verksamheten? Kontakter någon dig? Vilka pratade du med? Hur tar ni reda på problemen? Vilka möjligheter hade du att ta reda på problem i verksamheten? Vilka tillfällen träffar du enhetscheferna, förvaltningscheferna och politikerna? Fanns det något som försvårade möjligheten att ta reda på problem? Har detta förändras under åren? Hur bemötte du problemen? Vilka kopplades in i problemen? Vad diskuterades? Vad var du förhindrad att göra? Förändringar under åren? Fanns det någon debatt/synpunkter kring hur problemen skulle åtgärdas?

Avslutande frågor

Vad är bra med det fackliga arbetet och relationen till verksamheterna? Berätta om de strukturella fördelarna. Vad fungerar inte? Berätta om de strukturella bristerna. Är det något du vill prata om som vi inte har tagit upp?

1. Stockholm Studies in Sociology. N.S.
Published by Stockholm University
Editor: Göran Ahrne

1. KARIN HELMERSSON BERGMARK Anonyma Alkoholister i Sverige (Alcoholics Anonymous in Sweden). Stockholm 1995, 195 sidor.
2. APOSTOLIS PAPAKOSTAS Arbetarklassen i organisationernas värld: en jämförande studie av fackföreningarnas sociala och historiska förutsättningar i Sverige och Grekland (The Working Class in the World of Organizations). Stockholm 1995, 239 sidor.
3. HÅKAN LEIFMAN Perspectives on Alcohol Prevention. Stockholm 1996, 174 pages.
4. HASSAN HOSSEINI-KALADJAHİ Iranians in Sweden: Economic Cultural and Social Integration. Stockholm 1997, 201 pages.
5. ILKKA HENRIK MÄKINEN On Suicide in European Countries. Some Theoretical, Legal and Historical Views on Suicide Mortality and Its Concomitants. Stockholm 1997, 218 pages.
6. ANDERS KASSMAN Polisen och narkotika problemet: från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket (The Police and the Drug Problem). Stockholm 1998, 212 sidor.
7. ÖRJAN HEMSTRÖM Male Susceptibility and Female Emancipation: Studies on the Gender Difference in Mortality. Stockholm 1998, 177 pages.
8. LARS-ERIK OLSSON Från idé till handling. En sociologisk studie av frivilliga organisationers uppkomst och fallstudier av: Noaks Ark, 5112-rörelsen, Farsor och Morsor på Stan (From Idea to Action. A Sociological Study of the Emergence of Voluntary Organizations). Stockholm 1999, 185 sidor.
9. KRISTINA ABIALA Säljande samspel. En sociologisk studie av privat servicearbete (Selling Interaction. A Sociological Study of Private Service-work). Stockholm 2000, 197 sidor.
10. PER CARLSON An Unhealthy Decade. A Sociological Study of the State of Public Health in Russia 1990–1999. Stockholm 2000, 162 pages.
11. LOTTA CONVIAVITIS GELLERSTEDT Till studiet av relationer mellan familj, ekonomi och stat. Grekland och Sverige (A Study of Relations Between Family, Economy, and State. Greece and Sweden). Stockholm 2000, 166 sidor.

12. EVA CHRISTENSON Herraväldets processer. En studie av förslitningsskadesituation och könade processer i tre olika slags arbetsorganisationer (Patriarchal Processes. A Study of Women's Musculoskeletal Pain Situation and Gendered Processes in Three Different Types of Work Organizations). Stockholm 2000, 174 sidor.
13. JENNY-ANN BRODIN Religion till salu? En sociologisk studie av New Age i Sverige (Religion for Sale? A Sociological Study of the Swedish New Age Movement). Stockholm 2001, 142 sidor.
14. ADRIENNE SÖRBOM Vart tar politiken vägen? Individualisering, reflexivitet och görbarhet i det politiska engagemanget (Where is Politics going? On individualization, Reflexivity and Makeability in Political Commitments). Stockholm 2002, 255 sidor.
15. MIEKO TAKAHASHI Gender Dimensions in Family Life. A Comparative Study of Structural Constraints and Power in Sweden and Japan. Stockholm 2003, 175 pages.
16. ABBAS EMAMI Att organisera oenighet. En sociologisk studie av Iranska Riksförbundet och dess medlemsorganisationer (To organize Disunity. A Sociological Study of the Confederation of Iranian Associations and its Member Organizations). Stockholm 2003, 210 sidor.
17. MEHRDAD DARVISHPOUR Invandrarkvinnor som bryter mönstret. Hur makt-förskjutningen inom iranska familjer i Sverige påverkar relationen (Immigrant Women who Break Established Patterns. How changing Power Relations within Iranian Families in Sweden influence Relationships). Stockholm 2003, 216 sidor.
18. CARL LE GRAND AND TOSHIKO TSUKAGUCHI-LE GRAND (eds.) Women in Japan and Sweden: Work and Family in Two Welfare Regimes. Stockholm 2003, 239 pages.
19. ROBERT SVENSSON Social Control and Socialisation: The Role of Morality as a Social Mechanism in Adolescent Deviant Behaviour. Stockholm 2004, 124 pages.
20. SANJA MAGDALENIĆ Gendering the Sociology Profession: Sweden, Britain and the US. Stockholm 2004, 200 pages.
21. SÉBASTIEN CHARTRAND Work In Voluntary Welfare Organizations: A Sociological Study of Voluntary Welfare Organizations in Sweden. Stockholm 2004, 204 pages.
22. MARCUS CARSON From Common Market to Social Europe? Paradigm Shift and Institutional Change in EU Policy on Food, Asbestos and Chemicals, and Gender Equality. Stockholm 2004, 278 pages.

23. NAOMI MAURO, ANDERS BJÖRKLUND, CARL LE GRAND (eds.) Welfare Policy and Labour Markets: Transformation of the Japanese and Swedish Models for the 21st Century. Stockholm 2004, 275 pages.
24. ELISABET LINDBERG Vad kan medborgarna göra? Fyra fallstudier av samarbetsformer för frivilliga insatser i äldreomsorg och väghållning (What Can the Citizens Do? Four Case Studies of Voluntary Contribution in Public Elderly Care and Road Maintenance). Stockholm 2005, 374 sidor.
25. MIKAELA SUNDBERG Making Meteorology: Social Relations and Scientific Practice. Stockholm 2005, 259 pages.
26. ALEXANDRA BOGREN Female Licentiousness versus Male Escape? Essays on intoxicating substance use, sexuality and gender. Stockholm 2006, 169 pages.
27. OSMAN AYTAR Mångfaldens organisering: Om integration, organisationer och interetniska relationer i Sverige (Organizing Diversity: On Integration, Organizations and Inter-ethnic Relations in Sweden). Stockholm 2007, 253 sidor.
28. ERIK LJUNGAR Levebröd eller entreprenörskap? Om utlandsfödda personers företagande i Sverige (Survival or Entrepreneurship? Self-employment among Immigrants in Sweden). Stockholm 2007, 181 sidor.
29. AKVILĖ MOTIEJŪNAITĖ Female Employment, Gender Roles, and Attitudes: the Baltic Countries in a Broader Context. Stockholm 2008, 141 pages.
30. ZHANNA KRAVCHENKO Family (versus) Policy. Combining Work and Care in Russia and Sweden. Stockholm 2008, 184 pages.
31. LISA WALLANDER Measuring Professional Judgements: An Application of the Factorial Survey Approach to the Field of Social Work. Stockholm 2008, 253 pages.
32. MIKAEL KLINGVALL Adaptability or Efficiency: Towards a Theory of Institutional Development in Organizations. Stockholm 2008, 144 pages.
33. MONICA K. NORDVIK Contagious Interactions. Essays on social and epidemiological networks. Stockholm 2008, 190 pages.
34. ASA TORDELSSON Trading out? A study of farming women's and men's access to resources in rural Ethiopia. Stockholm 2008, 303 pages.
35. DANA SOFI Interetnisk konflikt eller samförstånd. En studie om etnopolitik i Kurdistan/Irak. Stockholm 2009, 286 pages.

36. TINA FORSBERG KANKKUNEN Två kommunala rum: Ledningsarbete i genusmärkta tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter. (Two municipal spaces: Managerial work in genderized municipal technical services versus social care and education services). Stockholm 2009, 161 pages.

Subscriptions to the series and orders for single volumes should be addressed to any international bookseller or directly to the publishers:

eddy.se ab
P.O Box 1310, SE-621 24 Visby, Sweden
Phone: +46 498 253900
Fax: +46 498 249789
E-mail: order@bokorder.se
2. <http://acta.bokorder.se>

ACTA UNIVERSITATIS STOCKHOLMIENSIS

Corpus Troporum
Romanica Stockholmiensia
Stockholm Cinema Studies
Stockholm Economic Studies. Pamphlet Series
Stockholm Oriental Studies
Stockholm Slavic Studies
Stockholm Studies in Baltic Languages
Stockholm Studies in Classical Archaeology
Stockholm Studies in Comparative Religion
Stockholm Studies in Economic History
Stockholm Studies in Educational Psychology
Stockholm Studies in English
Stockholm Studies in Ethnology
Stockholm Studies in History
Stockholm Studies in History of Art
Stockholm Studies in History of Ideas
Stockholm Studies in History of Literature
Stockholm Studies in Human Geography
Stockholm Studies in Linguistics
Stockholm Studies in Modern Philology. N.S.
Stockholm Studies in Musicology
Stockholm Studies in Philosophy
Stockholm Studies in Psychology
Stockholm Studies in Russian Literature
Stockholm Studies in Scandinavian Philology. N.S.
Stockholm Studies in Sociology. N.S.
Stockholm Studies in Statistics
Stockholm Theatre Studies
Stockholmer Germanistische Forschungen
Studia Baltica Stockholmiensia
Studia Fennica Stockholmiensia
Studia Graeca Stockholmiensia. Series Graeca
Studia Graeca Stockholmiensia. Series Neohellenica
Studia Juridica Stockholmiensia
Studia Latina Stockholmiensia
Studies in North-European Archaeology