



LUND UNIVERSITY

Ledningsfunktion i omvandling

Om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen

Wolmesjö, Maria

2005

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Wolmesjö, M. (2005). *Ledningsfunktion i omvandling: Om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen*. [Doktorsavhandling (monografi), Socialhögskolan]. Lund University, School of Social Work/Intellecta DocuSys, Göteborg.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Ledningsfunktion i omvandling

Om förändringar av yrkesrollen för första
linjens chefer inom den kommunala äldre-
och handikappomsorgen

Maria Wolmesjö

© Maria Wolmesjö
Omslag: Eva Broms
Omslagsbild: Majsan Sundell
Tryck: Intellecta DocuSys, Göteborg 2005
Utgiven av: Lunds Universitet, Socialhögskolan.
Box 23, 221 00 Lund
Tfn: 046-222 00 00 (vxl)
Fax: 046-222 94 12
www.soch.lu.se

ISSN 1650-3872
ISBN 91-89604-28-8

Förord

Det är vår i luften, jag gasar på och känner fartvinden. En härlig känsla av frihet och spänning i en skön kombination infinner sig. Den forskningsresa som avhandlingsskrivandet inneburit närmar sig sitt mål.

I inledningen av min forskarutbildning fick jag vid ett tillfälle frågan: Vad gör du helst när du inte forskar? Med nytaget mc-körkort blev svaret självklart: Då kör jag motorcykel! Därför ligger det nära till hands att dra parallellen till mc-åkning när jag nu försöker summera min forskningsresa. Du som får min avhandling i din hand är välkommen att följa med på härliga raksträckor där jag har kunnat hålla hög fart, och på slingriga vägar då jag har valt att dämpa farten för att hinna upptäcka en del av allt som finns vid sidan av vägen. Då jag stått inför vägval har jag inte alltid valt den genaste vägen. Ibland har jag istället valt okända vägar, något som berikat både min forskning och mitt liv. Som nybliven ”biker” upptäckte jag att mitt nya färdmedel gav mig ett nytt perspektiv även på en känd omgivning. På motsvarande sätt fick jag ett nytt synsätt när jag återvände till äldre- och handikappomsorgen som forskare. Naturligtvis har jag i arbetet dessutom burit med mig mina tidigare erfarenheter från tiden som chef i äldre- och handikappomsorgen och från tiden som lärare i socialt arbete. Idén till denna avhandling utgår från dessa erfarenheter.

Det är många som hjälpt mig på vägen, en del på ett mycket handfast sätt, andra mer indirekt. Jag riktar ett tack till er alla. Först och främst ett varmt tack till chefer och politiker som generöst har delat med sig av sina erfarenheter. Utan er hade avhandlingen inte blivit till. Stort tack till min huvudhandledare docent Jan Petersson, som har visat stort intresse och bidragit till arbetet på ett mycket engagerat sätt genom konstruktiva kommentarer, stöd och uppmuntran. Tack även till professor Eric Olsson, som i egenskap av biträdande handledare bidragit med värdefulla och konstruktiva synpunkter. Tack också till forskare och forskarstuderande vid Socialhögskolan i Lund för givande seminariediskussioner. Särskilt vill jag nämna professor Rosmari Eliasson-Lappalainen, som inledningsvis var min handledare, och professor Sune Sunesson. Tack också till Staffan Blomberg för material om de kommuner jag valde att studera, Birgitta Borafia för administrativ hjälp och Lars Harrysson för redaktionell hjälp i slutfasen.

Ett stort tack till Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete (IVOSA), Växjö universitet, och Birgitta Bergsten, som i egenskap av pre-

fekt gjorde det möjligt för mig att gå forskarutbildningen. Tack också till arbetskamrater, studenter och doktorander vid IVOSA för att ni bidragit till en trivsamt arbetsmiljö. Speciellt tack till mina korridorsskollegor för trevlig samvaro även utanför arbetet. Särskilt vill jag nämna Barbro Blomberg - vi delar erfarenheten att försöka balansera forskarutbildningen med undervisning och institutionstjänstgöring - tack för ditt resällskap. Tack också till David Brunt som granskat min engelska summary och Mikael Andersson för datasupport.

Övriga personer som bidragit med betydelsefulla kommentarer är Gun-Britt Trydegård i samband med en forskarutbildningskurs, Rolf Granér som opponer vid mellanseminarium samt Lars Zanderin som opponer vid mitt slutseminarium, tack alla. Svenska Kommunförbundet och Verket för innovationsutveckling (Vinnova) har genom finansiering av projektet gjort det möjligt för mig att genomföra forskarutbildningen på kortare tid än planerat. Tack till Lars Roswall, Thomas Tydén, Lena Lindgren och deltagare i forskningsprogrammet Ledarskap i kommuner, vilka följt mitt projekt och kommit med goda synpunkter. Ett hjärtligt tack till Majsan Sundell för illustrationen och till Eva Broms för hjälp med layout av omslaget. Stort tack också till Charlotte Hommerberg för värdefull hjälp med språkgranskning av manus. Medlemmar i Crazy Kings MC, Wernamo och mina andra privata vänner har gett mig en hälsosam balans till den akademiska världen, tack alla.

Avslutningsvis ett tack av hela mitt hjärta till mina nära och kära, mamma Monica, Thorsten, pappa Sten, Maivie, Susanne, Sofia med familj, morfar Wide och bortgångna mormor Lilly, i kärt minne bevarad. Tack Janne för din humor och värme och för att du visade mig konsten att köra motorcykel. Daniel och Petrus, tack för att ni finns och för att ni balanserat vardagen med livets väsentligheter och kärlek. Avhandlingen tillägnar jag er!

April 2005

Maria Wolmesjö

Innehåll

I. INTRODUKTION.....	9
STUDIENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	13
NÅGRA CENTRALA BEGREPP	16
TEORETISK RAM	17
AVHANDLINGENS DISPOSITION	19
II. LEDARSKAP I FÖRÄNDRING.....	21
GENERELLA ASPEKTER PÅ LEDARSKAP	21
LEDARSKAP I OFFENTLIG SEKTOR	28
LEDARSKAP I ÄLDRE- OCH HANDIKAPPOMSORG	30
UTBILDNING – LEDARSKAP – PROFESSION	42
ATT Fylla EN KUNSKAPSLUCKA	46
III. METOD, MATERIAL OCH GENOMFÖRANDE.....	49
FALLSTUDIE SOM FORSKNINGSSTRATEGI	49
METODOLOGISKA ÖVERVÄGANDEN OCH VAL AV ANSATS	55
KVALIFICERAD INNEHÅLLSANALYS	57
MATERIALINSAMLING	65
ENKÄTSTUDIEN	67
INTERVJUSTUDIEN	70
KOMMUNALA STYRDOKUMENT	75
STUDIENS HÅLLBARHET OCH KUNSKAPSBIDRAG	77
IV. KOMMUNER I OMVANDLING.....	83
FALLSTUDIE I - GENOMFÖRANDE AV BISTÅNDSHANDLÄGGARMODELLEN	83
"GÄVLEPROFILEN"	88
FALLSTUDIE II - FLEXIBLARE ARBETSORGANISATION	96
"SUNNEPROFILEN"	100
FALLSTUDIE III – DECENTRALISERING AV VERKSAMHETEN	107
"LUNDAPROFILEN"	112
FALLSTUDIEKOMMUNERNAS KARAKTÄRER	118

V. POLITIKERS OCH CHEFERS SYN PÅ CHEF- OCH LEDARSKAP	123
POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN	123
VEM ÄR LEDARE OCH VEM BÖR LEDAREN VARA?	130
HUR LEDER LEDARE OCH HUR BÖR LEDARE LEDA EN VERKSAMHET?	145
VAD GÖR LEDARE OCH HUR UPPLEVS ARBETSSITUATIONEN?	155
POLITIKERS OCH ARBETSLEDARES DISKURS OM CHEF- OCH LEDARSKAP	171
VI. ORGANISATIONSFORMER OCH LEDARSKAPSIDEAL	175
LEDNINGSFUNKTION I BISTÄNDSHANDLÄGGAR-MODELLEN	175
LEDNINGSFUNKTION I SJÄLVPLANERANDE OCH MEDSTYRANDE GRUPPER	186
LEDNINGSFUNKTION I EN DECENTRALISERAD VERKSAMHET	208
SAMMA LEDARIDEAL MEN SKILDA FUNKTIONER	214
VII. LEDNINGSFUNKTION I OMVANDLING	221
LEDARSKAP OCH DESS FUNKTIONER PÅ OLIKA NIVÅER	221
BRYTNINGEN MELLAN OLIKA PERSPEKTIV I LEDARSKAPET	235
DET "EVIGA" DILEMMAT	245
SUMMARY	255
REFERENSER	263
BILAGOR	
1. FORSKNINGSÖVERSIKT	
2. YRKESETISKA RIKTLINJER FÖR SOCIONOMER	
3. ENKÄTFRÅGOR - SAMMANSTÄLLNING	
4. INTERVJUGUIDE - POLITIKER	
5. INTERVJUGUIDE - TJÄNSTEMÄN	
6. TABELLER	

Inledande berättelse

Hon var tillbaka på sin expedition och satte sig ner vid sitt skrivbord. Det hade varit en lång dag och det började skymma ute. Dagen hade börjat som oftast med att hon läste av nyinkomna mail. Därefter hade hon i vanlig ordning ringt hemtjänstgrupperna. De brukade lösa det mesta själva numera sedan de infört så kallade självstyrande grupper men nu ville en av grupperna ha hjälp med att få ihop schemat inför nästa helg. De gav vård i livets slutskede till en yngre kvinna i hemmet och en del av medarbetarna kände sig osäkra inför att hantera syrgasbehandlingen kvinnan fick. Därför saknades det nu någon som kunde jobba till helgen. Hon hade pratat med distriktsköterskan som skulle gå igenom syrgasbehandlingen med vård- och omsorgspersonalen igen. Hon hade börjat planera en gemensam personalutbildning för all vård- och omsorgspersonal som ett led i den långsiktiga utvecklingsstrategin, men nya besparingskrav hade gjort att utbildningsinsatserna fått vänta.

Förmiddagen hade hon planerat att ägna åt administrativa uppgifter såsom fakturahantering, statistikunderlag och planering inför kommande personalmöte i veckan. Hon var i full gång med att förankra de mål som nämnden presenterat i den senaste kommunstrategin i sin verksamhet och planerade en "måldag" för de olika personalgrupperna. Då skulle de jobba aktivt med att diskutera vad målen innebar konkret i mötet med brukaren, eller kunden som förvaltningen förespråkade att de numera skulle använda som begrepp. Vi skulle behöva en dag bara för att reflektera över de olika begrepp vi använder, tänkte hon. Ett telefonsamtal från en medarbetare gjorde att hon planerade om sin förmiddag. Istället åkte hon ut till en av sina hemvårdsgrupper för att stötta medarbetaren som ringt i mötet med en brukare där kommunikationen dem emellan "skurit sig".

Hon hade ätit en snabb lunch med en kollega. På eftermiddagen hade de suttit i ledningsgruppsmöte med övriga chefer i förvaltningen. När hon nu var tillbaka på sin expedition, snurrade tankarna i hennes huvud efter dagens möte. Ännu en organisationsförändring hade aktualiserats. Det var knappt två år sedan de förändrade den tidigare hemtjänstassistentrollen och införde specialiserade biståndshandläggare respektive enhetschefer. Den gången tyckte hon att valet var lätt. Hon hade arbetat ett par år efter sin sociala omsorgsexamen och trivdes med personalansvaret och den möjlighet rollen som chef gav henne att vara med och påverka. När hennes närmaste chef hade tillfrågat henne om hon var intresserad och därefter

erbjudit henne en chefsposition i den nya organisationen tackade hon ja. Hon hade bytt geografiskt område, fått fler grupper och cirka 70 medarbetare, plus vikarier mot tidigare 30 anställda. Den nya befattningen hade inneburit att hon fick ansvar för ett projekt som gick ut på att vård- och omsorgspersonalen skulle arbeta med flexibla arbetsschema i så kallade självstyrande grupper. Organisationen hade knappast "satt sig" och nu var det alltså dags för nästa förändring.

På väg ut från mötet hade Aina, en äldre kollega gjort sällskap med henne och sagt: "*Är det klokt det här? Nu får det väl ändå vara nog. Hur tänker du göra?*" Hon kunde se oron i sin kollegas ögon. Den senaste förändringen hade inneburit att en del kollegor inte hittat sin plats i den nya organisationen med långtidssjukskrivningar som följd. Aina var en av dem och hon hade nyligen börjat arbeta igen. Uppdraget de fått efter dagens möte var att reflektera över det nya förslaget och komma med synpunkter senast måndag. Det hade blivit en häftig diskussion i ledningsgruppen. "*Vi hinner ju inte reflektera över den organisation vi är mitt uppe i, än mindre att tänka framåt*", hade hon sagt. Samtidigt hade hon framför sig sett högen av okonterade fakturor och statistikunderlaget som för länge sedan borde ha lämnats in till personalenheten. Pappershögen var resultatet av de prioriteringar av olika möten hon valt att göra under veckan istället. Den egna tiden för administrativt arbete och egen reflektion för verksamhetsutveckling var oftast det hon prioriterade i sista hand.

Nu satt hon på sin expedition igen och gick igenom nyinkomna meddelanden. Då ringer telefonen: "*Hej, jag ringer angående tjänsten ni har utannonserat som personlig assistent hos en yngre man med rörelsehinder*". Ett snabbt tankebyte och hon är fokuserad på en ny arbetsuppgift. Hon väljer att låta fakturor och statistikunderlag ligga kvar på skrivbordet då hon avslutar dagens arbete. Imorgon är en ny dag. Då är det möte i personalgruppen för information om och diskussion av föreslagna förändringar...

Denna berättelse, vars delar jag mött i min materialinsamling återger en arbetsvardag och dess arbetsvillkor som den kan se ut för arbetsledare i den kommunala äldre och handikappomsorgen. Det är om dessa arbetsledare och deras chef- och ledarskap som denna avhandling handlar.

I. Inledning

Introduktion

Förändringar i välfärdspolitiken är av betydelse inte bara för dem som använder sig av dess tjänster utan de innebär också nya förutsättningar för, och nya krav på, dem som leder verksamheterna och arbetar med välfärdstjänsterna. I denna avhandling exemplifieras de av arbetsledare i den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Marta Szebehely (2000:215) pekar på stora kunskapsluckor vad gäller systemförändringar som präglat äldreomsorgen liksom andra kommunala verksamheter under 1990-talet. Det är mindre känt vad dessa förändringar innebär och vilka eventuella konsekvenser de hittills haft och kan komma att få för brukare¹ och personal.

I min avhandling har jag valt att sätta arbetsledarna i fokus då nya problem för, och nya krav på, denna grupp omdefinierar deras relation till vård- och omsorgspersonal och brukare av dessa välfärdstjänster. Nya problem och dess lösningar beskrivs ofta förlagda till ledarskaps- och chefsområdet (Holmberg, 2003:8). Chefer och ledare i offentlig verksamhet har under de senaste åren tillskrivits en nästan magisk betydelse för verksamheten genom att de förväntas hitta lösningar på organisatoriska problem. I sin roll ansvarar de för och leder ofta förändrings- och utvecklingsarbete. Kraven på ett tydligare ledarskap får ofta symbolisera både den samlande och den utvecklande kraften i tider av stora förändringar (Holmberg, 2003:16). Chefsutveckling för ett förbättrat ledarskap och/eller ökade möjligheter för mindre lämpliga chefer att finna nya arbetsuppgifter bekräftar synen på chefens betydelse (Tullberg, 2003a:32). Inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen diskuteras t.ex. "bättre" måldokument, "tydliga" delegationsordningar, "rätt" kompetenser, "goda" arbetsvillkor och ökad rättssäkerhet. Samtliga frågor centreras i hög grad runt en ledarskapsproblematik.

¹ *Brukare* är idag ett vedertaget begrepp för dem som får insatser inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen men även *vårdtagare* och *kund* är vanligt förekommande. Klientbegreppet används främst inom individ- och familjeomsorgens verksamheter i socialtjänsten men även här tycks kundbegreppet bli allt mer vanligt förekommande. De olika begreppen diskuteras utförligare i kapitel sju.

Tre tendenser

Min avhandling relaterar till tre tendenser till förändring och utveckling inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen som är gemensamma för flera kommuner. Den första är utvecklingen mot en marknadsorientering (Trydegård, 2001). Under 1990-talet har flertalet av landets kommuner konfronterats med resursåstramningar i verksamheten. Ett sätt att hantera detta har varit att försöka öka effektiviteten, bland annat genom införandet av en så kallad beställar-/utförarorganisation (Bergmark, 1995). Kundbegreppet har blivit vedertaget inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen (Montin, 2002). I detta sammanhang studeras *biståndshandläggarmodellen* dvs. åtskiljande av biståndsbedömning och verksamhetsansvar i en handläggarrroll och en arbetsledarrroll.

Den andra tendensen som kan ses som ett uttryck för förändring i organisationen är att allt fler vård-, omsorgspersonal såväl som chefer på olika nivåer tycks uppleva en pressad arbetssituation och arbetsotillfredsställelse. I kombination med hög sjukfrånvaro kan detta antas bidra till att redan befintliga rekryteringssvårigheter av yngre och välutbildad personal och av chefer förvärras. Möjlighet till ett ökat inflytande över den egna arbetssituationen i självständiga arbetslag beskrivs ofta av praktikerfältet som ett led i att hantera denna pressade arbetssituation och arbetsotillfredsställelse. Detta är en bakgrund till valet att studera *införandet av flexibla arbetsorganisation* genom så kallade självstyrande grupper och årsarbetstid. Begreppet flexibla arbetsorganisation har konstruerats som ett samlingsbegrepp på olika förändringar som vill lyfta fram personalens inflytande och därmed ge möjlighet till en större flexibilitet i organiseringen av arbetet inom en verksamhet.

Den tredje tendensen till förändringar i organisationen kan knytas an till krav på ökad brukarmedverkan/inflytande vilket av Socialstyrelsen framhålls som viktigt och eftersträvanvärt (Socialstyrelsen, 2003b). Viktiga komponenter är här talet om närhet och tillgänglighet. Socialstyrelsen pekar också på att brukarmedverkan/inflytande måste vägas mot den representativa demokratin och samtliga medborgares anspråk på att få delta i utformningen av den offentliga sektorn. *Decentralisering av socialtjänsten inom kommuner*, dvs. delegering av beslut och utlokalisering av administrativa enheter är en vald förändring som relaterar till den tredje tendensen.

Den första och andra tendensen kan hänföras till dilemmat mellan externa krav på effektivitet och interna krav på en fungerande arbetsorga-

Inledning

nisation och en god kommunikation mellan ledning och medarbetare. Dessa två tendenser kan betraktas som uppvisande av internt riktad handlingskraft. Den tredje tendensen kan i ökad utsträckning ses som en legitimitetsskapande åtgärd riktad mot omgivningen och medborgarna dvs. ett uttryck för externt riktad handlingskraft. I praktiken förekommer dessa tre tendenser parallellt i den kommunala verksamheten men de tycks få olika tyngd i den kommunala diskursen (i skilda kommuner och vid olika tidpunkter). Det är alltså oftast inte *en* omvandling i sig som kan beskriva ett omformulerat chefskap utan ett flertal sammantagna omvandlingar. De beskrivs samtliga som ett uttryck för en förändringsiver inom äldre- och handikappomsorgen och bör förstås utifrån nya politiska, professionella och byråkratiska åtaganden och inriktningar. Den gemensamma nämnaren är att de tycks vara svar på ändrade relationer mellan politiker, förvaltningsledning, vård- och omsorgspersonal och brukare. Det har också visat sig att ledarskapsfrågor är centrala inom offentlig verksamhet, dels genom en ökad efterfrågan och satsning på ledarskapsutbildningar, dels genom att resurser avsätts för chefsrekrytering och dessutom genom att allt fler nya boktitlar innehåller orden *ledare* och *ledarskap* (Tullberg, 2003a:37-38). En annan gemensam nämnare är därför att dessa förändringar kan identifieras som, och definieras i, termer av ett *nytt* offentligt ledarskap.

Utifrån ovanstående problematisering kommer jag för det första att studera hur olika aktörer såsom politiker och arbetsledare ser på eventuella förändringar av ledarskapets form och innehåll i de studerade organisationsförändringarna. I början av min studie använde jag begreppet *reform* alternativt *reformer* i betydelsen omdaning, förbättring men det missförstods lätt av praktiker som relaterade till ÅDEL-, handikapp- och psykiatrireformen. Jag har därför i avhandlingen främst valt att använda mig av begreppen *organisationsförändring* alternativt *förändring*. Med organisationsförändringar avses här en ständigt pågående process. Förändringsbegreppet ges ibland, av arbetsledare inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen, ett negativt värde och ersätts ofta av arbetsledarna själva med förbättring och förnyelse - begrepp som istället ges ett positivt värde. I min avhandling använder jag ibland begreppet reformeringar för att få variation i språket.

För det andra kommer jag att sätta politiker och arbetsledares syn på chef- och ledarskap i relation till samspelet mellan politiska beslut och verkställighet i fokus. Jag fokuserar på vad de olika förändringarna innebär för arbetsledare i kommunal vård och social omsorg om äldre och personer

med funktionshinder dvs. hur förändringar i välfärdsinstitutioner som *kommunal äldre- och handikappomsorg* inverkar på vardagens arbetsvillkor för första linjens chefer. Med *första linjens chefer*² avses här arbetsledare med direkt verksamhetsansvar för olika biståndsinsatser,³ personalansvar för vård- och omsorgspersonal⁴ och budgetansvar för dessa områden. Dessutom ingår ibland även ansvar för myndighetsutövning genom biståndsbedömning av insatser enligt ovan.

Efter en introduktion till området och en kort redogörelse för vad denna avhandling kommer att handla om följer nu en närmare presentation av syfte, frågeställningar, centrala begrepp och val av teoretisk referensram. Avslutningsvis i detta kapitel beskrivs avhandlingens fortsatta disposition.

² Benämningen "första linjens chef" har sitt ursprung i Max Webers byråkratiska principer och kan härledas till den s.k. linjeorganisationen och till linjestabsorganisationen som utvecklas från Henry Fayols administrativa principer (Abrahamsson & Andersen, 2000).

³ Vård-, omsorgs- och serviceinsatser beviljade enligt Socialtjänstlagen, SoL (SFS 2001:453 4-5 kap.) och Lagen om särskilt stöd för vissa funktionshindrade, LSS (SFS 1993:387 9 §) t.ex. i form av särskilt boende, stöd och hjälp i hemmet, service, omvårdnad, trygghetslarm, matdistribution, ledsagarservice och personlig assistans.

⁴ Ansvar för direkt arbetsledning och personaladministration för t.ex. sjuksköterskor, vårdbiträden, undersköterskor men även för administrativ personal och teknisk/servicepersonal.

Studiens syfte och frågeställningar

Syfte

Avhandlingens *syfte* är att belysa hur politiker och chefer ser på och upplever chef- och ledarskap inom kommunal äldre- och handikappomsorg. Fokus är på hur kraven på,⁵ och arbetsinnehållet för, första linjens chefer formuleras i tre organisationsformer.

Avhandlingens centrala frågeställningar kretsar kring tre teman. Ett *första tema* handlar om att relatera förändringar i ledarskapsideal och ledningsfunktion till de tre specifika organisationsförändringarna. Min avsikt är att komma förbi en allmän problematisering av ledarskap i förändring genom att anknyta till faktiska organisationsförändringar och föra ett resonemang runt dessa. Detta tema är det mest centrala i avhandlingen och tjänar som en introduktion till och en förståelseram för de två teman som följer. Därefter djupstuderas organisationsförändringarnas effekter på ledningsfunktionen ur ett ledningsperspektiv på olika nivåer. De tre specifika organisationsförändringarna problematiseras också på ett mer konkret plan. Förändringarna bildar utgångspunkt för frågor om chef- och ledarskap inom äldre- och handikappomsorg som en "profession" i omvandling.⁶

Det *andra temat* utgörs av att offentligt ledarskap ofta beskrivs både som problemet och lösningen (Holmberg, 2003:8). Det finns mycket som talar för att ledarskap inom äldre- och handikappomsorgen skiljer sig från ledarskap inom det privata näringslivet. Tre tydliga skillnader mellan privat och offentligt ledarskap brukar lyftas fram (Hagström, 1990, 1998; Tollgerdt-Andersson, 1995). Den första kännetecknas av den demokratiska processen och relationen mellan politiker och tjänstemän, dvs. det grundläggande förhållandet att verksamheten är politiskt styrd. Den andra, offentlighetsprincipen, innebär att verksamheten är mer öppen för insyn och press från massmedia än privata företag. Den tredje skillnaden består i att samhällsansvaret påverkar personalpolitiken. Ett exempel på detta är regeringens beslut att satsa 450 miljoner på kompetensutveckling

⁵ Med krav avses här både eventuella formella krav och upplevda krav från medarbetare, överordnade chefer och politiker samt brukare och deras anhöriga eller från första linjens chefer själva.

⁶ Professionsbegreppet används här i betydelsen av "ett yrke" och diskuteras utförligare i kapitel två.

av vård och omsorgspersonal år 2005 och 300 miljoner de två följande åren (Regeringskansliet 2004). Ett annat exempel kan hämtas från Växjö kommuns omsorgsförvaltning där det vid rekrytering av vård- och omsorgspersonal ses som en merit att ha kunskap om andra kulturer och förutom svenska kunna ytterligare språk som talas eller förstås av personer som får insatser från omsorgsförvaltningen (Växjö kommun, Omsorgsnämnden, 2004). Trots dessa skillnader står företag från helt andra verksamheter och det personrelaterade ledarskapet ofta som förebilder för olika ledarideal inom offentlig sektor. Om chefskapet i det privata företaget ses som en idealbild finns det en risk för att ledarskap i offentliga organisationer vid en jämförelse framstår som bristande (Holmberg, 2003). Denna trend, som beskrivits av Ingalill Holmberg (2003), är anledningen till att jag i detta tema ställt frågor av mer generell art till ett antal politiker och tjänstemän i arbetsledande befattning. Dessa frågor är inte knutna till de specifika organisationsförändringar som annars bildar fond i avhandlingen. I detta andra tema jämförs politikernas och cheferns syn på och upplevelse av ledarskap inom organisationen. Här berörs de olika krav (från politiker, överordnade chefer, kollegor, medarbetare, brukare, anhöriga och arbetsledaren själv) som politiker respektive chefer upplever ställs på första linjens chefer i äldre- och handikappomsorg, dvs. *vem* ledaren är eller bör vara. Intentionen är sedan att utifrån denna ”kravspecifikation” lyfta fram politikernas och cheferns upplevelse av ledarskapets arbetsvillkor, dvs. *vad* ledare gör eller bör göra.

Till dessa frågor knyts ett *tredje tema* som utgörs av det faktum att det är en ojämn könsfördelning i rollen som första linjens chef inom kommunal äldre- och handikappomsorg då majoriteten chefer är kvinnor.⁷ Forskning om kvinnors respektive mäns ledarskap pekar på att kvinnor respektive män ser på, upplever och beskriver ledarskap på skilda sätt, t.ex. angående karriär och arbetslivsbanor (Berg, 2000:84ff) eller befattningens attraktionskraft och förväntningar att nå toppen och skilda ledarvärden (Drake & Solberg, 1996:94, 276ff). Spänningsförhållandet mellan kvinnor och mäns värderings- och tankemönster påstås vara fruktsamma för organisationer och företag (Drake & Solberg, 1996:8). Det är därför intressant att studera om kön har betydelse för hur chefsrollen och lednings-

⁷ Det är uppskattningsvis dock en större andel män i arbetsledande befattning än andel män bland övrig vård- och omsorgspersonal inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen (Svenska Kommunförbundet, 2003).

funktionen upplevs och beskrivs av kvinnor och män inom äldre- och handikappomsorgen och vilka effekter det i så fall får.

Preciserade frågeställningar

Med utgångspunkt från avhandlingens syfte och de tre teman som beskrivits ovan har jag formulerat följande preciserade frågeställningar:

- Hur motiverar politiker och chefer på olika nivåer innehållet i chef- och ledarskapet inom kommunal äldre- och handikappomsorg? Hur beskrivs det i olika styrdokument och hur ser diskursen ut?
- Ställs samma krav på chefer och deras ledarskap i skilda organisationsformer eller formuleras specifika krav? Vilken kompetens efterfrågas?
- Hur beskriver kvinnor respektive män chef- och ledarskapet? Har den ojämna könsfördelningen betydelse för diskursen?

Det bör understrykas att avhandlingen fokuserar på hur politiker och chefer ser på chef- och ledarskap i olika organisationsförändringar. Vissa kopplingar uppåt och nedåt i organisationen görs för att belysa eventuella konflikter och dilemman i ledningsfunktionen. Eftersom jag i denna avhandling valt att studera det formella chef- och ledarskapet får nivåerna uppåt/inåt, dvs. politiker och övre chefer, ett större utrymme än nivåerna nedåt/utåt, dvs. medarbetare och brukare.⁸ Medarbetare och brukares synpunkter ska för den skull inte anses mindre viktiga.⁹

⁸ Brukar- och vård/omsorgspersonalperspektivet har tidigare fokuserats av flera forskare (t.ex. Szebehely 1995, Franssén 1997, Nilsson-Motevasel 2000).

⁹ Inledningsvis hade jag ambitionen att även medarbetare och brukares syn på organisationsförändringar och ledarskap skulle belysas i fokusgrupper. Preliminära forskningsresultat har därför kontinuerligt, i samband med insamling av empiriskt material, konferenser och olika utbildningar kommunicerats med verksamhetsföreträdare från olika personalgrupper och skilda kommuner under arbetets gång. Efter övervägande gjordes dock en avgränsning mot dessa senare grupper.

Några centrala begrepp

Som framgått av min text använder jag mig både av begreppet *chef* och av begreppet *ledare*. Det finns en teoretisk skillnad som jag utvecklar i kapitel två och diskuterar vidare i kapitel sju. Kort kan sägas att *chefska* främst relaterar till en formell position och administrativa funktioner medan *ledarska* främst relaterar till ledningsfunktionen. En preliminär iakttagelse är att verksamheten betonar chefskapet vid rekrytering men talar om brist på ledarska då problem uppstår i verksamheten. *Professions*begreppet kan hjälpa till att belysa skillnaden men är i sig problematiskt. I allmänt språkbruk är det detsamma som ett yrke. I samhällsvetenskaplig terminologi är definitionen snävare och avser oftast ett yrke som bygger på en hög formell utbildning, ofta universitetsbaserad, vilket ger yrket status och auktoritet (NE.se 2004). I avhandlingen använder jag dessa två definitioner av begreppet parallellt, dvs. dels som ett deskriptivt begrepp i den allmänna betydelsen som anknyter till vardagligt tal, dels som ett teoretiskt begrepp som framförallt avser en expertgrundad position. Då hänvisning görs till sekundärlitteratur används den definition av begreppet som respektive författare åsyftar. Min avsikt är dock att tydliggöra vilken definition som avses. Begreppet utvecklas vidare i kapitel två.

Förbindelselänken mellan professionsbegreppets olika definitioner är *kompetens*begreppet. Kompetens används främst i betydelsen kunnighet, skicklighet för ett visst yrke eller en uppgift. En utgångspunkt för användandet av kompetensbegreppet är att chefska i äldre- och handikappomsorgen diskuteras både ur ett omsorgs- och ett ledarskapsperspektiv. Med bakgrund av dessa funderingar frågar jag mig om ett ledarska i äldre- och handikappomsorgen ska medföra att kompetensen förläggs till en betoning på verksamhetskunskap, dvs. ett omsorgsperspektiv, och därmed vad som kan betraktas som ett professionsspecifikt ledarska. Alternativt är frågan om ett ledarska i äldre- och handikappomsorgen ska medföra att betoningen läggs på ledarskapet, dvs. ett ledarskapsperspektiv, och därmed ledarska som profession.

I min avhandling har jag genomgående valt att tala om *äldre- och handikappomsorg* som ett verksamhetsområde. I en tredjedel av landets kommuner är handikappomsorgen en egen organisation men vanligare är en organisering av äldre- och handikappomsorgen i samma organisation (Socialstyrelsen, 2005). Med äldre- och handikappomsorg avser jag härmed hemtjänst- och hemvårdsinsatser i både särskilt och ordinärt boende för

personer i olika åldrar och med skilda behov. De insatser som ges inom ramen för de studerade verksamheterna kan vara beviljade både enligt Socialtjänstlagen, SoL, (SFS 2001:453) och Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (SFS 1993:387).

Teoretisk ram

Den teoretiska ramen för mitt avhandlingsarbete är för det första *teori om ledarskap* som beskriver ledare i offentlig verksamhet. Traditionell forskning om ledarskap fokuserar, enligt Maria Tullberg (2003a), ofta på ett personrelaterat ledarskap, dvs. den fokuserar på ledaren, och ledarskap ses i första hand som något som kommer till uttryck i ledarens beteende. Inom ledarskapsforskningen har diskussionen om ett *relations-* eller *uppgiftsorienterat* ledarskap lett till att en kombination av de båda anses behövas för ett *effektivt ledarskap*. Via ett *transformellt ledarskap* har diskussionen utvecklats mot ett *förändringsorienterat* eller *värdebaserat ledarskap* (Alvesson & Ydén, 2000; Simonsson, 2002). Forskare som anser att det finns ett behov av att studera ledarskap på andra sätt än det traditionella inom managementteorin menar att ett mera givande sätt att betrakta ledarskap är att se det som en relation mellan ledare och ledda (Fernler, 2003; Holmberg, 2003; Tullberg, 2003a). Det är till denna senare typ av forskning som jag ansluter mig. Jag menar att det i relationen mellan ledare och ledda finns ett maktförhållande som kan brukas och missbrukas och att leda förutsätter därför att någon låter sig ledas. Krav och förväntningar från de ledda ger därmed upphov till skilda relationer i olika situationer och innebär att det inte finns ett ”rätt” sätt att agera som ledare. Exempel här med inriktning mot äldre- och handikappomsorgen utgörs av Elvi Richards avhandling ”I första linjen” (1997) samt Gun-Britt Trydegårds ”Tradition, Change and Variation: Past and Present Trends in Public Old Age Care” (2000). Dessa avhandlingar kan anses relevanta eftersom de, liksom denna avhandling, belyser ledarskap i relation till olika organisationsförändringar inom äldre- och handikappomsorgens område.

En annan typ av ledarskapsforskning utgörs av (normativa) vetenskapliga studier och ett stort antal modeller över vad ett *bra*, eller åtminstone

modernt ledarskap är (ofta av handbokskaraktär).¹⁰ Denna teoribildning blir intressant för mig i relation till brytpunkten mellan det effektiva och det kommunikativa perspektivet. Dessa två perspektiv påverkar de krav som framförallt idag tycks riktas mot en chef – och inte minst då chefer i äldre- och handikappomsorgen – och utvecklas nedan. Ledarskapets kvalitet kan antas påverka verksamheten vilket också anknyter till den politiska dimensionens betydelse. Synen på chef- och ledarskap här tycks ha ett stort inflytande i den kommunala äldre- och handikappomsorgen.

En andra teorianknytning gör jag mot *teori om organisation och organisationsförändringar*.¹¹ Teorianknytningen kan ge vissa svar på organisationers beteende i relation till omvärlden (som den politiska) och hur organiseringen som mellanled spelar in i mötet mellan politik och förvaltning. Den första organisationsförändringen, biståndshandläggarmodellen, är hämtad ur en diskurs kring företagsekonomiskt tänkande, ofta beskrivet under begreppet New Public Management, NPM. Den andra förändringen, flexibel arbetsorganisation, kan relateras till teorier runt så kallade självstyrande grupper. Den tredje förändringen, decentraliserad organisation är tagen ur teorier om decentralisering och brukarmedverkan/inflytande. Exempel på studier som belyser organiseringens betydelse utanför äldre- och handikappomsorgens område är Charlotte Simonssons avhandling ”Den kommunikativa utmaningen” (2002) samt Ingrid Bybergs avhandling ”Kontroll eller handlingsfrihet” (2002). Simonsson (2002) har studerat ledarskap i modulteam eller så kallade tvärfunktionella grupper vid Volvo Personvagnar ur ett kommunikationsperspektiv. Utgångspunkten var att chefens kommunikationsroll i den moderna organisationen blir allt viktigare och betydligt svårare än i den traditionella, byråkratiska organisationen. Resultatet visar på att kommunikationen utgör en viktig del inte bara i ledarskapet utan också i medarbetarskapet. Byberg (2002) har studerat organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet och resultatet visar på behovet av en byråkratisering för att öka rättsäkerheten för klienterna. Dessa avhandlingar är relevanta för mitt arbete eftersom de

¹⁰ Jag har i avhandlingsarbetet främst studerat vetenskaplig litteratur och då jag refererar till litteratur av mer populistiskt slag har jag om möjligt försökt att gå tillbaka till primärkällan.

¹¹ Organisationsbegreppet används i avhandlingen i de två betydelser som förekommer inom organisationsteorin, dels i betydelsen av en planmässig samverkan mellan individer och grupper med gemensamma intressen, dels i betydelsen av förvaltningens uppläggning av verksamheten. Begreppet organisering anknyter till administration, dvs. de metoder och tekniker som ledningen använder för att styra verksamheten (NE.se, 2004).

belyser närliggande organisationsförändringar eller verksamhetsområden. De ger mig möjlighet att vidga mitt eget perspektiv genom att pröva teorierna på äldre- och handikappomsorgens område.

Utöver ledarskaps- och organisationsforskning tangerar avhandlingsområdet även frågor som studeras t.ex. i professions-, välfärds- och omsorgsforskning. Exempel från dessa forskningsområden med relevans för avhandlingen diskuteras vidare i nästa kapitel. Även här har avgränsningar gjorts men genom att kombinera olika forskningsperspektiv¹² ges förhoppningsvis en mer verklighetsnära bild av det komplexa ledarskapet i äldre- och handikappomsorgen. En övergripande beskrivning av omvandlingstendenser inom äldre- och handikappomsorgen samt av det aktuella forskningsläget inom ledarskapsområdet presenteras utförligare i kapitel två.

Avhandlingens disposition

Avhandlingen består av tre delar. Den första delen (kapitel ett, två och tre) innehåller en beskrivning av de teoretiska utgångspunkterna för avhandlingsarbetet. Den andra delen (kapitel fyra, fem och sex) presenterar det empiriska materialet och behandlar resultatet i en teoretiserande och analyserande diskussion. Den tredje delen (kapitel sju) diskuterar avslutningsvis ledarskap på olika nivåer, brytningen mellan effektivitets- och kommunikationsperspektiv samt aspekter på kompetenskrav.

I *kapitel ett* har jag gett en introduktion till avhandlingens innehåll, scenen där handlingen utspelas och en översiktlig bild av aktörerna på arenan. Kapitlet presenterade avhandlingens syfte, frågeställningar och centrala begrepp, samt avslutades med val av teoretiska utgångspunkter. I *kapitel två* görs en fördjupad redovisning av problemområdet och centrala begrepp definieras utförligare. Vidare ger jag först en bild av ledarskap i offentlig sektor och de olika skolbildningar som påverkat ledarskapets inriktning inom organisationsteorin. Därefter presenteras ledarskap i äldre- och handikappomsorg och utvecklingen av traditionell utbildning inom området. Avslutningsvis diskuteras aktuell forskning inom området. *Kapitel tre* omfattar en redovisning av studiens material, val av metod och genomförande.

¹² Vilket bl.a. görs inom forskningsprogrammet Äldreomsorgens vardag och villkor som leds av professor Rosmari Eliasson-Lappalainen, Socialhögskolan Lund och professor Marta Szebehely, Stockholms universitet (Szebehely & Eliasson-Lappalainen 2003:11).

I *kapitel fyra* återfinns en mer utförlig presentation av de kommuner i omvandling och de förändrings- och utvecklingstendenser som står i fokus för avhandlingen. Inledningsvis ges för respektive fallstudie en allmän beskrivning av organisationsmodellen och den teoribildning som ligger till grund för organisationsformen. Därefter följer en beskrivning av kontexten i de specifika fallstudiekommunerna, intentionen med och utvecklingen av organisationsformen med fokus på ledningsfunktionen. Här består det empiriska materialet främst av olika kommunala dokument och intervjumaterial som presenteras i en beskrivande och tolkande form. I *kapitel fem* och *sex* bearbetas och diskuteras materialet sedan i en problematiserande och analyserande form. I *kapitel fem* behandlas spänningen mellan politik och förvaltningsnivå och (de förändrade) kraven på ledningsfunktionen (i bred mening). Här fokuseras distinktionen mellan politiker och arbetsledares syn på ledarskap. Jag ger också en närmare presentation av aktörerna i avhandlingen, arbetsledare och politiker från de aktuella kommunerna. Det empiriska materialet är främst hämtat från enkätstudien men kompletteras även av material från intervjuer med politiker och arbetsledare. I anslutning till aktuella frågor diskuteras materialet i förekommande fall även ur ett genusperspektiv. Resultatet presenteras med fokus på hur kvinnor respektive män ser på, upplever och beskriver ledarskap i relation till de olika förändringarna. I *kapitel sex* behandlas ledarskap och ledningsfunktion i relation till de specifika organisationsförändringarna med exempel från de tre fallstudiekommunerna. Dessa förändringar kopplas till teorier om idealtyper av det goda ledarskapet och vidare till organisationsteoriska ansatser. Parallellt fördjupas den teoretiska referensramen med en koppling till ledarskaps- och organisationsteorier. I detta kapitel dominerar material från intervjustudien.

I det avslutande kapitlet, *kapitel sju*, för jag ett resonemang utifrån resultatet om politikernas och chefernas ledarskap. Dessutom dryftas ledarskap ur medarbetarens och brukarens perspektiv. Vidare diskuteras ledarskapets dilemma att balansera krav från olika håll ur ett effektivitets- och kommunikationsperspektiv samt aspekter på kompetens som grund för förändring och utveckling. Avhandlingen avslutas med en sammanfattande diskussion om trenders inflytande, vad som händer sen och en avslutande kommentar om chef- och ledarskap.

II. Ledarskap i förändring

Generella aspekter på ledarskap

Teorier om ledarskap

Leadership is one of the most observed and least understood phenomena on earth (James Mc Gregor Burns i Hagström, 1990:30)

Ledarskap kan definieras på en mängd olika sätt. Bo Hagström (1990) menar, med stöd av James Mc Gregor Burns (1978) att det finns över 130 definitioner av begreppet. I ledarskapsforskning, exempelvis, definieras det som en egenskap, ett beteende, en roll, en relation, en effekt eller en process (Kreps, 1990; Yeatts & Hyten 1998:19; Yukl, 1998; Nilsson 2003; Tullberg, 2003a). Forskning om ledarskap är omfattande och har en lång tradition inom statsvetenskap, företagsekonomi, sociologi, (social-) psykologi, socialantropologi och historia.¹ Kännetecknande för ledarskapsteorier är att de antingen förklarar uppkomsten av ledarskap eller försöker förklara ledarskapets natur och dess effekter (Hagström, 1990). Forskningen ger belägg för att ledarskap har betydelse för lönsamhet, produktion och medarbetarnas trivsel och engagemang (Tollgerdt-Andersson, 1993). Fokus har riktats främst mot den privata sektorn och offentlig sektor har därför hämtat många idéer från privata organisationer. Det omvända kunskapsutbytet är, vad jag kan se, mindre vanligt. En möjlig förklaring kan vara att offentligt ledarskap (*public leadership*), eller ledarskap i offentlig verksamhet är mindre beforskat enligt Ingalill Holmberg (2003). Då det utförs på offentliga arenor kan och bör det därför, enligt Holmberg (2003:20) granskas, diskuteras och ifrågasättas offentligt.²

¹ En litteratursökning i LIBRIS på *ledarskap* gav 4303 träffar. Motsvarande sökning på *management* ger 46 659 träffar, 18 träffar på *ledarskap äldreomsorg* och 8 träffar på *ledarskap handikappomsorg*, varav 7 även finns på listan för äldreomsorg (LIBRIS 2004).

² Forskning om offentligt ledarskap bedrivs i Sverige bl.a. vid Stockholm Center for Organisational Research, SCORE (Jacobsson, 1994; Ahrne, 1998) och vid Centre for Advanced Studies in Leadership, (CASL) vid Handelshögskolan i Stockholm (Holmberg & Henning, 2003).

Internationell forskning om ledarskap handlade i början av 1900-talet främst om teoretiska frågor och utveckling av olika ledarskapstypologier. Inledningsvis sattes fokus på individens egenskaper, *personlighetsteorier*, och delvis på situationella aspekter. Olika perspektiv på ledarskap, så kallade *”great-man”-teorier*, utvecklades parallellt med Scientific management-rörelsen (Hagström, 1990). I vilken utsträckning en ledare kan sätta en personlig prägel på sitt ledarskap utifrån egenskaper och personlighetsdrag är idag omtvistat. I ett nästa steg studerades främst situationella och strukturella faktorer, *situationella ledarskapsteorier*. Ett situationsanpassat ledarskap innebär att vissa personliga egenskaper, beteendemönster och personlighetsdrag kan vara värdefulla i en situation men mindre värdefulla i en annan. Samma ledare kan därför agera på olika sätt i skilda grupper eller situationer (Yukl, 1998). Vidare utvecklades omgivningsteorier (*contingency theory*) och psykoanalytiska teorier. Ledarskapet och dess funktion relaterades till förvaltningsstrukturen. Enligt dessa teorier finns ett handlingsutrymme att erövra och ledare får i sin roll en strukturell maktposition som ger utrymme för manövrerande i termer av att ha, att få och att ta sig makt.

Vid mitten av 1900-talet gjorde humanistiska teorier sitt inträde i ledarskapsforskningen.³ Perioden efter kännetecknades av samverkans- och förändringsteorier, forskning om auktoritärt respektive demokratiskt ledarskap, uppgiftsorienterat respektive personorienterat ledarskap, konsideration och strukturering.⁴ Ledarskapsforskning dominerades av socialpsykologiska studier med fokus på arbetsklimat och grupper. I synen på ett ”bra” ledarskap framträdde ett ledarskap som var kopplat till demokratiska processer i grupper och organisationer. Delaktighet och medinflytande var viktigt (Olsson, 2003:26). Under senare delen av 1900-talet karakteriserar-

³ Detta resulterade bl.a. i Douglas Mc Gregors X och Y-teori (1966) där X-teorin representeras av synen på människan som någon som finner arbete motbjudande och kräver styrning och kontroll medan Y-teorin beskriver människan i grunden aktiv, motiverad och kreativ. Vidare resulterade de humanistiska teoriernas inträde i ledarskapsforskningen i Black och Moutanins Managerial Grid (1964) dvs. teorier om produktionsinriktat respektive personalinriktat ledarskap och dess betydelse för utvecklande av ett gemensamt koncept och språk i organisationen (Schein, 1992).

⁴ En ledarskapsteori som fick stor genomslagskraft under 1970-talet var Hersey och Blanchards ”Life Cycle of Theory of Leadership” (1977) dvs. teori om relations- eller uppgiftsorienterat ledarskap alternativt situationsanpassat ledarskap. Andra exempel är Path-Goal Theory, som la tyngd på gruppens uppgift, byteteorier, systemteori och Contingency Theory som berörs längre fram i detta kapitel (Schein, 1992).

des teorier om ledarskap av en syntes av tidigare perspektiv, där både ledaregenskaper och situationella krav anses viktiga och bör integreras för ett framgångsrikt ledarskap. Dialogen mellan medarbetare och ledare ansågs vara av stor betydelse (Kreps, 1990). Fram till 1980-talet dominerades ledarskapsforskningen av ovanstående perspektiv. Ledarskap som en egenhet, dvs. *vem* ledaren är, ledarskap som beteende, dvs. *hur* ledare gör och agerar samt ledarskap i relation till den *situation* där ledarskap utövas dvs. en kombination av de två tidigare. Kritiken riktar sig främst mot att dessa perspektiv lagt alltför stor vikt vid ledaren som person (Nilsson, 2003; Tullberg, 2003a). Under 1980-talet började ytterligare ett perspektiv växa fram genom teorier och tankegångar om ett ledarskap baserat på idéer, värderingar och föreställningar istället för regler och olika materiella sanktioner (Simonsson, 2002). Ledarskapet går under benämningar som idéstyrning (Arvonen, 1989), symboliskt ledarskap (Gustafsson, 1998) och förståelsebaserat ledarskap (Sandberg & Taragama, 1998). Enligt dessa teorier är ledarens roll att för medarbetarna skapa mening åt arbetet och förståelse för det som händer i organisationen (Simonsson, 2002). Redan under 1980-talet kom begreppet *tydlig* in i debatten, vilket enligt Eric Olsson (2003:26) kan ses som en reaktion på det demokratiska synsättet. Att vara tydlig med sina synpunkter, sin vilja och sin person framstår fortfarande som betydelsefullt. Begreppet tydlighet kan sägas ha fått en renässans som ideal på 2000-talet. Poängteras här ska dock att det tycks röra sig om olika diskurser, en forskningsdiskurs och en normativ ledarskapsdiskurs i den kommunala verksamheten.

Vid 2000-talets början beskrivs ledarskap som en *social konstruktion* (Tullberg, 2003a), dvs. något som utvecklas i interaktionen mellan ledare och ledda och formas av medarbetare (de ledda) och chef (den som leder) tillsammans. Även omgivningen påverkar enligt detta synsätt möjligheten till ledarskap (kulturell makt). Uppfattningen om vad som är ett "bra" respektive "dåligt" ledarskap kommer därför att variera mellan olika grupper och ledare beroende på de olika aktörernas förväntningar i den specifika situationen. I ett socialkonstruktionistiskt perspektiv är språket och hur ledarskap uttrycks betydelsefullt. Eftersom den sociala verkligheten enligt detta synsätt ständigt skapas och återskapas förändras också vår syn på ledarskap (Tullberg, 2003a).

I avhandlingen studeras olika organisationsformers betydelse för de krav och förväntningar som ställs på ledningsfunktionen. Begreppet ledningsfunktion innebär här de olika funktioner och roller som ledarskapet

medför och jag avser främst ledningsfunktionen för första linjens chefer. Begreppet ska här förstås i relation till ledarskap och ses som en del av organisationen och av styrningen.⁵ Ledarens idéer för ledarskapet kan sammanfattas under begreppen, *ledningsfilosofi*, *ledarprofil* och *ledarstil*. Värderingar som ligger till grund för denna filosofi kan dels vara grundade i den enskilde arbetsledarens personliga värderingar, dels ses som ett resultat av politiker och överordnades mål och riktlinjer med verksamheten. Resultat från en studie av chefer inom kommunal respektive privat äldreomsorg i särskilt boende i Göteborg visar på att gapet mellan ideologi och praktik i chefernas ledarskap är litet (Tullberg, 2003b).

Ledarskapets två skolbildningar

Ovanstående teorier om ledarskap har sin grund i två olika skolbildningar som vid olika tidpunkter har haft betydelse för ledarskapets inriktning. Inom organisationsteorin går dessa skolbildningar under benämningarna *Scientific management* och *Human Relationskolan*. De är i mångt och mycket varandras motsatser genom att betona det individuella respektive det relationella ledarskapets betydelse (jfr ovan). De skiljer sig också åt med avseende på ledarskapets funktion. Från den första skolbildningen hämtar jag kravet på effektivitet i organisationen. Den andra bidrar till att poängtera relationer, en god kommunikation och interaktivitet mellan chef och medarbetare. De olika skolbildningarna presenteras här kortfattat för att tydliggöra dessa skillnader och också tydliggöra det fortsatta resonemanget i avhandlingen.⁶

Scientific management (företagsledning på vetenskapliga grunder) fick ett genomslag under 1890-talet. Som Harry Braverman (1977) påpekat var det först vid denna tidpunkt som industrialiseringsprocessen och företagets storlek nått den punkt där en självständig företagsledningsfunktion blev lönsam. Den så kallade Taylorismen, uppkallad efter grundaren Fredric Winslow Taylor, pekade på hur produktionen skulle kunna öka med hjälp av enkla medel såsom arbetsdelning, noggrann övervakning och ackordslön (Wilson, 1995:18). I sin förlängning kom systemet att förknippas med "det löpande bandet" och dess organisationsideal. De av

⁵ Exempel på övrig styrning är styrsystem, organisationsstruktur och organisationskultur.

⁶ För utförligare redovisning av Scientific management jfr Wilson (1995) och Abrahamsson & Andersen (2000) och för Human relationskolan jfr Abrahamsson & Andersen (2000).

Taylor utarbetade metoderna för detaljstyrning (att hitta ett bästa sätt att utföra arbetsuppgifterna) inom industrin för att uppnå ökad rationalitet och effektivisering har levt kvar länge. I detaljstyrningens kölvatten följde en hög grad av specialisering och centralisering. Så sent som på 1980-talet hade tankarna ett starkt gehör som organisationsideal, men visade sig inte fungera så bra i tjänsteproducerande företag där mänskliga möten är i fokus. Ett annat ledarskap efterfrågades, ett ledarskap som utgår från de personer som avgör hur mötet med tjänstemottagaren blir. Trots kritiken används Taylors metoder och principer om funktionalisering och specialisering dock fortfarande på flera håll i världen (Wilson, 1995: 18-19).⁷ Taylor hade visserligen tillgodogjort sig insikten att ”*verkligt välstånd för arbetsgivaren kan inte uppnås i det långa loppet utan verkligt välstånd för arbetarna och vice versa*” (Abrahamsson & Andersen 2000:28) och att det måste finnas en ömsesidig tillit dem emellan, men verkligheten visade ofta på en annan sida. Taylors principer förknippades med en arbetarovänlig strategi som medförde övertalighet i arbetsstyrkan och allmän försämring av stämningen på arbetsplatsen och möttes av motstånd i form av strejker.

Taylor betraktas tillsammans med Henri Fayol som en av de mest kända företrädarna för den pragmatiska skolbildningen inom Scientific management. Fayol utvecklade principer för administration⁸ och anses som den administrativa skolans grundare inom Scientific management. Ledningsfunktionen innebär enligt Fayol att planera, organisera, leda, fördela, samordna och kontrollera arbetet (planläggning, organisering, ordergivning och koordination) (Abrahamsson & Andersen, 2000). Under mitten av 1900-talet uppstod kritik mot Scientific management. Då kom man att i ökad utsträckning betona att sättet att organisera i hög grad avgörs av omständigheter i organisationens omgivning (contingency-faktorer) och att den formella strukturen kan utformas på olika sätt för olika organisationer, så kallade *contingency theory* (Lauvrence & Lorsch, 1967) eller vad Bo Rotstein (1994) kallar ”det-beror-på-teori”. En annan kritik mot skolan, sprungen ur dess ”arbetarfientliga framtoning”, hade redan tidigare etablerats inom den så kallade Human Relationsskolan, vilken brukar

⁷ Detta kan ses som ett belägg för att målrationalet och effektivitet fortfarande finns kvar som ett av flera krav i samma verksamhet.

⁸ Dvs. arbetsdelning, auktoritet, disciplin, enhetlig ordergivning, enhetlig ledning, personliga intressen underkastas gemensamma intressen, individuell lönesättning, centralisering, hierarki, ordning, rättvisa och rimlighet, personalens stabilitet, initiativ och en anda av samhörighet bland personalen (Abrahamsson & Andersen, 2000).

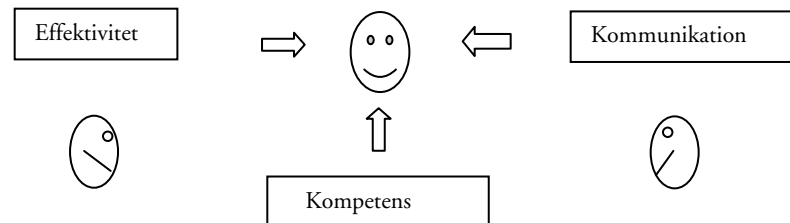
betraktas som en skolbildning som framkom i opposition mot inriktningen inom Scientific management.

Inom Human Relation talar man om betydelsen av normer och informella grupper för att skapa ökad trivsel på arbetsplatsen och förbättra produktiviteten. Denna skola fokuserar på människor och problemlösning i större utsträckning än tidigare teorier. Sammantaget pekar Human Relationskolan på behovet av en god social interaktivitet (kommunikation och dialog). Man betonar stimulans snarare än kontroll i avsikten att öka produktiviteten i produktionen. Organisationen anpassas till människors olika förutsättningar och behov (istället för tvärtom). Det var Elton Mayo som tillsammans med Fritz Roethlisberger och W. J. Dickson grundade skolan. Inom denna studerades bl.a. de sociala sidorna av produktionsarbetet och det framfördes att ledarnas intresse för arbetarna och deras arbetssituation liksom *”informella grupper och normer på arbetsplatsen har avgörande betydelse för trivsel och produktivitet”* (Abrahamsson & Andersen, 2000:53). Inte heller Human Relationskolan existerar i sin ursprungsform idag, men de tankar som finns om att skapa mötesplatser för kommunikation och att göra människor delaktiga i beslut som rör den verksamhet där de befinner sig kan sägas ha sin grund i denna skola. En fortsatt utveckling av Human Relationsskolan, något som vi (enligt min mening) kan se tendenser till även inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen, är en övergång från industri- och tjänsteföretagandets principer mot kunskapsföretagandets principer.

I princip menar jag att det är i brytningen mellan dessa två skolbildningar för ledarskapets funktioner som man kan betrakta det ”moderna” ledarskapets kritiska punkter. För första linjens chefer inom äldre- och handikappomsorgen tycks ledarskapet i högre grad än tidigare innebära krav på att balansera ett effektivitetsperspektiv mot ett kommunikationsperspektiv.⁹ Kraven ställs dessutom i relation till kunskapsutveckling och aspekter på kompetens. Ovanstående tankar om brytningar mellan olika skolbildningar, och vilka effekter förändringar av välfärdstjänster inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen ger för ledningsfunktionen, åskådliggörs här i bilden av ledarskapets olika ansikten (figur 2.1).

⁹ Dilemmat är inte något nytt ledarskapsproblem men effektivitetsperspektivet har som jag ser det tydliggjorts inom äldre- och handikappomsorgen genom nedskärningar och ett decentraliserat budgetansvar.

Figur 2.1: Ledarskapets olika ansikten



Ledarskapsforskning ur ett genusperspektiv

Kön eller genusfrågan berördes aldrig explicit av de stora organisationsteoretiska klassikerna (Sundin, 2002:240). Det betraktades snarast som en självklarhet att arbete rörde män både som anställda och arbetsgivare. Betraktar vi näringslivets och arbetsmarknadens faktiska sammansättning kan vi dock konstatera att även kvinnor utgjorde ett betydande inslag. Den tidiga kritiska forskningen om kön avsåg därför att i hög utsträckning "lägga till" kvinnor och deras verklighet till de organisatoriska beskrivningarna. Forskningsintresset inriktades inledningsvis på mycket högt placerade kvinnor i ledande ställning i syfte att visa på deras existens och förmåga, dvs. att de var lika bra ledare som män (Sundin, 2002).

Flera forskare (t.ex. Drake & Solberg 1996; Gunnarsson & Schlytter 1999; Berg 2000; Westerberg 2000; Sundin, 2002; Alvesson & Billing, 1999) har studerat ledarskap utifrån ett könsperspektiv. De pekar bl.a. på organisatoriska förhållanden och individuella faktorer som kan förklara kvinnors och mäns roller i organisationen. Irmelin Drake och Anne Grethe Solberg (1996) pekar på att kvinnor är en underutnyttjad resurs i dagens arbetsliv. Trots hög kompetens ställs de inför olika hinder som försvårar deras strävan att nå högre positioner i organisationen. Elisabeth Berg (2000), som studerat kvinnor och chefer i offentlig förvaltning, menar att det är förenat med vissa svårigheter att lyfta fram en problematik som är fokuserad på kvinnliga mellanchefer arbetsförhållande. För att undvika marginalisering måste problemet sättas in i ett historiskt, kulturellt och samhälleligt sammanhang. Det kan med andra ord vara svårt att tala om kvinnligt respektive manligt ledarskap då vad som är kvinnligt respektive manligt styrs av den sociala kontext vi befinner oss i.

Ledarskap i offentlig sektor

Den offentliga organisationen

Den kommunala äldre- och handikappomsorgen är en offentlig och politikerstyrd organisation, dvs. valda politiker i nämnder och styrelser har det yttersta ansvaret för att forma mål och riktlinjer och fatta övergripande beslut. Förtroendevalda politiker i nämnder och styrelser väljs för en mandatperiod, dvs. fyra år, vilket innebär att den politiska majoriteten och därmed mål och riktlinjer för verksamheten snabbt kan förändras. Det är främst lokala politiska direktiv, regler och beslut som styr och kontrollerar det direkta omsorgsarbetet. Politikerna har i denna mening en ledningsfunktion och ett arbetsgivaransvar (Lundquist, 1993a:50). En del i komplexiteten kring ledarskapet i den kommunala äldre- och handikappomsorgen kan härledas till det faktum att organisationen är politikerstyrd. Verksamhetsansvaret är hierarkiskt organiserat från politisk nämnd via förvaltningschef och områdeschef eller motsvarande till verksamhetsansvarig och så kallad första linjens chef.

Uppdraget formuleras formellt i Socialtjänstlagen, SoL (SFS 2001:453) och omfattas av dess intentioner. Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (SFS 2001:453 1 kap 1 §). Insatserna för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och organisationer (SFS 2001:453 3 kap 5 §). Vidare ska socialnämnden verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra (SFS 2001:453 5 kap 4 §). De äldre som behöver skall få hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service (SFS 2001:453 5 kap 5 §). Personer med funktionshinder ska få möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra (SFS 2001:453 5 kap 7 §). Organisationens, dvs. förvaltningens och de anställdas, uppgift i en tjänsteproducerande organisation som äldre- och handikappomsorg är att förmedla service, vård och omsorg till medborgarna (Lundquist, 1991:134). Det direkta vård- och omsorgsarbetet styrs dock av olika lagar (Lagen om särskilt stöd till vissa funktionshindrade, LSS, SFS 1993:387; Socialtjänstlagen, SoL, SFS 2001:453; Hälso- och sjukvårdslagen, HSL, SFS

1982:763),¹⁰ skilda professionsutbildnings- och yrkeskulturer,¹¹ och utförs oftast i någon annans hem. Den kommunala äldre- och handikappomsorgen kan vara organiserad i en gemensam verksamhet och berör *minst* två olika målgrupper, äldre och personer med funktionshinder.¹² Dessutom har den enskilde brukarens rättigheter stärkts, inte minst genom Lagen om särskilt stöd för vissa funktionshindrade (LSS). Samtidigt lyfts krav på brukarinflytande, delaktighet och rättighetsaspekter fram som riktlinjer för verksamheten.

“The social work profession”

Ledarskapsutveckling i *social work profession* står på agendan även internationellt. Michael G Rank och William S. Hutchison (2000:487) menar att det är oerhört viktigt att förstå ledarskapet i socialt arbete eftersom professionen i sig själv förändrats. Faktorer som i USA kan antas utmana utvecklingen av profession och utbildning är den ökande olikheten i etnisk och kulturell population, ett ökat antal äldre, skillnader i familjestruktur, en ökad polarisering av attityder om genus och etnicitet, omdefiniering av orsaker till psykiska funktionshinder¹³ och begränsade möjligheter till arbetsplatsbyte¹⁴ (Rank & Hutchison, 2000:488). Faktorerna återfinns och kan utmana utvecklingen av professionen och utbildningen även i Sverige. Rank och Hutchison redovisar i sin artikel “An analysis of Leadership within the Social Work Profession” en studie vars syfte var att undersöka “*social work leaders’ current perceptions of leadership in the academic and practice arenas*” (Rank & Hutchison, 2000:490). Studien belyser fråge-

¹⁰ Hänvisning görs här till gällande lagstiftning enligt ovan. Eventuella förändringar i lagstiftningen under studiens gång som berörs i den löpande texten kommer att tas upp i de sammanhang då detta krävs.

¹¹ T.ex. efter yrkesexamen från social omsorgs- eller socionomutbildning med grund i socialt arbete som akademisk disciplin eller sjuksköterskeutbildning med grund i vårdvetenskap som akademisk disciplin.

¹² Äldrevårdsutredningen föreslår i sitt betänkande ”Sammanhållen hemvård”, att kommunen får ansvar för all hemsjukvård i såväl ordinärt som särskilt boende i en sammanhållen hemvård och att de sociala och medicinska insatserna inklusive habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som den enskilde behöver i sitt boende integreras. Ett samlande begrepp föreslås bli hemvård (SOU 2004:68).

¹³ Från psykologiska till biologiska förklaringsmodeller (Rank & Hutchison, 2000).

¹⁴ från okvalificerade eller mindre kvalificerade icke tekniska arbeten till kvalificerade, tekniska, professionella arbeten

ställningar som rör begreppet ledarskap, skillnader mellan den egna professionen och andra professioner, förändringar av yrkesrollen, kompetenskrav, det framtida uppdraget och utbildning. Frågeställningarna har vissa likheter med de övergripande frågeställningarna i denna studie. Resultatet från Rank och Hutchinsons studie (2000) visar på att ledarutveckling för socialarbetare är en nödvändig ingrediens i utbildningen för att stärka professionen. Vidare påvisar Rank och Hutchinson (2000) att en tredjedel av informanterna såg tendenser till en ökad ovilja att ta på sig ledarrollen, ett ineffektivt ledarskap och brist på ledarutbildning. En mindre grupp ansåg dock att professionen förändrats positivt och blivit mer professionell, politisk, proaktiv och lyhörd (Rank & Hutchison, 2000:499). Författarna efterfrågar ytterligare forskning om effekter av ledarskap inom socialt arbete.

Behovet av ledarskapsutbildning i *social work education* har påtalats tidigare av Eleanor L. Brilliant (1986) i artikeln ”*Social Work Leadership, A missing Ingredient?*” där bl.a. fältarbete och handledning ses som viktiga delar i utbildningen. ”*Social workers*” måste också, enligt författaren, lära sig att hantera olikheter och skapa ett klimat där meningsskiljaktigheter accepteras (Brilliant, 1986).

Ledarskap i äldre- och handikappomsorg

Äldre- och handikappomsorg i omvandling

De senaste drygt hundra åren har den kommunala äldre- och handikappomsorgen gått från fattigvård i början av 1900-talet, via fattighus och ålderdomshem till dagens särskilda boendeformer och möjlighet att få avancerad vård och omsorg i hemmet. Under början av 1990-talet och in på 2000-talet har flera betydelsefulla förändringar genomförts som påverkat organisering, ledarskap (t.ex. verksamhetsansvar och handlingsutrymme för ledningsfunktionen på olika nivåer) och det direkta vård- och omsorgsarbetet (Blomberg, Edebalk & Petersson 1999; Olsson & Ingvad 2000). Valfärdsområdet har under 1990-talet kännetecknats av decentralisering, omorganisation och nedskärningar (Bäckman, 2001:190). Den kommunala verksamheten kännetecknas idag alltmer av ekonomistyrda organisationsformer och besparingskrav förekommer mer eller mindre uttalat (Blomberg, 2004), förändringar som i hög grad även präglar den

kommunala äldre- och handikappomsorgen. Tre omfattande reformer som på det formella planet medfört genomgripande organisationsförändringar är Ädelreformen 1992,¹⁵ Handikappreformen 1994 och Psykiatrireformen 1995. Till dessa förändringar hör ändrat huvudmannaskap och nya organisationsformer (Olsson & Ingvad, 2000; Svensson & Edebalk 2001; Szebehely, 2002:26). En rad olika förändrings- och utvecklingstendenser kan anses vara gemensamma för flera kommuner. Vid sidan av förändringar av organisatorisk art har trycket på äldre- och handikappomsorgen ökat till följd av att anspråken på verksamheten förändrats. Kärnan i det direkta omsorgsarbetet, dvs. innehållet i arbetet i relation till vårdtagare anses i stort sett vara detsamma som tidigare. Vårdbiträdernas huvudsakliga uppgift är alltjämt att kunna hantera olika människors skilda behov, såväl praktiska och kroppsliga som emotionella. Däremot har det skett en stor förändring av vårdtagargruppen (Ellström, Ekholm & Ellström 2003). Gruppen av brukare som idag får insatser från den kommunala verksamheten blir allt mer heterogen med avseende på ålder, etnisk bakgrund, språk, livsstil samt funktionshinder. Kommunens åtaganden riktas i högre grad mot personer med ett omfattande vård- och omsorgsbehov (Daatland 1997; Sundström 1997; Blomberg, Edebalk & Petersson 1999) som en följd av att den genomsnittliga vårdtiden i sjukvården har minskat (Szebehely, 2000). Andelen personer 80 år och äldre har ökat med 17 procent mellan åren 1990 och 1998 (Szebehely, 2000). I december år 2004 var 21 procent av befolkningen 65 år eller äldre. Det är en ökning från föregående år med tre procent (SCB 2005). Stora delar av det direkta vårdarbetet har påverkats av förändringar i vårdtagargruppen. Förändringarna berör även ekonomiska och organisatoriska förhållanden (Szebehely, 1995; Nordström, 1998).

År 2003 arbetade 235 400 personer, av vilka 90 procent var kvinnor, med kommunalt vård- och omsorgsarbete. 9 111 av dessa personer arbetade i arbetsledande befattning (Svenska Kommunförbundet 2004a). Det innebär att den kommunala verksamheten utgör en av Sveriges största arbetsplatser, men betydligt fler människor möter verksamheten som brukare eller anhöriga. Som en följd av ovan beskrivna reformer har flera olika yrkeskategorier anställts inom den kommunala äldre- och handikappom-

¹⁵ 1992 års ädelreform fick stor betydelse för hur kommunerna kom att utforma sin äldreomsorg. Kommunerna fick ett samlat ansvar för långvarig service, vård och omsorg om äldre (Socialstyrelsen 1996). Äldreomsorgen skulle präglas mer av ett socialt innehåll än av ett medicinskt innehåll (Socialstyrelsen 2000; Svensson & Edebalk 2001:15).

sorgen. En relativt ny yrkesgrupp är personliga assistenter. Brukare och medarbetare med olika etnisk bakgrund och kulturidentitet möts i verksamheten. En ökad andel anställda har invandrarbakgrund och bidrar till att möta behovet av ”kulturkompetent” och tvåspråkig vård- och omsorgspersonal.¹⁶ En klar kvinnodominans råder i de flesta yrkeskategorier och nivåer i äldre- och handikappomsorgen. Anhöriga och frivilligorganisationer runt äldre och personer med funktionsnedsättningar kompletterar eller ersätter i högre grad de kommunala insatserna (Szebehely 1996, 1998a, 1998b, 1998c) och ställer i sin tur krav på ett organiserat anhörigstöd. Sammanfattningsvis kan sägas att verksamheten vänder sig till olika persongrupper (t.ex. avseende ålder och behov) och att anställda med skilda yrkesidentiteter och yrkeskulturer samverkar. Traditioner och kulturer från olika tidsperioder och utbildningar påverkar verksamheten och skilda politiska ideologier är styrande vid olika perioder. Äldre- och handikappomsorg kan utifrån ovanstående enligt min mening beskrivas som en komplex verksamhet där olika traditioner möts. Det är denna komplexa verksamhet som första linjens chefer är satta att leda men även inom chef- och ledarskapet möts olika traditioner. Nedan ger jag därför en kort översikt över tidigare forskning om den ”traditionella” utvecklingen av ett chef- och ledarskap i omvandling.

Från kommandora till...

Chef- och ledarskap inom äldre- och handikappomsorgen anses fortfarande relativt outforskad. I den forskningsöversikt som jag gjorde i inledningen av forskningsprocessen för att få en bild av forskningsläget i Sverige identifierades 14 avhandlingar som behandlat ledarskap och/eller organisation inom äldre- och handikappomsorg 1993-2000 (bilaga 1). Endast tre av dessa är inom ämnet socialt arbete.¹⁷

Under 1990-talet och 2000-talets början har nationell forskning inom området främst fokuserat på utbildning och arbetets utveckling (Gynnerstedt, 1993; Szebehely, 1995; Nordström, 1998; Trydegård, 1996, 2000;

¹⁶ En allmänt accepterad definition av begreppet ”kulturkompetens” saknas men ofta avses att personen har samma språk och etnicitet som den brukare eller grupp som den anställda möter (Kamali, 2002). Enligt min mening kan ”kulturkompetens” även omfattas av personer som skaffat sig kunskap om andra kulturer på annat sätt, t.ex. genom utbildning, vistelse utomlands och möte med människor från andra kulturer än den egna.

¹⁷ Szebehely, (1995), Gustavsson, (1999) och Trydegård, (2000)

Kollind, 2003). Den ger en historisk beskrivning av hur professionen har utvecklats i övergången från fattigvård via socialvård till socialtjänst. Anna-Karin Kollind (2003) ger i en artikel om kvinnor och socialt arbete en beskrivning av övergången från filantropi till profession i början av 1900-talet. Tre kvinnor, Kerstin Hesselgren, Emilia Fogelklou och Herta Svenson, samtliga verksamma i Stockholmstrakten kring 1910 och engagerade i sociala frågor kring arbetarklassens villkor, bidrog till att utveckla socialt arbete som ett avlönat yrke i Sverige (Kollind, 2003:187). Inledningsvis inriktades utbildningen på t.ex. bostads-, hemarbets- och barnavårdsinspektion och vice värdskap i hus för mindre bemedlade och var öppen både för män och för kvinnor. Monica Nordström (1998) fokuserar på äldreomsorgen och belyser utvecklingen från kommandora till hemtjänst-assistent. Kommandoran, som vi känner igen från Astrid Lindgrens böcker om Emil i Lönneberga, var inledningsvis en förtroendeman eller kvinna, särskilt utsedd bland de fattiga själva (Trydegård, 1996). Rollen kännetecknades av stark kontroll och makt. Så småningom anställdes en föreståndare för kontroll och övervakning (Trydegård, 2000). En ny socialtjänstlag och social omsorgsutbildning ledde till rollen som hemtjänst-assistent. Yrket kännetecknades dels av brukarkontakt och ansvar för biståndsbedömning, dels av ledningsansvar för personal och verksamhetsansvar för hemtjänst och/eller särskilda boendeformer. Samverkan med andra organisationer var central (Trydegård, 1990, 2000). Denna historiska beskrivning är betydelsefull för att vi ska förstå omvandlingen av ledningsfunktionen i ett större sammanhang.

Titlarna pekar på att de tidigare arbetsledarna hade en nära förankring i verksamhetsområdet, dvs. yrkesrollen kännetecknades av en stark förtrogenhet med verksamheten. Förtrogenheten kännetecknades dock mer av bredd än av djup, och avsaknaden av specialkunskaper och en gemensam formell utbildning bidrar till att yrkesrollen betraktas som en semiprofession och kan förklara att andra yrkesprofessioner anställs. Min avhandling handlar om ledningsfunktion i omvandling. Jag kommer i denna avhandling att visa att synen på chef- och ledarskap bland politiker och tjänstemän är under förändring.

Omvandling av ansvar och arbetsuppgifter

Arbetsinnehållet för arbetsledare i första linjen inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen, vilket diskuteras vidare i nästa avsnitt, tycks vara under en ständig omvandling. För dessa chefer, av vilka flertalet är kvinnor har förändringarna inneburit nya arbetsuppgifter i takt med ett ökat ansvar för verksamheten. Förändringen har gått från vård- och omsorgsuppgifter, via behovsutredningar till en administrativ chefsbefattning med verksamhets-, budget och personalansvar. Ansvarsfördelningen mellan överordnade chefer, första linjens chefer och dem som utför det direkta vård- och omsorgsarbetet har omfördelats bl.a. genom att flera arbetsuppgifter har delegerats nedåt/utåt i organisationen. Områdesindelningen kan förändras fram och tillbaka, både geografiskt och gällande personalgruppernas storlek och antal anställda per respektive chef. Efter en period då antalet medarbetare per chef varit stort verkar det nu finnas en tendens i flera kommuner att vilja öka antalet ledare i förhållande till antalet anställda, som ett försök att råda bot på svåra negativa konsekvenser av utplattningen (Olsson, 2004). Dessutom upplevs rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän ibland som otydlig, och detta anses leda till stora styr- och ledningsproblem, enligt tjänstemännens fackliga organisation (Svenska kommunaltjänstemannaförbundet, 2000).

I takt med omvandlingen av ansvar och arbetsuppgifter har yrkesbenämningen förändrats från ålderdomshemsföreståndare till hemtjänstassistent. Befattningen benämns idag oftast chef.¹⁸ Begreppet *chef* står för en formell befattning, en anställning som innebär ett visst ansvar för och formell makt över ett specifikt område (t.ex. material), en avgränsad verksamhet (geografiskt eller innehållsmässigt) och oftast en eller flera medarbetare (Lundqvist, 1998). Tre tydliga chefsnivåer kan urskiljas i de flesta organisationer: arbetslednings-, mellanchefs- och strategisk ledningsnivå (Mintzberg, 1993). De chefer som fokuseras i denna studie arbetar i nära anslutning till den vård- och omsorgsverksamhet som bedrivs i den kommunala äldre- och handikappomsorgen, dvs. på arbetsledningsnivå, enligt Henry Mintzberg (1993). Den position som första linjens chefer innehar kan också beskrivas i termer av strategiskt respektive operativt ledarskap (Hagström, 2003). Det strategiska ledarskapet sker i huvudsak på förvaltningsnivå medan första linjens chefer utför ett operativt ledarskap. Ledar-

¹⁸ T.ex. enhetschef, områdeschef, verksamhetschef, hemvårdschef

skapet för eventuella chefer på mellannivå kännetecknas här av både ett strategiskt och ett operativt ledarskap.

Flera av landets kommuner har delat upp den tidigare hemtjänstassistentrollen på biståndshandläggare och arbetsledare. Skälet tycks vara att man sökt uppnå en ökad rättssäkerhet i biståndshandläggningen för den enskilde, men efterhand har krav på att tydliggöra chefsroller och ansvarsfördelning lyfts. Omställningar i form av organisationsförändringar, besparingsåtgärder, kvalitetsutveckling¹⁹ och ett ökat ansvar bedöms leda till att nya kompetenser och ett tydligare ledarskap efterfrågas i ledningsfunktionen (Blomberg, 2004; Tullberg, 2003a). Dessa kompetenskrav formuleras både ur ett *top down* (uppifrån/inifrån) perspektiv av politiker och ur ett *bottom up* (nerifrån/utifrån) perspektiv av brukare, deras anhöriga och personal. Rekrytering anses vara ett problem. Att nya kompetenser och ett tydligare ledarskap efterfrågas är intressant men kanske inte så förvånande. Problem av skilda slag i organisationen relateras ofta till brister i ledarskapet (Holmberg 2003).

Offentligt anställda chefer har, enligt Tullberg (2003a:35), i allmänhet högre utbildning och generellt större tillgång till kontinuerlig ledarutbildning än chefer inom det privata näringslivet. De har genom sin professionsutbildning ofta utbildning i beteendevetenskapliga ämnen. Talet om brister i det offentliga ledarskapet tycks alltså inte motsvaras av verkliga behov av utbildning och ny kompetens. Retoriken runt det som beskrivs som det bristfälliga ledarskapet har diskuterats av bl.a. Holmberg (2003). Hon visar på faran i att det offentliga ledarskapet definieras och utvärderas efter kriterier som fastställts för näringslivet och ledarskap inom privata organisationer och menar att denna sammankoppling är direkt olämpligt (Holmberg, 2003).

¹⁹ Kvalitetsutveckling av verksamheten framhålls som en ny trend i de studerade kommunerna. Kommunerna arbetar med mätbara mål och "kvalitetsdokument" och har t.ex. infört så kallad omsorgsgaranti samt inrättat nya befattningar som kvalitetscontroller eller motsvarande.

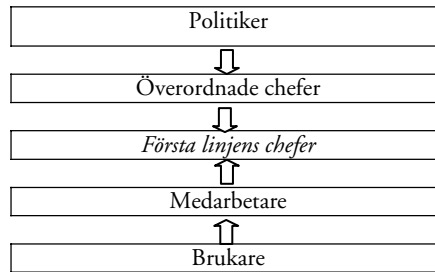
Att verka i skilda domäner

Etiska aspekter och vilka konflikter den dubbla yrkesrollen innebar, dvs. att vara både omsorgsgivare och myndighetsperson, har studerats bl.a. av Kerstin Gynnerstedt (1993), Elisabeth Berg (1994), Tove Rinnan och Ulrika Sylwan (1994). Det är rimligt att anta att dessa konflikter minskat för den enskilda arbetsledaren genom uppdelningen av yrkesrollen på biståndshandläggare respektive verksamhetschefer (eller motsvarande). Dessa konflikter tycks dock istället ha ersatts av andra. Den ”inompersonliga” konflikten att vara både omsorgsgivare och myndighetsperson tycks ha ersatts av en ”mellanpersonlig” konflikt mellan arbetsledare och biståndshandläggare. En svårighet efter uppdelningen i olika yrkesroller tycks vara rollfördelningen mellan arbetsledare och biståndshandläggare i relationen till vård- och omsorgspersonalen. Arbetsledaransvaret har ofta utökats till att omfatta större personalgrupper och verksamhetsområden än tidigare, och information om beslut från biståndshandläggaren kan antingen gå via arbetsledaren eller direkt till vård- och omsorgspersonalen.

Kännetecknande för chefsrollen anses vara att arbetsledarna ska kunna möta och vara arbetsledare för människor från skilda professioner, var och en expert på sitt område, och kunna leda flera pågående projekt samtidigt. De förväntas samordna olika individer och deras kompetenser mot ett gemensamt mål. Den problematiska uppgiften ligger i att de fortfarande befinner sig i en så kallad mellanposition, mellan å ena sidan politiker och överordnade chefer och å andra sidan medarbetare och brukare. Här finns också en problematik i förhållande till biståndshandläggarna angående relationen mellan arbetsledare och handläggare. Organiseringen tycks ofta vara sådan att arbetsledare och biståndshandläggare har olika chefer och befinner sig på samma ”nivå” i organisationen. Arbetsledarna och biståndshandläggarna tycks befinna sig i liknande ”parallella” mellanpositioner och ställer krav på varandra. Tidigare beskrivningar av denna position visar på en yrkesroll där första linjens chefer upplever motsägelsefulla krav från olika håll (Gynnerstedt, 1993; Schartau, 1993; Richard, 1997; Nordström, 1998). Denna mellanposition har jag valt att åskådliggöra nedan i en vertikal schematisering (figur 2.2).²⁰

²⁰ Schematiseringen illustrerar trycket på första linjens chefer. Kommunikationskanalerna har naturligtvis en mycket mera komplicerad form.

Figur 2.2: Första linjens chefers mellanposition



Ett annat sätt att beskriva den position som första linjens chefer innehar är att tala om att olika grupper befinner sig i skilda domäner (Kouzes & Mico, 1979:457; Olsson, 1988; Olsson & Ingvad, 2003 och Ragneklint, 2002:40-41). Offentliga organisationer och så kallade *Human service organisations*, HSO,²¹ kan sägas bestå av fyra domäner: en politisk domän, en lednings- eller administrativ domän, en professionell service- eller vård domän och en brukar- eller användardomän. Dessa domäner utgör olika diskurser inom en övergripande organisatorisk ram och skiljer sig åt vad gäller styrning, framgångskriterier, struktur och arbetssätt (Ragneklint, 2002:40). Varje domän försöker kontrollera organisationen och dess aktivitet utifrån olika strategier (Olsson, 1988).²² Överfört till den kommunala äldre- och handikappomsorgen kan detta förstås som att politiker, överordnade chefer, första linjens chefer, medarbetare och brukare utifrån olika domäner utvecklar skilda identiteter och diskurser i organisationen, något som enligt Kouzes James M. och Mico P.S. (1979:457) bidrar till en minskad känsla av sammanhang.

Första linjens chefer befinner sig, som tidigare nämnts, i en position mellan politiker och överordnade chefer å ena sidan och vård-, omsorgspersonal och brukare å den andra sidan. Jag menar att politiker och överordnades krav på måluppfyllelse och besparingar (effektivitetsaspekt) ställs mot medarbetarnas och brukarnas krav på en flexiblare arbetsorganisation

²¹Ofta översatt med människobehandlande eller människovårdande organisationer. Organisationen (och människorna som utgör den) arbetar med människor (organisationens råmaterial) och med bearbetning eller förändring av dessa människor (organisationens produkt) (Hasenfeldt 1983; Perrow, 1978).

²² Studier har visat på negativa effekter av konflikter mellan de olika domänerna som ett resultat av en förändringsprocess i en organisation inom psykiatri (Olsson 1988).

och ett ökat medbestämmande (kommunikationsaspekt). Första linjens chefer beskrivs i verksamheten som nyckelpersoner i omvandlingsarbetet och hamnar i korsdraget från de organisationsförändringar som genomförs. Yrkesrollen och "mellanpositionen" som första linjens chef i äldre- och handikappomsorgen innebär formellt att chefen ska föra politikernas och överordnade chefers talan nedåt/utåt i organisationen och samtidigt föra medarbetarnas och brukarnas talan uppåt/inåt i organisationen. Positionen innebär att arbetsledarna kan ses som länken till den "förhandlingsarena" som anses krävas för att överbrygga de olika domänernas eventuella kulturella motsättningar och skilda diskurser. Den klämsits som arbetsledare befinner sig i försvåras av arbetsledarens uppdrag att fungera som den sammanhållande länken mellan olika parter. Första linjens chefer riskerar därmed att hamna i lojalitetskonflikt.

Olika faktorer som t.ex. vem som för fram idéer som bildar underlag för beslut, relationer till berörda parter och chefens egna värderingar kan tänkas påverka lojaliteten mot olika grupper. Det är möjligt att första linjens chefer i vissa frågor känner en större lojalitet uppåt/inåt mot den politiska och administrativa domänen, t.ex. när det gäller att uppnå fastställda politiska mål eller att "hålla budget". I andra frågor kan lojaliteten nedåt/utåt mot vård- och omsorgsprofessionella och brukardomänen i organisationen tänkas vara större, t.ex. i frågor som rör personalens arbetsmiljö eller att tillmötesgå önskemål från brukare.²³ Överordnade chefer befinner sig i en position mellan politiker å ena sidan och första linjens chefer å andra sidan. Även dessa chefer befinner sig i en mellanposition där de har att hantera krav som kan framstå som motsägelsefulla dels från politiker och underordnade chefer, dels från medarbetare och brukare. De befinner sig dock närmare den politiska domänen än den professionella service- eller vårddomänen, vilket kan innebära att lojaliteten till, men också påverkansmöjligheterna på, den politiska domänen ökar.

²³ Ytterligare en grupp som kan anses vara en länk för att överbrygga olika domäners eventuella motsättningar är de representanter som medverkar vid fackliga förhandlingar. För dessa bör det dock vara tydligt vem/vilka de företräder och lojaliteten hos dem bör inte bli ett dilemma i lika hög grad.

Relationen mellan ledare, medarbetare och brukare

Andra aspekter som studerats av flera forskare är relationen mellan första linjens chefer, vård- och omsorgspersonal och brukare (t.ex. Larsson, 1996; Richard, 1997; Gustavsson, 1999; Westerberg, 2000 och Ingvad 2003). Dessa forskare påvisar på olika sätt ledarskapets betydelse för verksamheten. Patrik Larsson (1996) belyser i sin avhandling hemtjänsten ur de äldres, de anställdas och ledningens perspektiv. Resultatet fokuserar främst på de äldres och på de anställdas upplevelser av kvalitet respektive arbetstillfredsställelse. Områden som studerats är t.ex. fysisk miljö, omsorgsinnehåll, tidsaspekter, kontinuitet och inflytande. Generellt är upplevelserna positiva. När det gäller inflytande upplever de äldre att de har större inflytande *över* omsorg och arbete än anställda, som i sin tur upplever att de har större inflytande *i* omsorg och arbete än äldre. Ledningen säger sig ha en positiv upplevelse av verksamheten, vilket enligt Larsson (1996:155) kan tolkas dels som att de befinner sig en bit ifrån den dagliga verksamheten, dels som att de inte kan klaga eftersom de då explicit dömer ut sin egen verksamhet.

I en studie av arbetsledare i offentlig sektor tar Elvi Richard (1997) upp arbetsledarnas mellanställning, kluvenhet och handlingsstrategier i tre olika organisationer. Arbetsledare i hemtjänst jämförs med arbetsledare inom Samhall och en basenhet på lasarettet utifrån ett organisationsperspektiv. Rickard (1997) fann att det som kännetecknade arbetsledarna i hemtjänst var att de är arbetsledare på distans dvs. de ansvarar för personal som utför hemtjänstinsatser i någons hem. De måste hitta en balans i konflikten mellan respekten för den enskildes integritet och arbetsmiljöansvaret för vård- och omsorgspersonal. Karakteristiskt för arbetsledare i hemtjänst var bristen på övergripande kontroll över vad som gjordes i hemmet. De var tvungna att förlita sig på information från vårdbiträde, brukare eller anhöriga. En jämförelse kan, som jag ser det, göras med införandet av så kallade självstyrande grupper och flexiblare arbetsorganisation. Personalgruppens ökade självständighet leder till ytterligare försämring av arbetsledarnas övergripande kontroll över vad som görs. Vikten av kommunikation mellan och information från vård- och omsorgspersonal, brukare och anhöriga förstärks.

Gerd Gustavsson (1999) kunde i sin studie av relationen mellan hemtjänstassistenter, vårdbiträden och omsorgsmottagare urskilja sex arbetsre-

lationstyper.²⁴ Hon lyfter fram behovet av handledning för att vårdbiträdena ska klara av omsorgsrelationerna. Konstruktiva arbetsrelationer påverkar vårdbiträdets arbetstillfredsställelse och hennes eller hans relation till omsorgsmottagaren. Hemtjänstassistentens förståelse för omsorgsmottagaren visade sig vara det enda som har betydelse för andra relationer (Gustavsson, 1999:221-221). Resultatet blir intressant, som jag ser det, eftersom arbetsledarens förståelse för omsorgsmottagaren rimligen minskar med den uppdelade yrkesrollen. Det mest centrala diskussionsämnet mellan arbetsledare och medarbetare tycks försvinna. Det är rimligt att anta att också vårdbiträdenas arbetstillfredsställelse påverkas. Här är det intressant att fråga sig hur konstruktiva arbetsrelationer fungerar i nyare organisationsformer.

I en studie av så kallade mellanchefer i kommunal äldreomsorg har Kristina Westerberg (2000) analyserat hur typ av aktivitet och kön inverkar på upplevelsen av och tillfredsställelsen med jobbet. Studien visar att arbetet påverkas av två olika mönster: den officiella linjeorganisationen och ett horisontellt nätverk. Arbetsledarna använde cirka 70 procent av sin arbetstid till möten med andra människor. En delstudie visar att variabeln aktivitet var viktigare än variabeln kön för hur arbetsledarna upplevde sitt arbete i de fall då arbetsledarna arbetade inom samma område. En annan delstudie visar på tre inriktningar i arbetet som kunde relateras till genus. Orienteringen mot "social home" och "the medical care" relaterades till kvinnlighet medan "the social management" relaterades till män som norm i ledande befattningar. Studien har sin grund i den tidigare hemtjänstassistentrollen. En intressant fråga är om detta mönster kommer att återspegla sig i min studie trots skillnader i organisation.

Bengt Ingvad (2003), som studerat hur samspelet mellan vårdtagare och vårdbiträde i hemtjänst utvecklas, framhåller vikten för både vårdtagare och vårdbiträde av att få respekt, erkännande och uppskattning för vad de gör och vad de är. Ingvad (2003:218) pekar på organisationens betydelse och hävdar att en viktig uppgift för politiker och ledning är att få vårdbiträdena att känna att de gör ett gott jobb. De upplever därigenom att de har ett värde i sig i arbetet. Även denna studie har relevans för min avhandling då närheten till närmaste chef och möjligheten att få denna respons framstår som mindre i nyare organisationsformer.

²⁴ Den respekterande arbetsrelationen, den stödjande arbetsrelationen, brister i kommunikationen, en icke reciprok arbetsrelation, en opersonlig arbetsrelation och en avståndstagande arbetsrelation (se vidare Gustavsson, 1999).

Ledarskap - effektivitet, kommunikation och kompetens

Begreppen effektivitet, kommunikation och kompetens relateras i avhandlingen på olika sätt till ledarskap. Frågan om hur ett effektivt och framgångsrikt ledarskap kan uppnås har ofta varit föremål för forskning som resulterat i flera olika modeller snarare än en enda enhetlig lösning. Edgar H. Schein (1992) menar att ledarskapet är en komplicerad process som är beroende av flera faktorer och att ett effektivt ledarskap därför är svårt att definiera. I samband med effektivitetsbegreppet förekommer ibland ett annat svårdefinierat begrepp, *kvalitet*. Eric Olsson (2003) har i sin undersökning av hemtjänstverksamhet kommit fram till att det känslomässiga klimatet i arbetsgruppen har stor betydelse för kvaliteten i det utförda hemtjänstarbetet. Vidare har han funnit att arbetsgruppens tillgänglighet till ledaren har stor betydelse för klimatet. Det tycks vara väsentligt att ledaren finns till hands men utan att blanda sig i och störa arbetet i onödan (Olsson 2003:35). En annan studie understryker chefens betydelse i entreprenad inom äldreomsorgen, för det första för att skapa förtroende bland personal, vårdtagare och anhöriga och för det andra i dialogen med uppdragsgivaren (Svensson & Edebalk, 2001). Att arbetsledarens agerande kan ha en positiv inverkan på verksamheten understryks ytterligare i en studie av omorganisering i den offentliga sektorn (Olsson & Ingvad 2003).

En stor del, cirka 80 procent, av chefers arbetsdag ägnas åt kommunikation, främst muntlig, verbal kommunikation med andra människor (Mintzberg, 1973). Att även arbetsledare i den kommunala äldreomsorgen ägnar en stor del av sin tid åt möten med andra människor bekräftas av Kristina Westerberg (2000), som studerat mellanchefer inom äldreomsorgen. Charlotte Simonsson (2002) påvisar i sin avhandling "Den kommunikativa utmaningen: en studie av kommunikationen mellan chef och medarbetare i en modern organisation" att förmågan att kommunicera är avgörande för ett framgångsrikt ledarskap. Vilken kompetens arbetsledare bör ha och vilken roll arbetsledare ges när det gäller medarbetarnas kompetensutveckling och lärande i organisationen är frågor som aktualiserats i verksamheten. Jag har tidigare nämnt olika faktorer som påverkar kraven på arbetsledarnas kompetens. Förändringar av huvudmannaskap och förändrade krav på akademisering av yrkesutbildningen är exempel på sådana faktorer. I Christina Drugges avhandling "Omsorgsinriktat lärande, en studie om lärande i hemtjänsten" (2003) analyseras olika mötenas betydelse

för lärande. Här påvisas att arbetsledarens förmåga att ta tillvara småprat och lyssna på medarbetarnas berättelser får konsekvenser för lärandet.

Utbildning – ledarskap – profession

Mot en professionalisering?

Jag har ovan valt att tala om chefer och deras ledarskap i äldre- och handikappomsorg som en profession i betydelsen ”ett yrke”. Professionsbegreppet kan ha flera innebörder och används här också för att beskriva yrkets status och prestige eller ställning på arbetsmarknaden utifrån olika kriterier (Johansson, 2001:18). Följande kriterier återkommer inom professionsforskningen:

1. Specialkunskaper och formell utbildning med akademisk examen (utbildningens längd och forskningsanknytning)
2. Formell prövning av kompetens och kontroll av vem som får utöva yrket (yrkets självständighet i förhållande till andra yrken)
3. Ledningsnormer eller etisk kod

Vilken *specialkunskap och formell utbildning* har kommunala chefer i arbetsledande ställning? Den forskning som finns om professionskompetens och kompetenskrav för arbetsledare inom äldre- och handikappomsorg är sparsam. Vi vet att en gemensam kunskapsutveckling inom en profession (ett yrke) är av betydelse för hur nya yrkesroller utvecklas. Utbildningen till föreståndare/chef inom området har förändrats från en föreståndarutbildning på ett halvår till en universitetsutbildning på tre och ett halvt år under förra seklet. Fokus på specialkunskaper har varierat. En närmare beskrivning av hur professionsutbildningen har förändrats ges i följande avsnitt. En professionell kunskapsbas brukar beskrivas som abstrakt, kollektivt tillgänglig och möjlig att förmedla i formell utbildning, ständigt föränderlig, ständigt möjlig att kritisera och utveckla. För att kunna utgöra en drivkraft i professionsutvecklingen ska yrkeskunskap enligt teorin verka på egna villkor och i avskildhet från praktiken (Johansson, 2001:20).

Hur genomförs *formell prövning* av kompetens och kontroll av vem som får utöva yrket? Andrew Abbott beskriver i ”The System of Profession” (1988) tre arenor där kampen mellan olika yrkesgruppers domänanspråk utspelar sig. Den första är staten, den lagstiftande instansen (rättssy-

stemet), som ställer krav på utbildning och legitimation för ett visst yrke. Den auktorisation eller legitimitet som den formella utbildningen ger måste regleras och detta sker genom en högre instans utanför yrket (Johansson, 2001:21). Den andra är den mediala, den allmänna opinionen, där massmedia spelar en stor roll. Stina Johansson (2001) hävdar att det är viktigt att kunna artikulera skillnader jämfört med andra utbildningar och yrken. Förenkling och populära beskrivningar bör eftersträvas (Johansson, 2001:23) Den tredje är arbetsplatsen där olika förändringar kan göras för att en viss profession ska få formell kontroll över vissa arbetsuppgifter och därigenom stärka sin position och ställning. Enligt Abbott (1988) har den tredje arenan störst betydelse.

De gemensamma *ledningsnormer eller etiska koder* som med utgångspunkt från utbildningsbakgrund kan antas känneteckna arbetsledarrollen i äldre- och handikappomsorg är yrkesetiska riktlinjer för socionomer (bilaga 2). Eftersom utbildningsbakgrunden varierar bland arbetsledarna är det rimligt att anta att olika ledningsnormer och etiska koder förekommer. Utifrån ovanstående tre kriterier kan vi konstatera att första linjens chefer i äldre- och handikappomsorg är att betrakta som en semiprofessionell yrkesgrupp snarare än som en profession, eftersom de saknar en fast gemensam teoretisk kunskapsbas och en samhällelig auktorisation. De saknar också gemensamma normer och etiska koder. Att hemtjänstassistenter representerade ett semiprofessionellt yrke under utveckling har tidigare fastslagits av flera forskare (se t.ex. Gynnerstedt, 1993; Trydegård, 2000). Som ett led i professionaliseringen framkom behovet av att diskutera och utforma gemensamma normer och värderingar i verksamheten (Gynnerstedt, 1993).

Professionsutbildning i omvandling

Vid sekelskiftet år 1900 spelade frivilliga (filantropiska) organisationer en betydande roll då organisationer som Centralförbundet för Socialt arbete (CSA) och Svenska fattigvårdsförbundet (SFF) ifrågasatte utformningen av fattigvården (Lundström, 1995). På initiativ av SFF startades 1908 en utbildning för blivande föreståndare på fattigvårds- och barnvårdsanstalter. Utbildningen var på ett halvår och innehöll både teori och praktik. Den teoretiska utbildningen fördelades lika mellan sjukvård och fattigvård (Trydegård, 1996; Johansson, 2001:13). Genom satsningen på institutionsboende för äldre mellan åren 1920 och 1960 växte en ny yrkesprofil

fram. Under 1950-talet rekryterades främst husmödrar som hemsamariter via en central handläggare/inspektör. Verksamheten organiserades på frivillighetsbasis genom Röda Korset. 1960-70 skedde en expansion av hemtjänsten. Inledningsvis fanns ingen utbildning vare sig för hemsamariter eller tjänstemän, men så småningom fick hemsamariter en fyra veckors utbildning, och särskilda tjänstemän anställdes på socialbyrån för att administrera äldre- och handikappomsorgen (Berg, 2000:41).

Utbildningen till ålderdomshemsföreståndarinna, som omfattade tre år och innehöll kunskap om ekonomi, anställning av personal, hygien, ordning och kost, gav yrkesrollen en mer medicinsk karaktär än tidigare. De nya föreståndarinnorna fick ledningsansvar (husmorsansvar) för verksamheten. I takt med utbyggnaden av de stora servicehusen på 70-talet ställdes krav på arbetsledning för samordning och rationalisering, något som innebar en byråkratisering av verksamheten. Organiseringen och ledarskapet under denna period kännetecknades av en hierarkisk modell. I samband med den nya socialtjänstlagen och en policy med ett rehabiliterande synsätt i början av 80-talet fick verksamheten socialpedagogiska inslag. De två ledarrollerna (hemtjänst alt. ålderdomshem) samordnades 1983 i en social omsorgslinje som en följd av den nya socialtjänstlagen. Dock ställdes inget formellt utbildningskrav för tjänst som arbetsledare i den kommunala äldre- och handikappomsorgen.

Under slutet av 1990-talet har yrkesexamen i social omsorg akademiserats vilket bl.a. innebär att utbildningen flyttat in på universiteten och blivit en del av den statliga högskoleutbildningen (Johansson, 2001). För yrkesexamen i social omsorgsutbildning specificeras inga huvudämnen, detsamma gäller för socionomutbildning. De kvalitetsaspekter som bedöms av Högskoleverket vid examensrättsprövningar är ämnesdjup och ämnesbredd (Högskoleverket, 2003b).²⁵ Ett av de förekommande huvudämnena i social omsorgsutbildning och socionomutbildning är socialt arbete.²⁶ Trots att det ur ett akademiskt perspektiv måste betraktas som relativt ungt, anses ämnet idag vara väl etablerat (Högskoleverket 2003a:15).²⁷ Ämnet har på flera håll fördjupats i den sociala omsorgsut-

²⁵ År 2004 hade nio av landets högskolor och universitet rätt att utfärda socionomexamen och sexton högskolor och universitet hade rätt att utfärda social omsorgsexamen (UFB, 2004).

²⁶ Andra huvudämnen kan vara t.ex. social omsorg eller sociologi (Johansson, 2001).

²⁷ *Socialt arbete* är ett tvärvetenskapligt ämne som introducerades som vetenskaplig disciplin i Sverige 1977. I ett internationellt perspektiv är socialt arbete väletablerat. I länder som

bildningen och ger möjlighet till kandidatexamen i socialt arbete. Kandidatexamen möjliggör i sin tur fortsatta akademiska studier på magister- eller forskarnivå. Diskussionen om kunskapsfokus i den sociala omsorgsutbildningen innebär att ledningsfrågorna varit centrala. I samband med övergången till den statliga högskolan har dock ledarskapsutbildningen diskuterats i förhållande till en mer generell utbildning (Johansson, 2001). Utvecklingen av den sociala omsorgsutbildningen har på vissa håll inneburit att den konverterats till en ny och bredare socionomutbildning med socionomexamen som följd.²⁸ I Högskoleverkets översyn av social omsorgsutbildning och socionomutbildning (Högskoleverket, 2003b) föreslås att dagens två yrkesexamina sammanförs till en med beteckningen socio-nom. Utredningen betonar dock att *”det är viktigt att perspektiv, kunskaper och erfarenheter från de sociala omsorgsutbildningarna tas tillvara vid en sammanslagning”* (Högskoleverket 2003b:5).

Utbildningsbakgrunden hos arbetsledare kan variera då det ännu, år 2005, inte finns något enhetligt formellt utbildningskrav för befattning som första linjens chef för vård- och omsorgspersonal i äldre- och handikappomsorg, men verksamheten efterfrågar i högre grad än tidigare social omsorgsexamen, socionomexamen eller motsvarande. Det är vanligt förekommande, enligt min uppfattning,²⁹ att arbetsledare har tidigare yrkeserfarenhet från direkt vård- eller omsorgsarbete och social omsorgsutbildning eller motsvarande på högskolenivå. Även befattningsbenämning och titulatur kan variera (Gynnerstedt, 1993; Nordström, 1998 och Szebehely, 1995). De benämningar som förekommer för befattning som första linjens chef i denna avhandlings empiriska material är främst enhetschef, verksamhetschef och områdeschef. Även hemvårdschef, teamchef, myndighetschef, föreståndare, och hemtjänstassistent förekommer.

Införandet av den sociala omsorgsutbildningen 1983 innebar en förändring av kraven på yrkeskompetens för arbetsledare i den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Akademiseringen av utbildningen under slutet av 1990-talet har möjliggjort utvecklandet av expertis i socialt om-

t.ex. England och USA har forskning inom *social work* pågått sedan början av 1900-talet. Den första professuren i socialt arbete inrättades 1979 då Harald Swedner utnämndes till professor i ämnet vid Göteborgs universitet. Knappt 20 år senare, år 1998 inrättades den första professuren i socialt arbete med inriktning mot social omsorg vid Umeå universitet (Johansson, 2001:4; Sunesson, 2003).

²⁸ T.ex. vid Institutionen för hälsa och samhälle vid Malmö högskola och Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet.

²⁹ grundad på egen empiri och över 20 års erfarenhet inom området.

sorgsarbete, socialt arbete eller annat ämnesområde. På så vis ökar förutsättningen för en profession i teoretisk mening.

Att fylla en kunskapslucka

Sammanfattningsvis kan bilden av chef- och ledarskap inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen tyckas svårfångad och komplex. Jag utgår från definitionen av ledarskap som en social konstruktion som utvecklas i interaktionen mellan ledare och ledda. Vidare tar jag hänsyn till de två olika skolbildningar, Scientific management och Human Relations-skolan som har lagt grunden för olika perspektiv på ledarskapet. Från den första skolbildningen hämtas kravet på effektivitet i organisationen, och från den andra tas kravet på kommunikation. Ett antagande är att första linjens chefer i äldre- och handikappomsorgen har att hantera såväl dessa båda krav som kravet på kompetens.

Arbetsledarnas position har beskrivits som en mellanposition eller en klämsits i organisationen med krav från olika håll men också som betydelsefull för samspelet mellan olika domäner, grupper och individer. Komplexiteten kring första linjens chef- och ledarskap beror delvis på att dessa arbetsledare är verksamma i en politiskt styrd organisation. Dessutom är den tidigare yrkesrollen som både omsorgsgivare och myndighetsperson under omvandling. Något som medför nya krav. Det är en öppen fråga om den huvudsakliga kompetensen hos första linjens chefer främst bör bestå av förtrogenhetskunskap inom verksamhetsområdet, eller om det sker en förskjutning mot ökad betoning på ledningskompetensen.

Mycket av den socialvetenskapliga forskningen inom äldre- och handikappområdet är koncentrerad på baspersonalens arbete och har främst fokuserat på vårdbiträdesrollen och det direkta arbetet med brukare (jfr t.ex. Franssén, 1997; Fahlström, 1999; Runesson & Eliasson-Lappalainen, 2000). Viktiga faktorer för att baspersonalens arbete i äldreomsorgen ska uppnå god kvalitet är makt- och arbetsfördelning, ett ökat självbestämmande, tid och forum för reflektion, kontinuitet (Edebalk, Samuelsson & Ingvad, 1993; Runesson och Eliasson-Lappalainen 2000) och stöd från arbetsledningen (Drugge, 2003; Ingvad, 2003). Betydelsen av organisationens förmåga att tillvarata och utveckla den anställdes kompetens understryks (Runesson & Eliasson-Lappalainen, 2000). Ovanstående faktorer kan samtliga på olika sätt relateras till ledningsfunktionen vilket antyder

att även arbetsledarnas arbete bör studeras inom den socialvetenskapliga forskningen. I rapporten "Kompetenskrav för personal inom vård och omsorg om äldre" (Socialstyrelsen 2002), fastslås att det behövs ytterligare forskning om hur yrkesrollen för första linjens chefer förändrats, vilka arbetsuppgifter de har och kommer att ha ansvar för, samt vilken kunskap och förmåga både de själva och deras chefer respektive medarbetare anser behövs för att kunna leda verksamheten. I syfte att skapa bättre förutsättningar för vidare forskning och utforma en gemensam plan för kompetensförsörjning fick socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att utarbeta kompetensbeskrivningar för socialtjänstpersonal (Socialstyrelsen, 2003a). På sikt ska alla socialtjänstens kärnverksamheter beskrivas utifrån den grundläggande och specialiserade kompetens som finns för olika arbetsuppgifter. Rapporten Investera nu! (Socialstyrelsen 2004c) föreslår åtgärder på olika plan, bl.a. att ett systematiskt arbetsmiljöarbete för att förbättra arbetsmiljön genomförs och att cheferna ges rimliga uppdrag. En brist i denna typ av rapporter är att de ofta ger väldigt generella riktlinjer. Förhoppningsvis kan min studie konkretisera den här typen av frågor.

Min uppfattning, som har stöd i Marta Szebehelys studie (2002:26), är att den arbetsorganisatoriska forskningen i första hand handlar om det direkta vård- och omsorgsarbetet och mindre om samspelet mellan det direkta arbetet och styr- och stödorganisationen bakom. I "Vardagens organisering, om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten" (Szebehely, 1995) presenteras tre modeller att organisera hemtjänsten (i självstyrande smågruppsmodell, löpandebandslika servicehusmodellen och den traditionella modellen). Szebehely (1995) har medvetet valt att fokusera på de äldres och vårdbiträdenas perspektiv och administratörernas eller arbetsledarnas erfarenheter ingår därmed inte i studien.

I en longitudinell studie av organisationsförändringar, arbetsmiljö och omsorgskvalitet i hemtjänsten har Eric Olsson och Bengt Ingvad visat att hemtjänstens organisation får betydelse för kvaliteten (Olsson & Ingvad, 2000:62; 2004:2). Betydelsefullt för kvaliteten i hemtjänstens verksamhet var stabilitet i organisationen, dvs. små förändringar ifråga om medlemmar, vårdtagare eller arbetsområde påverkar verksamheten. Likaså uppvisade små autonoma arbetsgrupper med en nära relation såväl mellan biståndsbedömning och utförande som mellan arbetsledare och medarbetare en hög kvalitet (Olsson & Ingvad, 2000:62; 2004:2). Tidigare studier har även visat på att gruppens tillgänglighet till arbetsledare har effekter för gruppklimatet (Olsson, 1998). En annan studie (Olsson, Ingvad & Bondesson, 2001) belyser relationen mellan anhörigas omsorgsinsatser och de

vård- och omsorgsinsatser som ges av hemvården i form av två organisationer, vilka möts omkring den äldre. Författarna konstaterar att relationen har betydelse för omsorgskvaliteten och påverkar hälsa och livskvalitet hos den äldre. Av intresse i denna avhandling är arbetsledarnas ansvar och roll för att organisera verksamheten så att en bra relation uppstår mellan anhörigas omsorgsinsatser och de insatser som ges via den egna organisationen.

Trots ovanstående exempel på tidigare studier inom äldre- och handikappomsorgens område anser jag, liksom Szebehely (2000) att studier om organisation och ledarskap inom området är begränsade. Szebehely (2000:187) har pekat på att det under 1990-talet saknas studier av området som fokuserar på organisatoriska och innehållsliga förändringar av verksamheten. Lite är känt om hur de organisationsförändringar som genomförts inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen de senaste åren påverkar verksamheten. Ovanstående kunskapsöversikt över forskning inom äldre- och handikappomsorgen pekar på att det finns en kunskapslucka som rör ledarskap och det politiska samspelet inom äldre- och handikappomsorgen. Den forskningsansats som nu formuleras menar att det ledarideal för offentligt ledarskap, som tidigare hämtats från industri- och affärsledarskap har ett begränsat värde för förståelsen av ledningsfunktionen i offentliga organisationer (Holmberg, 2003:20). Ny kunskap måste formis och utvecklas ur ett inifrånperspektiv, dvs. *”med utgångspunkt från de enskilda aktörernas beskrivningar och förståelse av ledarskap som begrepp, fenomen och aktivitet”* (Holmberg, 2003:20). Jag tar ställning för denna forskningsansats och menar att det är angeläget att befintlig forskning kompletteras med forskning som utgår från enskilda aktörers beskrivningar, dvs. att forskning utförs av och med dem som själva har erfarenhet av yrkesverksamhet inom området och att dessa bidrar till ny kunskap om offentligt ledarskap. I nästa kapitel ger jag en beskrivning av hur jag praktiskt har gått tillväga.

III. Metod, material och genomförande

Fallstudie som forskningsstrategi

Fallstudier¹ (*case studies*) utgör idag en etablerad metod inom organisationsforskningen (Johansson, 1992:19) liksom inom ämnesområdet socialt arbete (jfr t.ex. Gustavsson, 1999; Trydegård, 2000; Ingvad, 2003). Fallstudie som vetenskaplig ansats är generellt att föredra när forskningsfrågorna har karaktären av *hur* och *varför*, när händelseförloppet inte styrs av forskaren samt när fokus ligger på att undersöka ett pågående fenomen i sitt verkliga sammanhang (Yin, 1994:1; Patton, 1980). Fallet som studeras är alltså ett naturligt förekommande fenomen (Yin, 1994), något som redan existerar. Det är inte konstruerat i forskningssyfte och fortsätter därför att existera även efter avslutad studie (Denscombe, 2000). Dessa faktorer gör fallstudien lämplig som forskningsstrategi i min avhandling. De organisationsförändringar som står i fokus för avhandlingen har sedan 1990-talet genomförts i flera av landets kommuner och var i hög grad pågående i de aktuella fallstudiekommunerna vid studiens genomförande.

Fallstudier karaktäriseras av fokus på djup snarare än bredd. Genom att välja en eller få undersökningenheter förbättras möjligheterna att gå på djupet och studera företeelsen i detalj. Därigenom kan komplexiteten i den studerade situationen utredas. Målsättningen är att belysa generella aspekter, den rådande situationen i helhet, genom att titta på hur de olika delarna fungerar och påverkar varandra i det enskilda fallet. Fallstudien betonar ett holistiskt synsätt och ger därigenom en möjlighet att förklara varför ett resultat uppstår snarare än att bara presentera resultatet. En annan styrka och fördel med fallstudie som forskningsdesign är möjligheten att kombinera flera olika källor och flera insamlingsmetoder i undersökningen (Denscombe, 2000). *"In fact, most of the better case studies rely on a*

¹ Fallstudier kännetecknas av att forskaren studerar ett eller ett fåtal fall mer detaljerat och i flera dimensioner ofta i syfte att formulera hypoteser, utveckla teorier, exemplifiera och illustrera (Lundahl & Skärvad 1982:135). I denna avhandling används begreppet fallstudier genomgående men ett antal olika begrepp förekommer inom samhällsvetenskapliga forskningsområden (t.ex. fall, *sample of case*, enheter).

wide variety of sources” (Yin, 1994:91). Jag har utnyttjat fallstudiens möjligheter genom att kombinera såväl enkäter, som intervjuer och dokumentanalys. Min huvudsakliga metod är dock intervjuer med politiker och chefstjänstemän på olika nivåer.

Fyra grundläggande egenskaper anses utmärkande för kvalitativt inriktade fallstudier: de är partikularistiska, deskriptiva, heuristiska och induktiva (Merriam, 1994). ”Att en fallstudie är partikularistisk innebär att den fokuserar på en viss situation, händelse eller person” (Merriam, 1994:25). Avhandlingens fallstudie är partikularistisk i den mening att den fokuserar på tre organisationsförändringar som beskrivs utförligare nedan. De specifika organisationsförändringarna är viktiga i sig och åskådliggör företeelser som påverkar första linjens chefer och ledningsfunktionen i den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Det speciella fokus som fallstudien har gör den särskilt lämpad för att studera praktiska problem, frågor, situationer eller svårigheter, som uppstår i chefernas vardag (Merriam, 1994). En *deskriptiv* fallundersökning innebär enligt Sharan B. Merriam (1994) att beskrivningen av den företeelse som studeras är omfattande, ”tät” och visar på komplexiteten i en situation. Fallstudien bör innehålla så många variabler som möjligt och beskriva samspelet dem emellan, ofta över en längre tidsperiod (Merriam, 1994:26). För att beskriva och analysera olika situationer har jag i denna studie valt att vara öppen för flera variabelers betydelse. Vilka dessa variabler är framgår av citat och exempel.

Den tredje egenskapen hos en fallstudie är att den kan förbättra läsarens förståelse av den företeelse som studeras, dvs. att den är *heuristisk*. ”Den kan skapa nya innebörder, vidga läsarens erfarenhet eller bekräfta det man redan visste eller trodde sig veta” (Merriam, 1994:27). Fallstudien används här för att förstå ”hur saker och ting blivit som de är” när det gäller chef- och ledarskapet. Den fjärde egenskapen, att en fallstudie är *induktiv*, innebär att den till största delen grundar sig på induktiva resonemang (Merriam, 1994), dvs. att generaliseringar, begrepp och hypoteser formas utifrån den verksamhet eller situation som studeras. Fallstudien har valts som metod i avhandlingen eftersom den ger möjligheten att ställa iakttagelser mot teoretiseringar och på så sätt få tillgång till ny kunskap (Merriam, 1994). Fallstudien får också kritik som forskningsstrategi, vilket diskuteras nedan.

Kritik mot fallstudier

Kritik som riktas mot fallstudien som forskningsstrategi är att generaliserbarheten vid en fallstudieansats är begränsad. Detta uppvägs dock av att man kan erhålla en bred insikt kring något som uppfattas vara en sammansatt och komplex företeelse (Yin 1994:10). Forskarens mål är att utveckla generaliserande teorier, (*analytic generalization*) och inte att räkna upp förekomster (*statistical generalization*) (Yin, 1994:10). Samtidigt ska resultaten här ses i relation till att de förändringar som studeras är förändringar som för närvarande sker i många kommuner. Mina resultat bör alltså, mot bakgrund av denna omständighet, ha en praktisk betydelse för kommuner i allmänhet. Det är också min förhoppning att kommunala förvaltningsföreträdare själva ska kunna fånga upp de drag som särskiljer den egna kommunen från de studerade kommunerna, och på så vis formulera en egen relief till de resultat de konfronteras med i studien. Ytterligare kritik mot att använda fallstudien som forskningsstrategi är risken att som forskare påverka händelseförloppet, något som inte kan anses unikt för fallstudien som forskningsstrategi. Fallstudien är oftast av karaktären *open-ended nature*, dvs. intervjuaren kan under intervjuens gång ställa nya öppna frågor dels av faktakaraktär, dels om informantens uppfattning av händelser. Forskaren kan också be informanten föreslå olika händelser för att använda nya frågeställningar (Yin, 1994: 84). Genom att tillåta informanten att uttrycka sina egna åsikter blir denna mer av en ”informatör” än en informant, och forskaren får genom dessa informanter en bredare inblick i organisationen. Forskaren bör ständigt vara medveten om risken för att bli beroende av en nyckelinformant pga. det inflytande på forskningen denna kan få. För att undvika att en sådan situation uppstår är det en fördel att jämföra med andra källor och söka efter eventuella motsättningar (Yin, 1994:84), vilket jag har försökt ta hänsyn till genom att jämföra skilda källor såsom dokument, enkät och intervjuer med varandra och söka efter skillnader. Ansatsen benämns multimetodansats eller triangulering och fördjupas längre fram i detta kapitel.

Valda fall

Tre, i skilda kommuner valda organisationsförändringar, som samtliga kan antas påverka ledningsfunktionen men på olika sätt, har valts som fallstudier för avhandlingen. Det är (I) införandet av *biståndshandläggarmodellen* som karaktäriseras av arbetsfördelning och en uppdelning av den tidigare yrkesrollen i biståndshandläggare respektive arbetsledare genom åtskiljande av bedömning och verksamhetsansvar. Det är (II) införandet av självplanerande, medstyrande grupper och årsarbetstid för vård- och omsorgspersonal, förändringar som jag gett samlingsbegreppet *flexibla arbetsorganisation*. Det är (III) *decentraliserad organisering* som utmärks av utlokalisering av förvaltningens olika delar och kan relateras till tankar om en fördjupad demokrati, kommundelsreformer, styrning och delegation.

Ansatsen är komparativ och relaterar likheter och skillnader mellan beroende variabler, såsom olika organisationsformer och utsagor från tjänstemän och politiker, och oberoende variabler, såsom t.ex. kön. Viss jämförelse över tid möjliggörs genom att intervjupersonerna ombetts berätta om hur det var före organisationsförändringen och hur det ser ut vid intervjutillfället, dvs. ett eller ett par år senare. Komparation är möjlig både inom de enskilda förändrings- och utvecklingstendenserna, mellan de enskilda kommunerna och mellan politiker respektive tjänstemän i kommun I, politiker respektive tjänstemän i kommun II och III osv. Ytterligare jämförelser kan göras mellan kvinnor och män. Ovanstående kan beskrivas som en kombinerad komparation där jämförelser görs både vertikalt (inom en organisationsform) och horisontellt (mellan olika organisationsformer) (Tilly 1984:81). Genom en ingående beskrivning av det specifika, det unika för varje fall, görs också en *individualizing comparison* (Tilly, 1984:91). För att beskriva olikheter i utfallet görs även en *variation-findings comparison* (Tilly, 1984:81), som går ut på att betona de skilda fallens olikheter och notera de teman som har betydelse för analysen av materialet. Komparationen görs med fokus på chef- och ledarskap och de olika organisationsmodellerna ur tjänstemäns och politikers perspektiv. De tre fallstudierna betraktas som särpräglade genom att de kan anses empiriska, specifika och speglar processen över tid (Ragin & Becker, 1992:3). Valet av ett komparativt perspektiv gör det möjligt att ifrågasätta det som annars kan verka självklart (Winther Jørgensen & Phillips, 2000).

Urval av fallstudiekommuner

Val av aktuella kommuner för fallstudien har sin bas i en tidigare studie av Staffan Blomberg (2004).² I inledningen av den studien gjordes ett strategiskt urval av fyra kommuner som inte längre tillhandahöll serviceinsatser i form av städning och matinköp som en enskild insats inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Dessa fyra kommuner matchades med fyra kommuner som inte genomfört någon förändring. Totalt ingick alltså åtta kommuner i Blombergs studie. Då jag stod i begrepp att välja fallstudiekommuner för min studie, erbjöds jag att medverka i en studie om prioriteringar i socialtjänsten i de aktuella kommunerna. Därigenom kunde jag få del av redan tidigare insamlat material och möjlighet att komplettera en planerad enkät med egna specifika frågeställningar. Jag antog erbjudandet eftersom dessa åtta kommuner var representativa för ett strategiskt urval även för min studie. Med dessa åtta kommuner som utgångspunkt gjordes sedan urvalet för denna studie.³ Efter diskussion med forskare som var involverade i den tidigare studien och hade god kännedom om de olika kommunerna valdes Gävle, Sunne och Lunds kommuner för denna studie.⁴ Som fjärde kommun för enkätstudien valdes Helsingborgs kommun. Motiveringen till val av dessa kommuner som speciella fall är att kommunerna motsvarar så kallade typiska undersökningsenheter. I viktiga

² I Blombergs avhandling består urvalet av åtta kommuner varav hälften av kommunerna ursprungligen definierades som "moderna" förändringsbenägna omvandlingskommuner. Den andra hälften betecknades som "traditionella", dvs. mindre förändringsbenägna kommuner. Kategoriseringen gjordes utifrån att utbudet av insatser från den kommunala äldre- och handikappomsorgen minskade kraftigt i omvandlingskommunerna (1994-96) i förhållande till övriga kommuner. Dessutom har hänsyn tagits till variation i kommunernas storlek (stor/medel/liten) och belägenhet (tätort/glesbygd). De åtta kommunerna var; Lund, Helsingborg, Kristianstad, Gislaved, Hagfors, Sunne, Ludvika och Gävle.

³ Eftersom enkätstudien ingår i en materialinsamling som utgör en replik på Åke Bergmarks studie, "Prioriteringar i Socialtjänsten" (1995) samordnades våra urvalskriterier. Kriteriet beställar/utförarmodellen som Bergmark använt sig av i sin studie (1995), var inte användbart eftersom de flesta av landets kommuner vid tillfället hade anammat modellen. Nytt urvalskriterium för enkätstudien blev i stället entreprenad eller entreprenadliknande former (fyra + fyra kommuner). Enkäten skulle gå ut till hälften av dessa kommuner (två + två). Flera av dessa kommuner representerade även de olika organisationsförändringar som står i fokus för denna studie och motsvarade de övergripande urvalskriterierna för fallstudien. Efter enkätstudiens genomförande kan även Gävle och Sunne kommun anses ha infört entreprenad eller entreprenadliknande former.

⁴ Kommunurvalet gjordes i samråd med fil.dr. Staffan Blomberg och docent Jan Pettersson och diskuterades även med prof. Åke Bergmark och fil.dr. Gun-Britt Trydegård.

hänseenden liknar de alltså andra kommuner som istället hade kunnat väljas, och resultatet bör därför sannolikt kunna generaliseras till flera kommuner (Denscombe, 2000). Ytterligare en aspekt var den access till verksamheten som dessa kommuner erbjöd bl.a. genom redan etablerade kontaktpersoner. Utgångspunkten för studien utgjordes av de organisationsförändringar som berört yrkesrollen för första linjens chefer. Av denna anledning valdes kommuner som betonade olika delar av likartade förändringar. Fallen kan därmed anses diskursivt definierade, dvs. representanter för fallkommunerna betonade själva den aktuella förändringen som central.

Då jag i studiens början hade fokus på organisationsförändringar, dvs. vilka effekter olika förändringar gett i den kommunala äldre- och handikappomsorgen, erbjöds även Helsingborgs kommun att ingå i fallstudien. Efter enkätstudiens genomförande avböjde dock förvaltningsledningen en fortsatt medverkan med motiveringen att situationen i förvaltningen var alltför turbulent. Jag har trots detta valt att låta material från Helsingborgs kommun ingå i redovisningen av enkätstudien. Avsikten med enkätstudien var främst att få del av en större grupp politikers och tjänstemäns synpunkter på ledarskap, och organisationsförändringarna har en mindre framträdande roll. Efter de inledande intervjuerna fångades mitt intresse av ledarskapsfrågan, varför jag istället valde att fokusera på den. Det var med andra ord organisationsförändringarna som gjorde utgångspunkten för mitt arbete. Fokuseringen på ledningsfunktionen i de olika organisationerna uppstod först senare. Av nedanstående tabell framgår undersökningskommunernas invånarantal och politiska majoritet vid studiens genomförande (tabell 3.1).

Tabell 3.1. Kommunstorlek, politisk majoritet och entreprenad eller entreprenadliknande former år 2001-2002

	”Moderna/förändringsbenägna kommuner”		”Traditionella/mindre förändringsbenägna kommuner”	
	Helsingborgs kommun	Lunds kommun	Gävle kommun	Sunne kommun
Invånarantal	119 300	99 600	91 200	13 600
Politisk majoritet	borgerlig	borgerlig	socialistisk	borgerlig
Privata entreprenörer inom äldre- och handikappomsorgen	ja	ja	nej	nej

Metodologiska överväganden och val av ansats

Det som intresserade mig mest var den officiella retoriken runt och ”praktet” om ledarskap. Jag valde att först skaffa mig en översiktlig bild av den officiella synen genom en enkätstudie bland en större grupp av politiker och tjänstemän. Hur enkätstudien utformades och vilka informanterna var beskrivs utförligare nedan. Därefter kunde jag genom en intervjustudie som riktade sig till ett urval av dem som ingått i enkätstudien ställa fördjupade frågor och få en tydligare bild av hur man talar om chef- och ledarskap inom äldre- och handikappomsorgen. Hur intervjustudien utformades och vilka intervjupersonerna var beskrivs även detta utförligare nedan. Jag valde att be politiker och arbetsledare tala om chef- och ledarskap i relation till olika organisationsförändringar. För att få ytterligare ett perspektiv på organisationsförändringarna kompletterades enkät- och intervjustudien även med en dokumentstudie.

Multimetodansats och triangulering

Metoden att kombinera olika tillvägagångssätt för att ge en bild ur flera olika perspektiv, så kallad multimetodansats eller triangulering, är vanligt förekommande vid fallstudier och används inom olika vetenskapsdiscipliner (jfr t.ex. Westrup, 2002; Fahlström, 1999; Yin, 1994; Patton, 1987). Michael Quinn Patton (1987) ger följande exempel på olika typer av triangulering:

1. Of data sources (data triangulation)
2. Among different evaluators (investigator triangulation)
3. Of perspectives on the same data set (theory triangulation)
4. Of methods (methodological triangulation)

De typer av triangulering som förekommer i denna studie är främst data- och metodtriangulering. Datatriangulering tillämpas i min studie genom att empiriskt material från olika grupper⁵ och tre olika typer av data⁶ ställs mot varandra. Metodtriangulering bedöms ske genom att både enkät-,

⁵ t.ex. politiker –tjänstemän, kvinnor - män

⁶ kvantitativ data via enkät, kvalitativ data via intervjuer, data via skriftliga dokument

intervjuteknik och dokumentanalys används i fallstudie av tre kommuner. Till viss del sker även en teoritriangulering genom att olika teorier prövas på samma material. Agneta Franssén (1997:57), som använt sig av deltagande observation och intervjuer i sin avhandling, visar på de möjligheter till en fördjupad förståelse och en vidgad bild som en metodtriangulering kan ge av ett fenomen och dess sociala kontext. Nackdelar med att använda sig av en multimetodansats är enligt Robert K. Yin (1994:94) att det är omfattande, kräver en stor arbetsinsats och ofta är förenat med höga kostnader. Som forskare måste man också kunna hantera flera metoder och tekniker.

Studien består således av både deduktiva och induktiva delar.⁷ Genom att kombinera olika metoder, ställa motsvarande frågor till politiker och tjänstemän och konsultera styrdokument, ville jag studera de spänningar som finns mellan politikernas och tjänstemäns officiella hållningar. När det gäller antalet intervjuade tjänstemän har jag använt mig av en teknik som är vanligt förekommande i liknande sammanhang. När ett antal intervjuer genomförts och nya intervjuer enbart tillför marginell ny kunskap kan man betrakta kunskapsgenereringen som avslutad (informationsmättnad). Enligt en fenomenologisk ansats kan detta stadium dock aldrig uppnås helt och forskaren måste därför helt enkelt själv bestämma sig för att sätta stopp (Dahlberg, Drew & Nyström, 2001). Berättelsen ”nu” visar en sak, läser vi på nytt upptäcker vi ofta något annat. Svårigheten ligger i att avgöra när en intervju eller berättelse inte längre tillför något nytt. Vid upprepade genomlysningar och läsning av materialet upptäckte jag inledningsvis nya aspekter trots att jag läst utskriften tidigare. Efterhand minskade detta fenomen och jag valde då att avsluta intervjuinsamlingen respektive det jag benämner en kvalificerad innehållsanalys.

⁷ Hypotetisk-deduktiv teoribildning, bevisandets väg, det mest använda sättet att utveckla teorier innebär att vi ur ett sammanhängande system av påståenden härleder (deducerar) nya hypoteser. Dessa hypoteser kan sedan prövas i en empirisk studie. En induktiv metod, upptäcktsens väg innebär att man utgår från empiriska resultat som prövas med hjälp av olika teorier. Nya upptäckter kan sedan innebära att redan etablerade teorier på området måste skrivas om alt. kan upptäckten resultera i en ny formell teori (Holme & Solvang, 1997:51, 58).

Kvalificerad innehållsanalys

Ett av de viktigaste verktygen för första linjens chefer är språket. Kommunikationen sker på olika nivåer: strukturell nivå (massmedia, information om verksamheten ”utåt”), organisatorisk nivå (ledningsgrupp), gruppnivå (medarbetare i olika arbetsgrupper) och individnivå (enskilda medarbetare, brukare och deras anhöriga). Inför valet av analysmetod inspirerades jag därför av ett samhällsvetenskapligt perspektiv på diskursanalys⁸ (Bergström & Boréus, 2000). Det samhällsvetenskapliga perspektivet är inriktat på analys av hur idéer sprids, omvandlingar av språkbruk, praktik och maktrelationer samt hur subjekt och objekt skapas (Fairclough, 1992:38; Bergström & Boréus, 2000:222; Nordgren, 2003). Diskursanalysen ger mig utgångspunkter för att studera skillnader i uttrycksätt mellan politiker och tjänstemän, kvinnor och män samt mellan deras utsagor i olika kommuner och organisationsformer. Jag har därför valt att här ge en översiktlig beskrivning av diskursbegreppet och hur jag har gått tillväga. Avsnittet är skrivet som en bakgrund till mitt sätt att göra vad jag benämner en kvalificerad innehållsanalys av det empiriska materialet, främst av material från intervjustudien. Avsikten är att belysa min kvalitativa metod.

Diskursbegreppet

Diskursbegreppet är på modet, anser Marianne Winther Jørgensen och Louise Phillips, och det har så varit de senaste tio åren. Det används ibland slarvigt utan att preciseras närmare (2000:7). Författarnas definition av begreppet är att ordet *diskurs* rymmer ”en och annan idé om att språket är strukturerat i olika mönster som våra utsagor följer när vi agerar inom olika sociala domäner” (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:7). Normer och värden påverkar vad som sägs och skrivs i ett visst förhållande eller i en viss kontext. Språket är inte vägen att nå andra objekt utan ses som studieobjekt (Larsson, 2001:48). Analysen av dessa mönster kallas följaktligen *diskursanalys*. Det som förenar de olika tvärvetenskapliga och multidisciplinära ansatser som kan användas vid en diskursanalys är att ”en diskurs är ett bestämt sätt att tala om och förstå världen (eller ett utsnitt av världen)” (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:7). Den som på allvar tycks ha inspi-

⁸ Metoden förekommer även i en lingvistisk variant inom språkvetenskap (Bergström & Boréus, 2000).

rerat till diskursanalysen och som ofta förknippas med diskursbegreppet är Michel Foucault (Hall, 2001; MacLure, 2003).

Franskans begrepp *discours* omfattar fler betydelser än svenskans diskurs, nämligen tal, föreläsning och prat. Foucault använder begreppet främst som benämning på skrivna eller sagda fraser eller som namn på den praktik eller grupp som utvecklat en gemensam typ av yttrande, t.ex. medicinens eller ekonomins diskurs (Foucault, 1993). Trots att möjligheten finns att skapa nästan oändligt många olika utsagor sätter de historiska reglerna för en diskurs gränser för vad som är tillåtet, passande eller opassande, sant eller falskt. Foucault talar om dessa olika utestängningsprocedurer i termer av det förbjudna och den vansinniges diskurs. Han gör också en uppdelning mellan det sanna och det falska (Foucault, 1993). *Makt* är ett centralt begrepp för Foucault. Makt och *kunskap* ska inom diskursteorin uppfattas som den kraft och de processer som skapar den sociala ordning inom vilken vi lever. Dessa element påverkar också de alternativ vi avstår (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:45). Foucault menar att makt förekommer på olika plan och i varierande grad i en organisation. Det är inte enbart negativt utan också produktivt i den mening att det omvandlar och producerar, medför välbehag och kunskap (Foucault, 1980; Hall, 2001). Diskursen skapas enligt Foucault i tre steg: dels genom användandet av det förbjudna ordet - gör vi övertramp reagerar omgivningen - dels genom uppdelning och förkastande genom att någon som innehar en maktposition anger vad som är relevant, vad som ska vara med i diskursen. Dessutom skapas diskursen genom att ständigt urskilja vad som är "sant" eller "falskt" (Foucault, 1993).

Diskursteori, kritisk diskursanalys och diskurspsykologi

Winther Jørgensen & Phillips (2000) har valt ut tre teorier som de anser representativa och som är användbara i forskning om "*kommunikationsprocesser i olika sociala sammanhang, till exempel i organisationer och institutioner och i förhållande till bredare samhällsliga och kulturella utvecklingstendenser*" (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:8). Hit hör enligt min uppfattning problemområdet för min studie. De tre angreppssätt som diskuteras följer Ernesto Laclaus och Chantal Mouffes modell och inbegriper *diskursteori*, *kritisk diskursanalys*, och *diskurspsykologi*. Gemensamt för dessa angreppssätt är att de har sin grund i socialkonstruktionismen. Känne-

tecknande för den liksom för de tre angreppssätten är följande fyra premisser:

1. Kritisk inställning till självklar kunskap (vår kunskap och våra världsbilder är en produkt av vårt sätt att kategorisera världen)
2. Historisk och kulturell specificitet (vår kunskap och våra världsbilder kan förändras över tid och/eller bevara vissa sociala mönster)
3. Samband mellan kunskap och sociala processer (kunskap uppstår i social interaktion)
4. Samband mellan kunskap och social handling (den sociala konstruktionen av kunskap och olika världsbilder leder till olika sociala konsekvenser) (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:11-12).

Utöver ovanstående generella socialkonstruktionistiska premisser är synen på språk och subjekt gemensam. *"De diskursanalytiska angreppssätten bygger på strukturalistisk och poststrukturalistisk språkfilosofi, som hävdar att vårt tillträde till verkligheten alltid går genom språket"* (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:15). Samma verklighet kan sedan förklaras med skilda diskurser och ger därmed olika sociala konsekvenser. Nyckelordet i Ernesto Laclaus och Chantal Mouffes diskursteori är *diskursiv kamp*. De menar därmed att olika diskurser ständigt omformas och kämpar mot varandra för att uppnå hegemoni.⁹ Eftersom språket i sig har en grundläggande instabilitet kan betydelsen i diskursens konstruktion av den sociala världen aldrig låsas fast. Sin teori utvecklar de genom dekonstruktion av andra teorier, främst marxismen och strukturalismen/poststrukturalismen (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). I begreppet diskursiv kamp antyds att ingen diskurs "förblir evig" eller kan sägas representera den "slutliga sanningen" även om vissa diskurser kan te sig som "objektiva fakta" under en längre period. Diskursen uttrycks inte enbart i språket utan materialiseras också i symbolsystem av olika slag (Ragneklint, 2002:80). Inom äldre- och handikappomsorgens område synliggörs detta t.ex. i form av speciella arbetskläder för vård- och omsorgspersonal samt byggnaders utformning och möblering med tanke på specifika brukargrupper.

Den kritiska diskursanalysen (CDA) innebär en konkret lingvistisk textanalys av språkets användning i social interaktion. Diskursanalysen bidrar, enligt Winther Jørgensen & Phillips (1999:75), till att skapa och

⁹ När en grupp gör anspråk på och upprätthåller en ledande ställning t ex vid hierarkisk fördelning av makt.

reproducera olika maktförhållanden mellan sociala grupper, t.ex. mellan kvinnor och män, arbetsgivare och arbetstagare. I förlängningen vill den bidra till en social förändring av ett mer jämställt maktförhållande. Inom socialpsykologin har diskursanalysen utvecklats som en kritik av kognitivismen. Den benämns diskurspsykologi och ses i motsats till kognitivismens texter och talat språk som konstruktioner av världen, vilka orienteras mot sociala handlingar (Winther Jørgensen & Phillips, 1999:105). Diskurspsykologin betonar individernas aktiva språkbruk, dvs. hur människor strategiskt använder sig av diskursen för ”att framställa sig själva och världen på bestämda (fördelaktiga) sätt i social interaktion, och vilka konsekvenser det får” (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:14). Analysen kan göras på olika nivåer, såsom individ-, social- och symbolisk nivå. Viktiga skillnader mellan de tre angreppssätten är synen på ideologi, vilken roll diskursen spelar i konstituerandet av världen och vad som utgör analytiskt fokus.¹⁰

Genom att utgå från diskursanalys, och då främst den diskursanalytiska inriktning som benämns diskurspsykologi, har jag försökt att tydliggöra det som är centralt för politiker respektive tjänstemän och för kvinnor respektive män i det aktiva språkbruket inom varje område. Jag gör därefter fördjupningar i enskilda citat.¹¹ När tematiseringen var genomförd framträdde ett mönster med ett antal kategorigrupper som sedan kunde delas in i olika subgrupper vilka presenteras i kapitel fem. En varsam redigering av talspråk till skriftspråk i intervjuцитaten har gjorts för att få bättre läsbarhet och för att göra informanterna rättvisa, då talspråk ibland kan verka torftigt i skriven text. Genom de teoretiska perspektiv på diskursanalys som presenterats ovan har jag fått verktyg för att analysera och tolka mina empiriska data. Frågeställningar jag inkluderat i mitt avhandlingsarbete är hur diskursen om *ledningsfunktionen* konstitueras och används, och hur olika aktörpositioner formas dvs. ”de sätt som aktörerna relaterar till och engageras i det som sker” (Larsson, 2001:54).

¹⁰ Ytterligare angreppssätt för hur diskursanalysen kan användas ges av bl.a. Teun A. Van Dijk (2001), Winther Jørgensen & Phillips, (1999:72) och Johnstone (2002). Till dem som använt sig av diskursanalys i olika fält inom socialt arbete hör t.ex. Svensson, (2001) Fahlgren (1998, 1999), Olsson (1999), Kugelberg (1997) och Lingås (1993).

¹¹ Den kvalificerade innehållsanalysen görs på olika områden; politiker – tjänstemän, utvecklingstendenser och kvinnor – män.

Tidigare forskning

Ett exempel på tidigare forskning om ledarskap och organisation med relevans för socialt arbete där diskursanalys har använts är Magnus Larssons avhandling "Organiserande av stöd och service till barn med funktionshinder" (2001). Larsson använder sig av det som benämns *organisatorisk diskurs*, ett begrepp som har diskurs- och konversationsanalytiska traditioner. Med utgångspunkt från Foucaults konstituerande av subjektiviteten i diskursen inför Larsson begreppet *aktörsposition*. Han tydliggör därigenom att aktörerna är relativt fria att inta denna position utifrån de möjligheter en situation erbjuder. Ytterligare ett begrepp som används som analytiskt verktyg är *tolkningsrepertoar*, ett begrepp som antyder att variationer i språkbruk inte är slumpmässiga eller helt utan struktur (Larsson, 2001:52, Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Dessa begrepp har, enligt min uppfattning, en relevans även i denna studie. En annan undersökning som anknyter till min studie är Lars Nordgrens arbete om kundbegreppets införande i sjukvården (Nordgren, 2003). Diskursanalysen används här för att få svar på frågan vad som möjliggjort att det talas om sjuka som kunder, hur förskjutningen skett och hur en sådan förskjutning ska tolkas (Nordgren, 2003:9).

Inom genusforskningen förekommer vad som benämns *feministiskt orienterad diskursanalys* (Larsson, 2001:51). Utvecklingen från könsteori via genusteori till Judith Butlers queer theory kan i ett diskursteoretiskt perspektiv ses som ett exempel på hur språkliga förpackningar skapas och används (jfr t.ex. Danius, 1995; Gunnarsson & Schlytter, 1999; Widerberg, 1999; Berg, 2000; Wahl, m.fl 2001; Sundin, 2002; Mannerkorpi, 2003). I studier inom socialt arbete har både Siv Fahlgren (1998, 1999) och Clarissa Kugelberg (1997) använt diskursanalys i sina studier om könsroller och skapande av kön. Jag menar att även genusforskningen och diskussionen om feministiskt orienterad diskursanalys har en relevans i denna studie, då min empiri visar exempel på att män och kvinnor använder olika språkliga förpackningar när de beskriver sitt ledarskap.

Kritik av diskursanalys

Diskursanalys är omstridd som analysmodell och kritiseras för att "bara" fånga diskursen, dvs. "talet om", och därmed gå miste om t.ex. erfarenheter, känslor och människors handlingar. För diskurspsykologin är det där-

för "en poäng att analysera vissa kategorier som traditionellt uppfattas som icke-diskursiva som just diskursivt konstituerade – det rör sig till exempel om attityder, känslor och minnen" (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:149). En annan kritik rör forskarens roll i relation till att diskursen återspeglar en bild av den verklighet som intervjupersonerna beskriver. Diskursanalysen gör dock inte anspråk på att presentera den *enda* sanningen om verkligheten. Även forskaren är en del i denna kunskapsproduktion, något som jag diskuterar utförligare nedan. Genom att analysera en text, söka efter mönster i utsagorna och studera vilka konsekvenser olika diskurser får, medverkar jag som forskare också till att producera en diskurs. Föreställningen att diskursanalysen utgår från att forskaren "vet bäst" och medverkar till att konstruera diskursen belyser dilemmat med att forskaren i sin roll ges expertstatus och därigenom makt att skapa diskurser (Fahlgren, 1998:86; 1999:94). Genom att textmaterialet som analyseras i diskursanalysen presenteras ges dock läsaren möjlighet att göra sina egna bedömningar. Konkreta problem och fallor som jag ställts inför i forskningsprocessen diskuteras vidare nedan.

Winther Jørgensen & Phillips (2000) betonar att diskursanalysen är en teoretisk och metodisk helhet, en paketlösning som ska sättas in i ett sammanhang. Teori och metod hänger nära samman, och det bör finnas en koppling mellan den teoretiska nivån och den empiriska nivån. Diskursanalysen kan dock "inte sättas in i vilken teoretisk ram som helst" (Winther Jørgensen & Phillips, 2000:10). Paketet består av 1) filosofiska premisser om språkets roll i den sociala konstruktionen av världen,¹² 2) teoretiska modeller, 3) metodologiska riktlinjer och 4) specifika tekniker för språkanalys. Genom att medvetet komplettera paketets innehåll med andra perspektiv än diskursanalytiska kan värdet öka, men det förutsätter att forskaren har kunskap om innehållet i de olika angreppssätt som används. Jag vill åter betona att jag inte gör anspråk på att göra en egentlig diskursanalys i form av språklig granskning av materialet eller meningsbyggnad i enskilda utsagor. Diskursanalysen har inspirerat mig till att fokusera analysen av det empiriska materialet på att hitta mönster i en uppsättning utsagor, talade eller skrivna, i ett bestämt socialt sammanhang.

¹² Ontologiska frågor "om vad som är verkligt och vad som kan antas existera" t.ex. vad är människan? och epistemologiska "frågor om kunskap och grunderna för vårt vetande och hur vi kan veta något" t.ex. vad är kunskap? (Bergström & Boréus, 2000:21).

Forskarens roll i en pågående diskurs

Vilken betydelse har jag som forskare i att förstärka eller tona ner en pågående diskurs? Winther Jørgensen & Phillips (2000: 28-30) för en intressant diskussion om forskarens roll i diskursanalys. Redan under de inledande intervjuerna i avhandlingsarbetet väcktes frågan, och jag blev medveten om vilken roll jag som forskare har i den aktuella diskursen. Genom att jag i mina frågeställningar använder speciella begrepp eller gör intervjupersonen medveten om nya perspektiv finns det en risk för att jag som forskare påverkar mina informanter och ”lägger orden i munnen” på dem. Hur lätt det är åskådliggörs av bl.a. Leili Laanemets (2002:50). Hon beskriver hur hon i en intervju märkte att hon försökte pressa in informantens svar i en förklaringsmodell och var mindre inriktad på att lyssna på informanten. Den intervjuade kvinnan uppfattade att hon sökte efter något och frågade.

Min utgångspunkt var att det fanns en kärna i synen på ledarskap som var gemensam för politiker och tjänstemän. Uppgiften för mig har varit att försöka anlägga ett utifrånperspektiv på en diskurs som jag själv är nära, så att min tidigare kunskap eller mina värderingar inte överskuggar analysen. Det utesluter dock inte att jag som forskare kan vara kritisk. I detta sammanhang är handledning från en eller flera utomstående personer mycket värdefull och har möjliggjorts genom mina handledare¹³ och i forskarseminarium både vid Socialhögskolan i Lund och vid Växjö universitet.¹⁴ Min förförståelse har härigenom synliggjorts och det har hjälpt mig att se nya perspektiv, en process som beskrivs utförligare nedan.

Förförståelse och etiska överväganden

Det faktum att jag själv som forskare har tidigare erfarenhet av forskningsfältet, av direkt vård- och omsorgsarbete såväl som av biståndsbedömning och arbetsledning inom äldre- och handikappomsorgen (dock inte från de aktuella kommunerna), innebär att jag har en förförståelse från området. Jag är ”hemma” i den begreppsvärld och kultur där första linjens chefer är verksamma och jag har, i olika roller, följt förändringsprocessen i äldre-

¹³ Huvudhandledare docent Jan Petersson, Högskolan i Kalmar samt bihandledare prof. Eric Olsson, Socialhögskolan i Lund.

¹⁴ Jag är antagen som doktorand vid Socialhögskolan i Lund och tjänstgör som universitetsadjunkt vid Växjö universitet.

och handikappomsorgen under de senaste 20 åren. Denna förförståelse har visat sig utgöra både en tillgång och en begränsning. Förförståelse hjälper oss att se vissa saker men kan hindra oss från att se andra. Det krävs en medvetenhet för att som forskare få grepp om och tygla förförståelsen (Dahlberg, Drew & Nyström, 2001).¹⁵

Jag upptäckte att jag under de första intervjuerna hade en tendens att identifiera mig med arbetsledarna.¹⁶ Det gjorde det svårare att inta ett kritiskt förhållningssätt. En lösning blev att välja kommuner som var nya för mig där jag inte hade tidigare kännedom om personer eller förändrings- och utvecklingsarbete. Mitt undersökningsarbete underlättades av att intervjupersonerna identifierade mig som "forskaren från Lund" och inte som en f.d. kollega. Jag kunde därigenom distansera mig och kritiskt granska de utsagor som presenterades. Genom att uppmärksamma olika mönster i utsagor från politiker och tjänstemän har jag efterhand börjat identifiera mig alltmer med forskarrollen. Som forskare har jag tvingats släppa den tidigare kompetensen och vara trygg i "att veta att jag inte vet". Eftersom kommunerna i undersökningen var nya för mig var jag äkta nyfiken och intresserad av att ta reda på hur ledningsfunktionen var organiserad. Det faktum att jag från början inte visste svaret gjorde att jag hade en öppenhet inför fenomenet. Jag har försökt att se olika perspektiv och kritiskt granska den verksamhet jag studerat. Följande frågeställningar är hämtade från mina sporadiska dagboksanteckningar: Vad är det hos mig själv som gör att jag följer upp vissa frågor eller spår i en intervju? På vilket sätt påverkar min förförståelse studien? Vilka känslor väcks hos mig? Vad är det jag tror mig veta? Vad är det jag inte vet om fenomenet? Vad är det som jag vet som leder till...

Intervjupersonerna informerades kort om min tidigare erfarenhet som chef i den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Vid eventuella kommentarer som "du vet hur det är..." har jag bett om förtydligande svar. Ett dilemma som jag ibland upplevde i samband med intervjuerna var att mina frågor väckte nya tankar hos den jag intervjuade och jag funderar över vilka frågor och eventuellt nya förändringsprocesser jag som forskare

¹⁵ Exempel på hur jag skulle kunna "tygla" min förförståelse fick jag i inledningen av min forskarutbildning vid ett seminarium med Karin Dahlberg och Maria Nyström, vid Växjö universitet (se vidare Dahlberg Drew & Nyström, 2001).

¹⁶ Detta speglar väl den process som forskarutbildningen innebär, nämligen att, som för min del gå från en yrkesidentitet som första linjens chef via en läraridentitet, till en ny yrkesidentitet som forskare.

har initierat. Intervjupersonerna uttryckte det vid ett par tillfällen i form av att ”*du får mig att tänka...*” eller ”*svår fråga, det har jag inte tänkt på förut... nu måste jag få fundera lite...*”. Jag förstod senare att jag genom att ge intervjupersonen tid för reflektion lyckades skapa det som benämns som ett reflektivt samtal (Dahlberg, Drew & Nyström, 2001). Här var min förförståelse en styrka som ofta bidrog till närvaro och öppenhet i intervjusituationerna och att jag kunde ställa frågor som gav möjlighet till reflektion under intervjun.

I arbetet har jag beaktat etiska aspekter med utgångspunkt från allmänna huvudkrav för forskning, såsom informations-, samtycke-, konfidentialitets- och nyttjandekravet (Dahmström, 2000; Eriksson & Månson, 1991). Den första kontakten med enkätstudiens informanter och intervjupersonerna togs med hjälp av särskilda kontaktpersoner i respektive kommun. Först därefter etablerade jag direktkontakt med dem som accepterat att delta i studien. Dessa personer informerades då mer ingående om studiens övergripande syfte och genomförande av materialinsamlingen.

Materialinsamling

Min avhandling innehåller tre former av material, två sammanställningar av primärmaterial och en insamling av sekundärmaterial. Den första primära materialinsamlingen utgörs av en *enkät* till politiker och tjänstemän i fyra kommuner. Den har beskrivits under ”Urval av fallstudier”, en beskrivning som fördjupas ytterligare under ”Enkätstudien” i detta kapitel. Inriktningen är både kvantitativ och kvalitativ, och målet var att få del av en större grupps syn på och upplevelse av ledarskap i omvandling. Enkäten fokuserade på likheter och skillnader mellan politiker och tjänstemän, och jämförelser mellan olika kommuner framstår därför här som mindre intressanta. Materialet relateras i analysen till forskning som beskriver spänningen mellan politiker och tjänstemän. Här finns resultat som är intressanta i sig, men som även använts som utgångspunkt för fördjupade frågeställningar och bearbetning i en andra empiridel.

Den andra (och tunga) insamlingen av primärmaterial utgjordes av *kvalitativa, tematiserade intervjuer* med ett urval av de politiker och chefer på olika nivåer som besvarat enkäten. I detta material får de kommuner som ingår i studien representera olika utvecklingstendenser och genomförda organisationsförändringar. Fokus är likheter och skillnader mellan de

olika fallstudierna, vilket innebär att de enskilda kommunerna här får en mer framträdande roll.

Den tredje materialinsamlingen utgörs av insamlingen och analysen av sekundärmaterialet. I detta ingår *kommunala dokument* samt riktlinjer och utvärderingar som ligger till grund för organisationsförändringarna. Här studeras hur de formella kraven och målsättningarna utformats. Detta sekundärmaterial används främst som bakgrund för beskrivningen av fallstudierna och analysen av primärmaterialen. För att ge en bild av den materialinsamlingen som gjorts presenteras en översikt nedan (tabell 3.2).

Tabell 3.2: Översikt materialinsamling

	Enkätstudie	Intervjustudie	Dokumentstudie
<i>Tid</i>	dec 2001-mars 2002	april 2002– dec 2002	april 2002-dec 2002
<i>Plats och kontext</i>	Kommunstyrelse, social eller omvårdnadsnämnd, förvaltning i Gävle, Helsingborg, Lund och Sunne kommun	Ordf. i Kommunstyrelse, social eller omvårdnadsnämnd, samt chefer på olika nivåer i Gävle, Lund och Sunne kommun	Kommunstyrelse, social eller omvårdnadsnämnd, förvaltning i Gävle, Helsingborg, Lund och Sunne kommun
<i>Insamlingsmetod och analys</i>	Fyra olika enkäter, med 43 – 66 frågor, drygt 170 variabler. Behandlade i SPSS. Analys av 224 enkätsvar – urval av frågor (Enkäten besvarades av 77 politiker och 147 tjänstemän varav 165 kvinnor och 59 män).	Bandade intervjuer utifrån nio tema. Analys av intervjuer – urval ur intervjuer med 34 personer (5 politiker och 29 tjänstemän varav 8 män och 26 kvinnor)	Besök på kommunkontor, förvaltning. Via kontakt- och intervjuer personer. Kommunens hemsidor på nätet. Dokumentanalys av kommunala dokument och hemsidor för respektive kommun.
<i>Studiegrupp</i>	Politiker i kommunstyrelse, social- eller omvårdnadsnämnd. Tjänstemän i arbetsledande befattning på olika nivåer inom förvaltningen.	Ordf. i kommunstyrelse och social- eller omvårdnadsnämnd. Tjänstemän i arbetsledande befattning på olika nivåer inom förvaltningen.	Kommunstyrelse Omsorgsförvaltning Socialförvaltning Enskilda verksamheter
<i>Kategorisering och analys av material</i>	Frekvenstabell Korstabulering utifrån olika variabler (t.ex. kommun, politiker, tjänstemän, kön).	Kategorisering i tema.	Kategorisering i typ.

Enkätstudien

Målet med enkätstudien

Denna delstudie inleddes, som jag beskrivit ovan, med en omfattande enkät där avsikten var att få en uppfattning om hur en större grupp politiker och tjänstemän ser på strukturella förutsättningar för ledarskap i den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Det övergripande målet när jag gick ut med enkätstudien var att påvisa, analysera och diskutera synen på ledarskap och dess arbetsvillkor i relation till prioriteringar som görs på olika nivåer med relevans för äldre- och handikappomsorgen och det sociala arbetet. Avsikten var att få en översiktlig bild och kunskap om de etiska dilemman som arbetsledarna ställs inför.

Grundfrågorna i enkätstudien lånades från en tidigare studie av Åke Bergmark (1995) eftersom denna visade sig innehålla frågor som var relevanta även för min studie. Bergmarks frågor anpassades därefter till äldre- och handikappomsorgens område. Ett antal nya frågor med tydligt fokus på värderingar runt ledarskap lades till enkäten. Exempel på sådana frågor är: Hur ser politiker och tjänstemän på kunskap om och förmåga till ledarskap? Hur beskrivs arbetsvillkor och eventuella etiska dilemman i relation till prioriteringar? Flera av enkätstudiens frågor har sedan följts upp och fördjupats i intervjustudien.

Utformning av enkätstudien

Studiens frågeställningar om politikernas och tjänstemännens syn på ledarskap ingick i ett större frågebatteri som utgjorde en replik på Bergmarks studie (1995). Enkäten består dels av en basdel, som omfattar 29 gemensamma frågor, dels av frågeblock med varierande innehåll till fyra olika grupper. Resultatet blev med andra ord fyra olika enkäter.¹⁷ Tolv av de gemensamma enkätfrågorna har analyserats närmare i denna studie. Ytterligare frågor används för bakgrundsinformation om informanterna (bilaga 3). De frågor som hämtats från Bergmarks studie rör prioriteringar inom äldre- och handikappomsorg och handlar mer om vad man *tycker* än vad

¹⁷ 51 frågor till politiker och 66 frågor till tjänstemän i Lund och Helsingborgs kommuner respektive 43 frågor till politiker och 61 frågor till tjänstemän i Sunne och Gävle kommuner, dvs. mellan 43 och 66 frågor vilket resulterade i drygt 170 variabler.

man gör (jfr Bergmark 1995:19).¹⁸ Frågorna berör personliga erfarenheter av prioriteringar, synpunkter på organisationsmodellen (entreprenad- eller entreprenadliknande former), etik och psykosocial arbetsmiljö (tjänstemän). Avsikten med dessa frågor var att få kunskap om hur politiker och tjänstemän prioriterar mellan olika verksamheter och brukargrupper. Vidare fanns intresse av att få kunskap om vilka värderingar som styr de ställningstaganden som görs (eller vad man anser sig göra). Prioriteringsfrågor inom socialtjänsten eller socialt arbete har tidigare endast i begränsad omfattning varit föremål för empiriska studier i Sverige. *Överhuvudtaget är diskussionen rörande värderingar av olika insatser eller principer för fördelning mellan olika brukargrupper tämligen outvecklad*” (Bergmark, 1995:9). Eftersom vi befinner oss i en tid av minskade resurser och nedskärningar utgick jag ifrån att prioriteringsfrågor får en nära koppling till ledarskapsfrågor. Min utgångspunkt var alltså att beslut om hur resurser ska fördelas och vilken inriktning verksamheten ska ha stod på agendan även för politiker och tjänstemän i den kommunala äldre och handikappomsorgen. Om de tvingades prioritera, vad skulle de då välja? Beträffande de specifika frågeställningarna om ledarskap såg jag det som en fördel att samordna distributionen med den redan planerade enkätstudien.

I frågeundersökningar i form av enkäter svarar informanterna på givna frågor, oftast med givna svarsalternativ. Ett antal forskare har påvisat flera svårigheter med enkätstudier (t.ex. Bergmark, 1995; Espwall, 2001). Dels gäller det att ställa de rätta frågorna, dels är det ett ofrånkomligt faktum att analysen av materialet väcker nya frågor (Espwall, 2001:32). Tanken med att inleda studien med enkätfrågorna var att jag sedan skulle kunna fördjupa vissa frågeställningar och förklara vissa utfall med hjälp av uppföljande intervjuer. Enkätstudien är i sig ett bidrag till att vidareutveckla diskussionen rörande värderingar av olika insatser eller principer för fördelning mellan olika brukargrupper, något som flera forskare efterlyst (Bergmark, 1995; Gustafsson, 1999). Det var intressant för mig att knyta an till Bergmarks studie eftersom den analyserade skillnader mellan politikers och tjänstemäns värderingar i olika kommuner. Mina frågor runt ledarskap kunde fånga upp spänningen mellan dessa två grupper på ett principiellt plan utan att knyta an till de specifika organisationsförändringar som senare ställs i fokus.

¹⁸ Frågeställningarna utformades så att de avvek så lite som möjligt från Bergmarks studie.

För att minska risken för bortfall har jag som regel distribuerat enkäten personligen i samband med styrelse- och nämndsammanträden och ledningsgruppsmöten. I de fall då detta inte har varit möjligt har kontaktpersoner på plats ombesörjt distribution och insamling av data för att därefter vidarebefordra materialet till mig. Detta system har använts framför allt där jag inte fått möjlighet att närvara vid styrelse- och nämndsammanträden och ledningsgruppsmöten. I två kommuner (Gävle och Lund) valde Kommunstyrelsen att inte delta trots att de inledningsvis tackat ja. En redovisning av eventuellt internt bortfall görs i anslutning till respektive frågor i presentationen av resultaten. Enkätstudien genomfördes mellan december 2001 och mars 2002.

Urval för enkätstudien

Samtliga politiker i kommunstyrelse och social- och omvårdnadsnämnd samt tjänstemän på förvaltnings-, mellanchefts- och arbetsledningsnivå (dvs. både strategiskt och operativt ledarskap) med verksamhets-/ledningsansvar eller handläggarpuppgifter ombads att besvara enkäten och dess frågor om prioriteringar och om hur olika verksamheter och brukargrupper värderas. I Gävle och Sunne kommuner hade alla de tjänstemän som besvarat enkäten arbetsledning som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Även i Helsingborg och Lunds kommuner dominerade gruppen tjänstemän i arbetsledande befattning (85 respektive 65 procent). I Lunds kommun besvarades enkäten av 16 personer som angav biståndsbedömning/ärendehantering som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Som annan huvudsaklig arbetsuppgift angavs främst utvecklings-/utvärderingsarbete. Totalt har 224 personer besvarat enkäten, varav 165 kvinnor och 59 män. Av dessa är 77 politiker¹⁹ och 147 tjänstemän. Sammantaget delades enkäten ut till 268 personer. Det externa bortfallet motsvarar alltså 16 procent och är jämt fördelat mellan tjänstemän och politiker.²⁰ En utförligare beskrivning av den undersökta gruppen ges i kapitel fem.

¹⁹ varav 23 personer från Kommunstyrelser och 54 (12+19+23) personer från social- eller omvårdnadsnämnder.

²⁰ 92 enkäter till politiker – 77 svar (84 procent) 176 enkäter till tjänstemän – 147 svar (84 procent). I de enskilda kommunerna motsvaras antalet utlämnade/inlämnade enkäter av: 27/24 pol., 59/47 tj.m. i Helsingborg, 17/10 pol, 86/74 tj.m. i Lund, 26/24 pol., 18/13 tj.m. i Sunne och 22/19 pol., 13/13 tj.m. i Gävle.

Analys av enkätstudien

Procentsatsen är oftast beräknad på det totala materialet (224 personer). I vissa analyser ingår endast små grupper och få personers utsagor får då en hög procentsats, vilket kan vara vilseledande. I de fall där procentsatsen för mindre grupper redovisas har jag valt att redovisa även det totala antalet svar. Redovisningen i procentsats görs för att möjliggöra jämförelse mellan olika grupper. Storleken på jämförelsegrupperna och fallstudiekommunerna varierar. Jag upplevde ibland att enkäternas svarsalternativ gav utrymme för fri tolkning. På komplexa frågor om attityder och värderingar förväntades svar som utgick från fastställda svarsalternativ. Här finns mer sofistikerade och valida test att tillgå.²¹ Trots dessa brister blev analysen av enkätstudien mycket betydelsefull eftersom den gav upphov till nya intressanta frågeställningar som kunde följas upp i intervjustudien.

Intervjustudien

Målet med intervjustudien

Målsättningen med intervjustudien, som tar vid där enkätstudien slutade, var att beskriva och analysera hur förändringar i organisationen påverkar synen på och arbetsvillkoren i vardagen för första linjens chefer. Sättet att motivera organisationsförändringen och tidpunkten för genomförandet kan i sig ses som ett intressant bidrag. Hur en reformering problematiseras beror troligen på när den genomförs. Den ekonomiska situationen i fallstudiekommunerna präglades vid studiens genomförande av generella besparingskrav och prioriteringar, ett förhållande som betonades framför allt av första linjens chefer. Vidare bör noteras att materialinsamlingen gjordes mellan två riksdagsval, vilket kan tolkas som att den politiska situationen generellt sett var relativt lugn. En närmare beskrivning av fallstudiekommunernas ekonomiska och politiska situation ges i kapitel fyra.

²¹ Avsikten var att i enkätstudien så långt som möjligt följa Bergmarks tidigare frågeställningar för att underlätta eventuella senare jämförelser (Blomberg, Petersson och Wolmesjö, pågående arbete).

Utformning av intervjustudien

Min huvudsakliga metod, kvalitativa forskningsintervjuer, valdes i avsikt att få del av politikernas och tjänstemäns syn på och erfarenheter av chef- och ledarskap i relation till olika organisationsförändringar. Den kvalitativa metoden är en användbar metod för att *"utröna, upptäcka, förstå, lista ut beskaffenheten eller egenskapen hos nånting"* (Starrin & Renck, 1996:53). Genom att analysera enskilda personers berättelser om en given social situation kan vi som forskare skaffa oss kunskaper som är relevanta för många människor. Detta är den kvalitativa metodens styrka (Espwall, 2001:45). En medvetenhet om svårigheten att vinna tillträde till andra människors värderingar, uppfattningar och idéer måste dock beaktas när man försöker tolka materialet (Alvesson & Deetz, 2000). Lennart Lundqvist talar om att komma förbi utsagoplanet (Lundqvist, 1993a). Jag hoppas att jag till viss del har kommit förbi denna svårighet genom att intervjua ett flertal aktörer på den kommunala arenan.

En fördel med personliga intervjuer, ansikte mot ansikte, är att intervjuare och informant har direktkontakt. Det är därigenom möjligt att under en begränsad period få rikligt med information (Kvale, 1997). Eventuella tvetydigheter kan omedelbart redas ut med hjälp av följdfrågor. Samspelet mellan intervjuare och informant är av avgörande betydelse för hur intervjun utvecklas. Inledningsvis var tanken att intervjufrågorna skulle vara av hög struktureringsgrad, men efterhand blev det tydligt att intervjupersonerna måste ges större möjlighet att själva reflektera över sina svar och att nya frågor därför måste kunna formuleras under intervjun. Då det inte är de enskilda intervjupersonerna och deras upplevelser av chef- och ledarskapet som står i fokus utan en samlad bild av synen på ledningsfunktionen för första linjens chefer, övervägde jag att utgå ifrån gruppintervjuer eller så kallade fokusgrupper. Men eftersom verksamheterna, trots att de ligger inom en gemensam förvaltning, kan vara av mycket skiftande karaktär, och ledningsfunktionen kan antas skilja sig åt mellan t.ex. en chef för ett äldreboende och en chef för personliga assistenter, beslutade jag mig för att genomföra den första intervjugenomgången individuellt och istället göra en eventuell återkoppling i fokusgrupper. En nackdel med personliga intervjuer är att datamängden kan bli alltför omfattande och svårhanterbar, något som kan resultera i att analysfasen påverkas negativt.

I samband med att enkäten distribuerades gjordes inledande intervjuer med kontaktpersoner för respektive kommun (utbildnings-/ forskningsan-

svarig eller områdeschef) för att jag skulle få en övergripande information om nuläget i kommunen angående organisationen inom förvaltningen.²² Därefter utarbetades en strukturerad temaguide för tjänstemän och motsvarande för politiker. För att testa intervjuguiden genomfördes en provintervju med en tjänsteman i annan kommun med erfarenhet av liknande organisationsförändringar. De framtagna intervjuguiderna har sedan använts vid samtliga intervjuer (bilaga 4 och 5).

Intervjuerna har i första hand genomförts i konferensrum som ställts till mitt förfogande under de dagar då intervjuerna pågick i respektive kommun. I andra hand har intervjuerna genomförts på den intervjuades arbetsrum. Varje intervjutillfälle omfattar ca 1,5–2 timmar. Intervjuerna har spelats in på minidisc vid samtliga tillfällen med undantag av en intervju. En person motsatte sig att intervjun bandades och då förde jag istället minnesanteckningar under intervjun. Intervjuerna har skrivits ut i sin helhet alternativt i form av *case study notes* och sedan kategoriserats efter tema. Överensstämmelsen mellan de inspelade intervjuerna och utskriftena har delvis kontrollerats av utomstående personer.

Det finns en risk att man som intervjuare får ”politiskt korrekta” svar vid intervjuer av politiker och verksamhetsföreträdare. För att om möjligt minska denna risk har jag ställt frågor av karaktären: Hur upplever du...? Vad har det inneburit för dig i din yrkesroll...? Varför tror du att...? Den öppenhet som informanterna visat i intervjuer genom att berätta om dilemman och egna misslyckanden i sitt chef- och ledarskap har tolkats som att de inte medvetet undanhållit information och bör ses som stöd för trovärdighet och giltighet av resultatet. En del frågor relaterar till något som hände för länge sedan och intervjupersonernas minnesbilder kan naturligtvis ha bleknat. Det kan också hända att en negativ upplevelse av en förändring tonas ner om effekterna av denna förändring efteråt, när man har facit i hand visat sig bli positiva. För att ge en så sann bild som möjligt av organisationsförändringarna har olika personers berättelser och kommunernas dokumentation därför ställts mot varandra. Preliminära resultat har vid ett par tillfällen presenterats och diskuterats i samband med konferenser och föreläsningar för yrkesverksamma chefer samt vård- och omsorgspersonal inom äldre- och handikappomsorgen. Responsen då har varit positiv och flera personer har gett liknande exempel baserade på egen

²² Det fanns alltså en tanke med att börja materialinsamlingen med en övergripande enkätstudie och inledande intervjuer för att därefter komplettera materialinsamlingen med en intervjustudie med möjlighet att fördjupa valda frågeställningar.

erfarenhet. Att kommunicera materialet och preliminära resultat med personer som är insatta i det sammanhang som studeras har varit betydelsefullt för den fortsatta forskningsprocessen. Diskussionerna kan därför anses ha tillfört undersökningen kommunikativ validitet (Svensson, 1996).²³

Urval för intervjustudien

Personliga tematiserade semistrukturerade intervjuer genomfördes med fem politiker (fyra kvinnor och en man, ordförande i kommunstyrelse, social- eller omvårdnadsnämnd) och 29 tjänstemän (22 kvinnor och sju män, chefer på förvaltnings-, mellan- och arbetsledningsnivå, dvs. både strategisk och operativ ledningsnivå inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen). Totalt har 34 personer intervjuats (26 kvinnor och 8 män). Intervjupersoner har valts ut på ett systematiskt strategiskt, icke slumpmässigt sätt (Miles och Huberman, 1994). De fem politikerna kontaktades personligen, och en lista över samtliga chefer på olika nivåer togs fram med hjälp av kontaktpersoner. Följande kriterier användes vid sammansättningen av chefsgruppen: representation av samtliga chefsnivåer, geografisk spridning, representation av olika verksamhetsområden och att personen hade erfarenhet av de senaste organisationsförändringarna i kommunen. En för kommunen representativ fördelning av kvinnor och män i olika åldrar eftersträvades. De utvalda personerna kontaktades i första hand av kontaktpersonen i kommunen och tillfrågades om de var villiga att delta. Utgångspunkten var frivillig medverkan och aidentifiering (konfidentiell hantering) av materialet, så kallat *informerat samtycke*. Det kan vara svårt att helt aidentifiera personer som har offentliga uppdrag i kommunstyrelser eller är verksamma som ordförande i nämnder. Det bör noteras att de enskilda intervjupersonerna inte själva ställde några krav på att förbli anonyma. De som accepterade att delta kontaktades sedan av mig för ytterligare information om syftet med studien, genomförande och överenskommelse om tid för intervju. Inledningsvis genomfördes tretton intervjuer i Sunne, därefter genomfördes elva intervjuer i Lund, och slutligen genomfördes tio intervjuer i Gävle.

²³ De tolkningar jag gjort har kommunicerats med de grupper forskningen berör, något som förhoppningsvis kan stärka resultatets giltighet. Begreppet validitet utreds ytterligare längre fram i detta kapitel.

Intervjupersonerna har fått fiktiva namn och intervjumaterialet har sammanställts under olika teman då det inte är den enskilda intervjupersonens svar som är det mest intressanta utan den samlade bilden som gruppen ger.²⁴ Av citaten framgår fingerat namn och gruppstillhörighet. Det blir därigenom möjligt för läsaren att härleda olika intervjuцитat så att trovärdighet och validitet kan säkerställas. Eventuella förklaringar som har lagts in i intervjun markeras med []. Samma markering används då namn utelämnats eller ersatts med x eller NN. Kortare avbrott eller tystnad i intervjun markeras med /.../. Längre avbrott markeras med /---/. Materialet har reducerats eftersom jag gjort ett medvetet urval av citat. När kontroversiella fakta presenteras har jag gjort en avvägning med hänsyn till det kunskapsillskott dessa tillför utan att ge avkall på konfidentialitetskravet. Intervjuerna genomfördes mellan april 2002 och december 2002.

Analys av intervjustudien

Analysen av de kvalitativa forskningsintervjuerna påbörjades egentligen omgående, i samband med genomförandet, då intervjuerna hade formen av ett strukturerat samtal med öppna frågeställningar, och varje fråga gav möjlighet till olika följdfrågor beroende på informanternas svar. Intervjuerna blev på så sätt unika för varje individ trots att jag följde en gemensam intervjuguide. Det mer strukturerade analysarbetet gjordes sedan i samband med utskriftsarbetet. Genomläsning och nya avlyssningar av intervjumaterialet gjordes inledningsvis kommunvis för att få ett helhetsintryck av materialet. Skillnader mellan politikernas och tjänstemäns utsagor, liksom mellan kvinnors och mäns utsagor noterades. Därefter gjordes en tematisering av de mönster som uppträdde i materialet med utgångspunkt från studiens problemformulering. Ledarskapsfrågor har stått i fokus och i analysen framkom effektivitets-, kommunikations- och kompetensaspekter, något som beskrivits ovan.

²⁴ Inledningsvis var min tanke att ge intervjupersonerna nya personnamn men för att betona att det inte är individer som studeras utan deras utsagor valde jag istället att utgå från en bokstavs- och sifferkombination där bokstaven står för respektive kommun (S= Sunne, L= Lund och G= Gävle), och siffran 1,2,3 osv. representerar den ordning i vilken intervjuerna genomfördes. "p" respektive "t" står för politiker respektive tjänsteman. ♀ (kvinna) respektive ♂ (man) symboliserar kön. Sp1♂ betyder således att intervjupersonen är från Sunne kommun, politiker, intervjuperson 1 och man.

Min fallstudie byggs upp kring resonemanget om organisationsförändringen och hur dess effekter på ledningsfunktionen beskrivs i de olika fallstudiekommunerna. Med utgångspunkt från de olika mönster som framträder har jag gjort en analys av de diskurser som synliggörs i utsagor från politiker och tjänstemän respektive kvinnor och män. Jag försöker fånga upp hur dessa grupper talar om och beskriver olika förändringar, och vilka effekter detta ger för ledningsfunktionen i den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Vi kan anta att första linjens chefer ses som olika diskursers budbärare och kommunikatörer pga. den mellanposition de intar, ett fenomen som beskrivits tidigare. Det är också de som konfronteras med eventuella motdiskurser.

För att undvika att fastna i ett allmänt diskursmönster om vad chefer ”bör” göra, snarare än vad chefer faktiskt ”gör” har jag försökt att ställa följdfrågor av karaktären: *kan du ge ett konkret exempel, berätta hur du gör...* Min analysmetod har beskrivits ovan under rubriken ”Kvalificerad innehållsanalys”.

Kommunala styrdokument

Målet med dokumentstudien

Avsikten med insamlingen och analysen av kommunala dokument har varit att få en översikt över de aktuella styrdokument som finns för äldre- och handikappomsorgen dels generellt, dels specifikt för respektive fallstudiekommun. Dessutom var målet att tillföra ytterligare ett perspektiv på materialet för att åstadkomma en triangulering, en metod som beskrivits tidigare.

Utformning av dokumentstudien

För att få ökad inblick i de olika kommunernas organisation har jag i samband med mina besök begärt in olika styrdokument som berör äldre- och handikappomsorgens verksamhet. Sökning av kommunala styrdokument har också gjorts via kommunernas, Socialstyrelsens, Kommunförbundet och Statistiska centralbyråns hemsidor. Sökord som använts för kommunala dokument har varit *socialtjänstlag, kommunala riktlinjer, handlingsplaner* m.fl. Sökning av vetenskaplig litteratur med relevans för området

har främst gjorts i databaserna: LIBRIS, Artikelsök, Science Direkt, Ebsco, ELIN m.fl. Aktuella sökord har varit *äldreomsorg, handikappomsorg, social omsorg, ledarskap, elder care, leadership, management, social service, social work, community service* etc.

Urval för dokumentstudien

Urvalet för dokumentstudien har styrts av urvalet av fallstudiekommuner. Materialet har främst sökts på de aktuella förvaltningarna men också tillhandahållits av intervjupersonerna på direkt förfrågan. Exempel på insamlat material är handlingsplaner, verksamhetsberättelser, mål och riktlinjer och statistik angående könsfördelning, antalet anställda mm. Jag har också studerat fallstudiekommunernas hemsidor avseende information som berör verksamhetsområdet.

Analys av kommunala styrdokument

De kommunala styrdokumenten utgör ett sekundärmaterial och ska främst ses som komplement till enkät- och intervjustudien. Inledningsvis läste jag materialet ”rakt av” för att få en översiktspild av dess innehåll i förhållande till utsagorna från enkät- och intervjustudierna. Därefter gjordes en närmare genomläsning. Meningar och stycken med relevans för problemområdet markerades inledningsvis för att sedan analyseras utifrån meningskoncentration och eventuella motsatser. Med utgångspunkt från de teman som utkristalliserades vid intervjuerna gjordes en fördjupad analys av vissa delar av de kommunala styrdokumenten. Med textanalys avses vanligen en undersökning av struktur och logisk uppbyggnad av meningar, stycken eller avsnitt i en skriven text. Hänsyn tas till författare, vem texten är avsedd för, språk, kontext, stil och uppbyggnad (Barbosa da Silva, 1996). Den analys som här har gjorts har snarare karaktären av innehållsanalys, och någon formell granskning av textens grammatik, logik och semantik har inte genomförts. Dokumenten har gett mig en bakgrundsinformation som det hade varit svårt att få på annat sätt. Policydokumenten har gett en bild av de värderingar som utgör normen för verksamheten, och de har också gjort det lättare att följa med i intervjupersonernas resonemang.

Ett problem som man som forskare måste ta hänsyn till när man ska bedöma värdet av ett dokument är om det innehåller information som är

relevant för den frågeställning som studeras och om informationen går att ta fram på ett systematiskt sätt (Merriam, 1994). Dokumenten kan anses som en viktig källa till kunskap då de inte har kommit till i forskningssyfte, vilket ju är något som kännetecknar enkät- och intervjumaterialet. Samtidigt kan dokumentsammanställningen därför ur forskningssynpunkt i vissa avseenden betraktas som ett ofullständigt material (Merriam, 1994). Ett annat problem som man som forskare bör beakta rör äkthet och riktighet i ett dokument. Frågor som jag ställt med inspiration av Alvesson och Sköldborg (1994), Holme och Solvang (1997) och Merriam (1994) är t.ex.: I vilken kontext har dokumentet kommit till? Vem är upphovsman? Vad är avsikten? Finns andra dokument som belyser samma sak? De kommunala styrdokumenterna har kategoriserat i olika typer - förvaltningsovergripande (årsredovisningar, verksamhetsplaner, kvalitetspolicy), verksamhetsanknutet internt arbetsmaterial (målformuleringar, organisations-skisser) och informationsmaterial till allmänheten (hemsidor och broschyrer).

En fördel med dokument är deras stabilitet. Forskaren påverkar inte det som studeras med sin blotta närvaro som i intervjuer eller observationer och dokumentdata kan därför beskrivas som objektiva informationskällor. Det gör dem till *"bra källor för kvalitativa fallstudier, eftersom de kan ge undersökningen en empirisk grund beträffande den kontext där ett problem eller en frågeställning hör hemma"* (Merriam, 1994:121).

Studiens hållbarhet och kunskapsbidrag

Trovärdighet

Frågor om reliabilitet i forskningsprocessen bör ge svar på hur tillförlitliga de instrument som har använts är. Begreppet reliabilitet är främst kopplat till "att mäta", dvs. att det går att mäta om instrumentet visat rätt. Det kan vara mer relevant i detta sammanhang att istället tala om trovärdighet. Enligt Matthew B. Miles och Michael A. Huberman (1994:278) innebär en granskning av reliabiliteten en kvalitetskontroll. Vid en sådan granskning ställs följande typ av frågor: Stämmer syfte och frågeställningar överens? Beskrivs forskarens roll och i så fall hur? Hur har datainsamlingen gått till? Hur har materialet kontrollerats? Har andra personer (t.ex. forskare och handledare) haft insyn i forskningsprocessen? Ovanstående beskriv-

ning av materialinsamling, metod och genomförande syftar till att ge svar på dessa frågor.

Vilka slutsatser kan man dra av enkätstudien? Enkätstudiens frågeställningar utgår från en tidigare studie. I sin helhet är det en mycket omfattande enkät som även innehåller attitydfrågor. Enkäten fylldes i på plats vilket kan ha upplevts som en tidspress av en del personer. Det finns, har jag förstått, också utrymme för variationer i tolkningen av frågorna. I vissa fall har grupperna blivit små när jag beräknat procent och jag har då övergått till att beräkna det proportionella värdet för större enheter. Ett annat problem är att heterogeniteten i tjänstemannagruppen kan ifrågasättas (befattning). Totalt har 21 personer²⁵ som ej innehar chefsbefattning besvarat enkäten. Samtliga ingick dock i de ledningsgrupper som ombads besvara enkäten.

Även i intervjustudien måste trovärdigheten diskuteras. Det faktum att intervjupersonerna valdes ut och tillfrågades om eventuell medverkan i samråd med en kontaktperson kan ha haft betydelse för om personer valde att ställa upp eller inte. Samma intervjuguide användes vid samtliga intervjuer, och dessa skedde oftast i liknande lokaler i de olika kommunerna. 33 av 34 intervjuer bandades vilket har möjliggjort upprepade avlyssningar.

Validitet

Vilken giltighet har resultatet? Har frågorna ställts på ett sätt som gör att jag får fram politikerns och arbetsledarens syn på chef- och ledarskap? Miles och Huberman (1994) menar att det är viktigt att vi när vi verkar som forskare i en real social värld är medvetna om att vår forskning kan få konsekvenser i andra människors liv och påverka olika situationer. Forskningsprocessen är full av etiska dilemman. Därför är det angeläget att sträva efter gemensamma kriterier för en god kvalitativ forskning.

You often face a choice between two goods, where choosing one means, to some degree, forgetting the other. For example there is often a conflict between the demands of validity versus avoiding harm (Miles & Huberman, 1994:295)

²⁵ Fyra personer i Helsingborg kommun, 16 personer i Lunds kommun och en person i Sunne kommun.

Relationen mellan två variabler och det sätt på vilket de kan ha betydelse för eventuella skillnader i resultatet, *internal validity* har studerats med hjälp av korstabuleringar och redovisas i enkätstudien. Ytterligare variabler i enkätstudien hade naturligtvis kunnat ställas mot varandra men jag anser att materialets omfattning är för liten för att jag ska kunna dra alltför långtgående slutsatser av eventuella skillnaders betydelse för resultatet. Beträffande underliggande aspekter t.ex. om jag har gjort rimliga operationaliseringar eller inte, *construct validity* finns naturligtvis ett tolkningsutrymme för att diskutera vad som kan upplevas rimligt. Risk för felkällor, t.ex. i form av felaktigheter i datainmatning av 224 enkäter x drygt 170 variabler, finns naturligtvis, och för att förebygga eventuella brister begränsades tiden för inmatning. Granskning av huruvida ett samband kan påvisas utifrån materialet, *statistical conclusion validity*, har gjorts av utomstående genom kontrollkörningar i SPSS, då även eventuella felkällor har kunnat korrigeras.

I *Transforming Qualitative Data* (1994) beskriver Harry F. Walcott i nio punkter vad han gör, vad han försöker att göra eller vad han tror att han gör för att tillgodose de underförstådda validitetskraven (Walcott, 1994:347). De olika punkterna har egentligen ingen given ordning men beskriver ändå en progression från fältarbete till analys och dokumentation som varit vägledande i min forskningsprocess. Punkterna är:

1. *Talk little; Listen a lot* (sit and visit). Verka ovetande för att få andra att berätta
2. *Record accurately*. För anteckningar under pågående observation eller intervju om möjligt för att kunna återge ev. citat ordagrant
3. *Begin writing early*. Börja skriva omgående, eller t.o.m. gör ett utkast över en strukturerad deskriptiv studie redan innan fältstudien genomförs
4. *Let readers "see" for themselves*. Var försiktig med att korta ner och analysera sönder informanternas svar så att läsaren får en möjlighet att göra egna analyser av materialet
5. *Report fully*. Komplettera med fotnot eller kommentarer även angående det som verkar lika oklart för dig som forskare som det kan göra för läsaren
6. *Be candid*. Redogör för ditt eget perspektiv, du är en del av forskningen. Var medveten om egna värderingar som kan framträda i texten
7. *Seek feedback*. Låt andra läsa ditt material under pågående forskningsprocess.

8. *Try to achieve balance.* Återgå till det empiriska materialet efter ett tag och jämför detta med vad du skrivit så att det finns en balans mellan de båda källorna
9. *Write accurately.* Gör en genomgång av språk och grammatik (Walcott, 1994:348-356).

Dessa punkter kan enligt Walcott (1994) fungera som en hjälp att säkerställa validiteten i forskningsprocessen. På motsvarande sätt menar Steinar Kvale (1997) att validering kan användas för en kvalitetskontroll under hela forskningsprocessen och inte bara som en granskning i slutfasen.²⁶ Samtidigt understryker Walcott (1994) att man aldrig kan göra en exakt beskrivning i en kvalitativ studie. Det är de dominerande dragen som ska bevaras i en sammanfattande beskrivning. Oavsett om vi tror oss ha material från trovärdiga källor och anser oss ha gjort en rimlig tolkning finns alltid risken för felkällor i materialet och i undersökningsmetoden. Medvetet och omedvetet väljer man bort en del av det empiriska materialet, och en upptagenhet med validering kan göra att man missar förståelsen. Med andra ord bör vi enligt Walcott (1994) ställa frågan *"how valid is valid enough"*, dvs. hur trovärdig är forskarens försäkran om trovärdigheten? (Walcott, 1994:370). *"Verifiering av kunskap diskuteras vanligen inom samhällsvetenskaperna i relation till begrepp som reliabilitet, validitet och generaliserbarhet"* (Kvale, 1997:207). Författaren menar att begreppen har fått en position som vetenskapens heliga treenighet inom modern samhällsvetenskap. Han vill avdramatisera begreppen och understryker därför att validering²⁷ av information och tolkningar är något som vi gör även i vardagslivet.

Förståelsen av verifiering börjar i livsvärlden och vardagsspråket, där frågorna om tillförlitliga observationer, om generalisering från ett fall till ett annat, om giltiga argument är en del av det vardagliga sociala samspelet (Kvale 1997:209).

Att *"forskarens tolkningar kommuniceras och förhandlas med personer som är bekanta med eller involverade i det sammanhang som studerats"* benämns kommunikativ validitet (Svensson, 1996:211). Det har eftersträvat genom att materialet kommunicerats med arbetsledare och vård- och omsorgspersonal såväl i de aktuella undersökningskommunerna som i andra

²⁶ De sju stadierna Kvale (1997:214) hänvisar till är: *tematisering, planering, intervju, utskrift, analys, validering och rapportering.*

²⁷ I betydelsen att undersöka någots giltighet (valid, eng.).

kommuner. Innehållsvaliditet fastställs bäst av någon utomstående, då det kan vara svårt att se sina egna misstag när man använt ett instrument man själv konstruerat (Patel & Davidsson, 1994), och har eftersträvat genom att flera personer bistått med kritisk läsning av materialet i olika skeden. I metodredovisningen av de kvalitativa intervjuerna har jag beskrivit min egen roll, hur datainsamlingen gått till och den insyn som handledare, andra forskare och doktorander har haft bl.a. genom obligatoriska forskarseminarium.

Generalisering av kunskapsbidrag

Går det att generalisera utifrån en fallstudie? Frågan om generaliserbarhet, dvs. i vilken omfattning resultatet kan generaliseras och utökas till att omfatta även andra personer, situationer eller tidsperioder som inte ingått i studien, tillhör den vanligast förekommande kritiken mot fallstudie som forskningsstrategi och den är viktig att ställa sig som forskare (Denscombe, 2000). Detta har tidigare diskuterats under rubriken "Kritik mot fallstudier". Centrala uppgifter för forskare som använder sig av fallstudieteknik är dels att identifiera väsentliga kännetecken som kan utgöra grunden för en jämförelse med andra objekt i samma kategori, dels att visa på hur fallstudien klarar denna jämförelse (Denscombe, 2000). Följande resonemang, som utgår från Charles Ragin och Howard S. Becker (1992) och Robert K. Yin (1994), kan förhoppningsvis ge svar på frågor om hur representativa de valda fallen är, huruvida resultatet är unikt för de speciella kommunerna och på vilket sätt jag kan generalisera med utgångspunkt från de enskilda fallen. De tre fallen, som i vissa avseenden är unika, ingår också i en bredare kategori. De är representativa för många kommuner i Sverige där liknande förändringar har genomförts inom äldre- och handikappomsorgens verksamhetsområde de senaste åren. År 1999 hade t.ex. 80 procent av landets kommuner infört specialiserade biståndshandläggare (Olsson & Ingvad, 2004). Möjligheten att generalisera resultatet från kommunerna i fallstudien till andra kommuner ökar ju större likheten mellan fallstudiens exempel och de övriga kommunerna är.

Generaliserbarheten vid en fallstudieansats är naturligtvis begränsad, men detta uppvägs av att man kan nå en djup insikt kring något som uppfattas som en sammansatt och komplex företeelse. *"Fallstudiens fördelar är dess potential att belysa och skapa förståelse för komplexa sociala fenomen i sina naturliga sammanhang"* (Johansson, 1995:78). Jag valde att arbeta

med fallstudier som forskningsdesign bland annat pga. möjligheten att kunna göra generaliseringar för att studera det som är, kanske kommer att finnas eller kan finnas, som Kvale (1997:212) formulerar det. Samtidigt har jag funderat över frågan om generaliserbarhet utifrån att de olika fallen befinner sig i olika kontext. Hänsyn måste tas till de specifika förutsättningar som gäller för respektive kommun (eller individ), och en möjlighet som jag använt mig av för att kontrollera att resultatet kan generaliseras är att ge återkoppling av resultatet till andra kommuner/individer för att få synpunkter och kommentarer på materialet.²⁸

Genom att redogöra för min väg från tanke till vetenskaplig text hoppas jag ha gett en god bild av forskningsprocessen och dess genomförande. Förhoppningen är att mina tankar i detta kapitel ska kunna vara användbara även för andra som står i begrepp att använda en kvalitativ ansats i sin datainsamling.

²⁸ Preliminära resultat har bl.a. diskuterats i samband med paperpresentationer på konferenser och vid telebildsföreläsning för arbetsledare i första linjen. Föreläsningen har också "legat ute" på webben under kortare perioder i maj och nov 2003 då andra personer har haft möjlighet att se presentationen och höra av sig med synpunkter. Ytterligare exempel på tillfällen då materialet kommunicerats är dels den avrapportering som har gjorts av projektet genom Svenska Kommunförbundet, dels universitetsseminarierna, dels boken *Ledarskap i kommuner* (Utbult, 2004).

IV. Kommuner i omvandling

I detta kapitel presenteras organisationsförändringar i tre kommuner. Jag relaterar dem inledningsvis till tänkbara teoretiska utgångspunkter för att få en bättre förståelse av de ”tankefigurer de hängs upp kring”. Jag har valt att i övrigt systematisera den mer deskriptiva delen runt ett antal teman som varierar något mellan kommunerna: Övriga effekter av organisationsförändringen, Chefsrekrytering, Organisationsform, Politisk situation samt Verksamhetsidé och värdegrund. Jag vill betona att min presentation av fallstudiekommunerna baseras på hur organisationerna såg ut vid studiens genomförande.

Fallstudie I - Genomförande av biståndshandläggarmodellen

Beställar-/utförarmodeller och nya yrkesroller

Under 1990-talet infördes på flera håll så kallade beställar- och utförarmodeller. Till följd av detta har de flesta kommuner i Sverige genomfört en delning av den tidigare yrkesrollen, oftast benämnd hemtjänstassistent, i två nya roller. Delningen har inneburit att myndighetsutövning och ärendehandläggning har skiljts från arbetsledning, något som fram till mitten av 1990-talet var ett ansvar för en och samma person (Trydegård, 2000). De nya yrkesrollerna består av dels en handläggarroll, som ansvarar för och genomför biståndsbedömningar av om en sökande har rätt till insatser enligt Socialtjänstlagen SoL (SFS 2001:453) och/eller Lagen om särskilt stöd för vissa funktionshindrade, LSS, (SFS 1993:387), dels en chefsroll med personal-, budget- och verksamhetsansvar, dvs. ansvar för hur insatser verkställs. Delningen av den tidigare yrkesrollen kan ses som en följd av ökade krav på rättssäkerhet i handläggningen. Dessa ökade krav tillgodosågs genom att biståndshandläggarrollen renodlades. Även brister i ledarskapet har uppmärksammats pga. det ständigt ökande behovet av kontinuerlig utveckling av verksamheten och personalens kompetens. Dessa båda utvecklingskrav framställs i den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (Regeringens prop.1997/98:113). Under perioden har entrepre-

nader och alternativ drift ökad markant.¹ Det är framför allt äldreboenden som lagts ut på entreprenad, men även alternativ drift av hemtjänstområden förekommer, liksom tillhandahållandet av vissa tjänster såsom städning, inköp och matdistribution (Socialstyrelsen 2000). Entreprenad eller alternativ drift är vanligast förekommande i storstäder och förorter (Trydegård 2001:118). I en studie av utvecklingen av alternativa driftsformer för olika välfärdstjänster under 1990-talet visar Gun-Britt Trydegård (2001) på en accelererande privatisering och att vinstdrivande företag tar en större andel av marknaden. Årtiondet beskrivs som marknads och privatiseringens decennium. Ett viktigt komplement till kommunens verksamhet är de insatser som sker på frivillig basis, mer eller mindre organiserat (Svedberg Nilsson 2000:165). Vi vet att en betydande del av vård- och omsorgsinsatser inom äldre- och handikappomsorgens område utförs av anhöriga, genom så kallade informella insatser, och att de anhöriga har getts en allt större betydelse i skapandet och upprätthållandet av välfärden för äldre och personer med funktionshinder. Insatserna verkar öka något under 1990-talet och utmärks av stabilitet i personkontinuitet och omfattning (Svedberg, 2001).

Biståndshandläggrollen hämtar teoretisk legitimitet ur den så kallade case manager-konstruktionen, dvs. mellanrollen i relation till brukarens behov och verksamhetens insatser. Biståndsbedömaren var tänkt att fungera som en *case manager*. Att skilja denna roll från "produktionsansvaret" innebar att kompetenser fått möjlighet att renodlas. En effekt av organisationsförändringen är att vi idag (år 2005) kan urskilja två typer av biståndsbedömare, de som har en modern högskoleutbildning i socialt arbete/social omsorg med gedigen juridisk kunskap, och de som har varierande utbildningsbakgrund men längre yrkeserfarenhet (person- och sakkännedom). Den striktare organisationen kring biståndsbedömningen tycks ha minskat utrymmet för flexibilitet i handläggningen, ett utrymme som personer med lång yrkeserfarenhet tidigare hade möjlighet att utnyttja. Istället har de formella kraven på "att göra rätt" ökat. I detta sammanhang är gedigen juridisk kunskap hos biståndshandläggarna av stor betydelse. Denna observation bekräftas av tidigare forskning där biståndshandläggare-

¹ Entreprenader i äldreomsorgen avser oftast drift av särskilda boendeformer (Socialstyrelsen 2000). Utöver entreprenad förekommer att kommuner köper enstaka platser för vård av äldre personer av privata företag (Trydegård, 2001). Med alternativa driftsformer avses här enskild firma, handelsbolag, privatägda aktieföretag, ekonomisk förening, ideell förening, stiftelse, offentligt ägda aktieföretag, "enmansföretag" (jfr Trydegård, 2001:117).

na står i fokus (Blomberg & Petersson, 2003; Blomberg, 2004). Arbetsledarna tycks, tillsammans med vård- och omsorgspersonal, i praktiken ta ett stort ansvar för eventuella omprövningar av beslut vid behov av "akuta" vård- och omsorgsinsatser. Insatserna ges löpande och formella beslut tas av handläggaren i efterhand. Socialstyrelsens kartläggning av beslut och domar, dvs. biståndsinsatser enligt SoL och LSS, som inte verkställs visar också på det motsatta förhållandet, att insatser inte har gjorts trots bedömt behov, beslut eller dom (Socialstyrelsen, 2004c).²

Staffan Blomberg (2004) urskiljer i sin studie av biståndshandläggningen i åtta kommuner tre diskurser om, eller motiv till förtjänster med, att skilja myndighetsutövning från tillhandahållandet av tjänster. Den första diskursen kännetecknas av en indirekt effekt av konkurrensutsättning av äldreomsorgen. Den andra, den som fallstudiekommunerna här själva lyfter fram, fokuserar rättsäkerhet och ser reformeringen som en organisationslösning och kvalitetssäkring av ett rättsäkerhetsproblem. Den tredje diskursen, eller det tredje motivet till förändring utmärks av talet om effektivitet och ekonomiska effekter (Blomberg, 2004).

New Public Management

Den internationella trend som influerat och inspirerat till förändringar i riktning mot en mer marknadslig organisering inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen under 1990-talet kan relateras till ett ökat företagsekonomiskt tänkande under begreppet New Public Management, NPM (Hood, 1995; Christensen & Lægroid, 1996; Trydegård, 2001). Trenden har haft genomslag inom hela den offentliga/kommunala verksamheten. NPM-filosofin är ingen enhetlig modell, men kännetecknande är en tydligare uppdelning mellan politik och förvaltning (produktion), konkurrensutsättning, privatisering och införandet av kundbegreppet i den kommunala omsorgsverksamheten. NPM fokuserar på mätbara mål och resultat. Med detta följer en struktur som innebär ökade krav på, och förutsättning för, granskning och kontroll. Vidare betonas ledarskapet på tjänstemannanivå, målstyrning med möjlighet till uppföljning prioriteras och medborgarnas individuella rättigheter fokuseras, t.ex. genom införande

² Kartläggningen, som genomförts tillsammans med länsstyrelserna, visar att det år 2003 fanns 6 900 ärenden där insatser inte gjorts trots bedömt behov, beslut eller dom (Socialstyrelsen 2004a).

det av kundbegreppet (Montin, 2002:111-112). Förändringarna introducerades redan på 1970-80talet men klassificerades först senare som NPM.

Begreppet NPM stod, enligt Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), för ett nytt paradig inom offentligt ledarskap och kännetecknas av åtta olika "trender" (Ocampo, 1999:249).³ Grundkonceptet, som bestod av sju doktriner, presenterades av Christoffer Hood (1995:96). I sin doktorsavhandling gör Blomberg (2004) ett försök att visa hur dessa doktriner kan kopplas till faktiska organisationslösningar eller specifika reformer inom äldre- och handikappomsorgen (Blomberg 2004:105-106).

Tabell 4.1: New Public Management i den kommunala äldreomsorgen (Blomberg, 2004:106).

Grundkoncept NPM	Exempel på kommunal översättning
Fristående och självständiga enheter	Resultatenheter och chefer med resultat-riktat budgetansvar, kommunala vårdbolag, koncerntänkande
Marknadsorientering och konkurrens	Entreprenörer, köp- och säljmodeller
Ledningsstil hämtad från den privata sektorn	Externrekrytering av chefer och utbildning av förvaltningsledningen
Större disciplinering och sparsamhet. Ett helhetsbegrepp på resursanvändningen.	Effektivisering, nyckeltal, jämförelser med förvaltningar i andra kommuner, externa konsultgranskningar
Explicita resultat- och kvalitetsmål, mätbara standarder samt mått för prestation och måluppfyllelse	Specialiserade handläggare, förvaltningschefer anställda av kommunstyrelsen, centraliserade ledningsgrupper
Större betoning av kontrollen av det som produceras (output)/ekonomiska incitament	Målformulering på verksamhetsnivå, system för uppföljning och kontroll av kostnader och kvalitet (TQM ⁴)
Service och kundorientering ⁵	Kundråd, omsorgsgarantier, system för klagomålshantering

³ 1) Strengthening steering functions at the centre; 2) developing authority, providing flexibility; 3) ensuring performance, control, accountability; 4) improving the management of human resources; 5) optimizing information technology; 6) developing competition and choice; 7) improving the quality of regulation and; 8) providing responsive service (Ocampo, 1999:249).

⁴ Total Quality Management, ett koncept i fem delar för granskning av total kvalitet som införts i en fallstudiekommun (Gävle kommun 2002b).

⁵ I Hoods grundkoncept nämns inte den åttonde punkten explicit men den förs fram av Christensen & Lægred (1996).

Blombergs sammanställning, som redovisas i tabellen ovan, visar att styrningskoncept kopplade till NPM på olika sätt bidrar till en omvandling av äldre- och handikappomsorgen. Flera av dessa exempel återfinns i Blombergs undersökningskommuner (Gävle, Sunne, Lund och Helsingborg). Här vill jag återknyta till min tidigare beskrivning av ledarskapets två skolbildningar. Taylors principer för en ökad rationalitet och effektivitet kan kännas igen i NPM-filosofin. En kritik som framhålls är att NPM är en spegling av en återuppfunnen modell med rötter bl.a. i Taylors principer (Ocampo, 1999:250). I undersökningskommunerna synliggörs detta genom omvandlingen från förvaltningsbyråkrati till ”modern” organisation. Fokus på ett effektivitetsperspektiv överskuggar kommunikationsperspektivet. I fallstudiekommunen Gävle visar detta sig dels i dokument om total kvalitet och uppdragsbeskrivningar, dels i att både politiker och arbetsledare talar mer om ekonomi och kvalitetsmätning än t.ex. frågor om psykosocial arbetsmiljö. Förändringarna kan relateras till vad Lennart Lundqvist (1998) benämner vårt offentliga etos (*public ethos*) i betydelsen ”fundamentala föreställningar om hur vårt samhälle bör styras... verklighetsuppfattningar, värden och idéer om på vilket sätt värdena ska kunna tillgodoseas” (Lundqvist, 1998:53), dvs. demokrati- och ekonomivärden. Demokrativärden symboliseras av krav på en politisk demokrati, rättsäkerhet och en offentlig etik, medan ekonomivärden kännetecknas av funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet (Lundqvist, 1998:63; Agevall & Klasson, 2000; Agevall & Zanderin, 2002).

Fram till 1970-talet kan Sverige anses som arketyper för en framgångsrik skandinavisk modell. Vid 2000-talets början stod Nya Zeeland för den nya trenden, och landet återkommer som exempel på det land som visar de mest dramatiska förändringarna inom *public management* (offentligt ledarskap) (Sahlin-Andersson, 2000:4). Samtidigt som NPM har utvecklats till en global reform innebär den variationer mellan länder. NPM är alltså inte *en* enhetlig modell utan ett samlingsnamn på flera variationer som genererat ett nytt språk, ett nytt tänkande och nya ledarskapsmodeller. Det är en komplex process på olika nivåer, förpackad på olika sätt, inspirerad av ekonomisk teori och normativa värderingar, vars främsta syfte är att öka effektiviteten. Marknadisering, managementisering och företagisering är begrepp som används för att beskriva NPM och som anammats av den kommunala äldre- och handikappomsorgen.

En kritisk analys av begreppet NPM och dess användning inom kommunal förvaltning är, som jag ser det, viktig i detta sammanhang. NPM-

filosofin tycks ha anammats relativt okritiskt av kommunerna, och en mer differentierad bild av eventuella problem kring ledarskap i offentliga organisationer kan därför tyckas önskvärd. Pekka Kettunen (1999) väcker frågan om NPM, en modell som ofta introduceras på nationell nivå, får de effekter som förväntas på lokal nivå. Kettunen menar att det är svårt att hävda att den offentliga verksamheten och dess tjänster har förändrats radikalt. Även om inköp av tjänster kan medföra högre kostnader ökar användandet av NPM-metoder (Kettunen, 1999).

”Gävleprofilen”

Biståndshandläggarmodellen

I fallstudiekommunen Gävle presenterades idén till biståndshandläggarmodellen av politiker i samband med ett principbeslut i omvårdnadsnämnden om en ny huvudinriktning av förvaltningsorganisationen (Omvårdnad Gävle, 1998a). Beslutet innebar att de arbetsuppgifter som ålåg dåvarande första linjens chefer skulle delas mellan en biståndsbedömare och en utförare, dvs. verksamhetschef. Beslutet hade föregåtts av en diskussion i förvaltningen efter att man tagit intryck från andra kommuner (Blomberg, 2004:85). Förebilden är, enligt dåvarande förvaltningschef, hämtad från Sandvikens kommun där decentraliseringen är hög och man arbetar med dubbelt ledarskap, dvs. två chefer på varje ställe.

Särskilda biståndshandläggare inom äldre- och handikappomsorgens verksamhetsområde infördes i kommunen i samband med årsskiftet 1999/2000.⁶ Ansvar för handläggning av ärenden enligt SoL och/eller LSS avskildes då från arbetsledarbefattningen. Förändringen motiverades enligt intervjupersonerna med att kvaliteten i biståndsbedömningen i den tidigare organisationsformen var bristfällig. Den effekt som politikerna förväntade sig var framförallt att rättsäkerheten för den enskilde skulle öka i samband med en ökad specialisering av biståndshandläggningen i den nya organisationen. Även arbetsledarna såg detta som en önskad effekt, men de befarade samtidigt att ekonomiska aspekter låg bakom. Ett annat argument som framkommer i kommunala dokument är entreprenörernas in-

⁶ Drygt 100 personer i rollen som första linjens chef berördes direkt av förändringen. Indirekt berördes samtliga vård- och omsorgspersonal liksom brukare/kunder inom förvaltningen.

träde i verksamheten. En viktig anledning till förändringen tycks vara att den kommunala äldreomsorgen utsattes för konkurrens. En beställar-/utförarmodell ansågs ge möjligheter att finna nya styrmetoder för effektivisering (Omvårdnad Gävle, 1998a). Biståndshandläggarmodellen, eller så kallad specialiserad biståndshandläggning, är idag den vanligaste organisationsformen inom äldre- och handikappomsorg i landets kommuner. Det som skiljer Gävle kommun från de övriga fallstudiekommunerna är att man här valde att i ett tidigt skede fokusera på denna reformering i det interna organisationsarbetet. De båda övriga fallstudiekommunerna genomförde denna förändring snarare som en effekt av att andra organisationsförändringar stått i fokus.

En oväntad effekt

En oväntad effekt av biståndshandläggarmodellen var att den nya arbetsfördelningen och de nya yrkesrollerna skapade nya spänningar i chefskapet och genererade en utökad diskussion om ledarskap. Efterhand har krav på att tydliggöra chefsrollen och ansvarsfördelningen framförts. Ett tydligare ledarskap efterfrågades på olika nivåer i förvaltningen i fallstudiekommunen, och som ett led i detta genomfördes under 2002 en ny indelning av områdeschefernas (mellanchefernas) ansvarsområde (Omvårdnad Gävle, 2002b). Verksamheten var tidigare fördelad på fem geografiska områden med en eller flera basstationer för administration, verksamhetschefer och hemtjänstgrupper i varje område. Efter omorganiseringen utgick områdesindelningen istället från verksamheten och dess funktion och inte som tidigare från den geografiska planeringen. Tre områdeschefer, samtliga kvinnor, fick ansvar för antingen särskilda boendeformer,⁷ hemtjänst/hemsjukvård eller handikappomsorg. Handläggningen bildade en särskild enhet. *”Det är ingen besparingsidé. Målet är större ansvar, stödfunktioner och riktade utbildningsinsatser, specialisering”* (Gt10♂). Vid årsskiftet 2002/2003 genomfördes ytterligare en omorganisation som innebar att antalet första linjens chefer halverades från ca 30 till 15 inom respektive område. Förändringen stod för dörren då intervjustudien genomfördes i december 2002. Den nya chefsrollen skulle stöttas med olika stödfunktio-

⁷ I Gävle kommun finns drygt 1000 lägenheter i särskilda boendeformer som erbjuder dygnet runt tillsyn för äldre. Dessutom finns specialboenden för personer med demens och för äldre med psykiska funktionshinder (Gävle kommun, Omvårdnad Gävle, 2000).

ner i form av biträdande chef och kundsamordnare. Riktade utbildningsinsatser för cheferna planerades. Målsättningen var att få en chef för respektive verksamhet eller geografiskt område i hemtjänsten. Verksamhetschefen kom att ha det *övergripande ansvaret för verksamheten*, vilket innebär att erbjuda omsorg utifrån den beställning som de erhåller från handläggarenheten i överenskommelse med kund, att uppnå uppställda mål och att ta ansvar för verksamhetens totala kvalitet (Omvårdnad Gävle 2002a). Vidare har verksamhetschefen ett *personalansvar*. En effekt av förändringen är nya verksamhetsindelningar och utökade ansvarsområden med stora personalgrupper som följd (ca 100 anställda per första linjens chef). Med detta följer ett stort *budgetansvar* utifrån en treårig verksamhetsplan och övergripande budget.

Verksamhetschefer, arbetsledare blir chefer. Vi ska ha färre chefer men fler nivåer, tydligare chefskap. SKTF är emot förändringen. Varje chef bestämmer själv sin verksamhetsorganisation. Lägsta utbildning för chefer ska vara fil.kand. En ny befattning som kundansvarig införs. Styrning ska ske via chefer (Gt10♂).

De förändringar som organisationsförändringen innebar gillades inte av alla verksamhetschefer, och arbetsledarnas fackliga organisation (SKTF) motsatte sig förändringen. Vid studiens genomförande pågick en diskussion i lokala massmedier och i en facktidskrift där elva verksamhetschefer inom äldreomsorgen krävde bättre arbetsförhållanden (Nilsson, 2002). De krav som ställdes gällde färre underanställda, ett ökat administrativt stöd och högre lön.

Chefsrekrytering

På flera håll ses enligt mina informanter ett ökat behov av arbetsledare inom socialt arbete, men hur personer rekryteras till chefsbefattning, vidareutbildas och befordras tycks variera i mina fallstudiekommuner. I Gävle kommun genomfördes omorganisationen, dvs. införandet av biståndshandläggarmodellen, år 1999 genom att samtliga befintliga tjänster med kombinerad arbetsledar- och handläggarfunktion utannonserades på nytt. De som redan innehade en tjänst uppmanades att söka på nytt till nya tjänster med lednings- respektive handläggarfunktion. I den nya verksamhetschefsrollen sågs möjligheten att fokusera på verksamhets-, personal- och budgetansvar. Ledaregenskaper och krav på ett ”tydligt ledarskap” var

vägledande vid tjänstefördelning i denna omorganisation och sattes framför erfarenhet från verksamhetsområdet.

Det handlade nog mest om styrkan att klara av uppdraget på något sätt, att hantera vardagen /---/ dels att man måste ha den här tydligheten och dels måste det vara en person som kan delegera så att den inte gör allt själv för då hamnar man i att man tycker att man tar av omvårdnadstiden när man ska delegera /.../ Man ska inte ha ett otroligt kontrollbehov heller tror jag utan man ska kunna svänga lite snävt i kurvorna, man måste kunna gina lite /.../ Ja sen är det ju förmågan att vara lojal med beslut och genomföra beslut som är fattade, driva arbete och lite småprojekt själv, omvärldsbevakning och så kan jag tycka är viktigt, men det är nog mest ledaregenskaperna som man har fått lära sig att värdera mer än om man har 20 år i äldreomsorgen (Gt3♀).

Inför omorganisationen 2002/2003, då antalet första linjens chefer halverades, stod valet mellan personer som samtliga tidigare innehaft en ledande befattning i kommunen. Rekryteringen gjordes genom att ett urval av dessa personer erbjöds de nya chefsbefattningarna. Resterande personer, som inte erbjöds förnyat uppdrag som verksamhetschef (första linjens chef), erbjöds istället tjänst som biträdande chef eller kundsamordnare. De nya verksamhetscheferna var delaktiga i rekryteringen av biträdande chefer och kundsamordnare. Flera av intervjupersonerna uppgav att det inledningsvis fanns en viss oro hos berörda personer över hur de nya gränserna för arbetsfördelningen skulle komma att se ut efter genomförandet av denna omorganisation, som innebar nya yrkesroller.

Om kunderna vill någonting så ska de ringa till kundsamordnaren, jag har ju personalansvaret så jag är arbetsledare. Det kan vara lite knepigt att dra gränserna där, men det är ungefär som när jag hade sjuksköterskorna /.../ men jag inser att det kan vara svårt att dra gränsen där (Gt8♀).

Förändringen innebar att chefskollegor som tidigare haft en arbetsledande befattning inte längre skulle vara chefer utan nya medarbetare, vilket upplevdes som *"en bit som kan vara lite knepig"* (Gt8♀). Andra chefer, som tidigare varit kollegor, hade genom privatisering av viss verksamhet bytt arbetsgivare, vilket inneburit att konkurrensförhållandet utvecklats. Rekryteringsprocessen, som initierades med anledning av förändringen 2002/2003, föranledde en diskussion i förvaltningen om vilken utbildningsbakgrund framtidens chefer i äldre- och handikappomsorgen behöver.

Vi har ju haft stridigheter om man ska rekrytera sjuksköterskor eller personal⁸ ifrån sociala omsorgsprogrammet. Där har ju högskoleutbildningen här varit en naturlig rekryteringsbas men de själva har ju insett att det är för tufft att gå in på en chefsbefattning direkt så de söker sig ofta till handläggjarjobbet och det är väl klokt (Gt3♀).

I fallstudiekommunen arbetar man sedan en tid aktivt med ledarutveckling och traineeprogram för nytexaminerade oerfarna chefer.⁹ Införandet av biträdande chefer ses här som en möjlighet att växa in i rollen som ledare och chef. Ledaregenskaper betonas, men parallellt understryks behovet av social omsorgsutbildning eller motsvarande, dvs. kunskap om åldrande och funktionshinder och människor i socialt utsatta situationer.

Har man en gedigen ledarutbildning med sig som man kanske kan få på annat håll så kan man ju komplettera mera med de sociala ämnena istället då och tvärtom för den som har gått det här (sociala omsorgs-) programmet istället då. För jag tror att vi behöver bägge delarna (Gt3♀).

Organisationsform

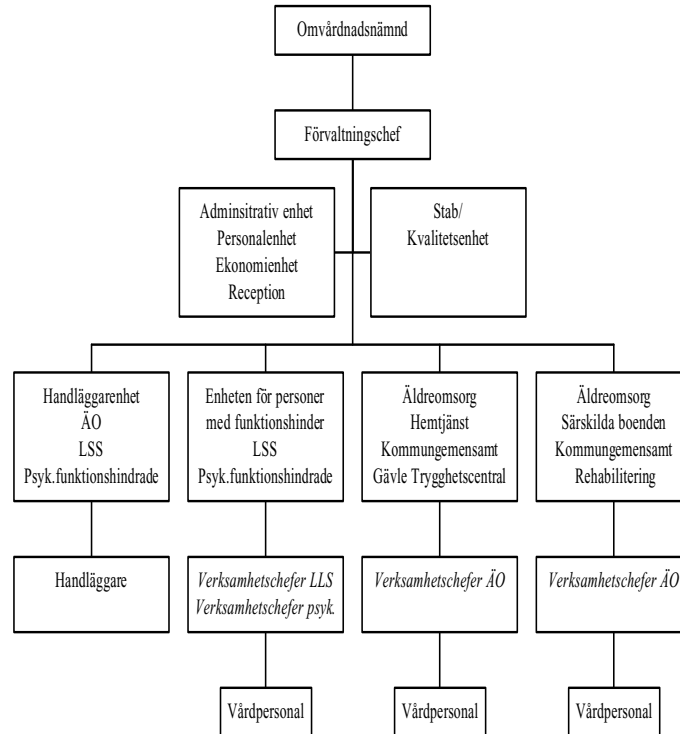
I Gävle kommun, som vid studiens genomförande hade drygt 91 200 invånare (SCB, 2002), har omvårdnadsnämnden det övergripande ansvaret för omsorg om äldre människor och för personer med funktionshinder som är 20 år och äldre. Ansvaret rör beslut om och genomförande av särskilda insatser för vuxna samt ledning av den kommunala hälso- och sjukvården.¹⁰ Sedan år 2002 är ansvaret för omsorgsinsatser uppdelat på en handläggarenhet och tre utförarenheter varav en för handikappomsorg och två för äldreomsorg (se figur 4.1).

⁸ Begreppet personal används här informellt om personer som ska anställas för en viss tjänst eller befattning som chef. Begreppets egentliga betydelse är en sammanfattning av samtliga anställda på en arbetsplats (NE.se, 2004).

⁹ Traineeprogram är benämning på en organisationsintern utbildning för att rekrytera yngre kvalificerade medarbetare. Syftet med utbildningen är dels att ge ledningen en indikation på vilka uppgifter den nyanställda är bäst lämpad för, dels att ge traineen en möjlighet att skaffa sig en överblick över verksamheten och bilda nätverk (NE.se, 2004).

¹⁰ År 2001 var 1195 personer beviljade särskild boendeform, drygt 1620 hade beslut om hemtjänstinsats i ordinärt boende och 159 personer hade insatser i form av personlig assistens enligt LSS (Omvårdnad Gävle 2002a).

Figur 4.1: Organisationsplan Omvårdnad Gävle år 2002



I denna organisationsform finns en mellanchefer (områdeschef) mellan förvaltningschef och första linjens chefer, och det kan delvis förklaras av kommunens storlek. Omvårdnad Gävle hade vid studiens genomförande ca 3 330 månadsanställda och därutöver ett flertal timanställda.¹¹ ”4 200 löner betalas ut varje månad i förvaltningen” (Gt10♂). 93,6 procent är kvinnor och genomsnittsåldern drygt 41 år. Organisationen bestod före förändringen 2002/2003 av ett 60-tal resultatenheter och lika många verksamhetschefer. En minskning till ca 50 chefer planerades inför år 2002 (Gävle kommun 2002b). Central administration med förvaltnings- och

¹¹ Förekommande befattningar är t.ex. områdeschef, verksamhetschef, sjuksköterska, undersköterska, skötare, vårdbiträden, habiliterare, sjukgymnaster, arbetsterapeuter och personliga assistenter. År 2001 var omsättningen 922,8 mkr (Gävle kommun 2002b).

områdeschefer (mellanchefer) fanns lokaliserade tillsammans med politiker i en gemensam byggnad i centrala Gävle. Gemensamt fikarum möjliggjorde informella möten mellan politiker och högre tjänstemän.

Politisk situation

De socialistiska partierna innehade politisk majoritet i fallstudiekommunen Gävle då förändringen (biståndshandläggarmodellen) initierades år 1999. Det socialdemokratiska majoritetsstyret i Gävle hade då pågått utan avbrott sedan 1919 (Nord, 1999:5). Även efter det senaste valet (2002) fortsatte denna tradition (SCB, 2003). Efter avslöjanden om politiska ”affärer” 1995-1996 blev kommunen ett symboliskt laddat avskräckande exempel på kommunalt maktmissbruk i Sverige.¹² Lars Nords studie (1999) av kommunen visar att detta inte medfört anmärkningsvärda skillnader mellan fallstudiekommunen och riket i övrigt i fråga om valresultat eller vilja att delta i politiskt arbete.¹³ Nord (1999) visar på att det finns en allmän misstro mot politik och politiker, Gävle skiljer sig inte från övriga kommuner i studien.¹⁴ Den politiska målsättningen var, inte minst från oppositionen, att debatten kring skandalerna inte skulle ta överhand över sakpolitiken (Nord, 1999:5). Det är i ljuset av detta sammanhang initieringen och genomförandet av de olika organisationsförändringarna i fallstudiekommunen ska ses.

Verksamhetsidé och värdegrund

Omvårdnad Gävles verksamhetsidé har sin grund i socialtjänstlagens intentioner om att erbjuda tjänster som syftar till ett självständigt liv och en skäligen levnadsnivå. Kundbegreppet, en viktig komponent i NPM, är eta-

¹² Våren 1996 kom det till allmän kännedom att personer med kommunala förtroendeuppdrag bl.a. gjort resor till Bryssel och Milano och betalat besök på en exklusiv nattklubb och dyra krognotor med representationsmedel. Tre kommunalråd, ett landstingsråd samt trafikbolagets och kommunförbundets direktörer avgick på kort tid (Nord, 1999).

¹³ Opinionsutvecklingen för de sju största partierna var likartad i fallstudiekommunen och i riket när det gäller riksdagsvalet 1998. I valet till kommunfullmäktige 1998 ökade moderaterna med 4,2 procentenheter i Gävle mot 0,5 i hela landet jämfört med 1994 (Nord, 1999:25).

¹⁴ Motala, Härnösand, Sundsvall, Norrtälje och Östersund (Nord, 1999).

blerat i kommunala dokument och medarbetare ska i sitt arbete sträva efter:

1. att kunden bemöts med värdighet och respekt för sin integritet
2. att kunden ges möjlighet att själv bestämma över sitt dagliga liv utifrån sina förutsättningar
3. att tjänster utformas för individuella behov och önskemål och en strävan efter att de utförs på tider som passar kunden
4. en strävan efter en hög kontinuitet bl.a. genom att personalen är känd och så få olika personer som möjligt svarar för de individuella insatserna
5. att medarbetarnas etik samt praktiska och teoretiska kompetens är hög och svarar mot de förväntningar och krav som ställs av kunder och samhälle (Gävle kommun, 2004a).

Dessa principer speglar den formella offentliga diskursen om ledarskap i kommunen. Ledningens engagemang betonas. *”Ledare på alla nivåer ska personligen ta ansvar för förbättringsarbetet beträffande kvalitet, effektivitet och arbetsmiljö”* (Gävle kommun 2002b:7). Något annat som präglar kommunen och den offentliga diskursen är talet om entreprenad och införandet av intraprenad inom förvaltningen (också en viktig komponent i NPM). I fallstudiekommunen Gävle drivs sedan år 2001 cirka 20 procent av äldreomsorgen på entreprenad.¹⁵ Entreprenadförfarandet har inneburit att det inom kommunen finns verksamheter för särskilt boende som drivs av externa företag (entreprenad). Dessutom har förvaltningen gjort det möjligt för delar av äldre- och handikappomsorgen att på samma sätt som externa företag lägga anbud på verksamhetsuppdrag och sedan driva verksamheten efter fastställda avtal (intraprenad). Entreprenad- och intraprenadförfarandet har föranlett en diskussion om huruvida det ska vara möjligt att sluta egna avtal, dvs. att gå utanför förvaltningsövergripande avtal t.ex. gällande matdistribution. Entreprenad- och intraprenadförfarandet innebär andra utmaningar och nya krav på första linjens chefer. Det medför t.ex. krav på att verksamheten ska vara kostnadseffektiv och ”vinstdrivande”, men det innebär också en ökad självständighet att forma den egna

¹⁵ Tydliggöras bör att Gävle kommun i enkätstudien definierades som en mindre förändringsbenägen/traditionell kommun, dvs. en kommun som inte infört entreprenad eller entreprenadliknande former.

verksamheten utifrån en egen profil. Konkurrens inom den egna förvaltningen är något som uppmuntras.¹⁶

Utvecklingen mot entreprenadorganisation fick sitt genomslag i landets kommuner i början av 1990-talet och beskrivs som *"en drivande faktor till ett ökat kvalitetsmedvetande och ökat intresse för uppföljning"* (Svensson & Edebalk, 2001:8). Vidare har organisationsförändringen inneburit att de anställda *"ökat fokuseringen på hur arbetet planeras under arbetsdagen och mellan personalgrupper. Det har blivit legitimt att tala om ledarskap"* (Svensson & Edebalk, 2001:8). Tidigare studier, som jämfört privat och offentlig hemvård, har dock inte kunnat visa på någon förbättring i kvalitet (Olsson & Ingvad 2000, 2003; Olsson, Ingvad & Bondesson, 2001). Istället visar dessa studier på att ett nytt kommunikationsgap utvecklas i organisationen. Missförstånd uppstår till följd av att kommunikeringen av beställningar från beställarenhet till hemvård till stor del sker genom e-mail eller fax.

Fallstudie II - Flexiblare arbetsorganisation

Den andra fallstudien har fokus på införandet av en flexiblare arbetsorganisation i form av självplanerande, medstyrande arbetsgrupper och årsarbetstid för vård- och omsorgspersonalen. Detta fenomen relateras här till teorier om uppkomsten av så kallade självstyrande grupper och mellanmänskliga processer. Studien utgår från resonemang i Dale E. Yeatts och Cloyd Hyten (1998). Här återfinns ett antal centrala frågeställningar. Frågan hur självplanerande och medstyrande grupper påverkar yrkesrollerna för första linjens chefer och medarbetarna i arbetsgruppen ventileras med utgångspunkt från ett arbetsledarperspektiv. Vilken betydelse chefen och de enskilda gruppmedlemmarna och deras specifika kompetenser har för gruppens självplanerande och medstyrande är en annan fråga som dryftas. Målet är att ta reda på frågan om hur politiker och arbetsledare ser på ledarskap, hur gången från politiska beslut till verkställighet påverkas och hur arbetsvillkoren ser ut för första linjens chefer i denna organisationsform.

¹⁶ Fr.o.m. den 1 juli 2002 har kommunen infört maxtaxa på avgifter för omvårdnaden. Maxtaxan är indexreglerad och förändras årligen. För 2004 gäller max 1572 kr/mån i omvårdnadsavgift (Gävle kommun, 2004b).

Definition av begreppet självstyrande grupper

*Självstyrande grupper*¹⁷ har kommit att bli ett vedertaget begrepp och är en av de många förändringar som genomförts inom äldre- och handikappomsorgen i större eller mindre omfattning i landets kommuner. Självstyrande grupper bygger på människors förmåga och vilja till utveckling. Gemensamt för olika sätt att definiera begreppet är gruppens möjligheter att själv fatta beslut och ha inflytande över övergripande mål med verksamheten.

A self-managed work team (SMWT) is a group of employees who are responsible for managing and performing technical tasks that result in a product or service being delivered to an internal or external customer. Typically, the team consists of 5 to 15 employees who are responsible for managing all or most aspects of the work including, for example, planning and scheduling, monitoring and staffing (Yeatts & Hyten 1998: xiii).

Självständigheten innebär enligt Sandberg (1982) att gruppen har rätt att besluta i frågor som är viktiga för att bibehålla "*the activity cycle*" dvs. frågor om medlemskap, ledarskap, arbetsuppgifter och utförande, arbetsmetoder och arbetstakt.

The autonomy of the work group is a function of three interdependent factors. First, the degree to which the activity cycle is an independent whole. Second, the degree to which the work group can influence the boundary conditions of the activity cycle. Third, the degree of influence of the work group on the international conditions of the activity cycle (Sandberg, 1982:5).

Begreppet och idén har hämtats från den privata arbetsmarknaden och företagsvärlden och fenomenet finns idag representerat inom olika branscher och verksamheter (Larsson, 1972). Redan på 1950-talet gjordes de första experimenten med autonoma grupper i en engelsk kolgruva. Försök gjordes också i en indisk textilindustri (Sandberg, 1982). Utvecklingen av autonoma grupper beskrivs av Thomas Sandberg (1982) som ett försök till lösning på de problem som uppstod för arbetsgivare då arbetstagare efter andra världskriget ställde andra krav och undvek de sämsta (tyngsta) arbetena. En annan förklaring är det produktionsbortfall som uppstod. Modellen spreds parallellt till Irland, Nederländerna, Norge och Sverige under

¹⁷ I Sverige även kallade *målstyrda*, *själplanerande*, *självständiga* eller *autonoma* grupper. I den amerikanska litteraturen refereras de främst som *self-managed work team*, SMWT. I avhandlingen har jag främst valt att använda begreppen *själplanerande* och *medstyrande* grupper om den förändring som studerats i Sunne kommun.

1960-talet. I Sverige startades tre program på nationell basis. Under 1970-talet ansågs autonoma grupper enligt Sandberg (1982:4) vara den främsta lösningen på organisationsproblem inom näringslivet. I Sverige har AB Volvo varit föremål för flera studier om förändringar av arbetsutformning och organisation (Gunnarsson, 1980; Grönlund, 1989; Simonsson, 2002). Motivet till förändringarna var att öka arbetstillfredsställelsen hos personalen (Gunnarsson, 1980). Charlotte Simonsson har i sin studie av en utvecklingsenhet på Volvo personvagnar där man gått från hierarki till platt organisation iakttagit chefers och medarbetares syn på kommunikation, ledarskapets kommunikativa praktik och vilka organisationsvillkor som finns för kommunikationen. Resultatet tyder på att kommunikationen får en större betydelse som sammanhållande kraft och för gemensamma värderingar i en platt organisation (Simonsson, 2002). Även inom andra verksamhetsområden har fenomenet kartlagts. Anna Cregård (2000) t.ex. har studerat chefers roll och ledning i skolans värld utifrån införandet av självstyrande grupper.

Sammanfattningsvis kan sägas att självstyrande grupper syftar till att medarbetarnas resurser tas tillvara (utnyttjas) på ett bättre sätt i den nya organisationen genom att de anställda görs delaktiga i beslutsprocessen. Ett humanistiskt motiv kan naturligtvis initiera införandet av dessa grupper, men ovanstående studier visar att det också kan finnas andra drivkrafter, t.ex. ekonomiska, organisatoriska eller arbetsmiljörelaterade, bakom genomförandet (Cregård, 2000; Grönlund, 1989; Gunnarsson, 1980).

Självstyrande grupper i teorin

Internationell forskning med relevans för området har framförallt fokuserat på teamarbete mer än på delegation av beslutskompetens och delaktighet i målformuleringar för verksamheten. Yeatts och Hyten (1998:24-46) presenterar ett antal modeller som haft betydelse för utvecklingen av så kallade självstyrande grupper i USA. Samma utveckling kan iakttagas inom den nordiska företagsvärlden och nedan beskrivna faktorer kan därför anses ha relevans för den fortsatta analysen, trots att de är hämtade ur en amerikansk kontext. Om vi gör en sammanfattning av olika modeller kan vi se att viktiga faktorer som påverkar effektiviteten i gruppen är graden av missförstånd i relationen med individer och grupper utanför arbetsgruppen, *boundary management*, och graden av kommunikation, stöd och strategier, *intra-group process* (Yeatts & Hyten, 1998:27). Vidare måste ”pro-

dukten” accepteras av mottagaren, förmågan att arbeta tillsammans i framtiden bibehållas eller utvecklas och medlemmarnas behov vara tillgodosedda (Yeatts & Hyten, 1998:32). Gruppens effektivitet kan också beskrivas som en pågående process där det finns ett samband mellan olika faktorer som *organizational context*, *team boundaries* och *team development*. Utöver gruppens agerande, *performance*, här relaterat till att mottagaren alternativt kunden är nöjd med gruppens arbete, utgör gruppens förmåga att undvika utbrändhet och gruppens sammanhållning över en längre tid faktorer som påverkar gruppens effektivitet (Yeatts och Hyten 1998:36).

Andra faktorer av betydelse för såväl grupprocessen och arbetstillfredsställelsen som produktiviteten är gruppmedlemmarnas olika förutsättningar, gruppdesign och gruppens aktivitet (Yeatts & Hyten, 1998:30). Flera faktorer, såsom arbetsuppgifter, självständighet, beroende, sammanhang och grupprocess, måste beaktas av ledningen för att utveckla gruppen. Vikten av återkoppling, *feedback*, inom gruppen och till ledningen understryks. En annan aspekt som anses betydelsefull är gruppens stabilitet. Om gruppens sammansättning förändras ofta finns det anledning att tro att flera faktorer som t.ex. kommunikation och värdegrund påverkas (Yeatts & Hyten, 1998:44).

Yeatts och Hyten (1998:48) gör utifrån ovan beskrivna faktorer en sammanfattande modell för att förklara *self-managed work teams* (SMWT). Utgångspunkter för denna modell är omgivningen, både inom och utanför organisationen, och gruppdesignen. Dessa faktorer styr den interpersonella processen, både inom och utanför gruppen, och leder fram till gruppens agerande. De faktorer som slutligen anges som betydelsefulla för detta är 1) om mottagaren, alternativt kunden är nöjd, 2) förmågan hos gruppen att arbeta tillsammans i framtiden och 3) om arbetsgivaren är nöjd (Yeatts & Hyten, 1998:24-48).

”Sunneprofilen”

Självstyrande grupper i praktiken

I samband med stora besparingskrav i fallstudiekommunen Sunne genomfördes en större omorganisation inom äldre- och handikappomsorgen 1998. Förslag på en ny organisation initierades och utarbetades snabbt under stor tidspress av dåvarande socialchefen. Organisationen ”plattades” genom att budgetansvar fördes över från socialchef till första linjens chefer. Arbetsuppgifter ”trycktes ut” till vård och omsorgspersonalen eftersom så kallade självstyrande eller självplanerande och medstyrande grupper eftersträvades. Kommunstyrelsen intog en passiv roll i initieringsprocessen och godkände socialnämndens beslut. Detta godkännande baserades på kommunstyrelsens tillit till och förtroende för personerna i socialnämnden.

Vi har ju godkänt förändringen i Kommunstyrelse och fullmäktige men inte så att vi har tagit aktiv del i det, utan vi har utgått från att när Socialnämnden har tagit det här beslutet då har vi följt det, så vi har inte försökt och sätta oss som några domare över och göra om på nåt annat vis än vad deras vilja har varit (Sp1♂).

Stora besparingskrav i förvaltningen innebar att uppgifter delegerades ut utan att nya resurser, t.ex. i form av kompetensutveckling, eller nya tjänster tillfördes grupperna. En av uppgifterna som delegerades var ansvaret för schemaläggning, dvs. fördelning av arbetsuppgifterna, vilken personal som går till vilken vård- och omsorgsmottagare, när och hur. Omsorgsmottagarens behovsbeviljade insatser samordnades med den enskilde medarbetarens önskemål om arbetstid. Efterhand infördes en flexiblare arbetsorganisation för vård- och omsorgspersonal bl.a. genom införandet av årsarbetstid. Planering av årsarbetstiden innebär bl.a. att gruppen själv beslutar om semesterplanering, övertid och vikariebesättning. Vård- och omsorgspersonalen ges också möjlighet att själva förlägga sin tjänstgöringstid över året och bygga upp timbanker som kan visa på plus eller minus. Flera personalgrupper ställde sig inledningsvis negativa till förslaget, men genomförandet av flexibel årsarbetstid har gjort att kommunen uppmärksammas i positiv bemärkelse i landet (Sunne kommun 2000a).¹⁸ Som ett led i att göra Sunne kommun till en attraktiv arbetsgivare bör flexibel

¹⁸ 152 personer från 55 kommuner har varit på studiebesök och kommunens arbete har presenterats på olika konferenser (Sunne kommun 2000a).

årsarbetstid införs på samtliga arbetsplatser enligt Kommunstrategin (Sunne kommun, 2000b). Det officiella syftet med denna reformering var att skapa ett ökat ansvar och engagemang bland utförarna (vård- och omsorgspersonal), men bakom förändringen fanns, enligt intervjuade politiker och tjänstemän, ekonomiska orsaker och förhoppningar om att kunna förbättra effektiviteten genom delegering av arbetsuppgifter.

Det har väl varit som med de flesta förändringar på senare år, att det har varit ekonomiska skäl till att man har varit tvingad till att dra ner på personal och kanske framförallt då, på ledningsorganisation som är det som kritiseras i första hand, att det är för stor överorganisation /---/ det som man ser fortfarande är att man inte har kommit tillräkta med ekonomin och trots den här förändringen inte klarar av att hålla ekonomin. Det är väl kanske så som det är i många små kommuner att man har en hög servicenivå och den klarar man inte ut enbart genom organisationsförändringar utan det är ju ett långsiktigt jobb med attitydförändringar och, jag vet inte riktigt hur jag ska förklara det, men det är ju så att har man inte riktigt ekonomiska resurser så kan man ju inte hjälpa alla (Sp1♂).

Flera arbetsledare, oavsett ”nivå”, understryker att ekonomiska resurser måste följa med nya arbetsuppgifter och nytt ansvar.

För har man ansvaret så ska man ha befogenheter annars kan man inte ta ansvaret tycker jag. Och det gäller alla, inte bara mig då (St6♀).

Som en del i förändringen 1998 renodlades den tidigare hemtjänstassistentrollen i arbetsledare (enhetschefer) och biståndshandläggare. Ansvaret för biståndshandläggningen centraliserades och en ny geografisk indelning av verksamhetsområdet gjordes. Åtta geografiska distrikt för hemtjänst och hemsjukvård slogs samman i fyra enheter. Åtta hemtjänstassistenttjänster omvandlades därvid till fyra enhetschefer inom äldreomsorgen och två biståndsbedömare (var och en med ansvar för två enheter). Omsorgen om personer med funktionshinder bildade en egen enhet med en enhetschef och en LSS-handläggare. I samband med Ädelreformens genomförande i början av 1990-talet hanterades de spänningar som uppstod mellan hemtjänstassistenter och distriktsköterskor genom att medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) blev ansvarig arbetsledare för sjuksköterskorna. MAS fick i denna organisationsförändring ett utökat ansvarsområde som omsorgschef med ansvar för verksamheten på ålderdomshem, sjukhem och gruppboende för personer med demens. En reflektion från den dåvarande socialchefen är att denna arbetsfördelning försvårade övergången från en medi-

cinsk inriktning mot en mer social inriktning. ”Före detta föreståndare för sjukhem hade svårt att hitta sin nya roll. De ville inte lämna sjukvårdsuppgifterna” (St5♂). Dessutom fick det konsekvenser för organisationens utformning i stort då det innebar att en mellanchefsnivå behölls i denna del av organisationen.

En oväntad effekt

I samband med organisationsförändringen 1998 ökade sjukfrånvaron bland arbetsledarna markant med flera långtidssjukskrivningar som följd, påpekar både den dåvarande socialchefen och den dåvarande ordföranden i socialnämnden.

Så klart har det varit en stor förändring och det har varit jobbigt /.../ sen organiserade vi om de här områdena igen eftersom vi var tvungna att spara pengar också och det var ju det värsta /.../ då ökade sjukskrivningarna (Sp2♀).

Införandet av så kallade självstyrande grupper och den uppdelade yrkesrollen medförde nya krav på arbetsledarrollen, inte minst med tanke på det ökade ekonomiska ansvaret. Behovet av ”tydligare ledarskap” påtalades från olika håll. Vid tidpunkten för studiens genomförande fanns en stor oro för att det skulle bli svårt att rekrytera personal till vård och omsorg (Socialnämnden, Sunne kommun, 2002), trots att andelen arbetssökande var högre i Sunne kommun än i riket i mars år 2002 (SCB, 2002). ”Personalfrågor måste få en hög prioritet” (Socialnämnden, Sunne kommun, 2002:5). ”All personal i verksamhet ska känna arbetstillfredsställelse som resulterar i tjänster med god kvalitet till nöjda kunder” (Socialnämnden, Sunne kommun, 2002:1). Förändringarna förväntades sänka kostnader genom att tjänster togs bort och en ökad effektivitet, t.ex. genom minskningar i serviceutbudet och höjda egenavgifter, eftersträvades. Redan i socialnämndens årsredovisning 1995 talas det om en hårdare bistandsprövning och att mer frivilliga och generella åtaganden får stå tillbaka. Vidare eftersträvades samordningsvinster och en strikt och enhetlig handläggning av bistandsärenden (Socialnämnden, Sunne kommun 1995), men de besparingar som förväntades bli effekten av förändringen uteblev.

I slutet av 2001 tillträdde en ny socialchef med uppdrag att genomföra en ny omorganisation i förvaltningen utifrån nya sparkrav. De nya sparkraven var bl.a. baserade på ett beslut som nämnden tagit inför år 2002

om en striktare tillämpning av socialtjänstlagen, SoL (SFS 2001:453) och Lagen om särskilt stöd för vissa funktionshindrade, LSS (SFS 1993:387) inom vård och omsorg. (Socialnämnden, Sunne kommun 2002).

Chefsrekrytering

Kännetecknande för organisationsförändringen var enligt dåvarande socialchefen ”*dialog, delegation och organisation*”, men rekryteringen av personal till de nya befattningarna beskrivs också som en snabb process som sammanföll med uttalade besparingskrav.

Vi fick välja, enhetschef eller biståndshandläggare, och det var väl inte något direkt medvetet val. Det kändes liksom att nu vill jag hålla på med någonting mer med personalen. Vi valde allihop egentligen ifrån början då som var involverade i det här, enhetschef, men det gick ju inte, så till slut så var det några som tänkte om och tog biståndshandläggningen. Och jag blev kvar som enhetschef då /.../ det var en snabb process det här. Det skulle sparas pengar och vi hade väl liksom pratat lite grann om det här med biståndshandläggning kontra enhetschef. Det fanns ju på sina håll i Sverige redan tidigare då, så vi hade lite funderingar på det, på samma gång som våran gamla organisation egentligen fungerade väldigt bra, när vi var en hemtjänstassistent med ansvar för ett område. Det är liksom mer lätthanterligt. Men sen skulle det sparas pengar, och i samma veva så försvann vår chef som heter NN, hon sa upp sig, och det var en process som gick på ja, mellan två, tre månader, sen var allting klart och det gick för fort. Ja, kontentan är att det gick för fort. Man hann aldrig landa i det här vet du, utan det var liksom, ja, hur snabbt som helst, och vi fick via en intresseanmälan tala om, enhetschef eller biståndshandläggare, och på den vägen blev det. Det var ingen annan rekrytering då (St8♀).

Organisationsform

Sunne kommun är den minsta av de kommuner som ingår i studien, med ca 13 600 invånare (SCB, 2002). Stora geografiska områden med flera små orter kännetecknar hemtjänstens verksamhetsområde. Näst efter tillverkning/utvinning är vård- och omsorg det område som har flest arbetstillfällen i kommunen (SCB, 2002).¹⁹ Vid studiens genomförande var 490 års-

¹⁹ Andelen arbetstillfällen inom näringsgrenen tillverkning/utvinning är större i Sunne kommun än i riket. Andelen arbetstillfällen i vård och omsorg motsvarar fördelningen i riket i stort. I riket föregås vård- och omsorgssektorn av handel och kommunikation, en

arbetare anställda inom socialnämndens ansvarsområde, cirka 300 av dessa inom äldre- och handikappomsorgens verksamhetsområde (Socialnämnden, Sunne kommun, 2002).

Socialnämndens ansvarsområde omfattar insatser för äldre och för personer med olika funktionshinder samt socialt inriktade insatser, (dvs. både äldre-, handikapp- och individ- och familjeomsorg).²⁰ I ansvaret ingår bland annat stöd i eget boende, särskilda boendeformer,²¹ hemtjänst och hemsjukvård, ledsagarservice, dagverksamhet i olika former, hälso-, sjukvårds- och rehabiliteringsansvar. Andelen personer som var brukare av hemtjänst och hemsjukvård uppgick år 2001 till fem procent för kvinnor respektive fem procent för män.²² Antalet hemtjänstmottagare minskar dock samtidigt som insatsens omfång ökar för respektive hemtjänstmottagare (Socialnämnden, Sunne kommun, 2002). Sex procent män respektive tio procent kvinnor bodde i särskilda boendeformer i Sunne kommun (SCB, 2002).²³ Antalet platser i särskilda boendeformer har dock minskat i Sunne kommun under senare år pga. standardhöjning. Samtliga särskilda boendeplatser i kommunen har idag tillgång till eget hygienutrymme med dusch i bostaden (Socialnämnden, Sunne kommun 2002). Inom LSS-verksamheten förväntas behovet av insatser bl.a. i form av korttidsboende öka de närmaste åren.

Organisatoriskt finns socialnämnden som en av fyra nämnder under Kommunstyrelsen.²⁴ Under socialnämnden finns ett arbetsutskott och

sektor som dock intar en lägre ställning i Sunne kommun när det gäller andelen arbetstillfällen (SCB, 2002).

²⁰ Socialnämndens ansvar regleras av gällande lagstiftning, i SoL (SFS 2001:453), HSL (SFS 1982:763), LSS (SFS 1993:387), Lag om vård av missbrukare i vissa fall, LVM (SFS 1988:870), Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (SFS 1990:52), delar av föräldrabalken SFS 1949:381 (faderskap), alkohollagen (SFS 1994:1738), Lag om färdtjänst (SFS 1997:736), Lag om riksfärdstjänst (SFS1997:735), Lag om anordnande av visst automatspel (SFS 1982:636), och Lag om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (konsumentrådgivning) SFS 1994:1512).

²¹ I kommunen fanns vid studiens genomförande tre så kallade seniorboenden, dvs. lägenheter som erhålls efter biståndsbeslut. Dessutom fanns fem gruppboenden för personer med stort omvårdnadsbehov dygnet runt liksom platser för korttidsboende som kunde erhållas efter utredning och beslut av biståndshandläggare.

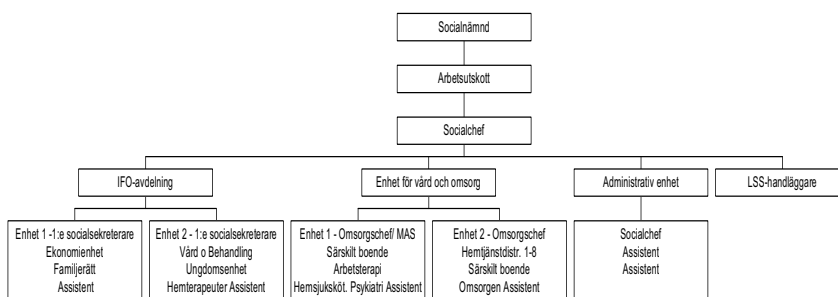
²² I riket var andelen personer med hemhjälp/hemsjukvård år 2001 sex procent för män och tio procent för kvinnor (SCB, 2002).

²³ I riket var det år 2001 fem procent män respektive tio procent kvinnor som bodde i särskilda boendeformer (SCB, 2002).

²⁴ Övriga nämnder var år 2002 bildningsnämnd, miljö- och byggnämnd samt valnämnd.

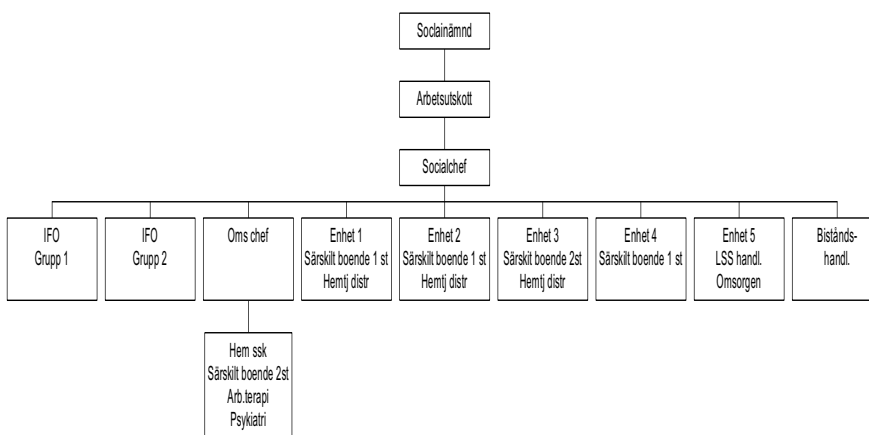
socialchef. Före omorganisationen 2002 bestod förvaltningen av tre avdelningar eller enheter, en ifo-avdelning (individ och familjeomsorg), en enhet för vård och omsorg samt en administrativ enhet (figur 4.2).

Figur 4.2: Organisationschema Sunne kommun före omorganisation 2001



Vid årsskiftet 2001-2002 hade förvaltningen ”plattats ut” och bestod istället av fem enheter för äldre och handikappomsorgen, biståndshandläggare, två ifo-grupper och omsorgschef (figur 4.3). För de tidigare sjukhemmen och hemsjukvården behölls ett mellanled, en organisationsform som behandlas nedan.

Figur 4.3: Organisationschema Sunne kommun efter omorganisation 2002



Geografiskt och lokalmässigt är kommunstyrelsens ordförande placerad i Kommunhuset medan socialnämndens ordförande har sin expedition i samma hus som förvaltningens administration. I kommunhuset finns även lokaler för enhetschefer och vård- och omsorgspersonal. Den lokalmässiga närheten mellan flera av förvaltningens tjänstemän och politiker gör att det är lätt (geografiskt närhetsmässigt) att ta kontakt. Övriga första linjens chefer är geografiskt och lokalmässigt placerade i den egna verksamheten med, om möjligt, lokalmässig närhet till minst en chefskollega. I samband med att en ny socialchef tillträdde i slutet av år 2001 gav nämnden socialchefen i uppdrag att på nytt se över organisationen och komma med förslag på besparingar. Enligt den nytillträdde socialchefen fanns en stor oro för förändring i förvaltningen och hon valde istället i det läget att avvakta.

Politisk situation

I samband med förändringarna 1998 tillsattes en ny socialnämndsordförande, och en diskussion med fokus på mätbara mål och konkreta riktlinjer inleddes. I Sunne hade vid studiens genomförande en borgerlig majoritet makten, och år 2001 stod kvalitetsutvärdering högt på agendan. En flexibel arbetsorganisation med självplanerande och medstyrande grupper samt årsarbetstid är utmärkande för fallstudiekommunen Sunne. Denna organisationsstruktur ger utrymme för att mer fritt formulera innehållet i den egna verksamheten. En fråga som väcktes i samband med undersökningen av Sunnes verksamhetsorganisation är hur stort det delegerade ansvaret kan vara utan att den politiska kontrollen går förlorad.

Verksamhetsidé och värdegrund

Parallellt med organisationsförändringen har en ny kommunstrategi tagits fram där målstyrning är en central aspekt. Övergripande mål för kommunen finns representerade i *Kommunstrategi för Sunne kommun 2000-2005* (Sunne kommun 2000b). Kommunstrategin ska tydliggöra vilka frågor som är prioriterade i kommunens verksamhet och vara vägledande för budgetarbetet. Organiseringen av Sunne kommun ska enligt Kommunstrategin "präglas av en effektiv administration med kvalitet, servicekultur, jämställdhet och ett bra ledarskap /.../ Sunne kommun skall ha en budget i balans" (Sunne kommun 2000b:5). Varje enhet tar fram sin egen vision för verksamheten utifrån kommunens övergripande vision (Sunne kom-

mun 2000b). Socialnämndens vision är ”Att bli sedd – som kund och personal i Socialnämndens verksamhet” (Sunne socialnämnd 2001). Huvudmålet är att:

ansvara för att alla i kommunen får grundtrygghet, god livskvalitet och i övrigt goda förhållanden. Allt grundat på bestämmelserna i social och medicinsk lagstiftning. All personal i verksamheten ska känna arbetstillfredsställelse som resulterar i tjänster med god kvalitet till nöjda kunder (Sunne socialnämnd 2001).

En uttalad vision är att ”Sunne kommun ska bli den attraktivaste arbetsplatsen i Sverige /.../ ett mål i detta är att sänka sjukfrånvaron” (St6♀). Kännetecknande för diskursen i kommunala dokument i fallstudiekommunen Sunne är fokuseringen på den enskilde brukaren och medarbetaren. Den övergripande visionen är att ”bli sedd”. Kommunen har sedan år 1999 infört kundbegreppet i kommunala dokument i förvaltningen.

Fallstudie III – Decentralisering av verksamheten

Välfärdstjänsternas decentralisering

Med decentralisering av välfärdstjänster menas här att den politiska makten förskjuts från en högre (stat eller landsting) till en lägre (kommun) nivå i samhället. Statens ansvar för välfärdstjänsternas utformning (och utfall) har dragits tillbaka till förmån för ett ökat lokalt inflytande (Bergmark, 2001:23; Vries, 2000:193). Detta möjliggörs genom kommunindelningsreformerna som tidigare genomförts i olika etapper i syfte att minska antalet kommuner så att kommunernas stabilitet och bärkraft ökar. Sverige kännetecknas av en indelning i få och förhållandevis stora kommuner.²⁵ Decentraliseringens omfattning beskrivs, enligt Jon Pierre (1997), med utgångspunkt från tre områden: förändrat huvudmannaskap (t.ex. genom Ädelreformen 1992, Handikappreformen 1994 och Psykiatrireformen 1995 vilka tidigare har nämnts), graden av statlig reglering och finansiering av den kommunala verksamheten.

²⁵ Mellan 1951 och 1974 har antalet kommuner minskat från 2 500 till 278 (Bergmark, 2001:23).

Decentraliseringstrenden fick sin spridning i Sverige under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet via Tyskland och Storbritannien som en reaktion på centralisering och statlig kontroll (Vries 2000:207-208). Kommunerna fick ökat ansvar och större självbestämmande och så kallade frikommuner inrättades på försök. I slutet av 1980-talet ansåg sig staten tvungen att införa restriktioner för kommunerna vad gällde skatter och avgifter och tog därmed tillbaka en del av ansvaret (Vries, 2000:208). Under 1990-talet har den politiska makten förskjutits från staten till lokal nivå och det kommunala handlingsutrymmet har ökat. Det kommunala handlingsutrymmet regleras av staten dels genom författningsstyrning, via lagar, dels genom förskjutningar i huvudmannaskap från landsting till kommun för olika ansvarsområden. En skatteväxling gjordes från staten till kommunerna för att kompensera kostnadsökningar. Vidare sker regleringen genom statens möjligheter till statsfinansiering och genom införandet av ett kommunalt skatteutjämningsystem (Bergmark, 2003). Utvecklingen brukar sammanfattas som ”kommunalisering” (Bergmark, 2001:22).

Två betydelsefulla förändringar i kommunaliseringen är för det första införandet av en ny kommunallag 1992 (SFS 1991:900), en lag som gav kommunerna ökad frihet att utforma den politiska organisationen och möjlighet att lägga ut delar av verksamheten på entreprenad, alternativt privatisera delar av den kommunala verksamheten. Andelen verksamma i alternativa driftsformer har mer än fördubblats under 1990-talet.²⁶ Den kraftigaste ökningen har skett inom äldreomsorgen (Trydegård, 2001). I den reviderade lagstiftning som trädde i kraft 1 januari, 1994 gjordes kommunerna ansvariga för att kontrollera och följa upp den verksamhet som lagts ut på entreprenad (Bergmark, 2001:32). För det andra har kommunerna, genom att de riktade och villkorade statsbidragen ersatts med generella bidrag, getts större möjlighet till ökat inflytande och självstyrelse²⁷ av verksamheten (Bergmark, 2001). Möjligheten till en ökad självförvaltning har lett till stora kommunala variationer inom välfärdsområdet. Om detta ska ses som ett problem eller som en positiv effekt av en väl fungerande demokrati kan diskuteras. En möjlig effekt av stora kommuna-

²⁶ Andelen alternativa driftsformer (icke vinstdrivande eller vinstdrivande) har ökat från sex till tretton procent mellan 1993 och 2000. Störst är ökningen av vinstdrivande företag. Uppgifterna baseras på Företagsregister från SCB (Trydegård 2001).

²⁷ Ett mer adekvat begrepp vore enligt Montin (1996) ”självförvaltning”, då merparten av kommunernas uppgifter är ålagda dem av staten.

la och inomkommunala skillnader kan bli att kommuninvånare, i större utsträckning än tidigare, gör medvetna val av kommun och kommunala välfärdstjänster, vilket förutsätter information till kommuninvånarna om den egna kommunens strategi när det gäller dessa tjänster (Szebehely, 2001:13).

Inom förvaltningen har enskilda verksamhetsområden (enheter) givits ett ökat handlingsutrymme (en ökad autonomi), t.ex. i form av fristående resultatenheter. Förändringar mot en ökad decentralisering, dvs. förskjutning av ansvar och befogenheter från staten till kommunerna, har generellt drivits fram såväl av politiskt ideologiska som av ekonomiska motiv (Bergmark, 2001:25). Den enskilde kommuninvånarens demokratiska rättighet till inflytande har varit ett argument som påverkat processen. Andra argument har varit att närheten mellan beslut och verkställighet förväntas ge ekonomiska besparingar och minskad administration. Dessa förändringar har i hög grad påverkat vardagens arbetsvillkor för första linjens chefer, personal och brukare inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen.

Argument för och emot decentralisering

Med utgångspunkt från en *demokratiaspekt* framhålls decentralisering som ett argument för att fördjupa och förstärka den offentliga demokratin. Argument till förmån för decentralisering har präglat omfördelningen av resurser mellan stat och kommun. Fenomenet har färgat av sig på den kommunala demokratis decentralisering. Här decentraliseras makten till kommundelar och kommunalnämnder. Denna typ av decentralisering hämtar sin dubbla kraft dels ur en fördjupad demokrati (medborgarperspektiv) dels ur en fördjupad brukarmedverkan/brukarinflytande. Den diskurs som används i argumenten tycks kopplad till politiskt formulerade honnörsord snarare än till en teoretisk referensram.

Ett argument som är gemensamt för genomförandet av den statliga decentraliseringen till kommunerna och decentraliseringen från kommunerna till kommundelarna är *effektivitetsaspekten*. Denna innebär att decentralisering förväntas leda till en minskad byråkrati genom att nationella ämbetsverk kan tas bort så att beslut och verksamhet kan komma närmare varandra. En ökad närhet mellan politiker och medborgare anses leda till en bättre anpassning efter behov och förutsättningar (Bergmark 2003). Ytterligare ett argument för decentralisering är att mångfald leder till för-

nyelse. Genom att enskilda kommuner ”tillåts” skapa egna modeller samtidigt som medborgarens medvetenhet och möjligheter till jämförelser mellan kommuner ökar efterfrågas den ”bästa” modellen, ett fenomen som benämns *innovationsaspekt*. Som motargument hävdas att det ur en *medborgaraspekt* kan uppstå variationer i utbud, tillgänglighet och avgifter. Det kan t.ex. bli svårt att garantera lägstanivåer för vård och omsorg. Kommunala skillnader, som är en av poängerna med decentralisering, bygger idealiskt på en ambition att tillgodose olika önskemål, men samtidigt kan systemet leda till stora kvalitetsskillnader i service beroende på i vilken kommun man bor. Här framhålls en *rättvisaspekt*. Mot *effektivitetsargumentet* om minskad byråkrati hävdas att det inte är självklart att byråkratin blir mindre. Administrationsfunktioner måste istället finnas på fler ställen vilket kan leda till en kompetensförtunning och ”återupppfinning av hjulet”. Det kan därför ifrågasättas om statens försök att spara pengar varit framgångsrikt (Bergmark, 2003).

Brukarmedverkan och brukarinflytande

Brukarmedverkan definieras som att brukarna är delaktiga genom att de *deltar* i vardagsnära frågor som rör verksamhetens olika aktiviteter. Med *brukarinflytande* förutsätts att brukarnas medverkan, enskilt eller som grupp, också på något sätt *påverkar* de offentliga tjänsternas innehåll och kvalitet (Möller, 1996). I detta sammanhang talar man om ett *individuellt* eller *direkt brukarinflytande* respektive ett *kollektivt* eller *indirekt brukarinflytande*. Brukarinflytande skiljer sig enligt Socialstyrelsens rapport (2003b), ifrån det medborgarinflytande som sker inom ramen för den politiska processen. Brukarmedverkan och brukarinflytande kan ske med verksamhetens behov i centrum, ”uppifrån och ner inflytande”, eller utgå från brukarnas behov, ”nerifrån och upp inflytande”, vilket ger brukarna själva en större möjlighet att definiera t.ex. vad som är god kvalitet. Valet av begreppet *brukare* har sin förklaring i att brukare, i motsats till begreppet *kund*, antyder en person som inte har möjlighet att välja en alternativ producent men som på olika sätt kan påverka, t.ex. den insats som ges (Möller, 1996). I de situationer då en person som berörs av socialtjänstens insatser befinner sig i beroendeställning, t.ex. genom tvångslagstiftningen, borde istället begreppet *klient*, i betydelsen en person som befinner sig i en beroendeställning i förhållande till en samhällelig institution, användas (Socialstyrelsen, 2003b).

Brukarmedverkan och brukarinflytande inom socialtjänstens olika verksamhetsområden framhålls ofta som viktigt och eftersträvansvärt (Socialstyrelsen, 2003b). Brukare och klienter bör inte enbart ses som intressenter i en politisk process utan också som kunskapsbärare. Att ta tillvara brukares eller klienters kunskap innebär, att dessa bidrar med ett självupplevt perspektiv, något som kan komplettera ett professionellt eller vetenskapligt synsätt inom socialtjänsten. Till de argument som generellt förs fram för en ökad brukarmedverkan och ett ökat brukarinflytande hör argument relaterade till demokratiutveckling, makt och empowerment samt serviceanpassning (Socialstyrelsen, 2003b:28). Med demokratiutveckling menas t.ex. att den representativa demokratin måste fördjupas och förnyas. Avståndet mellan väljare och valda har blivit för långt och folkviljan ”kan förvanskas på vägen” (Socialstyrelsen 2003b). Möjligheten för medborgarna att delta i den politiska diskussionen kan beskrivas som *den starka demokratin* där en avvägning mellan individualism och kollektivism eftersträvas. Formen är mindre egoistisk och mer samhällsorienterad (Hagström & Petersson 2000).²⁸

Argument relaterade till makt och empowerment handlar om att på olika sätt utjämna maktförhållanden mellan brukare och klienter å ena sidan, och socialtjänsten, eller som här biståndshandläggare eller verksamhetsansvariga chefer, å den andra. Den tredje gruppen av argument relaterade till serviceanpassning betonar att syftet med de offentliga tjänsterna är att betjäna brukarna (Dahlberg & Vedung 2001). Genom brukarmedverkan och brukarinflytande kan förvaltningen få del av brukares behov och önskemål. Brukarinflytande ses då som ett medel för förvaltningen att uppfylla de krav som ställs (Socialstyrelsen, 2003b:41). De argument som tydligast framträder i fallstudiekommunen Lund är argument relaterade till demokratiutveckling, dvs. att underlätta för brukarna att ha kontakt med och påverka den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Även argument som kan relateras till serviceanpassning är skönjbara.

²⁸ Andra demokratidefinitioner som är att betrakta som idealtillstånd är *den tunna demokratin*, som betonar det civila samhället och marknaden där statens främsta uppgift är att skydda individens frihet. Individen är oftast inte själv politiskt aktiv. Begreppet *den snabba demokratin* antyder en samhällsform som består dels av en privilegierad elit, dels av vanliga människor. Folkomröstningar och opinionsundersökningar är styrande (Hagström & Petersson, 2000).

“Lundaprofilen”

Ökad delaktighet

Under perioden mellan åren 1995 och 2000, en dryg mandatperiod, bestod fallstudiekommunen Lund av tio kommundelar. Den 1 januari 2000 genomförde Lunds kommun en ny nämnds- och förvaltningsorganisation. Målet var:

att skapa en beslutsordning med ökat inflytande från kommuninvånarna, att skapa en organisation med ökad delaktighet för dem som brukar kommunens tjänster och att decentralisera ansvar och befogenheter långt fram i organisationen (Lunds kommun, 1999).

Tidigare kommundelsnämnder försvann och istället bildades tre barn- och skolnämnder (geografiska distrikt) och en övergripande vård- och omsorgsnämnd som fick hela Lunds kommun som sitt ansvarsområde. Den nya vård- och omsorgsnämnden fick ansvar för äldreomsorg, omsorg och habilitering samt psykiatri. Ansvar och befogenheter decentraliserades till verksamhetsansvariga chefer med motiveringen att omorganisationen skulle ge den enskilde medborgaren en större *närlighet till verksamheten* och *ökad möjlighet att påverka beslutsprocessen* (Lunds kommun, 1999). Tidigare åtta sektioner blev fem avdelningar med utrednings- och uppföljningsenhet, insatsenhet och erbjudandeenhet eller motsvarande inom respektive avdelning.

En oväntad effekt

Den decentraliserade organisationsformen med kommundelsnämnder upplevdes som otydlig av brukarna och ett behov att tydliggöra chefsroller och ansvarsfördelning uppstod. Efter en relativt kort period av hög decentraliseringsnivå av den kommunala äldre- och handikappomsorgen (jan 2000 - dec 2001), valde fallstudiekommunen därför att återgå till en centralisering av verksamheten. Problemet, liksom dess lösning, relaterades till att ledarskapet upplevdes som otydligt på flera nivåer. Syftet med recentraliseringen var, enligt intervjuade politiker och arbetsledare, att tydliggöra chefsroller och ansvarsfördelning så att organisationen åter blev tydligare för brukarna/kunderna. Denna effekt, dvs. att decentralisering från stat till kommun lett till otydlighet i ansvarsfördelningen, har tidigare konstaterats

av Bergmark (2001:65). I fallstudiekommunen Lund uppfattades även ansvarsfördelningen inom kommunen som otydlig. Recentraliseringen innebar främst en centrering av de chefer som var geografiskt ”utspridda” i förvaltningen. Dessutom samordnades det administrativa stödet inom respektive område. Poängteras bör att den delegering som genomförts inom förvaltningen av olika arbetsuppgifter inom ansvarsområdet för första linjens chefer bibehölls.

Chefsrekrytering

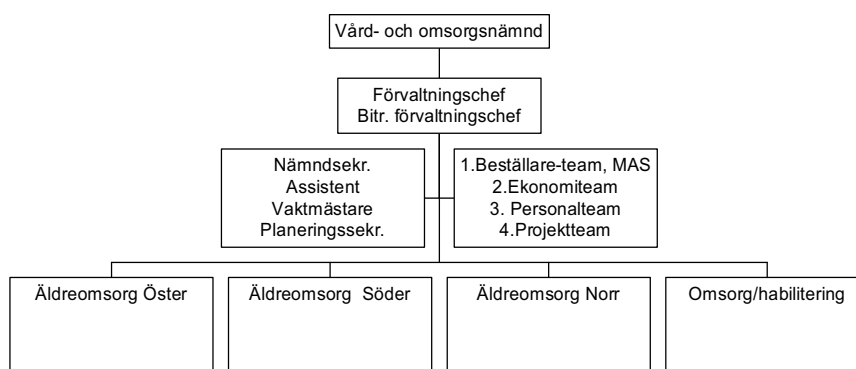
De olika verksamhetscheferna (mellancheferna) fick i uppdrag att utforma sin egen organisation och besätta de chefsposter som de ansåg behövdes, vilket innebar att organisationen varierar något mellan de olika områdena. En ”platt” organisation har eftersträvats, men i ett av verksamhetsområdena återfinns en alternativ lösning i form av en mellanchef mellan verksamhetschef och enhetscheferna. Första linjens chefer (enhetscheferna) fick på nytt söka sina tjänster och erbjöds därigenom också möjligheten att byta område. Förfaringssättet kan knappast sägas vara specifikt för organisationsformen i sig, liknande förfaringssätt förekommer även i de övriga studerade kommunerna. Förfaringssättet kan snarare ses som ett administrativt förfarande. I ett av verksamhetsområdena i Lunds kommun valde verksamhetschefen att gå ut med en intresseanmälan till enhetscheferna.

Jag kände inte alla. De krav eller kriterier som jag ställde var att de skulle ha ett intresse för att organisera, budgetarbete och att våga. Våga stå för förändring. Det var ingen övertalighet utan alla fick en tjänst i den nya organisationen. Det har blivit en helt annan chefsroll med fokusering på mål och budget /.../ Det har varit många tuffa diskussioner för de (enhetscheferna), har i sin tur fått forma sin organisation /---/ Utbildningsbakgrunden för enhetscheferna kan variera men på hemvården har samtliga social utbildning (L4♀).

Organisationsform

I fallstudiekommunen Lund, som är den största av de studerade fallstudiekommunerna bor ca 99 600 invånare (SCB, 2002). Drygt 2 200 personer arbetar inom vård- och omsorgsförvaltningen varav 1800 inom äldreomsorg och 400 inom omsorg och habilitering. Inom förvaltningsadministrationen arbetar ca 40 personer.²⁹ Tre verksamhetschefer ansvarar för vardera ett geografiskt område för äldreomsorgen, och en verksamhetschef har ansvar för den verksamhet som lyder under LSS. Totalt finns ca 80 enhetschefer, dvs. första linjens chefer, inom vård- och omsorgsförvaltningen. I oktober 2000 var 1000 personer i ordinärt boende beviljade hemtjänst. 1060 personer var beviljade särskild boendeform (Lunds kommun, Vård och omsorgsförvaltningen, 2001). Vid årsskiftet 2000/2001 omfattade LSS-verksamheten 600 personer varav 134 personer hade personlig assistans mer än 20 timmar/vecka. Knappt hälften av brukarna fick sina insatser via kooperativ eller privat utförare. Efter oklarheter om den organisatoriska tillhörigheten för psykiatriverksamheten togs beslut i kommunfullmäktige 2001 att verksamheten skulle övergå till socialnämnden. Förvaltningen för social service och omsorg fick därmed en ny organisation vid årsskiftet 2001/2002 (figur 4.4). Äldreomsorgen delades i tre geografiska distrikt medan omsorg/habilitering bildade en egen enhet.

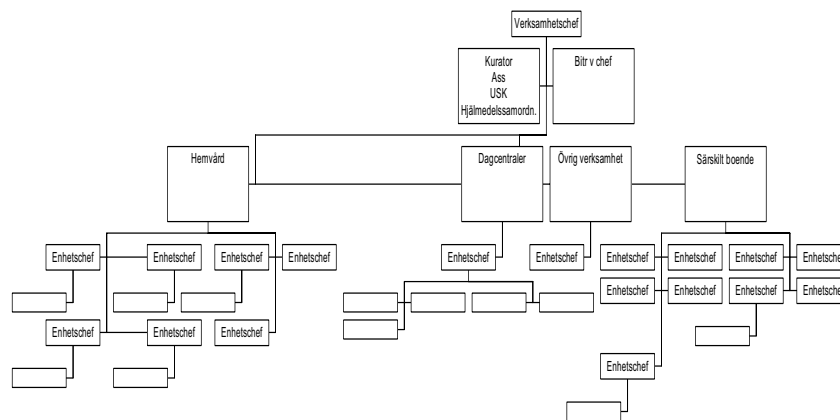
Figur 4.4: Vård- och omsorgsförvaltningens organisation fr.o.m.1 april år 2001 (Lunds kommun. Vård- och omsorgsförvaltningen, 2001:7)



²⁹ Äldreomsorgens nettobudget var år 2001 543 mkr och nettobudget för omsorg och habilitering var 154 mkr (Lunds kommun, Vård och omsorgsförvaltningen, 2001).

Efter det att respektive områdeschef utformat sin egen organisation och tillsatt erforderliga chefsposter fick respektive verksamhetschef möjlighet att själv utforma sitt distrikt eller geografiska enhet. Nedanstående exempel är hämtat från Äldreomsorg, distrikt Söder oktober 2002.

Figur 4.5: Organisationsskiss Äldreomsorg, Distrikt Söder (Verksamhetsområde, Lunds kommun, 2002a)



Kommunfullmäktige och kommunstyrelsens ordförande är stationerade i centrala Lund, medan Vård- och omsorgsnämnden har sin placering i ett bostadsområde strax utanför centrum. I närheten (i samma bostadsområde) finns även lokaler för tre av distriktets fyra verksamhetschefer. Flera av övriga första linjens chefer är placerade centralt i kommunen med närhet till en eller flera övriga chefskollegor. Den geografiska placeringen innebär att dessa arbetsledare har sina personalgrupper på annat håll. Kontakten med medarbetarna sker oftast via telefon och snarare genom att chefen besöker personalen än tvärtom. I genomsnitt ansvarar en arbetsledare i äldreomsorgen för ca 60 anställda/chef. Ansvarsområdet kan gälla t.ex. ett boende.

För de chefer som har ansvar för personliga assistenter ser arbetssituationen annorlunda ut. Här har respektive chef ansvar för cirka 30 medarbetare. De som är anställda som personliga assistenter ses inte som en homogen grupp, och de har inte heller en egen grupplokal. Hur mycket kontakt som förekommer mellan de olika personliga assistenter som arbe-

tar hos en och samma brukare varierar pga. brukarens behov av insatser och önskemål. De arbetsledare som intervjuats eftersträvar en tätare dialog med såväl brukare som dem som arbetar som personliga assistenter. Personalomsättningen upplevs som högre bland personliga assistenter än bland vård- och omsorgspersonal i övrigt omsorgsarbete, och mycket av arbetsledarnas tid läggs därför på rekryteringsarbete. I kommunen finns en resursalternativt bemanningsenhet som är tänkt att bistå enheterna med rekrytering av korttidsvikarier. Bemanningsenheten etablerades då förvaltningsledningen såg en tendens till negativ konkurrens mellan de olika kommundelarna. Vissa vård- och omsorgsanställda kunde uppehålla flera anställningar genom att arbeta på olika arbetsplatser i kommunen vilket ledde till problem med intern lönepolitik.

Politisk situation

Fallstudiekommunen Lund styrdes vid studiens genomförande av en borgerlig majoritet men ett politiskt skifte stod för dörren efter den senaste valutgången 2002. *"Det kan bli stora skiftningar för oss, men vi vet inte. Det kan ju bli stora personalförändringar men i verksamheten vet jag inte"* (Lt2♂). Den senaste tioårsperioden beskrivs av kommunstyrelsens ordförande som en ganska turbulent tid där man ofta ändrat i chefsnivåer och delegation. Politiker har enligt förvaltningschefen ett stort utrymme i vissa frågor och tycks engagerade i arbetet med att formulera verksamhetsmål. I förvaltningschefens uppdrag ingår att sköta kontakten med arbetsutskott och nämnd, men verksamhetscheferna finns alltid med vid alla ärenden.

Jag har en särskild roll men jag tar inte på mig det själv. Lunds kommun är en kommun med ett tillåtande klimat men sen har det en ytterlighet. Folk är så vana vid att få göra det de vill så det är svårt att få dem att göra på ett visst sätt, om man får säga så. Jag kan ibland tycka att tillåtandet är för långt gånget (Lt2♂).

Verksamhetsidé och värdegrund

De politiska målen för vård- och omsorgsnämnd samt vård- och omsorgsförvaltning finns presenterade i ekonomi- och verksamhetsplaner för 2001-2003 och 2002-2004. Där beskriver kommunfullmäktige inrikt-

ningsmålen dels ur brukarperspektiv, dels ur medborgarperspektiv. Det övergripande målet är att *"Kvalitet och valfrihet för den enskilde ska prägla verksamheten"* (Lunds kommun, vård och omsorgsnämnd 2002:92, 96). Vårdtagaren har rätt att kräva kvalitet i vård och omsorg liksom att bemötas med respekt och värdighet. En annan rättighet som framhålls ur brukarperspektiv är att få ta ansvar för sig själv och sin egen situation. Ur ett medborgarperspektiv betonas bl.a. att verksamheten ska utföras decentraliserat i kommunen av kompetent personal. Den enskilde ska efter biståndsbeslut erbjudas en ökad valfrihet i val av utförare, och verksamheten ska vara konkurrenskraftig i jämförelse med andra aktörer. Den enskilde brukarens och de närståendes kunskaper och engagemang ska tas tillvara (ibid.).

Vård- och omsorgsnämnden redovisade för år 2002, trots tilläggsanslag, ett underskott på 41,7 miljoner kronor, bl.a. på grund av ökade behov av vård och omsorg, ökade sjukfrånvarokostnader och fler externa vårdplatser (Lunds kommun, Drätselkontoret, 2003). I årsredovisningen 2002 påtalar kommunstyrelsens ordförande att det är *"uppenbart att vård- och omsorgsnämnden har en underbudgetering, men det är svårt att få en uppfattning om hur stor denna är"* (Lunds kommun, Drätselkontoret, 2003:5). Kommunens framtidsutsikter beskrivs som ljusa, trots redovisat underskott inom flera nämnder.

Vid studiens genomförande var verksamhetscheferna sysselsatta med formulering och implementering av målbild och grundläggande principer inom den egna enheten. Av 2002 års målbild för ett av verksamhetsområdena framgår att det är ledningens ansvar att inom ramen för budget leda och utveckla arbetet, minska sjukfrånvaron med 20 procent och arbeta med kompetensutvecklingsplaner i anslutning till ett EU-projekt (Verksamhetsområde, Lunds kommun, 2002b). I ett arbetsmaterial, som var under utveckling vid studiens genomförande (Verksamhetsområde, Lund kommun, 2002c) och som ska vara vägledande för att uppnå en organisation som präglas av inflytande, ansvar och kvalitet markeras att:

1. Varje medarbetare är en del av ett arbetslag. Arbetet kännetecknas av att ta aktiv del av organisationens utveckling, förändring och framtid
2. Ledare i organisationen måste våga och ha förmågan att leda organisationen mot uppsatta mål på ett effektivt sätt
3. Kompetens inom organisationen ska tas tillvara
4. Kreativitet och lärande ska uppmuntras
5. Processer ska utvecklas och dialog med vårdtagare/boende ska föras

6. Uppföljning och utvärdering av resultat ska vara en viktig del i arbete (Verksamhetsområde, Lunds kommun 2002c).

I principerna framhålls att en ledare inom det aktuella verksamhetsområdet *"måste vara en god förebild och vinna respekt inom organisationen samt vara lojal mot uppställda mål"*. Målstyrning, att skapa förtroende och effektivisering av verksamheten ska känneteckna ledarskapet. Personligt engagemang samt förmågan att lyssna, att kommunicera aktivt, att bygga goda relationer, att arbeta i samverkan utan prestige framhålls som komponenter i ett "gott" ledarskap. Motsvarande krav ställs på medarbetarna. En medarbetare ska *"vara engagerad och ta ansvar för att utveckla arbetet inom arbetslaget"*. Medarbetarna ska vidare *"medverka till att rutiner förbättras, att servicemötet präglas av kvalitet"* och *"ansvara för god laganda"*. "Goda" medarbetare kännetecknas av att de *"bidrar med aktiva handlingar i linje med uppställda mål och värderingar"* (Verksamhetsområde, Lunds kommun, 2002c:1). Återkommande begrepp i övriga verksamhetsområdets värdegrund är medarbetarnas *delaktighet* och *inflytande*, *mål*, *effektivitet*, *kvalitet*, *kompetens* och *engagemang*. Förändring anförts som något positivt och uppmuntras i organisationen. *"Viljan och förmågan att gå i spetsen för förändring blir ett utmärkande drag för organisationen"* (Verksamhetsområde, Lunds kommun, 2002d).

Fallstudiekommunernas karaktärer

Trots att organiseringsformen ser olika ut i de tre fallstudiekommunerna tycks den offentliga diskursen om organisationsmål och ledarskap innehålla likheter. Vid en första anblick framstår talet om målstyrning och kravet på effektivitet som sådana beröringspunkter. Vidare har kundbegreppet införts i samtliga kommuner. Tittar vi närmare på de skilda organiseringsformerna framträder olika intentioner och motiv, vilka presenteras och analyseras nedan.

Intentioner och motiv för organisationsförändringarna

Utifrån ovanstående beskrivningar av tre organisationsförändringar exemplifierade i olika fallstudiekommuner kan vi konstatera att förändringar i välfärdsinstitutionerna i hög grad tycks inverka på vardagens arbetsvillkor

för första linjens chefer. Men vem är organisationsförändringarna till för och av vilka anledningar genomförs de olika förändringarna? Mot bakgrund av de intentioner och drivkrafter som, enligt politiker och tjänstemän i de studerade kommunerna, ligger bakom förändringarna blir svaret att biståndshandläggarmodellen genomförts först och främst av politiska/ekonomiska skäl. Motiveringen ”utåt” har varit att rättssäkerheten i biståndshandläggningen skulle förbättras för den enskilde brukaren. Ytterligare ett politiskt/ekonomiskt skäl kan relateras till det faktum att modellen genomförts med samhällsmedborgarnas, dvs. skattebetalarnas och väljarnas, bästa i fokus. Här är det *förändringar i arbetsfördelning* som genom uppdelningen av den tidigare yrkesrollen i biståndshandläggare och arbetsledare banar väg för en omvandling av ledningsfunktionen.

Även förändringen mot flexiblare arbetsorganisation för vård- och omsorgspersonal genomfördes av ekonomiska skäl. Motivet var att personalen skulle ges ett ökat inflytande och kompetensen tas tillvara bättre. Enligt arbetsledarna uppskattades inte dessa utökade möjligheter till inflytande av alla grupper, eftersom det i praktiken innebar att personalen tog över ett ansvar utan att tillföras erforderliga resurser. Eftersom initiativet till förändringen kom ”uppifrån” i organisationen upplever arbetsledarna att den förvisso var till för vård- och omsorgspersonal och första linjens chefer, men att det bakomliggande motivet snarare var att avlasta politikerna (och överordnade chefer) deras ansvar och arbetsuppgifter. Den reaktion som arbetsledarna beskriver förstärks av att förändringen genomfördes i en period när de ekonomiska resurserna minskade. Här är det *förändringar i arbetsrelationen* mellan chef och medarbetare som banar väg för en omvandling av ledningsfunktionen. När det gäller den tredje organisationsförändringen, decentralisering av verksamheten motiveras den ”utåt” med att den genomfördes för att underlätta kontakten mellan verksamheten och brukarna. Även här fanns besparingskrav och administrationsproblematik med i bilden. Här kan *förändringar i arbetsfördelning*, i detta fall mellan olika ”nivåer”, ses som det som banar väg för en omvandling av ledningsfunktionen.

Intentioner och motiv bakom ovanstående organisationsförändringar i fallstudiekommunerna förklaras här av ekonomi, politik och ideologi. Generellt kan även förändringar i lagstiftning på området ses som en drivkraft bakom institutionella förändringar inom äldre- och handikappomsorgen. En annan förklaring kan vara demografiska processer. De politiska aktörerna anses, både av politikerna själva och av arbetsledarna, spela en

stor roll för val av organisationsutveckling till följd av den ekonomiska utvecklingen i fallstudiekommunerna. Studiens material är dock för litet för att säkert kunna fastställa om politisk partitillhörighet är av avgörande betydelse. Preliminärt kan de tre organisationsförändringarna betraktas som en omvandling från myndighetsutövande förvaltning till serviceorienterad organisation. Denna förändring präglas av ett ökat ekonomitänkande, vilket kanske framgår allra tydligast genom organisationers och chefers övergång från begreppet brukare till begreppet kunder. Det finns en benägenhet i den kommunala äldre- och handikappomsorgen att följa moderna trender (Montin, 2002). Flera kommuner har tagit över organisationsformer från andra verksamheter. De tycks inte drivas av ambitionen att vara moderna, utan verkar snarare rädda för att framstå som omoderna. De initierade organisationsförändringarna legitimerade en förändring men har inte satt präge på förloppet. Det som händer sker i skuggan av de initierade förändringarna.

Frågan väcks om det går att knyta de tre förändringarna till skilda handlingsrationaliteter. Røvik (2000) skiljer verktygsrationalitet från symbolrationalitet. Två former för verktygsrationalitet existerar vilka kan härledas ur två skilda paradigmer.³⁰ Det första är den målrationella beskrivningen och till en sådan handlingsrationalitet är det möjligt att knyta biståndshandläggarreformen som ju är resultat- och effektivitetsorienterad. Modellen flexibla arbetsorganisation inriktar sig mot arbetssättet och arbetsinnehållet och kan istället kopplas till ett värderationellt handlande. Reformen decentraliserad organisering, slutligen, är inte en förändring som utvecklats inifrån arbetsorganisationen utan den är i större utsträckning tänkt att stärka verksamhetsprofilen utåt – ge större legitimitet. Denna reform har också drag av symbolrationell logik. Detta kan naturligtvis tyckas vara en hårdtagning av de tre fallens rationalitet, men samtidigt kan uppdelningen ge en möjlighet att positionsbestämma modellerna i relation till varandra i den schematiska uppställning som presenteras nedan. Naturligtvis är det också som Røvik (2000) säger att de olika rationaliteterna inte utesluter varandra i beskrivningen av en och samma företeelse (Røvik, 2000). Nedan sammanfattas resultat och utgångspunkter som presenterats i detta kapitel i en schematisk översikt.

³⁰ Två dominerande synsätt inom samhällsvetenskaperna generellt och inom organisations-teorin specifikt är det rationalistiskt-ekonomiska paradigmet och det institutionellt-sociologiska paradigmet (Røvik, 2000:30).

Tabell 4.6: Översikt över fallstudiekommunernas organisation, rationalitet, perspektiv, organisationsform, synsätt och aktuell fokus

	Fallstudie I - Gävle	Fallstudie II - Sunne	Fallstudie III - Lund
Antal anställda i förvaltningen	3 300 i äldre- och handikappomsorg	300 årsarbetare i äldre- och handikappomsorg	1 800 i äldreomsorg 400 i handikappoms.
Arb.led. chefer	55 personer	10 personer	85 personer
Organisationsform	(1999) Bistånds-handläggarmodellen. Geografisk indelning => (2002) Ny indelning av områdeschefernas ansvarsområde efter verksamhetsindelning.	(1998) Flexiblare arbetsorganisation. Geografisk indelning i 8 enheter. => (2001) Uppdelning i biståndshandläggare och arbetsledare. Nya sparkrav – striktare biståndsbedömning. Verksamhetsindelning i 4 enheter ”plattare organisation”. Arbetsuppgifter ”trycktes ut”.	(1995-2000) Decentralisering i kommunaldelsnämnder. (2001-2002) Efter några år med hög decentralisering återgång till centralisering 8 sektioner => 5 avdelningar med utökat verksamhetsansvar. Organisering i verksamhetsområden.
Reformering	Marknadsorienterad	Personalorienterad	Demokrati- och brukarorienterad
Handlingsrationalitet	Målrationalitet	Värderationell	Symbolrationalitet
Teorikoppling	NPM	Självstyrande grupper	Demokrati och brukarinflytande
Logik	Förändrad arbetsfördelning	Förändrade arbetsrelationer	Förändra arbetsfördelning
Motivering (officiell bild)	Ökad rättsäkerhet	Rekrytering ”Sveriges attraktivaste arbetsplats”	Ekonomi, politik och ideologi
Motivering (teoretisk förklaringsmodell)	Politiskt ekonomiska skäl Marknadisering	Ökat inflytande för personal. Ta tillvara kompetens Avlasta politiker, högre tjänstemän	Brukarinflytande Besparingskrav Administrationsproblem
Effekter för organisering och administration (1:a linjens chefer)	(2002) 30 chefer => 15 chefer stora personalgrupper (ca 100 medarbetare/chef). Biträdande chef Kundsamordnare	(2001) 8 hemtjänst-assistenten => 4 enhetschefer 2 biståndsbedömare, särskild handikappomsorgsenhet (30-50 medarbetare/chef) Nya sparkrav - striktare biståndsbedömning.	(2002) Flera chefer centralt geografiskt placerade. Närhet till chefskollegor. Varierande avstånd till medarbetare.(30-95 medarbetare/chef)

Jag vill avsluta detta kapitel med att peka på att de tre organisationsförändringarna i princip tycks ställa helt skilda krav på ledningskompetensen.

Ledningsfunktion i omvandling

Intrycket blir en känsla av kluvenhet och otydlighet kring vilka kunskaper en ledare i äldre- och handikappomsorgen idag bör ha, och vilka arbetsuppgifter de bör kunna hantera. Detta intryck förstärks av att de tre organisationsförändringarna, som i avhandlingen observeras i skilda kommuner, i realiteten inte utesluter varandra utan snarare förekommer parallellt. Jag återkommer till frågan om hur de olika organisationsförändringarna tenderar att omvandla ledningsfunktionen på skilda sätt i kapitel sex. Närmast ska jag betrakta en annan fråga runt chef- och ledarskap av mer allmän art, nämligen hur synen på chef- och ledarskap bland politiker och tjänstemän skiljer sig åt respektive sammanfaller. Det kan konstateras att de tre fallen hittills uppvisat både skillnader och likheter. Flera av skillnaderna tycks ligga på diskursplanet.

V. Politikers och chefers syn på chef- och ledarskap

I detta kapitel redovisas distinktionen mellan politikers och chefers syn på chef- och ledarskap generellt. I presentationen av det empiriska materialet har jag valt att redovisa material från enkätstudien och intervjustudien parallellt. Jag utgår i detta kapitel från resultatet av de enkätfrågor som ställdes till politiker och tjänstemän i vård- och omsorgsnämnd och omsorgsförvaltning eller motsvarande, samt kompletterar med intervjuer från politiker och arbetsledare i de tre fallstudiekommunerna. Intervjustudien dominerar i det följande kapitlet. Helsingborgs kommun ingick endast i enkätstudien och är således inte en av fallstudiekommunerna, något som jag redogjort för under rubriken ”Urval av fallstudier” i kapitel tre. Resultatredovisningen grupperas runt tre nivåer som överlappar varandra. Den första nivån är frågor runt *vem* det är som leder och bör leda verksamheten – det handlar om egenskaper hos ledaren. På den andra nivån har frågor som diskuterar ledarskapet grupperats – *hur* främst första linjens chefer leder och bör leda en verksamhet. På den tredje nivån ställs frågor runt *vad* de faktiskt gör (säger sig göra) som ledare, dvs. hur ledarskapsuppgifterna tar form. Denna nivågruppering innebär en övergång från det formella till det substantiella och från det ideala till verkligheten, så som informanterna beskriver den.

Politiker och tjänstemän

Enkäter lämnades ut till två grupper, politiker i kommunstyrelse och socialnämnd, vård- och omsorgsnämnd eller motsvarande och tjänstemän på administrativ nivå (förvaltnings- och områdeschefer) och på operationell nivå (första linjens chefer) inom äldre- och handikappomsorgen. Jag bedömde det som intressant att se eventuella skillnader mellan de politiker som befinner sig längst från verksamheten och samtidigt har det övergripande politiska ansvaret och de chefer som finns närmast det operativa arbetet. I två av kommunerna fanns inte möjlighet att samla in material från kommunstyrelsen. I de kommuner där jag fick svar från samtliga

grupper jämfördes skillnader mellan svar från politiker i kommunstyrelse och nämnd i respektive kommun, liksom eventuella skillnader i svar mellan första linjens chefer och övriga tjänstemän. Analysen visade på mycket marginella skillnader i politiker- respektive tjänstemannagruppen, samtidigt som grupperna blev för små för att kunna dra generella slutsatser. Rätten till anonymitet och tillförlitlighet till materialet kunde därför ifrågasättas. Jag valde då att inte problematisera skillnader *inom* grupperna politiker respektive tjänstemän utan *mellan* de två bredare grupperna politiker och tjänstemän, dvs. kommunstyrelse och nämndpolitikens svar ställdes mot svar från arbetsledare på administrativ och operationell nivå.

Jag vill kort återkomma till problemet med vad politiker och tjänstemän ger svar på i en enkät. Svarar de som de tänker och tycker, eller svarar de som de anser att de bör/förväntas svara? Det är mot bakgrund av denna fråga som jag har fört in diskursbegreppet. Enkätstudien ger en fingervisning om de diskurser som är mest framträdande i verksamheten och speglar en större grupps syn på chef- och ledarskap samt vad politiker och chefer säger att de gör, dvs. ”pratet om” ledarskap. Politiker och tjänstemän kan tänkas svara på ett sätt som motsvarar den offentliga bild de vill ge av sin verksamhet. De utmålar den bild som ”ligger i tiden”, men detta kräver egentligen att de problematiserar relationen mellan mål och medel. Samtidigt kan det anses troligt att informanterna i varierande grad uttrycker personliga synpunkter där de uppfattar att det finns utrymme för detta. Denna problematik har lyfts fram av Thomas Brante (1994) som myntat begreppet ”institutionaliserade subjekt”, ett begrepp som ger en föräning om vad man kan förvänta sig av svaren.

Presentation av den undersökta gruppen i enkätstudien

Den undersökta gruppen i enkätstudien består, som beskrivits ovan av politiker och tjänstemän på olika nivåer inom äldre- och handikappomsorgen. Politikergruppen representeras av ordinarie ledamöter i styrelse och nämnder, och den politiska majoriteten synliggörs i fördelningen av de politiska förtroendeuppdragen i de utvalda kommunerna. Tjänstemannagruppen representeras till övervägande del av chefer i ledande befattning på olika nivåer. Övriga tjänstemän, de som inte innehar chefsbefattningar ingick vid studiens genomförande i respektive ledningsgrupper. Då det inte kan uteslutas att bakgrundsvariabler som ålder, kön, politisk erfarenhet och befattning kan ha betydelse för hur politiker respektive tjänstemän

Tabell 5.1: Fördelning av kön, grupptillhörighet, ålder och utbildning (medelvärde för ålder) hos undersökningsgruppen. Svarsfrekvens anges i procent.

Kommun	Helsingborgs kommun	Lunds kommun	Gävle kommun	Sunne kommun	Totalt	%
KÖN						
Kvinnor	69	87	75	51	165	74
Män	31	13	25	49	59	26
Procent totalt	100	100	100	100		100
n=	71	84	32	37	224	
GRUPP						
Politiker ¹	34	12	59	65	77	34
Andel kvinnor					36	47
Andel män					41	53
Tjänsteman	66	88	41	35	147	66
Andel kvinnor					129	88
Andel män					18	12
Procent totalt	100	100	100	100		100
N=	71	84	32	37	224	
ÅLDER (år)	27 – 80	25 – 71	24 – 74	37 – 73	24-80	
Medelvärde totalt	51.3	49.6	53.0	49.8	50.85	
Medelvärde pol.	59	54	56	52	55	
Medelvärde tj.m.	47	49	49	48	48	
UTBILDNING						
Under gymnasienivå	16	7	25	28	35	16
Gymnasium eller max 1 år eftergymnasial utbildning	11	5	16	23	25	11
Universitets-/högskoleexamen	73	88	59	49	162	72
Andel kvinnor					135	
Andel män					27	
Procent totalt	100	100	100	100		100
n=	71	84	32	35*	222*	

*bortfall 2 personer

¹ Varav 23 personer i Kommunstyrelse (12 personer i Sunne kommun och 11 personer i Helsingborgs kommun). P.g.a. organisatoriska problem gick enkäten inte ut till kommunstyrelsen i två av kommunerna (Gävle och Lund) medan politiker i aktuella nämnder har svarat i samtliga kommuner. Efter övervägande om att utesluta kommunpolitikerna helt gjordes en indikativ undersökning om ev. skillnader mellan kommunpolitiker och nämnder, och då analysen endast visade på mycket marginella skillnader valde jag att låta samtliga svarande politiker ingå.

svarat, redovisas fördelningen av dessa i de studerade kommunerna i tabell 5.1. Jag har dock inte gjort någon systematisk bearbetning av det redovisade materialet i relation till variablerna utan enbart lyft fram dem när jag uppmärksammat uppenbara skillnader. Motiveringen till att de presenteras i nedanstående tabell är att de ger en fingervisning om i vilken utsträckning undersökningen kan sägas vara tillförlitlig på så sätt att kommunerna är representativa för hur äldre- och handikappomsorgen är organiserad och för hur politikergrupper ser ut. Bakgrundsvariablerna har också relevans för kapitel sex.

Av tabellen (5.1) framgår att totalt 224 personer, varav 77 politiker (36 kvinnor och 41 män) och 147 tjänstemän (129 kvinnor och 18 män), har besvarat enkäten. Det är värt att notera att antalet tillfrågade politiker i Lund är betydligt färre än i övriga kommuner, medan tjänstemannagruppen här är betydligt större. Detta beror på den decentraliserade förvaltningsorganisation som fanns vid tidpunkten för undersökningen i Lunds kommun. Värt att notera är också det låga antalet tjänstemän i Gävle kommun, som kan förklaras med att enkäten endast distribuerades till ett område. Könsfördelningen visar på ett väntat mönster i tre av kommunerna, dvs. en övervägande del kvinnor i Helsingborg, Lund och Gävle kommun, medan könsfördelning är jämn i Sunne kommun. Detta kan delvis bero på att andelen tjänstemän är mindre i en liten kommun. En större andel män än kvinnor har förtroendeuppdrag i kommunstyrelserna medan könsfördelning är jämn totalt för de studerade kommunerna i social-, omvårdnads- eller vård- och omsorgsnämnd.

Medelåldern är jämn och totalt drygt 50 år, något högre i Helsingborg och Gävle kommuner och något lägre i Lund och Sunne kommuner. Flerparten av informanterna, 153 personer (68 procent), är över 45 år. 23 personer (10 procent) är under 35 år och återfinns bland politiker och tjänstemän i Helsingborg och Lunds kommuner. Endast tre personer är 25 år eller yngre, samtliga är politiker. Även den äldsta åldersgruppen, 66 år och äldre, representeras enbart av politiker och består av 14 personer (6 procent), vilket kan förklaras med att pensionsåldern för tjänstemän f.n. är 65 år. Detta medför att medelåldern blir något högre bland politiker än bland tjänstemän. Både den äldsta och den yngsta åldersgruppen består av fler män än kvinnor. I övriga åldersgrupper är kvinnorna i klar majoritet.

Utbildningsnivån är högre än genomsnittet i Helsingborgs och Lunds kommuner där 73 respektive 88 procent har universitets- eller högskoleexamen mot 59 respektive 49 procent i Gävle och Sunne kommuner. Ut-

bildningsnivån är högre bland kvinnor än bland män och högre bland tjänstemän än bland politiker, dvs. fler kvinnor än män och fler tjänstemän än politiker har examen från universitet eller högskola. Totalt har 162 personer (72 procent), varav 135 kvinnor (83 procent) och 27 män (17 procent) examen från högskola eller universitet. En förklaring är att enkäten besvarats av fler tjänstemän än politiker. Tjänstemannagruppen domineras av kvinnor som innehar en befattning där högskoleutbildning efterfrågas. Utbildningsnivån bland politiker är likartad. Endast Lund avviker något: Där återfinns den högsta andelen universitets- och högskoleutbildade. Lägst är utbildningsnivån i Sunne kommun. En förklaring kan vara att Lunds, Helsingborgs och Gävle kommuner har egen högskoleutbildning inom området. En tolkning av detta resultat är att distinktionen mellan politiker och chefer kan kopplas till skillnader i krav på formell kompetens.

En annan typ av bakgrundsdata som samlades in avser politikernas nämnd- och blocktillhörighet, liksom tidsmässiga erfarenheter av politiska uppdrag (tabell 5:2). Vid studiens genomförande hade Helsingborg, Lund och Sunne kommun borgerlig majoritet, medan Gävle kommun hade socialistisk majoritet. Fortsättningsvis kommer jag inte att problematisera den politiska majoritetens eventuella betydelse för hur man svarat. Av visst intresse är den politiska erfarenheten bland politikerna. Könsfördelningen är jämn i samtliga grupper, dvs. bland politiker som har mer än 15, mellan 6 och 15 och mindre än 5 års erfarenhet av politiska uppdrag i kommunen. Flera (79 procent) har dock endast haft sitt nuvarande uppdrag under den senaste mandatperioden 1998-2002 vilket framgår av tabellen nedan (tabell 5.2).

Tjänstemannagruppen består till övervägande delen av kvinnor (88 procent). 25 olika tjänstebefattningar finns representerade, varav 19 här innebär befattning som chef med ansvar för arbetsledning på olika nivåer. Tre fjärdedelar av tjänstemännen (75 procent) har arbetsledning som sin huvudsakliga uppgift, och den största yrkesgruppen representeras i samtliga kommuner av första linjens chefer. Dessa chefer benämns oftast områdeschef, enhetschef, verksamhetschef eller föreståndare. Exempel på andra arbetsområden är kvalitetskontroller samt administrativa uppgifter på förvaltningsnivå. Dessa uppdrag utförs av personer med befattningar som utredningssekreterare, utvecklare eller biståndshandläggare. Samtliga tjänstemän som besvarat enkäten ingick i ledningsgrupp i respektive kommun.

Ledningsfunktion i omvandling

Tabell 5.2: Redovisning av politikernas nämndtillhörighet, blocktillhörighet och tid för politiska uppdrag. Svarefrekvens anges i procent.

Kommun	Helsingborgs kommun	Lunds kommun	Gävle kommun	Sunne kommun	Totalt	%
NÄMND						
Kommunstyrelse	46	-	-	50		30
Socialnämnd, Omvårdnadsnämnd eller Vård- och omsorgsnämnd	54	100	100	50		70
Sammanlagd procent	100	100	100	100		100
n=	24	10	19	24	77	0
BLOCKTILL- HÖRIGHET*						
Borgerligt	52	80	42	56		55
Socialistiskt	35	20	58	44		41
Annat	13	-	-	-		4
Sammanlagd procent	100	100	100	100		100
n=	23	10	19	23	75	0
I POLITISKA UPPDRAG (år)						
< 1 år	8	10	10	8		9
1-5 år	84	90	74	46		70
6-10 år	4	-	16	21		12
11-15 år	-	-	-	17		5
1-20 år	-	-	-	4		1
> 20 år	4	-	-	4		3
Sammanlagd procent	100	100	100	100		100
n=	24	10	19	24	77	0

* Som borgerligt räknas Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Som socialistiskt räknas Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Socialdemokraterna. Annat är SPI (Helsingborgs kommun). Bortfall 2 personer.

Drygt hälften av tjänstemännen arbetar inom äldreomsorg och en fjärdedel arbetar inom handikappomsorg. Fördelningen är jämn mellan de studerade kommunerna. Övrigas arbetsområde innebär en kombination av både äldre- och handikappomsorg (bilaga 6: tabell 5.3). Tjänstemännens erfarenhet av direkt omsorgsarbete som vårdbiträde, undersköterska eller

motsvarande kartlades. Varvid det noterades hur länge de i så fall arbetat inom området. Anställningstiden varierar från mindre än ett år till mer än 20 år. Mer än hälften av tjänstemännen har arbetat inom äldre- och handikappomsorgens område i mer än femton år. I nuvarande befattning har den största gruppen varit mindre än fem år, vilket beror på de organisationsförändringar som genomförts.

Presentation av intervjupersonerna

De fem intervjuade politikerna är ordförande alternativt f.d. ordförande i kommunstyrelse, socialnämnd eller vård- och omsorgsnämnd. Samtliga har en lång politisk erfarenhet från kommunstyrelse och/eller socialnämndens eller vård- och omsorgsnämndens område. De är i åldern 55–71 år. Ingen av politikerna har egen erfarenhet av arbete inom äldre- och handikappomsorg. Utbildningsnivån är generellt lägre bland de intervjuade politikerna än bland tjänstemännen. Noteras kan att det är få politiker som intervjuats jämfört med antalet tjänstemän, vilket beror på att endast politiker med uppdrag som ordförande i styrelse eller nämnd har intervjuats.

De intervjuade arbetsledarna representerar tre olika ledningsnivåer; förvaltningsnivå, verksamhets- alternativt geografisk områdesnivå och första linjens chefsnivå. Totalt har 29 tjänstemän i åldern 30–63 år intervjuats. Av dessa arbetar 17 personer som första linjens chef. Övriga chefer finns på "överordnad" nivå i förvaltningen. Knappt en femtedel (17 procent) av tjänstemännen arbetar enbart med äldreomsorg, ännu färre (14 procent) arbetar enbart med handikappomsorg, och övriga (69 procent) arbetar med en kombination av både äldre- och handikappomsorg. På förvaltningsnivå innebär det även ibland att ansvarsområdet gäller individ- och familjeomsorg. Samtliga intervjuade chefer har arbetsledning som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Vanligast förekommande utbildningsbakgrund är social omsorgsexamen eller motsvarande examen från högskola eller universitet. Näst vanligast är sjuksköterskeexamen. Så gott som alla första linjens chefer har tidigare erfarenhet av direkt vård- och omsorgsarbete, och nästan hälften har mer än 20 års erfarenhet från arbete inom äldre- och handikappomsorgens område. I nuvarande befattning har de flesta varit mindre än fem år, flera har dock tidigare erfarenhet av arbetsledning i annan befattning. Samtliga av intervjupersonerna har varit anställda i kommunen före den studerade omorganisationen och gjorde i

samband med den en intresseanmälan för en chefstjänst. En sammanställning av intervjupersonernas bakgrund presenteras i bilaga (bilaga 6: tabell 5.4).

Vem är ledare och vem bör ledaren vara?

Kompetenskrav på kommunalt ledarskap

Kompetensbegreppet har flera innebörder och beskrivs ofta som svårfångat och komplext (Ellström, 1992; Söderström, 1990; Wolvén, 2000). Forskare skiljer mellan individuell och organisations- (eller företags-) kompetens (Wolvén, 2000). Den *individuella kompetensen* kan beskrivas i dimensioner av psykomotoriska, kognitiva, personlighets- och sociala faktorer och ibland även viljan att dela grundläggande synsätt. Under senare tid har den *sociala kompetensen* och vissa personlighetsfaktorer såsom självförtroende och självuppfattning uppmärksammats mer än tidigare (Wolvén, 2000:148). Olika aspekter av människors individuella kompetens kan anses mer eller mindre viktiga i olika sammanhang och utvecklas och förstärks i möten med andra i olika sammanhang under förutsättning att det finns tid för reflektion (Astvik & Aronsson 1994). *Organisationskompetensen* kan beskrivas som summan av medarbetarnas individuella kompetenser i ett gemensamt lärande i kontakten med omvärlden och i genomförande av uppgiften (Hansson, 1997). I organisationskompetensen ingår den vetenskapliga forskningskunskapen, ideologier, normer och värderingar, så kallad organisationsöverförd kunskap, erfarenhetsbaserad kunskap och individburen kunskap (Wolvén, 2000:145-146). När kompetens säljs och marknadsförs av industri- och konsultföretag förekommer t.ex. begrepp som *managementkompetens*, dvs. kompetens om hur man planerar, leder och styr en verksamhet.

Kännetecknande för de kvalifikationer som ledare i politiskt styrda organisationer bör ha är, enligt Ingrid Tollgerdt-Andersson (1995), att de ska kunna skapa konsensus genom samverkan mellan politiker och tjänstemän. Chefsrollen innebär ansvar för att implementera politiska beslut i verksamheten och ge underlag och information till politiker. För detta krävs att arbetsledaren kan överföra och tolka samhällets värderingar och sprida information på ett genomtänkt sätt. Vidare förväntas chefen/ledaren vara bärare av rådande etiska värderingar, dvs. fungera som

”det goda exemplet” och vara en ”mästare” vad gäller ledningsutveckling (Tollgerdt-Andersson, 1995:33).

1990 tillsatte regeringen en kompetensutredning vars uppgift var att lämna förslag på åtgärder för att stimulera kompetensutveckling i arbetslivet, främst avseende personalutbildning. Utredningen fastslog att lärande organisationer förutsätter ett annat ledarskap (än det traditionella) där chefens uppgift är att ge stöd, stimulans, delegering av ansvar och att skapa utvecklingsmöjligheter. Bland annat gavs förslag om ekonomiskt stöd, en samordnad politik för kompetensutveckling och särskilda åtgärder för att stärka kompetensutveckling för kvinnor och personer med invandrarbakgrund (SoU 1992:7). I kompetensutredningen påpekas att kompetensbegreppet hänger samman med verksamhetsidé, arbetsorganisation och teknologi (SoU 1991:56). I delbetänkandet från Socialtjänstkommittén (SoU 1995:58) redovisas behovet av en bred och kvalificerad generalistutbildning för handläggare och administratörer inom äldre och handikappomsorgens område. För ansvarsområdet arbetsledning krävs enligt utredningen god kompetens i handledning av personal och personaladministration, god samarbetsförmåga och förmåga att ge stöd till anhöriga. Specifika kunskaper behövs om målgruppernas särskilda behov och livsvillkor, (t.ex. för äldre och personer med funktionshinder), service och omvårdnadsinsatser, kulturella och sociala förhållanden. Dessutom anser utredningen att arbetsledare ska kunna bidra med underlag till samhällsplaneringen genom att sammanställa, systematisera och analysera sina kunskaper om målgruppernas situation. Att ha kompetens innebär i detta sammanhang dels att ha tillräckliga förutsättningar och förmågor att utföra en uppgift, dels att ha kunskap om *hur* uppgiften bör utföras, dvs. de kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som behövs för att kunna utföra en uppgift och handla med gott omdöme (Svenska kommunförbundet, 1999:80).

Arbetet som vård- och omsorgspersonal inom äldre- och handikappomsorgen beskrivs ofta som ett arbete som handlar om mänskliga möten och att etablera trygga och ömsesidiga relationer med olika brukare. Både de intervjuade politikerna och arbetsledarna talar om vikten av att kunna lyssna på sina medarbetare som en av de viktigaste förmågorna hos en bra chef. Att ledarens förmåga att lyssna på personalen är av stor betydelse för vård- och omsorgspersonalens arbete bekräftas av tidigare studier (Drugge, 2003; Törnquist, 2004). Christina Drugge (2003) synliggör genom sin avhandling ”Omsorgsinriktat lärande – En studie om lärande i hemtjänst” att den personal som har lägst utbildning ofta möter personer med kvalifi-

cerade vård- och omsorgsbehov. Arbetsledarnas förmåga att lyssna på vård- och omsorgspersonalens berättelser och ta tillvara dialogen och småpratet, har avgörande betydelse för vård- och omsorgspersonalens lärande. Drugge (2003) menar att arbetsledarna spelar en viktig roll genom att själva tillhandahålla professionell handledning, vilket är intressant i relation till det faktum att förutsättningarna för ledarens möjlighet till "lyssnande" kan variera med organisationsform. Agneta Törnquist (2004) påvisar i sin avhandling "Vad man ska kunna och hur man ska vara – En studie om enhetschefers och vårdbiträdens yrkeskompetens inom äldreomsorgens särskilda boendeformer" att vårdbiträderna anser att chefens främsta personliga kompetens är förmågan att lyssna och vara lyhörd. Det var också den arbetsuppgift som vårdbiträderna prioriterade hos cheferna.

Redan i de inledande (för-) intervjuerna i respektive kommun formulerades frågor om chefsrekrytering och ledarskap. Frågor om vilka som anses ha förmåga till ledarskap, vilka som tycks ha tillräcklig kunskap för att vara ledare och vilka cheferfarenheter som efterfrågas fångade mitt intresse. För att i denna studie kunna ge en systematiserad bild av hur politiker och chefer ser på kompetens ur olika perspektiv ställdes frågor om kompetens i relation till yrkesrollen som första linjens chef. I enkätstudien ombads politiker och tjänstemän att rangordna den viktigaste förmågan hos en bra chef utifrån givna svarsalternativ (tabell 5.5 och 5.6). De aspekter som angavs som alternativ var *yrkesteknisk kompetens* – att vara införstådd med metoder, tekniker, föreskrifter och regler; *strategisk kompetens* – förmågan att planera, prioritera och ta vara på resurser för att nå verksamhetens mål; *personlig kompetens* – förhållningssätt, ansvarstagande, attityder och värderingar och *funktionell kompetens* – förmågan att lösa problem, samarbeta, motivera andra, ge och ta kritik.² Frågan ger utrymme för individuella tolkningar då avgränsningar av vad som t.ex. är att betrakta som personlig kompetens respektive funktionell kompetens definieras utförligare av individen själv. Vad man lägger in i begreppen är således subjektivt färgat. Samtidigt markeras avgränsningar mellan olika områden med hjälp av de fyra alternativen som individen ger sin syn på, vilket jag finner intressant. Jag valde därför att följa upp frågeställningen i intervjustudien, och ytterligare aspekter som betonas av både politiker och chefer relaterades då av

² Indelningen gjordes efter en modell för behovsanalys som tagits fram av IPF, Institutet för personal- och företagsutveckling i Uppsala och användes inför Ädelreformens genomförande i flera kommuner (Bolin & Englund, 1991).

informanterna till *social kompetens*³ i betydelsen förmåga att skapa meningsfulla relationer, kommunicera, fungera socialt och ha sociala nätverk. Motsvarande betydelse ges begreppet i ett delbetänkande från Socialtjänstkommittén om kompetens och kunskapsutveckling (SoU 1995:58). Utgångspunkt för social kompetens är den individuella kompetensen, men den blir betydelsefull som en del av organisationens kompetens och bör ses i den aktuella kontexten. Enkätstudien visar att övervägande delen av både politiker och tjänstemän, oavsett kommun, är överens om att den viktigaste förmågan hos en bra chef är att kunna lösa problem, motivera andra, ge och ta kritik, dvs. den funktionella kompetensen. En skillnad i rangordning är att politiker sätter den personliga kompetensen före den strategiska till skillnad från tjänstemännen. En möjlig förklaring är att politikerna betraktar verksamheten i kommunen (medborgarperspektiv, en extern blick) där det är viktigt med yttre legitimitet. Tjänstemännen däremot ser mer till verksamheten i förvaltningsorganisationen (tjänstemannaperspektiv, en intern blick). Enkätstudien ger dock inte svar på innehållet i den personliga kompetens politikerna efterfrågar. En annan förklaring skulle kunna vara att tjänstemännen upplever en osäkerhet i vilka de övergripande målen och riktlinjerna är, vilket ingår i strategiarbetet och också understryks i flera intervjuer. Den yrkestekniska kompetensen anses mindre viktig och är det som prioriteras lägst av både tjänstemän och politiker i samtliga kommuner (tabell 5.5 och 5.6).

Det höga bortfallet bland politikerna kan dels tolkas som en upplevd svårighet att rangordna förmågor, dels som att politikerna saknar kunskaper om vad chefer "faktiskt" gör och behöver kunna.

³ Begreppet social kompetens kan anses värdeladdat och som ett begrepp "på modet". Förr förekom begreppet *personlig lämplighet/olämplighet* som en variabel vid anställningsförfarandet. Idag fyller *social kompetens/bristande social kompetens* något av samma funktion, dvs. en "gallringsfunktion" som emellertid kännetecknas mer av en positiv värdeladdning än en negativ. Begreppet ger dock utrymme för tolkningar från arbetsgivarens sida.

Tabell 5.5: Sammanställning av politikernas uppfattning om den viktigaste förmågan hos en bra chef. Svarefrekvens anges i procent.

Vilken förmåga är den viktigaste hos en bra chef anser du? Rangordna i 1: a, 2:a och 3: e hand.	1:a hand*	2:a hand**	3:e hand***
Yrkesteknisk kompetens	1	3	26
Strategisk kompetens	22	39	31
Funktionell kompetens	45	42	12
Personlig kompetens	32	16	31
Sammanlagd procent	100	100	100
n=	74	61	58

* bortfallet var 3,9 procent.

** bortfallet var 20,8 procent.

*** bortfallet var 24,7 procent.

Tabell 5.6: Sammanställning av tjänstemännens uppfattning om den viktigaste förmågan hos en bra chef. Svarefrekvens anges i procent.

Vilken förmåga är den viktigaste hos en bra chef anser du? Rangordna i 1: a, 2:a och 3: e hand.	1:a hand*	2:a hand**	3:e hand***
Yrkesteknisk kompetens	4	8	11
Strategisk kompetens	31	26	35
Funktionell kompetens	40	35	21
Personlig kompetens	25	31	33
Sammanlagd procent	100	100	100
n=	144	140	140

* bortfallet var 2,0 procent.

** bortfallet var 4,7 procent.

*** bortfallet var 4,7 procent.

Resultatet visar endast på en marginell skillnad i prioriteringsordning mellan könen. Både kvinnor och män prioriterar den funktionella kompetensen högst, följt av den strategiska och den personliga. Den yrkestekniska kompetensen prioriteras lägst. Enkätstudien antyder att det är större skillnader mellan befattningar och olika arbetsuppgifter, dvs. mellan politiker och tjänstemän än mellan kvinnor och män. Att kön har mindre betydelse än befattning när det gäller uppfattning om arbetsuppgifter konstateras även i en tidigare studie av Kristina Westerberg (2000), som studerat relationen mellan kön och typ av aktivitet hos kommunala mellanchefer inom äldreomsorgen.

Det finns också, som tidigare nämnts, anledning att reflektera över de fyra alternativen. De är hämtade från en företagsorienterad organisation och det innebär att det första svarsalternativet i vissa produktionsföretag har en mycket tydligare innebörd. Inom äldre- och handikappomsorgen har ”yrkesteknisk kompetens” en svagare förståelse och funktion. Rangordningen stämmer väl överens med den förändring som skett under senare år. Tidigare har kompetensbegreppet främst använts om formell behörighet, dvs. utbildning och yrkeserfarenhet. De senaste 10-15 åren har dock begreppet även kommit att innefatta förmågan och vilja att hantera de krav som ställs i olika situationer i en specifik verksamhet (SoU 1991:56). Frågor om kompetens ställdes därför även i de följande intervjuerna. De generella krav på ett kommunalt ledarskap som politikerna i intervjustudien tar upp kan relateras till resultatansvar för verksamheten.

Det är ett hårt ekonomiskt tryck och en hård press på personalgrupperna. De ekonomiska förutsättningarna har förändrats. Det krävs ett annat ledarskap (Sp3♀).

Framförallt ekonomin har ju gjort att det ställs tuffare krav, och sen så har väl även ekonomin blivit mer decentraliserad mot vad den var förr. Det är väl kanske fem år sedan som vi på allvar bröt ner det ekonomiska ansvaret (Sp1♂).

En ”bra” chef ska enligt politiker och överordnade chefer ha ett professionellt bemötande i kontakten med kunden, vara tydlig och leda verksamheten mot ett mål. Flera av politikerna lyfter också fram betydelsen av att kunna ”hantera” medarbetare och svåra etiska personalrelaterade problem.

Det allra viktigaste är väl hur man hanterar medarbetare, hur man hanterar personal. För oavsett hur bra personal man har så uppstår det ju alltid situationer när det inte fungerar i ett arbetslag. T.ex. personer som inte klarar av sina arbetsuppgifter, hur går man vidare utan att bryta ner eller sparka ut sån personal? (Sp1♂).

Personliga egenskaper som lyfts fram som viktiga hos första linjens chefer är t.ex. att vara (psykiskt) stark och klok och att våga dela med sig (av egna styrkor och svagheter).

Ha klart för sig vad uppgiften är, se vilka styrkor och svagheter som finns hos medarbetarna. Är hon en stark och klok chef vågar hon också dela med sig. Hon ja, det är oftast en hon (Gp1♀).

Flera av de högre tjänstemännen talar om krav på en ökad omvärldsbevakning som en av de nya krävande uppgifterna. Intervjupersonen nedan menar bl.a. att detta medför nya krav på förändring och förmåga att ta till sig nya uppgifter inom den kommunala organisationen.

Jaa, man noterar att utmaningen är väl att man måste vara, jag tror det är omvärldsbevakning av det som sker och inte vara rädd för att förändra i verksamheten och jag tror att med tiden så kommer omvärlden att ställa ännu mera krav på oss att vi är flexibla i organisationen. Att vi kan ta till oss nya uppgifter och så (St4♂).

En annan av de högre tjänstemännen uttrycker de nya kraven på första linjens chefer på så sätt att de måste "hålla måttet".

I den organisationen jag gjorde så blev det ju vinnare och förlorare, men jag har försökt att skapa en organisation med duktiga enhetschefer och det innebär ju att de enhetschefer som inte riktigt höll måttet inte kunde stanna kvar så det var ju en tuff tid (Lt3♀).

Kriterier för en *duktig* chef är enligt ovanstående arbetsledare en chef som är klar över sitt uppdrag och kan leda sin verksamhet framåt. Vidare betonas att chefen måste kunna arbeta med förändrings- och utvecklingsarbete på ett dynamiskt sätt, dvs. få personalen med sig. Kunna lyssna, "vara den som står och håller fanan högt när det gäller att ge en god omvårdnad till de äldre" och kunna hålla sin budget och om man inte kan det, kunna motivera varför.

Man får va lite full i fan ibland som chef och ha en räv bakom örat i vissa situationer... men också väldigt ödmjuk för man har en position där man kan göra väldigt mycket nytta, men också skada om man missbrukar sin position (Lt3♀).

Viktigaste kunskaperna

Frågan om kompetens följdes i enkätstudien av en fråga om den viktigaste *kunskapen* en chef behöver. Frågan omfattade följande svarsalternativ: budget och ekonomi, arbetsledning, verksamhetsområdet eller annat. Oavsett kommun är både politiker och tjänstemän överens om att den viktigaste kunskapen en chef behöver är kunskapen om och förtrogenhet med arbetsledning. Att denna kunskap rankas högst är inte överraskande. Näst viktigast anses kunskap om och förtrogenhet med verksamhetsområdet.

Något som kan tyckas förvånande i informanternas sätt att rangordna svarsalternativen är att den yrkestekniska kompetensen, som delvis kan relateras till yrkesexamen och lång arbetslivserfarenhet och som beskrivits ovan, inte efterfrågas. Yrkesutbildning med tillämplig verksamhetsförlagd utbildning (praktik) eller fältstudier kan antas vara en starkt bidragande faktor för att öka förtroendet med verksamhetsområdet. Flera av tjänstemännen har erfarenhet från direkt vård- och omsorgsarbete, vilket flera av de intervjuade arbetsledarna själva framhåller som betydelsefullt i den egna ledningsfunktionen.

Kunskap om och förtroendet med budget och ekonomi hamnar på tredje plats i rangordningen. Politikerna i enkätstudien, oavsett kommun, värdesätter kunskap om såväl verksamhetsområdet som budget och ekonomi något högre än tjänstemännen. Prioriteringsordningen kan tyckas anmärkningsvärd då både politiker och tjänstemän poängterar de stora besparingskraven och kunskap om ekonomi som viktiga för arbetsledare i sina kommentarer till frågan. Här syns en tydlig skillnad i politiker- och arbetsledardiskursen, liksom i förhållande till den diskurs som framkommer i kommunala dokument i form av platsannonser för första linjens chefer. De ekonomiska kraven är påtagliga i intervjuer med både politiker och tjänstemän men har inte "slagit igenom" i de offentliga rekryteringskraven.⁴ Exempel på alternativet "annat" som politiker och tjänstemän anser är viktigt hos en "bra" chef är att leda och delegera (tabell 5.7 och 5.8). Motiveringen till varför detta är viktigt skiljer sig dock åt mellan politiker och tjänstemän. Enligt politikerna är det viktigt för att frigöra cheferna för andra uppgifter och därmed öka effektiviteten i verksamheten (effektivitetsrelaterat). Cheferna framhåller istället vikten av att kunna delegera för att öka medarbetarnas medbestämmande och ge enskilda individer möjlighet att utvecklas i nya arbetsuppgifter (kommunikationsrelaterat).

⁴ Som en del av insamlingen av kommunala dokument har jag sporadiskt gjort sökningar på utannonserade arbetsledande befattningar främst i fallstudiekommunerna men även i övriga kommuner under 2001-2004. Krav på kunskap om och förtroendet med ekonomi och budget förekommer endast i undantagsfall för en tjänst som kommunchef respektive en tjänst som avdelningschef dvs. inte i något fall för befattning som första linjens chef.

Tabell 5.7: Politikers uppfattning om vilken kunskap som är viktigast hos en bra chef. Svarefrekvens anges i procent.

Vilken kunskap är den viktigaste hos en bra chef anser du?	1:a hand*	2:a hand**	3:e hand***
Budget/ekonomi	9	41	46
Arbetsledning	56	25	20
Verksamhetsområdet	32	33	29
Annat	3	1	5
Sammanlagd procent	100	100	100
n=	76	69	65

* bortfallet var 1,3 %.

** bortfallet var 10,4 %.

*** bortfallet var 15,6 %.

Det ökade bortfallet som är högre bland politiker än bland tjänstemän i andra- och tredjehandsalternativen, kan även här tolkas som att politiker-
na upplevt det som svårt att rangordna de kunskaper som är viktigast hos
en bra chef. En förklaring till att denna svårighet uppstått kan vara dels
eventuell brist på insyn i arbetet, dels problem med att särskilja de olika
alternativen från varandra.

Tabell 5.8: Tjänstemännens uppfattning om vilken kunskap som är viktigast hos en bra chef. Svarefrekvens anges i procent.

Vilken kunskap är den viktigaste hos en bra chef anser du?	1:a hand*	2:a hand**	3:e hand***
Budget/ekonomi	2	25	70
Arbetsledning	70	27	5
Verksamhetsområdet	27	47	22
Annat	1	1	3
Sammanlagd procent	100	100	100
n=	144	139	136

* bortfallet var 2,0 %.

** bortfallet var 5,4 %.

*** bortfallet var 7,5 %.

En jämförelse mellan könen visar på att både kvinnor och män anser att
det viktigaste hos en bra chef är kunskap om arbetsledning. Detta betonas
starkare av kvinnor än av män, både i enkätstudien och vid intervjuer.
Något fler män än kvinnor i enkätstudien prioriterar istället kunskapen
om verksamhetsområdet högre, något som tycks gälla även för de intervju-

ade männen. En möjlig förklaring kan sökas i utbildningsbakgrund. Social omsorgsexamen, som är den vanligast förekommande utbildningsbakgrunden hos kvinnorna innefattar bland annat kurser i ledarskap och organisation. Vi kan anta att de som själva har denna utbildningsbakgrund anser det viktigt med motsvarande kunskaper. En annan förklaring kan relateras till position och de krav på ett tydligare ledarskap som flera tjänstemän upplever i den nya yrkesrollen. Ytterligare en förklaring kan finnas i en intressant reflektion från intervjustudien, dvs. att män, oavsett position, oftare tenderar att vara mer målinriktade och betona sitt verksamhetsansvar, medan de intervjuade kvinnorna tycks mer relationsorienterade än männen. Samma tendens uppmärksammas i Elisabeth Bergs studie (2000:72) där männen beskrivs som mer målinriktade och modellbyggande. Männen i Bergs studie pratar om sakfrågor och har lättare att delegera arbetsuppgifter än kvinnorna.

Tydligt ledarskap

Det mest centrala begreppet, som återkommer regelbundet i olika sammanhang i samband med intervjuernas genomförande i de olika organisationsformerna, är ”tydlighet” och krav på ”tydligare ledarskap”. Begreppet presenteras av intervjupersonerna som lösningen på ett (ledarskaps-) problem men kan ges flera innebörder, och därför bad jag vid flera tillfällen mina informanter att klargöra vilken betydelse de ger begreppet. För första linjens chefer kan det innebära att de önskar få mer detaljerade beslut och riktlinjer ”uppifrån”. Kravet på en ökad tydlighet i beslut från överordnade ställs enligt politiker och arbetsledare även av medarbetarna till första linjens chefer. Vad beror detta på? Det som hänt under de senaste åren i fallstudiekommunerna är att man har gått från regelstyrning till ökad målstyrning. Tjänstemännen upplever att det politiska ledarskapet blivit otydligare. Det paradoxala är att dessa tjänstemän samtidigt efterfrågar ett större handlingsutrymme och en större handlingsfrihet att själva forma ”sin” verksamhet. En tolkning är att upplevelsen av otydlighet är större hos de arbetsledare som har lång yrkeserfarenhet och äldre utbildning, men här behövs ytterligare forskning. Att arbetsledare uppfattar ett tydligare ledarskap som viktigt beror också på de ökade krav på delaktighet som ställs av brukare och medarbetare. Brukare och medarbetare vill se direkta konsekvenser av att de fört fram en fråga, dvs. att chefen har lyssnat och att beslutet gäller. Liksom politiker upplever svårigheter i gränsdragningen

gentemot tjänstemännen, upplever högre tjänstemän svårigheter i gränsdragningen gentemot första linjens chefer. På motsvarande sätt beskriver första linjens chefer denna ”balansgång” gentemot vård- och omsorgspersonal. Enligt intervjupersonen nedan handlar det om att hitta en balans mellan styrning och frihet att själv fatta beslut.

Jag tror att de (första linjens chefer och deras medarbetare) vill ha tydligare beslut och riktlinjer och regler och så. Då blir det för vissa, att det ska vara väldigt detaljstyrt och för andra blir det något annat och innan vi hittar den här balansen då, för att jag tycker att ju mer vi detaljstyr desto mindre frihet har man som chef. Jag tycker att det är förödande om vi ska styra i detalj /---/ Man måste nästan sätta ner klacken och det är ju lika i alla nivåer/.../Nu när jag har haft några chefstillsättningar så har vårdpersonal från varje arbetsplats varit med. Det är det enda kravet de har alltså, tydlighet. Lyhördhet och tydlighet, att det är någon som lyssnar och att det som är beslutat, att det som är sagt är sagt och så. Det går igen i alla led, det gör ju det (Gt3♀).

Samordningsfunktionen, att vara den förmedlande länken som kommunicerar med politiker, förvaltningsnivå och verksamheten, framhålls ofta. I samband med detta nämns vikten av tydlighet i kommunikation, och flera intervjupersoner relaterar här denna tydlighet till det ökade budgetansvaret. Ytterligare en aspekt som bidragit till ökade krav är att fler medarbetare än tidigare har högskoleutbildning och därmed kunskaper om och krav på hur det ”bör” vara. En annan aspekt som lyfts fram är det upplevda kravet på samstämmighet. Det tycks finnas starka konformitetskrav, dvs. en strävan i kommunen att vara på ett särskilt sätt och ett tryck på arbetsledarna att tänka lika, vilket kan relateras till den interna sociala grupprocessen. Likhetssträvan i en grupp kan tyda på ångslan för att någon eller något hotar idealföreställningen som är viktig för gruppens sammanhållning (Olsson, 1998). Få chefer vågar, enligt en arbetsledare, bryta traditionella mönster och dela med sig av eller ta emot nya erfarenheter i sin relation med andra. Samtidigt konstaterar intervjupersonen att det egentligen inte finns så mycket som begränsar egna initiativ, förutom budget och nämndens mål. Här menar intervjupersonen att det kan bero på att äldre- och handikappomsorgen är en kvinnodominerad värld och att flera kvinnor har svårt för att ”*våga vara, att våga sticka ut lite grann att våga tala om att det här tycker jag att jag gör bra*” (Gt3♀), men också att det handlar om prestige och konkurrenstänkande. Ett annat krav som lyfts fram kan relateras till de påverkande omvärldsfaktorer som ställer krav på äldre- och

handikappomsorgens verksamhet (SOU 2001:52). Att vara informerad om vad som händer i omvärlden, främst regionalt och nationellt, men även internationellt, och att kunna hantera detta lyfts fram som en av de faktorer som anses viktiga för chefer i den kommunala verksamheten.

Kravet på tydligare ledarskap återfinns i kommunala styrdokument i form av årsredovisningar och verksamhetsplaner (Omvårdnad Gävle, 1998a; 2002b). Kravet förs fram med hänvisning till den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken som riksdagen antog 1998 (Regeringens proposition 1997/98:113) och Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetsystem inom omsorgerna för äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8). Där framförs det tillsammans med bl.a. krav på rättssäkerhet, dokumentation och kvalitet. De olika dokumenten har tillsammans varit vägledande inför genomförandet av biståndshandläggarmodellen (Omvårdnad Gävle, 1998a; 2002b). De kommunala dokumentens genomslag i talet om ledarskap återspeglas hos tjänstemännen. ”Målet är tydligare chefskap” (Gt10♂). Ovanstående kan tolkas som att diskursen om ett tydligare ledarskap har fått genomslag på olika nivåer då den återfinns både i styrdokument och i ”pratet om” ledarskap på olika nivåer. Det är intressant att det i fallstudiekommunerna lyfts fram som en följd av olika organisationsförändringar där fokus från början var satt på biståndshandläggare, personalgrupper respektive medborgare. Det kan tyckas förvånande att eventuella konsekvenser av de olika organisationsförändringarnas betydelse för ledningsfunktionen inte uppmärksammades tidigare. En konsekvens, som jag ser det, av att ett tydligare ledarskap efterfrågas är att diskussion om *vem* som ska vara chef, *vad* chefen ska göra, *hur* det ska göras och *för vem* har aktualiserats. På nationell nivå diskuteras detta bl.a. i Socialstyrelsens slutrapport *För en kunskapsbaserad socialtjänst* (Socialstyrelsen, 2004b).

Hur kommer det sig att du ville bli och blev chef?

Det kan anses rimligt att politikerns och tjänstemäns syn på chef- och ledarskap påverkas av egna erfarenheter. Därför handlade en av de frågor som ställdes till samtliga chefer i intervjustudien om motiveringen till valet att söka en tjänst i arbetsledande befattning och att ”bli” chef. Kännetecknande för flertalet av arbetsledarna är att de beskriver det som *en tillfällighet* snarare än som ett medvetet val att söka en tjänst i ledningsposition. De tillfrågades och ombads att söka en utannonserad tjänst, alternativt ”råka-

de” jobbet vara ledigt när hon eller han av olika skäl stod i begrepp att byta arbetsplats. Nedanstående citat är två exempel på svar på frågan: Hur kommer det sig att du ville bli och blev chef?

Jaa, det kan man fråga sig? Jaa, om jag tänker tillbaka så blev jag tillfrågad att bli chef när den ordinarie avdelningssköterskan gick på barnledighet och sen var jag det ett par år och det var kanske mycket att jag var väl ganska alert och tyckte att det var kul att utvecklas (Gt8♀).

Jag var ju i skolan då som sagt (som vårdlärare), innan det här blev aktuellt, och då var sociala servicelinjen lite på upphällningen, det var inte intressant längre och det var inte så många sökande /.../ sen tyckte jag att jag kom lite långt ifrån verkligheten om man kan säga så, när jag var i skolan. Från att ha varit i smeten hela tiden och sen där, så som skolan fungerade då, nu tror jag att det är lite annorlunda, men då kändes det aktuellt att gå tillbaka och det här var jobbet som var ledigt som jag sökte och fick (Gt3♀).

Berättelser av detta slag förmedlas av flera personer. Ofta har man tillfrågats, fått möjlighet att ”prova på” och först därefter aktivt själv sökt nya chefstjänster, vilket är intressant ur ett genusperspektiv. Är detta det vanligaste sättet för hur kvinnor ”blir” chefer eller gäller det även mäns väg till chefsposter? Det sätt på vilket ledare rekryteras väcker frågor. *Vilka* kvinnor (och män) är det som tillfrågas? Sett ”uppifrån”, ur ledningens perspektiv, skulle urvalet kunna framstå som ett sätt att sortera ”de lojala” och rekrytera ”snälla, lydiga flickor”, då starka krav på lojalitet kan anses skapa likhet i organisationen. Det tycks också tidigare ha funnits en tendens till att ”kvinnor ska vänta tills de blir tillfrågade”. Jag har väckt frågan: Varför? i ett par intervjuer. Svaren som ges antyder en osäkerhet hos kvinnorna, men här behövs ytterligare forskning om vilka värdegrunder som styr rekryteringen av chefer.

Motiveringen till att ”bli chef” för de som aktivt sökt en chefsbefattning är att det är ett medvetet val och ses som ett nytt *steg i den egna karriärutvecklingen*, men denna motivering uttalas sällan. Efter diskussionen om varför intervjupersonen ”blev chef” ställde jag följdfrågor som handlade om hur rekryteringen gick till. Frågorna handlade om vilka krav som ställdes i samband med annonsering och eventuell anställningsintervju jämfört med de krav arbetsledarna upplever i sin nuvarande roll. Flera arbetsledare har svårt att komma ihåg om det ställdes några specifika krav i samband med den egna anställningen.

Ja, jag tror att vi har betydligt högre krav på oss idag, på att vara tydligare, vårt budgetansvar har blivit mycket tydligare t.ex. det fanns, ja riktigt långt tillbaka, klarade man inte budgeten så fick man bara mer pengar, det fanns ingen riktig styrning helt enkelt då. Nu är vi ju inne i ett skede då vi har väldigt noga koll på vad allt kostar per dygn, per natt och så där i våra boenden och sen är ju arbetsansvaret mycket mera tydligt /.../ dels så är det mera utbildad personal än vad det har varit tidigare, och inom husen om jag pratar om det, så är det ju många högskoleutbildade kategorier så de kan ju lika mycket som chefen ur den aspekten och vet ju hur det ska vara och vad som är rätt och fel, och sen är ju debatten väldigt livlig. Speciellt nu när det är så många sjukskrivna, kraven ökar ju väsentligt (Gt3♀).

På frågan om hur det kom sig att de intervjuade ville bli och blev chefer framträder en skillnad mellan könen. Kvinnorna berättar om hur bostadsort, barn och barnomsorg ofta har påverkat deras val och möjligheter till högre studier och tjänst i arbetsledande befattning. De har oftare än männen uppmanats att söka en tjänst och har, innan de accepterat tjänsten, vägt in faktorer som egen kompetens och familjesituation. Kvinnorna talar om sitt eget och medarbetarnas ansvar för omsorg om barn och anhöriga, och de menar att det inom den egna verksamheten finns en hög medvetenhet om och lyhördhet för medarbetarnas önskemål, t.ex. om schema i relation till barnomsorg, något som inte återfinns på samma sätt i intervjuer med männen. Dessa har istället sökt ett arbete som de tyckte var intressant. Detta mönster återspeglas i Bergs studie av kvinnors och mäns positionering i arbetet i hemtjänsten (Berg, 2000) och kan förstås utifrån den rådande sociala könsordningen, dvs. att vår föreställningsvärld är byggd på dikotomisering av könen: Det förväntas av kvinnor att de ska ta ett större ansvar än män för omsorg om barn och anhöriga och att arbetet kommer i andra hand (Berg, 2000:106).

En annan aspekt är det så kallade glastaket som innebär att kvinnor i lägre chefsbefattningar hindras när de försöker komma vidare i ledarhierarkin. Glastaket består enligt Drake och Solberg (1996) av synliga och osynliga, samt medvetna och omedvetna, mekanismer inom organisationen. Fenomenet upprätthålls av både kvinnor och män och botten i organisationernas hierarkiska uppbyggnad och olika ledarstilar som grundar sig på den sociala och yrkesmässiga erfarenhet som kvinnor och män har (Drake & Solberg, 1996:21). Ett sådant hinder kan vara att organisationen inte arbetar aktivt med att få fram fler kvinnliga chefer och att företagets jämställdhetspolicy inte ses som något viktigt verksamhetsmål.

Till politikerna ställdes frågan om de såg sig själva i en ledningsposition och i så fall hur de beskrev sin roll som ledare. Det mönster som framträder här är att rollen som politisk ledare är oklar och främst synliggörs i samband med styrelse- och nämndsammanträden. En politiker ger dock ett exempel på en situation då ledarskapet är påtagligt. Det är då allmänhet eller medarbetare i organisationen tar kontakt för att de är missnöjda med tjänstemäns beslut i verksamheten, en situation där gränsdragningen mellan politiker- och tjänstemannarollen kan upplevas svår att hantera.

Jag har ju en lite underlig, eller inte underlig, men en roll lite vid sidan om egentligen eftersom jag inte dagligen umgås med dem som har en anställning, vilket jag inte har, utan jag är en ledare vid sidan om på något sätt. Det här är det ju många som har svårt att föreställa sig hur det fungerar och det kanske jag också har ibland. För ibland så vill jag ju gå in och bestämma det som ligger direkt på verksamheten, men sen är det ju de politiska nämnderna och styrelsen och där är jag mer en ledare då. Det är ju två olika system som ska gå parallellt det här där ju vi politiker skulle vara mycket mer övergripande i våra beslut och sen överlåta till den anställda fackkunniga personalen att ta hand om verkställighet och detaljbeslut. Men traditionen är ju sån, framförallt i mindre kommuner, att här är vi ju med och rotar i verkställighet och låter oss bli beblandade med verksamheten. För det är ju så att när många av personalen har för sig att går jag till ordförande så blir det si och så, men det är ju inte alltid som man kan. Det är snarare så att man måste vara på sin vakt att man inte går in och tar över, om man nu är socialnämndsordförande tar över socialchefens roll /---/ För egen del tycker jag inte att det är så svårt, utan det jag har svårigheter med är att få andra politiker att inse att det här inte ska vi som politiker blanda oss i (Sp1 ♂).

Citatet ovan speglar en situation där en av de tre tydliga skillnader mellan privat och offentligt ledarskap som beskrivits tidigare synliggörs, dvs. att verksamheten är politiskt styrd och betydelsen av en ”god” relation mellan tjänstemän och politiker. Det ledde mig vidare till att ställa frågor om hur tjänstemännen, och då främst första linjens chefer upplever relationen, vem och vad de anser påverkar hur chefer leder och bör leda verksamheten.

Hur leder ledare och hur bör ledare leda en verksamhet?

Vem styr?

Enkätstudien visar på tydliga skillnader mellan politiker och tjänstemän när det gäller frågan om vem som formar initiativ och idéer till beslut som får effekter i socialtjänstens verksamhet (tabell 5.9). Politiker å ena sidan anser i första hand att det sker i samverkan mellan dem och tjänstemännen och i andra hand att initiativ och idéer till beslut oftast formuleras av tjänstemännen. Tjänstemännen å andra sidan anser i första hand att initiativ och idéer till beslut som får effekter i verksamheten oftast formuleras av politikerna och i andra hand i samverkan mellan politiker och tjänstemän. En tolkning av detta är att det kan relateras till ansvar. Politikerna kan, inte minst i en decentraliserad organisation, anses vilja göra tjänstemännen delaktiga i beslutsprocessen medan tjänstemännen kan tyckas vilja förlägga ansvaret till politikerna. En annan möjlig förklaring är att både chefer och politiker tvingas till så kallade obekväma beslut idag, t.ex. angående besparingar och då kan risken för att ingen vill ta ansvar öka.

Tabell 5.9: Politiker och tjänstemäns uppfattning om vem som tar initiativ/idéer till beslut som får effekter i socialtjänstens verksamhet. Svarefrekvens anges i procent.

Initiativ/idéer till beslut som får effekter i socialtjänstens verksamhet formuleras oftast av:	Politiker*	Tjänstemän**	Totalt***
Politiker	8	33	24
Tjänstemän	39	29	33
Personalgrupper	7	6	7
Samverkan mellan politiker och tjänstemän	43	30	34
Annan/andra	3	2	2
Sammanlagd procent	100	100	100
n=	72	141	213

* Bortfall 6 procent.

** Bortfall 4 procent.

*** Bortfall 5 procent.

I en jämförelse mellan kommuner (tabell 5.10) anser mer än hälften av politikerna i de kommuner som infört entreprenad eller entreprenadliknande former (Helsingborgs och Lunds kommuner) att initiativ och idéer till beslut som får effekter i verksamheten oftast tas i samverkan mellan politiker och tjänstemän. Kanske är det beställar-/utförarkonceptets ge-

nomförande som spelar in i denna del. Det är nödvändigt att politiker och tjänstemän för en dialog för att implementeringen ska fungera. Nästan hälften av politikerna i de kommuner som inte infört entreprenad eller entreprenadliknande former (Lunds och Sunne kommuner) anser att besluten tas av tjänstemännen. Här skiljer sig tjänstemäns uppfattning från politikernas uppfattning, då en betydligt större andel av tjänstemännen anser att det är politikerna som styr. Tydligast är skillnaden i uppfattning mellan politiker och tjänstemän i de kommuner som kategoriserades som kommuner som inte infört entreprenadliknande former vid enkätstudiens genomförande, dvs. Gävle och Sunne kommuner. De flesta av tjänstemännen här anser, till skillnad från politikerna, att det är politiker och inte tjänstemän som tar initiativ till beslut som får effekter i verksamheten. Eventuellt kan det faktum att en lägre andel tjänstemän i kommunerna som hade infört entreprenad eller entreprenadliknande former talar om god samverkan hänföras till att en av kommunerna haft ständiga majoritetsbyten i kommunstyrelse och nämnder.

Tabell 5.10: Politikernas och tjänstemäns uppfattning om vem som tar initiativ/idéer till beslut som får effekter i socialtjänstens verksamhet i entreprenadskommuner (Helsingborg och Lund) resp. icke entreprenadskommuner (Gävle och Sunne). Svarefrekvens anges i procent.

Initiativ/idéer till beslut som får effekter i socialtjänstens verksamhet formuleras oftast av:	Politiker		Tjänstemän		Totalt*
	Helsingborg och Lunds kommun	Gävle och Sunne kommun	Helsingborg och Lunds kommun	Gävle och Sunne kommun	
Politiker	10	8	30	42	25
Tjänstemän	31	45	28	35	32
Personalgrupper	6	7	7	4	7
Samverkan mellan politiker och tjänstemän	53	35	33	15	34
Annan/andra	-	5	2	4	2
Sammanlagd procent	100	100	100	100	100
n=	32	40	115	26	213

* Bortfall 5 procent

Frågan visade även på skillnader mellan hur kvinnor och män svarat. Fler kvinnor än män (29 respektive 11 procent) anser, liksom tjänstemännen, att initiativ och idéer till beslut som får effekter i verksamheten formuleras

av politiker. Fler män än kvinnor (42 respektive 32 procent) ansåg, liksom politikerna, att detta oftast sker i samverkan mellan politiker och tjänstemän och i andra hand att besluten fattas av tjänstemännen. En tolkning är att det kan härledas till att tjänstemannagruppen representeras av fler kvinnor än män, medan könsfördelningen är jämnare i politikergruppen, och att skillnader mellan kvinnors och mäns svar i hög grad kan relateras till politiker- respektive tjänstemannarollen mer än till kön.

Sammanfattningsvis tyder enkätstudien på att det är stora skillnader mellan politiker och tjänstemän, liksom mellan olika typer av kommuner, angående uppfattning om vem som tar initiativ till beslut som får effekter i socialtjänstens verksamhet. Generellt kan sägas att det enda som politiker och tjänstemän är överens om är att initiativ och idéer till beslut som får effekter i äldre- och handikappomsorgens verksamhet sällan formuleras av personalgrupper (se tabell 5.9 och 5.10). I intervjustudien uppföljdes de eventuella konsekvenserna av att de flesta tycks uppleva att initiativ och idéer till olika förändringar i organisationen formuleras av politiker respektive tjänstemän. I allmänhet menar politikerna att de har en god kommunikation med förvaltningsledningen, och förvaltningsledningen menar i sin tur att kommunikationen med underordnade chefer är god. Underordnade chefer menar i sin tur att medarbetarna kommer till tals via dem. Är det en skönmålning eller realitet? Det ser ut som om den rådande uppfattningen är att politiker och tjänstemän tror att de har en god kommunikation neråt/utåt i organisationen i alla led. Samtidigt pekar resultatet på att kommunikationen uppåt/inåt i organisationen inte fungerar på ett sådant sätt som tidigare beskrivna verksamhetsidéer och värdegrunder angivit som önskvärt.

Ekonomiskt tänkande

Till samtliga politiker och tjänstemän ställdes frågor om eventuella förändringar inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen till följd av budgetläget. I enkätstudien löd frågan ”Tror du att det finns en risk för att det ekonomiska tänkandet har gått ut över äldre- och handikappomsorgens kvalitet i Din kommun?”⁵ Konstateras kan att det inte finns någon

⁵ Motsvarande fråga ställdes om individ och familjeomsorgen i Bergmarks studie (1995). Genom att frågeställningarna i min studie konstruerats på liknande sätt möjliggörs jämförelser. En självkritik i anslutning till formuleringen av frågan är att den är ledande och innehåller tre ja- alternativ men bara två nej-alternativ. Flest svarsalternativ hamnar ”mel-

nämnevärde skillnad mellan politiker och tjänstemän eller mellan kommunerna (tabell 5.11). En övervägande majoritet, varav en betydligt större andel tjänstemän än politiker, samt fler kvinnor än män i samtliga kommuner, är övertygade om att det finns en risk för att det ekonomiska tänkandet har gått ut över äldre- och handikappomsorgens kvalitet. Förhållandet gäller oavsett om kommunen infört entreprenad eller entreprenadliknande former eller har ett klart uttalat besparingskrav. En effekt av det förändrade budgetläget som synliggörs i intervjustudien är att kvalitetsbegreppet aktualiserats, och flera av kommunerna har under det senaste året inrättat särskilda befattningar för utförande av så kallade kvalitetskontroller. Endast fem personer, varav fyra politiker och en tjänsteman, anser att det inte finns en risk för att det ekonomiska tänkandet givit några negativa effekter på äldre- och handikappomsorgens kvalitet.

Tabell 5.11: Politikers och tjänstemäns syn på om det finns en risk för att det ekonomiska tänkandet har gått ut över äldre- och handikappomsorgen i kommunen. Svarsfrekvens anges i procent.

Tror du att det finns en risk att det ekonomiska tänkandet har gått ut över äldre- och handikappomsorgens kvalitet i din kommun?	Politiker	Tjänstemän	Totalt
Ja absolut	14	32	26
Ja, till stor del	21	18	19
Ja, till viss del	46	37	40
Nej, knappast	15	7	10
Nej, inte alls	4	1	2
Ingen uppfattning	-	5	3
Sammanlagd procent	100	100	100
n=	77	147	224

Såväl politiker som tjänstemän, både i enkät- och intervjustudien bekräftar att besparingarna de facto inneburit en försämring av äldre- och handikappomsorgen.

lan” ja och nej. ”Gått ut över” kan anses ha en negativ värdeledning och frågan ger inte svar på vilka effekter det ekonomiska tänkandet faktiskt har gett på kvalitén.

Att "tvingas" ta ekonomiskt ansvar

Första linjens chefer har i de nya yrkesrollerna fått ett ökat ekonomiskt ansvar, oavsett organisationsform. Samtidigt har de ekonomiska ramarna stramats åt. Vad innebär detta för arbetsledarna? När det gäller frågeställningarna om delegation finns en intressant könsskillnad i enkätmaterialen. Andelen kvinnor som upplever att för mycket är delegerat och att ansvaret är för stort avseende budget och ekonomi är dubbelt så stor som andelen män (16 respektive 7 procent). Här anser istället fler män än kvinnor (14 respektive 9 procent) att ansvaret är för litet, något som bör sättas i relation till att det i huvudsak är kvinnor som representerar tjänstemannagruppen. Det är denna grupp som delegerats ett nytt område och politikergruppen, som i större utsträckning här representeras av män, som delegerat ut uppgiften. Ytterligare aspekter som kan vara av betydelse för att kvinnor och tjänstemän upplever att för mycket är delegerat avseende budget och ekonomi är att med det ökade ansvaret oftast följt ett besparingskrav, där de haft svårt att påverka intäkterna för den egna verksamheten. Flertalet av både kvinnor och män (65 respektive 66 procent) anser att varken för mycket eller för lite är delegerat. Både kvinnor och män i de undersökta kommunerna anser att ytterligare resurser behövs till äldreomsorgens område. Då jag tidigare har kunnat konstatera att området prioriteras av både politiker och tjänstemän oavsett kommun är detta väntat.

Till ovanstående resultat, som anknyter till frågan om delegation av arbetsuppgifter och upplevelsen av resursfördelning till äldreomsorgens område, kan läggas att en något större andel män än kvinnor (10 respektive 6 procent) är nöjda med sina möjligheter att påverka äldre- och handikappomsorgens inriktning och organisering. En förklaring kan delvis sökas i den befattning män respektive kvinnor representerar i studien, dvs. fler män än kvinnor representeras här av politiker och fler kvinnor än män representeras här av tjänstemän. Det kan tyckas förvånande att kvinnorna (och tjänstemännen) accepterar en delegation av ett ekonomiskt ansvar utifrån, som arbetsledarna uttrycker det i intervjuerna, "orimliga" besparingskrav. Flera av de intervjuade kvinnorna uttrycker i detta sammanhang ett missnöje med sina påverkansmöjligheter. De upplever att de inte haft något val utan känt sig "tvingade" att ta emot delegationen. Även när det gäller påverkansmöjligheter i det egna arbetet anser en större andel män än kvinnor (61 respektive 41 procent) att de har stor frihet att bestämma vad som ska utföras i det egna arbetet. En del i förklaringen kan relateras till

olika roller, men flera av de högre tjänstemännen är kvinnor så här kan vi anta att kvinnor och män upplever detta olika.

Ytterligare en intressant skillnad i enkätstudien är att fler kvinnor än män (12 respektive 7 procent) ställer sig positiva till ett ökat politikerinflytande. Påståendet kan möjligen tolkas som en önskan att politikerna skulle ha mer kontakt med verksamheten och därmed få ökad förståelse för det dagliga omsorgsarbetet. Då kan ett ökat inflytande snarare ses som ett led i att förbättra kommunikationen mellan olika ledningsnivåer än som en ökad kontroll eller maktfunktion, vilket kan vara ett annat sätt att tolka denna fråga.

Etiska problem och prioriteringar

Vem är det som ska göra de svåra prioriteringarna i äldre- och handikappomsorgens vardag? Vilka etiska principer ska vara vägledande? För att få svar på dessa frågor ombads både politiker och tjänstemän i enkätstudien att ta ställning till vilket värde de ger enskilda grundläggande principer. Frågan om vilka etiska förpliktelser som bör gälla för kontakterna med socialtjänstens brukare konstruerades på så sätt att politiker och tjänstemän ombads ta ställning till vilka två av fyra påståenden som bäst stämmer med den egna uppfattningen. Principerna som påståendena relateras till är (liksom i Bergmarks studie om prioriteringar inom individ- och familjeomsorg, 1995):

1. *självbestämmandeprincipen* – människors rätt att själva bestämma över sina liv, förutsatt att det inte inkräktar på andra människors rätt till självbestämmande.
2. *rättvis principen* – lika fall bör bedömas och behandlas lika
3. *skademinimeringsprincipen* – att undvika att orsaka skada eller lidande hos andra människor.
4. *godhetsmaximeringsprincipen* – att göra gott mot andra, dels genom att tillföra det som är till glädje och dels genom att avlägsna det som är skadligt för dem (Bergmark 1995:56-57).

Resultatet visar på skillnader mellan politikernas och tjänstemännens svar. Den etiska princip som flest politiker i kommunstyrelser eller nämnder anser bör gälla för kontakterna med socialtjänstens brukare är rättvis principen (se tabell 5.12). Tjänstemännen prioriterar istället främst självbestämmandeprincipen, dvs. att ta hänsyn till brukarnas rätt att själva be-

stämman över sina liv. Självestämmandeprincipen finns tydligt formulerad i Socialtjänstlagens mål 1 kap 1 § (SFS 2001:453). Vid en jämförelse mellan de olika kommunerna prioriterar tjänstemän och politiker i de kommuner som infört entreprenad eller entreprenadliknande former (Helsingborgs och Lunds kommuner) skademinimeringsprincipen före rättviseprincipen (efter självbestämmandeprincipen). Förhållandet är det omvända i de båda andra kommunerna (Gävle och Sunne kommuner), dvs. rättviseprincipen prioriteras före skademinimeringsprincipen. Godhetsmaximeringsprincipen rankas sist av samtliga grupper. Resultatet klargör dock inte om personernas svar avser definitionen av etik (hur de anser att det bör vara), eller etisk tillämpning (vad de gör).

Tabell 5.12: Politikernas och tjänstemäns uppfattning om vilka etiska förpliktelser som bör gälla för kontakter med socialtjänstens brukare eller kunder. Svarefrekvens anges i procent.

	Politiker*	Tjänstemän**	Totalt***
Etik här handlar särskilt om att ta hänsyn till brukarnas/kundernas rätt att själva bestämma över sina liv.	49	73	65
För mig handlar etik särskilt om att alla brukare/kunder som har kontakt med socialtjänsten bör bedömas och behandlas på ett likartat sätt.	56	42	47
För mig handlar etik särskilt om att man bör undvika att skada eller kränka de människor som är beroende av socialtjänstens hjälp.	42	48	46
För mig handlar etik särskilt om att så gott som möjligt faktiskt hjälpa de människor som söker socialtjänstens hjälp.	35	24	27
Sammanlagd procent (två alternativ fick anges)	182	187	185
n=	72	143	215

* Bortfall 5 personer. 130 svar.

** Bortfall 4 personer. 267 svar.

*** Bortfall 9 personer. 397 svar.

Jämfört med Bergmarks studie (1995) av politiker och tjänstemän inom individ- och familjeomsorgens område är förhållandet det omvända gällande politikerna. I den nämnda studien värderar de att kunna ge en god hjälp till de människor som är beroende av kommunens insatser som det

viktigaste alternativet, dvs. godhetsmaximeringsprincipen. Principen om självbestämmande rankas sist (Bergmark 1995:110). Tjänstemännen i Bergmarks studie förknippar i första hand etik med att inte skada eller kränka de människor som är beroende av socialtjänstens hjälp. Även här ansluter sig tjänstemännen i högre grad till självbestämmandeprincipen än vad politikerna gör (Bergmark, 1995:143).

Ett intresseväckande resultat av enkätstudien är skillnaden mellan kvinnors och mäns uppfattning om vilka etiska riktlinjer som bör vara gällande i arbetet inom äldre- och handikappomsorgen. Kvinnor prioriterar i högre grad självbestämmandeprincipen, medan män i högre grad prioriterar rättvisepincipen. Här finns också en intressant skillnad mellan kvinnliga och manliga politiker och mellan kvinnliga och manliga tjänstemän. Det väntade resultatet var att fler tjänstemän med utbildning i socialtjänstlagen skulle prioritera självbestämmande högt, medan fler politiker skulle prioritera rättvisaspekter, men här syns istället en tydlig könsskillnad i materialet. Fler kvinnor än män (68 respektive 56 procent) prioriterar självbestämmandeprincipen oavsett roll och fler män än kvinnor (63 respektive 40 procent) prioriterar rättvisepincipen oavsett roll. En tolkning är att självbestämmande ligger nära verksamhetens innehåll medan rättvisa (som den formuleras här) handlar om procedurer. Antagandet kan knytas till att kvinnor inom omsorgsforskningen anses ha en annan relation till omsorg än vad män har. Kvinnor beskrivs som mer personorienterade, vilket innebär att de utan krav på ersättning ”ställer upp” för sina vårdtagare. Kari Wærness (1984) myntade i detta sammanhang begreppet omsorgsrationalitet. En tolkning är att kvinnor med erfarenhet av denna omsorgsrationalitet anser att självbestämmandet, t.ex. möjlighet att påverka hur insatserna utformas, är viktigare än rättvisa, t.ex. att alla får lika.

Ovanstående fråga kan även tolkas som en fråga om hur politiker och tjänstemän definierar begreppet etik och hur de ser på etisk tillämpning t.ex. vilken övergripande prioritering som efterfrågas. Uppmärksamma här bör också att det är begreppet socialtjänst som används i frågan, och den bör alltså tolkas som att den inte rör äldre- och handikappomsorgen specifikt. För att få en djupare förståelse för vad politiker och tjänstemän menar med etik bad jag intervjupersonerna att exemplifiera med självupplevda situationer där de ansåg att det uppstått ett för dem etiskt dilemma.

Det mest motstridiga vi har är att vi har en budget som ska hållas och sen så har vi en verksamhet som vi ska utveckla och det går ju inte ihop. Vi kan inte bedriva en god vård med den budget vi har, det är helt omöjligt. Vi kan inte

ge en värdig vård för boende på ålderdomshem med den personaltätheten vi har idag. Det är det största motstridiga kravet (Lt3♀).

Budgetläget och besparingskrav ställs även i följande citat mot verksamhetsmål och intentioner i socialtjänstlagen (SFS 2001:453), liksom mot ansvaret för medarbetarnas arbetsmiljö.

Det är ju detta att spara på samma gång som man ska ge fullvärdig service till dem som är beviljade så mycket hjälp. Då står man ju med ett ben på var sida. Och likadant med personalen, de mår dåligt men ändå måste de utföra vissa sysslor och jag vet inte, men Gud vad, hur ska jag göra. Du står ofta så (St8♀).

Det vanligaste sättet att hantera detta dilemma är att överskrida budgeten men då uppstår ett nytt problem: *"det är inte ovanligt att chefer som inte kan hålla budgeten får sluta att vara chefer"* (Lt3♀). Alternativet är att brukaren/kunden inte får de insatser som har beviljats *"personalen hinna inte och kan inte, då får det bli så att det är kunden som råkar illa ut. Det blir ju det, väldigt ofta"* (St8♀). Ett annat exempel är svårigheten att hitta en balans mellan de personalrelaterade uppgifterna och de administrativa uppgifterna. *"Jag prioriterar människor före papper men det leder till en ökad stress för mig"* (St7♀). Enligt arbetsledaren uppstår ett dilemma: Om hon inte ägnar sig åt medarbetarna och deras problem får inte medarbetarna det stöd de behöver för att klara en svår situation. Om de administrativa uppgifterna blir liggande blir följden t.ex. obetalda fakturor i en redan ansträngd budget. Detta ansvar tynger flera av arbetsledarna.

Ytterligare exempel på etiska problem är vård- och omsorgspersonalens bemötande av kunder och anhöriga t.ex. *"hur vi svarar i telefon"*, dvs. vilket språk som bör användas, *"om vi kan använda samma talrika och bestick som brukarna"*, och *"hur vi tar i någon som är snuskig"* (St8♀), dvs. hur medarbetare ser på brukaren. Dilemmat som arbetsledaren upplever här kan relateras till kravet på tillgänglighet. För att ha möjlighet att uppmärksamma eventuella brister i bemötandet anser arbetsledaren att hon behöver finnas i verksamheten i högre omfattning än vad som upplevs möjligt inom ramen för nuvarande arbetsuppgifter och arbetsfördelning. Följden blir att bemötandefrågor istället diskuteras generellt vid olika former av personalmöten. Samtliga politiker och arbetsledare anser att chefs värderingar, attityder och förhållningssätt spelar roll för vård- och omsorgspersonalens bemötande av brukarna. Exempel på konkreta frågeställningar som lyfts fram av arbetsledarna och som diskuteras tillsammans med vård- och omsorgspersonal i samband med personalmöten är: *varför*

är jag här, *för vem* gör jag det här och *hur*? Genom att introducera dessa frågor vill arbetsledarna förmedla en värdegrund och ett socialt tänkesätt som sätter den enskilde brukarens/kundens behov och önskemål framför personalens. Inom coachmanagementteorin är det av avgörande betydelse att ledaren (coachen) finns nära, i daglig kontakt, med den som ska utföra prestationen, dvs. arbetsuppgiften (Fahlström, 2003). Om det är så bör det vara av intresse att studera vilka eller vems värderingar som får genomslag i det direkta vård- och omsorgsarbetet.

Vård- och omsorgsarbetet har sin grund i två olika traditioner, en medicinsk och en social. Arbetsledarna upplever att medarbetarna gör en statusrelaterad uppdelning mellan de olika traditionerna: Medicinskt relaterade arbetsuppgifter sätts framför socialt relaterade arbetsuppgifter. De sociala uppgifterna anses dock inte mindre viktiga i sig. Genom en nära kontakt med distriktssköterskorna som leder det medicinska arbetet, får vård- och omsorgspersonalen del av en medicinsk värdegrund, men vem tar ansvar för den sociala värdegrunden om arbetsledare med utbildningsbakgrund i socialt arbete och social omsorg inte längre möter medarbetarna i det dagliga arbetet? Massmedias bevakning av fall där personalen brustit i omsorg och bemötande enligt Lex Sarah (SFS 2001:453 14 kap. 2 §; SOSFS 2000:5)⁶ har, påpekar arbetsledarna, tydliggjort behovet av en nära handledning och diskussion om värdefrågor och bemötande ur ett socialt perspektiv. Bemötandeutredningen (SOU 1998:121) har tidigare visat på att vård- och omsorgspersonalens bemötande och handlingsutrymme påverkas av organisationsförändringar som innebär nya krav, färre anställda och minskade ekonomiska resurser.

⁶ Enligt SoL 14 2 § (SFS 2001:453) framgår att var och en som är verksam inom omsorgen om äldre och funktionshindrade och får kännedom om allvarliga missförhållanden är skyldig att anmäla detta. Till stöd för berörda verksamheter finns Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd med definitioner och anvisningar om hur bestämmelsen ska tillämpas (Socialstyrelsen, 2003c).

Vad gör ledare och hur upplevs arbetsituationen?

Organisationsformens betydelse

Här diskuteras främst politikerns och tjänstemäns syn på *delad förvaltningsorganisation* med utgångspunkt från enkätstudien. Politikerns och tjänstemäns syn på de tre organisationsformer som är centrala för avhandlingen redovisas och analyseras i följande kapitel.

De kommuner som hade infört en delad förvaltningsorganisation i form av beställar-/utförarmodell, (på förvaltningsnivå) och/eller entreprenadverksamhet, dvs. Helsingborgs och Lunds kommuner, ombads i enkätstudien ta ställning till frågor som berörde eventuella effekter av förändringen. Generellt för dessa kommuner är att både politiker och tjänstemän upplever att rättvisaspekter har fått större utrymme i handläggningen av biståndsutredningar. Enligt informanterna får brukare med liknande behov, men med olika handläggare, mer likvärdiga beslut nu än tidigare, vilket politiker och arbetsledare förklarar med att handläggarna blivit mer professionella i sina bedömningar. De arbetar ofta nära varandra, vilket ger dem möjlighet att diskutera beslut med kollegor och att få handledning vid behov. Förklaringen kan tolkas som att retoriken om och argument för rättssäkerhet har slagit igenom. Om det faktiskt är så framgår inte av resultaten. Här finns, enligt min mening, utrymme för fortsatta studier. I övrigt är det stora skillnader mellan de båda kommunerna (Helsingborg och Lunds kommuner).⁷

Studien visar på stora skillnader även mellan politikerns och tjänstemäns uppfattning. En majoritet av politikerna i de båda kommunerna (Helsingborgs och Lunds kommuner) anser att effektiviteten försämrats. Intressant är att flertalet tjänstemän i samma kommuner upplever att den har förbättrats, vilket här kopplas till att det skett en förändring av arbetsledarnas arbetsuppgifter och därmed av hur arbetsituationen upplevs. Villkoren för god service/omsorg till brukare/kund har enligt flertalet politiker försämrats, medan flertalet tjänstemän anser att det inte skett någon förändring. Även här görs kopplingen, med stöd av intervjuerna, till arbetsledarnas

⁷ Dessa skillnader kommer att redovisas i en fristående rapport (pågående arbete Petersson, Wolmesjö m.fl.). När det gäller fallstudiekommunen Lund specifikt hänvisas till presentationen i kapitel fyra, sex och sju.

arbetsuppgifter. Att som arbetsledare säga att villkoren för god service/omsorg till brukare/kund har försämrats skulle kunna tolkas som att man inte klarar av att leda sin verksamhet och ställa erforderliga krav till högre chefer och politiker. Fler tjänstemän än politiker ser en förbättring av rättviseaspekter i handläggningen av biståndsutredningar och i beslut. Majoriteten av både politiker och tjänstemän ser en försämring i administrationen. En tolkning som baseras på intervjuerna i Lunds kommun är att arbetsledarna fått fler administrativa arbetsuppgifter och att det finns ett önskemål om fler assistenttjänster för att hantera vissa personaladministrativa uppgifter. Fler tjänstemän än politiker anser att människors kompetens tas bättre tillvara. Mer än hälften av både tjänstemän och politiker anser att samarbetet mellan olika enheter/delar i organisationen har försämrats efter delningen av förvaltningsorganisationen. Enkätstudien resultat tyder på att tjänstemännen i allmänhet är mer positiva till delad förvaltningsorganisation än politikerna. Resultatet kan tyckas förvånande då förändringen främst genomförts på politikernas initiativ. En tolkning kan vara att tjänstemännen kan uppleva det som svårt att kritisera den egna verksamheten. Eventuella brister i effektivitet och service till brukarna skulle kunna tolkas som att verksamhetsansvariga tjänstemän inte uppfyller målen. Samtidigt kritiserar den egna administrationen och samarbetet mellan olika delar i organisationen, vilket tyder på en medvetenhet om problemen och förmåga till självkritik.

Generellt är kvinnorna i enkätstudien betydligt mer positiva än männen när det gäller de återverkningar som den delade förvaltningsorganisationen har fått på effektivitet, villkor för god service och omsorg till brukare eller kunder, rättviseaspekter i handläggningen och användandet av människors kompetens. Fler kvinnor än män anser dock att administrationen har försämrats. Detsamma gäller samarbetet mellan olika enheter i organisationen, dvs. fler kvinnor än män anser att detta har försämrats. En tolkning av enkätsvaren, som har stöd i intervjuerna från Lunds kommun, är att arbetsledarna upplever att arbetssituationen förbättrats och att deras kompetens bättre tas tillvara i den delade förvaltningsorganisationen.

Sättet att organisera ledarskapet har visat sig vara en viktig förutsättning för vård- och omsorgspersonalens lärande (Drugge, 2003). En organisation där en chef och ledare har ansvar för flera funktioner (vilket är fallet i Sunne och Lunds kommuner) ger bättre förutsättningar för vård- och omsorgspersonalens lärande än då ledarskapet är organiserat så att flera personer har delat upp olika funktioner sig emellan (vilket är fallet i

Gävle kommun). Intervjupersonerna i Sunne och Lunds kommuner bekräftar detta och framhåller också vikten av att som chef vara nära personalgrupperna för att själv se helheten i verksamheten och därigenom kunna upptäcka eventuella brister och utbildningsbehov. I den nära kontakten säger de sig uppleva möjlighet att direkt handleda vård- och omsorgspersonalen, vilket ofta innebär att små problem åtgärdas innan de vuxit sig större och blivit mer svårhanterliga.

Resursfördelning till olika verksamheter

De ekonomiska förutsättningarna i fallstudiekommunerna har generellt inneburit att kostnadsutvecklingen för äldre- och handikappomsorgen varit likartad med ökade kostnader under den femårsperiod som närmast föregick undersökningen (SCB, 2002; Svenska kommunförbundet, 2002). I enkätstudien ställdes därför frågan om hur politiker och tjänstemän ser på resursfördelningen till olika verksamheter. Frågan är relevant i denna studie då intervjupersonerna vid flera tillfällen relaterar förutsättningarna för det egna ledarskapet till bristen på resurser. Budgetarbete framhålls också av de intervjuade politikerna som en mycket viktig arbetsuppgift både för politikerna själva och för tjänstemän. Mer än hälften av alla politiker i samtliga kommuner (64 procent) anser i enkätstudien att resursfördelningen till äldreomsorgen inte är helt tillräcklig eller absolut otillräcklig (tabell 5.13). Detta är också det område där möjligheterna att göra besparingar utan att kvaliteten i verksamheten försämras upplevdes som minst och äldreomsorgen prioriteras därför högt av politikerna. Något mer än hälften av politikerna (57 procent) anser dock att den nuvarande resursfördelningen till handikappomsorgen är fullt, eller i stort sett, tillräcklig (tabell 5.13).

Tabell 5.13: Politikers syn på nuvarande resursfördelning till vad han/hon uppfattar som en rimlig (acceptabel, fullgod) servicenivå? Svarsfrekvens anges i procent.

Hur skulle du vilja beskriva nuvarande resursfördelning till vad du uppfattar som en rimlig (acceptabel, fullgod) servicenivå?	Äldre-omsorg	Handikapp-omsorg	Barn-omsorg*	Individ- & familje-omsorg
Fullt tillräckligt	9	10	13	9
I stort sett tillräckligt	27	47	42	39
Inte helt tillräckligt	51	38	36	33
Absolut otillräckligt	13	4	5	5
Ingen uppfattning	-	1	4	14
Sammanlagd procent	100	100	100	100
n=	77	77	76	77

*bortfall 1 person

Även flertalet av tjänstemännen anser att resursfördelningen till äldre- och handikappomsorgen inte är helt tillräcklig eller absolut otillräcklig i jämförelse med vad de anser vara en rimlig servicenivå (tabell 5.14). Skillnaderna mellan fallstudiekommunerna är påtagliga. Mest nöjd med den aktuella resursfördelningen är man i Lunds kommun.⁸ Anmärkningsvärt är att hela 33 procent av de svarande i Gävle kommun anser att resursfördelningen är absolut otillräcklig.

Tabell 5.14: Procentuell fördelning över hur tjänstemännen uppfattar aktuell resursfördelning till äldre- och handikappomsorgen i förhållande till vad de anser vara en rimlig (acceptabel, fullgod) servicenivå.

Hur skulle du vilja beskriva nuvarande resursfördelning till äldre- och handikappomsorgen som vad du uppfattar som en rimlig (acceptabel, fullgod) servicenivå?	
Fullt tillräckligt	2
I stort sett tillräckligt	18
Inte helt tillräckligt	67
Absolut otillräckligt	11
Ingen uppfattning	2
Sammanlagd procent	100
n=	146

⁸ I Lunds kommun anser totalt 16,5 procent att resursfördelningen är fullt tillräcklig eller i stort sett tillräcklig i jämförelse med 8 procent i både Gävle och Sunne kommuner.

Känslan av otillräcklighet i resursfördelningen är ett av de mönster som framträder i intervjuer med både politiker och tjänstemän. Politikerna talar om detta i termer av personalnedskärningar. En politiker använder bilden av ”osthyvelprincip och tårtbitar”, en annan talar om ekonomin som ett ”svart täcke”.

Vi skulle dra in på en summa pengar och var drar man in en summa pengar där det syns mest, jo bland personal, där syns det ju. På de andra små pluttgrejerna det är ju inte nåt, att dra in på det /.../ men det gick bra i början. Vi hade ju osthyvelprincipen först då vet du, men det räckte ju inte länge. Sen blev det tårtbitarna som gick /.../ vi försökte på alla möjliga vis att inte behöva säga upp någon personal. Vi tog på olika ställen, kanske någon tjänst så där. Det var ju de här tjänsterna som vi har haft för de gamla, terapitjänsterna på vissa ställen. Det var väl de som fick ryka först och de som var anställda då skulle aktivera de gamla och då blev det ju mer pålagt på dem, men vi visste ingen annan utväg (Sp2♀).

Ekonomi är väldigt jobbigt. Det är som ett svart täcke över oss. Det är jobbigt i personalsynpunkt, vi måste göra nedskärningar. Vi är skyldiga personalen att leva med en budget i balans så vi arbetar med att ta fram nyckeltal (Sp3♀).

Tjänstemännen framhåller svårigheten att ständigt redovisa ett underskott för nämnden och att få politikernas förståelse som exempel på när man är minst nöjd med sitt ledarskap.

Jag kan inte göra något åt det, men det är klart, inte är man nöjd när man går in och redovisar ett underskott som närmar sig miljonen, det är jag inte, det kan jag inte påstå. Men å andra sidan så vet jag också att jag inte kan påverka detta. All den stund det kommer in rena beställningar och det är ”tung” hemtjänst och det ska ut personal som gör de här sakerna. Den personalen som jag har räcker inte till och då måste jag ta in extra folk och då ger sig tusenlapparna iväg. Men nöjd är jag naturligtvis inte. Jag tycker det är hemskt /.../ Politikerna anser ju att de pengarna som jag har, de ska räcka och det gäller ju oss allihop. Men om jag säger att de här fem personerna, de får inte någon hjälp, då kan jag ta bort en personal, visst, då kan jag hålla min budget, men de här fem då, som ska ha hjälp, vad händer med dem? Politiker förstår inte detta, de kan inte se sambandet. Det är omöjligt vet du, fastän man har förklarat det så många gånger (St8♀).

Här vill jag koppla tillbaka till avhandlingens syfte och betydelsen av samspelen mellan politiska beslut och verkställighet. Jag tycker mig kunna se en uppgivenhet både bland politiker och bland tjänstemän när det gäller

det ekonomiska ansvaret. Båda grupperna tar ett stort ansvar men efterfrågar en ökad förståelse av varandra. Sambandet mellan politiska beslut och verkställighet tycks behöva tydliggöras inom organisationen.

Delegation

Hur ser politiker och tjänstemän på ledarskap i relation till delegation inom olika områden? *Vem* kan delegera *vad* till *vem*? Frågan kan vara kontroversiell i relation till en professionsdiskurs och gränsdragningar för olika yrkesgrupper. *Vem* är det t.ex. som i praktiken utför biståndsbedömningen? Formellt är det, i fallstudiekommunerna, specialiserade biståndshandläggare som har delegation på beslut från vård- och omsorgsnämnd eller motsvarande.

För att få svar på ovanstående frågor handlade därför en av de specifika frågorna i enkäten om delegation. Både politiker och tjänstemän ombads att ta ställning till delegering av arbete inom vissa utvalda arbetsområden inom äldre- och handikappomsorgens ansvarsområde. De ombads svara på frågan: "Om du ser till ditt, respektive tjänstemännens ansvarsområde, vad anser du generellt angående delegation av biståndsbedömning, personalfrågor, budget och ekonomi samt sjukvårdsuppgifter?". Det är intressant att notera att majoriteten av både politiker och tjänstemän inte verkar ha några invändningar mot hur arbetsuppgifter delegeras inom äldre- och handikappomsorgens ansvarsområde. Mer än hälften av de tillfrågade politikerna och mer än tre fjärdedelar av tjänstemännen anser att varken för mycket eller för lite är delegerat (se tabell 5.15 och 5.16). En något större andel politiker än tjänstemän anser dock att för mycket är delegerat och att ansvaret för personalfrågor är för stort. En möjlig förklaring är införandet av så kallade självstyrande grupper, där det ibland hävdas att tid "tas" från det direkta vård- och omsorgsarbetet till administrativa uppgifter såsom schema, utbildning och personalfrågor. Områden där en större andel tjänstemän än politiker tycker att de har fått för mycket delegerat är biståndsbedömning och budget/ekonomi. På budget-/ekonomiområdet finns också störst skillnad mellan kommunerna. Kännetecknande för de kommuner som infört entreprenad eller entreprenadliknande former och har den tydligaste uppdelningen av beställar- och utföraruppgifter, dvs. Helsingborgs och Lunds kommuner, är att ansvaret för budget och ekonomi har delegerats till verksamheten i högre grad än i de båda övriga kommunerna. I dessa båda kommuner återfinns en något större andel

personer än i Gävle och Sunne kommuner som anser att för mycket är delegerat och ansvaret för budget/ekonomi är för stort.

Tabell 5.15: Politikers uppfattning om delegering av arbete inom äldre- och handikappomsorgens ansvarsområde. Svarefrekvens anges i procent.

	För mycket är delegerat/ansvaret är för stort	Varken för mycket eller lite är delegerat	För lite är delegerat/ansvaret är för litet	Jag är insatt i frågan	Sammanlagd procent	n=
Biståndsbedömning	8	66	4	22	100	74*
Personalfrågor	13,5	56,5	11	19	100	74**
Budget/ekonomi	12,5	60	15	12,5	100	73***
Medicinska/sjukvårds uppgifter	8	60	14	18	100	72****

* Bortfall 3,9 procent.

** Bortfall 3,9 procent.

*** Bortfall 5,2 procent.

**** Bortfall 6,5 procent.

Tabell 5.16: Tjänstemännens uppfattning om delegering av arbete inom äldre- och handikappomsorgens ansvarsområde. Svarefrekvens anges i procent.

	För mycket delegerat/ansvaret är för stort	Varken för mycket eller lite är delegerat	För lite är delegerat/ansvaret är för litet	Jag har delegation för frågan	Sammanlagd procent	n=
Biståndsbedömning*	11,5	84	4,5	-	100	135
Personalfrågor**	6	86	8	-	100	143
Budget/ekonomi***	16	75	9	-	100	144
Medicinska/sjukvårds uppgifter****	6,5	85,5	8	-	100	138

* Bortfall 8,2 procent.

** Bortfall 2,7 procent.

*** Bortfall 2,0 procent.

**** Bortfall 6,1 procent.

Frågan om delegation följdes upp i intervjustudien, något som gav upphov till nya funderingar om relationen till styrning och handlingsutrymme för ovanstående områden. Dessa funderingar ledde ofta till reflektioner om

intervjupersonernas kompetens angående budget och ekonomi. Delegation ”på pappret”, utan att de resurser som tjänstemännen anser behövs för genomförandet följer med, upplevs oftast mycket frustrerande av cheferna, dvs. handlingsutrymmet upplevs begränsat. En möjlig förklaring till detta är att om ansvaret för en uppgift delegeras, utan att nödvändiga resurser följer med, finns makten fortfarande kvar hos politikerna. Genom att delegationen åtföljs av erforderliga resurser, dvs. att arbetsledarna ges ett stort handlingsutrymme att själva ta beslut och forma innehållet, ökar risken för att verksamheten formas i olika riktningar. Denna risk, som den beskrivs av en tjänsteman, förstärks ännu mera om ansvaret delegeras i ytterligare ett eller flera led i organisationen genom självplanerande eller medstyrande grupper.

Man behöver ha någon form av koncerntänkande. Om man bara hade självstyrande grupper tror jag att man lätt kan missa en del samordningsfunktioner, det tror jag är en nackdel. Vi har ju byggt upp en demokrati där politikerna ska styra och jag kan se att om man har alltför många självstyrande grupper så kan det bli svårt att styra det här, en sån organisation, politiskt (St4♂).

Delegation av uppgifter och ansvar tycks enligt intervjupersonen leda till att politikers inflytande och ”det gemensamma tänket” minskar i organisationen. En intressant fråga är om även arbetsledarnas inflytande minskar och hur det i så fall påverkar ledningsfunktionen.

Inflytande över arbetets utformning

En enkätfråga berörde därför både politikers och arbetsledares eget inflytande över arbetets inriktning efter organisationsförändringen.⁹ Frågor om inflytande över arbetets utformning ställdes i form av påståenden med följande svarsalternativ; instämmer helt, instämmer delvis, tar delvis avstånd eller tar helt avstånd. Studien visar att andelen politiker och tjänstemän som är missnöjda med sina möjligheter att påverka äldre- och handikappomsorgens inriktning och organisering är större i de kommuner som infört entreprenad eller entreprenadliknade former, dvs. Helsingborgs och Lunds kommuner än i de kommuner som inte infört denna organisationsform (18 respektive 10 procent). Påverkansmöjligheterna har blivit mindre

⁹ I enkätstudien motsvaras den av införandet av entreprenad eller entreprenadliknande former. Frågan ställdes endast till dessa kommuners politiker och tjänstemän.

efter organisationsförändringen. En tänkbar förklaring kan relateras till frågan om resursfördelning. Tjänstemännen upplever en motsättning mellan sina möjligheter att påverka de ekonomiska ramarna och det verksamhetsansvar som ålagts dem.

Vidare ställdes frågan om huruvida politiker bör vara mer involverade i detaljstyrningen av verksamheten.¹⁰ Både politiker och tjänstemän ombads att svara på frågan. Inte helt oväntat är de båda grupperna, politiker respektive tjänstemän, överens om att politikerna inte bör vara mer involverade i detaljstyrning av verksamheten (se tabell 5.17). Intressant är dock att en del tjänstemän i intervjuerna efterfrågar tydligare styrning gällande mål och riktlinjer och en del politiker mindre delegation av t.ex. personalfrågor.

Tabell 5.17: Politikernas och tjänstemäns syn på sin involvering i detaljstyrning av verksamheten. Svarefrekvens anges i procent.

Politikerna bör vara mer involverade i detaljstyrningen av verksamheten	Instämmer helt	Instämmer delvis	Tar delvis avstånd ifrån	Tar helt avstånd ifrån	Sammanlagd procent
Politiker n=74	7	24	36.5	32.5	100
Tjänstemän n=144	13	15	22	50	100

Bortfall 3 personer i vardera gruppen, politiker respektive tjänstemän.

Politikers och arbetsledares syn på inflytande över arbetets utformning i diskussioner från intervjustudien visar på mönster som kan relateras till arbetsvillkor och specifika organisationsformer. Arbetsledare i fallstudiekommun Gävle, där den så kallade biståndshandläggarmodellen införts, tycks uppleva ett mer begränsat handlingsutrymme vad gäller möjligheten att självständigt forma den egna verksamheten än arbetsledarna i de båda övriga fallstudiekommunerna. Ytterligare forskning behövs dock för att fastställa om resultatet kan relateras till de olika organisationsformerna.

¹⁰ Även denna frågeställning är hämtad från Bergmarks studie (1995) men kan relateras till mina frågeställningar om delegation.

Prioritering mellan arbetsinsatser och arbetsuppgifter

Till tjänstemännen i enkätstudien ställdes frågan i vilken omfattning de upplevde att de tvingas göra prioriteringar i sitt arbete med brukare eller kunder. Drygt hälften (53 procent) av de tillfrågade tjänstemännen uppgav att de ofta eller ganska ofta gjort prioriteringar av detta slag (tabell 5.18). Vidare säger mer än 40 procent av tjänstemännen att de, i arbetet med brukare eller kunder, någon gång under de tre senaste månaderna av kostnadsskäl avstått från en åtgärd som de för ett par år sedan skulle ha utfört. Besparingar och ökat kostnadsmedvetande har påverkat de flesta av äldre- och handikappomsorgens olika verksamheter men främst gått ut över sociala serviceinsatser i ordinärt boende och särskild boendeform för äldre, enligt arbetsledarna i både enkät- och intervjustudien. Det kan tyckas som om det handlar om att välja mellan mer eller mindre angelägna behov.

Tabell 5.18: Tjänstemännens uppfattning om hur ofta de tvingas göra prioriteringar i sitt arbete med brukare eller kunder. Svarsfrekvens i procent.

I vilken utsträckning tvingas Du (som tjänsteman) att göra prioriteringar i Ditt arbete med brukare eller kunder?	Helsingborgs kommun	Lunds kommun	Gävle kommun	Sunne kommun	Totalt
Ofta	13	16	23	15	16
Ganska ofta	41	34	46	32	37
Någon enstaka gång	18	30	15	15	23
Nästan aldrig	4	5	8	-	5
Arbetar ej med brukare/ Kunder	24	15	8	38	19
Sammanlagd procent	100	100	100	100	100
n=	46*	74	13	13	146

* Bortfall 1 person.

Med utgångspunkt från givna påståenden ombads tjänstemännen att ange vad prioriteringarna har gällt (tabell 5.19). Svartalternativen anknöt till ärenden, brukarnas/kundernas väntetider, intresse, önskemål och situationer när olika gruppers intressen kommer i konflikt med varandra. Här finns tydliga skillnader mellan de olika kommunerna. Mer än hälften av tjänstemännen i Gävle kommun (62 procent) och nästan lika stor andel av tjänstemännen i Sunne kommun (60 procent) uppger att de prioriterar

vilka ärenden de ska avsätta mest arbetstid för. Något som många tjänstemän i Helsingborgs kommun (45 procent) istället prioriterar är situationer där brukarens/kundens intressen och önskemål kommer i konflikt med förvaltningens intressen, regler eller riktlinjer. I Lunds kommun prioriterar den största andelen tjänstemän (38 procent) istället vilka ärenden de först, närmast i tiden ska arbeta med.

Tabell 5.19: Tjänstemännens syn på vad prioriteringarna har gällt. Svarsfrekvens anges i antal svar, procentsats anges i parentes.

Vad har prioriteringarna gällt?	Helsingborgs kommun	Lunds kommun	Gävle kommun	Sunne kommun	Totalt
Påståenden:					
Vilka ärenden Du ska avsätta mest arbetstid för	8 (17)	15 (20)	8 (62)	6 (60)	37 (25)
Vilka ärenden Du först (närmast i tiden) ska arbeta med	3 (6)	28 (38)	4 (31)	3 (30)	38 (26)
Brukarnas/kundernas väntetider inför besök	-	3 (4)	1 (8)	1 (10)	5 (3)
Situationer där brukarens/kundens intressen/önskemål kommer i konflikt med förvaltningens intressen, regler eller riktlinjer	21 (45)	12 (16)	4 (31)	-	37 (25)
Situationer där brukarens/kundens intressen/önskemål kommer i konflikt med Din professionella (yrkesmässiga) bedömning	7 (15)	7 (9)	3 (23)	-	17 (12)
Situationer där brukarens/kundens intressen/önskemål kommer i konflikt med Dina privata värderingar	-	-	-	-	-
Situationer där brukarens/kundens intressen/önskemål kommer i konflikt med andra människors (familj, grannar, allmänhet) intressen	8 (17)	3 (4)	4 (31)	-	15 (10)
Annat	1 (2)	-	-	-	1 (1)
Sammanlagd procent (flera alternativ fick anges)	102	91		100	102
n=	47	74	13	10*	147

* Bortfall 3 personer

Frågan om eventuella prioriteringar gäller bl.a. brukarnas väntetider inför besök. Här styr behovet av en eventuell insats tjänstemännens planering. Tjänstemännen inom äldre- och handikappomsorgen besöker oftast den enskilde brukaren i hemmet. Detta kan jämföras med socialtjänstens verksamhet där brukaren oftast måste boka en tid för ett besök på tjänstemannens kontor. Få tjänstemän (3 procent) anser att de behövt prioritera detta vilket kan tolkas som att tjänstemännen inte prioriterar brukarna. En annan, troligare tolkning är att det inte finns någon väntelista utan besöken görs omgående. Det som prioriteras lägst enligt de intervjuade tjänstemännen är istället administrativa arbetsuppgifter.

Tjänstemännen ombads även att i enkätstudien svara på frågan om vad som är mest betydelsefullt för de beslut de fattar i sitt arbete. Svartalternativ var interna regler och riktlinjer, direktiv från chef eller arbetsledare, brukarens synpunkter, politikernas mål, sparmål eller sparbetning, egen professionell uppfattning, personlig uppfattning, personalgruppens arbets-situation eller påtryckningar från anhöriga. Mest betydelsefullt för tjänstemännen i Lunds och Helsingborgs kommuner är brukarens synpunkter, vilket stämmer väl överens med vilka arbetsuppgifter tjänstemännen anser att de prioriterar framför allt i Helsingborgs kommun. För tjänstemän i Sunne och Gävle kommuner är det personalgruppens arbetssituation som är det mest betydelsefulla för de beslut de fattar i sitt arbete. Det är intressant att sätta detta resultat i relation till ett annat fenomen som jag i denna studie kunnat konstatera, nämligen att just dessa tjänstemän anser att personalfrågorna är delegerade i alltför stor utsträckning (se vidare under rubriken Delegation). En annan förklaring kan sökas i de olika organisationsformerna.

Den egna professionella uppfattningen är oberoende av direktiv från chef och arbetsledning, interna regler och riktlinjer eller politiska mål. Besparingskraven prioriteras högre av tjänstemännen i Gävle och Sunne kommuner än i Helsingborgs och Lunds kommuner. När det gäller Sunne kommun kan detta bero på att kommunen är liten, närheten till högre tjänstemän och nämnd är större och de ekonomiska kraven är klart uttalade. Även i Gävle finns uttalade besparingskrav, något som kan ses som en förklaring till skillnaden. Motsvarande förhållande råder när det gäller påtryckningar från anhöriga, dvs. tjänstemännen i Gävle och Sunne kommuner prioriterar detta högre än tjänstemännen i Helsingborgs och Lunds kommuner. Det är rimligt att anta att anhöriga reagerar i större utsträckning med anledning av de uttalade besparingskraven.

I intervjustudien talar tjänstemännen generellt om de ständiga prioriteringar som arbetet som verksamhetsansvarig chef innebär. Det som prioriteras främst är mötet med andra människor.

Jag prioriterar att möta människor. Är det nånstans jag måste prioritera så är det att möta människor. Är det någon som ringer och ber att jag ska komma så försöker jag att göra det. Sen är det alltid någon som tycker att jag har kommit för lite (Gt3♀).

Administration, såsom krav på inlämning av uppgifter om delegation, kontering av räkningar etc., får stå tillbaka för mer "akuta" åtgärder som krävs för att den enskilde brukaren/kunden ska få den vård- och omsorg som beviljats eller för att handleda och stödja personal.

Att det finns folk, t.ex. verksamheten, att det finns vikarier. Att det finns bilar som fungerar, att mobiltelefonerna fungerar. Mobiltelefonerna är ett krav för alla som har larm, när det larmar går det in på mobiltelefonerna, personalen besvarar larm den vägen. Funkar inte telefonen då går ju inte larmen ut, då är det ingen som vet vem som larmar. Det är sådana saker du kan inte vänta med det, det måste finnas (St8♀).

Även ekonomin är ett område för prioriteringar.

När det gäller ekonomin så får man ju verkligen prioritera. Det har jag gjort nu. Jag har tittat ut vilka verksamheter som får ta och spara och andra inte /.../ Jag har undersökt hur verkligheten verkligen ser ut och försökt att ta in från enhetschefer förslag på vad de tycker är möjligt /.../ och då har jag fått prioritera (St6♀).

Citatet speglar att även första linjens chefer har krav på sig att göra prioriteringar. De måste avgöra var i den egna verksamheten det är möjligt att göra besparingar. I förlängningen är det rimligt att anta att även vård- och omsorgspersonalen involveras i prioriteringsdiskussionen.

Ansvar för personlig assistans

De arbetsledare som har ansvar för insatsen personlig assistans, beviljad enligt LSS, beskriver ett annat förhållningssätt i sitt chef- och ledarskap till både brukare och medarbetare än vad övriga chefer gör. En viktig del är dialogen med brukaren då *"Kunden är medbestämmande angående vem som ska anställas som personlig assistent"* (Gt9♂). Brukaren kan ha olika önske-

mål om utbildningsbakgrund hos assistenten men från kommunens sida efterfrågas vård- och omsorgsutbildning i första hand.

Brukarna är i åldern 20-65 år. Utbildningsnivån för personliga assistenter har ökat med dem som har omvårdnadsprogrammet. Min målsättning är att hitta dem som både har vård- eller omsorgsutbildning och med erfarenhet på vägen. Rätt person med rätt inställning, dvs. de som kan se den man är till för att hjälpa. Numera finns en grundutbildning för personliga assistenter. Den innehåller bl.a. utbildning om samhällets syn, LSS, yrkesrollen, uppdrag och krav, etik och moral samt bemötandeteknik (Gt9♂).

De medarbetare som arbetar som personliga assistenter *"är annorlunda människor /.../ De söker sig oftare till ensamarbete, vill inte jobba i grupp"* (Lt11♀). Arbetsledaransvaret för de medarbetare som arbetar som personliga assistenter åt personer med funktionshinder ställer andra krav på hur första linjens chefer utformar sitt ledarskap. *"Vi arbetar annorlunda"* (Lt11♀). Personliga assistenter, ledsagare och avlösare har vanligen inga fasta arbetsgrupper. Arbetet organiseras istället som regel på så sätt att arbetsledarna träffar assistenterna enskilt eller tillsammans med den brukare som får insatserna. I fallstudiekommunen Lund har man anställt särskilda samordnare i de fall då tre eller fler assistenter arbetar hos samma brukare. Systemet har införts eftersom enhetscheferna inte hinner med att träffa alla medarbetare enskilt. De personliga assistenterna träffas tillsammans med samordnaren en gång per månad. I det dagliga arbetet träffas assistenterna bara i samband med byte eller om de arbetar tillsammans med hemtjänstinsatser t.ex. i form av "dusch", dvs. hjälp med personlig omvårdnad.

Nedanstående beskrivning av en arbetsvecka för en av de arbetsledare vars verksamhetsansvar omfattar personlig assistans visar bl.a. på en närmare koppling till brukarna och hur förändringar i insatserna kan ge omfattande konsekvenser för medarbetarna.

Jag kommer strax efter åtta. Lyssnar av telefonsvararen – aldrig något akut, det får de inte lämna, men sjukskrivningar. De fixar själva vidare så att det kommer någon. Ingen brukare får lämnas själv. Sen finns det alltid en radda människor som vill att jag ska ringa: anhöriga, brukare, folk som sökt jobb osv. så det är mycket telefon. Sen är det att göra schema. Det är mycket möten, för mycket möten tycker jag att det är ibland. I eftermiddag har jag ett nytt möte med en brukare som jag tagit över från ett annat distrikt så jag ska träffa brukaren och personalen för första gången. Det tror jag kommer att ta ett par timmar. Imorgon sitter jag i möte med SKAF, Svenska kommunalarbetsför-

bundet och min chef. Vi håller på att utarbeta en utbildning för personliga assistenter. Det tar hela förmiddagen. Klockan 16.00 har jag ett möte på BUS, vårt nya barn- och ungdomssjukhus. Där ligger en liten pojke på fyra år som är gravt handikappad. Jag ska träffa föräldrarna, jag har träffat dem en gång tidigare. Det är mycket sjukvård runt den här killen så jag måste träffa dem (sjukvården) också. Detta är 16.00, jag slutar halv fem men detta kommer att ta minst ett par timmar så jag får jobba väldigt oregelbundet. Innan mötet ska jag försöka hinna med ett hembesök som är mycket krävande, jag vet ännu inte om jag orkar. Det är en man som är döende i hjärntumör och har fått en tid på sig på sex månader kvar av sitt liv. Jag ska dit och prata med honom, hans hustru och personal och det tar enormt mycket av ens energi och kraft och där finns barn hemma också. Ibland får hembesöken ligga lite öppna för jag måste klara av det. Det går inte att ha ett dåligt möte med personer som är i kris. Ja allvarliga kriser, kris är ju de flesta som man besöker i. På onsdag går hela förmiddagen åt till MBL utbildning. 13.30 ska jag träffa en personal som har sin lön men inget jobb. Det är en brukare som flyttade hemifrån men föräldrarna är inte nöjda och har tagit hem honom igen. Där står jag med en hel personalstyrka som har lön men inget jobb/.../ De är utbildade och vill jobba så dessa samtal är jätteviktiga. Sen på torsdag har jag satt av tid för min elev som jag känner att jag inte har den tid för som jag vill. På torsdag eftermiddag har vi ledningsmöte, det tar hela eftermiddagen, en gång i månaden. På fredag tar jag kompliment. Jag har så mycket övertid så det tar jag ut på fredag (Lt11♀).

Även denna arbetsledare framställer personalstyrkans storlek som ett hinder för att kunna jobba på det sätt som arbetsledaren själva önskar. *"Jag har 90 till 95 anställda så det är svårt med regelbundna individuella enskilda möten med var och en."* (Lt11♀). Dessa 90 till 95 personer arbetar hos brukare, det gemensamma begrepp som används för att beskriva den grupp som tar emot insatserna, *"en grupp som rymmer personer mellan 8 månader och drygt 70 år, gravt utvecklingsstörda, dövblinda, ja allt"* (Lt11♀). Inom verksamheten "personlig assistans" har kundbegreppet hittills inte fått genomslag. Personalstyrkans storlek påverkar indirekt även andra uppgifter såsom personal- och löneadministration.

Det är ett jättejobb med lönerna. Vi lägger inte in dem men jag skriver under och måste gå i god för att de har skrivit rätt Ob-ersättning, rätt antal timmar /.../ Ibland har personalen brått och är stressade och det kan bli fel /.../ ofta sitter jag med lönelistor vid köksbordet (Lt11♀).

Ledarens arbetsuppgifter och arbetsituation

Sammanfattningsvis kan sägas att organisationsformen (här avses främst en delad förvaltningsorganisation) har betydelse för vad ledare gör och hur de upplever sin arbetsituation. Ansvar för att verkställa de biståndsbeslut som åligger verksamheten samtidigt som höga besparingskrav gäller beskrivs som ett dilemma av arbetsledarna. Detta samband bör tydliggöras i organisationen. En ökad förståelse för varandras situation angående det ekonomiska ansvaret efterfrågas av både politiker och tjänstemän. Majoriteten av både politiker och tjänstemän i enkätstudien har inga invändningar mot hur arbetsuppgifter delegeras. I intervjustudien kopplades delegationsfrågor till ekonomiska resurser och behovet av ökad kunskap inom området. Avseende inflytande över arbetets utformning varierar upplevelsen mellan arbetsledarna beroende på organisationsform och kommundillhörighet.

Oavsett organisationsform upplever mer än hälften av arbetsledarna att de ofta tvingas göra prioriteringar mellan arbetsinsatser och arbetsuppgifter. Främst prioriteras mötet med andra människor och de administrativa uppgifterna får stå tillbaka för mer "akuta" problem. Slutligen konstateras att de arbetsledare som har ansvar för personliga assistenter beskriver en annan arbetsituation och ett annat förhållningssätt i sitt chef- och ledarskap till både brukare och medarbetare än vad övriga chefer gör. Kontakten med personliga assistenter sker mer sällan än med övriga medarbetare.

Politikers och arbetsledares diskurs om chef- och ledarskap

I nedanstående tabell (tabell 5.20) gör jag ett försök att visa en översikt över de mönster i likheter och skillnader som återfinns i diskursen hos politiker och tjänstemän i fallstudiekommunerna.

Tabell 5.20: Likheter och skillnader i diskurs hos politiker och arbetsledare i fallstudiekommunerna.

	Politiker	Arbetsledare
Motiv för förändring	Politiska ideologier	Försämrad ekonomi
Kompetenskrav	Arbetsledning och personliga egenskaper	Arbetsledning och verksamhetsbaserad kunskap
Prioriteringar	Äldreomsorg generellt	Hemtjänst/hemsjukvård
Initiativ till beslut	Av tjänstemän alternativt i samverkan politiker – tjänstemän	Av politiker
Delegation	För att frigöra cheferna för andra uppgifter och därmed öka effektiviteten (effektivitetsrelaterat)	För att öka medarbetarnas medbestämmande och ge möjlighet till personlig utveckling (kommunikations-/relationsrelaterat)
Etiska principer	Prioriterar rättviseprincipen	Prioriterar självbestämmandeprincipen

Intentioner och motiv bakom ovanstående organisationsförändringar i de tre fallstudiekommunerna har enligt politikerna främst sin grund i politiska ideologier. Tjänstemännen menar att en försämrad ekonomi inom förvaltningen varit den främsta orsaken till förändringarna. Generellt kan även förändringar i lagstiftning på området ses som en drivkraft bakom institutionella förändringar inom äldre- och handikappomsorgen. En annan förklaring kan vara demografiska processer. Politiska aktörer anses, både av politikerna själva och av arbetsledare, spela en stor roll för vilken organisationsform som valts till följd av den ekonomiska utvecklingen i fallstudiekommunerna. Fallstudiekommunen Gävle hade vid studiens genomförande socialistiskt styre medan fallstudiekommunerna Sunne och Lund styrdes av en borgerlig majoritet. Studiens material är dock för litet för att säkerställa att politisk partitillhörighet har avgörande betydelse.

Resultatet av enkätstudien påvisar både likheter och skillnader i de kompetenskrav som politiker och tjänstemän i den kommunala äldre- och handikappomsorgen anser bör ställas på chefer och ledare. Det är intressant att notera att den yrkestekniska kompetensen - att vara införstådd med metoder, tekniker, föreskrifter och regler - prioriteras lägre än strategisk, personlig och funktionell kompetens av både politiker och tjänstemän. Samtidigt betonas kunskap om verksamhetsområdet högt - efter arbetsledning men före kunskap om budget och ekonomi - vilket kan tolkas som en motsättning mot ovanstående påstående. Det är framförallt tjänstemännen som betonar vikten av kunskap om verksamhetsområdet. Kan och bör chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen fortsättningsvis rekryteras från ett bredare fält än vård- och omsorgsområdet? Min empiri angående talet om ledarskap hos intervjuade politiker och arbetsledare antyder att det kommunala ledaridealet hämtas från det privata näringslivet, alternativt från idrotten. Detta tycks vara ett aktuellt diskussionsämne på ledningsnivå i den kommunala verksamheten. Enligt Holmberg (2003:20) skiljer sig ledarskap inom offentlig sektor från ledarskap inom privat näringsliv. Holmberg menar därför att:

ledarideal från näringslivet har ett begränsat värde när det gäller såväl förståelsen av ledarskap och ledarinsatser i offentliga organisationer som utvecklingen av ledarskap i offentlig sektor. Den kunskapen måste formis och utvecklas ur ett inifrånperspektiv, dvs. med utgångspunkt från de enskilda aktörernas beskrivningar och förståelse av ledarskap som begrepp, fenomen och aktivitet (Holmberg, 2003:20).

Delar av min empiriska studie, närmare bestämt intervjuerna med tjänstemännen och då främst första linjens chefer, stödjer Holmbergs påstående (2003) och antyder att det behövs en specifik professionsutbildning för chefer inom socialt arbete. Eftersom min empiri från enkätstudien är motsägelsefull genom de skillnader mellan politikers och tjänstemäns kompetenskrav på första linjens chefer som uppenbarats, och eftersom resultatet delvis talar mot tidigare forskning, såg jag det som intressant att bära med mig denna frågeställning i intervjustudien. Här vill jag knyta an till den otydlighet i utvecklingen av arbetsledarrollen som jag tidigare nämnt. Både politiker och tjänstemän efterfrågar ett "tydligare ledarskap", men kravbildens på hur ledarskapet ska se ut varierar, vilket gör att chef- och ledarskapet i äldre- och handikappomsorgen blir vagt och otydligt. Bilden blir ännu mer otydlig när jag i nästa kapitel sätter ledningsfunktionen i relation till de tre organisationsförändringarna.

När det gäller frågan om prioriteringar visar resultatet av enkätstudien att äldreomsorgens område prioriteras högt av både politiker och tjänstemän, oavsett organisationsform eller kommun. Att detta inte är specifikt för politiker i vård- och omsorgsnämnder eller motsvarande styrks av tidigare forskning (Bergmark, 1995). Inom äldre- och handikappomsorgen prioriteras, inte oväntat, en utveckling av hemtjänst och hemsjukvård generellt av tjänstemännen.

En annan frågeställning från enkätstudien som påvisade stora skillnader mellan politiker och tjänstemän var uppfattningen om vem som formar initiativ och idéer till beslut som får effekter i verksamheten. Politikerna anser främst att det är tjänstemännen som för fram idéer och tar initiativ till beslut som får effekter i verksamheten, alternativt att detta sker i samverkan mellan politiker och tjänstemän. Tjänstemännens uppfattning är att det är politikerna som är initiativtagare till beslut som får effekter i verksamheten. Även denna frågeställning är intressant att följa upp i intervjustudien och ställs då i relation till eventuella effekter av de olika organisationsförändringar som genomförts i de tre fallstudiekommunerna.

Det är rimligt att anta att en ökad delegering av verksamhetsansvar, vilket samtliga förändringar syftat till i olika hög grad, också borde leda till ett ökat inflytande över beslut som får betydande effekter i verksamheten. Motiv till en ökad delegation av ansvar och arbetsuppgifter beskrivs här på olika sätt av politiker respektive tjänstemän. Politikerna talar om att frigöra cheferna för andra arbetsuppgifter och därmed öka effektiviteten. Tjänstemännen talar om att öka medarbetarnas medbestämmande och ge möjlighet till personlig utveckling. Politikernas diskurs kan relateras till krav på effektivitet, medan tjänstemännens diskurs här relateras till krav på kommunikation och relation.

Enkätstudien visar på skillnader i politikernas och tjänstemäns uppfattning om värdet av enskilda grundläggande etiska principer i äldre- och handikappomsorgen. Självbestämandeprincipen prioriteras högst, oavsett organiseringsform, och understryks främst av tjänstemännen, medan fler politiker betonar rättviseprincipen. Godhetsmaximeringsprincipen är den princip som prioriteras lägst. Frågeställningar om vilka grundläggande etiska principer som bör vara, eller är, rådande har sin relevans i att många tjänstemän och politiker ofta, eller ganska ofta, tvingas göra prioriteringar i sitt arbete med brukare. Även denna frågeställning bildar underlag för frågor som ställts i intervjustudien.

Enkätstudien pekar på intressanta sammanhang med relevans för avhandlingens syfte och fungerar därför som underlag för fördjupade frågeställningar i intervjuform i fallstudien av organisationsförändringar i tre kommuner. Från enkätstudien finns anledning att lyfta ytterligare frågor som jag anser är av relevans eftersom de kan leda till konflikter eller etiska dilemman i ledarskapet. Ett exempel på en sådan fråga är om politiker och tjänstemän har olika syn på resursfördelning, något som kan anses väsentligt för chef- och ledarskapet. Enkätstudien visar att oberoende av organisationsform så tycks politiker och tjänstemän ha ganska likartad syn på ledarskapet, då båda grupperna ställer krav på ett så kallat tydligare ledarskap.

Angående frågan om vem som bör leda verksamheten är flera politiker och tjänstemän överens om att den funktionella kompetensen är viktigast, men uppfattningen om vad som bör komma i andra hand skiljer sig. Politiker sätter den personliga kompetensen före den strategiska, medan fler tjänstemän anser det viktigare att planera, prioritera, ta vara på resurser för att nå verksamhetens mål. Det ekonomiska ansvaret betonas av både politiker och arbetsledarna i talet om hur en ledare bör leda verksamheten. Vad ledare gör och hur de upplever arbetssituationen styrs delvis av de ekonomiska ramarna i relation till den delegation som getts. Prioriteringar inom olika områden beskrivs av arbetsledarna som en del av vardagen. Arbetsinsatser och arbetsuppgifter varierar med verksamhetsområde. En jämförelse mellan olika verksamheter, såsom hemtjänst, särskilda boendeformer och personlig assistans, visar att arbetsledarna tycker sig behöva ta det största ansvaret vid insatsen personlig assistans, beviljad enligt LSS. Ovanstående likheter och skillnader mellan politiker och tjänstemän presenteras generellt oavsett organisationsform. Ser ledarskapet likadant ut oavsett sättet att organisera eller har de organisationsförändringar som genomförts haft betydelse för chef- och ledarskapet? Dessa frågor diskuteras närmare i kapitel sex.

VI. Organisationsformer och ledarskapsideal

Ledningsfunktion i biståndshandläggarmodellen

Införandet av specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen har studerats av bl.a. Blomberg (2004). Studien, som fokuserar på biståndshandläggarna, visar att handläggarnas uppfattning är att deras arbetsuppgifter gått mot en ökad specialisering, och organisationsförändringen har därmed lett till en professionalisering av yrket. Har motsvarande specialisering för första linjens chefsroll skett och hur profileras denna yrkesroll i så fall? I vilken riktning har den nya rollen utvecklats?

Första linjens chefer har i denna organisationsform formellt blivit av med "hälften" av sina tidigare arbetsuppgifter. Det är därför intressant att ställa frågan vad de gör istället. Jag syftar här på att tjänsten som första linjens chef delades upp i två befattningar, den ena med ansvar för biståndshandläggning, den andra med ansvar för arbetsledning. Flera arbetsledare beskriver hur de före organisationsförändringen tvingades prioritera mellan biståndshandläggning och arbetsledning. Prioriteringen av "det ena eller det andra" bottnar i att enskilda personer hade olika fokus i sin tidigare yrkesroll, något som tydliggjordes då de nya befattningarna skulle tillsättas och de fick välja mellan att söka en befattning som handläggare eller en befattning som chef. Hur stor del respektive arbetsuppgift motsvarade i den tidigare organisationen kan relateras dels till kommunstorlek och antal befattningar, dels till verksamhet. Frekvensen av nya ärenden tycks generellt sett vara högre i hemtjänst och centralort än inom särskilda boendeformer och landsbygd. I fallstudiekommunerna har uppdelningen i nya tjänster resulterat i en tredjedel biståndshandläggare och två tredjedelar arbetsledare. Arbetsledarna i denna organisationsform beskriver ett antal specifika arbetsuppgifter som skapar etiska dilemman i den nya ledningsfunktionen. Det är av intresse att studera vilka strategier arbetsledar-

na upplever att de använder för att hantera dessa nya dilemman som uppstått till följd av den förändrade ledningsfunktionen.

Nya roller - samma arbetsmiljöansvar

Genom införandet av biståndshandläggarmodellen har nya problem uppstått. Till de specifika arbetsuppgifter som arbetsledarna i fallstudiekommunen Gävle beskriver som problemområden hör ”den informella biståndsbedömningen”. Detta problem är relaterat till arbetsmiljöansvaret för vård- och omsorgspersonalen. När någon ansöker om biståndsinsatser enligt SoL eller LSS görs hembesök för biståndsutredning numera av en speciell biståndshandläggare. Om en insats beviljas övertar arbetsledaren ansvaret för verkställigheten. Här har jag funnit att det uppstår ett dilemma till följd av de uppdelade yrkesrollerna. Arbetsledare/verksamhetschefer har ett arbetsmiljöansvar för vård- och omsorgspersonalen som utför de insatser som biståndshandläggare beviljat. Ansvaret gäller oavsett om insatserna sker i vård-/omsorgsmottagarens bostad eller i särskild boendeform som tillhandahålls av kommunen. De intervjuade arbetsledarna menar därför att de kan behöva göra egna hembesök för att diskutera arbetsmiljösituationen tillsammans med brukare och vård- och omsorgspersonal, vilket innebär att den enskilde brukaren får ytterligare ett besök av en ny person. För att hantera detta är arbetsledare och biståndshandläggare tvungna att ha en nära kontakt både med varandra och med vård- och omsorgspersonalen. Det visade sig efter organisationsförändringens genomförande enligt arbetsledarna vara svårt att hitta de nya rollerna och dra gränser mellan handläggare och arbetsledare, speciellt för dem som tidigare haft en befattning som innefattade det dubbla ansvaret. I förändringen 2001/2002 överfördes ansvaret för kundkontakter till en kundsamordnare som skulle ansvara för kontakten med biståndshandläggaren. Arbetsmiljöansvaret fanns kvar hos verksamhetschefen. I praktiken innebar det att det blev ytterligare en person att relatera till för den enskilde brukaren och för vård- och omsorgspersonalen.

Parallellt kompletterar eller ersätter anhöriga och frivilligorganisationer runt äldre och personer med funktionshinder i högre grad än tidigare de kommunala insatserna (Szebehely, 1996, 1998a, 1998b, 1998c). Kommunens åtagande riktas därför mot personer med ett omfattande vård- och omsorgsbehov (Daatland 1997; Sundström 1997; Blomberg, Edebalk & Petersson 1999). De höga vård- och omsorgsinsatserna medför att föränd-

ringar i en enskild brukares behov, och därmed även i behovet av insatser, kan förändras snabbt. I praktiken innebär det, enligt de intervjuade arbetsledarna, att vård- och omsorgspersonalen ibland "tvingas" till egna "behovsutredningar" och ge "akuta" insatser med stöd av arbetsledaren (alt. kundsamordnaren). Detta innebär att den faktiska biståndsbedömningen till stor del görs av vård- och omsorgspersonal i samråd med arbetsledaren. Det formella biståndsbeslutet tas istället av handläggaren i efterhand. Här uppstår ytterligare ett dilemma eftersom "pusslandet", dvs. matchningen av vård- och omsorgspersonal för att tillgodose beviljade insatser hos olika brukare, till stor del numera görs av vård- och omsorgspersonalen själva med stöd av arbetsledaren. Strategiskt löser arbetsledarna detta genom att ge vård- och omsorgspersonal möjlighet att själva anställa korttidsvikarier, oftast efter en fastställd lista. En slutsats jag dragit är att den nya organisationsformen med kundsamordnare och personalsamordnare lett till att såväl vård- och omsorgspersonal som brukare uppfattar roll- och ansvarsfördelningen som mindre tydlig.

Att arbeta i en politikerstyrd organisation

Den intervjuade politikern talar om politikerns speciella roll, dvs. att befinna sig "utanför" organisationen. Flera av nämndpolitikerna kombinerade, enligt min informant, sitt politiska uppdrag med annan yrkesverksamhet. De flesta upplevde detta positivt, men det fick till följd att mycket av det politiska arbetet utfördes på kvällar och helger, enligt den intervjuade politikern. Flera av de intervjuade arbetsledarna menar att det är skillnad mellan att arbeta som chef i en politikerstyrd organisation och att ha ett ledningsansvar i det privata näringslivet. På en direkt fråga om det speciella med att arbeta i en politikerstyrd organisation nämner både politikern och flera arbetsledare svårigheter i gränsdragningar mellan politiker- och tjänstemannarollen.

Vår nämndsordförande sitter här i huset, sitter mitt i verksamheten. Det tror jag att de (politikerna) har önskat själva att få göra och det är ju på ont och gott för då blir de ju involverade i stort och smått de också för de fikar ju de också i cafeterian. Ibland undrar jag hur lätt detta är att hålla isär, att vara politiker kontra tjänstemän. Man (politikerna) har en ambition att svara ja på allmänhetens önskemål och sen ska man då som tjänsteman försöka reda ut det där då som faktiskt inte går jämt /---/ jag kan tycka att det är hopplöst ibland (Gt3♀).

Citatet symboliserar en av de tydliga skillnader som brukar lyftas fram mellan privat och offentligt ledarskap och som har beskrivits tidigare i kapitel ett under avhandlingens olika teman (Hagström, 1990, 1998; Tollgerdt-Andersson, 1995). Vidare ger intervjupersonen exempel på ytterligare ett särskiljande kännetecken, nämligen att offentlig verksamhet är mer öppen för insyn och press från massmedia än privata företag.

Dels är det lite grann allmänhetens och vår egen syn på offentlig förvaltning, dels är det någonting som alla får tycka någonting om. Anställda får säga att man inte tycker om sin arbetsplats eller arbetsgivare och det vet jag inte om den toleransen finns i näringslivet. Det här är någonting, det är ju en medborgerlig rättighet vi har att tala om hur det förhåller sig och total insyn från media är det i vår verksamhet och jag vet inte om det är där vi har våra problem också, att det är ett allmängods på något sätt. Det vi gör är fel och det vi inte gör är fel. Det skrivs aldrig om det som är bra. Bjuder man in journalister till nåt trevligt eller man vill berätta om nåt positivt så säger de att, det är inte därför de är till. De vill belysa sensationerna, de kommer inte ens (Gt3♀).

Den intervjuade arbetsledaren menar att det inom offentlig verksamhet tycks finnas en tolerans för att organisationens anställda riktar offentlig kritik mot arbetsplatsen och arbetsgivare. Denna tolerans finns inte inom näringslivet. Att lojalitetskraven i offentlig sektor och privat sektor skiljer sig åt bekräftas av Andersson, Edström och Zanderin (2002). Anställda i privat sektor avkrävs en mycket strikt lojalitet (Andersson, Edström och Zanderin 2002:341-342). Inom den offentliga sektorn, däremot innebär medias totala insyn enligt flera arbetsledare, att eventuella brister ofta uppmärksammas på bekostnad av det som kan anses positivt. Intresset från medias sida upplevs ha ökat, och att möta och bemöta massmedia tycks vara en ny situation för arbetsledarna. Kombinationen av öppenhet och internt ifrågasättande (mindre strikta lojalitetskrav) tycks öka utsattheten för första linjens chefer. Betonas bör att den offentliganställda dock förväntas dela organisationens grundläggande värderingar.

Avsaknad av eller bristen på politisk styrning

En annan arbetsuppgiftsrelaterad problematik, som arbetsledarna i fallstudiekommunen Gävle beskriver, gäller stöd till anhörigvårdare. Den organisation som behövs i anslutning till anhöriginnsatser – eventuell avlastning i form av ersättare eller korttidsplatser – har blivit ett organisations-, verksamhets- och ledningsproblem för första linjens chefer. Problemet består

enligt intervjupersonerna i att det finns ett behov av anhörigstöd i olika former, samtidigt som resurser för att utveckla verksamheten saknas, eftersom kommunen ännu inte har lagstadgad skyldighet att åta sig uppgiften. Det finns enligt arbetsledarna, ett starkt politiskt intresse i kommunen för att utveckla anhörigstödet. Dilemmat som arbetsledarna upplever orsakas alltså främst av begränsade resurser och bristen på politisk styrning.

Det är intressant att relatera kravet på en tydligare styrning till resultatet från enkätstudien. En majoritet av både politiker och tjänstemän i Gävle kommun anser (till skillnad från Sunne kommun, men i likhet med Lunds kommun) att det är politiker som anger tonen för de initiativ och idéer som leder till beslut. Jämfört med de övriga två fallstudiekommunerna är Gävle den kommun där tjänstemännen upplever minst frihet att bestämma hur arbetet ska utföras och vad som ska utföras i arbetet. Dessa tjänstemän anser också att de saknar tidsmässiga resurser att ge alla medarbetare och brukare/kunder den hjälp och uppmärksamhet de har rätt till, vilket är en paradox då arbetsuppgifterna formellt har begränsats. Uppdelningen av yrkesrollen borde istället kunna innebära en ökad specialisering också för arbetsledarna. Tänkbara förklaringar kan vara det pressade budgetläget, det geografiska avståndet och att tjänstemännen ännu inte hittat sina nya arbetsroller i den nya organisationsformen. En annan förklaring är att antalet medarbetare per chef har ökat drastiskt. Enkätstudien visade dock vidare på att de flesta var nöjda när det gäller möjligheten att påverka äldre- och handikappomsorgens inriktning och organisering. Arbetsledarna ansåg inte att politikerna ska vara mer involverade i detaljstyrningen av verksamheten. Däremot efterfrågade de tydligare övergripande mål och riktlinjer från politiker och överordnade chefer för att få ledning i hur de ska prioritera i olika frågor.

Det avskurna ledarskapet

Verksamhetscheferna, här första linjens chefer, har det övergripande ansvaret för verksamheten och i Gävle kommun ägnar de (vid studiens genomförande) en stor del av sin arbetstid åt att handleda personalen och att lösa problem som rör schema och personalrekrytering.¹ Arbetsledarna har sedan biståndshandläggarmodellen infördes fått ansvar för ett större antal

¹ Tanken i fallstudiekommunen är att biträdande chef och kundsamordnare ska överta dessa arbetsuppgifter.

medarbetare i flera personalgrupper som geografiskt finns på olika håll, och detta medför att ledarskapet i ännu högre grad än tidigare sker "på distans". Om arbetsledaren finns på distans, hur får vård- och omsorgspersonalen då det stöd de eventuellt behöver i det dagliga vård- och omsorgsarbetet? En uppgift för arbetsledaren är att finnas till hands för att svara på frågor om hur medarbetare ska handla i akuta situationer och att veta var eller hos vem ytterligare kompetens finns att tillgå vid behov (Rinnan & Sylwan, 1994). Det finns skäl att anta att bristande arbetsledning skapar en osäkerhet hos vård- och omsorgspersonal i bemötandet av brukare eller kunder. Tidigare studier visar att arbetsledaren är viktig för personalen som en person att vända sig till för hjälp, råd och stöd i svåra situationer (Drugge, 2003; Ingvad, 2003). Avstånd kontra närhet i ledarskapet kan vara en av flera förklaringar till att det finns stora regionala och lokala skillnader i anmälningfrekvens av allvarliga missförhållanden inom omsorgen om äldre och personer med funktionshinder?² Mitt material visar på att arbetsledarna, oavsett organisationsform, upplever att medarbetarna behöver råd och stöd i svåra situationer. De vill därför också ägna en stor del av sin arbetstid åt handledning.

Organisationsformen i Gävle kommun, som består i specialiserad biståndshandläggning, särskilda kund- respektive personalsamordnare och ett stort antal medarbetare per första linjens chef, innebär specifika problem och tycks leda till ett speciellt arbetsledarskap. Flera av de särdrag som Rickard (1997:171-172) beskriver som "det avskurna ledarskapet" återfinns och har t.o.m. förstärkts i den "nya" arbetsledarrollen efter biståndshandläggarmodellens införande. Kännetecknande för Gävle kommun är att arbetsledningen alltmer sker på distans och dessutom ofta genom andra, en organisationsform som kräver en annan form av ledarskap än det som präglade den tidigare hemtjänstassistentrollen. Ledarskapet i Gävle kommun tycks därmed vara ännu mer avskuret från verksamheten än den hemtjänstassistentroll Rickard (1997) tidigare karakteriserat som "det avskurna ledarskapet". Även hemtjänstassistentrollen försatte cheferna i en besvärlig situation, visar Rickards studie.

Efter den senaste omorganisationen i kommunen har enligt intervjupersonerna antalet grupper per arbetsledare utökats. Samordning antas bli en

² I drygt hälften av landets samtliga kommuner, kommundelar och stadsdelar och i 16 enskilda verksamheter fanns sammanlagt 626 anmälningar varav 30 gällde enskilda verksamheter och 35 gällde verksamheter med entreprenadavtal eller liknande. Jämfört med 2001 innebär detta totalt en minskning med 250 anmälningar (Socialstyrelsen, 2003c).

allt viktigare uppgift för de nya cheferna. Detta ansvar kommer att flyttas över på en biträdande chef som ska arbeta närmare grupperna. Genom modifieringen av arbetsledarrollen kommer arbetsledaren att kunna ägna mer tid åt övergripande personalfrågor och ekonomiskt ansvar.

Från januari, jag vet inte vilket datum, så har man gjort om organisationen här. Då kommer jag att bli chef för hemtjänsten här /.../ då blir det sju grupper. Jag får betydligt fler, jag kommer att få över hundra medarbetare /.../ som det har varit förut så har vi varit tre chefer och vi är fortfarande tre men vi delar upp arbetet på ett annat sätt, så att mina kollegor blir kundsamordnare och biträdande chef och de ska helt rikta in sig mot att arbeta med att ta emot kundbeställningar och vara närmare grupperna än vad vi har varit. Vi har ju haft allting och det har blivit varken hackat eller malet kan man säga och då ska jag koncentrera mig på personal och den här övergripande biten och ekonomi och allt det här (Gt8♀).

En av de övergripande framtida uppgifterna i den nya chefsrollen är rekrytering av yngre, välutbildad vård- och omsorgspersonal. En av områdescheferna (Gt3♀) påpekar att den kommunala äldre- och handikappomsorgen har varit dålig på att utveckla personalens kompetens så att denna motsvarar verksamhetens utveckling. En del utbildningsresurser har satsats på personer som egentligen inte längre "platsar" i verksamheten av olika skäl, vilket i längden, enligt intervjupersonen, får negativa effekter för verksamhetens utveckling. Medarbetarnas kompetens behöver höjas eftersom kraven på medarbetarna ökat, dels genom att mer kvalificerade vård- och omsorgsinsatser erbjuds inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen, dels genom de ökade kraven på kostnadseffektivitet och bemanningstäthet. I denna process finns risk för att acceptansen minskar för den som inte innehar den efterfrågade kompetensen. Nya krav ställs även på medarbetare som innehar tjänster med mer administrativ inriktning. Ett exempel på detta är ett pågående förändrings- och utvecklingsarbete som bl.a. inneburit införande av ett nytt lönesystem, något som i kommunen "har medfört att många inte har orkat. Vi har dubbelbemannat nästan överallt och det är ett system som vi egentligen ska spara årsarbetare på" (Gt3♀). Hur hanterar arbetsledarna de nya krav som den förändrade organisationen medför? Så här uttrycker en områdeschef sin ledningsfilosofi:

Jag vill att man ska känna att man har möjlighet att agera inom de här ramarna vi pratade om tidigare. Att man ska känna att jag inte lägger locket på fall de vill prova någonting nytt eller nåt som inte andra gör, utan att man får prova. Så vill jag själv bli behandlad och så tror jag att jag upplevs också. Jag

tror inte att jag lägger locket på. Ja, det är så det är. Ja, sen det jag kan bli bättre på, det är, jag är för snäll (Skratt) (Gt3♀).

Att vara ”för snäll” konkretiseras här med att intervjupersonen anser sig ha haft överseende med sådant som hon borde ha satt stopp för eller med att hon lyssnar ”för mycket” på medarbetarna. Den rådande värderingen tycks vara att vård- och omsorgspersonal har en hög arbetsbelastning. Omtanke om personalen tycks här ha medfört att intervjupersonen inte har ställt de krav eller satt de gränser hon anser rättmätiga. Den rådande ledningsfilosofin innebär samtidigt att ”göra medarbetarna mer delaktiga” i beslut som rör verksamheten, dvs. att ge information, att vara lyhörd för den kunskapsbank som finns bland medarbetarna och att se eventuella konsekvenser av ett beslut i ett övergripande perspektiv. En betydelsefull uppgift för arbetsledaren tycks ligga i att kunna motivera medarbetarna trots att deras idéer och önskemål sällan får gehör på en ”högre” beslutsnivå. Politiker och högre tjänstemän tycks snarare inrikta sig på att skapa upplevelse av delaktighet än att skapa faktisk delaktighet bland vård- och omsorgspersonal. Rickard Scott (1995) anser att delaktighetsfrågan kan lösas genom skapandet av en *kognitiv struktur* som förser medarbetarnas handlingar med stabilitet och mening (jfr Blomberg, 2004).

Kompetenskrav på chefer och ledare i biståndshandläggarmodellen

Arbetsledning framhålls i intervjuer med både politiker och tjänstemän som den viktigaste och mest specifika arbetsuppgiften i den nya chefsrollen. Detta styrks av enkätstudien där Gävle kommun utmärkte sig som den kommun som tydligast betonar kunskap om, och förtrogenhet med, arbetsledning som den viktigaste kunskapen hos en bra chef. Det är intressant att det, trots att satsningar på en generell arbetsledarutbildning har gjorts, alltså efterfrågas ett tydligare ledarskap på olika nivåer. Vad beror detta på? En förklaring kan vara att politiker och högre tjänstemän tycks ha en förkärlek för att behandla och betrakta verksamhetsproblem som en ledningsproblematik. Två andra förklaringar kan relateras till verksamhetsanknutna frågor. En möjlig verksamhetsrelaterad förklaring är att organisationens medlemmar inte hunnit med eller inte varit delaktiga i de snabba förändringarna i ledningsfunktionen. En annan verksamhetsrelaterad förklaring är att ansvaret upplevs vara alltför stort på flera områden, vilket

styrks av enkätstudien, där en större andel tjänstemän i Gävle kommun än i övriga fallstudiekommuner anser att för mycket är delegerat och att svaret för personal- och medicinska frågor därmed blivit för omfattande.³ Intressant att notera är också att Gävle kommun skiljer sig från de övriga fallstudiekommunerna på så sätt att fler personer menar att den personliga kompetensen är viktig. Detta kan ses som en förklaring till att annan utbildningsbakgrund än social omsorg eller socialt arbete accepteras för befattning som första linjens chef, trots att vikten av kunskap om verksamhetsfältet poängteras. Den ”kompetenslista” som intervjupersonerna i Gävle kommun formulerar angående vad chefer i äldre- och handikappomsorgen bör kunna kan sammanfattas i följande punkter utan inbördes rangordning. En första linjens chef bör:

1. ha styrka att klara uppdraget och kunna hantera vardagen
2. visa tydlighet
3. kunna delegera
4. kunna ”svänga lite snävt i kurvorna, gina lite”
5. vara lojal mot och genomföra fattade beslut
6. driva egna projekt
7. hantera omvärldsbevakning
8. ha ledaregenskaper
9. ”våga vara, våga sticka ut lite grann”
10. ”våga tala om att det här tycker jag att jag gör bra”
11. ha ledarutbildning
12. ha social utbildning

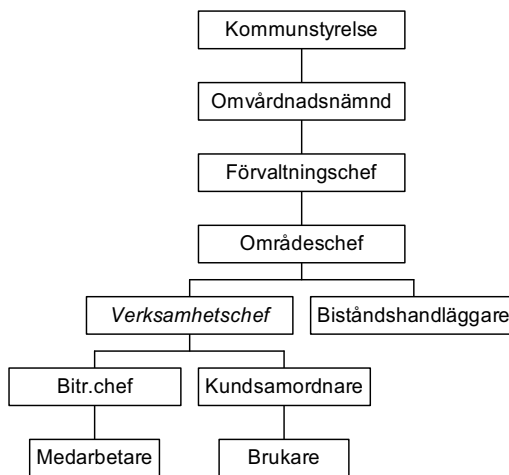
Ledarskap genom andra

Ledarskapet i biståndshandläggarmodellen kännetecknas här av ett *ledarskap genom andra*. Ledarskapet kan rimligen antas ge olika utfall och variera beroende på vem ”den andra” är. Organisationsformen i Gävle kommun förutsätter att ledarskapet genom andra sköts på ett formellt sätt, dvs. att den som fungerar som länken i ledarskapet har utsetts till gruppledare eller kontaktperson. Det kan antingen vara en person med samma kompetens som övriga medarbetare som får detta uppdrag eller en för medarbe-

³ Av enkätstudien framkommer inte om delegationen rent faktiskt är högre i Gävle än i övriga fallstudiekommuner. Inte heller framkommer eventuella skillnader i utbildningsnivå hos medarbetarna som kan motivera detta.

tarna "överordnad" person, t.ex. biträdande chef/personalsamordare eller kundsamordnare som i fallstudiekommunen. "Den andra" fungerar som operativ ledare och finns "till hand" för daglig handledning av medarbetarna. Personen blir därmed betydelsefull för hur värdegrundsfrågor diskuteras och påverkar villkoren för det vardagliga arbetet. Även här är delegationsordningen av stor betydelse. "Den andra", dvs. en person som fungerar som ledningens förlängda arm, kan lätt komma att bli betraktad som chef av medarbetare, brukare och anhöriga. Men om uppdraget inte innefattar befogenheter att ta beslut i de aktuella frågorna kan organisationsformen lätt upplevas som oklar och otydlig av såväl medarbetare som brukare och anhöriga. Nedanstående bild visar hur organisationen är strukturerad i Gävle kommun.

Figur 6.1: Ledarskap genom andra. Exempel Gävle kommun.



I intervjuerna konstaterar politiker och arbetsledare i kommunen att nya nivåer förts in i organisationen genom organisationsförändringen. Det tycks som om en ny hierarkisk organisation byggts upp, även om intervjupersonerna betonar att de inte eftersträvar detta. En hierarkisk organisation kan leda till ökad byråkrati (Weber, 1987; Månson, 1999). Mitt material visar dessutom att de nya rollerna skapat en otydlighet i gränsdragningar mellan olika befattningar inom organisationen. En annan konsekvens som jag ser är att avståndet ökar mellan dem som utför det direkta vård- och omsorgsarbetet å ena sidan och ledning och politiker å den

andra. Vård- och omsorgspersonal, liksom brukare/kunder och deras anhöriga, får fler personer att förhålla sig till, vilket kan skapa en otydlighet även för dem om vart de ska vända sig i olika frågor. Den ledare som politiker och arbetsledare tycks efterfråga i denna organisationsform är en person vars främsta kompetens är att kunna leda verksamheten mot uppsatta mål och samordna olika personalgrupper. Det anses önskvärt att chefen fungerar som coach och har förmåga att motivera och stödja medarbetarna.

”Lindansaren”

I denna organisationsform finns en viktig spänning mellan det strategiska ledarskap som sker på förvaltningsnivå och det operativa ledarskap som sker på verksamhetschefsnivå, dvs. i första linjens chefskap. Relationen mellan förvaltningschefen och första linjens chef påverkas dock av ytterligare en chefsnivå. Det finns ett uttalat krav på att informationsvägen ska vara hierarkisk. Detta krav föranleds dels av kommunens storlek, dels av att man eftersträvar en enhetlighet inom förvaltningens olika verksamhetsområden. Relationen mellan de olika chefsnivåerna är problematisk på så sätt att förvaltningschefen och första linjens chefer verkar i olika domäner (Kouzes & Mico, 1979; Olsson, 1888; Olsson & Ingvad, 2003; Ragneklint, 2002), vilket beskrivits tidigare i kapitel två. Första linjens chefer ska vara *”uttolkare av organisationens strategiska mål, samtidigt som de ska fungera som ledare för personalen”* (Hagström, 2003:311). I den ovan beskrivna organisationsformen ska de strategiska målen, som utgår från kommunledningen, tolkas av första linjens chefer med förvaltningschef och områdeschef som mellanled. Den tolkning som görs förs sedan vidare till vård- och omsorgspersonal samt brukare/kunder via biträdande chefer respektive kundsamordnare. Samtidigt ska första linjens chefer fungera som ledare för flera olika personalgrupper och yrkeskategorier, vilket innebär att de dels måste vara lyhörda för olika grupper och individers värderingar, dels ska kunna balansera dessa värderingar mot de strategiska målen. Denna position framstår som ohållbar, något som även Hagström (2003) påpekar.

Organisationsformen med specialiserade och i hög grad självstyrande medarbetare har av bl.a. Magnus Söderström (2003) beskrivits som en cirkus. Om vi applicerar cirkusmetaforen på äldre- och handikappomsorgen ser vi förvaltningschefen i rollen som ”cirkusdirektören” som har till

uppgift att samordna skilda "cirkusprimadonnor", dvs. olika specialister med skilda kompetenser som finns i verksamheten. Ett relevant begrepp i detta sammanhang är "primadonna management", ett begrepp som används inom IT- och underhållningsbranschen (Ehn, 2001) och inom akademien (Haikola, 2000) för att beskriva ledningen av duktiga solister. Inom denna organisationsform har första linjens chefer det övergripande ansvaret, dvs. en "blick uppifrån". De ska kunna "balansera på slak lina" mellan olika domäner. Med utgångspunkt från cirkusmetaforen har jag valt att kalla den ledarposition som första linjens chefer/cirkusprimadonnorna har i den ovan beskrivna organisationsformen för "lindansaren", dvs. en "balerina" och balanskonstnär på "hög" nivå. Spänningen mellan de olika nivåerna i de övriga organisationsformerna diskuteras i följande avsnitt i detta kapitel. Denna diskussion fortsätter och fördjupas i kapitel sju.

Ledningsfunktion i självplanerande och medstyrande grupper

Inom organisationsteorin är ledarskap alltid knutet till en organisation eller grupp. Gemensamt för ledningsfunktionen i den självplanerande och medstyrande gruppen, oavsett om det formella ledarskapet finns i gruppen eller *utanför*, kan anses vara att det formuleras i termer av ansvar, målluppfyllelse, grupp, struktur och mellanmänniska relationer, dvs. att producera resultat tillsammans med och genom andra människor. *"Ingen ledare kan nå sin organisations mål, dvs. vara effektiv, bara genom sin egen arbetsinsats. Om det vore möjligt, skulle det inte finnas behov av någon organisation, inte heller av någon ledare"* (Abrahamsson & Andersen, 2000:81). Frågan är om det omvända förhållandet gäller, dvs. om en arbetsgrupp kan nå organisationens mål utan ledare? Hur självplanerande och självstyrande kan (eller tillåts) vård- och omsorgspersonalen vara?

Förändringar i arbetsledarrollen

Parallellt med att fallstudiekommunen Sunne införde självplanerande och medstyrande grupper renodlades den tidigare yrkesrollen som hemtjänstassistent i en biståndshandläggare- (biståndshandläggare) och en arbetsledarfunktion (enhetschefer). Arbetsledarnas kontakt med brukare/kunder minskade därigenom samtidigt som deras personalansvar ökade. Entusiasmen över det förväntade resultatet av denna förändring tycks ha varit begränsad hos en del av intervjupersonerna.

Vi tyckte nog att i mångt och mycket fungerade det bättre tidigare än vad det gör idag, för att dels hade vi ett mindre område, vi hade färre personal. Jag pejlade av personalen på ett annat sätt än vad jag kan göra idag när jag har mycket personal /.../ Sen kände jag till dem som hade bistånd ute i områdena för då var man ute och gjorde bedömningarna så man visste precis var de bodde, vad de hade för bistånd, hur vägarna såg ut där. Det var mycket lättare att lägga schema för hur jobbet skulle flyta på dan /.../ Så är det inte idag. Nu sitter man dels nästan bara med personalansvar, plus att jag har ett stort servicehus, eller seniorboendet här. Personalen upptar 90 procent av tiden. Eftersom jag är intresserad av det, så vet jag vilka som har hjälp på mitt område. Jag vet ungefär vilken nivå de har, jag vet ungefär vart de bor, men jag vet inte som jag visste förut (St8♀).

Intervjupersonen, som har lång yrkeserfarenhet inom området, beskriver här sina svårigheter att hitta en ny ledningsroll i den nya organisationen. Det tycks vara svårare för de arbetsledare som har lång erfarenhet och stark yrkesidentitet att lämna den tidigare rollen och vård- och omsorgsansvaret för brukarna än för dem med kortare erfarenhet som arbetsledare. Intresset för brukarna/kunderna kvarstår, vilket för intervjupersonen innebär att hon fortfarande vet "vilka som har hjälp inom området". Arbetsledarrollens fokus har uppenbarligen förskjutits från brukarna till medarbetarna i den nya organisationen. I Sunne kommun tycks det som om delar av de ledningsfunktioner Fayol beskrivit som planläggning, organisering och koordination (Abrahamsson & Andersen, 2000) flyttats från arbetsledaren till arbetsgruppen. Det övergripande ansvaret kvarstår dock hos arbetsledaren. Ur ett diskursperspektiv är det intressant att notera en tydlig tendens i intervjuerna: Begrepp som ordregivning används sällan idag. Arbetsledare i Sunne kommun talar istället om vägledning och handledning i allt högre grad.

Organisering av självplanerande och medstyrande arbetsgrupper

De intervjuade arbetsledarna upplever att avståndet mellan dem och medarbetarna blivit lägre i organisationsformen med självplanerande och medstyrande grupper än det var i den tidigare organisationsformen. Det ökade avståndet har medfört att handlingsutrymmet för den enskilde medarbetaren har vidgats och gruppens medlemmar har därigenom fått nya roller. Enligt arbetsledarna ökar medvetenheten hos vård- och omsorgspersonalen om verksamhetens mål och inriktning, men enskilda individer styrs också av egna värderingar, vilket påverkar verksamhetens inriktning. Johansson (1997) beskriver detta fenomen som det organisatoriska handlandets dubbla karaktär, dvs. *”organisationsmedlemmen agerar inte bara som organisationsrepresentant utan också som enskild individ; denna handlar inte som en alltigenom styrd robot, men inte heller helt på eget bevåg”* (Johansson, 1997:7).

Organisationsformen med självplanerande och medstyrande grupper i fallstudiekommunen genomfördes genom att befintliga personalgrupper som redan fanns inom respektive verksamhetsområde organiserades om. Vi vet sedan tidigare att gruppens sammansättning (dess personliga och professionella kompetens) är avgörande för hur gruppen fortsättningsvis klarar av sitt nya ansvar. Gruppsammanhållningen och grupptänkandet anses påverka motivationen i gruppen. Gruppmedlemmarna inspirerar varandra, samtidigt som det finns en risk för att den sociala samvaron blir så dominerande att den istället utgör ett hinder (Bakka, Fivelsdal & Lindqvist, 1999:102).

Arbetsledarna i Sunne kommun anser att införandet av självplanerande och medstyrande grupper har påverkat grupprocessen på olika sätt. En förändrad grupprocess har i sig också utgjort ett av målen. Vid studiens genomförande arbetade kommunen mer aktivt med att förändra attityder än med strukturella förändringar vilket annars kan anses kännetecknande för införandet av självstyrande grupper (Kronvall, Olsson & Sköldborg, 1991:14). Förändringarna skapade enligt intervjupersonerna en oro i organisationen. Denna oro gällde även arbetsledarna,⁴ eftersom även de ”tvingades” vara beredda att förändra sin roll. Övergången till självstyrande grupper innebär att chefen går från att vara ledare *i* verksamheten till

⁴ Något som bl.a. visade sig i flera långtidssjukskrivningar i Sunne kommun.

att vara ledare *för* verksamheten (Kronvall, Olsson & Sköldborg, 1991:40). Det är ett känt faktum att förändringar av detta slag kan skapa oro och nya konflikter inom arbetsgruppen som helhet eller påverka enskilda individer negativt (Olsson, 1998). Då omorganiseringar av detta slag kan medföra att medarbetare får nya arbetsuppgifter eller förlorar jobbet kan oro, rädsla och ilska ses som naturliga reaktioner på förändringar. I sammanhanget bör noteras att rollförändring gäller även politiker. Införandet av självplanerande och medstyrande grupper beskrivs av arbetsledarna som en fortlöpande process där gruppernas ansvar, som växt successivt, påverkas av flera olika faktorer. Detta innebär att grupperna kommit olika långt i processen. Grupperna tycks ha större inflytande över arbetsuppgifter och vem som ska utföra dem än över t.ex. gruppens ledning och eventuell anställning/upsägning av medlemmar.

Olika modeller för att lösa ledningsproblemen

Flera organisationsmodeller har hämtats från industrin, så även organisering av självstyrande grupper, något som jag berört i kapitel fem. Det kan tyckas rimligt, mot bakgrund av vissa beskrivna skillnader mellan näringsliv och offentlig sektor (se kapitel två), att anta att det inte är en självklarhet att dessa modeller kan överföras rakt av till äldre- och handikappomsorgens område, och att arbetsledarna därför behöver hitta "egna" lösningar. Hur har man valt att hantera ovan beskrivna ledningsproblem i Sunne kommun? Trots att de politiska direktiv som kommer "uppifrån" föreskriver att mer eller mindre beprövade organisationsteorier ska tillämpas verkar det, utifrån mina intervjuer, som om arbetsledarna håller fast vid devisen "brukaren i centrum". Arbetsledaren sätter alltså brukarens bästa i fokus, även om detta innebär att de går emot generella riktlinjer. För vård- och omsorgspersonal kan det innebära att de t.ex. lagar mat, trots att insatsen inte beviljats. Vissa av första linjens chefer väljer att lösa akuta organisationsproblem genom att själva "rycka in" och ge direkta vård- och omsorgsinsatser vid enstaka tillfällen. Denna strategi kan tolkas på olika sätt. Å ena sidan kan den uppfattas som att arbetsledarna anser att relationen till brukare och medarbetare är det som är viktigast och att de därför måste kunna vara flexibla när det uppstår problem som kräver snabba lösningar. Å andra sidan kan ett sådant förfarande uppfattas som att arbetsledaren brister i den strategiska planering som hade kunnat förebygga dessa "akuttryckningar".

Arbetsledarna lyfter även fram en annan strategi för att hantera ledningsuppgifterna i den självstyrande gruppen. Det är att själva eller tillsammans med medarbetarna utse en fast gruppleddare vars uppgift är att samordna arbetsuppgifterna. En fördel som nämns med detta system är att det skapar en tydlig kontakt- och kommunikationsväg mellan ledning och medarbetare. En nackdel som noteras av arbetsledarna är att ännu en ledningsnivå kan uppstå då medarbetarna lägger över ansvaret på gruppleddaren. En alternativ lösning skulle, enligt min mening, kunna vara att samordningsfunktionen frivilligt eller genom reglering alternerar mellan de olika medarbetarna. Fördelen med detta system skulle, som jag ser det, vara att hela gruppen ökar sin kompetens genom att dela ansvaret. Nackdelarna med ett växlande samordningsansvar kan vara att informationsvägarna blir otydliga, att svåra uppgifter lämpas över på någon annan eller att alla medarbetare helt enkelt inte är kvalificerade för att inneha ett samordningsansvar. I Sunne kommun fattade ledningsgruppen det övergripande beslutet att inte utse några formella gruppleddare eller någon alternerande samordningsfunktion.

Vård- och omsorgspersonal som arbetar i självplanerande och medstyrande grupper i kommunen och saknar regelbunden (daglig) kontakt med sin arbetsledare arbetar, enligt min mening, i en frizon, utan möjlighet till nära råd, stöd och handledning. Vid behov måste medarbetarna i det dagliga arbetet kunna frånga vård- och omsorgsplaner och givna riktlinjer och för detta krävs en ömsesidig tillit mellan ledning och vårdbiträde. Ett sätt att lösa ledningsproblematiken här är, som jag ser det, att använda sig av så kallad "coaching". Enligt arbetsledarna saknar vård- och omsorgspersonalen "tillräckliga" kunskaper om socialtjänstlagen och förvaltningens övergripande målsättning för att kunna göra bedömningar av vilka insatser som bör ges. De har inte heller möjlighet att påverka institutionella betingelser, såsom resurser i form av budget eller arbetskamrater i gruppen. En ledningsuppgift blir då att "coacha", handleda och i viss mån utbilda vård- och omsorgspersonalen. Mitt material visar att det här uppstår ett nytt och ökat behov av ledarskap.

Gränsdragningar mellan politiker och tjänstemän

Ett problem som både politiker och tjänstemän i Sunne kommun tar upp, och som har berörts även i diskussionen kring fallstudiekommunen Gävle i detta kapitel, gäller gränsdragningen mellan politikerrollen och tjänstemannarollen.

För egen del tycker jag inte att det är så svårt, utan det jag har mer svårighet med så är det att få andra politiker att inse att det här inte ska vi som politiker blanda oss i (Sp1♂).

Arbetsledarna i intervjustudien säger sig uppleva ett dilemma i att både vilja, eller inte vilja ha ökad politisk styrning. De bekräftar enkätstudiens resultat så tillvida att de anser sig ha inflytande över verksamheten i den omfattning de önskar. Samtidigt upplever flera arbetsledare en avsaknad av politiska mål för verksamheten, och de efterlyser därför en tydligare ledning från politikerna.

Vi har försökt lägga örat mot marken och försökt lyssna av vad är det egentligen ni (politikerna) säger och sen har vi fått skriva ner och sen har de fått bekräfta det /.../ Jag tror det är på det sättet man får jobba men ibland känner jag att jag skulle vilja ha en rakare linje utstakad (St4♂).

Eftersom den kommunala äldre- och handikappomsorgen är politiskt styrd är det av intresse att studera hur återföringsmekanismerna ser ut mellan politiker, första linjens chefer och den självplanerande och medstyrande gruppen. Nedanstående citat ger en politikers bild av Sunne kommun. Citatet synliggör också de nya krav på arbetsledarna som förändringen gett upphov till.

Varje kvartal har vi redovisning där enhetscheferna kommer in för nämnden tillsammans med två medarbetare. Socialchefen har en bra kontakt. Att socialchefen har en bra kontakt med mellancheferna och att det går i rätt led ut från politiker, det krävs kompetens för det. Det krävs professionalism och att våga, för det är ju inte alltid positiva saker. Särkilt nu i budgettider, då gäller det att man (enhetscheferna) kan gå ut och säga, att nu ska vi strama in, på ett professionellt sätt och inte gå ut och säga, nu är det synd och det är jag, utan man kan framföra det på rätt sätt. Att man inte kritiserar mellancheferna som person. Personalen har ju idéer och då gäller det att vara öppen för det. Det är den här röda tråden som ska fungera /.../ Budskapet, att det går i rätt led och att man kan föra fram negativa saker. Även en mellanchefer måste ju acceptera att man har en chef, vi behöver inte kalla det chef för det är väldigt laddat (Sp3♀).

Politiker och chefer ser generellt positivt på införandet av självstyrande grupper men uttrycker samtidigt en farhåga för samordningen och det gemensamma synsättet. Ett koncerntänkande går förlorat om grupperna utvecklas åt olika håll, ett problem som berörts tidigare. Införandet av flexiblare arbetsorganisation möttes av motstånd i vissa arbetsgrupper, vilket kan ha sin förklaring i att reformeringen genomfördes ur ett uppifrånperspektiv. Entusiasmen kring så kallade självstyrande grupper har dämpats, men organisationsformen upplevs ändå som en reformering som kommit för att stanna.

Det bästa tror jag är att vi politiker måste visa förtroende för dem som vi har anställt för de är ju anställda utifrån att de har en viss kunskap, och har vi anställt dem för det då ska vi också ge dem förtroendet att sköta det här jobbet, och det tror jag att de kan. De som jobbar med det dagligdags de kan utveckla det här mycket bättre än vad vi kan som står vid sidan om och ser bara något enstaka fragment (Sp1♂).

Sunne kommun utmärker sig i enkätstudien på så sätt att samtliga tjänstemän upplever att de ofta har stor *frihet att bestämma* hur arbetet ska utföras. Det är också denna grupp tjänstemän som anser att de har störst *inflytande* över vad som ska utföras i arbetet. En ökad handlingsfrihet är alltså ytterligare en effekt av införandet av självplanerande och medstyrande grupper. Även gruppen första linjens chefer har blivit mer självstyrande. Kommunen utmärker sig också genom att samtliga tjänstemän anser att relationen med överordnade chefer och politiker fungerar bra.

En ny kvinnofälla?

För mig är det intressant att undersöka vilka konsekvenser införandet av flexiblare arbetstider, eller som här årsarbetstid, får för ledarskapet. En effekt som hänger nära samman med införandet av de så kallade självstyrande grupperna är att medarbetarna getts ett större ansvar att själva organisera verksamheten. För arbetsledaren kan detta innebära dels att det blir svårare att ”få grepp om verksamheten” och veta att alla får de insatser de beviljats, dels en minskad kontroll över medarbetarnas tjänstgöring, t.ex. att den vilotid som krävs läggs in i personliga scheman. Möjligheten att observera hur personalen mår försämras därigenom. Allt oftare sker planering och schemaläggning numera med hjälp av olika dataprogram, vilket ställer nya krav på ökad kompetens hos medarbetarna och kan innebära ökad efterfrågan på utbildning. Att mer tid och energi kan gå till

handledning av personalen och eventuell konflikthantering i gruppen bekräftas av Maria Tullbergs studie (2003b). Hon pekar på att förläggningen av arbetstid kan bli *"en ständig källa till irritation och diskussion"* (Tullberg, 2003b:15).

En annan aspekt är att arbetsledarna genom den uppdelade yrkesrollen tycks ha "tappat" kontakten med brukarna eftersom de efter förändringen i första hand företräder personalgruppen. Rollförskjutningen kan möjligen ses som en konsekvens av att medarbetarnas och inte brukarens behov sätts i fokus i större grad vid schemalaggningsen, t.ex. genom av flexibla arbetstid alternativt årsarbetstid.

Tullberg (2003b) väcker frågan om flexibel arbetstid är att betrakta som en ny kvinnofälla. Varför införs den här, dvs. på en arbetsplats med stark kvinnodominans? Tullberg (2003b) konstaterar att det finns en könsskillnad, då flexibla arbetstider utifrån individuella hänsyn i högre grad introduceras på kvinnodominerade arbetsplatser. Motiv som anges är ökad möjlighet att styra sin egen tid för att kunna ta större hänsyn till t.ex. barnomsorg och vård av äldre anhöriga. På mansdominerade arbetsplatser tycks det främst vara en ökad produkt efterfrågan som styr införandet av flexibel arbetstid. Problemet inbegriper tre olika nivåer. På den sociala och institutionella nivån beskrivs fenomenet utifrån det så kallade genuskontraktet (Hirdman, 1988), vilket bl.a. innebär att kvinnor tar ansvar för omsorgsarbetet både i familjen och i samhället. Tullberg hävdar att *"individuellt anpassade och flexibla arbetstider blir en del av lösningen på samhällets behov av att få ökad tillgång till kvinnors arbetskraft utan att männens villkor förändras"* (Tullberg, 2003b:3). Förklaringar till fenomenet kan också sökas på den metafysiska nivån dvs. att kvinnan har många roller och därför varken kan eller vill satsa all sin tid på förvärvsarbete. Fenomenet flexibel arbetstid föranleds också av att verksamheten ställer ökade krav på besparingar och effektivare bemanning. Frågan kan i hög grad anses angelägen för första linjens chefer med utgångspunkt i deras verksamhets-, budget- och personalansvar.

Delegation av ansvar – eller "bara" arbetsuppgifter

Genom införandet av självplanerande och medstyrande grupper har vård- och omsorgspersonalen formellt sett fått nya arbetsuppgifter och ökat ansvar för utvecklingen av verksamheten. Huvudansvaret, rätten och skyldigheten att leda, dvs. personalansvar, driftansvar och ekonomiskt ansvar

vilar inte desto mindre fortfarande på första linjens chef även om vissa uppgifter kan delegeras. Den nya ledningsformen med en ökad delegation till vård- och omsorgspersonalen innebär oftast att första linjens chefer själva får delegation på och övertar andra uppgifter från överordnade chefer, t.ex. ansvar för utveckling och långsiktig planering av verksamheten. I praktiken kan det innebära att första linjens chefer kommer närmare ledningen samtidigt som avståndet till ett ökande antal medarbetare växer.⁵ I Sunne kommun kom första linjens chefer närmare ledningen, och de ingår numera i ledningsgruppen tillsammans med socialchefen. De har dessutom regelbunden kontakt med nämndens politiker i samband med budgetredovisning i nämnden. Nya arbetsuppgifter och införandet av självplanerande och medstyrande grupper gör att arbetsledarna inte träffar sina medarbetare i samma omfattning som tidigare. Antalet medarbetare, liksom det geografiska och fysiska avståndet till dessa varierar mellan enhetscheferna beroende på verksamhetsområdesindelningen. Samtidigt påvisar Lotta Dellve (2000) i en studie av vårdbiträden och undersköterskor inom kommunal omsorg av äldre och personer med funktionshinder att arbetsledarens stöd och fysiska närvaro har en avgörande betydelse för hur hemtjänstpersonal orkar med sitt arbete. Behovet av chefer kvarstår (Dellve, 2000:31). Arbetsledaren behöver finnas tillgänglig så att hemtjänstpersonal slipper bli tvungna att utan vägledning ta beslut för vilka de saknar kompetens, något som bedöms kunna skapa risksituationer och som i förlängningen kan leda till arbetsskador och förtidspensionering (Dellve, 2000). Ett dåligt ledarskap, där arbetsledaren brister i stöd och handledning, svårigheter att rekrytera vikarier samt tidspress anges också som viktiga faktorer som påverkar arbetsskadeincidensen i äldreomsorgen (Dellve 2000:26-33).

Arbetsledarna upplever att medarbetarna gärna vill ha daglig kontakt och att de efterfrågas i lika hög grad, om inte högre, än tidigare. Kommunens målsättning, ”att bli sedd” och bekräftad, gäller även medarbetarna. Arbetsledarna i Sunne kommun menar att detta är särskilt viktigt i början av processen när både chef och medarbetare ska hitta sina nya roller och samarbetsformer. Det står klart att det behövs ett ledarskap även i den självplanerande och medstyrande gruppen. *”Ingen organisation kan existera*

⁵ Införandet av självplanerande och medstyrande grupper inom äldre- och handikappomsorgen har som regel genomförts i samband med besparingskrav och en allmän organisationsöversyn som inneburit att antalet första linjens chefer i organisationen minskat och att de nya ledarna fått ansvar för ett ökat antal medarbetare.

utan ledarskap” (Abrahamsson & Andersen 2000:83). Hur denna ledningsfunktion ser ut kan dock variera beroende på hur delegationsfrågor diskuterats. I en grupp med tydlig delegationsordning är ansvarsfördelningen tydlig, ledningsfunktionen formell och kraven på kompetens har diskuterats. Förekomsten av självplanerande och medstyrande grupper har väckt frågan om hur stort det delegerade ansvaret kan vara, utan att den politiska kontrollen går förlorad. Intervjuade politikere och arbetsledares tolkning är att ledning och medarbetare har olika uppfattning om hur mycket som har delegerats vilket kan tolkas som att ledarna utgår från vad som *kan* delegeras och medarbetarna från vad som faktiskt *har* delegerats. Andra förklaringar är att medarbetarna inte vill eller vågar ta eget ansvar eller att de inte ens vet om att de har befogenheter för vissa uppgifter. I Sunne kommun fanns inga dokumenterade arbetsbeskrivningar för första linjens chefer eller för medarbetarna vid studiens genomförande. Tidigare förvaltningschef har varit noga med att det inte skulle finnas sådana. I samband med omorganisationen och tillsättandet av ny förvaltningschef och ny socialchef har dock frågor som *”varför är jag här?”*, *”för vem gör jag det här?”* och *”hur gör jag det?”* aktualiserats via ledningsgruppen för samtliga medarbetare inom äldre- och handikappomsorgen. Dessutom diskuteras införandet av formella arbetsbeskrivningar. Tjänstemännen i Sunne kommun, till skillnad från tjänstemännen i de övriga fallstudiekommunerna, lyfter i enkätstudien fram personalgruppens arbetssituation som mycket betydelsefull för de beslut de fattar i sitt arbete, något som konstaterats tidigare. De ärenden som tjänstemännen anger att de prioriterar, och som de dessutom anser kräver mest arbetstid, rör alltså personalens arbetssituation. Personalpolitiska frågor står därmed i fokus.

Personalpolitiska frågor

Flexiblare arbetstid i kombination med besparingskrav gör att första linjens chefer upplever sig ägna en större del än tidigare av sin arbetstid åt personalpolitiska frågor. Kraven på arbetsledarna har ökat både från politiker och från personalgruppen, som, enligt arbetsledarna är mer krävande och frågvis än tidigare. Att behovet av ledning inte minskar vid införandet av så kallade självstyrande grupper utan att förekomsten av första linjens chefer fortfarande har ett berättigande bekräftas också av tidigare studier (Ledarna, 2000). Däremot förändras både deras position och roll i organisationen. *”Första linjens chefer går från att vara experter som leder med de-*

taljstyrning och kontroll, till ett ledarskap präglat av utveckling, dialog och samarbete” (Ledarna, 2000:3). En annan effekt av organisationsförändringen är att arbetssituationen i hög grad förändrats även för personalgruppen. Med ett ökat ansvar har även följt nya krav på ökad kompetens hos vård- och omsorgspersonalen.

Den starka fokuseringen på målstyrning skärptes ytterligare i samband med att en ny socialchef tillsattes 2001. Krav på ett tydligare ledarskap på olika nivåer ställdes från politiker, arbetsledare och medarbetare, och det fastställdes att det är ledarens ansvar att leda mot uppställda mål. Den flexibla arbetsorganisationen har dock gett större utrymme för att formulera innehållet i verksamheten. Målstyrningen implementeras genom olika former av utbildningsåtgärder och diskussioner om vad som är målet. Personalgrupperna ges ett stort inflytande och frihet att själva bestämma hur fastställda mål ska nås. I takt med att gruppen blir mer självständig och medstyrande frigörs första linjens chefer från ansvaret för den dagliga driften. Tanken är att de därigenom ska få ökade möjligheter att fokusera på mer långsiktig planering och utveckling av verksamheten. En skandinavisk studie av 12 skandinaviska företag visar att införandet av självstyrande grupper ledde till att cheferna använde mindre tid för problemlösning och mer tid för aktivt förändringsarbete (Ledarna 2000: 26-28). I Sunne kommun uppger cheferna att de istället lägger mer tid än tidigare på personalpolitiska frågor och problemlösning för dagen och att det långsiktiga planeringsarbetet kommer i andra hand. Den nya chefsrollen innebär, som jag ser det med stöd av min empiri att första linjens chefer måste kunna vägleda gruppen så att den själv lär sig att lösa problemen. Detta ställer, enligt min mening, krav på kunskap om grupprocesser och förmåga att kunna skapa ett gott klimat för samarbete och utveckling. Dessutom bör cheferna, enligt intervjuade politiker och arbetsledare, ha förmågan att förmedla politiska mål, riktlinjer och ramar så att gruppen får möjlighet att fatta rätt beslut. För att kunna det måste gruppen, som jag ser det, få tillgång till information och befogenhet (delegation) att ta beslut samt resurser och stöd för att lösa de uppgifter de fått ansvar för.

I samband med införandet av självplanerande och medstyrande grupper har avståndet mellan utförande vård- och omsorgspersonal och närmaste chef ökat. Detta beror på att områdesindelningen förändrats och att nya arbetsuppgifter tillkommit. Förhoppningarna om att förändringen skulle leda till ett minskat behov av ledare eller t.o.m. att ledning skulle bli

överflödigt har emellertid, enligt första linjens chefer och deras överordnade i kommunen, inte infriats.

Arbetsuppgifter och kompetenskrav

När arbetsledarrollen skiljs från biståndshandläggningen delegeras fler och fler arbetsuppgifter till vård- och omsorgspersonalen. I princip ska detta leda till att arbetsledaren i den nya rollen frigörs för nya uppgifter. Jag bad därför de intervjuade arbetsledarna att beskriva en "vanlig" arbetsdag. Flera arbetsledare hade inledningsvis svårt att sätta ord på sina arbetsuppgifter och redogöra för arbetsdagens struktur. De kom snabbt in på de olika svårigheter som de upplever att de nya arbetsuppgifterna fört med sig. Nedanstående berättelse antyder att arbetsledarrollen till stor del har en administrativ inriktning.

Jag börjar klockan sju för det mesta och då går jag ut till grupperna och kollar av lite grann, dels för att träffa nattpersonalen som jag aldrig ser /.../ att gå ut i grupperna på morgonen det sparar en väldigt mycket tid utav resten av dagen, för finns det ett problem så tar du det direkt på morgonen när du har personalen /.../ har jag inte sett dem på morgonen så försöker jag åka dit en sväng frampå dagen eller dricka kaffe med dem /.../ kontakten med personalen, den tycker jag är väldigt viktig, dels så pejar jag av stämningen, jag känner av hur personalen mår för vi har ju många som mår väldigt dåligt idag och det känner du i grupperna. Om du finns där så kan du känna av, se på ögonen på folk, man ser i rörelser och sätt att vara /.../ Sen så har jag telefontid, halv nio till halv tio /.../ Ibland kan det ringa nästan hela dagen och då är man fjättrad vid den här telefonen. Sen har jag ju larmansvar också så jag har hand om alla, hela trygghetstelefonpaketet i hela kommunen, och det innebär att man placerar in de här kunderna på datorn. De som ska ha larm, larmen ska gå ut, det här med nycklar och avgiftshantering ligger på mig och det är ganska mycket arbete eftersom jag har 245 larm placerade i kommun /.../ Sen så försöker man också hinna med sitt. Vi har verkställigheten på Pro Capita, ett program som man använder för att lägga in ärendehantering och verkställighet. När detta blir fullt utbyggt så är det meningen att man lätt ska kunna plocka statistik av hur mycket tjänsteärende man har, hur mycket timmar som ligger placerade i grupperna, hur många larm vi har och så vidare. Sen är det mycket med personal och verkställigheten och scheman och allt sånt där. All vår personal har ju årsarbetstid /---/. Sen är det mycket med budgeten. I och med att jag har ett underskott på min enhet pga. för lite personal, så är det mycket kontakter med NN som är ekonom för jag vet ju var underskotten är men jag kan inte göra något åt det. Biståndena går ut och jag måste se till att

det finns folk, det är inte mycket att göra något åt, det är bara att släpa med sig det här (underskottet) /---/ kommer det in ett jättestort ärende med insatser både fem, sex, sju, åtta gånger per dygn så plockar det av mina pengar och jag får inga nya. Det är ett dilemma vet du, för tunga ärenden (St8♀).

I Sunne kommun lyfter arbetsledarna fram personal(politiska)frågor som den viktigaste och mest tidskrävande arbetsuppgiften som första linjens chefer har att hantera. Det handlar om administrativa uppgifter i form av personalbudget, bemanningsunderlag, kompetensutveckling etc., samt om personalfrågor som kan relateras till arbetsmiljöansvaret. Det som skiljer Sunne kommun från de övriga fallstudiekommunerna är att man här betonar personalarbetet mycket mer. Arbetsuppgifterna finns även i de övriga fallstudiekommunerna men i Sunne tycks det ha kommit som en överraskning för arbetsledarna att de efter införandet av så kallade självstyrande grupper får lägga mer tid på personalpolitiska frågor och handledning av medarbetarna.

Vi har ett annat ansvar idag. Det ligger mer på mig om det är en personal som inte fungerar. Jag har någon som har alkoholproblem och det är inte så lätt. Jag försöker att förbereda mig på hur jag ska ta det nästa gång hon kommer full till jobbet. Det jobbigaste med ledarskapet är att ta tag i sådana här obehagliga saker. Det och personal som skäller på varandra, samarbetssvårigheter (St13♀).

De arbetsuppgifter som arbetsledarna beskriver som väsentliga i Sunne kommun har flera likheter med det som arbetsledarna i de övriga fallstudiekommunerna berättar om. En skillnad jämfört med tidigare yrkesroll tycks genomgående vara att kraven på omvärldsbevakning har ökat. En chef inom äldre- och handikappomsorgen bör enligt en intervjuperson:

Inte vara rädd för att förändra i verksamheten /.../ med tiden kommer omvärlden att ställa ännu mera krav på oss att vi är väldigt flexibla i organisation. Att vi kan ta till oss nya uppgifter och så /.../ Vi kanske skulle behöva få in några proffs till! /.../ Jag tänker att det är en del förändringar jag skulle vilja göra på vissa befattningar, men vi har det lag vi har och de spelar vi med, men över tiden så tror jag att vi skulle bli ännu bättre /---/ Det är väl återigen den här sociala delen som jag tycker är viktigast och sen så tror jag det är att se helheter och se sin egen insats i ett helhetsperspektiv då, och ja, omvärldsbevakning och va nyfiken på vad som händer runt omkring, hur påverkar det min situation? (St4♂).

En kompetens som efterfrågas är entreprenörsanda. ”Vi behöver få lite folk som, tänker lite mer som entreprenörer” (St4♂). Empatisk förmåga och för-

måga att känna *av* brukare och medarbetare i verksamheten är en annan egenskap som betonas: *"ha empati /.../ de måste känna för den andre och kunna diskutera sig fram till olika lösningar så att det blir rätt. Det är A och O"* (Sp3♀). Vidare lyfts humor och ärlighet fram som viktiga personliga egenskaper hos arbetsledare inom äldre- och handikappomsorg.

Humor kan vara väldigt bra som instrument, dels är det på nåt sätt avväpnande, det lättar upp stämningen, folk tycker det är roligare att gå till jobbet. Ärligheten tror jag är det som, jag brukar säga det att är du ärlig så behöver du aldrig komma ihåg vad du har sagt /.../ Det blir mycket enklare då på nåt sätt om man kör ärlighet (St4♂).

En annan aspekt som samtliga av Sunne kommuns politiker och tjänstemän tar upp är att *"framförallt ekonomin har gjort att det ställs tuffare krav, och sen har även ekonomin blivit mer decentraliserad än vad den var förr"* (Sp1♂). Det är intressant att jämföra den ekonomiska situation som beskrivs i intervjuerna med resultaten i enkätstudien. Sunne kommun skiljer sig där från de övriga fallstudiekommunerna genom att ranka kunskap om och förtrogenhet med budget och ekonomi högre än kunskap om och förtrogenhet med verksamhetsfältet. Detta resultat kan härledas till de besparingskrav som i Sunne kommun är klart uttalade i uppdraget från politiker till tjänstemän. Resultatet kan också tänkas vara en följd av omorganisationen, som tycks avkräva vård- och omsorgspersonalen ett större "egenansvar" för ekonomiska frågor. Viktigast anses emellertid "personalhanteringen" vara, dvs. det stöd och bemötande arbetsledare ger sina medarbetare.

Det är väl kanske fem år sedan som vi på allvar bröt ner det ekonomiska ansvaret. Förut var det mer att det fanns en ekonomichef, eller en socialekonom, eller en skolekonom som skötte det mesta och som attesterade fakturor och sånt där men det har brutits ner på betydligt fler, så på så sätt har det förändrats, sen så är det kanske också så att man ser mer idag på hur chefer fungerar i annan verksamhet /---/ Det allra viktigaste är väl hur man hanterar medarbetare, hur man hanterar personal, för oavsett hur bra personal man har så uppstår det alltid situationer när det inte fungerar i ett arbetslag och, personer som inte klarar av sina arbetsuppgifter, och hur går man vidare utan att bryta ner eller sparka ut, sån personal? (Sp1♂).

Andra synpunkter som framkommer i Sunne kommun är att ledarskapskompetensen behöver stärkas i förhållande till fackkunskap inom äldre- och handikappomsorgens område. Politiker och tjänstemän i kommunen

är enligt enkätstudien överens om att den viktigaste kunskapen för en bra chef är kunskap om och förtrogenhet med arbetsledning. Kunskap om verksamhetsområdet anses likafullt ha ett berättigande som kompetenskrav på en chefsbefattning. Förutom detta betonas förmågan att delegera ut uppgifter, dvs. att ge personalgrupperna kunskap och information om förutsättningarna. Tydlighet framhålls som en viktig aspekt vid flera intervjutillfällen.

En bra chef ska vara tydlig. Tydligt chefskap, att man ska säga vad man tycker, stå för det och vara öppen för en dialog, men då är det ju också viktigt att vara tydlig i sitt chefskap så att man kommer någon vart. Man ska ha mål för verksamheten, man ska leda verksamheten mot ett mål så att man vet vart man är på väg (Sp3♀).

De krav som de intervjuade cheferna ger uttryck för relaterar till nya arbetsuppgifter vilka samtliga kräver förtrogenhet med verksamheten. Det rör sig om ett ökat budgetansvar, ett ökat personalansvar och nya administrativa arbetssätt i form av nya dataprogram och avrapporteringar för statistik mm. Detta framkommer dock inte i den översyn jag gjort av de kompetenskrav som ställs i rekryteringsannonser. Istället betonas att första linjens chefer, utan inbördes rangordning bör ha:

1. förmåga att skapa ett gott arbetsklimat för samarbete och utveckling
2. förmåga att förmedla politiska mål, riktlinjer och ramar så att självplanerande och medstyrande grupper ges möjlighet att fatta beslut
3. förmåga att ge tydlig information
4. förmåga att kunna delegera
5. kunna skaffa resurser
6. kunskap om och förmåga att ge stöd

Ett etiskt dilemma har enligt arbetsledarna uppstått efter övergången till denna organisationsmodell. Eftersom de inte träffar sina medarbetare lika ofta som tidigare har det blivit svårare att fånga upp mindre problem innan de blivit svårhanterbara samt att påverka värderingar och attityder. På frågan om vilka krav som politikerna ställer på första linjens chefer framkommer att *"man kanske ska va olika i olika situationer"*, och att *"den sociala delen blir mer och mer viktig, man ska vara någon form av coach för medarbetarna"* (Sp1♂). Här framträder den kluvna bild jag tidigare talat om – behovet av förtrogenhet med verksamheten framhålls av första lin-

jens chefer. Samtidigt betonas kunskaper om ledarskap och förtrogenhet med arbetsledning.

Att inte "stå i vägen" som chef

Den nya chefsrollen handlar enligt arbetsledarna om att motivera, ge stöd och uppmuntran och att göra det möjligt för människor att växa, dvs. inte stå i vägen som chef. Redan i 1970-talets början poängterades *"chefernas roll som 'beteendepåverkare' istället för att vara arbetskонтроller"* (Wilson, 1995:33) och detta kom att bli den rådande modellen i samband med chefsutveckling. Först under mitten av 1980-talet blev de självstyrande teamen populära i USA, och de förekom inom de flesta branscher. Graham K. Wilson (1995) menar att självstyrande team innebär en revolution och erbjuder ett radikalt alternativ till traditionella organisationsformer. *"Detta är någonting mer än bara omstrukturering, mer än bara kvalitetsförbättring, mer än en lärande organisation – det är ett helt nytt sätt att leva"* (Wilson, 1995:7). Det är först när medarbetare får möjlighet att utvecklas och använda eventuellt ny kompetens i jobbet som det sker något i verksamheten. Detta förutsätter ett ändrat chefsbeteende (Wilson, 1995:20). Den nya chefsrollen i organisationsformen med självplanerande och medstyrande grupper inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen tycks också kräva en förändrad chefsattityd.

En motivationsfaktor för medarbetarna, som arbetsledarna framhåller, är att en viss procent av de eventuella besparingar eller eventuella vinster som arbetsgruppen gör också "går tillbaka" till den egna verksamhetens budget. Den största utgiftsposten i verksamhetens budget är personalkostnader. Besparingar kan här göras genom att gruppen inte löser kortare sjukfrånvaro genom att kalla in vikarier utan istället omfördelar det egna arbetet. Enligt arbetsledarna kan medarbetarna acceptera en tyngre arbetsbelastning under en kortare period om de senare ser ett positivt resultat, t.ex. i budgeten. Wilson (1995:73) pekar på lönesystemets betydelse för framgång med självstyrande grupper. Han anser att det är viktigt, framförallt på kort sikt, att belöna det personliga lärandet. En form av belöning som kan tillämpas i ett privat företag är att erbjuda personalen (att köpa) aktier i företaget men betydligt *"populärare är prestationsbaserade lönesystem som är kopplat direkt till teamets prestationer"* (Wilson, 1995:73).

Att var inspiratör och den som "skiftar tänket"

De intervjuade arbetsledarna tycks mena att de har en betydelsefull roll för vilka värderingar och normer som är rådande i verksamheten. Att vara ledare beskrivs här i termer av att vara *inspiratör*, den som "skiftar tänket", dvs. ger nya perspektiv och som leder till utveckling för enskilda individer. I nedanstående citat beskriver en av cheferna i Sunne kommun sin ledningsfilosofi och hur hon arbetar med grundläggande värderingsfrågor:

Jag vill förbättra mitt eget ledarskap, satsa på kvalitetsarbete och har tre saker för kunden som jag brukar ta upp med medarbetare: för vem gör jag det här, varför gör jag det här och hur gör jag det. Det gäller i stort som smått. På arbetsplatsträffar med medarbetarna diskuterar jag arbetsmoral, värderingar och ansvar. Min ledningsfilosofi innehåller sex rubriker: tydlighet, öppenhet, delaktighet, målstyrning, överblick och återföring. Ett tydligt ledarskap är att veta vilken uppgift man har, mål, kunna följa upp resultat i kommunikation. Öppenhet och samarbete hör ihop. Finns inte öppenhet kan man inte samarbeta /.../ öppenhet är också att alla ska kunna säga vad de tycker /.../ kunna lyssna. Delaktighet innebär att få vara med från början, medarbetaren är experten, men de får också acceptera att ta obekväma beslut. Det handlar om att ta ansvar i alla lägen, inom ramen man har befogenhet för. Överblick, att se helheten. Återföring, jag vill ge och få feedback, framförallt i en politiskt styrd organisation är det viktigt att se resultat (St6♀).

Efter omorganisationen har första linjens chefer fått ett större antal medarbetare och fler arbetsgrupper. De uppger att de därför träffar sina medarbetare mer sällan än tidigare. Mot bakgrund av detta tillfrågades både politiker och arbetsledare om vilken betydelse arbetsledarens värderingar och attityder har för verksamheten. I nedanstående citat understryker två intervjuade politiker både sin egen och arbetsledarens betydelse för det förhållningssätt som råder i verksamheten.

Sen är det ju hur tydlig chefen eller ledaren är. Om ingen knappt vet vem chefen eller ledaren är så, men annars tror jag att man som politisk ledare och som tjänstemannachef kan lyfta en verksamhet och få dem (vård- och omsorgspersonalen) att jobba mot ett mål, men det tar tid och det tar kraft /---/ jag skulle kunna sitta här varje dag och göra något betydelsefullt, men man (politiker) får ju inte bli tjänsteman /.../ Verksamheten är så stor så bara det här med att åka runt i verksamheten och bara nämna vad som är på gång och hur vi tänker. Det skulle vara betydelsefullt bara det (Sp3♀).

Om det är en chef som har, vad ska jag säga, en jargong, eller en stelbenthet eller vilket uttryck man nu använder så leder det ofta till att det blir motsättningar mellan personal och chef, och då måste man från ledning, vare sig det nu är politisk ledning eller administrativ på högre nivå, så får man ta en diskussion med den här personen att det måste fungera annorlunda, att han/hon måste ändra sig (Sp1♂).

Arbetsledarna betonar att deras eget agerande är av betydelse för de normer och värderingar som råder i verksamheten. Första linjens chefer anser sig behövas "ute" i verksamheten för att "bara vara" och genom sitt eget uppträdande fungera som levande förebilder. Möjligheterna till detta har försämrats i den nya organisationsformen. Att första linjens chefer agerar som "det goda exemplet" framhålls som väsentligt även av chefer på andra nivåer.

Över tiden har jag blivit mer och mer övertygad om att det (egna agerandet) har betydelse, för man ser hur det sprider sig i vad vi gör och vad vi har för normer som chefer. Det sprider sig hur vi t.ex. använder vår kommuns bilar för att ta något, eller kommunens mobiltelefoner. Där sätter man en norm för kommunens anställda och det sätter en norm för hur vi pratar om det här /---/ jag tror när man pratar om sin verksamhet så är det viktigt att känna sig stolt över sin verksamhet. Det känner folk och medarbetare väldigt fort. Det är ordvalet. Det gäller nog alla verksamheter (St4♂).

Självstyrande eller medstyrande?

Inledningsvis talades det, enligt de intervjuade arbetsledarna, om *självstyrande* arbetsgrupper, men ingen personalgrupp i den aktuella fallstudiekommunen arbetar vid studiens genomförande utan stöd från första linjens chefer. Grupperna har heller inte egenansvar för budget och målformulering. En av de överordnade cheferna uttrycker en farhåga för att koncerntänkande och samordningsvinster kan gå förlorade om grupperna tillåts bli alltför självstyrande. En gemensam värdegrund för organisationen i stort kan därigenom försvinna. Den tidigare socialchef som tog initiativ till reformeringens genomförande talar vid studiens genomförande hellre om självfungerande än om självstyrande grupper. "*Självstyrande, det finns inga grupper som kan styra sig själva. De är självfungerande men kan inte klara sig utan ledare*" (St5♂). Flera av grupperna har blivit mer självständiga när det gäller planeringen av det dagliga praktiska arbetet, men med tanke på att första linjens chefer upplever sig lägga mer tid på perso-

nalpolitiska frågor nu än tidigare frågar jag mig ändå om grupperna kan beskrivas som självfungerande. Arbetsledarna menar att de spelar en betydande roll för hur kommunikationen inom gruppen fungerar. De behövs för att ge stöd, inte minst avseende den strategiska planering som tidigare beskrivits som betydelsefull för effektiviteten i självstyrande grupper (Yeatts & Hyten, 1998:27ff). Arbetet med värdegrundsfrågor genom diskussioner av frågorna ”varför är jag här? för vem gör jag det här?”, att visa att man ”månar” om medarbetarna samt att se till att samverka i gruppen fungerar är väsentliga uppgifter för arbetsledarna. Samtliga av dessa arbetsuppgifter kan relateras till vad Yeatts och Hyten (1998:32ff) beskriver som viktiga effektivitetsfaktorer. Ytterligare en faktor som Yeatts och Hyten (1998:44) beskriver som betydelsefull för effektiviteten i självstyrande grupper enligt är gruppens stabilitet, dvs. sammansättningen i gruppen. Arbetsledarna i Sunne kommun anser att stabiliteten är relativt god, vilket skulle innebära goda förutsättningar för fungerande självstyrande grupper. Flera av de faktorer som anses betydelsefulla för effektiviteten i den självstyrande gruppen (se ”Självstyrande grupper i teorin” i kapitel fyra) kan enligt min mening relateras till ledarskapet. Eftersom behovet av ledning kvarstår kan det dock ifrågasättas om grupperna i praktiken verkligen kan anses vara självstyrande. Begreppet självstyrande grupper definieras i nedanstående citat som är hämtat från en skrift utgiven av en intresseförening för chefer inom olika områden.

Självstyrande grupper innebär att beslutskompetensen delegeras till medarbetarna. För att en grupp skall kunna sägas vara självstyrande skall gruppen ha rätt att själv fatta beslut beträffande alla interna frågor, vilket betyder beslut kring arbetsmetod, gruppmedlemskap, uppgiftsfördelning och gruppleddning. Dessutom ska gruppen ha medinflytande beträffande fastställandet av de ramar som finns för gruppens verksamhetsområde, vilket berör frågor beträffande gruppens målsättning som t.ex. Vad, hur mycket, var och när gruppen skall producera (Ledarna 2000:14).

Personalgrupperna inom kommunens äldre- och handikappomsorg styrs och arbetar efter givna måldokument och kan inte själva påverka ramarna för verksamheten. Däremot är det som regel möjligt för personalen att påverka innehållet i verksamheten. Enligt min mening är därför *självplanerande och medstyrande grupper* ett mer rättvisande begrepp än självstyrande grupper. Personalgrupperna har efter omorganisationen utvecklats åt olika håll. Det finns grupper som själva valt att avstå från ansvar, eller som av arbetsledningen inte ansetts mogna för uppgiften. Arbetsledaren (enhets-

chefen) har här återtagit ansvaret för gruppens planering och schemaläggning. Det finns också grupper som på eget initiativ och med stöd av arbetsledaren utvecklat en självplanerande och medstyrande funktion. I en av dessa grupper upptäckte man att det fanns ett behov av kompetensutveckling. Med gemensamma ansträngningar ansökte chefen och medarbetarna om EU-bidrag för att delta i en konferens utomlands. Förslaget förankrades i nämnden och efter genomförd utbildning har personalen återrapporterat sina erfarenheter på ett nämndsammanträde. Flera av grupperna har alltså blivit mer självständiga. De för fram egna idéer och tar initiativ till förändring. Ändå lyfter en av politikerna fram arbetsledarens betydelse. För att en enskild verksamhet eller grupp ska våga vara annorlunda och "gå mot strömmen" jämfört med andra verksamhetsområden inom förvaltningen behöver de stöd av en entusiastisk och pådrivande chef. Oavsett åt vilket håll grupperna har gått efter införandet av självplanerande och medstyrande grupper tycks kravet på ett tydligt ledarskap från politiker och överordnade chefer ha stärkts.

Det är kanske det som vi i offentlig verksamhet är för dåliga på, både att utnyttja ledares kapacitet och att låta ledare och arbetslag utvecklas lite annorlunda än vad andra ledare och arbetslag utvecklas. För oftast så blir det ju att, det här kan ändå inte alla få så därför får inte ni det heller. Det var väl kanske lite grann den reaktionen de var rädda för att jag skulle ha när de kom och presenterade det här (konferensen utomlands) för mig, så därför så kom de i ett väldigt tidigt skede. Med den bakgrund de hade så tyckte jag att det fanns ingen anledning till att bromsa utan tvärtom. För det är ju så i ett företag, att har du någon som är duktig så premieras den och varför ska det inte kunna ske i offentlig verksamhet? Det måste ju inte vara lika orättvist för alla /---/ Det är ju viktigt att man inte ser till så att offentlig verksamhet alltid måste vara grå, utan det måste ju finnas glädjämnen där också (Sp1♂).

Under senare år har ansvar och kompetens flyttats nedåt/utåt i den kommunala äldre- och handikapporganisationen från första linjens chefer till vård- och omsorgspersonal. En effekt av förändringen är att personalgruppernas arbetssituation blivit mer uppmärksammas. Efter förändringen försöker man att bättre ta tillvara medarbetarnas kunskap och kompetens. Dessutom ställs krav på ett bättre tidsutnyttjande och en ökad effektivitet. Ansvar för schema, semesterplanering, övertid och vikarieanskaffning har delegerats till personalgrupperna för att skapa ett ökat engagemang för verksamheten hos medarbetarna. Inom äldre- och handikappomsorgen generellt kan delegationen av beslutanderätten t.ex. innebära att personal-

grupperna själva avgör hur personal, tjänstebilar och lokaler ska disponeras. De får så kallad dispositionsrätt och kan därigenom själva beställa material. Genom så kallad detaljplaneringsrätt tilldelas de ansvaret för att vid behov anlita vikarier (Larsson, 1972:12). Jag anser dock att det är viktigt att studera hur ”verkligheten” ser ut. Ges grupperna reell möjlighet att påverka och ta beslut, t.ex. i frågor som rör kompetenshöjning och resurser i övrigt? Vidare anges som ett syfte med organisationsförändringen att frigöra ordinarie chefer. Genom att delar av ledningsfunktionen delegeras ska dessa få mer tid för utvecklingsarbete. Vid studiens genomförande upplevde inte de intervjuade arbetsledarna att detta hade skett.

Ledarskap på distans

Arbetsledarna i Sunne kommun upplever att de genom den uppdelade yrkesrollen kommit längre ifrån sina medarbetare trots att de lägger mer tid på personalpolitiska frågor. Ledningsfunktionen i fallstudiekommunen kan därför kategoriseras som ett *ledarskap på distans*. Större delen av arbetsdagen befinner sig arbetsledaren geografiskt på en annan plats än personalgrupperna. Arbetsledaren och medarbetarna har ingen regelbunden daglig kontakt med varandra. Endast kortare telefon- eller besökskontakt förekommer. Det innebär att arbetsledare och medarbetare befinner sig i olika domäner, något som anses kunna påverka diskursen. Organisations-skissen nedan symboliserar distansen mellan första linjens chefer å ena sidan och medarbetare och brukare å den andra.

Figur 6.2: *Ledarskap på distans. Exempel Sunne kommun.*



Genom att ledningsfunktionen i denna organisationsform sker ”på distans” uppstår problem kring uppgiften att förmedla politiska mål, riktlinjer och grundläggande värderingar ”utåt” i verksamheten. Hur hanterar arbetsledarna denna specifika uppgift? Organisationsformen innebär att arbetsgrupperna blir självständigare, har större handlingsfrihet. Detta är tänkt att ge första linjens chefer möjlighet att ägna sin arbetstid åt övergripande långsiktig planering av verksamheten. I Sunne kommun uppger dock arbetsledarna att mer tid än tidigare går till handledning, så kallad ”coaching” av personalen, bl.a. för att implementera de politiska målen och diskutera värderingsfrågor. Både politiker och arbetsledare menar att förvaltningens verksamheter annars riskerar att utvecklas i olika riktningar. Flera arbetsledare upplever svårigheter att samordna insatser mellan olika arbetsgrupper, t.ex. när det gäller bemanning vid varierande arbetsbelastning i personalgrupperna. Den gemensamma värdegrunden kan försvagas och ”kontrollfunktionen” kan gå förlorad när medstyrandet ökar.

”Jonglören”

I den flexibla arbetsorganisation som införts i Sunne kommun ställs stora krav på chef- och ledarfunktionen. Man efterfrågar en ledare som lyckas implementera värderingar och som klarar av att bemöta av politiker och överordnade chefer. Arbetsledarna avkrävs ett verksamhets-/kunskapsinriktat och handledande ledarskap. Den ledare som politiker och arbetsledare tycks efterfråga i denna organisationsform är en person vars främsta egenskap är att kunna delegera. Både politiker och arbetsledare framhåller att första linjens chefer bör ha god kännedom om sina medarbetare och om den kompetens som finns inom arbetslaget. Intervjupersonerna beskriver sin roll som verksamhetsansvariga chefer i termer av att klara av att hålla många bollar i luften samtidigt. Såväl mindre som större frågor ska kunna hanteras. Tappar man en ”boll” rullar den snabbt iväg i en annan riktning. Om vi återgår till min cirkusmetafor där förvaltningschefen är ”cirkusdirektör” kan vi i denna organisationsform likna första linjens chef och dennes ledarstil vid ”jonglören”. Relationen mellan förvaltningschef/cirkusdirektör och jonglör i Sunne kommun skiljer sig från förhållandet mellan förvaltningschef/cirkusdirektör och lindansare i fallstudiekommunen Gävle. I Sunne är avståndet mellan aktörerna kortare, både organisatoriskt och faktiskt. Samtidigt tycks jonglörsuppgiften medföra ett längre avstånd till medarbetarna.

Ledningsfunktion i en decentraliserad verksamhet

Centralisering, decentralisering och recentralisering, dvs. omfördelning av makt verkar vara en ständigt pågående process (Vries, 2000). Det som framstår som fördelarna med decentralisering kan ses som centraliseringens nackdelar och omvänt. Att decentralisering genomförs beror mer på dominerande värderingar i den politiska kulturen än på inneboende egenskaper hos decentraliseringen i sig själv, menar Vries (2000:193-194). Decentralisering av makt kan för ledningsfunktionen i praktiken innebära en förändring av områdesindelningar med nytt verksamhetsansvar och nya arbetsuppgifter. Det kan också innebära en förändring i geografisk lokalisering, dvs. arbetsplatsplacering med närhet eller distans till chefskollegor och medarbetare. Återgång till centralisering, så kallad recentralisering är att betrakta som en ny trend, enligt Vries (2000:193).

Den pågående förändringsprocessen i fallstudiekommunen Lund medför att definitionen av organisationsformen ibland kan tyckas något oklar (inte minst för arbetsledarna själva). Ett sätt att hantera detta är att studera ledningsfunktionen i relation till en organisation som "ständigt" är i förändring, dvs. befinner sig mellan att vara centraliserad, decentraliserad eller recentraliserad. *"De som jobbar som chefer har haft en ganska turbulent tioårsperiod. Vi har ändrat i chefsnivåer och delegation"* (Lp1♀).

Effekter i fallstudiekommunen

I Lunds kommun har de förväntade effekterna av decentraliseringen, t.ex. förstärkning av den demokratiska processen, ekonomiska besparingar och minskad administration uteblivit. Att förvaltningsorganisationen delats är den enda effekt av organisationsförändringen som tydligt påvisas i enkätstudien. Majoriteten av kommunens politiker och tjänstemän anser att den delade förvaltningsorganisationen haft positiva konsekvenser. Effektivitet, villkor för god service/omsorg till brukare/kunder, rättvisaspekter i samband med biståndsbeslut, administration, kompetensutvecklingsmöjligheter och samarbetet inom organisationen menar man har förbättrats. Arbetsledarna upplever att de saknar tidsmässiga resurser att ge alla (personal, brukare/kunder och anhöriga) den hjälp och den uppmärksamhet de har rätt till. Resultatet från enkätstudien styrks av intervjuer med första

linjens chefer, som uppfattar problemet som en effekt av decentralisering och recentralisering i fallstudiekommunen. Oavsett vilken förändring som genomförts tycks alltså arbetsledarna uppleva att de inte "räcker till". De intervjuade arbetsledarna menar att arbetsbelastningen har ökat men de antyder också att den egna ambitionsnivån "att ge alla den hjälp och uppmärksamhet de bör få" kanske är för hög.

Från decentralisering till recentralisering - ett medborgarinitiativ?

Både decentraliseringen och den senare återgången till ökad centralisering (recentralisering) motiverades av politiker och förvaltningsledning med att organisationen ställer brukarens eller kundens bästa i centrum. Medan decentraliseringen motiverades med "närhet" motiverades recentraliseringen med "tydlighet". Den tydlighet som avsågs rörde chefsrollen och ansvarsfrågan. Begreppen brukarmedverkan eller brukarinflytande tycks inte ha varit centrala i decentraliseringsdiskursen utan har "dykt upp" först senare. Då recentraliseringen introducerades möttes den inledningsvis av motstånd från några av arbetsledarna men efterhand har de accepterat att kommunindelningen upplöstes.

Jag var emot förändringen /.../ idag är det rätt okej, det blir nog bra. Det är alltid en omställningstid innan det fungerar (Lt10♂).

Bakom recentraliseringen, som officiellt genomfördes med brukarens eller kundens bästa i centrum fanns, liksom vid decentraliseringen också ekonomiska motiv, menar en arbetsledare.

Det man kan se nu är ju hur pendeln slår tillbaka mot en mera centraliserad verksamhet. Det är ju fantastiskt att man kan sälja olika saker med samma argument. Man sålde ju det här med decentralisering kring detta att det skulle bli effektivare och billigare och så hör man hela tiden nånting som är bra och nånting som är mindre bra och så får man försöka balansera det (Lt5♀).

Istället för att minska administrationen innebar decentraliseringen en ökad administration, då samliga nämnder hade en egen förvaltningsorganisation. De inomkommunala skillnaderna, t.ex. i utbud av tjänster inom äldre- och handikappomsorgen, ökade till följd av skillnader i biståndsbedömning och i olika kommundelars ekonomiska förutsättningar. De skillnader som uppstått kan relateras till vad Bergmark (2001:27) beskriver

som decentraliseringens problem. Konflikten mellan kommunens/kommundelsnämndens sparmål och nationella välfärdsmål (lagstiftning) är ett sådant problem. Att de nationella målen är för vaga eller att den lokala specialistkompetensen är för låg är andra. Det senare kan i sin tur medföra att rättsäkerheten för den enskilde kan bli lägre i ett decentraliserat system (Tideman, 2000). Verksamheten kom visserligen geografiskt närmare medborgare och brukare, men en oönskad effekt av decentraliseringen visade sig bli att det var svårt för den enskilde medborgaren och brukaren att veta vem man skulle vända sig till eller vem som ansvarade för olika områden. Dessa problem framfördes som huvudargument för att återinföra den ”gemensamma administrationen”.

Arbetsuppgifter och kompetenskrav

Verksamhetsansvaret avgör till stor del när arbetsdagen börjar för första linjens chefer. Ansvaret för nattpersonal innebär ofta att arbetsledarnas dag börjar klockan sju eftersom de vill hinna träffa nattpersonalen eller för att *”då kan jag ju rycka in om det behövs”* (Lt10♂). ”Akutinryckningar” av det slaget är dock något som blivit mindre vanligt, enligt flertalet av de intervjuade, oavsett organisationsform. Det som kännetecknar arbetsdagen är möten av olika slag. Nedanstående berättelse är en av flera beskrivningar som ger exempel på vad dessa möten kan innebära under en ”vanlig” arbetsvecka.

Exempelvis handlar det om saker och ting som händer med personalen där de inte pratar samma ”språk”, där man ska sitta och medla. Det är samtal man prioriterar när det hänt något mellan vårdtagare och personal eller mellan personal /.../ Mycket handlar idag om att få människor att förstå verksamheten, att vi jobbar med uppdrag. Det kan vara enskilt eller i grupp /.../ Arbetsgivaren uppmuntrar en att vara lyhörd för vad som händer, vara mer omvärldsorienterad. Det kan vara olika föreläsningar, utbildningar och besök på andra arbetsplatser (Lt6♂).

En av de arbetsuppgifter som arbetsledarna i intervjustudien beskriver som mest krävande är rekryteringen av personal till vissa verksamheter. Problematiken lyfts oftare fram i Lunds kommun än i de övriga två fallstudiekommunerna, något som kan ha andra orsaker än skillnader i organisationsform. En omständighet som lyfts fram är att kommunen vid studiens genomförande var utsatt för konkurrens från entreprenadföretag. Andra omständigheter som gör att rekryteringsproblematiken uppstår är enligt

arbetsledarna verksamhetens innehåll och det geografiska områdets storlek. Vidare begränsas rekryteringsmöjligheterna av ett antal krav. Att budgeten ska hållas, "lämplighet" och specifik kompetens hos den som ska anställas samt körkort och tillgång till egen bil är frågor som måste beaktas. Politiker och arbetsledare tar upp problem av detta slag eftersom de är avgörande för hur genomgripande decentraliseringen/centraliseringen bör vara. Flera av intervjupersonerna menar att konkreta åtgärder behövs för vård- och omsorgsarbetet inom äldre- och handikappomsorgen ska upplevas som mer attraktivt och intressera fler sökande. Friskvård på arbetstid är ett förslag som anses kunna öka arbetets attraktivitet. En åtgärd för att komma till rätta med rekryteringsproblematiken är att en gemensam "resursbank" (personalpool) har inrättats. Detta blev möjligt sedan kommunen åter centraliserats.

Det har blivit svårare att rekrytera personal för varje år. Privata hem erbjuder mer i lön, liksom kringkommunerna så vikarielistan har krympt. Det är svårt att klara budgeten. Det går inte att sätta in vem som helst och det leder till övertid. Vi måste bli mer attraktiva, lönemässigt måste vi hänga med /.../ Det är tänkt att vi ska ha en gemensam personalpool (för korttidsbemanning) men det skapar nya problem, t.ex. krav på egen bil. Var och en har ju sina timanställda som man känner /.../ två fasta pooler ska finnas i varje grupp (Lt10♂).

Något som arbetsledare i fallstudiekommunen Lund tar upp, men som inte lyfts fram i samma utsträckning i de övriga fallstudiekommunerna, är att det blivit vanligare att nya medarbetare med invandrabakgrund anställs i vård- och omsorgsarbetet. Att som arbetsledare hantera eventuella motsättningar mellan medarbetare, eller mellan personal och brukare, som uppstår till följd av kulturella skillnader i tradition, klädsel och bemötande, har blivit en ny arbetsuppgift för arbetsledaren.

Vi har fått hit personal med invandrabakgrund som firar Ramadan vilket innebär att de under denna period lägger ut sina bönemattor fem gånger per dag. Avbrottens omfattning kan jämföras med de pauser som rökare gör regelbundet varje dag /.../ De använde stora smycken och jag var orolig för att det skulle skada någon boende i omsorgsarbetet. Vi har en lagstiftning mot diskriminering och i Lunds kommun vill vi ha mångfald i arbetslivet. I alla ansökningar står att vi välkomnar sökande av olika etniska bakgrunder. De boende (personer med utvecklingsstörning) ger rakare kommentarer och anställda kan utsättas för trakasserier pga. sin etnicitet från de boende (Lt10♂).

Flera av de intervjuade arbetsledarna har arbetat länge i verksamheten. De har därmed erfarenhet av den tidigare organisationsformen som innebär

ett samlat ansvar för verksamhet och biståndsbedömning. Dessa intervju-personer tar upp tidsbrist som ett av problemen i arbetet. Trots att vissa arbetsuppgifter lyfts bort upplever sig flera av dem inte kunna vara ute i personalgrupperna i den omfattning de (och medarbetarna?) önskar i den recentraliserade organisationsformen.

Det är så mycket som läggs på en idag, jag hinner inte med det jag skulle vilja /.../ tiden räcker inte till att utveckla personalen. Jag vill ha mer tid ute i bo-endena, det är helt fel som vi jobbar nu. Vi måste se att det fungerar på kväl-len också. Det är en brist att inte känna de som bor där när anhörig eller god man ringer (Lt10♂).

Flera av intervjupersonerna, såväl i Lund som i de övriga fallstudiekommunerna, tar upp ytterligare en paradox. Första linjens chefer tycks i hög grad anse sig behöva finnas till hands i verksamheten för att ge vård- och omsorgspersonalen stöd och handledning. Samtidigt accepterar de själva att de sällan erbjuds motsvarande stöd från överordnade chefer, även om detta efterfrågas.

Min chef, NN har så mycket att göra så hon hinner inte med oss. Jag respekterar det och därför så gör man som man vill (Lt10♂).

Följande citat tyder på att första linjens chefer tycks vara i behov av regelbunden handledning.

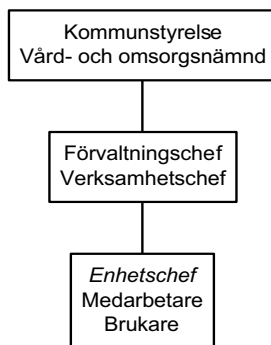
Först och främst så har jag alltid haft en chef som har stöttat mig, NN, och jag har alltid haft fria händer, hon har alltid litat på mig. Det har varit A och O /- --/ Visst, det kan bli för mycket för mig också. Jag måste få prata av mig ibland när jag tycker att jag blir illa behandlad och orättvist bemött, för det blir jag ibland /--/ Jag har inte tid till handledning. Jag vill att man ska kunna lägga ner tid, sitta där, hinna lägga ner tid innan och efter och sen ska det vara väldigt bra handledning, då vill jag gärna ha handledning (Lt11♀).

Det kan upplevas som ett dilemma för arbetsledarna att använda arbetstid till att få egen handledning av överordnad chef då detta går ut över den tid de kan lägga på att själva handleda sina medarbetare. En "överlevnadsstrategi" för att hantera eventuella svårigheter i arbetet och få det stöd man efterfrågar har istället blivit kollegiestöd, dvs. man "pratar av sig" med en kollega, den som sitter närmast och/eller den man har daglig kontakt med.

Ledarskap i närhet

Utmärkande för organisationsformen som förekommer i fallstudiekommun Lund är ett *ledarskap i närhet*. I den decentraliserade organiseringen finns arbetsledaren ofta geografiskt nära personalgruppen och hon/han har ofta daglig kontakt med medarbetarna, ibland flera gånger per dag. Arbetsledaren ges därmed möjlighet att ta tag i problem innan de upplevs svårhanterliga. Den dagliga närheten kan innebära att arbetsledaren får fler frågor av detaljkaraktär. Ledarskapets strategiska inriktning dämpas i och med att det orienteras mot en vardagsnära "akut" problemlösningssmodell i stället för långtidsplanering. Ett sådant ledarskap leder i förlängningen till att medarbetarna blir mindre självständiga. Genom att istället delegera olika ansvarsuppgifter till medarbetarna kan arbetsledarna utnyttja det faktum att de finns nära verksamheten till att vid behov ge medarbetarna direkt handledning och till att hålla diskussionen om värdegrundsfrågor och kundbemötande levande. Delegationen av vissa arbetsuppgifter frigör också arbetsledaren för en mer långsiktig, strategisk planering av verksamhetens utveckling. Här krävs ett relationsinriktat och kommunikativt ledarskap. Ledarrollen i den organisationsform man valt att införa i Lund kännetecknas av en större möjlighet till kontroll och makt över verksamheten än i övriga fallstudiekommuner. Arbetsledaren intar rollen som "2000-talets kommandora". Organisationskissen nedan illustrerar närheten mellan första linjens chef, medarbetare och brukare i Lunds kommun.

Figur 6.3: Organisationskiss – Ledarskap i närhet. Exempel Lunds kommun.



”Akrobaten”

Även organisationsformen i Lunds kommun kan relateras till ”cirkusmetaforen” där förvaltningschefen liknas vid en ”cirkusdirektör”. Den roll som första linjens chefer intar i denna organisationsform har jag valt att likna vid ”akrobatens”, dvs. en stark person som finns nära gruppen och lyfter de andra. Dilemmat för arbetsledarna tycks här bestå i att de upplever att verksamheten ”rasar” om de inte finns ”mitt i” och aktivt deltar i det dagliga arbetet. Möjligheten att närvara i verksamheten har dock försämrats genom att nya arbetsuppgifter tillkommit. Arbetsledarrollen har förändrats och krav ställs på ett tydligare chef- och ledarskap. Kontakten med ”cirkusdirektören”/förvaltningschefen tycks ske mycket sporadiskt och främst genom mellancheferna/verksamhetscheferna, som här kan sägas inneha roller som ”vice cirkusdirektörer”. Förvaltningschefens ledarskap sker på en strategisk ledningsnivå medan det ledarskap som ”akrobaterna” /första linjens chefer utövar sker på en operativ nivå. Verksamhetscheferna/mellancheferna understryker att enhetscheferna/första linjens chefer har ett delegerat ansvar för sin verksamhet. Tyngdpunkten i verksamhetschefernas ledarskap består i strategisk ledning av ett geografiskt verksamhetsområde.

Samma ledarideal men skilda funktioner

Den nya ledarrollen

I diskussioner om hur en chef *bör* vara och vilka förmågor och kunskaper politiker och arbetsledare prioriterar hos en chef framträder ett gemensamt ideal. Trots detta beskriver de intervjuade arbetsledarna sin ledningsfunktion på olika sätt i de olika organisationsformerna. Detta har illustrerats med hjälp av cirkusmetaforen. I ”pratet om” ledarskap återfinns både likheter och skillnader. De skillnader som iakttagits rör dels de olika organisationsformer jag låtit mina informanter samtala runt, dels de olika informantgrupper som deltagit i studien. I detta kapitel har organisationsförändringarna varit i fokus och det empiriska materialet har främst hämtats från intervjuerna. Jag återkommer till skillnaderna mellan de olika organisationsformerna. Först vill jag dock uppmärksamma ett intressant mönster som kan urskiljas i kvinnors och mäns sätt att tala om ledarskap. Noteras

bör att andelen intervjuade män är betydligt mindre än andelen intervjuade kvinnor (24 procent).

I intervjuer med män dyker begreppet *coaching* och exempel från idrottsvärlden upp i sex av åtta intervjuer jämfört med två av 26 intervjuer med kvinnor. Begreppet är hämtat från idrottsvärlden men tycks ha spritt sig till den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Inom managementlitteraturen innebär coaching ett aktivt lyssnade för att stötta och hjälpa medarbetaren att själv formulera lösningar.⁶ Det är intressant att detta begrepp nästan uteslutande förekommer i intervjuer med män, både bland politiker och bland chefer. I nedanstående citat svarar intervjupersonen på frågan om vilken förmåga som är den viktigaste hos en chef. Den här intervjupersonen, som är man, använder här termen coaching i betydelsen av att vara en god lyssnare och att ”få hela laget med sig”.

Ja, det varierar ju väldigt mycket, men det kanske viktigaste är ju att de (första linjens chefer) kan lyssna på andra och lyssna på sina medarbetare och inte tro att jag som chef alltid är den som har rätt och vet bäst, utan att man får hela laget med sig. Det är ju ungefär som i fotboll, det är ju inte lagledaren som gör mål utan det är ju de som är ute på plan. Lite grann så måste man nog acceptera att det är i offentlig verksamhet också, även om inte vi kan slänga in en avbytare hur som helst. Det är kanske snarare att plocka ut en som är inne på plan och sätta in en annan, det kan man ju inte hantera riktigt hur som helst. På så sätt har Tommy Söderberg och de här det lite lättare (Sp1♂).

På frågan om det ställs större krav på medarbetarna i den nya organisationen än tidigare svarar samma intervjuperson:

Ja, det gör nog det därför att det blir så mycket liknelser med idrottsvärlden, och vi har pratat om det, NN och jag, att det här att man i ledarutbildning använder sig av idrottsledare som föreläsare, det kanske egentligen inte är så bra. I vissa delar så kan de beskriva det här på ett väldigt bra sätt, men sen så blir det ju det här att vi måste spela med hela den grupp som vi har, medan en idrottsledare, han spelar med den bästa delen ur sin trupp, och den som inte platsar där den byter han ut och plockar in en ny. Så det är lite annorlunda på en arbetsplats mot i idrott /.../ Det är svårt idag för ofta är det så att platsar du inte på ett ställe så har du kanske inte förutsättningarna på ett annat ställe heller. Det är inte bara att säga att det är utbildning som löser problemet. I nå

⁶ Exempel på frågeställningar som används vid coaching är: Vad vill du göra? (mål), Hur ser det ut just nu? Vad fungerar bra? Vad kan bli bättre? (verklighet), Vad kan du göra? (valmöjligheter) Vad är det bästa/värsta som kan hända? och Vad kommer du att göra? (handling) (Whitmore, 2003).

enstaka fall så har vi gjort så att vi har kommit överens med en anställd om en utbildning som har lett till nåt helt annat yrke och där det då har varit tack och adjö och att vi hjälper dig igång på ett nytt jobb, eller till ett nytt jobb och betalar en utbildning på ett halvår eller ett år. Det kanske är lite så som idrotten också jobbar att den som inte platsar i laget den säljer de vidare till någon annan klubb. Det är ju fel att säga att vi säljer dem, men om vi betalar en utbildning så är ju det lite grann en övergångssumma till någonting annat, men som förhoppningsvis gör att den personen kommer att trivas framöver med sitt yrke, för det är ju ingen idé och hålla kvar personal som inte trivs heller (Sp1♂).

Intervjupersonen reflekterar här över kopplingen till idrottsvärlden och konstaterar att det inte alltid är samma förutsättningar som gäller. Intervjupersonen anser att kommunen på gott och ont tar ett större ansvar för sina anställda än vad man gör i den privata företagsverksamheten eller inom idrottsvärlden. Kommunen stödjer sådan personal som inte längre "platsar i laget" eller trivs med sina arbetsuppgifter. Förvaltningen är behjälplig med omplaceringar som egentligen, enligt intervjupersonen, ligger utanför arbetsgivaransvaret. Exempel på andra sammanhang där coachingbegreppet och termer från idrotten används är i beskrivningar av den egna ledningsfilosofin och det egna ledarskapet.

Om männen i intervjustudien talar om att coacha medarbetare så talar flertalet av de intervjuade kvinnorna istället om att värna relationer och lyssna på vård- och omsorgspersonalen när de beskriver hur en chef *bör* vara. Kvinnorna, både politiker och tjänstemän berättar om sina medarbetares behov av stöd och handledning från närmaste chef. De framhåller vikten av att medarbetarna mår bra och talar om sitt arbetsledaransvar i termer av att "måna om" och att "ta hand om" personalen. Flera av kvinnorna i chefsposition upplever att de engagerar sig i och lägger ner mycket tid på personalfrågor, något som uppmärksammats tidigare i avhandlingen, i analysen av situationen i fallstudiekommunen Sunne. En av de intervjuade arbetsledarna (en kvinna) berättar att hennes chef (en man) inte hade någon som helst förståelse för att hon ansåg sig behöva ägna tid åt medarbetarnas vardagsituation. Fenomenet är intressant ur ett genusperspektiv. Sammanfattningsvis kan sägas att kvinnor och män verkar ha likartade ledarskapsideal, men att coachingdiskursen tycktes vid studiens genomförande ha fått ett större genomslag bland män än bland kvinnor. I förbigående kan nämnas att politiker och överordnade chefer ofta använder sig av liknande exempel i intervjuerna. Detta kan avspegla en aktiv kommunikation dem emellan.

Coachingbegreppet och termer som anknyter till ett lagledarskap där uppgiften består i att ”sporra” medarbetarna förs bl.a. fram av olika konsultföretag som bedriver ledarutbildning.⁷ Här betonas att framtidens medarbetare ställer andra krav på ledarskapet, och en viktig roll för chefen är att få verksamheten och medarbetarna att växa. Vi har tidigare uppmärksammat hur både politiker och tjänstemän arbetar med att ”överföra” värderingar och begrepp från en domän till en annan. Det kan anses troligt att coachingbegreppet fått en större spridning i sådana sammanhang efter studiens genomförande.

Förväntad likhet men upplevd olikhet

Politikers och överordnade chefers förväntningar och krav på första linjens chef ser ganska likartad ut, oavsett kommun eller organisationsmodell. Förväntningarna och kraven beskrivs också på motsvarande sätt av första linjens chefer. När arbetsledarna beskriver ”verkligheten” framstår dock ett antal olika ledningsprofiler som tycks kunna relateras till de tre organisationsformer som studerats. Ledningsfunktionen i fallstudiekommun I, ”biståndshandläggarmodellen” präglas av ett ledarskap genom andra. Fallstudiekommun II, ”flexiblare arbetsorganisation” kännetecknas av ett ledarskap på distans men med en stark koppling till ”coaching” av medarbetarna. Den tredje organisationsförändringen, fallstudiekommun III, ”decentraliserad organisering” karaktäriseras av ett ledarskap i närhet. I nedanstående tabell (tabell 6.1) görs en sammanställning av de mönster som framträder i de olika fallstudiekommunerna utifrån olika teman.

⁷ T.ex. i ledarutbildningar från Nordic Business Institute, 2005; RODA, 2005; Goliat konsult AB, 2005; och Ledarna, 2005.

Ledningsfunktion i omvandling

Tabell 6.1: Likheter och skillnader i de mönster som framkommer i diskursen i de skilda fallstudiekommunerna.

	Fallstudie I	Fallstudie II	Fallstudie III
Kommun	Gävle	Sunne	Lund
I centrum för förändringen	Bistånds-handläggarna	Medarbetarna	Brukarna
Kompetenskrav (Generella och formella)	Tydligt ledarskap	Tydligt ledarskap	Tydligt ledarskap
Kompetenskrav (Specifika och diskursiva)	Samordna Entreprenörsanda	Öka engagemang hos medarbetare Delegera	Tydlig ansvarsfördelning Underlätta kontakter
Ledningsfunktion	Entreprenör	Coach	”Kommandora”
Ledningsfilosofi	företagsamhet	låta andra växa	Vara nära -lyssna
Arbetsvillkor	Ca 100 anställda/chef Närhet till chefskollegor. Oklara roller	Ca 30 anställda/chef Närhet till chefskollegor. Personalpolitiska frågor i fokus	Ca 30-95 anställda/chef. Närhet till medarbetare ”Vara här och nu”
Etiska dilemman	Rollkonflikter ansvarsfördelning	Hålla budget – Leva upp till socialtjänstlagens intentioner	Leda verksamheten – vara tillgänglig
Ledarskap	Genom andra	På distans	I närhet
Ledarstil	”Lindansare”	”Jonglör”	”Akrobat”

Det finns strukturella skillnader mellan de olika organisationsformerna som gör att första linjens chefer har olika förutsättningar för att utöva sitt ledarskap. Dessa skillnader består framför allt i delegation av beslut, antal anställda, tillgång till stödfunktioner i form av assistenter, biträdande chef, kundmottagare m.m. Vid en närmare anblick ser vi att de olika initialförändringar som vidtagits har lett till att ledningsfunktionen sedan utvecklats åt olika håll. I omorganisationernas inledningsskede stod andra grupper än arbetsledarna i fokus för de olika förändringarna. I biståndshandläggarmodellen sattes biståndshandläggarna i centrum. Vid införandet av så kallade självstyrande grupper och flexibla arbetsschema fokuserades medarbetarna. I den (re-) decentraliserade modellen var fokus på brukarna. Kännetecknande för samtliga förändringar är att de fick oväntade effekter. Fokus flyttades då till ledarskapet i samtliga fall. Krav på tydligare ledarskap restes oavsett organisationsform. Vid en närmare granskning

tycker jag mig se skillnader i de krav som de olika organisationsformerna ställer på första linjens chefer och deras ledarskap.

I fallstudiekommunen Gävle framstår samordningsfunktionen som betydelsefull och entreprenörsanda och företagsamhet poängteras. Förändringar i arbetsvillkoren innebar en ökning av antalet medarbetare per chef och nya befattningar för "kringfunktioner". Organisationsformen med flera nya befattningar har, inte helt oväntat lett till rollkonflikter och svårigheter med ansvarsfördelning. I fallstudiekommunen Sunne sköts arbetsledarrollen genom "coaching". Här är det viktigt att chefen kan entusiasmera och delegera för ett nå ett ökat engagemang och kompetensutveckling hos medarbetarna. Nämndens besparingskrav på verksamheten framstod som centralt för samtliga chefer. Genom införandet av flexibla arbetsformer i form av självplanerande och medstyrande grupper kan medarbetarna göras aktivt delaktiga i budgetprocessen. Ett första steg i Sunne kommun var att aktivt arbeta med målformuleringar för den egna verksamheten med utgångspunkt från nämndens mål och socialtjänstlagens intentioner. I fallstudiekommunen Lund ter sig arbetsledarrollen som relativt traditionell. Här finns chefen, i likhet med den tidigare hemtjänstassistenten, nära medarbetarna men har samtidigt ett fördjupat arbetsledaransvar. Anledningen till att jag valt att kalla denna ledningsfunktion för "kommandora" är att ledningsfunktionen kännetecknas av kontroll och makt. Dessa arbetsledare upplever ett dilemma i att kombinera kravet att vara "ständig" tillgänglig för medarbetarna med ett fördjupat ansvar för verksamheten, i vilket ingår budgetansvar.

Skilda ledningsfunktioner gör alltså att förhållandet mellan medarbetare och arbetsledare utvecklas i olika riktningar: Det sköts genom andra, handhas på distans eller utförs i närhet. Om verksamheten betraktas som en cirkus med förvaltningschefen i rollen som "cirkusdirektör" kan de olika ledarstilar som uppstått till följd av olika omorganisationer liknas vid lindansaren, jonglören och akrobaten. Det är intressant att närmare studera hur ledningsfunktionens omvandling påverkas av organisationsformen. Hur kommer den nya yrkesrollen som arbetsledare i äldre- och handikappomsorg att se ut? Vidare kan vi fråga oss vad som händer med kampen mellan de olika rationaliteter som inledningsvis beskrivits som ledarskapets skilda ansikten. Hur kommer ledningsfunktionens olika inriktningar att hantera kravet på ökad effektivitet? Hur ska kommunikationen mellan olika grupper förbättras? Vilka kompetenskrav kommer i framtiden att ställas på första linjens chefer i äldre- och handikappomsorgen? Hur

kommer de olika inriktningarna av ledningsfunktionen att påverka professionsutvecklingen för ledarskap inom äldre- och handikappomsorg? En möjlig utveckling är att verksamhetsanknytningen, som tidigare kännetecknat rollen som arbetsledare i den kommunala äldre- och handikappomsorgen, tonas ner till förmån för en ökad betoning på ledarskapet inom offentlig verksamhet. Det tycks finnas ett behov av fördjupade kunskaper om de olika former som ledarskapet antar beroende på hur organisationen ser ut. I kapitel sju utvecklas dessa tankegångar med stöd av det empiriska materialet.

VII. Ledningsfunktion i omvandling

Hur konstitueras diskurser om ledningsfunktionen? Jag har funnit att de olika organisationsförändringar som har genomförts i fallstudiekommunerna har motiverats med hjälp av skilda diskurser. Uttrycken inom de olika diskurserna tenderar att vara av ideologisk karaktär. Det finns stora likheter mellan de tre fallstudiekommunerna när det gäller diskursen om hur ledarskapet *bör* se ut. Här kan paralleller dras till en studie av den managementlitteratur som fanns tillgänglig i Sverige under 1980-talet (Furusten, 1996). Då dominerades marknaden enligt Furusten (1996) av böcker med ursprung i Sverige, USA eller Storbritannien. Det urval av litteratur som Furusten studerade antydde en likartad diskurs. Furusten (1996:221) kom fram till att den populära managementkulturen var baserad på ideologi snarare än på kunskap. Enligt min mening hamnar första linjens chefer i det diskursiva korsdraget mellan politiska ideologier, populär managementkultur och egen professionell kunskap. De konstruerar sällan språket men utformar ofta handlingen och ger därigenom diskursen ett innehåll. När diskursen används i verksamheten uppfattas den av politiker och arbetsledare som vetenskaplig kunskap, vilket kan förklara varför ”moderna trender” tenderar att anammas relativt okritiskt. En rad av de åtgärder som genomfördes under 1990-talet tycks ”gå på tvärs” emot den kunskap som finns (Wånell, 2004).

Ledarskap och dess funktioner på olika nivåer

Vad *är* ledarskap och hur *beskrivs* ledningsfunktionen i den kommunala äldre- och handikappomsorgen? Hur *säger sig* chefen *vara*? Det empiriska materialet återspeglar den officiella bilden av ledningsfunktionen som politiker och tjänstemän vill ge. Tidigare studier visar att det också finns en god samstämmighet mellan det som chefer i äldre- och handikappomsorgen säger sig göra och det de faktiskt gör (Tullberg, 2003a). Intervjuade politikernas och arbetsledares syn på chef- och ledarskap berör i första hand det ledarskap som utförs på tjänstemannanivå. I den diskurs som används om ledarskap kan man dock urskilja krav på, och önskemål om, att ledarskap bör utföras på olika nivåer av skilda aktörer och i skilda samman-

hang. Utöver det ledarskap som utövas av anställda chefer är det främst ett politiskt ledarskap som efterfrågas. Jag tar här upp ytterligare former av ledarskap som utgår från medarbetare och brukare/kunder. Dessa ledarskapsformer har jag valt att benämna medstyrt respektive brukarstyrt ledarskap.

Ett politiskt ledarskap

Det politiska ledarskapet innebär att enskilda personer väljs för att representera sitt parti under en mandatperiod. Det personifieras främst genom ordförandeskap för nämnd och styrelse. I fallstudiekommunerna förekommer även olika former av politiskt kontaktmannaskap, dvs. politiker med särskilt ansvar för ett visst verksamhets- eller geografiskt område. Kontaktpolitikern skall hålla kontakt med dem som arbetar inom området. Flertalet av politikerna i fallstudiekommunerna saknar själva yrkeserfarenhet eller annan personlig erfarenhet från äldre- och handikappområdet. Detta innebär att underlag för det politiska ledarskapets beslut i stor utsträckning arbetas fram av förvaltningens tjänstemän. Denna arbetsgång medför dock, enligt intervjuade politiker och tjänstemän, inga självklara garantier för att besluten är förankrade i verksamheten och att genomförandet blir enkelt.

Både politiker och tjänstemän framhåller att det finns vissa svårigheter med att arbeta i en politikerstyrd organisation. De nämner t.ex. svårigheten med gränsdragningar mellan de olika rollernas uppgifter, ekonomiska förhållanden och massmedias insyn. Att inte någon lyfter fram eventuella fördelar kan tyckas anmärkningsvärt. Den allmänpolitiska diskursen om ledarskap återfinns i lagstiftning, politiska program och tal. Men när enskilda politiker talar om sin syn på ledarskap är det den praktiska diskursen, en diskurs som bygger på självupplevda problem (Furusten, 1996) som dominerar. Oavsett organisationsform finns det ett nära samspel mellan politiska beslut och verkställighet på ledningsnivå. Detta samspel tycks dock ta sig olika uttryck i olika organisationsformer. En effekt av organisationsformen självplanerande och medstyrande grupper är att det politiska ledarskapet kommit närmare det direkta vård- och omsorgsarbetet än tidigare. I takt med att vård- och omsorgspersonalen blivit mer insatta i verksamhetsmål och budgetfrågor (effektivitetsperspektivet) har de efterfrågat en ökad samverkan med politiker för att kunna påverka politiska beslut. Ett konkret uttryck för samverkansformerna är att vård- och omsorgsper-

sonal medverkar aktivt vid nämndens sammanträden i Sunne kommun, något som förbättrat personalens möjligheter till insyn.

Jag har kunnat konstatera att även tjänstemän ställer krav på att det politiska ledarskapet ska bli tydligare. I detta sammanhang är det tydlighet i målformuleringar och att målen ska vara mätbara som åsyftas. En annan aspekt av ett tydligare politiskt ledarskap är att arbetsledarna förväntar sig att resursfördelningen ska ställas i relation till målen. En fråga som har väckts och som kräver ytterligare forskning är i vilken utsträckning partipolitiska ställningstaganden har betydelse för de beslut som styr verksamheten. Är verksamheten "politikerstyrd" i faktisk mening? Flera av de högre tjänstemännen i fallstudiekommunerna menar att de har ett stort inflytande över de politiska beslut som tas. Så här uttrycker sig en av de intervjuade tjänstemännen: "man lär sig vad som är gångbart och vilka förslag som går igenom" (St4♂). Uttalandet antyder att förslag anpassas till politikernas inställning. Trots att arbetsledarna, oavsett organisationsform, anser att de har ett stort inflytande på politiska beslut, efterfrågar de samtidigt en närmare dialog med politikerna för att få ökad vägledning om hur verksamhetens innehåll ska relateras till fastställda budgetramar. Svårigheten för politikerna tycks ligga i att hitta en balans, dvs. att vara nära och väl insatt i verksamheten utan att "lägga sig i". Avståndet mellan politiker och tjänstemän kan till viss del relateras till kommunens storlek, men det beror också på enskilda politikers intresse och engagemang. En paradox, som också beskrivits i kapitel fem, är att tjänstemännen efterfrågar en ökad dialog med politikerna samtidigt som de är nöjda med sina möjligheter att påverka. I den meningen tycks politikernas styrning vara accepterad oavsett organisationsform.

Ett "arbetsledande" ledarskap

Vi kan konstatera att det kommunala ledarskapet i äldre- och handikappomsorgen är stätt i förändring. För samtliga chefsnivåer innebär arbetsledarskapet att befinna sig mellan olika nivåer med förväntningar och krav från skilda aktörer. Jag har funnit att framtidens ledare inom offentlig sektor kommer att ha ett antal generella krav på sig: De måste kunna följa övergripande riktlinjer, sätta upp delmål, ha visioner för verksamheten och medverka till medarbetarnas utveckling. De ska dessutom ha förmåga att agera, fatta beslut och handla effektivt i alla situationer. Andra förväntningar och krav på arbetsledare är att de ska vara tydliga när de delar ut

ansvar och befogenheter samt skapa förtroende bland politiker, medarbetare och medborgare. Enligt de verksamma kräver ledarskapet i en politiskt styrd organisation såsom äldre- och handikappomsorgen dessutom helhetsseende, lyhördhet, analysförmåga och strategiskt tänkande. Politiker och överordnade chefer ställer krav på ett verksamhets- och arbetsledarskap som uppfyller mål och har en budget i balans. Medarbetare ställer krav på bättre arbetsvillkor, ökad delaktighet, självbestämmande och respekt. Även kollegor, brukare och anhöriga kräver respekt och inflytande. Därtill kommer krav från andra organisationer om ökad samverkan, krav från massmedia om ökad insyn och inte minst de egna krav på t.ex. tillgänglighet som arbetsledare ställer på sig själva. Dessa förväntningar och krav upplevs ofta som motstridiga. Ändå tycks arbetsledarens uppgift vara att hitta en balans dem emellan. "Klämsitsen" med krav från olika håll är i sig inte ny, vilket beskrivits tidigare i kapitel två. Det som är nytt är att kraven nästan helt fokuseras kring chef- och ledarskapet. Intressant är att kravbildningen ter sig likadan oavsett organiseringsform och trots att ledningsfunktionen i de studerade fallstudiekommunerna tar sig olika uttryck.

För mellanchefer och första linjens chefer innebär positionen i det arbetsledande ledarskapet att de är någons chef men samtidigt också någons medarbetare. Det tycks som om organisationen, dvs. ledningen, tenderar att "glömma bort" att arbetsledarna också är anställda. Inte helt oväntat uppstår hos arbetsledarna ett behov av stöd och "någon att bolla svåra frågor med". Någon form av mentorskap efterfrågas alltså. Samtidigt som första linjens chefer ägnar mycket av sin tid åt sådant mentorskap för de egna medarbetarna upplever de sig ha små möjligheter att påverka den egna psykosociala arbetsmiljön. Detta styrks av en nyligen genomförd studie av äldreomsorgens chefer i Stockholms län (Hjalmarson, Norrman & Trydegård, 2004). Flera arbetsledare i fallstudiekommunerna berättar att de motstridiga kraven, som ofta upplevs som orimligt höga, har resulterat i egna och kollegors långtidssjukskrivningar. En iakttagelse som jag gjort är att första linjens chefer beskriver sig som mycket "måna om" sina medarbetare. De framhåller att de anstränger sig för att medverka till enskilda personers positiva utveckling genom att ta reda på önskemål om och behov av kompetensutveckling. Arbetsledarna är angelägna om att leva upp till de egna kraven på "ständig" tillgänglighet och prioriterar stöd och handledning till medarbetarna. De egna kraven på att "finnas till hands" kan också ses som en viktig emotionell aspekt av arbetsledarnas ledarskap som ligger vid sidan av de verkliga krav och önskemål som medarbetarna

ger uttryck för. Kravet på "ständig tillgänglighet" kan nämligen också tolkas som att arbetsledarna har behov av uppmärksamhet och av att känna sig behövda i verksamheten. Något som är intressant i detta sammanhang är att även om arbetsledarna efterfrågar ett visst stöd och handledning i vissa frågor ställer de inte själva samma krav på överordnade chefers ständiga tillgänglighet. Flera arbetsledare har istället ordnat detta "på egen hand" genom att etablera en kontakt med någon som fungerar som mentor och "bollplank" i frågor som upplevs svåra. Det tycks inte gå att knyta vissa mönster till de olika organisationsformerna. Den uppmärksammande tendensen återfinns i samtliga studerade kommuner och tycks snarare kunna relateras till enskilda individer och deras tidigare etablerade kontakter.

Mentorstöd är en av de "överlevnadsstrategier" som arbetsledare i äldre- och handikappomsorgen använder sig av för att hantera arbetsvillkoren i vardagen. En annan strategi som arbetsledarna i fallstudiekommunerna menar har liknande funktion är stödet från kollegor. Flertalet första linjens chefer menar att de i första hand vänder sig till en kollega, först därefter tar de kontakt med överordnad chef. Olika fritidsaktiviteter för fysisk och mental träning och avslappning är ytterligare strategier som framhålls. Flera arbetsledare betonar den egna fysiska och psykiska hälsan och en fungerande familjesituation som viktiga faktorer för ett "gott" ledarskap. Det framgår dock inte i denna studie i vilken omfattning arbetsledarna medvetet "vårdar sin egen hälsa". Här behövs därför ytterligare forskning. Under hösten 2004 inledde Arbetsmiljöverket en landsomfattande inspektion av arbetsmiljön för enhetschefer inom kommunernas äldre- och handikappomsorg. Inspektionen föranleddes av larmrapporter om en dålig arbetsmiljö, där stress pga. hög arbetsbelastning och många anställda i kombination med avsaknad av resurser framstod som en allvarlig hälsorisk. Rapporten presenteras preliminärt hösten 2005 (Arbetsmiljöverket, 2005a, 2005b; SKTFtidningen.nu, 2004).

Även i det arbetsledande ledarskapet ställs krav på tydlighet från olika håll, dvs. av såväl politiker och överordnade chefer som medarbetare. Tydlighet i arbetsledarskapet innebär enligt arbetsledarna att göra medarbetarna insatta i vilken uppgift de har (vad gör jag, hur gör jag det och för vem gör jag det) samt att skapa normer, dvs. visa på vad som är rätt och fel och stå för sin/verksamhetens uppfattning. Införandet av så kallade självstyrande grupper har medfört att tydlighetskravet har skärpts i förhållandet mellan arbetsledare och medarbetare. I takt med att personalens ansvar

och medinflytande ökat har det också skapats utrymme för enskilda medarbetare att göra egna tolkningar av verksamhetsuppdraget. Samtidigt har arbetsledarnas kontrollmöjligheter minskat, något som enligt de intervjuade arbetsledarna riskerar att leda till splittringar i personalgruppen. Det kan t.ex. finnas olika uppfattningar om hur en beviljad insats ska utföras. Kravet på tydlighet förekommer i samtliga fallstudiekommuner men vissa särdrag kan urskiljas. I Gävle kommun betonas tydligheten i målformuleringar och gränsdragningar mellan nya roller, något som beskrivits tidigare. I Sunne kommun fokuseras kravet på tydlighet kring det direkta, nära ledarskapet, dvs. att leda, handleda och coacha. Lunds kommun kännetecknas av att tydligheten kopplas till organiseringen och tillgängligheten för brukarna/kunderna.

Kravet på tydlighet är inte något nytt påfund (se Olsson, 2003), men det framstår på ett anmärkningsvärt sätt som centralt i samtliga av fallstudiekommunerna. Det är intressant att det betonas i alla de olika organisationsformer som studerats. En förklaring kan sökas i den snabba förändringstakt som har varit rådande i den kommunala äldre- och handikappomsorgen under de senaste tio till femton åren. Min empiri ger belägg för att nya organisationsförändringar initierats innan effekter av tidigare förändringar utvärderats. Det är troligt att den snabba förändringstakten i sig skapat otydlighet i organisationen. En annan förklaring är att verksamheten är politikerstyrd. Verksamheten präglas därmed av olika politiska ideologier olika mandatperioder. Noteras bör att även arbetsledarskapet sker på olika nivåer (förvaltningsnivå, verksamhets- eller geografisk mellancheftsnivå och första linjens chefsnivå). En trend som iakttagits är att politiker i högre grad än tidigare formulerar de kompetenskrav som ställs på förvaltningens högre tjänstemän. Man kan följaktligen ställa sig frågan om en anställning som högre tjänsteman därför i ökad utsträckning sker till priset av en osvuren lojalitet uppåt (mot politikerna). Är svaret på den frågan ja medför det att första linjens chefer arbetar i ett ökat korsdrag av ”flerdubbla” lojaliteter. Per-Owe Norell (1989) talar i sin studie av kommunala administratörer om sex lojalitetstyper – lojalitet mot ”högre värden”, beslutslojalitet, partiloyalitet, professionell lojalitet, klientlojalitet samt egenintresse. Dessa lojalitetstyper kan tänkas ingå i det korsdrag första linjens chefer är utsatta för. Min empiri visar att flera av de intervjuade arbetsledarna har uppmanats att söka en tjänst i ledande befattning. En intressant fråga som kräver mer forskning är om detta är ett vanligt sätt att rekrytera chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen och vilka

personer det i så fall är som uppmanas att söka en tjänst i ledande befattning.

Den form av ledarskapsdiskurs, eller motdiskurs,¹ som arbetsledarna använder sig av har en klar koppling till det som Furusten (1996) benämner den akademiska diskursen, dvs. den som figurerar i forskning och undervisning. Fenomenet bottenar i arbetsledarna har en gemensam utbildningsbakgrund.

De olika organisationsformer som beskrivits i fallstudiekommunerna har också medfört skillnader i det arbetsledande ledarskapet. Jag har pekat på att ledarskapet utvecklas i olika riktning beroende på faktorer som antal nivåer i organisationen, antalet anställda och verksamhetens innehåll. Det arbetsledande ledarskapet *genom andra* ställer högre krav på ett visionärt ledarskap och att förverkliga idéer, liksom på organisations- och samverkansförmåga. I ett ledarskap *på distans* tycks arbetsledaren fungera som "värdegrundare" och "normbärare". Här ställs högre krav på delegations- och handledningsförmåga. Ett arbetsledande ledarskap *i närhet* tycks präglad av att "släcka bränder", dvs. (upplevda) krav och förväntningar kan relateras till vardagsproblem, och det mest framträdande kravet här är tillgänglighet. Med krav avser jag här alltså dels de uttryckliga krav som politiker och överordnade chefer ställer, dels de krav som arbetsledarna upplever att de har på sig, ett fenomen som illustreras av intervjuerna.

Det chef- och ledarskap som utmärker äldreomsorgen skiljer sig från chef- och ledarskapet i handikappomsorgen. Mest särpräglad tycks chef- och ledarskapet för personliga assistenter vara. En första skillnad som de intervjuade arbetsledarna beskriver är verksamheternas innehåll och målsättning. Äldreomsorgen vänder sig till en mer homogen åldersgrupp med mer likartade behov av insatser än vad handikappomsorgen gör. Insatserna förändras i allmänhet inte lika ofta inom äldreomsorg som inom handikappomsorg. Vård i livets slutskede kan förekomma i båda verksamheterna, men behovet av handledning är här mer varierande när det gäller handikappomsorgens personal. En andra skillnad som arbetsledarna lyfter fram är personalgruppens sammansättning. Bland dem som arbetar som personliga assistenter i handikappomsorgen finns det fler yngre, fler män och fler anhöriga än bland vård- och omsorgspersonal inom äldreomsorgen. Medarbetarnas utbildningsnivå, liksom deras erfarenhet från området

¹ Begreppet motdiskurs avser här att arbetsledarnas diskurs om ledarskap ibland skiljer sig från politikernas diskurs om ledarskap.

upplevs som lägre i handikappomsorgen än inom äldreomsorgen. Enligt arbetsledarna är personalomsättningen högre i handikappomsorgen än inom äldreomsorgen. En tredje skillnad har att göra med organiseringen av medarbetarna och arbetsledarens geografiska och lokalmässiga placering. Inom fallstudiekommunernas äldreomsorg är vård- och omsorgspersonalen genomgående organiserad i arbetslag. Inom handikappomsorgen kan vissa personliga assistenter vara knutna till ett arbetslag, medan andra helt saknar närhet till kollegor och någon form av grupptillhörighet. Oavsett var arbetsledaren är placerad finns det inom äldreomsorgen en struktur för regelbundna möten mellan medarbetare och arbetsledare. Sådana möten mellan personliga assistenter och arbetsledare tycks förekomma mer sällan inom handikappomsorgen. Dessa variationer medför att det inom olika verksamheter finns olika förutsättningar för det arbetsledande ledarskap som utövas av första linjens chefer.

Ett medstyrande ledarskap

Både politiker och arbetsledare, oavsett organisationsform, understryker att medarbetarna bör ges ökad delaktighet i beslut och ansvar för verksamheten.² Men steget till självstyrande grupper med totalt egenansvar för mål och budget tycks stort. Detta är heller inte något som eftersträvas hävdar intervjupersonerna i fallstudiekommunen Sunne, som är den kommun som infört den tydligaste formen av det jag benämner medstyrande och självplanerande grupper.

Efter att ha uppmärksammat ledarskapet sätts fokus nu på medarbetarskapet. En utvecklingstendens i den kommunala äldre- och handikappomsorgen tycks vara ett ökat intresse för medarbetarnas kompetensutveckling. Behovet har uppmärksamrats av statsmakterna så tillvida att man tagit fram en handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård- och omsorg (Socialstyrelsen 2002, 2003a). Denna satsning kan också ses som ett led i rekryteringsarbetet. Den tyder på en vilja från statsmakternas sida att visa på det sociala omsorgsarbetet som ett attraktivt arbetsområde. I november 2004 tillkännagav regeringen dessutom beslutet att år 2005 satsa 450 miljoner kronor på vård och omsorg om äldre genom den så kallade ”kompetensstegen”. 300 miljoner om året satsas därefter under ytterligare två år. Inom kompetensstegen uppmuntras även satsningar på ledarskapsutbild-

² Med medarbetare avses här främst vård- och omsorgspersonal

ning. Kompetensstegen ska ses som en möjlighet för vård- och omsorgspersonal att göra "karriär" inom yrket (Regeringskansliet, 2004). Satsningen på kompetensstegen faller väl på plats i den diskussion som de intervjuade arbetsledarna förde om behovet av kompetensutveckling. Denna diskussion var alltså igång i fallstudiekommunerna redan år 2001-2002 då studien genomfördes. Kommer även denna satsning att leda till uppkomsten av "nya trender" som okritiskt anammas i landets kommuner? Eller kommer det att finnas utrymme för reflektion om vilka eventuella effekter olika satsningar kan få för skilda grupper? Mina intervjuer med första linjens chefer visar att tid för reflektion upplevs som en bristvara av arbetsledarna. Då de studerade organisationsförändringarna initierats har andra grupper än första linjens chefer fokuserats, men effekterna av förändringarna har visat sig påverka arbetssituationen även för arbetsledarna. En annan fråga är om den hierarkiska organisationen kommer att "återinföras" i de kommuner som tidigare strävat efter en "utplattning" och vilka effekter det i så fall får? Jag har funnit att medstyrande och självplanerande grupper inte minskar behovet av ledare men att ledarskapet förändras mot ett mer handledande och "coachande" ledarskap. I organisationsformen med medstyrande och självplanerande grupper är det viktigt att chefen har förmåga dels att delegera, inte enbart arbetsuppgifter utan även befogenheter och resurser, dels att sedan stödja medarbetarna så att de klarar av att hantera de uppgifter som delegerats.

Ett brukarstyrt ledarskap

Kan vi tala om ett brukarstyrt ledarskap i någon av de organiseringsformer som beskrivits i avhandlingen? I fallstudiekommunernas policydokument används begreppet kund i stället för brukare. Att det vedertagna begreppet är kund betyder dock inte att ledarskapet utgår från brukar- eller kundgruppen. Däremot tycks policydokumentens retorik där kundbegreppet ingår leda till en modifierad retorik på tjänstemannanivå. I förlängningen är det troligt att kundbegreppet får genomslag även i vård- och omsorgspersonalens sätt att uttrycka sig. Kundbegreppets införande motiveras i fallstudiekommunerna med att man inte längre ville se den som får vård- och omsorgsinsatser som ett objekt. Begreppet kund innebär att individen ska ha möjlighet att välja att avstå från köp av en viss vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad (Montin 2002:163; Nordgren, 2003). Genom att kundbegreppet infördes *"förväntades demokrati, kvalitet, kostnadseffekti-*

vitet och valfrihet befrämjas, enligt retoriken i ett flertal kommuner i början av 1990-talet” (Montin, 2002:173). Att de studerade kommunerna valt att införa kundbegreppet kan också tolkas som att de influerats av NPM-filosofin. Intervjuer med politiker och arbetsledare tyder dock enligt min mening på att valmöjligheten för den enskilde ”kunden” är begränsad. Kundbegreppet betonar individen medan brukare enligt Montin (2002) för tanken till ”ett kollektiv av personer som gemensamt använder och påverkar utformningen av en viss verksamhet” (Montin, 2002:163).

Brukarbegreppet tycks åter vara på väg att bli på ”modet”. Brukarmedverkan och brukarinflytande diskuteras bl.a. inom socialtjänstens kunskapsutveckling i Sverige (Socialstyrelsen, 2003b). I Norden anses Danmark vara det land som har kommit längst när det gäller brukarmedverkan och brukarinflytande (Socialstyrelsen 2003b). I såväl Norge som Danmark är det obligatoriskt med äldreråd som utses av respektive kommunfullmäktige i kommunerna (Svenska Kommunförbundet 2001; Socialministeriet, 2003). Kommunerna har också möjlighet att inrätta särskilda institutionsstyrelser som kan besluta om drift och organisering av t.ex. äldreboenden (se Höök, 2000). Längst tycks Storbritannien ha kommit. Där är brukarmedverkan numera obligatorisk i socialtjänsten och det finns dessutom exempel på brukarmedverkan i forsknings- och utvecklingsarbeten (Socialstyrelsen, 2003b).

Begreppen brukarmedverkan och brukarinflytande hade alltså inte fått genomslag i fallstudiernas organisation av ledarskap och verksamhetsstyrning vid studiens genomförande. En möjlighet är att ökad brukarmedverkan och ökat brukarinflytande i ledningen av verksamheten blir nästa steg i utvecklingen, efter genomförandet av det ökade medarbetarskap som diskuterats ovan. Ansatser till brukarmedverkan har, enligt de intervjuade arbetsledarna förekommit t.ex. genom så kallade brukarråd eller anhörigrupper, men dessa råd eller grupper tycks mer ha haft formen av informationsmöten av ”önskelistekaraktär”. Medstyrande och självplanerande brukar- eller anhörigrupper tycks ännu inte vara etablerade. Brukarinflytande skulle teoretiskt kunna innebära att det blir brukarna som (i samråd med ledning och vård- och omsorgspersonal) lägger upp schemat för de beviljade insatserna. I praktiken bör innebörden i begreppet stanna vid att verksamheten i högre grad anpassas till brukaren.

En ny typ av ledarskap inom handikappomsorgen skulle kunna utvecklas om brukare själva fungerar som arbetsgivare åt sina personliga assistenter. Organiseringsformen förekommer sedan några år tillbaka och väcker

en rad frågor om ledarskap och dess funktion. Det är rimligt att anta att det är svårt att åtskilja rollen som brukare och rollen som arbetsgivare. Detta kan tänkas påverka ledarskapet. När är den som är i behov av insatserna arbetsledare och när är hon eller han brukare? Mina intervjuer med arbetsledare antyder att det skulle kunna uppstå en osäkerhet om hur arbetsmiljörelaterade frågor som rör meningsskiljaktigheter mellan den personliga assistenten och brukaren bör hanteras. Vid en anställningsform där brukaren och arbetsgivaren är samma person omfattas inte den anställde av vare sig Lagen om anställningsskydd, LAS (SFS 1982:80) eller Arbetsmiljölagen, AML (SFS 1977:1160). För att ge anställda som arbetar direkt under brukaren ett rättsligt skydd har kommunerna genom Svenska Kommunförbundet slutit avtal med Kommunal (tidigare Svenska Kommunalarbetsförbundet), det så kallade PAN-avtalet.³ Avtalet innebär att personliga assistenter kan få anställning i kommunens "personalpool". De omfattas därmed av både LAS (SFS 1982:80) och AML (SFS 1977:1160). Det är rimligt att anta att kommunen ställer andra krav på formell utbildning hos de personliga assistenterna än vad den enskilde brukaren gör. Här finns ett behov av framtida forskning.

Normen för ledarskap ur ett genusperspektiv

Ett genusperspektiv utgår från att det finns socialt konstruerade uppsättningar av normer och värderingar kring manligt och kvinnligt och ett system av makrelationer (Mannerkorpi, 2003).

Vem skapar normen för chef- och ledarskapet och på vilka villkor befinner sig kvinnor i arbetsledande ställning i den kommunala äldre- och handikappomsorgen? Ledarskapsforskning, liksom samhället i övrigt, har länge haft mannen som norm. Eftersom kvinnan avviker från den uppställda normen betraktas hon som avvikande och som "det andra könet" (Mannerkorpi, 2003). Detta synsätt återspeglas i det faktum att det finns flera studier som jämför "kvinnligt" ledarskap med mäns ledarskap (t.ex. Höök, 2001; Dahlbom-Hall 1995; Drake & Sohlberg, 1996) men få böcker som fokuserar "manligt" eller mäns ledarskap.⁴ Kvinnors ledarskap beskrivs i

³ PAN står för Lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare (Svenska Kommunförbundet, 2004b).

⁴ Vid en sökning i LIBRIS www.libris.kb.se 2004-05-04 hittades 100 träffar på "kvinnligt ledarskap" och 29 träffar på "kvinnors ledarskap". Vid sökning på "manligt ledarskap"

termer som lyhördhet, kommunikation, entusiasm, samarbete och förmedling medan mäns ledarskap beskrivs i termer av analytisk förmåga, önskan att ha kontroll, strategisk, konkurrerande och självständig attityd (Drake & Solberg, 1996). Min empiri visar på att både kvinnor och män i arbetsledande befattning inom äldre- och handikappomsorgen beskriver sitt ledarskap med hjälp av termer som relaterar till både ”kvinnliga” och ”manliga” egenskaper. De intervjuade männen talar om förmåga till lyhördhet och kommunikation och de intervjuade kvinnorna talar om den analytiska förmågan, t.ex. ska arbetsledare ”*kunna kommunikation för att förmedla nämndens mål*” (Lt2♂) och ”*strukturera upp och se på saker med andra ögon*” (St8♀).

Ledarskapet innefattar en maktaspekt, något som nämnts tidigare. Drake och Solberg (1996) tar upp förmågan att ta emot en order, dvs. lydnad, som ett viktigt led i att tillskansa sig makt. Här kan en koppling till rekryteringsförfarandet göras. Frågan har väckts om det endast är ”lojala” personer som ombuds söka en befattning i ledande position. Liksom ledarskapsforskning innefattar även genusforskning en maktaspekt. Yvonne Hirdman (1990) menar att det finns två logiker för att förklara genus-system i samhället. Den första går ut på isärhållandet (dikomitisering) av könen (manligt – kvinnligt, t.ex. genom könssegregerade arbetsplatser och genom att vi tillför flickor/kvinnor och pojkar/män olika egenskaper). Den andra logiken innebär att mannen utgör normen för det mänskliga, kvinnor är något som avviker från normen. Klass, etnicitet och funktionshinder är ytterligare faktorer, utöver kön, som påverkar livsvillkoren för kvinnor och män. Som regel gynnas männen i det rådande systemet (manlig hegemoni, dvs. när en grupp gör anspråk på och upprätthåller en ledande ställning t.ex. vid hierarkisk fördelning av makt). Män väljer män. Hirdman framhåller att en mängd viktiga reformer har genomförts de senaste 150 åren, (framför allt från 60-talet och framåt) men bara *kvinnors roll* reformerades på allvar. Förslag som har gått ut på att begränsa männens arbetstid eller tvinga männen till föräldradidighet har förkastats. Den manliga normen blev norm även för kvinnors arbetstid. Höga positioner medför makt att definiera vilka normer och värderingar som ska styra verksamheten. Det blir därför intressant att studera om kvinnor och män i

hittades endast 2 som inte också handlar om ”kvinnligt ledarskap” av titeln att döma. Vid sökning på ”mäns ledarskap” hittades 4 träffar varav samtliga även belyser kvinnors ledarskap.

ledande positioner har olika syn på ledarskap, ledningsfunktionen och verksamheten.

I intervjuer med både kvinnor och män framkommer en dubbelhet i synen på könets betydelse i olika yrkesroller inom äldre- och handikappomsorgen. Å ena sidan menar både en del kvinnor och en del män att kön egentligen inte har någon betydelse vare sig om personen i fråga är politiker, arbetsledare eller medarbetare. Å andra sidan betonar de samtidigt könsskillnader mellan kvinnors och mäns sätt att uttrycka sig, kommunicera och bemöta medarbetare eller brukare i behov av stöd. Vidare framhålls att kvinnor och män i chefsbefattning väljer att fokusera på olika frågor och att kvinnor tycks vara mer förändringsbenägna än män. Kvinnorna i studien fokuserar t.ex. mer på relationer och att lösa vardagliga problem med konsensus. Männerna fokuserar istället mer på verksamhetsmål och långsiktig planering. Samtliga fallstudiekommuner eftersträvar en jämn könsfördelning. Detta kan härledas till skäl som anges i jämställdhetslagen (SFS 1991:433) och det är därför inte oväntat. En aspekt som framhålls av arbetsledarna är att kunderna bör få möjlighet att möta både kvinnor och män i det direkta vård- och omsorgsarbetet. Berg (2000) hävdar att kvinnor tillskriver män andra förmågor än vad de själva har och att det därför blir viktigt att få in fler män i verksamheten. En arbetsledare i Lunds kommun menar att man skulle kunna öka andelen män i verksamheten genom att inrikta rekryteringen mot personer med invandrabakgrund. Arbetsledaren baserar förslaget på att en ökande andel män med invandrabakgrund söker tjänst som personlig assistent.

I nedanstående tabell görs ett försök att översiktligt sammanfatta de mönster som framträder i analysen av enkät- och intervjustudien när det gäller kvinnors och mäns diskurs kring verksamheten och ledarskapet.

Ledningsfunktion i omvandling

Tabell 7.1: Likheter och skillnader i kvinnor och mäns syn på ledarskap i äldre- och handikappomsorgen.

	Kvinnor	Män
Ledarskap	Ledarskap i termer av omsorg (i betydelsen "att sörja för" t.ex. ta hand om, bry sig, ge stöd) Fokuserar på relationer Funktionell kompetens viktig Betonar kunskap om "nära" arbetsledning (relationsinriktade) Söker arbete i ledningsposition efter uppmaning från andra	Ledarskap i termer från idrottens område (t.ex. coaching, spela med det lag vi har) Fokuserar på verksamhetsmål Funktionell kompetens viktig Betonar "övergripande" verksamhetsansvar (målinriktade) Söker arbete i ledningsposition utifrån "intressant jobb" på eget initiativ
Ledningsfunktion	Löser "akuta" problem Ser arbetsliv och vardagsliv som en helhet Ansvar för barn och anhöriga – en del av vardagens villkor Förståelse, hög acceptans för medarbetarnas "privata vardagsvillkor"	Långsiktig planering Ser arbetsliv och vardagsliv som skilda delar Oförståelse, lägre acceptans för medarbetarnas "privata vardagsvillkor"
Verksamhet	Prioriterar självbestämmandeprincipen Positiva till nya organisationsformer Förändringsbenägna Anser att administrationen och samarbetet försämrats	Prioriterar rättvisepincipen Negativa till nya organisationsformer Mindre förändringsbenägna Anser administrationen och samarbetet oförändrat

Kvinnor beskriver generellt sitt ledarskap i termer av omsorg ("att sörja för", ta hand om, bry sig, ge stöd) och med fokus på relationer. Den funktionella kompetensen anses viktig och kvinnorna betonar generellt betydelsen av att ha kunskap om "nära" arbetsledning. De har ofta uppmanats att söka en tjänst i ledande befattning. Männerna beskriver generellt sitt ledarskap med termer som lånats från idrottens område ("coacha" laget, spela med det lag vi har) och fokuserar på verksamhetsmål. Även männen anser den funktionella kompetensen viktig men betonar istället verksamhetsansvaret. De tycks oftare än kvinnorna ha sökt arbete i ledande befattning på eget initiativ. Ledningsfunktionen består för kvinnor generellt i att

hantera "akuta" problem i vardagen och det görs främst i möte med andra människor. De har en hög acceptans för medarbetarnas "privata vardagsvillkor". För män består ledningsfunktionen generellt i att hantera en långsiktig planering. De ser arbetsliv och vardagsliv som skilda delar, vilket medför en lägre acceptans för medarbetarnas "privata vardagsvillkor". Skillnaderna kan relateras till att kvinnors och mäns ledarskap beskrivs i termer av "kvinnliga" respektive "manliga" förmågor (Drake & Solberg, 1996). Jag vill dock understryka att både män och kvinnor ger exempel som kan relateras till ett kommunikationsrelaterat ledarskap respektive ett mål- eller effektivitetsrelaterat ledarskap.

Vidare framhåller kvinnor generellt att de prioriterar självbestämmandeprincipen i mötet med brukare eller kunder. De är positiva till nya organisationsformer och beskriver sig som mer förändringsbenägna än män. Männen prioriterar generellt rättvisepincipen i mötet med brukare eller kunder. De är generellt mer negativa till nya organisationsformer än kvinnor och anser sig generellt mindre förändringsbenägna än kvinnor. Poängteras här ska att fördelningen kvinnor/män inte är jämn och att fler kvinnor än män arbetar som första linjens chefer medan något fler män än kvinnor är politiker.

Brytningen mellan olika perspektiv i ledarskapet

I diskursen bland politiker och arbetsledare kan tre centrala teman urskiljas. Dessa teman kan relateras till olika perspektiv i ledarskapet. Det första temat bygger på ledarskap i relation till ett rationellt handlande (ett effektivitetsperspektiv). Ett andra tema handlar om ledarskap i relation till social interaktivitet (ett kommunikationsperspektiv). Ett tredje tema berör ledarskap i relation till kunskapsutveckling (kompetenskrav i relation till effektivitets- eller kommunikationsperspektiv). Studien visar på en samstämmighet mellan politiker, högre tjänstemän och första linjens chefer i talet om målsättningar med verksamheten i kommunen. Samtliga nivåer, politiker, högre tjänstemän och första linjens chefer menar att de arbetar mycket aktivt med att föra ut verksamhetsmål och göra medarbetarna delaktiga i utformandet av de lokala målen på olika sätt, t.ex. genom speciella utbildningsdagar och i samband med regelbundna personalmöten. Tydligast framträder detta i Sunne kommun, men även i övriga studerade

kommuner tycks det finnas en överenskommelse mellan olika nivåer i talet om målsättningen i organisationen. För att få ökad klarhet i vilka effekter politikernas och tjänstemäns ”tal om” verksamhetsmål får i praktiken dvs. i det direkta vård- och omsorgsarbetet erfordras emellertid fortsatt forskning. Som en jämförelse kan nämnas en studie av socialtjänsten och försäkringskassan i Sverige. Få indikationer finns

i undersökningen på att de manifesta målen för verksamheten uppnåtts eller haft ens någon påverkan på det som gjordes. Klara ideologier kunde påvisas, men det är osäkert om de haft någon större effekt på praktiken (Söderfeldt, 1991:96).

Kommunala dokument och intervjuer tyder på att det finns en överensstämmelse i talet om målsättningar i de studerade organisationerna. Däremot framträder vissa skillnader i talet om ledarskap. Ledarskapets dilemma kan sägas handla om att hantera en brytning mellan olika perspektiv på ledarskap. Dessa olika perspektiv har i fallstudiekommunerna fått olika genomslagskraft beroende på organisationsform. Här vill jag återknyta till begreppen *aktörposition* (Larsson, 2001) och *tolkningsrepertoar* (Larsson, 2001; Winther Jørgensen & Phillips, 2000) som berörts i kapitel tre. ”*I diskursen konstitueras inte bara institutioner och institutionellt handlande, utan även själva aktörerna*” (Larsson, 2001:51) Politiker och tjänstemän konstruerar tillsammans en idealbild av hur ledare *bör* vara. Min studie visar dock på att organisationsformen i de tre fallstudiekommunerna påverkar utvecklingen av ledningsfunktionen i olika riktningar. Aktörerna, första linjens chefer, intar skilda positioner i verksamheten. En analys av ”professionsidentiteten” för ”första linjens chef inom äldre- och handikappomsorg” påvisar behovet av olika ledare och ledarstilar snarare än en gemensam. Begreppet tolkningsrepertoar, dvs. det faktum att variationer i språkbruk inte är slumpmässiga eller utan struktur (Larsson, 2001:52), används här för att förklara eventuella skillnader i diskursen mellan olika grupper. Ett exempel är de olika tolkningar som görs av uttrycket ”tydligare ledarskap”. Dessa tolkningar kan kopplas till den struktur eller ”domän” som intervjupersonerna befinner sig i. Politikerna relaterar begreppet till målstyrning av verksamheten, medan första linjens chefer relaterar begreppet till relationen med medarbetarna. Att samma term används med olika innebörd i olika domäner skapar problem som skulle kunna förebyggas genom en nära dialog mellan olika delar av verksamheten där gemensamma begrepp fastslås.

Med effektivitetsperspektivet i fokus

Resursåstramningar, decentralisering och marknadsorientering präglar de förändringar som skett i den kommunala äldre- och handikappomsorgen under 1990-talet. Szebehely talar om decentralisering, ekonomistyrning och privatisering som tre nyckelord för att beskriva dessa systemförändringar inom välfärdstjänsternas område (Szebehely, 2000:11). Vilka effekter har detta fått för verksamhetens kvalitet och inriktning? Vad innebär effektivitetsperspektivet för ledarskapet och i förlängningen för personal och brukare? Vad innebär effektivitetsperspektivet för politiker och arbetsledare?

Effektivitetsperspektivet beskrivs av politiker och arbetsledare i termer av resurser, kontroll och makt. För dessa grupper innebär tydlighet att alla ska veta var beslut tas. Både politiker och arbetsledare framhåller budgetläget med mer eller mindre uttalade besparingskrav och kraven på kvalitets-säkring för den enskilde brukaren eller kunden som viktiga effektivitetsfaktorer. De följer som politiker och tjänstemän säger sig kunna se av det ekonomiska tänkandet i verksamheten är att det påverkat personalen. Indirekt leder detta naturligtvis även till konsekvenser för den enskilde brukaren eller kunden. Flera av intervjupersonerna nämner att grundbemanningen setts över och reducerats på flera håll till följd av de ökade besparingskraven. I vissa fall har det lett till en överbelastning på den personalstyrka som "blev kvar", något som medfört sjukskrivningar. Om möjligt ersätts inte korttidsfrånvaro. I nödfall går den ordinarie personalen in extra. Omfördelning av arbetet har möjliggjorts genom införandet av årsarbetstid. Följden kan bli "tröttare personal" i omsorgsarbetet. Både politiker och arbetsledare befarar att det därmed finns en risk för försämring av vård- och omsorgskvaliteten.

Besparingskrav har alltså inneburit att grundbemanningen av vård- och omsorgspersonal blivit lägre. Detta i sin tur har lett till ökad sjukfrånvaro och därmed också till en sämre kontinuitet och kvalitet i omsorgen om brukare och kunder. Tidigare forskning visar att knappa resurser, i kombination med organisationsvillkor som t.ex. svagt inflytande över arbetsförhållanden och stor arbetsbelastning, leder till att personalen känner sig otillräckliga i det direkta arbetet med vårdtagaren (Gustavsson, 1999; Szebehely, 2001). Min empiri antyder att arbetsledarna upplever motsvarande känsla av otillräcklighet i sin relation till vård- och omsorgspersonalen.

I talet om effektivitet nämns begreppet prioriteringar i flera olika sammanhang. Både tjänstemän och politiker upplever att de ställs inför motstridiga beslut eftersom de tvingas göra prioriteringar i verksamheten i högre utsträckning än tidigare. Prioriteringar kan enligt Bergmark (1995:50), göras på fyra olika sätt, genom: 1) positiva prioriteringar – att ge något eller någon absolut företräde, 2) negativa prioriteringar – genom att använda lägsta angelägenhetsgrad, 3) genomgripande prioriteringar – i form av en fullständig rangordning och 4) positiva/negativa prioriteringar – i form av en kombination av ovanstående. Någon explicit prioriteringsordning finns inte i fallstudiekommunerna. De prioriteringar som arbetsledarna gör tycks i första hand styrda av socialtjänstlagens mål och intentioner (en värderationalitet) och i andra hand av budgeten (en målrationallitet). Samtidigt påpekar arbetsledarna att det finns ett uttalat obehag att inför nämnden redovisa ett underskott i verksamheten. Materialet påvisar även här en skillnad mellan politiker och arbetsledare. Politikernas prioritering tycks främst vara fokuserad på den politiska visionen i ett kortsiktigt perspektiv, medan tjänstemännens prioritering fokuseras på verksamhetens vardag ur ett längre tidsperspektiv.

Ibland finns det olika uppfattningar om vad som är att betrakta som effektivitet och ett lönsamt ledarskap. Politikerna tycks föredra kortsiktiga besparingsåtgärder framför mer långsiktiga lösningar, medan arbetsledarna hellre ser en mer långsiktig planering av verksamheten. Detta kan tyckas anmärkningsvärt med tanke på uppdragets funktioner. Det bör dock beaktas att arbetsledarnas synpunkter varit betydligt mer framträdande i denna fråga. En av arbetsledarna exemplifierar problemet med ”bristen på morötter” till medarbetarna: Resultatenheter med positivt resultat får ”i bästa fall” behålla en liten del av sitt överskott, resten går till att täcka underskott i övriga grupper. På sikt medför detta, enligt arbetsledaren, att den arbetsgrupp som genomför olika besparingsåtgärder tappar motivationen, medan de grupper som får underskottet ”efterskönt” inte strävar efter att själva nå ett positivt resultat. Arbetsledaren anser alltså att motivation är av avgörande betydelse för om man ska lyckas med besparingsåtgärder och uppnå önskad effektivitet i verksamheten.

Vård- och omsorgsverksamhetens effektivitetskrav kan kopplas till Scientific Management teorier om rationalitet och effektivisering vilka beskrivits tidigare. Gävle kommun är den av fallstudiekommunerna som tydligast har anammat influenser från NPM. Konkurrens inom den egna förvaltningen uppmuntras, och verksamheter på såväl entreprenad som

intraprenad har etablerats inom äldre- och handikappomsorgen under studiens genomförande. Byberg (2002) framhåller i sin avhandling om organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet att ledarskap inom rationellt utformade organisationer bland annat syftar till "att reducera möjligheten för de anställda att följa egna idéer om hur arbetet ska genomföras" (Byberg, 2002:75). Detta anses befrämja verksamhetens effektivitet. Paralleller kan dras till biståndshandläggarmodellen och den ökade specialisering som de nya rollerna innebär. Arbetsledarnas och biståndshandläggarnas handlingsutrymme kan anses ha begränsats, men varken politiker eller arbetsledare i de aktuella fallstudiekommunerna menar att effektiviteten har ökat. Organisationen kan också, menar Byberg (2002), begränsa tjänstemännens handlingsutrymme genom den hierarkiska auktoritetsordningen. Möjligheten till självständigt beslutsfattande ökar med enhetens storlek. En strävan efter mindre enheter med färre anställda per chef skulle följaktligen kunna minska arbetsledarnas handlingsutrymme och därmed öka effektiviteten. Vidare pekar Byberg (2002) på att organisationen kan styra de anställdas beteende genom att tillhandahålla "lämplig" utbildning. Ifrågasätts naturligtvis vad kommunen anser vara lämpligt. Bör kommunens satsning på "egna" ledarskapsutbildningar ses som ett steg i denna riktning eller blir utbildningen istället en kritisk granskning av den egna organisationen? Mot bakgrund av Bybergs resonemang frågar jag mig om även arbetet med egna målformuleringar för respektive verksamhet kan ses som ett sätt att begränsa handlingsutrymmet. Samtidigt synliggör detta arbete det handlingsutrymme som faktiskt ges.

Mätt med utfallsmått utifrån krav på ekonomiska besparingar upplever varken politiker eller tjänstemän att effektiviteten har ökat. Förväntade besparingar har inte uppfyllts, vilket skulle kunna beskrivas som ett *effektivitetsproblem i välfärdsstaten*. Istället har ett nytt utfallsmått utifrån krav på bättre kvalitet införts. Detta har gett upphov till nya problem relaterade till svårigheten att mäta kvalitet. I två av tre fallstudiekommuner (Gävle och Sunne kommuner) har särskilda befattningar för kvalitetskontroll inrättats ("kvalitetscontrollers"). Såväl biståndshandläggarmodellen som flexibla arbetsliv samt recentraliserad organisering har inneburit att första linjens chefer fjärmats från sina personalgrupper och brukare, dels geografiskt, dels genom att den dagliga kontakten, dvs. arbetsledarens fysiska närvaro i gruppen, har minskat. Enligt arbetsledare och politiker i ovanstående fallstudiekommuner har förändringarna inneburit försämrade möjligheter att "coacha", peppa och handleda medarbetarna. I fallstudiekom-

munen Gävle har man löst problemet genom att låta någon annan (biträdande chef eller kundsamordnare) ta över det direkta ledarskapet. I fallstudiekommunen Sunne däremot har resultatet blivit att arbetsledarna tvingas lägga ytterligare tid på personalpolitiska frågor.

De teorier om självstyrande grupper som tidigare beskrivits med utgångspunkt från Yeatts och Hyten (1998) pekar ut betydelsefulla faktorer för att uppnå effektivitet i så kallade självstyrande grupper. Jag menar att chefen och hennes eller hans ledarskap kan ha en avgörande betydelse för flera av dessa faktorer. Ledarstilen påverkar därmed även gruppens möjligheter att leva upp till kraven på en ökad effektivitet, dvs. göra "rätt" prioriteringar, ge en god vård- och omsorg som motsvarar Socialtjänstlagens intentioner samt hålla budget. Mot bakgrund av att det formella ledarskapet tycks ha betydelse för gruppens effektivitet, i varje fall i den studerade fallstudiekommunen Sunne, anser jag att begreppen självplanerande och medstyrande grupper är mer passande än begreppet självstyrande grupper. Vidare kan Lund betraktas som den kommun där första linjens chefsroll och ledarskap förändrats minst, men även här har arbetsledarna fått ett ökat ansvar för verksamheten och därmed mindre tid för direkt arbete i arbetsgrupperna. "Avståndsökningen" är en konsekvens av organisationsförändringarna som påverkat det ledarskap som första linjens chefer utövar och därmed också vård- och omsorgspersonalens arbetssituation. I förlängningen berör detta även brukarna då bristen på arbetsledning och handledning kan antas inverka på insatsernas utformning och kvalitet.

Med kommunikationsperspektivet i fokus

Då arbetsledarna talar om sin förmåga till kommunikation görs det i termer av att kunna lyssna, vara lyhörd, kunna förmedla mål, vara aktivt kommunicerande, kunna skapa dialog och delaktighet, kunna vinna respekt och vara en god förebild i bemötandet av brukarna. Kommunikationsförmågan blir allt viktigare då organisationen går från regelstyrning till en styrning genom gemensamma mål, värderingar och visioner (Simonsson, 2002). Kommunikationsperspektivet beskrivs också av politiker och arbetsledare i termer av dialog och att, som en arbetsledare uttrycker det, "*kunna byta mockasiner med andra*". Vidare formuleras det i termer av demokrati och ökad delaktighet för medarbetarna. Enligt arbetsledarna kommer kommunikationen till spontant uttryck i t.ex. gemensamma fika-

pauser. En mer strukturerad aspekt av kommunikationen är personalkonferenser av olika slag.

I fallstudiekommunen Sunne har vi iakttagit en utveckling från en hierarkisk organisation till en "plattare" organisation genom införandet av medstyrande och självplanerande grupper. I fallstudiekommunen Gävle har nya yrkesroller etablerats. Vad händer med kommunikationen mellan olika organisationsnivåer när organisationsformen förändras? Min empiri påvisar att det ökande antalet medarbetare per chef och arbetsgruppernas geografiska och lokalmässiga spridning har påverkat arbetsledarnas möjlighet att vara dagligen närvarande och föra en kvalificerad dialog i personalgrupperna. Det råder delade meningar om huruvida den lokalmässiga närheten mellan arbetsledare och politiker påverkar kommunikationen dem emellan i positiv riktning eller inte. Fördelar som nämns är möjligheten till informella möten och relationsbyggande. En nackdel som både politiker och arbetsledare påtalar är svårigheten med gränsdragningar mellan de olika rollerna. Demokratiaspekten kommenteras inte specifikt, men är att ett "alltför nära" samarbete mellan politiker och tjänstemän skulle kunna leda till att politikerna blir mer verksamhetsföreträdare än medborgarföreträdare.

Ett annat sätt att beskriva det kommunikativa ledarskapet är i termer av ett relationellt ledarskap. Mötet med vård- och omsorgspersonal är den viktigaste delen i ledarskapet, enligt de intervjuade politikerna och arbetsledarna. Detta styrks av tidigare studier som visar att samspelet till medarbetarna är viktigt (Nilsson, 2003). I två av fallstudiekommunerna har möjligheten till informella möten minskat markant, enligt arbetsledarna själva. I Gävle har man infört nya verksamhetsindelningar med ett betydligt större antal anställda per chef. I Sunne har en ökande andel arbetsuppgifter delegerats till vård- och omsorgspersonalen. Det är intressant att fråga sig vad som händer när det som av flera politiker och arbetsledare beskrivs som ledarskapets viktigaste forum försvinner från verksamheten. Vem utövar det "faktiska" ledarskapet? Kan ledarskap utövas av en "icke närvarande" chef?

I fallstudiekommunen Gävle betonas att de nya kundsamordnarna eller biträdande cheferna inte har ledningsansvar. Flera av arbetsledarna anser sig dock ha orimligt små möjligheter att hantera mötet med vård- och omsorgspersonal på det sätt som är önskvärt. Organisationsförändringen resulterade därför också i en diskussion i massmedia, vilket tidigare nämnts. Vård- och omsorgspersonalens naturliga tillvägagångssätt vid

behov av stöd och handledning är att i första hand vända sig till den eller de personer som de oftast möter och har etablerat en relation med. I Gävle kommun utgörs dessa personer av kundsamordnare och biträdande chefer. Arbetsledarskapet i Gävle kommun sker alltså genom andra.

I fallstudiekommunen Sunne varierar möjligheterna till möten mellan arbetsledare och medarbetare. Arbetsledarna anser att variationen beror på deras geografiska placering. Arbetsledare som har "husansvar" finns oftast i "huset" och möter sina medarbetare dagligen, medan arbetsledare som har hemvårdsansvar har sina arbetsgrupper geografiskt utspridda i kommunen. Variationerna sägs även bero på hur långt arbetsgrupperna har kommit i medbestämmande och självplanerande, eventuella problem i arbetsgruppen och hur ofta informella möten mellan arbetsledare och medarbetare äger rum. Trots att medarbetarna formellt delegerats ett större ansvar kvarstår deras behov av mötet med arbetsledaren. Arbetsledarna har ett övergripande ansvar för verksamheten och därmed kvarstår deras ansvar att ge stöd, handledning och kompetensutveckling. De har samtidigt en "kontrollfunktion" som består i att de måste se till att arbetsgruppen når de övergripande verksamhetsmålen. En iakttagelse jag gjort är att arbetsledarna i organisationsformen med självplanerande och medstyrande grupper måste förlita sig på sina medarbetare i högre grad.

I den tredje fallstudiekommunen, Lund, finns arbetsledarna oftast nära personalgruppen. Här framhålls dock problemet med att vara "för" närvarande, att vara en i gruppen. Relationen mellan ledare och medarbetare får därigenom på "gott och ont" en mer kollegial karaktär. Det är troligtvis svårare att hantera eventuella gruppkonflikter om arbetsledaren själv ingår i gruppen. Sådana konflikter tycks förekomma oftare inom omsorgen om personer med funktionshinder än inom äldreomsorg. En annan aspekt som arbetsledarna anser kan medföra problem i mötet mellan människor är eventuella kulturskillnader. Paradoxen är att arbetsledarna förväntas verka utan att synas, vara närvarande men inte ständigt. Arbetsledarna uppfattar det som viktigt att fokusera på medarbetarna och relationen ledare – ledda för att utveckla ledarskapet i den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Ett idealiskt ledarskap bygger enligt arbetsledarna på dialog och samspel mellan dem själva, politiker, medarbetare, brukare och anhöriga. Kommunikation anses viktigt men formerna för kommunikationen tycks behöva förändras.

Med kompetenskrav i fokus

Oavsett organisationsform anser samtliga politiker och tjänstemän att chefen har en betydande roll som bärare av värdegrund och visioner. Intervjupersonerna pekar på en rad kompetenser som krävs för att leda den kommunala äldre- och handikappomsorgen i en tid som präglas av förändring och utveckling. Ledningsfunktionen innebär att:

- ha kunskap om politiska mål, riktlinjer och ramar och förmåga att förmedla dessa
- vara insatta i hur det omgivande samhällets utveckling i övrigt påverkar den egna verksamheten, dvs. ha förmåga till omvärldsanalys
- ha kunskap om grupprocesser och hur man skapar ett gott arbetsklimat för samarbete och utveckling
- ha kunskap om delegation, förmåga att delegera (inom strategiska ramar) och ge medarbetarna frihet och ansvar
- ha kunskap om kommunikationsprocesser och god kommunikationsförmåga, vara klar och tydlig i dialoger med politiker, medarbetare, brukare
- ha kunskap om vardagsvillkoren för äldre och personer med funktionshinder (känna verksamheten)
- ha kunskap om handledning och förmåga att handleda och ge stöd samt vara medarbetare behjälplig i kontakten med anhöriga ("ta hand om problemen")

Kravet på kunskap om verksamheten kan kopplas till det behov av medarbetarorientering som Simonsson (2002) talar om i sin avhandling. *"Idag talas det mycket om kundorientering och vikten av att lyssna på kunders upplevelser och intressen. Det borde vara minst lika viktigt med en medarbetarorientering"* (Simonsson, 2002:233). Chefens brist på kunskap om verksamheten kan leda till vad Simonsson (2002) benämner kontextlöshet, dvs. *"att informationen inte sätts in i ett större sammanhang, och därmed saknas en av de grundläggande förutsättningarna för meningsskapande"* (Simonsson, 2002:232). I de studerade fallstudiekommunerna kunde jag vid denna studies genomförande inte upptäcka några brister i arbetsledarnas förmåga att anpassa budskapet till målgruppen, dvs. medarbetarna. Detta antas bero på att många av arbetsledarna är förankrade i verksamheten genom egen erfarenhet som vårdbiträde och genom vård- eller omsorgsutbildning på högskolenivå. Verksamhetskunskapen bör också, som jag ser det, un-

derlätta för arbetsledare att röra sig mellan olika domäner. Den gör det också möjligt att behärska olika verksamhetsområdets skilda diskurser och att använda aktörspositionen som chef till att påverka tolkningsrepertoaren inom den egna verksamheten.

Stora krav ställs på arbetsledarna, inte minst från dem själva. Det är därför intressant att notera att arbetsledarna inte tycks ställa samma krav på överordnade chefer. Flera arbetsledare framhåller vikten av att som första linjens chef ha kunskap om både medarbetarnas och brukarnas levnadsförhållande. Genom kunskap om brukarnas levnadsförhållande får arbetsledarna en god bild av den arbetsmiljö där vård- och omsorgspersonalen tillbringar sin dag. Arbetsledarna hävdar att sådan kunskap underlättar handledning som gäller mötet och relationer med enskilda brukare. De anser också att kunskapen är en förutsättning för det arbetsmiljöansvar som arbetsledarna har. Det är framför allt arbetsledarna i Sunne kommun som framhåller behovet av kunskap om medarbetarnas levnadsförhållande, inklusive hemförhållande. Arbetsledarna menar att de arbetsrelaterade kraven på vård- och omsorgspersonalen har ökat och att detta medfört ett ökat behov av att ha ett "fungerande" privatliv.

Jag har funnit att ledningsfunktionen tar sig olika uttryck i skilda organisationsformer. Trots att förutsättningarna för ledarskapet alltså varierar uttrycks kompetenskraven generellt på samma sätt oavsett organisationsform, vilket har förvånat mig. Att kraven ser likadana ut kan bero på att de är mångfasetterade och opreciserade samt att de formuleras på den allmänna politiska diskursnivån. En formulering på den praktiska diskursnivån (Furusten, 1996) skulle kanske ge en annan kravbild, där olika organisationsformer efterfrågar skilda kompetenser. Jag återkommer till denna fråga i en avslutande kommentar i detta kapitel. De olika organisationsformerna skapar olika förutsättningar för ledarskap. Detta leder till olika ledarskapsmodeller - ett *ledarskap genom andra*, ett *ledarskap på distans* eller ett *ledarskap i närhet*. Förändringarna i sig tycks inte spela någon roll för vilka formella krav som ställs på första linjens chefer. Vilka krafter är det då som påverkar synen på ledarskap? Jag menar dock att den funktion chefen får i olika organisationsformer har en avgörande betydelse för hur synen på ledarskap inom äldre- och handikappomsorg fortsättningsvis kommer att beskrivas och förstås. Den geografiska placeringen av första linjens chefer får effekter dels för enskilda personer och grupper, dels för verksamheten. Vård- och omsorgspersonalen tycks uppleva det som positivt om chefen är placerad geografiskt nära personalen. Detta innebär of-

tast att stöd och handledning kan ges relativt omgående. Mindre tid tycks därmed gå till personalpolitiska frågor och konflikthantering. Chefens dagliga närvaro tenderar dock att hämma medarbetarnas egna initiativ och personliga utveckling. Modellen begränsar också chefens möjligheter till den överblick över verksamheten som är nödvändig för en långsiktig planering. De chefer som är placerade ”ute” i direkt omsorgsverksamhet framhåller vikten av strukturerade ledningsmöten och tät telefonkontakt med övriga chefskollegor.

I de organisationsformer där första linjens chefer istället finns placerade på ett gemensamt distriktskontor eller motsvarande framhåller flera arbetsledare just närheten till övriga chefskollegor som något mycket positivt. Även en del farhågor påtalas av intervjupersonerna. Verksamhetens delar riskerar att utvecklas åt olika håll. Eventuella brister i bemötande, dvs. etik- och värderingsfrågor, kanske inte uppmärksammas i samma utsträckning. Slutsatsen av resonemanget är att en chefsposition som finns nära medarbetarna tycks vara bra för vård- och omsorgspersonalen, medan en chefsposition med närhet till kollegor tycks vara bra för chefen. Den idealiska situationen anses av flera arbetsledare vara när organisationen lyckas hitta en balans mellan dessa två chefspositioner. En förklaring till att kompetenskraven uttrycks lika är att de olika fallstudiekommunerna anammat samma trender inom ledarskap. Den diskurs som florerar bland politiker och arbetsledare avspeglar sig i en gemensam ”kompetenslista”. Ett annat sätt att se på ledarskap i relation till kompetens kan beskrivas i termer av ett lärande ledarskap. Både politiker och arbetsledare anser att ledaren spelar en betydande roll för det lärande som sker i verksamheten. En person kan i olika sammanhang ge uttryck för och därmed representera två (eller flera) olika diskurser och perspektiv. Där ligger chef- och ledarskapets ”eviga” dilemma.

Det ”eviga” dilemma

Trenders inflytande

Hur kommer det sig att en kommun faller för trender från företagsvärlden trots att tidigare forskning (Holmberg & Henning, 2003) konstaterat att offentligt ledarskap i viktiga avseenden skiljer sig från ledarskap i det privata näringslivet? Modellerna presenteras ofta som en idealisk lösning på hur

den egna organisationen kan bli bättre på olika områden. Vid studiens genomförande stod ökad effektivitet högt på kommunernas prioriteringslista.

Det mest häpnadsväckande resultatet i min studie är att man tycks ha varit oförutseende och blivit överraskad av de effekter organisationsförändringarna fått för arbetsledarfunktionen. Min studie av samspelet mellan politiska beslut och genomförande tyder på att de initierade förändringarna ibland fått oväntade konsekvenser. Detta skulle kunna förklara varför entusiasmen över olika organisationsförändringar inom äldre- och handikappomsorgen tycks vara så kortlivad. Vid en första anblick kan drivkrafterna bakom organisationsförändringarna i de tre fallstudiekommunerna verka likartade, och de tangerar eller överlappar också varandra. Men eftersom kommunerna har valt att betona olika faktorer i förändringsarbetet påverkas innehållet i arbetsledarrollen på skilda sätt. Det är mycket intressant att man i samtliga av fallstudiekommunerna efterfrågar ett tydligare ledarskap och ställer liknande formella krav på ledare. Samma krav ställs trots att ledningsfunktionen utvecklats åt olika håll. Arbetsledare inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen har oftast högskoleutbildning som innehåller kunskap om organisation och ledarskap. Det kan tyckas märkligt att man inte i större utsträckning poängterar kunskap om ekonomi och målstyrning i rekryteringen av nya chefer. Ytterligare en intressant iakttagelse jag gjort är att ledarskapet innebär ett dilemma oavsett organisationsform. Svårigheterna bottnar i den utsatta positionen dels mellan myndighet och brukare, dels mellan tjänstemännens värderingar, som utgår från självbestämmandeprincipen och politikernas värderingar som har fokus på en rättvisepincip. Hur ledarskapets dilemma hanteras av första linjens chefer varierar dock, vilket beskrivits tidigare.

Studiens resultat visar att förändringar som initierats av väl motiverade skäl kan medföra oförutsedda effekter i form av nya krav på ledningsfunktionen. Flera av dessa förändringar påverkar de arbetsvillkor som första linjens chefer ställs inför. I takt med att besparingskraven ökat i den kommunala äldre- och handikappomsorgen har behovet av prioriteringar blivit allt mer uppenbart även i det direkta vård- och omsorgsarbetet. Behovet av att diskutera värderingsfrågor på olika nivåer har ökat enligt både politiker och chefer.

Gränsdragningar och gränssomdragningar

1990-talets omorganisationer har inneburit gränsförskjutningar, dels mellan offentligt och privat, dels mellan stat, landsting och kommun. Nya gränsdragningar har gjorts även inom offentliga verksamheter, mellan styrande och styrda (Szebehely, 2000:11; Svedberg Nilsson, 2000:225). Ansvaret för välfärdstjänsterna har fördelats om från stat till kommun och vidare till familjen, privata marknadsaktörer och frivillig sektor. Även om en förskjutning av den offentligt finansierade äldreomsorgen har skett i riktning mot privata entreprenörer utförs fortfarande minst 90 procent av verksamheten av offentliganställd personal (Szebehely, 2000:205). Min studie bekräftar att en gränsflyttning pågår. Organisationsförändringar, såsom biståndshandläggarmodellen, flexibla arbetsliv och den decentraliserade organiseringen i fallstudiekommunerna, ger upphov till nya gränsdragningar och gränssomdragningar inte minst med avseende på ledarskapsområdet. När den tidigare yrkesrollen, oftast benämnd hemtjänstassistent, delades upp i två nya befattningar (biståndshandläggare respektive arbetsledare) sattes fokus på den ökade rättssäkerheten och därmed biståndshandläggningen. Uppdelningen tydliggjorde behovet av tydliga gränsdragningar mellan de nya befattningarnas ansvarsområden (Blomberg, 2004).

Efter uppdelningen har chefskapet ifrågasatts och nya krav ställs på ledarskapet inom äldre- och handikappomsorgen. Arbetsledarna anser att de har stor frihet att bestämma vad som ska göras och hur arbetet ska utföras. Trots det upplever nästan hälften av arbetsledarna att de sällan eller så gott som aldrig har tillräckligt med tid för arbetsuppgifterna. Denna känsla av tidsbrist framstår som en paradox. Uppdelningen av den tidigare yrkesrollen i två befattningar borde ju rimligen innebära större möjlighet till koncentration på arbetsledning respektive biståndshandläggning. I princip har arbetsledarna alltså blivit av med hälften av sina tidigare ansvarsområden, något som borde innebära möjligheter för ett renodlat ledarskap. Konstanteras kan att ledarskapets betydelse uppmärksammas oavsett organisationsförändring.

Vad hände sen?

I Gävle kommun befann sig chefen "nära" vård- och omsorgspersonalen innan den studerade organisationsförändringen genomfördes. Chefen ansvarade för "allt" och klarade enligt arbetsledarna av de allra flesta av medarbetarnas frågor. Den nya organisationen som infördes år 2002 bestod av en verksamhetschef med ett övergripande ansvar, en chef som flertalet av medarbetarna inte hade daglig kontakt med. Därutöver fanns biståndshandläggare som handlade frågor som rörde beslut om och ändringar av beslut om insatser för den enskilde brukaren/kunden. Vård- och omsorgspersonalen fick kontakt med en kundansvarig för planering av insatser och en biträdande chef för personalpolitiska frågor. Utöver dessa fyra personer hade vård- och omsorgspersonalen ofta täta kontakter med minst ytterligare två eller tre professioner: distriktsköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast. Det innebar sammanlagt kontakt med ett halvt dussin personer. Detsamma gällde förmodligen för brukaren/kunden som dessutom mötte ett antal olika medarbetare. Sedan studiens genomförande har mycket hänt i kommun. Uppdelningen i chef, biträdande chef och kundsamordnare visade sig inte fungera, *"det blev katastrof"* enligt nya förvaltningschefen. Förvaltningsledningen har därför återigen genomfört en större omorganisation. En ny förvaltningschef har anställts och organisationen har återförändrats genom att tjänsterna som biträdande chef och kundsamordnare har tagits bort. *"Rollerna blev alldeles för otydliga"* menar den nya förvaltningschefen. Antalet anställda per verksamhetschef ansågs vara för stort vilket resulterade i olika lösningar i skilda verksamhetsområden. Fortfarande finns stora enheter kvar i form av stora boendeenheter, men en översyn över hur arbetsledartät organisationen bör vara pågick inför årsskiftet 2004/2005. Det nya riktmärket är cirka 30 personer per chef. Även den centrala administrationen har setts över. *"Områdeschefernas roll blev aldrig riktigt klarlagd, man gick om varandra."* Genom denna förändring har ledarskapet tydliggjorts, och ledningsfunktionen framstår som mindre uppsplittrad för både arbetsledare och medarbetare. *"Antingen har man ett ansvar eller inte."* Ekonomin har stabiliserats. Cirka 25 procent av driften är utlagd på entreprenad. Förvaltningsledningen anser dock fortfarande att det var ett lyckat drag att åtskilja biståndshandläggning och arbetsledning.

I Sunne kommun ledde strukturförändringarna inte automatiskt till förändringar i medarbetarnas beteende. För att få de medstyrande och

självplanerande arbetsgrupperna att fungera bättre har kommunen senare lagt ner resurser på att utveckla medarbetarnas kompetens. Medarbetarskap är det nya ledordet enligt socialchefen. *"Det händer mycket när det kommer en ny chef – mer än man tror."* Den nya socialchefens ledningsfilosofi har varit *"att ta en liten sak eller ett steg i taget, visa på mål och ge en förklaring till varför och inte vända upp och ner på allt"*. Socialchefen poängterar vidare att *"man ska ändra på det som inte är bra och det är de som ska förändra sitt jobb som ska genomföra förändringen"*. En av kommunens enhetschefer nominerades av sin arbetsgrupp och tilldelades år 2004 ett pris för mänskligt ledarskap. Enhetschefen började med att organisera en utbildningsdag om socialnämndens mål, delmål och uppdrag, och banade därmed väg för sina chefskollegor. Flera arbetsgrupper har sedan dess sökt EU-medel för fortsatt kompetensutveckling. Socialchefen menar att en del grupper har tänkt om mycket, *"från att någon ska fixa något till mig till att jag kan fixa något själv"* men fortfarande finns det mycket kvar att göra. Ledarskapet står alltjämt i fokus. Sedan januari 2003 har samtliga arbetsledare i kommunen gått en 2-årig arbetsledarutbildning inom ramen för projektet Hälsa och utveckling i Sunne kommun (HUS-projektet).

Efter flera år av organisationsförändringar *"fram och tillbaka"* har förvaltningsledningen i Lunds kommun beslutat sig för att fokusera på att försöka skapa lugn och ro i förvaltningen med så få förändringar som möjligt: *"vi tar det lugnt för närvarande"*. Detta är en sanning med modifikation, menar första linjens chefer, då "lugnet" främst avser att inte några nya omfattande organisationsförändringar har aviserats. Det förändrings- och utvecklingsarbete som sker (december 2004), är inriktat på om- och nybyggnad av särskilda boendeformer för att kunna erbjuda samtliga brukare/kunder eget boende och olika alternativa boendeformer. Även i Lund menar förvaltningschefen att medarbetarnas roll har förtydligats genom ökade förväntningar på de anställda.

En öppen fråga är om de nya förändringarna kan ses som ett resultat av en reflektion över de förväntade och oväntade effekterna av föregående organisationsförändring, eller om de endast speglar "nya trender" i den kommunala äldre- och handikappomsorgen.

Chef och ledarskap – en avslutande kommentar

Begreppen ledare och chef står i centrum för min avhandling. I princip är dessa begrepp (teoretiskt) skilda åt, vilket beskrivits tidigare i kapitel två. Simonsson (2002:156-157) gör följande åtskillnad med utgångspunkt från kommunikationsaspekten: Ledarskapet beskrivs ha fokus på att göra rätt saker, på framtidsorientering, på att påverka medarbetarnas tankar om vad som är önskvärt och möjligt samt ha en innebördscentrerad (meningsskapande och interagerande) syn på kommunikation. Chefskapet beskriver hon som en strävan att göra saker rätt, att vara inriktad på här och nu, att planera och samordna och att ha en transmissionsyn (överföra, sända vidare) på kommunikation. Att leda en verksamhet innebär att orientera sig mot medarbetare på lägre eller samma nivå i en verksamhet – en relation mellan ledare och ledda. Hagström (2003), som själv definierat skillnaden mellan chef och ledarskap (Hagström, 1990) lyfter fram en distinktion som han hämtat från Anders Persson (2003). I en studie av skolledare visar Persson (2003) att dagens skolledarroll innebär att vara "sist bland överordnade". Tidigare stod skolledaren "främst bland likar". Vad Persson beskriver är en övergång från ledarskap till chefskap. Här menar jag att en parallell kan göras till första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Hagström själv beskriver förändringen som en utveckling där chefskapet tryckts ned i organisationer (Hagström, 2003).

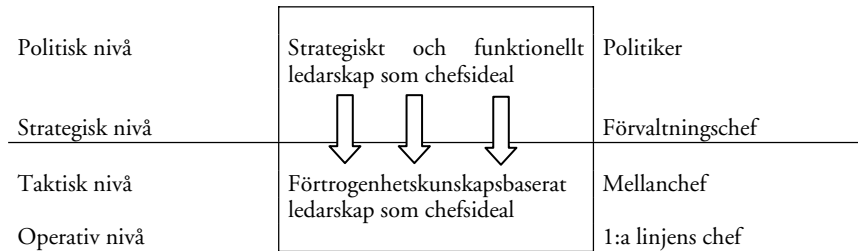
Det finns i teorin alltså en skillnad mellan att vara ledare och att vara chef. Denna skillnad är dock inte lika tydlig i praktiken. Ett chefskap kan inte frigöras från den ledningsfilosofi, i bred mening, som existerar i en verksamhet. En ledare kan men behöver inte vara chef. Av denna anledning talar jag ofta om chef- och ledarskap. Första linjens chefer beskrivs ömsom som verksamhetschefer, ömsom som arbetsledare. Detta antyder att rollen är otydlig, vilket i sin tur medför att skiftande krav ställs på första linjens chefer. Jag har visat på att chef- och ledarskapet inte är helt lätt att förena i en och samma person. Jag har också noterat att det bedöms viktigt med kompetensutveckling inom olika områden för första linjens chefer (och deras medarbetare). Jag vill här knyta an till en trend som fortfarande, en bit in på 2000-talet, råder och som bygger på en schablonmässig bild av "verkligheten": Problem i verksamheter beskrivs som ledningsproblem och lösningen är kompetensutveckling. Vilka kompetenser ska då dagens och morgondagens chefer i första linjen inneha och vidareutbildas i? Denna fråga är med all sannolikhet av avgörande betydelse för vart äld-

re- och handikappomsorgen är på väg. Genom att efterfråga vissa kompetenser så styr man verksamheten i en viss riktning, något som påvisats av bl.a. Per-Owe Norell (1989). Norell (1989) pekar på att arbetsledare som går från en professionell institution, där autonomin och kreativiteten är det centrala, till en mer byråkratisk institution, präglad av krav på integration och kontroll anammar det värdesystem som rollen innefattar. Låt mig här relatera till mina egna forskningsresultat.

Ett mönster kunde urskiljas när det gäller frågan om vilka kompetenser som bör ingå i chef- och ledarskapet. Ju ”högre upp” i organisationen informanterna befann sig desto större vikt lade man vid strategisk och funktionell kompetens. Bland första linjens chefer sattes istället förtroghetskunskap med verksamheten högt. Det finns en nära koppling mellan att värdesätta den strategiska och funktionella kompetensen och att efterfråga ett utåtriktat ledarskap. Det tycks som att detta ledarskapsideal är nära förbundet med ett ”ekonomiskt tänkande” inriktat på hög effektivitet, och det tillför därigenom extern legitimitet i verksamheten. Kommunikationen innebär här att planera och samordna, något som bekräftas av Simonsson (2002). I kontrast till detta står ett ledarskapsideal baserat på förtroghet med verksamheten. Ett sådant ledarskap är internt orienterat och nära förknippat med att lyfta fram kommunikationsperspektivets betydelse. Kommunikation innebär här att skapa goda relationer. Ett sådant ledarskap ger främst legitimitet inåt.

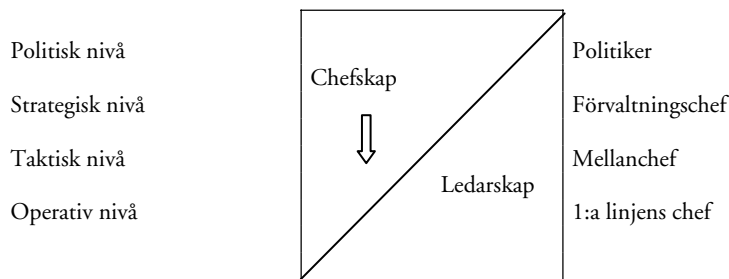
Kan två så skilda synsätt, som sannolikt ger chefskapet olika innehåll, rymmas inom en och samma organisation? Med utgångspunkt från två begrepp, hämtade från Kerstin Sahlin-Anderssons (2003) studie av skolans värld, kan man fråga sig om en övergång från *verksamhetsidentitet* till *organisationsidentitet* är på väg att ta form inom äldre- och handikappomsorgen. Sahlin-Andersson (2003) beskriver förändringen som en rörelse i riktning mot ett mer företagslikt tänkande. Mitt material pekar i den riktningen. Den pågående utvecklingen strider mot den övertygelse som finns bland första linjens chefer: Första linjens chef omvandlas för närvarande, mot sin vilja tycks det, från att vara en kommunikativ ledare till att bli en effektivitetsorienterad chef. Tendensen illustreras i figur 7:1.

Figur 7:1 Spänningen i chefskapets innehåll



Driver man Hagströms tes till sin spets kommer chefsidealet och chefs-egenskaper att tränga ner i äldre och handikappomsorgen på ledaridealet och ledarskapets bekostnad (figur 7:2).

Figur 7:2 Distinktionen mellan chefskap och ledarskap efter en idé av Hagström, 2004



Kraven på ett chefskap med stark fokusering på verksamhets- och budgetansvar (effektivitet) tränger undan det ledarskap som är koncentrerat på relationen ledare – ledda (kommunikation). Utvecklingen skulle kunna leda till att den förtroghetskunskap med verksamhetsområdet som arbetsledarna menar är viktig för ledarskapet så småningom kommer att anses överflödig. En fokusering på ledarskapet medför istället att förtroghet med verksamhetsområdet, arbetsmiljöfrågor och personalpolitiska frågor får större tyngd.

En genomgripande omvandling kräver sannolikt en process där karriärvägen uppåt i organisationen är stängd för dem som arbetet länge i verksamheten. Av "pratet" att döma har det inte fungerat så i fallstudiekommunerna. Som jag nämnt tidigare påpekar dock många arbetsledare att de uppmanats att söka tjänst i ledande befattning. Detta föranleder frågan om

det chefskap som framhålls egentligen inte är tänkt att ta form? Att uppmuntra arbetsledare och första linjens chefer till att sikta uppåt i organisationen framstår annars som fåfängt. Liknande resonemang förs av forskare som studerat kvinnors möjligheter att göra karriär. Det talas i sammanhanget om ett så kallat glastak (Drake & Solberg, 1996). Med glastaket avses den genomskinliga barriär som hindrar kvinnor från att gå vidare uppåt i en hierarkisk karriärsstege.

Ovanstående anknyter till en paradox som jag tidigare framhållit. Samtliga studerade kommuner präglas av ett omfattande prat om ledarskap, ledningskompetenser och ledningsfunktionens innehåll. Det kan tänkas att begrepp som strategiska och funktionella kompetenser enbart tjänar som *symboler* och nyckelord i platsannonser och arbetsbeskrivningar, och att det faktiska innehållet i chefskapet konstrueras på annat sätt. Det finns en tendens att beskriva en mångfald problem som effekter av ett otydligt ledarskap. I själva verket tycks det vara ett otillräckligt chefskap man avser.

De som arbetar i äldre- och handikappomsorgen har en svag professionsidentitet. Gynnerstedt (1993) och Johansson (2001) benämner yrket en semi-profession. Begreppet innebär att man inte har någon stark expertis att luta sig mot, vilket i förlängningen kan få till följd att första linjens chefer får svårt att hävda förtrogenhetskunskapens betydelse för chefskapet. Tendensen mot ett chefskap i teoretisk mening stärks därmed. Min empiri klargör att kraven på en ledare idag är mångtydiga och varierande (ledarskap genom andra, ledarskap på distans och ledarskap i närhet), vilket försvårar ledarrollen. Första linjens chefer kan få rollen som endera lindansare, jonglör eller akrobat till följd av att olika kommunikationssätt används i olika organisationsformer. Att olika roller utvecklas kan vara en följd av att det ledarskap som utövas är ett situationellt ledarskap (Yukl, 1998). Dessutom är det så att de organisationsformer jag beskrivit inte utesluter varandra. De *kan ta* form parallellt och *tar* form parallellt. Ledarskapskraven blir alltså mångskiftande.

Ledarskapet beskrivs, utifrån en situationell ansats, som en position där det finns ett handlingsutrymme att erövra. Ledarskapet innebär att få, att ha och att ta sig makt. Med makt avses här ett relationellt maktbegrepp. I den process där första linjens chefer i allt större utsträckning får chefsuppgifter och ledningsuppgifterna minskar kan man fråga sig om också deras handlingsutrymme minskar. Med handlingsutrymme avses här främst möjligheter till variation i ledar- och handledarstilen samt makten att på-

verka medarbetare på olika sätt i olika situationer. Byberg (2002) har i sin avhandling pekat på att organisationens effektivitet befrämjas av att handlingsutrymmet för de anställda minimeras. Att trycka ner chefskapet i organisationen kan läggas till de tre strategier Byberg diskuterar. Den makt som följer med ett ökat chefskap är av mer strukturell än relationell art vilket medför ytterligare inskränkningar i handlingsutrymmen på lägre nivåer.

Första linjens chefer är utsatta för ett hårt tryck dels under kravet på chefskap som politiker och överordnade chefer ställer, dels under kravet på ledarskap från dem som arbetar i organisationen. En möjlig utveckling som jag här skisserat är att chefskapet flyttas nedåt i organisationen. Det innebär dock inte att det inbyggda dilemman, som består i att vara både chef och "egentlig ledare", försvinner ur funktionen. Någonstans i organisationens ledningsfunktion måste effektivitetsperspektivet och kommunikationsperspektivet mötas. Detta ska kanske ses som ett dilemma som inte går att upplösa – enbart att förlägga på olika nivåer i en verksamhet.

Summary

Changes in welfare policy are not only important for those who use the services, they also affect the conditions for, and the demands on those who manage the services and those who provide the services. The focus in this dissertation is on managers in the care of the elderly and people with disabilities.

During the 1990s many of the local authorities have been forced to reduce expenditure on the care of the elderly and people with disabilities, and many organisational changes have been carried out. New problems and their solutions are often ascribed to leadership and management. This dissertation deals with three trends in the development of the organisation of the care of the elderly and people with disabilities. The first trend is a market orientation, one example of which is the attempt to increase effectiveness and efficiency by utilising a purchaser/provider model in the organisation. The consumer concept was thus established. Here I have chosen to study the needs assessment model, i.e. the separation of needs assessment from management. The second trend is the response to the pressed situation due to heavy workloads that staff members and their managers express. To meet this problem some municipalities have given greater responsibility to the home-helpers and removed some of the hierarchy in the organisation. This is the reason why I have chosen to study flexible work organisations with self-managing work teams and a year-based working hour system. The third trend focused in this dissertation is the decentralisation of social services. It is connected to increased demands on involvement in, and participation from those who use the services, i.e. the elderly and people with disabilities.

Aim

The aim of this dissertation is to shed light on how politicians and managers view, experience and describe management and leadership in three types of local authority organisations. The focus is on how politicians and managers view management and leadership, the demands on managers and how the working conditions for managers are described in different organisations. The three main questions are:

- How do politicians and managers at different levels motivate and describe management and leadership in different organisations? How is management described in official guidelines and how is the discourse created in practice?
- Is the same type of competence required from managers and their leadership in different types of organisations, or are there different demands?
- How do women and men describe management and leadership in the care of the elderly and persons with disabilities? Does the gender imbalance among managers influence how the management is carried out?

Management and leadership in the care of the elderly and care of people with disabilities

Management and leadership in the care of the elderly and people with disabilities may seem complex and hard to understand. The starting point was a definition of leadership as a social construction that develops in the interaction between the leader and the led. I have used two different theories, Scientific Management to understand the demands for effectiveness and efficiency, and Human Relations to understand the demands for communication that are expressed by both politicians and the managers. Managers in local authority care of the elderly and persons with disabilities have to be both effective and able to communicate. There is thus a demand for a new type of competence. An interesting question is if the competence of managers should be based on the service provided and knowledge about the care of the elderly and people with disabilities or if it should be based on knowledge about leadership.

The position of managers can be described as an intermediate position. They are “squeezed” between politicians and higher-level management on one hand and staff members and the care receivers on the other hand. The different groups have different demands on the manager. The intermediate position also gives the managers an important role in the interplay between the different groups and their different domains. Part of the complexity of leadership in local authority care of the elderly and people with disabilities can be explained by the fact that the managers are working in a political organisation.

Summary

During the past century, the local authority care of the elderly and people with disabilities has developed from the poverty of the early 1900s, through poor houses and old people's homes towards the possibility of having advanced home help care. Some major changes have taken place in the 1990s. (The Elderly Reform, 1992, The Disability Act, 1994 and The Mental Health Reform, 1995). These reforms have in different ways influenced the organisation of care and the profession for managers.

In 2003 there were 235 400 persons working in local authority care of the elderly and persons with disabilities, 90 percent of these persons were women. 9 111 of those persons were managers (Svenska Kommunförbundet, 2004a). Little research into management and leadership in the care of the elderly and persons with disabilities has been carried out. The research has mostly focused on education and on the profession (Gynnerstedt, 1993; Szebehely, 1995; Nordström, 1998; Trydegård, 1996, 2000). The assignment for the former home help manager has gone from caring and nursing, through carrying out investigations to an administrative profession as divisional director with responsibility for the services provided, the budget and the employees.

Theoretical framework

My theoretical framework is first, theories about leadership in public organisations. Leadership can be defined in many different ways, as a quality related to personality and behaviour, a role, a relation, an effect or a process (Kreps, 1990; Yeatts & Hyten, 1998; Yukl, 1998; Nilsson, 2003; Tullberg, 2003a). Theories about leadership have been taken from two different schools, the Scientific Management and the Human Relations. Secondly, I relate theories about organisations and organisational changes. The first organisational form to be studied, *the assessment need model* has been influenced by theories from business management, New Public Management (NPM). The second organisation that is studied, *flexible work organisation*, is influenced by theories about self-managing work teams. The third organisational form in this dissertation, *decentralised organisation*, is associated with theories about decentralisation and participation of those who use the services.

Material and method

The dissertation is based on case studies of three different organisational forms in three local authorities. They are (I) the introduction of *the needs assessment model*, which entails a division of the former profession of "manager/administrator of home help services" into one administrator and one manager, where assessment and management have been separated. The second is (II) the introduction of self-managing work teams and a "year-based working hour system" for nursing assistants, changes that I have chosen to call *flexible work organisations*. The last organisation form is (III) *decentralised organisation*, which is associated with democracy, political control and delegation and entails a decentralisation of the administration. The local authorities that were selected were Gävle, Sunne and Lund.

The material includes three different empirical methods. The first is a questionnaire to politicians and local authority officials, mainly managers at different levels in the organisation of the care of the elderly and persons with disabilities. A total of 224 persons, 165 women and 59 men have answered the questionnaire. 77 were politicians and 147 were officials. 268 persons were asked to participate, and the dropout rate was 16 percent. In the analysis of the questionnaire I have focused upon similarities and differences of a large number of politicians and managers in order to understand their views about management and leadership. The second method consists of qualitative interviews with five politicians and 29 managers from three local authorities, of these 34 persons 26 were women and eight were men. The analysis is based on a comparison between the different local authorities, between politicians and managers and between women and men. The third method involved a document study of local authority documents, e.g. official guidelines, plans and evaluations. The main purpose of the document study was to gain information about the background of the organisational changes that were focused in the study.

The method I have used, combining different procedures to achieve different perspectives of the organisation, is called triangulation and is common in case studies. The method of analysis, a "qualified content analysis", is inspired by discourse analysis.

Results

Case study I – The needs assessment model

New Public Management (NPM) inspired the international trend that had brought about organisational changes towards a market-oriented organisation in local authority care. NPM is not a uniform model, but some characteristic features can still be discerned, e.g. a division between politics and public administration, competition, privatisation and the introduction of the customer concept. NPM focuses on results and goals that can be measured.

In Gävle the motivation for the needs assessment model was to increase the legal rights of the individual in need of social support. Another motivation was to allow entrepreneurs as service providers. Competition was encouraged. In this organisational change the new role of administrators was focused. An unexpected result, according to the respondents, was that the division into two new professions led to tensions in management. A discussion about new demands on leadership took place. A few years later a new organisational change took place. The group of managers was divided into two parts. Those who were asked to continue as managers were given responsibility for a larger district and 100 employees. Those managers who were not asked to continue as managers were offered positions as assistant managers or user coordinators.

The leadership in this organisation is described as a “leadership through others”. The demands could be described as “having an overview” of the organisation and being able to “balance” between different groups. Since the organisation sometimes is described as a circus (Söderström, 2003) and the concept of prima donna management is relevant here I have chosen to describe this changing role of management as “*the tightrope walker*”.

Case study II - Flexible work organisation

Self-managing work teams have become quite common in the care of the elderly and persons with disabilities in Sweden. Self-managing work teams are built on people’s ability and will to progress. A common definition is “*a group of employees who are responsible for managing and performing technical tasks that result in a product or service being delivered to an internal or external customer*” (Yeatts & Hyten, 1998:xiii).

In Sunne self-managing work teams were introduced at the same time as large demands were made for savings on the services provided. It was expected that the managers would be relieved of routine work and be given the possibility to focus on overall planning. The interviewed managers stated instead that they were needed even more in the group. More time than before was needed to coach and guide the nursing assistants and to take care of staffing issues.

The leadership in this organisation form is described as “leadership at a distance”. The manager is often placed far away from the group and communication is maintained mainly through telephone calls, short visits and planned meetings. The demand on managers in this organisation form is described as a person who is able to “juggle”. The managers have to deal with a number of different activities at the same time. If they drop one “ball” it will quickly disappear or roll off in the wrong direction. Inspired by the circus metaphor I have chosen to name this changing role of management “*the juggler*”.

Case study III – Decentralised organisation

During the 1990’s the political power has shifted from the state to the local authorities and the possibility for making local decisions has increased. Arguments for a decentralised organisation are democracy, effectiveness, efficiency and consumer involvement and participation.

In Lund there was a decentralised organisation between 1995 and 2000. The organisation was divided into ten districts each with its own committee. In January 2000 the community recentralised the organisation. One problem had been that the previous organisation had been difficult to understand for the consumers. The problem, as well as its solution, was associated with new demands for a distinct leadership, according to the respondents. The motivation for recentralisation was to clarify the leadership and the managers sphere of responsibility.

The leadership in this organisation form is described as a “leadership near by”. Here the leadership is focused on communication and building relations. The managers in this organisation form are closer to their employees, which give them the opportunity to “control” and to be aware of “what’s going on”. Managers often have the possibility of immediately discussing issues involving treatment or behaviour, and nursing assistants can be given supervision in the ongoing activity. Following up the circus metaphor I have described the changing role of management in this or-

Summary

organisation form as “*the acrobat*”. Demands on the manager are a “strong person who is close to the group and can lift them when needed”. A dilemma for the managers is to balance the need to be close to the group and at the same time fulfil new obligations involving responsibility for administration, budget and planning.

Politicians’ and managers’ views on leadership

The results show that politicians explain the different organisational changes with political ideologies. The officials mainly explain them by referring to the economic situation. An interesting distinction between politicians and officials can be seen in what they demand from managers. Both politicians and officials give priority to knowledge about management. Politicians in general give priority to personal qualifications before knowledge about the specific service. The officials, mainly managers, are of the opinion that knowledge of the services for which they are responsible is very important for a “good” leadership. Another interesting difference can be seen in the ethical principles that politicians and officials give priority to. Politicians prefer the principle of justice, while the officials give priority to the principle of autonomy.

Men’s and women’s views on leadership

In general there are more similarities than differences between men and women, and the differences that yet appear can sometimes be explained by the different positions that the interviewees occupy, i.e. whether they are politicians or managers. The results in this study show that women more frequently talk about leadership in terms of caring (caring for, caring of, support) and that women in general focus on relationships. They give priority to management “near by”. The men in this study frequently talk about leadership in terms associated to sports management (coach, team, play, goal). In general the men in this study can be described as goal-oriented.

Effectiveness, efficiency, communication and competence

In this dissertation effectiveness, efficiency, communication and competence are discussed in relation to the different organisation forms that have been focused. Since leadership is a complex process and different factors affect its outcome it is difficult to define what is an effective leadership

(Schein, 1992). There seems to be more than one solution. Neither the politicians nor the officials, regardless which organisation they belonged to, stated that the effectiveness or the efficiency has increased. Instead they try to measure the quality by introducing specific quality controllers into the organisation. The manager's working day involves a lot of communication, most of it of a verbal nature (Mintzberg, 1973; Westerberg, 2000; Simonsson, 2002). There are meetings with staff members, users and their relatives, colleagues and co-partners. In two of the studied local authorities the possibility for informal meetings has changed dramatically in accordance with the organisational changes. Communication is still important but the ways in which the communication is to take place in new organisation forms has to develop.

In order to balance the demands on effectiveness, efficiency and communication the managers need different kinds of competence. The question of competence is discussed from the basis of the manager's own need of new competence but also from the role of the manager as responsible for the development of the employees in his/her charge.

Management and leadership – a final comment

The concepts of management and leadership are central in this dissertation. There are theoretical differences between these concepts: management is described as the formal position and leadership as the relation between managers and employees. However, the difference is not that easy to capture in practice. The differences are basically shown through the diverse demands that are made on managers. Politicians and higher-level management expect the managers to *manage* the organisation, and employees expect them to lead. The solution seems to be a high level of competence, but which kind of competence is needed? There are two different ideals for leadership. One is associated with focus on effectiveness and efficiency and the other is associated with focus on communication. The dissertation highlights the conditions of a management which is currently being pushed further down in the organisation. The dilemma of leadership – being a manager or a leader will not disappear. Somewhere in the organisation the perspective of effectiveness and efficiency and the perspective of communication have to meet. It might be seen as a dilemma that will not go away – only be placed in different levels in the organisation.

Referenser

Litteratur

- Abbott, Andrew (1988) *The System of Profession. An essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: Chicago University Press.
- Abrahamsson, Bengt & Andersen Jon Aarum (2000) *Organisation: att beskriva och förstå organisationer*. 3 uppl. Malmö: Liber ekonomi.
- Agevall, Lena & Klasson (red) (2000) *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Agevall, Lena & Zanderin, Lars (red.) (2002) *Organisering, ledning, miljö*. Institutionen för samhällsvetenskap, Växjö universitet. Rapport nr 14, 2002.
- Ahrne, Göran (1998) Stater som organisationer. *Forskning om offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Akademikerförbundet SSR (2004) *Yrkesetiska riktlinjer för socionomer*. Stockholm: Akademikerförbundet SSR.
- Andersson, Anderz, Bejstam, Lars, Edström, Örjan & Zanderin, Lars (2002) *Kommunal arbetsrätt*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats & Due Billing, Yvonne (1999) *Kön och organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats & Deetz Stanley (2000) *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (1994) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Arbetsmiljöverket (2005a) *Omsorg och sociala tjänster*.
www.av.se/amnessidor/omsorg/default.shtm 2005-04-04
- Arbetsmiljöverket (2005b) *Projektbeskrivning, preliminär: Riskfyllda organisatoriska och sociala arbetsförhållanden för chefer inom äldre- och handikappomsorg*.
www.av.se 2005-04-04
- Arvonen, Jouko (1989) *Att leda via idéer*. Lund: Studentlitteratur.
- Astvik, Wanja & Aronsson, Gunnar (1994) Hälsomässiga, psykologiska och organisatoriska aspekter på vårdbiträdesarbetet i hemtjänsten I Aronsson G, Astvik W, Kilbom Å m.fl (1994), (red) *Vårdbiträde i öppen hemtjänst och vid servicehus. Arbete och hälsa*. Stockholm: Arbetsmiljöinstitutet.
- Bakka, Jørgen F, Fivelsdal, Egil & Lindkvist, Lars (1999) *Organisationsteori : struktur, kultur, processer* 3:e uppl. Malmö: Liber ekonomi.
- Barbosa da Silva, Antonio (1996) Analys av texter. I Svensson, P.G. & Starrin, B. (red) *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur
- Berg, Elisabeth (1994) *Det ojämlika mötet. En studie av samverkan i hemvården mellan kommunens hemtjänst och landstingets primärvård*. Doctoral thesis 148D. Luleå: Tekniska högskolan.

- Berg, Elisabeth (2000) *Kvinna och chef i offentlig förvaltning*. 1 uppl. Stockholm: Liber AB.
- Bergmark, Åke (1995) *Prioriteringar i socialtjänsten: rättvisa och ekonomi*. Rapport i socialt arbete nr 0281-6288;73 Stockholm: Stockholms univ., Socialhögskolan.
- Bergmark, Åke (2001) Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet. I Szebehely, M. (red). *Välfärdstjänster i omvandling*. Kommittén Välfärdsbokslut. SOU 2001:52. Stockholm: Fritzes.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2000) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Blom, Agneta (1994) *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Diss. Lunds univ. Political Studies nr 83. Lund: Dialogos
- Blomberg, Staffan (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund Dissertations in Social Work 17, Socialhögskolan, Lunds universitet. KFS AB, Lund.
- Blomberg Staffan, Edebalk, Per-Gunnar & Petersson, Jan (1999) *Äldreomsorg utan service – en framgångsrik strategi?* Meddelanden från Socialhögskolan. 1999:1 Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Blomberg, Staffan & Petersson, Jan (2003) Offentlig äldreomsorg som del i ett socialt medborgarskap. *Socialvetenskaplig tidskrift, Årg. 10. Nr 4/2003*. Wallin & Dalholm Boktryckeri AB, Lund. s 303-318
- Bolin, Elsa & Englund Elisabet (1991) *Inför ÅDEL*. Studiematerial. Svenska Kommunförbundets förlag.
- Brante, Thomas (1994) Teori och typologi. Om förhållandet mellan makrosociologi, institutionella sfärer och social handling. *Sociologisk forskning nr 2 1994*.
- Braverman, Harry (1977) *Arbete och monopolkapital. Arbetets degradering i det tjugonde århundradet*. Stockholm: Raben & Sjögren.
- Brilliant, Eleanor L. (1986) Social Work Leadership: A missing ingredient? *Social Work 31, 325-330*.
- Burns, James McGregor (1978) *Leadership*. 1.ed. new York. Harper & Row.
- Byberg, Ingrid (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet? En studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete.
- Bäckman, Olof (2001) Med välfärdsstaten som arbetsgivare – arbetsmiljön och dess konsekvenser inom välfärdstjänsteområdet på 1990-talet. I Szebehely, M. (red). *Välfärdstjänster i omvandling*. Kommittén Välfärdsbokslut. SOU 2001:52. Stockholm: Fritzes.
- Coulshed, Veronica & Mullender Audrey (2001) *Management in Social Work: Second Edition*. BASW. Practical Social Work Series. Editor by Jo Campling. Palgrave.

Referenser

- Cregård, Anna (2000) *Förvaltningschefernas styrning: en studie av praktik och representation i skolans värld*. Göteborg. Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) Univ. Diss. Göteborgs universitet, 2001.
- Christensen, Tom & Læg Reid Per (1996) *Administrative policy in Norway: towards new public management?* Oslo: Notat/LOS-senter 1996:47
- Daatland, Svein Olav, (red) (1997) De siste årene. Eldreomsorgen i Skandinavia 1960-95. *NOVA-rapport 1997:2*, Norsk institutt for forskning om oppvekst velferd og aldring Oslo
- Dahlberg Karin, Drew Nancy & Nyström Maria (2001) *Reflective Lifeworld Research*. Lund: Studentlitteratur
- Dahlberg, M. & Vedung, E. (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund. Studentlitteratur.
- Dahlbom- Hall, Barbro (1995) *Åtta kvinnors ledarskap inom Arbetslivsfonden*. Hägersten: Barbro Dahlbom-Hall konsult AB och Arbetslivsfonden. Stockholm: Ljunglöf
- Dahmström, Karin (2000) *Från datainsamling till rapport*. Tredje uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Danius, Sara (1995) Själens är kroppens fångelse: om den vanskliga distinktionen mellan kön och genus ur *Feministisk bruksanvisning* av Lindén, Claudia & Milles, Ulrika. Stockholm: Norstedt. s. 143-166
- Dellve, Lotta et.al. (2000) *Arbetskadecidens i äldreomsorgen: en studie av vårdbiträden och undersköterskor 1994-1998 inom privat och kommunal omsorg om äldre och funktionshindrade*. Göteborg: Rapport från Yrkes- och miljömedicin nr 79.
- Denscombe, Martyn (2000) *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* Lund : Studentlitteratur
- Drake, Irmelin & Solberg, Anne Grethe (1996) *Kvinnor och ledarskap*. Lund: Utbildningshuset/ Studentlitteratur
- Drugge, Christina (2003) *Omsorgsinriktat lärande. En studie om lärande i hemtjänsten*. Institutionen för Lärarutbildning. Luleå tekniska universitet. Diss. 2003:08
- Edebalk, Per Gunnar, Samuelsson, Gillis & Ingvad, Bengt (1993) *Hur pensionärer rangordnar kvalitetsegenskaper i hemtjänsten*. Lund. Gerontologiskt centrum.
- Ehn, Billy (2001) *Universitetet som arbetsplats. Reflektioner kring ledarskap och kollegial professionalism*. Studentlitteratur.
- Ellström, Per-Erik (1992) *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: problem, begrepp och teoretiska perspektiv*. Stockholm: Publica. Allmänna förl.
- Ellström, Eva, Ekholm, Bodil & Ellström, Per-Erik (2003) *Verksamhetskultur och lärande. Om äldreomsorgen som lärande miljö*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson, Bengt Erik & Månson, Per (1991) *Den goda tanken: om etik och moral i forskning med människor*. Stockholm: Allmänna förl.

- Espwall, Majen (2001) *Liksom vinden under fågelns vingar. Om kvinnors nätverksrelationer i utsatta livssituationer*. Umeå universitet.
- Fahlgren, Siv (1998) *Diskursanalys, kunskap och kön: ett försök att utveckla en teoretisk ram och ett arbetssätt för en diskursanalys av vetenskapliga texter* Umeå: Univ., Studier i socialt arbete vid Umeå universitet, 0283-300X; 23
- Fahlgren, Siv (1999) *Det sociala livets drama och dess manus: diskursanalys, kön och sociala avvikelser* Umeå: Institutionen för socialt arbete, Univ. Nr 29
- Fahlström, Gunilla (1999) *Ytterst i organisationen: om undersköterskor, vård- och sjukvårdsbiträden i äldreomsorg*. Uppsala. Enhetens för socialmedicin. Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap. Diss.
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity. Cop.
- Fernler, Karin (2003) Offentligt ledarskap och kunskapens osäkerhet. I Holmberg, Ingalill & Henning, Roger (red) (2003) *Offentligt ledarskap. Om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Foucault, Michel (1980) *Sexualitetens historia. 1, Viljan att veta*. Stockholm: Gidlund.
- Foucault, Michel (1993) *Diskursens ordning*. Installationsföreläsning vid Collège de France den 2 december 1970. Brutus Östlings Bokförlag. Symposion. Stockholm/Stehag.
- Franssén, Agneta (1997) *Omsorg i tanke och handling. En studie av kvinnors arbete i vården*. Arkiv. 2:a uppl. 2000
- Furusten, Staffan (1996) *Den populära managementkulturen: om produktion och spridning av populär "kunskap" om företagsledning*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Goliat Konsult AB (2005) *Coaching*. www.goliat.se 2005-02-16
- Gunnarsson, Evy & Schlytter, Astrid (red) (1999) *Kön och makt i socialt arbete*. Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete.
- Gunnarsson, Lars (1980) *Att förändra arbetsprocessen. Volvo i Olofström och svensk industrisociologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, Bengt-Åke (1998) *Symbolisk organisering: en studie av organisatorisk förändring och meningsproduktion i fyra industriföretag*. Lund: Sociologiska institutionen, Univ.
- Gustavsson, Gerd (1999) *En omsorgstriad: om relationer mellan omsorgsmottagare, vårdbiträden och hemtjänstassistenter*. Institutionen för socialt arbete. Göteborgs universitet. Skriftserien 1999:2
- Gynnerstedt, Kerstin (1993) *Etik i hemtjänst: en studie av förvaltnings- och professionsetik*, Studentlitteratur, Lund.
- Grönlund, Anders (1989) *Lokal ekonomi: en fältstudie från tre produktionsavdelningar vid Volvo komponenter AB*. Göteborg: BAS. Graphic Systems. Diss.

Referenser

- Hagström, Bo (1990) *Chef i offentlig förvaltning. Forskning kring offentligt ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Hagström, Bo (1998) *Malmöbornas syn på stadsdelsorganisationen: en enkätundersökning kring malmöbornas åsikter om stadsdelsreformen i Malmö ur demokratisk synvinkel*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Hagström, Bo (2003) Ett ledarskap för hela organisationen – mellanchefens återkomst. I Otter, Casten von (red). *Ute och inne i svenskt arbetsliv: forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Hagström, Bo & Petersson, Harry (2000) *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Haikola, Lars (2000) *Att dirigera solister: om ledning och ledarskap vid Lunds universitet*. Lund: Utvärderingsenheten, Univ.
- Hall, Stuart (2001) Foucault: Power, Knowledge and Discourse in Wetherell, M., Taylor, S., & Yates, S.J., (red). *Discourse Theory and Practice. A Reader*. Sage Publications. London. Thousand Oaks. New Delhi.
- Hansson, Jörgen (1997) *Skapande personalarbete: lärande och kompetens som strategi*. Stockholm: Rabén Prisma
- Hansson, Jörgen (red) (2000) *Självstyrt lärande: när katedern inte räcker till*. Dalby: MiL Publishers
- Hasenfeld Yeheskel (1983) *Human Service Organisations*. New Jersey: Prentice & Hall
- Hirdman, Yvonne (1988) Genussystemet – reflektioner kring kvinnors sociala underordning. *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 9 (3):49-63
- Hirdman, Yvonne (1990) Genussystemet. *Maktutredningens huvudrapport: Demokrati och makt i Sverige, SOU 1990:44*
- Hjalmarsen Ingrid, Norman, Eva & Trydegård Gun-Britt (2004) *Om man ska vara stöttepelare åt andra måste man stå stadigt själv. En studie om äldreomsorgens chefer och deras förutsättningar*. Rapporter/Stiftelsen Stockholms läns landstings Äldrecentrum 2004:2
- Holmberg, Ingalill (2003) Var finns ledarskapet i offentlig sektor? I Holmberg, Ingalill & Henning, Roger (red) (2003) *Offentligt ledarskap. Om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, Ingalill & Henning, Roger (red) (2003) *Offentligt ledarskap. Om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997) *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Hood, Christopher (1995) The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting. Organizations and Society, vol 20, no 2/3, p 93-110*. Pergamon Press.
- Högskoleverket (2003a) *Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet*. Högskoleverket, utvärderingsavdelningen. Leanders Grafiska AB Kalmar.

- Högskoleverket (2003b) *Social omsorgsutbildning och socionomutbildning. En översyn*. Högskoleverket, utredningsavdelningen, Terese Ahlqvist. Leanders Grafiska AB, Kalmar.
- Höök, Johan (2000) *Intern Kommunal Kompetensfördelning*, Uppsala: Iustus förlag. Skrifter från Juridiska fakulteten Uppsala. Diss.
- Höök, Pia (2001) *Stridspiloter I vida kjolar: Om ledarutveckling och jämställdhet*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan. Diss.
- Ingvad, Bengt (2003) *Omsorg och relationer. Om det känslomässiga samspelet i hemtjänsten*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Jacobsson, Bengt (red.) (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Forskning om offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Johansson, Roine (1992) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Arkivförlag. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Roine (1997) *Organisationer emellan. Om förhandlingar, makt och handlingsutrymme*. Lund. Studentlitteratur.
- Johansson, Staffan (1995) *Verksamhetsbedömning I mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service*. CEFOS Centrum för forskning om offentlig sektor Göteborg.
- Johansson, Stina (2001) *Den sociala omsorgens akademisering*. 1 uppl. Stockholm: Liber, cop.
- Johnstone, Barbara (2002) *Discourse analysis*. Oxford: Blackwell
- Kamali, Masoud (2002) *Kulturkompetens i socialt arbete. Om socialarbetarens och klientens kulturella bakgrund*. Carlsson Bokförlag.
- Kettunen, Pekka (1999) *The New Public Management: The Scandinavian Experience*. Draft. Paper Presented to the Panel "The New Public Management in Comparative Perspective" American Political Science Association Annual Conference, 2-5 September 1999, Atlanta, Georgia.
- Kollind, Anna-Karin (2003) Kvinnor och socialt arbete – vid övergången från filantropi till profession ur Temanummer om svensk välfärd under 100 år. *Socialvetenskaplig tidskrift, årg. 10, nr 2-3, 2003 s.172-192*
- Kouzes, James, M. & Mico, P. S. (1979) Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organisations. *The Journal of Behavioral Sciences, 15*.
- Kreps, David M. (1990) *Advances in economics and econometrics: theory and applications*. Vol 3. Cambridge Univ. Press 1997
- Kronvall Kai, Olsson Eric & Sköldborg Torgny (1991) *Förändring och lärande: en utmaning för offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur
- Kugelberg, Clarissa (1997) Föräldraskap på en svensk arbetsplats i diskurs och handling. I *Kvinnor, män och andra sorter* av Britt-Marie Thurén, Kerstin Sundman (red) Stockholm: Carlsson, s. 249-270

Referenser

- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur
- Laanemets, Leili (2002) *Skapande av femininitet. Om kvinnor i missbrukarbehandling*. Lund Dissertations in Social Work 8. Socialhögskolan, Lunds universitet. Lund.
- Larsson, Magnus (2001) *Organiserande av stöd och service till barn med funktionshinder: om projekt nät, språkliga förpackningar och institutionella paradoxer*. Lund: Institutionen för psykologi. Lunds universitet.
- Larsson, Patrik (1996) *Hemtjänsten ur tre perspektiv. En studie bland äldre, anställda och ledning*. Göteborgs universitet. Department of Sociology. Diss.
- Larsson, Stig H. (1972) *Självstyrande grupp 2:a uppl.* Malmö: Stig H Larsson Konsult AB
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. (1967) *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston, Mass.
- Ledarna (2000) *Ledning av självstyrande grupper – myter och realiteter. Sammanfattande rapport*. Sveriges chefsorganisation. Stockholm. Tryckeriindustri. Solna
- Ledarna Sveriges Chefsorganisation (2005) *Coaching*. www.ledarna.se 2005-02-16
- LIBRIS (2004) *Det nationella bibliotekssystemet*. www.libris.kb.se 2004-02-16 och 2004-05-04.
- Lingås, Lars Gunnar (1993) *Etikk I socialt arbeid: fra regler til diskurs*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Univ. Diss.
- Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1982) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati*. Nordstedts Juridikförl. Stockholm.
- Lundqvist, Lennart (1993a) *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Lund. Nordstedts Juridik.
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund. Studentlitteratur.
- Lundström, Tommy (1995) *Frivilligt socialt arbete under omprövning. Socialvetenskaplig tidskrift nr1/95 s. 39-59*.
- MacLure, Maggie (2003) *Discourse in Educational and Social Research*. Open University Press. Buckingham. Philadelphia.
- Mannerkorpi, Kaisa (2003) *Könsteoretisk forskning idag. I Genus – ett perspektiv på reumatologisk forskning*. Forskningsbilaga utgiven av Reumatikerförbundet 2003. s 4-5. Reumatikerförbundet. Stockholm.
- Merriam, Sharan B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Miles, Matthew B & Huberman, Michael A. (1994) *Qualitative Data Analysis*. London: SAGE Publ.
- Mintzberg, Henry (1973) *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.

- Mintzberg, Henry (1993) *Structures in Fives Designing effective organisations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Montin, Stig (1996) *Förnyelse av kommuner och landsting: slutbetänkande. Bil 1. Kommunala förnyelseproblem: en statsvetenskaplig betraktelse*. Stockholm: Fritzes. Statens offentliga utredningar, 1996:169
- Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*. Liber ekonomi. 1 uppl.
- Månson, Per (1999) Max Weber. I Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (red). *Klassisk och modern samhällsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten*, Stockholm, Fritzes.
- NE.se (2004) Nationalencyklopedins Internettjänst www.ne.se 2004-11-23
- Nilsson, Kerstin (2003) *Mandat – makt – management. En studie av hur vårdenhetschefers ledarskap konstrueras*. Göteborg: Institutionen för vårdpedagogik. Göteborgs universitet.
- Nilsson, Lasse (2002) *Omsorgschefer kräver mer stöd*. sktftidningen.nu www.sktftidningen.nu 2002-12-09
- Nilsson-Motevasel, Ingrid (2000) *Män, kvinnor och omsorg. En studie av omsorg som begrepp och handling i mans- och kvinnodominerade yrken*. Meddelanden från Socialhögskolan. Lunds universitet. Lund. Diss.
- Nord, Lars (1999) *När demokratin får börja om. Lokal politik och opinion efter de politiska affärerna i Gävle och Motala*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar. Meddelande 150.
- Nordgren, Lars (2003) *Från patient till kund. Intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*. Institute of Economic Research. Lund Business Press. Lund Studies in Economics and Management 77. Diss.
- Nordic Buisness Institute (2005) Arbetsledning och verksamhetsutveckling för offentlig sektor, 40 KY-p. www.nya.nbi.se/
- Nordström, Monica (1998) *Yttre villkor och inre möten : hemtjänsten som organisation* Göteborg.
- Norell, Per-Owe (1989) *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Göteborg Studies in Politics, Ekonomi och organisation i kommuner och landsting. Diss. Lund: Studentlitteratur.
- Ocampo, Romeo B. (1999) *Models of Public Administration Reform: "New Public Management (NPM)"* Asian Review of Public Administration p. 248-255
- Olsson, Eric (1988) *Förändring och konflikt*. Lund. Studentlitteratur.
- Olsson, Eric (1998) *På spaning efter gruppens själ: gruppen i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur
- Olsson, Eric (2003) Ledaren – nedstigen gud/gudinna eller riskabel illusion. *Socialt perspektiv 1-2/2003*
- Olsson, Eric & Ingvad, Bengt (2000) *Köp, sälj och platta till! Organisationsförändringar, arbetsmiljö och omsorgskvalitet i hemtjänsten under 1990-talet*. Meddelande från Socialhögskolan 2000:7. Lund: Univ. Socialhögskolan

Referenser

- Olsson, Eric & Ingvad, Bengt (2003) Omorganisering i den offentlige sektor i Sverige. *Socialpolitik 2. 2003. s 28-34*
- Olsson, Eric & Ingvad, Bengt (2004) *Change, Reorganization and Quality of Home care for Elderly People in Sweden during the 1990s*. Paper to 17:e Nordiska konferensen i Gerontologi 23-26 maj 2004 i Stockholm. Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Olsson, Eric, Ingvad, Bengt & Bondesson, Karin (2001) *The frail elderly, family network and public home help Services. A pilot study of the parties' perception of the help and their reciprocal relationships*. Forskaravdelningen, Socialhögskolan, Lunds universitet. Workingpaper serien 2001:2
- Olsson, Erik (1999) Internationell migration och etniska relationer i socialt arbete - svensk diskurs. I *Socialt arbete med etniska minoriteter* av Haluk Soydan 1. uppl. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Patel, R & Davidsson, B (1994) *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund. Studentlitteratur. 2:a uppl.
- Patton, Michael Quinn (1980) *Qualitative Evaluation Methods*. Sage Publications. Beverly Hills. London.
- Patton, Michael Quinn (1987) *How to use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park. Calif: Sage Publications.
- Perrow, Charles (1978) Demystifying organizations, ur Sarri, R & Hasenfeld (ed) *The Management of the Human Services*. New York: Colombia
- Persson, Anders (2003) Framgångsrika skolledare i spänningsfält och allianser. I Persson, A. (red). *Skolkulturer*. Studentlitteratur, Lund.
- Pierre, Jon (1997) Decentraliseringens politik och politikens decentralisering. I Rothstein, B. (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm SNS förlag.
- Ragin, Charles & Becker Howard S. (1992) *What is Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge University Press.
- Ragneklint, Robert (2002) "Man kan bli bättre om man vet vad bättre är!" *En studie kring effektivitetsbegreppet som en samhällslig grundbult*. Institutionen för psykologi. Lunds universitet. KFS AB, Lund.
- Rank, Michael G. & Hutchison, William, S. (2000) An Analysis of Leadership within the Social Work Profession. *Journal of Social Work Education Vol 36, No 3, Fall 2000* by the Council on Social Work Education, Inc. p 487-502.
- Regeringskansliet (2004) *Kompetensstegen – ett led i utvecklingen av kvalitén i vård och omsorg om äldre*. November 2004. Socialdepartementet. Stockholm. www.regeringen.se/social/2004-11-18
- Richard, Elvi (1997) *I första linjen : arbetsledares mellanställning, kluvenhet och handlingsstrategier i tre organisationer*, Diss. Sociologiska institutionen Univ., Lund.
- Rinnan, Tove & Sylwan, Ulrika (1994) *Hjälparens utsatthet : psykiska påfrestningar i social omsorg*. Stockholm: Natur och kultur.

- Runesson, Ingrid & Eliasson Lappalainen Rosmari (2000) *Att sörja för äldre. Hur ta tillvara kompetens i äldreomsorgen? En översikt*. Sv. Kommunförbundet.
- Roda (2005) *Vägen till bättre coaching*. www.roda.se 2005-02-16
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens politiska och moraliska logik*. Stockholm: SNS förl.
- Røvik, Kjell Arne (2000) *Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Liber. Malmö.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2000) *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*. Score Rapportserie 2000:4
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2003) Utvärderingars styrsignaler. I Rombach, Björn & Sahlin-Andersson, Kerstin (red). *Från sanningsökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Santérus Förlag. 2:a uppl. 3:e tryckn.
- Sandberg, Thomas (1982) *Work Organization and Autonomous Groups*. Liber Förlag, Lund.
- Sandberg, Jörgen & Targama, Axel (1998) *Ledning och förståelse: ett kompetensperspektiv på organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- SCB (2002) Statistiska Centralbyrån, www.scb.se Folkmängd i riket, län och kommun efter kön och ålder 31 december 2001. 2002-08-29
- SCB (2003) Statistiska Centralbyrån, www.scb.se Kommunfullmäktigevalen 2002 kommunvis. Mandatfördelning efter partier och kön. 2003-05-06
- SCB (2005) Kommunfolkmängd efter kön och ålder 1 november 2004. Statistiska Centralbyrån, www.scb.se 2005-02-03
- Schartau, Mai-Brith (1993) *The public sector middle manager : the puppet who pulls the strings?*, Wi, Lund.
- Schein, Edgar H. (1992) *Organizational Culture and Leadership*. Second Edition. Jossey-Bass Publishers. San Fransico.
- Scott, Richard W. (1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Simonsson, Charlotte (2002) *Den kommunikativa utmaningen. En studie av kommunikationen mellan chef och medarbetare i en modern organisation*. Lunds universitet.
- SKTFTidningen.nu (2004) *Enhetschefernas arbetsmiljö granskas*. www.sktftidningen.nu 2004-10-04
- Socialministeriet (2003) *Vejledning, Sociala tillbud till äldre m.fl. Lov om social service*.
- Socialstyrelsen (1996) *Ädelreformens slutrapport. Ädelutvärdering 1996:2*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2000) *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen. Äldreuppsdraget 99:6*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2002) *Kompetenskrav för personal inom vård och omsorg om äldre*. Rapport från ett seminarium. Projektredovisning, artikelnr 2002-124-14. Stockholm: Socialstyrelsen.

Referenser

- Socialstyrelsen (2003a) *Kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre och funktionshindrade personer*. www.sos.se Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2003b) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling. Kunskapsöversikt*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2003c) *Lex Sarah- efter fyra år – Redovisning av en undersökning om tillämpningen av Lex Sarah år 2002*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2004a) *Ej verkställda beslut och domar enligt LSS och SoL 2003*. 2004-109-13. www.socialstyrelsen.se 2004-09-20 Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2004b) *För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001-2003* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2004c) *Investera nu!* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, (2005) *Handikappomsorg. Lägesrapport 2004*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Starrin, Bengt & Renck, Barbro (1996) Den kvalitativa intervjun. I Svensson, P.G. & Starrin, B. (red) *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Sundin, Elisabeth (2002) Genus i organisationer. I *Organisationsteori på svenska* Barbara Czarniawska (red). Liber Ekonomi.
- Sundström, Gert (1997) Rättvis äldreomsorg: Är ransonering svaret? I Jennbert, Kristina och Lagercrantz (red.) *Äldrepolitik i förändring*. Stockholm; Välfärdsprojektet, Socialdepartementet.
- Sunesson, Sune (2003) *Socialt arbete – en bakgrund till ett forskningsämne. I Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet*. Högskoleverkets rapportserie 2003:16 R. Högskoleverket, Stockholm.
- Svedberg, Lars (2001) Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd? I Szebehely, M. (red). *Välfärdstjänster i omvandling. Kommittén Välfärdsbokslut. SOU 2001:52*. Stockholm: Fritzes.
- Svedberg Nilsson, Karin (2000) Marknadens decennium – gränsoverdragande reformer i den offentliga sektorn under 1990-talet. I Szebehely, M. (red) *Välfärd, vård och omsorg. Kommittén Välfärdsbokslut. SOU 2000:38*. Stockholm:Fritzes.
- Svenska kommunaltjänstemannaförbundet (2000) *Vem leder vem i kommuner och landsting*. Stockholm: SKTF
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Vår Framtid. Äldres vård och omsorg inför 2000-talet. Slutrapport från Äldreberedningen*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svenska kommunförbundet (2001) *Jämförelser mellan kommunorganisationerna i Finland, Sverige, Norge och Danmark*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svenska kommunförbundet (2002) Statistik 1998-2002. www.svekom.se/statistik 2002-08-29
- Svenska kommunförbundet (2003) www.svekom.se/statistik/ 2003-05-06

- Svenska kommunförbundet (2004a) *Kommunal Personal 2003. Personalstatistiken 40 år*. Stockholm: svenska kommunförbundet, utredningssektionen
- Svenska kommunförbundet (2004b) *PFA 01*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svensson, Kerstin (2001) *Istället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund Dissertations in Social Work 1, Socialhögskolan, Lunds universitet, Lund.
- Svensson, Marianne & Edebalk, P-G. (2001) *90-talets anbudskonkurrens i äldreomsorgen: några utvecklingstendenser*. Lund. Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi.
- Svensson, P-G (1996) Förståelse, trovärdighet eller validitet? Ur Svensson, P-G & Starrin, B. (red) (1996) *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund. Studentlitteratur.
- Szebehely, Marta (1995) *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lunds studies in Social Welfare IX. Arkiv förlag. Lund: Studentlitteratur.
- Szebehely, Marta (1996) *Äldreomsorgens förändringar och kvinnors vardag*. Stockholm: Socialhögskolans särtrycksserie nr 59
- Szebehely, Marta (1998a) Hjälp i hemmet i nedskärningstid - hemtjänstens och anhörigas insatser för gamla kvinnor och män. I *Åt var och en efter behov*. Rapport från programberedningen. Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- Szebehely, Marta (1998b) Omsorgsstat i förändring? I *Välfärden – Verkan och Samverkan*. Rapport från forskarseminariet i Umeå januari 1998. Stockholm: Försäkringskassförbundet
- Szebehely, Marta (1998c) Hustruns hjälp eller hemtjänstens? Ur *Äldreomsorgens vardag. Konferensrapport*. Stockholm: Socialvetenskapliga forskningsrådet
- Szebehely, Marta (2000) Äldreomsorg i förändring – knappare resurser och nya organisationsformer. I Szebehely, M.(red) *Välfärd, vård och omsorg: antologi från Kommittén Välfärdsbokslut, SOU 2000:38* Stockholm: Fritzes.
- Szebehely, Marta (2001) Introduktion. I Szebehely, M. (red). *Välfärdstjänster i omvandling. Kommittén Välfärdsbokslut. SOU 2001:52*. Stockholm: Fritzes.
- Szebehely, Marta (2002) Kommentar ur Socialstyrelsen (2002) *Kompetenskrav för personal inom vård och omsorg om äldre. Rapport från ett seminarium*. Projektredovisning, artikelnr 2002-124-14. Ekonomi-Print AB, Stockholm.
- Szebehely, Marta & Eliasson-Lappalainen, Rosmari (2003) Introduktion I Szebehely, Marta red. (2003) *Hemhjälp i Norden – illustrationer och reflektioner*. Lund. Studentlitteratur.
- Söderfeldt, Marie (1991) *Från mål till praktik i människobehandlande organisationer*. Lunds universitet. Socialhögskolan.
- Söderström, Magnus (1990) *Det svärfångade kompetensbegreppet*. Pedagogisk forskning i Uppsala 94. Uppsala universitet: Pedagogiska institutionen.

Referenser

- Tideman, Magnus (2000) *Normalisering och kategorisering*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet. Stockholm: Johansson & Skyttmo förlag.
- Tilly, Charles (1984) *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. Russel Sage Foundation. New York.
- Tollgerdt-Andersson, Ingrid (1993) *Arbetsmotivation. En studie inom svenskt arbetsliv*. Research Report Tjänsteförbundet. Stockholm.
- Tollgerdt-Andersson, Ingrid (1995) *Chef i landsting: Ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Stockholm: landstingsförbundet.
- Trydegård, Gun-Britt (1990) *Medaljens baksida: om professionalisering och samarbete inom hemtjänst och hemsjukvård*. Inst. För socialt arbete. Högsolan i Örebro. Rapport/ÄR-projektet; 1.
- Trydegård, Gun-Britt (1996) En förändringens tid? Äldreomsorgen ur ett medborgarperspektiv. Särtrycksserien Nr 45. Ur *Välfärd i förändring. En lägesrapport april 1996*. Svenska kommunförbundets FoU-råd 1996. Socialhögskolan. Institutionen för socialt arbete. Stockholms universitet.
- Trydegård, Gun-Britt (2000) *Tradition, change and variation: past and present trends in public old-age care* Stockholm: Univ. Institutionen för socialt arbete.
- Trydegård, Gun-Britt (2001) Välfärdstjänster till salu. I Szebehely, M. (red). *Välfärdstjänster i omvandling. Kommittén Välfärdsbokslut. SOU 2001:52*. Stockholm: Fritzes.
- Tullberg, Maria (2003a) Tyvärr, så är det ju ofta fel personer som blir chefer här... ur Holmberg, Ingalill & Henning, Roger (red) (2003) *Offentligt ledarskap. Om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Tullberg, Maria (2003b) *Flexibel arbetstid – en ny kvinnofälla?* GRI-rapport 2003:4. www.handels.gu.se/gri 2004-11-01
- Törnquist, Agneta (2004) *Vad man ska kunna och hur man ska vara. En studie av enhetschefers och vårdbiträdens yrkeskompetens inom äldreomsorgens särskilda boendeformer*. Stockholm: HLS förlag. Lärarhögskolan i Stockholm. Diss.
- UFB (2004) *Utbildningsväsendets författningsböcker 2004/05 Del 3, Universitet och högskolor*. Upplaga 1:1. Nordstedts Juridik AB, Stockholm.
- Utbult, Mats (red) (2004) *Ledarskap i kommuner. Forskningsfrukter och tankemöda från chefsberättelser*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Van Dijk, Teun. A. (2001) Multidisciplinary CDA: a plea for diversity. Ur Wodak, Ruth & Meyer, Michael (2001) *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: SAGE Publications.
- Vries De, M.S. (2000) The rise and fall of decentralisation: A comparative analysis and arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, 38:193-224.
- Växjö kommun, Omsorgsnämnden, (2004) *Omsorgsnämndens vision och grundläggande värderingar 2005*.
- Wahl Anna, Holgersson Charlotte, Höök Pia, Linghag Sophie (2001) *Det ordnar sig. Teorier om organisation och kön*. Studentlitteratur. 226s.

- Weber, Max (1987) *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder 3*. Argos.
- Westerberg, Kristina (2000) *The important activity. Work, tools and tensions of municipal middle managers in elder care*. Umeå universitet.
- Westrup, Ulrika (2002) *Gränsöverskridande styrning. Om krav på ekonomisk styrning i social verksamhet inriktad mot barn och ungdomar*. Diss. Ekonomihögskolan. Lunds universitet.
- Widerberg, Karin (1999) Kön och samhälle ur Andersson Heine & Kasperseon Lars Bo (red) *Klassisk och modern samhällsteori*. Lund. Studentlitteratur. s 546-569.
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (1999) *Diskursanalys som teori och metod*. Roskilde Universitetsforlag Samfundslitteratur.
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Lund. Studentlitteratur.
- Whitmore, John (2003) *Nya Coaching för bättre resultat*. Svensk översättning: Marika Hageltorn och Djordje Zarkovic. Orginaltitel: Coaching for Performance. Brain Books, Jönköping.
- Wilson, Graham K. (1995) *Självstyrande team : den flexibla vägen till goda prestationer Göteborg : ISL förlag AB (Institutet för säljträning och ledarutveckling)*. Engelsk titel: Self Managed Teamworking
- Wolcott, Harry F (1994) *Transforming Qualitative Data Description, Analysis and Interpretation*. London: SAGE Publ.
- Wolvén, Lars-Erik (2000) *Att utveckla mänskliga resurser i organisationer. Om ledarskap, organisering, kultur och kompetens*. Lund: Studentlitteratur.
- Wånell, Sven Erik (2004) Förord i Hjalmarsen Ingrid, Norman, Eva & Trydegård Gun-Britt, *Om man ska vara stöttepelare åt andra måste man stå stadigt själv. En studie om äldreomsorgens chefer och deras förutsättningar*. Rapport/Stiftelsen Stockholms läns landstings Äldrecentrum 2004:2
- Wærness, Kari (1984) *The Rationality of Caring*. Economic and Industrial Democracy.
- Yeatts Dale E. & Hyten Cloyd (1998) *High- Performing Self-Managed Work Teams. A Comparison of Theory to Practice*. USA: SAGE Publications
- Yin, Robert K. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. London Sage.
- Yukl, Gary (1998) *Leadership in Organizations*. 4 ed. Englewood Cliffs,N.J. Prentice Hall, cop.

Offentliga tryck

- Regeringens proposition 1997/98:113. *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*.
- SFS 1949:381 *Föräldrabalk*. <http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-06>
- SFS 1977:1160 *Arbetsmiljölag*. <http://rixlex.riksdagen.se 2005-01-10>
- SFS 1982:80 *Lag om anställningskydd*. <http://rixlex.riksdagen.se 2005-01-10>
- SFS 1982:636 *Lag om anordnande av visst automatspel*
<http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-06>
- SFS 1982:763 *Häso- och sjukvårdslag*. <http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-07>
- SFS 1988:870 *Lag om vård av missbrukare i vissa fall*.
<http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-06>
- SFS 1990:52 *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*.
<http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-06>
- SFS 1991:433 *Jämställdhetslag*. <http://rixlex.riksdagen.se/ 2004-12-16>
- SFS 1991:900 *Kommunallag*. <http://www.jit.se/lagbok/991900f.html 2003-12-17>
- SFS 1993:387 *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*.
<http://rixlex.riksdagen.se 2003-03-03>
- SFS 1994:1512 *Lag om avtalsvillkor i konsumentförhållanden*.
<http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-06>
- SFS 1974:1738 *Alkohollag*. <http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-06>
- SFS 1997:735 *Lag om riksfärdtjänst* <http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-06>
- SFS 1997:736 *Lag om färdtjänst*. <http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw 2004-12-06>
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag* <http://rixlex.riksdagen.se 2003-03-03>
- SOSFS 1998:8 *Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetsystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade*.
- SOSFS 2000:5 *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälan av missförhållanden i omsorger om äldre och funktionshindrade enligt 71 a § socialtjänstlagen (1980:620)*. www.sos.se/sosfs/2000 2005-03-23
- SOU 1991:56 *Kompetensutveckling – en utmaning. Delbetänkande av Kompetensutredningen*. Stockholm. Allmänna förl.
- SOU 1992:7 *Kompetensutveckling: en nationell strategi. Slutbetänkande av Kompetensutredningen*. Stockholm. Allmänna förl.
- SOU 1995:58. *Kompetens och kunskapsutveckling: om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén*. Stockholm. Fritzes SoU 1995:58.
- SOU 1998:121 (1998) *Arbetsförhållanden och attityder – professionellas möte med personer funktionshinder*. Rapport till Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder. Socialdepartementet.
- SOU 2000:38 *Välfärd, vård och omsorg. Kommittén Välfärdsbokslut*. Stockholm: Fritzes.

Ledningsfunktion i omvandling

- SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling: antologi från Kommittén Välfärdsbokslut*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2004:68 *Sammanhållen hemvård. Äldreårsutredningen*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Kommunala dokument

Gävle kommun

- Gävle kommun, Omvårdnad Gävle (2000). *Särskilt boende*. www.gavle.se 2000-11-30
- Gävle kommun, Omvårdnad Gävle (2002a) *Uppdragsbeskrivning hemtjänst*.
- Gävle kommun (2002b) *Totalkvalitet. Kvalitetssystem för Omvårdnad Gävle 2002*. Förkortad version. Skrivelse från Kvalitetsenheten.
- Gävle kommun (2004a) *Kvalitetspolicy*. <http://epi.gavle.se> Mål och riktlinjer 2004-09-13
- Gävle kommun (2004b) Omvårdnad Gävle. *Avgifter* www.gavle.se 2004-08-11
- Omvårdnad Gävle (1998a) *Årsredovisning för Omvårdnad Gävle*.
- Omvårdnad Gävle (2002a) *Uppdragsbeskrivning Hemtjänst*. 18 mars 2002.
- Omvårdnad Gävle (2002b) *Verksamhetsplan. Omvårdnadsnämnden år 2002*. En information från Omvårdnad Gävle om verksamhetsplan 2002. Gävle kommun.
- Omvårdnadsnämnden (2002) *Gävle kommun*.

Sunne kommun

- Socialnämnden, Sunne kommun (1995) *Årsredovisning 1995 Sunne kommun*.
- Socialnämnden, Sunne kommun (2002) *Årsredovisning 2002 Sunne kommun*.
- Sunne kommun (2000a) *Kommunens årsberättelse*.
- Sunne kommun (2000b) *Förslag till Kommunstrategi för Sunne kommun 2000-2005*. Version 2000-04-19. Reviderad efter mötet 2000-04-18
- Sunne socialnämnd (2001) *Vision "Att bli sedd, som kund och personal i Socialnämndens verksamhet"*.

Lunds kommun

- Lunds kommun (1999) *Lund in i år 2000! – information om den nya kommunorganisationen*. Utgiven av Kommunkontoret, Lunds kommun, Produktion: Enheten för Information & Näringsliv.
- Lunds kommun (2001) *Ekonomi och verksamhetsplan 2001-2003 med budget 2001*. Vård- och omsorgsnämnd.

Referenser

- Lunds kommun. Vård- och omsorgsnämnd. (2002) *Ekonomi och verksamhetsplan 2002-2004 med budget 2002*.
- Lunds kommun, Drätselkontoret (2003) *Lunds kommuns årsredovisning 2002*.
- Lunds kommun, Vård och omsorgsförvaltningen (2001) *Plan för stöd, service och omvårdnad*. Lund augusti 2001. Antagen av Kommunfullmäktige den 28 februari 2002, §44.
- Verksamhetsområde, Lunds kommun (2002a) *Äldreomsorg, Distrikt Söder*.
- Verksamhetsområde, Lunds kommun (2002b) *Målbild 2002*.
- Verksamhetsområde, Lunds kommun (2002c) *Grundläggande principer som vägleder oss i vårt arbete för att nå en organisation som präglas av inflytande, ansvar och kvalitet*.
- Verksamhetsområde, Lunds kommun (2002d) *BUS-modellen. Våra värderingar – vad är det vi står för*.

Övriga källor

- Bergmark, Åke (2004) Föreläsning: Valfärdstjänster, välfärdsstater och välfärdsutfall. Forskarutbildning, CHESS, Centre for Equity Studies, Stockholms universitet, 2003-10-23.
- Fahlström, Per-Göran (2003) Föreläsning: Grupper och team. Centrum för ledarskapsutveckling, Växjö universitet, 2003-12-09.
- Olsson, Eric (2004) Pågående forskning. Personlig kommunikation. 2004-05-11
- Söderström, Magnus (2003) Föreläsning: Att leda kunskaps- och värdeskapande processer. Om ledning och organisering av osynliga resurser. Centrum för ledarskapsutveckling, Växjö universitet, 2003-01-28.

Bilaga 1

Forskningsöversikt

Studier om ledarskap och/eller organisation inom äldre och handikappomsorgen

Tabell 1: Svenska undersökningar 1993 - 2000.

Författare	Publ.år/titel/ ämne	Design	Verksamhet	Grupp
Gynnerstedt, Kerstin	1993 Etik i hemtjänst. En studie av förvaltnings- och professionsetik (statsvetenskap)		hemtjänst	hemtjänst-assistenterna
Schartau, Mai-Brith	1993 The public sector middle manager: the puppet who pulls the strings? (statsvetenskap)			hemtjänst-assistenterna
Blom, Agneta	1994 Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati (statsvetenskap)	intervjuer	hemtjänst	förvaltningschefer, politiker, underordnade anställda
Berg, Elisabeth	1994 Det ojämlika mötet: en studie av samverkan i hemvården mellan kommunens hemtjänst och landstingets primärvård (sociologi)		hemtjänst	
Szebehely, Marta	1995 Vardagens organisering. Om vårdbiträde och gamla i hemtjänsten. (socialt arbete)		hemtjänst	omsorgspersonal, vårdbiträden
Johansson, Vicki	1996 Vem gör vad, när och var? Omsorgens organisationsformer i kommunerna och kvinnor och mäns omsorgsarbetsfördelning (statsvetenskap)		äldreomsorg	
Larsson, Patrik	1996 Hemtjänsten ur tre perspektiv: en studie bland äldre, anställda och ledning (sociologi)	enkät, intervju	hemtjänst	äldre, anställda och ledning
Wahlgren, Ingela	1996 Vem tröstar Ruth? En studie av alternativa driftsformer i hemtjänsten (företagsekonomi)		hemtjänst	

Författare	Publ.år/titel/ ämne	Design	Verksamhet	Grupp
Rickard, Elvi	1997 I första linjen. Arbet- sledares mellanställning, kluvenhet och handlings- strategier i tre organisationer (sociologi)		verkstad, hemtjänst, sjukvård	arbetsledare i Samhall, hem- tjänst och basenhet på lasarett
Nordström, Monica	1998 Yttre villkor och inre möten: hemtjänsten som organisation (sociologi)		hemtjänst	
Fahlström, Gunilla	1999 Ytterst i organisa- tionen: om undersköters- kor, vård- och sjukvårdsbi- träden i äldreomsorg (socialmedicin)	enkät, intervju, litteratur- studie	äldreomsorg	undersköters- kor vård- och sjukvårds- biträde
Gustavsson, Gerd	1999 En omsorgstriad: om relationer mellan omsorgs- mottagare, vårdbiträden och hemtjänstassistenter (socialt arbete)	intervju (58 x 3 = 174)	hemtjänst	omsorgsmot- tagare vårdbiträden hemtjänstas- sistenter
Trydegård, Gun-Britt	2000 Tradition, change and variation: past and present trends in public old-age care (socialt arbete)		äldreomsorg, hemtjänst	
Westerberg, Kristina	2000 The Important Activ- ity – work, tools and ten- sions of municipal middle managers in elder care (psykologi)			arbetsledare i hemtjänst

Bilaga 2

Yrkesetiska riktlinjer för socionomer

Profession och personlighet

1. Professionellt socialt arbete bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet, demokratiska och humanistiska värden samt bidrar till att förverkliga mänskliga rättigheter och att utveckla samhällets välfärd.
2. Socionomen ska i sitt arbete och i sin livsföring i övrigt respektera varje människas lika värde.
3. Socionomen har ett särskilt ansvar gentemot personer och grupper som är i en utsatt situation.
4. Socionomen måste använda sin professionella ställning på ett ansvarsfullt sätt och vara medveten om gränserna för den egna kompetensen.
5. Socionomen bör utveckla sin professionella kompetens och eftersträva etisk medvetenhet och moralisk mognad.

Klienten

6. Socionomen ska respektera klientens personliga integritet och främja dennes självbestämmande så länge detta inte inkräktar på samma rätt för andra.
7. Bemötandet av klienter ska grundas på respekt och en strävan efter att etablera goda relationer. Insatserna ska så långt som möjligt bygga på samarbete och samförstånd.
8. Socionomen ska upplysa klienten om rättigheter, ansvar och skyldigheter och i sitt arbete eftersträva bästa möjliga insats för varje klient.
9. Konfidentiell information och för klienten känsliga uppgifter måste handhas med den sekretess lagen stadgar och i övrigt med stor varsamhet.
10. Socionomen får inte utnyttja klientens beroendeställning.

Kollegor och arbetsplats

11. Socionomen måste hålla sig underrättad om och vara solidarisk med organisationens grundläggande målsättning.
12. Socionomen söker upprätthålla lojalitet och respekt för kollegor och andra anställda i olika befattningar samt tar ansvar för arbetsplatsens sociala miljö.
13. Socionomen är skyldig att vidtaga åtgärder för att komma till rätta med kränkningar orsakade av organisationens arbetssätt eller medarbetares eller klienters agerande. Denna skyldighet bryter andra krav på lojalitet.

Samhälle

14. Socionomen ska arbeta i enlighet med gällande lagstiftning så länge detta inte kränker grundläggande mänskliga rättigheter.

15. Socionomen bör sträva efter att skapa förtroende hos medborgarna för socialt arbete och för socionomers professionella kompetens samt vara öppen för kritisk granskning av sin yrkesutövning.

AKDEMIKERFÖRBUNDET SSR september 1999 • Nytryck 2004

De yrkesetiska riktlinjerna har utarbetats av Akademikerförbundet SSRs etikråd och antagits av förbundsstyrelsen i januari 1997. Etikrådet har bestått av Margaretha Andersson, Lena Fröberg (ordf), Inga-Lill Näsman, Karin Oldegård-Ljunggren samt Mats Wretås. Erik Blennberger deltagit som adjungerad.

Bilaga 3

Enkätfrågor - sammanställning

Frågor till politiker

Kön o man okvinna

Vilket år är Du född? 19.....

Sedan hur länge har Du haft politiska uppdrag i kommunen? Sedan år.....

Sedan hur länge har Du haft politiska uppdrag i nuvarande nämnd/styrelse?
Sedan år.....

Vilket politiskt parti representerar Du?

- Moderaterna
- Folkpartiet
- Centerpartiet
- Kristdemokraterna
- Socialdemokraterna
- Vänsterpartiet
- Miljöpartiet
- Annat, ange vad.....

Vilka av följande områden anser Du dig ha inblick i? *Flera alternativ kan anges!*

- Barnomsorg
- Äldreomsorg
- Handikappomsorg
- Socialbidrag
- Individomsorg och familjeomsorg i övrigt

Vad har Du för utbildning? *Ange högsta avslutande!*

- Ej fullständig grundskola eller oavslutad grundskola
- Folkskola
- Yrkesutbildning minst ett år utöver folkskola
- Grundskola, realexamen eller motsvarande
- Yrkesutbildning minst ett år utöver föregående alt.
- Studentexamen
- Utbildning minst ett år utöver studentexamen
- Examen från universitet eller högskola

Har Du själv som privatperson eller har medlemmar av Din familj under de senaste tre åren haft anledning att utnyttja kommunala tjänster på något av följande områden:
Flera alternativ per område kan anges!

	Ja, i den kommun vi nu befinner oss i	Ja, i annan kommun	Nej
a. Barnomsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Äldreomsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Handikappomsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Socialbidrag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Individomsorg och familjeomsorg i övrigt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hur skulle Du vilja beskriva nuvarande resursfördelning till vad *Du* uppfattar som en rimlig (acceptabel, fullgod) servicenivå?

a. Äldreomsorg

- fullt tillräcklig
- i stort sett tillräcklig
- inte helt tillräcklig
- absolut otillräcklig
- ingen uppfattning

b. Handikappomsorg

- fullt tillräcklig
- i stort sett tillräcklig
- inte helt tillräcklig
- absolut otillräcklig
- ingen uppfattning

c. Barnomsorg

- fullt tillräcklig
- i stort sett tillräcklig
- inte helt tillräcklig
- absolut otillräcklig
- ingen uppfattning

d. Individomsorg och familjeomsorg

- fullt tillräcklig
- i stort sett tillräcklig
- inte helt tillräcklig
- absolut otillräcklig
- ingen uppfattning

Har Du själv under det senaste året varit med om att fatta (eller verkställa) beslut om nedskärningar eller besparingar?

- Ja
- Nej

Om ja - På vilket/vilka områden? Flera alternativ kan anges!

- Äldreomsorg generellt.....
- Äldreomsorg, viss verksamhet, ange vad.....
- Handikappomsorg generellt.....
- Handikappomsorg, viss verksamhet, ange vad.....
- Barnomsorg generellt.....
- Barnomsorg, viss verksamhet, ange vad.....
- Individomsorg och familjeomsorg generellt.....
- Individomsorg och familjeomsorg, viss verksamhet, ange vad
- Andra delar av den kommunala verksamheten, ange vad.....

Vilken *förmåga* är den viktigaste hos en bra chef anser Du? *Rangordna tre alternativ; det viktigaste med en 1:a, det näst viktigaste med en 2:a o.s.v.*

- yrkesteknisk kompetens (införstådd med metoder, tekniker, föreskrifter och regler)
- strategisk kompetens (förmåga att planera, prioritera, ta vara på resurser för att nå verksamhetsmål)
- funktionell kompetens (förmåga att lösa problem, samarbetsförmåga, motivera andra, ge och ta kritik)
- personlig kompetens (förhållningssätt, ansvarstagande, attityder och värderingar)
- annat, ange vad.....

Vilken *kunskap* är den viktigaste hos en bra chef anser Du? *Rangordna tre alternativ; det viktigaste med en 1:a, det näst viktigaste med en 2:a o.s.v.*

Kunskap om/förtrogenhet med:

- budget/ekonomi
- arbetsledning
- verksamhetsområdet
- annat, ange vad.....

Initiativ/idéer till beslut som får effekter i socialtjänstens verksamhet formuleras oftast av:

Ange ett alternativ!

- politiker
- tjänstemän
- personalgrupper
- samverkan mellan politiker och tjänstemän
- annan/andra, ange vem/vilka.....

Om Du ser till äldre- och handikappomsorgens ansvarsområde, vad anser Du generellt angående delegation av

	För mycket är delegerat/ansvaret är för stort	Varken för mycket eller för lite är delegerat	För lite är delegerat/ansvaret är för litet	Jag är ej insatt i frågan
a) Biståndsbedömning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Personalfrågor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Budget/ekonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Medicinska/sjukvårdsuppgifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Tror Du det finns en risk för att det ekonomiska tänkandet har gått ut över äldre- och handikappomsorgens kvalitet i Din kommun?

- ja, absolut
- ja, till stor del
- ja, till viss del
- nej, knappast
- nej, inte alls
- ingen uppfattning

	Instämmer Helt	Instämmer delvis	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd
Politikerna bör var mer involverade i detaljstyrning av verksamheten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Nedan följer ett antal påståenden om vilka etiska förpliktelser som bör gälla för kontakterna med socialtjänstens brukare/kunder. *Markera med kryss vilka två påståenden som stämmer bäst med Din egen uppfattning.*

- För mig handlar etik särskilt om att ta hänsyn till brukarnas/kundernas rätt att själva bestämma över sina liv.
- För mig handlar etik särskilt om att alla brukare/kunder som har kontakt med socialtjänsten bör bedömas och behandlas på ett likartat sätt.
- För mig handlar etik särskilt om att man bör undvika att skada eller kränka de människor som är beroende av socialtjänstens hjälp.
- För mig handlar etik särskilt om att så gott som möjligt faktiskt hjälpa de människor som söker socialtjänstens hjälp.

Övriga synpunkter:.....
Tack för Din medverkan!

Frågor till tjänstemän

Kön man okvinna

Vilket år är Du född? 19.....

Sedan hur länge har Du arbetat inom äldre och/eller handikappomsorgen?

Sedan år.....

När anställdes Du i Din nuvarande befattning? År.....

Vad kallas Din tjänstebefattning?

Vilket är Ditt arbetsområde? *Ange ett alternativ!*

- Äldreomsorg
- Handikappomsorg
- Äldre- och handikappomsorg
- Annat, ange vad.....

Vilken är Din huvudsakliga arbetsuppgift?

- arbetsledning
- biståndsbedömning/ärendehandläggning
- utvecklings-/utvärderingsarbete
- annat, ange vad.....

Har Du tidigare erfarenhet av direkt omsorgsarbete som vårdbiträde, undersköterska eller motsvarande?

- ja
- nej

Om ja: Hur länge har du arbetat i direkt omsorgsarbete?

- mindre än 1 år
- mer än 1 år men mindre än 5 år
- mer än 5 år men mindre än 10 år
- mer än 10 år

Sedan hur länge har Du arbetat i kommunen? Sedan år.....

Vad har Du för utbildning? *Ange högsta avslutande!*

- Ej fullständig grundskola eller oavslutad grundskola
- Folkskola
- Yrkesutbildning minst ett år utöver folkskola
- Grundskola, realexamen eller motsvarande
- Yrkesutbildning minst ett år utöver föregående alt.

- Studentexamen
- Utbildning minst ett år utöver studentexamen
- Examen från universitet eller högskola

Har Du själv som privatperson eller har medlemmar av Din familj under de senaste tre åren haft anledning att utnyttja kommunala tjänster på något av följande områden:

Flera alternativ per område kan anges!

	Ja, i den kommun vi nu befinner oss i	Ja, i annan kommun	Nej
a. Barnomsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Äldreomsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Handikappomsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Socialbidrag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Individomsorg och familjeomsorg i övrigt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hur skulle Du vilja beskriva nuvarande resursfördelning till *äldre- och handikappomsorg* i förhållande till vad *Du* uppfattar som en rimlig (acceptabel, fullgod) servicenivå?

- fullt tillräcklig
- i stort sett tillräcklig
- inte helt tillräcklig
- absolut otillräcklig
- ingen uppfattning

I vilken utsträckning tvingas Du göra prioriteringar i Ditt *arbete med brukare/kunder*?

- ofta
- ganska ofta
- någon enstaka gång
- nästan aldrig
- arbetar ej med brukare/kunder

Om ofta, ganska ofta eller någon enstaka gång: Vad har prioriteringarna gällt? Ange valfritt alternativ!

- vilka ärenden Du ska *avsätta mest arbetstid* för
- vilka ärenden Du *först* (närmast i tiden) *skall arbeta med*
- brukarnas/kundernas väntetider* inför besök
- situationer där *brukarens/kundens intressen/önskemål* kommer *i konflikt med förvaltningens* intressen, regler eller riktlinjer
- situationer där *brukarens/kundens intressen/önskemål* kommer *i konflikt med Din professionella* (yrkesmässiga) bedömning
- situationer där *brukarens/kundens intressen/önskemål* kommer *i konflikt med Dina privata värderingar*

- o situationer där *brukarens/kundens intressen/önskemål* kommer i *konflikt med andra människors* (familj, grannar, allmänhet) intressen
- o Annat, ange vad.....

Vilken *förmåga* är den viktigaste hos en bra chef anser Du? *Rangordna tre alternativ; det viktigaste med en 1:a, det näst viktigaste med en 2:a o.s.v.*

- o yrkesteknisk kompetens (införstådd med metoder, tekniker, föreskrifter och regler)
- o strategisk kompetens (förmåga att planera, prioritera, ta vara på resurser för att nå verksamhetsmål)
- o funktionell kompetens (förmåga att lösa problem, samarbetsförmåga, motivera andra, ge och ta kritik)
- o personlig kompetens (förhållningssätt, ansvarstagande, attityder och värderingar)
- o annat, ange vad.....

Vilken *kunskap* är den viktigaste hos en bra chef anser Du? *Rangordna tre alternativ; det viktigaste med en 1:a, det näst viktigaste med en 2:a o.s.v.*

Kunskap om/förtroenhet med:

- o budget/ekonomi
- o arbetsledning
- o verksamhetsområdet
- o annat, ange vad.....

Initiativ/idéer till beslut som får effekter i socialtjänstens verksamhet formuleras oftast av:
Ange ett alternativ!

- o politiker
- o tjänstemän
- o personalgrupper
- o samverkan mellan politiker och tjänstemän
- o annan/andra, ange vem/vilka.....

Om Du ser till Ditt ansvarsområde, vad anser Du generellt angående delegation av

	För mycket är delegerat/ansvaret är för stort	Varken för mycket eller för lite är delegerat	För lite är delegerat/ansvaret är för litet	Jag har ej delegation för området
a) Biståndsbedömning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Personalfrågor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Budget/ekonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Medicinska/sjukvårdsuppgifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Tror Du det finns en risk för att det ekonomiska tänkandet har gått ut över äldre- och handikappomsorgens kvalitet i Din kommun?

- ja, absolut
- ja, till stor del
- ja, till viss del
- nej, knappast
- nej, inte alls
- ingen uppfattning

Instämmer helt	Instämmer delvis	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd
-------------------	---------------------	--------------------------	------------------------

Politikerna bör var mer involverade i detaljstyrning av verksamheten.

Nedan följer ett antal påståenden om vilka etiska förpliktelser som bör gälla för kontakterna med socialtjänstens brukare/kunder. *Markera med kryss vilka två påståenden som stämmer bäst med Din egen uppfattning.*

- För mig handlar etik särskilt om att ta hänsyn till brukarnas/kundernas rätt att själva bestämma över sina liv.
- För mig handlar etik särskilt om att alla brukare/kunder som har kontakt med socialtjänsten bör bedömas och behandlas på ett likartat sätt.
- För mig handlar etik särskilt om att man bör undvika att skada eller kränka de människor som är beroende av socialtjänstens hjälp.
- För mig handlar etik särskilt om att så gott som möjligt faktiskt hjälpa de människor som söker socialtjänstens hjälp.

Övriga synpunkter:.....

Tack för Din medverkan!

Bilaga 4

Intervjuguide - politiker

Bakgrund

kön
ålder
utbildning
yrkeserfarenhet från äldre- och handikappomsorg
politiska uppdrag

Organisation

Var du med när nuvarande organisationsreform initierades?
Vilken roll hade du?
Vilka brister såg du med tidigare organisation? Vad var bra?
Varifrån kom idén till nuvarande organisationsreform?
Ställde du dig positiv eller negativ till genomförandet?
Vilket/vilka var dina huvudargument? Farhågor? Förhoppningar?
Hur tycker du att dina farhågor/förhoppningar har infriats?
I relation till verksamheten och anställda? I relation till brukare?
Är det något oförutsett som har inträffat?
På vilket sätt har reformen påverkat effektiviteten i verksamheten? Kostnadseffektiviteten?
Om du fick möjlighet att göra om reformen, vad hade du då gjort?
Planeras några förändringar av nuvarande organisationsform? Vad? När?

Ledarskap – Chefskap

Ställs nya/andra kompetenskrav på chefer och medarbetare idag än tidigare?
Vilka? Hur visar det sig?
Vilken *förmåga* är den viktigaste hos en bra chef anser du?
Vilken *kunskap* är den viktigaste hos en bra chef anser du?
Hur har reformen påverkat kraven på förmåga och kunskap hos en bra chef anser du?
Hur ser fördelning kvinnor/män ut i högre befattningar i förvaltningen? Varför?
Betydelse av kön? Män eller kvinnor på ledande befattningar? Hur kommer det sig?
Vilken betydelse tror du att ledningsfunktionen (chefen) har för vilka värderingar och attityder, vilket förhållningssätt som råder i personalgrupperna? Ge exempel?
Andra faktorer?
Hur fungerar detta med nuvarande organisationsreform?

Relationen mellan politiker – tjänstemän – vård-/omsorgspersonal – brukare

Har politikerrollen förändrats efter den senaste organisationsförändringen? Hur?
Hur upplever du att andra talar om förändringen?

Politisk styrning

Vilket inflytande har du som politiker över verksamheten? Är det tillräckligt?
Kontakt med tjänstemän/verksamheten? Hur fungerar kommunikationen
angående direktiv/riktlinjer/mål?

Anser du att den politiska kontrollen bör öka/minska i framtiden? Varför? Hur?
Hur fungerar den aktuella organisationsförändringen i detta sammanhang?

Framtiden

Är nuvarande organisationsform en reform som kommer att bli långvarig? Vad
skulle göra att den upphörde?

Övriga synpunkter

Är det något du vill tillägga? Får jag återkomma?

Tack för din medverkan!

Bilaga 5

Intervjuguide - Tjänstemän

Bakgrund

kön

ålder

utbildning

yrkeserfarenhet

chef – antal år

Hur kommer det sig att du blev chef inom äldre- och handikappomsorgen?

Organisation

Var du med när nuvarande organisationsreform initierades? Vilken roll hade du?

Vilka brister såg du med tidigare organisation? Vad var bra?

Varifrån kom idén till nuvarande organisationsreform?

Ställde du dig positiv eller negativ till genomförandet?

Vilket/vilka var dina huvudargument? Farhågor? Förhoppningar?

Hur tycker du att dina farhågor/förhoppningar har infriats? I relation till verksamheten och anställda? I relation till brukare?

Är det något oförutsett som har inträffat?

På vilket sätt har reformen påverkat effektiviteten i verksamheten? Kostnadseffektiviteten?

Om du fick inflytande över och möjlighet att göra om organisationsförändringen, vad hade du då gjort? Driver du krav på förändringar?

Planeras några förändringar av nuvarande organisationsform? Vad? När?

Ledningsfunktion i omvandling

Beskriv din arbetsdag/vecka/månad/år? Huvudsaklig arbetsuppgift? (Placering i organisationen, verksamhetsområde, antal anställda, geografisk placering av personalgrupper, antal brukare/vård- omsorgstagare, budget)

Har ditt verksamhets-/arbetsledaransvar förändrats efter organisationsförändringen? Hur?

Hur skulle du önska att din arbetsdag/vecka/månad/år såg ut? Vad hindrar dig?

Vad betyder handlingsutrymme för dig? Ge exempel.

Vilka effekter har organisationsformen för personal? Brukare? Dig/din roll?

Vad innebär antalet anställda, kön, antal brukare, geografisk placering för ditt ledarskap?

Ledningsfilosofi? Hur påverkar du din/dina personalgrupper? Vad vill du införa?

Vilken form av *stöd* har du i ditt ledarskap? Hur är det utformat? Vem ansvarar?
Vilka frågor diskuteras?
Vilka *nya* utmaningar/problem och möjligheter möter du, som chef idag jämfört med för 5 år sen?
Beskriv en situation när du är *mest nöjd* med ditt ledarskap. (Möjlighet att utföra ett gott ledarskap).
Beskriv en situation när du är *minst nöjd* med ditt ledarskap. (Hinder för ett gott ledarskap).

Specifika frågor – ex. Sunne kommun

Vad innebär det att personalgrupperna är självstyrande?
Hur har den självstyrande gruppen satts samman? Vilka kriterier är viktiga?
Vilken grad av inflytande har gruppen/erna idag? Vad har man inflytande över?
Vilka frågor/område tar de beslut i? Ge exempel. (Formell delegation?)
Vilken relation har årsarbetstidsreformen till införandet av självstyrande grupper?
Finns gruppleddare/gruppombud? Hur väljs/utses de? Kriterier? Alternerar funktionen? För/nackdelar? Om gruppleddare/gruppombud saknas, förekommer informella ledare? Vilka uppgifter och vilket ansvar har gruppleddaren/gruppombuden?
Finns eventuella andra funktioner i gruppen? (Personalansvar, budgetansvar, lokalansvar) I så fall, hur utses dessa?
Konsekvens av delegering av ansvarsuppgifter? (stödfunktioner i form av personalhandläggare, ekonomer, löneadministratörer, biståndshandläggare etc.)

Ledarskap – Chefskap

Ställs nya/andra kompetenskrav på chefer och medarbetare idag än tidigare?
Vilka? Hur visar det sig?
Vilken *förmåga* är den viktigaste hos en bra chef anser du?
Vilken *kunskap* är den viktigaste hos en bra chef anser du?
Hur har reformen påverkat kraven på förmåga och kunskap hos en bra chef anser du?
Fördelning kvinnor/män? Betydelse av kön? Män eller kvinnor på ledande befattningar? Hur kommer det sig?
Vilken betydelse tror du att ledningsfunktionen (chefen) har för vilka värderingar och attityder, vilket förhållningssätt som råder i personalgrupperna? Kan du ge exempel? Andra faktorer?
Hur fungerar detta med nuvarande organisationsreform?
Vilka konsekvenser/effekter för *ledningsfunktionen* på olika nivåer har uppstått i samband med/efter genomförandet av den senaste organisationsförändringen?

Vilka krav (formella och informella) ställs på dig som chef inom äldre- och/eller handikappomsorgen?

Prioriteringar

Ställs du ofta inför motstridiga krav i ditt arbete? Kan du ge exempel? Hur hanterar du det?

Tvingas du ofta att göra prioriteringar i ditt arbete? Vilka?

Relationen mellan politiker – tjänstemän – vård- /omsorgspersonal – brukare

Har relationen/kommunikationen mellan politiker – tjänstemän – medarbetare – brukare ändrats efter organisationsförändringen?

Hur tror du att andra (politiker, vård- och omsorgspersonal, brukare, anhöriga) talar om organisationsförändringen?

Kontakt med politiker? Hur fungerar kommunikationen angående direktiv/riktlinjer/mål?

Politisk styrning

Vilket inflytande har du som tjänsteman över verksamheten? Vad är bra/mindre bra?

Hur ser du på den politiska kontrollen i framtiden? Mål med verksamheten?

Vad innebär det att arbeta i en politiker styrd organisation?

Hur fungerar den aktuella organisationsformen i detta sammanhang?

Framtiden

Är nuvarande organisationsform en reform som kommer att bli långvarig/stanna? Vad skulle göra att den upphörde?

Övriga synpunkter

Är det något du vill tillägga? Får jag återkomma?

Tack för din medverkan!

Tabeller

Tabell 5.3. Redovisning av tjänstemännens tjänstebefattning, arbetsområde, huvudsaklig arbetsuppgift och tid för arbete inom äldre- och handikappomsorgen. Antal personer. Procent i parentes.

	Helsing- borgs kommun	Lunds kommun	Gävle kommun	Sunne kommun	Totalt
TJÄNSTE- BEFATTNING					
Kommunchef	-	-	-	1 (8)	1 (1)
LSS handläggare/ Föreståndare****	-	-	-	1 (8)	1(1)
Föreståndare****	-	2 (3)	-	5 (38)	7 (5)
Enhetschef****	1 (2)	45 (61)	-	3 (23)	49 (33)
Socialchef	-	-	-	1 (8)	1 (1)
Utredningssekreterare	-	-	-	1 (8)	1 (1)
Hemtjänstassistent****	-	-	-	1 (8)	1 (1)
Vård- och omsorgschef	-	-	1 (8)	-	1 (1)
Förvaltningschef	1 (2)	-	-	-	1 (1)
Sakkunnig	1 (2)	-	-	-	1 (1)
Kvalitetskontroller	2 (4)	-	-	-	2 (1)
Verksamhetschef****	5 (11)	3 (4)	12 (92)	-	20 (14)
Myndighetschef	1 (2)	-	-	-	1 (1)
Områdeschef****	33 (70)	-	-	-	33 (22)
Utvecklare	1 (2)	-	-	-	1 (1)
Teamchef****	-	2 (3)	-	-	2 (1)
Fritidskonsulent****	-	1 (1)	-	-	1 (1)
LSS-sekreterare	-	4 (5)	-	-	4 (3)
Arbetsterapeut****	-	1 (1)	-	-	1 (1)
Biträdande	-	1 (1)	-	-	1 (1)
Verksamhetschef****	-	1 (1)	-	-	1 (1)
T.f. beställarchef****	-	12 (16)	-	-	12 (8)
Biståndshandläggare	-	2 (3)	-	-	2 (1)
Hemvårdschef	1 (2)	-	-	-	1 (1)
Ledningsansvarig sjuksköterska	1 (2)	-	-	-	1 (1)
Måltidschef****	1 (2)	-	-	-	1 (1)
n=	47	74	13	13	147(100)

tabell 5.3 forts.

ARBETSOMRÅDE					
Äldreomsorg	29 (66)	34 (47)	7 (54)	6 (46)	76 (53)
Handikappomsorg	6 (14)	24 (33)	4 (31)	3 (23)	37 (26)
Äldre- och handikappomsorg	6 (14)	14 (19)	2 (15)	1 (8)	23 (16)
Annat	3 (7)	1 (1)	-	3 (23)	7 (5)
n=	44	73	13	13	143*
HUVUDSAKLIG ARBETSUPPGIFT					
Arbetsledning	32 (85)	42 (65)	12 (100)	7 (70)	93 (75)
Bistånds- bedömning/ärendehandläg gn.	-	16 (25)	-	-	17 (13)
Utvecklings- /utvärderingsarbete	5 (13)	3 (5)	-	-	8 (6)
Annat	1 (2)	3 (5)	-	3 (30)	7 (6)
n=	38	64	12	10	124**
TID för arbete inom äldre- och handikappomsorgen (år)					
< 1 år	(11)	(1)	-	-	(4)
1-5 år	(20)	(11)	-	-	(12)
6-10 år	(20)	(15)	(15)	-	(15)
11-15 år	(15)	(20)	(15)	(25)	(19)
1-20 år	(4)	(9)	(15)	(17)	(9)
> 20 år	(30)	(43)	(54)	(58)	(41)
n=	41	70	12	10	133***

* bortfall 4 personer

** bortfall 23 personer

*** bortfall 14 personer

**** första linjens chef

Tabell 5.4. Sammanställning över intervjupersonernas bakgrund angående ålder, befattning, verksamhetsområde, utbildning och erfarenhet av uppdraget som chef respektive politiker.

Intervju-person ¹	Kön	Ut-bildning	Befattning	Verksam-hetsområde	Antal anställda	Antal personal-grupper
Gp1	kv	-	Ordf. omvård-nadsnämnd (s)	äo/hdk		-
Gt2	kv	-	Förvalt-ningschef	äo/hdk	(3300)*	1
Gt3	kv	Social omsorg	Områdes-chef	äo	(1100)**	1
Gt4	kv	Social omsorg	Områdes-chef	äo/hdk	(1100)**	1
Gt5	kv	Social omsorg	Verksam-hetschef	äo		
Gt6	kv	Social omsorg	Verksam-hetschef	äo		
Gt7	kv	Social omsorg	Verksam-hetschef	äo/hdk		
Gt8	kv	Sjuk-sköt.	Verksam-hetschef	äo/hdk	100	2 =>7
Gt9	m	Social omsorg	Verksam-hetschef	hdk	63***	
Gt10	m	-				
Sp1	m	-	Ordf. kommun-styrelsen (c)	äo/hdk/ifo		-
Sp2	kv	-	F.d. ordf. social-nämnd (c)	äo/hdk/ifo		-
Sp3	kv	-	Ordf. social-nämnd (fp)	äo/hdk/ifo		-
St4	m	Förvalt-ningslinje	Förvalt-ningschef Kommun-chef	äo/hdk/ifo	(1000) 23	1

¹ G= Gävle kommun, S= Sunne kommun, L= Lunds kommun, p= politiker, t= tjänsteman 1,2,3 osv. symboliserar endast den ordning som intervjuerna genomfördes i.

tabell 5.4 forts.

St5	m	-	F.d. social- chef/utred- ningssekr.	äo/hdk/ifo		-
St6	kv	Sjuksköt.	Socialchef	äo/hdk/ifo	(500)	1
St7	kv	Sjuk-sköt.	Omsorgschef	äo/hdk	(200)	1
St8	kv	Social omsorg	Enhetschef	äo/hdk	42	6
St9	kv	Social omsorg	Enhetschef	äo/hdk		
St10	kv	Social omsorg	Enhetschef	äo/hdk		1
St11	kv	Social omsorg	Enhetschef	äo/hdk		
St12	kv	Sjuksköt.	Föreståndare	äo		
St13	kv	Sjuksköt.	Föreståndare	äo	39	3
Lp1	kv	-	Ordf. kommun- styrelsen (m)	äo/hdk/ifo		-
Lt2	m	Socionom	Förvaltnings- chef	äo/hdk	3500****	1
Lt3	kv	Sjuk-sköt.	Verksamhets- chef	äo/hdk	(800) 15	1
Lt4	kv	Social omsorg	Verksamhets- chef	äo/hdk		1
Lt5	kv	Social omsorg	Verksamhets- chef	hdk		1
Lt6	m	Social omsorg	Enhetschef	äo/hdk		
Lt7	kv	Social omsorg	Enhetschef	äo/hdk		
Lt8	kv	Sjuksköt.	Enhetschef	äo/hdk		
Lt 9	kv	Social omsorg	Enhetschef	äo/hdk		
Lt 10	m	Social omsorg	Enhetschef	hdk		6
Lt 11	kv	Social omsorg	Enhetschef	hdk	95	

* Avser hela förvaltningen, fördelat över tre områdeschefer och verksamhetschefer.

** Avser ett verksamhetsområde, fördelat på 30 => 15 verksamhetschefer

*** Avser antal anställda som personliga assistenter för 21 kunder/brukare

**** Avser hela förvaltning inklusive vikarier. Motsvarar cirka 2000 årsarbetare. Ansvaret fördelas mellan biträdande förvaltningschef, fyra verksamhetschefer och enhetschefer.

Lund Dissertations in Social Work

1. Svensson Kerstin (2001) *I stället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
2. Jönson Håkan (2001) *Det moderna åldrandet. Pensionärsorganisationernas bilder av äldre 1941-1995*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
3. Habermann Ulla (2001) *En postmoderne helgen? - om motiver til frivillighed*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
4. Jarhag Sven (2001) *Planering eller frigörelse? En studie om bemyndigande*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
5. Tops Dolf (2001) *A society with or without drugs? Continuity and change in drug policies in Sweden and the Netherlands*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
6. Montesino Norma (2002) *Zigenarfrågan. Intervention och romantik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
7. Nieminen Kristofersson Tuija (2002) *Krisgrupper och spontant stöd - om insatser efter branden i Göteborg 1998*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
8. Laanemets Leili (2002) *Skapande av femininitet - om kvinnor i missbrukarbehandling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
9. Magnusson Jan (2002) *Ny situation - ny organisation. Gatutidningen Situation Sthlm 1995-2000*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
10. Johnsson Eva (2002) *Självordsförsök bland narkotikamissbrukare*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
11. Skytte Marianne (2002) *Anbringelse af etniske minoritetsbørn - omsocialarbejderes vurderinger og handlinger*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
12. Trulsson Karin (2003) *Konturer av ett kvinnligt fält. Om missbrukande kvinnors möten i familjeliv och behandling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
13. Bangura Arvidsson Maria (2003) *Ifrågasatta fäder - Olika bilder av fäder till socialt utsatta barn*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
14. Jönsson Leif R (2003) *Arbetslöshet, ekonomi och skam. Om att vara arbetslös i dagens Sverige*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

15. Ingvad Bengt (2003) *Omsorg och relationer. Om det känslomässiga samspelet i hemtjänsten*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
16. Hedblom Agneta (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
17. Blomberg Staffan (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
18. Granér Rolf (2004) *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
19. Giertz, Anders (2004) *Making the Poor Work – Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
20. Hjort, Torbjörn (2004) *Nödvändighetens pris. Konsumtion och knapphet bland barnfamiljer*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
21. Wolmesjö, Maria (2005) *Ledningsfunktion i omvandling. Om förändringar av yrkesrollen för första linens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.