

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, VT 2011

Förvaltningshögskolan

Göteborgs universitet



Lika olika

- Om skillnader mellan enhetschefer i statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter

Författare: Kristoffer Karlsson

Tema: Ledning och styrning i offentliga organisationer

Handledare: Malgorzata Erikson

Examinator: Iwona Sobis

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Résumé	7
1. Inledning	8
Problemformulering	8
Syfte och frågeställning	9
Avgränsningar	10
2. Metod	11
Val av fall	11
Val av intervjupersoner	12
Semi-strukturerade intervjuer	12
3. Offentligt enhetschefskap	13
Den offentliga förvaltningen	13
<i>Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter</i>	14
Offentligt chefskap	15
<i>Enhetschefsnivå</i>	16
4. Enhetschefernas styrning av sina medarbetare	18
Organisationsstruktur	18
Målbild	19
Motivation	20
Sammanfattning av enhetschefernas situation	21
Ansatser inför den empiriska undersökningen	22

5. Det statliga Lantmäteriet	23
Peters berättelse	23
<i>Organisationsstruktur</i>	24
<i>Målbild</i>	24
<i>Motivation</i>	25
<i>Sammanfattning</i>	26
Linns berättelse	26
<i>Organisationsstruktur</i>	26
<i>Målbild</i>	27
<i>Motivation</i>	27
<i>Sammanfattning</i>	28
6. De kommunala lantmäterimyndigheterna	29
Hans berättelse	29
<i>Organisationsstruktur</i>	30
<i>Målbild</i>	30
<i>Motivation</i>	31
<i>Sammanfattning</i>	32
Susannes berättelse	32
<i>Organisationsstruktur</i>	32
<i>Målbild</i>	33
<i>Motivation</i>	34
<i>Sammanfattning</i>	35
7. Diskussion och slutsatser	36
Det statliga Lantmäteriet	36
De kommunala lantmäterimyndigheterna	38

Skillnader mellan statliga och kommunala enhetschefer	39
<i>Moden och legitimitet</i>	40
<i>Offentliga begränsningar</i>	41
<i>Medarbetarnas likhet</i>	41
Risker med enhetschefernas lika användning av motivation	42
Resultatets betydelse för andra förvaltningsmyndigheter	43
Vidare forskning	44
Slutord	45
Bilaga 1: Intervjuguide	46
Referenslista	48

Förord

Alla vägar bär till Rom, säger det klassiska ordspråket. Om vi tänker oss att denna uppsats föreställer Rom (vilket måste anses ganska anspråkslöst för en uppsats på C-nivå), så känns det som att jag har provat de flesta vägarna för att nå hit. Precis som med andra resor har det stundom varit fantastiskt och inspirerande, stundom mer stressigt och oroligt. Det är dock, utan tvekan, en resa som jag ofta kommer att återkomma till i minnet och som har gett mig otroligt mycket.

Jag vill rikta ett stort tack till flera personer som har varit viktiga för mig under arbetet med denna uppsats. Till de enhetschefer som har ställt upp för intervjuer, till min handledare som har guidat mig under arbetets gång och till alla er som orkat lyssna på mina många diskussioner och högljudda tankar om denna uppsats.

Framför allt vill jag givetvis tacka min sambo och min familj. Ni har, som alltid, varit ett fantastiskt stöd och gjort även stunder av tvivel till en gåva.

Sammanfattning

Vanligtvis ställs offentligt och privat emot varandra. I denna uppsats ligger istället fokus inom den offentliga förvaltningen. Syftet har varit att jämföra hur enhetschefer i statlig och kommunal förvaltning upplever sina positioner och sitt arbete. Detta för att nå kunskap om ifall det finns skillnader mellan dem som kan förklaras med deras del i den verksamhetsmiljö (statlig eller kommunal) de tillhör.

För att undersöka huruvida skillnader föreligger mellan dessa två former av förvaltningsorganisationer har jag studerat statlig och kommunal lantmäteriverksamhet. Det har visat sig att de delvis skiljer sig åt, men också att det delvis helt saknas olikheter. Skillnaderna finns där enhetscheferna står i relation till eller arbetar för organisationen.

I relationen till medarbetarna är de däremot lika. Detta tillskriver jag tre möjliga orsaker: de följer chefskapsmoden, står inför samma begränsningar om hur de kan motivera sina medarbetare eller möter medarbetare som är så lika i sina yrkesroller att de måste motiveras på samma sätt. Upptäckten av deras likhet är betydelsefull.

Oberoende av vilket av alternativen som är rätt (eller om det finns något annat som beskriver detta bättre) så är det viktigt att förstå enhetschefernas arbete på ett bra sätt, eftersom enhetschefer i offentlig förvaltning spelar en central roll för sina organisationer och därmed i förlängningen för folket.

Résumé

Cet essai est bâti sur la base d'une hypothèse selon laquelle il existe des différences entre les directeurs qui exercent à un niveau national et ceux qui exercent à un niveau communal au sein de l'administration publique. Des recherches préalables ont montré que les directeurs exerçant dans le domaine public se distinguent de ceux qui exercent dans le domaine privé. Pourtant, dans ces textes, les différences que l'on peut trouver dans la direction au sein d'une entreprise publique sont restées assez obscures.

A travers l'étude de l'ordre des géomètres-experts au niveau national et communal, j'ai cherché à analyser l'exactitude de l'hypothèse précédemment mentionnée. Cela m'a montré que d'une certaine manière ils se distinguent, mais que d'un autre côté, ils sont aussi très similaires. Les différences apparaissent dans la relation ou dans le travail des directeurs avec l'organisation.

Ils sont cependant similaires dans leur relation avec les employés qu'ils dirigent. J'attribue cela à trois motifs envisageables : ils peuvent suivre la tendance dans le domaine de la direction, rencontrer des limitations comparables quant il s'agit de motiver leurs employés, ou diriger des employés dont le rôle professionnel est tellement semblable qu'ils doivent recevoir le même type de motivation. Quoi qu'il en soit, la découverte de leur similarité est importante.

Peu importe laquelle de ces alternative est la plus juste (ou s'il en existe une meilleure): il est important d'avoir une bonne compréhension du travail des directeurs, car les directeurs exerçant dans l'administration publique jouent un rôle central pour leur organisation, et par extension pour le peuple.

1. Inledning

Den offentliga förvaltningen är ett redskap för att implementera politiska beslut. Som sådant spelar den en viktig roll i samhället. Cheferna som verkar inom offentlig förvaltning är således viktiga personer för samhället i stort. Liksom för många andra områden ställs offentligt och privat chefskap ofta mot varandra. Under en längre period har chefer i offentlig verksamhet ofta beskrivits som otillräckliga och deras privata motsvarigheter har ställts som goda exempel. Samtidigt har chefer i den offentliga förvaltningen i allmänhet högre utbildning än sina privata motsvarigheter och är i högre grad bevandrade inom beteendevetenskapliga genom sina professioner (Tullberg 2003, s. 35), vilket snarare borde göra dem till bättre chefer.

Problemformulering

Detta antyder att det inte är optimalt att söka lösningar på offentliga enhetschefsproblem i den privata sektorn. Istället för att tala om skillnader mellan offentliga och privata chefer torde det därför vara mer intressant att begränsa sig till enbart de offentliga cheferna. De kan nämligen sorteras under två typer av offentliga förvaltningar, eller förvaltningsmyndigheter (som det heter i lagtexten). Statliga och kommunala. Denna indelning fastställs i 1 kap. 8§ regeringsformen (RF) och innebär att förvaltningar kan ha två olika huvudmän. Beroende på vilken av dessa huvudmän en verksamhet lyder under kommer organisationen att följa en förvaltningstypen typisk utformning av strukturer, mål, möjligheter och begränsningar. Enligt Hagström (1990, s. ss. 7-8) och Holmberg och Henning (red. 2003, s. 5), råder det brist på systematisk kunskap om chefer i offentlig förvaltning, vilket rimligtvis borde göra det svårare att anpassa cheferna till andra idéer än de offentliga och att veta vad som faktiskt behöver anpassas. Behovet om en djupare insikt om enhetschefer i offentlig förvaltning får därmed anses stort.

Wenglén (2007, ss. 394-395) menar att alla chefer verkar inom sociala hierarkier. Att de är indelade i ett över- och underordningsmönster. Genom dessa blir de också produkter av den organisation de tillhör. Han beskriver vidare hur sociala hierarkier fungerar som kedjor där

varje chef är ansvarig för sina medarbetares prestationer. I förlängningen innebär det att ansvar trycks nedåt i hierarkin, menar han, vilket ytterligare får anses förstärka bilden av chefer på låga nivåer som en produkt av sin organisation ju längre ned i hierarkin chefen befinner sig. Längst ned i dessa sociala hierarkier, med endast en nivå av anställda under sig, finns enhetscheferna. Den nivå som ofta omnämns som första linjens chefer.

Enhetschefer i statlig respektive kommunal förvaltning verkar i organisationer som har formats av sina huvudmän och de är starkt påverkade av den organisation de tillhör. Det är därför rimligt att påstå att bilden av en offentlig chefstyp är allt för enkel och att enhetschefer i statlig förvaltning bör skilja sig från enhetschefer i kommunal förvaltning.

Syfte och frågeställning

Omfattningen av en uppsats på C-nivå är begränsad. Den flyttar inte berg. Den kan däremot vara en extra hand bland de som knuffar berget. Min ambition med denna studie är att på ett liknande vis ge ett bidrag till kunskapen om hur enhetschefer i offentlig förvaltning arbetar och därigenom förbättra möjligheterna till att denna resurs fulla potential ska kunna utnyttjas i högre grad.

Mitt syfte är att jämföra hur enhetschefer i statlig och kommunal förvaltning upplever sina positioner och sitt arbete. Detta för att nå kunskap om ifall det finns skillnader mellan dem som kan förklaras med deras del i den verksamhetsmiljö (statlig eller kommunal) de tillhör. Ur detta syfte har jag formulerat två frågeställningar:

- Finns det upplevda skillnader mellan statliga och kommunala enhetscheferns arbete?
- Hur ser dessa skillnader i så fall ut?

Avgränsningar

Chefskap är ett vida omskrivet ämne, som visserligen är betydligt mindre enormt när det begränsas till sådant chefskap som existerar i offentlig sektor. Men det är likväl enormt. Jag har begränsat mig till enhetschefsnivå inom den offentliga förvaltningen. Dessutom, vilket jag kommer till längre fram, till en bestämd organisation i en bestämd region. I lagen används begreppen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, vilket i andra källor ges namn som förvaltningar, myndigheter, kommuner, ämbetsverk eller följer andra benämningar. I fall av att dessa uttryck används parallellt är ”statliga” och ”kommunala” de huvuduttryck som används. Övriga begrepp följer denna indelning och är endast språkmässiga variationer.

2. Metod

I detta kapitel kommer jag att presentera hur jag har genomfört min studie och motivera varför jag har gjort det på ett sådant sätt. Enligt Holmberg (2003, s. 20) är det, på grund av den systematiska kunskapsbrist som finns om offentligt chefskap, endast genom ett inifrånperspektiv som kunskap kan skapas. Genom aktörernas egna uppfattningar om den miljö där de verkar. Ett sådant perspektiv inhämtas lämpligen genom intervjuer, vilka har varit semi-strukturerade till sin utformning. Två statliga och två kommunala enhetschefer har intervjuats, inom en organisation som jag i det här fallet funnit mycket lämplig.

Val av fall

En närmast unik verksamhet inom den offentliga förvaltningen är Lantmäterimyndigheten. Organisationen finns nämligen som både statlig och kommunal förvaltningsmyndighet. På grund av det faktum att en kommun, enligt lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet, måste få tillstånd av det statliga Lantmäteriet (SLM) att inrätta en sådan, bygger verksamheterna på en närmast identisk verksamhetsbeskrivning. SLM är också tillsynsmyndighet för den kommunala lantmäterimyndigheten (KLM), vilket ytterligare förstärker denna grundläggande verksamhetslikhet.

Min studie har ett riktat fokus mot skillnader i chefskap beroende på om det bedrivs i en statlig eller kommunal förvaltningsmiljö. Eftersom lantmäterimyndigheten har en närmast identisk verksamhetsbeskrivning, endast med skillnaden att den finns i respektive förvaltningsmiljö lämpar den sig mycket väl för jämförelser. Studier där två parter jämförs genom ett kvalitativt tillvägagångssätt, som det här handlar om, kallas komparativa fallstudier. Sådana leder, enligt Bryman (2008, ss. 61-62), till att en bild framträder som är tillräckligt fördjupad för att kunna urskilja kännetecknen för respektive fall. Härmed skapas ett underlag som ger goda möjligheter till reflektion och teoribildning.

Val av intervjupersoner

Jag har begränsat mig till fyra respondenter som samtliga har intervjuats på sina arbetsplatser under ungefär en timmes tid. Två statliga och två kommunala enhetschefer. Kramer (2010, s. 23) menar att det tar olika lång tid för människor att anpassa sig till och bli en del av organisationer. Vid valet av respondenter har jag därför ställt kravet att de ska ha arbetat inom den förvaltningsform de representerar i minst fyra år och varit chef, som lägst, i ett år. För att minimera riskerna att andra kategorier än huvudmannskapet ska ligga till grund för skillnaderna har jag dessutom använt ett antal andra urvalskategorier. Exempelvis arbetar samtliga respondenter inom Västra Götalandsregionen och en man och en kvinna har intervjuats från respektive förvaltningsform för att undvika geografiska eller av kön härledda avvikelser.

Semi-strukturerade intervjuer

Kvalitativa intervjuer används för att ta reda på något ur den intervjuades perspektiv (Kvale 1997, s. 32). Bryman (2008, ss 438-440) skiljer, för den kvalitativa intervjun, mellan ostrukturerade och semistrukturerade intervjuer. Ett ostrukturerat tillvägagångssätt liknar ett vanligt samtal, medan ett semistrukturerat intervjuförfarande har ett något mer planerat samtalsförlopp. Vid studier av flera fall, och i synnerhet vid jämförelser där det är viktigt att intervjuerna utförs enligt liknande utgångspunkter, är det semi-strukturerade intervjuförandet mest lämpligt. Detta tillvägagångssätt genomförs enligt en intervjuguide, vilken har till syfte att skapa just ett underlag med ämnesområden för samtliga intervjuer. Inom ramen för varje ämne har dock semi-strukturerade intervjuer en mycket samtalslik karaktär.

Enligt Kvale (1997, s. 121) finns det två aspekter, den tematiska och den dynamiska, som måste tas i beaktande vid upprättandet av frågor samt begagnandet av desamma vid intervjutillfället. Den tematiska aspekten handlar om relevans för forskningsämnet, medan den dynamiska aspekten fokuserar på förhållandet mellan intervjuens deltagare. Ett aktivt, deltagande lyssnande är en grundläggande förutsättning för att intervjun ska bli bra. Frågornas karaktär ska behandla respondentens upplevda verklighet och därigenom snarare ställas som "vad och hur" än "varför". Vid upprättandet av min intervjuguide (bilaga 1) har jag använt mig av centrala teman i chefskapet, vilka kommer att redogöras för närmare i kapitel fyra.

3. Offentligt enhetschefskap

Ämnet för uppsatsen, enhetschefer i offentlig förvaltning, inbegriper två huvudämnen, med offentlig förvaltning som det ena och offentligt chefskap som det andra. I det här kapitlet ska jag presentera en bild av tidigare forskning som gjorts på dessa områden och som är relevant för min uppsats. Det är också här som viktiga begrepp för studien kommer att presenteras.

Den offentliga förvaltningen

Den offentliga förvaltningen beskrivs ofta som ett maskineri för implementering av politiska beslut (Larsson & Bäck 2008, s. 175). Det offentligas motpol är det privata. För att urskilja vad som är speciellt med den offentliga förvaltningen görs därför ofta jämförelser med det privata. Boyne (2002, ss. 98-102) anger ett antal offentliga särdrag, genom just den typen av jämförelser. Offentliga organisationer är, enligt honom, komplexa, påverkbara och instabila. Vidare är de mer byråkratiska och chefer i dessa organisationer har en lägre grad av autonomi.

Christensen, Lægreid, Roness och Røvik (2005, s. 14) menar att det i den offentliga sektorn ägnas en helt annan uppmärksamhet åt demokratiska hänsyn, värderingar om rättssäkerhet och hänsyn till det gemensamma än vad som är fallet i privat sektor. Ledarna i offentliga organisationer är dessutom ansvariga inför medborgarna och krav om öppenhet, insyn och likabehandling bland andra värden är mycket högre på offentliga organisationer jämfört med privata sådana.

Petersson (2009, s. 12) påpekar att det, givet den svenska traditionen av socialdemokratiskt styre, är naturligt att det finns en skarpare gräns mellan förvaltningen och det privata än i andra länder. Samtidigt, anser Bäck och Larsson (2008, s. 225), har Sverige varit ett av de länder som allra mest följt de idéer som går under benämningen New Public Management, vilka innebär att offentliga organisationer närmar sig privata styrmetoder.

Att följa idéer, som exempelvis New Public Management, är vanligt inom alla organisationsformer. Det går då under termen "moden" (Meyer & Rowan 1977), vilka kan beskrivas som idéer som organisationer måste anpassa sig till för att visa att de lever upp till

tidsenliga normer, att de gör framsteg och att de förnyar sig inom organisationen. Att kunna visa detta ger en organisation legitimitet och trovärdighet, varför det är viktigt för organisationer att visa att de anpassar och förhåller sig till väl ansedda moden.

Det är med andra ord inte helt enkelt att beskriva den offentliga sektorns utseende, men det finns ett antal särdrag som i jämförelsen med den privata sektorn sticker ut.

Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter

Trots att det är möjligt att urskilja sådana särdrag finns det också olikheter inom den offentliga sektorn. I uppsatsen skiljer jag mellan de två typer av förvaltning som anges i 1 kap. 8§ RF, att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. För både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter gäller att de är anförtrodda en närmare beskriven verksamhet. Wennergren (2008) beskriver innebörden av detta på följande vis:

Medan för en enskild allt är tillåtet som inte är förbjudet i lag, är för en myndighet allt förbjudet som inte lagen uttryckligen tillåter. Det sistnämnda gäller inte bara mellan en myndighet och en enskild utan också myndigheter emellan. En myndighet skall respektera andra myndigheters revir. (s. 24)

Han redogör vidare för hur riksdag och regering utövar normstyrning på förvaltningarna (Wennergren 2008, ss. 17-32). Med det menas att riksdagen stiftar lagar och regeringen författar förordningar som myndigheterna måste ta hänsyn till. Andra myndigheter som har en tillsynsfunktion mot dem kan lämna vidare föreskrifter och inom myndigheterna författas allmänna råd och rekommendationer. I det enskilda beslutet är dock myndigheterna självständiga och inga politiker eller andra myndigheter får bestämma hur de ska besluta. Det som skiljer statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter åt, på en övergripande nivå, är att statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen och styrs av styrelseledamöter medan kommunala förvaltningsmyndigheter lyder under kommunerna och styrs av förtroendevalda.

Offentligt chefskap

Den distinktion som gjorts mellan statliga och offentliga förvaltningsmyndigheter, i den mån det alls har gjorts, har främst grundat sig på lagtext och resonemang utifrån denna (Hagström 1990, ss. 7-8). Det finns därför en brist på systematisk kunskap om chefer i offentlig förvaltning. Att skillnader mellan offentliga chefer är ett område där kunskapsbrist råder kan delvis tillskrivas att det offentliga ställs mot det privata snarare än att det statliga ställs mot det kommunala. Det kan också vara svårt att finna goda, jämförbara studieobjekt.

Holmblad Brunsson (2007, s. 76) skiljer, i linje med flera andra (se ex. Yukl 2006, ss. 5-7; Northouse 2007, ss. 9-11) på chefskap (management) och ledarskap (leadership). Chefskap kopplas till positioner och innehavarna av dessa positioner arbetar efter beskrivna tillvägagångssätt. Deras makt kan härledas till position, tradition och formell auktoritet. Precis som chefer är kopplade till positioner så har chefer också medarbetare som finns på positioner under dem i hierarkin. Ledarskap är inte kopplat till position utan till person. Ledare följs av personer som följer ledaren för att de vill och ledaren tar själv initiativ till att leda. Skillnaden mellan chefskap och ledarskap hålls dock inte som oceansvid av alla. Det råder heller inte nödvändigtvis något antingen eller-förhållande mellan begreppen. Hagström (1990, s. 11) menar tvärtom att chefer i sin roll förväntas fungera som ledare.

Den franske industrimannen Henri Fayol (2008, s. 22) beskrev redan under tidigt 1900-tal de huvudsakliga uppgifterna för management som planering, organisering, chefsutövning, samordning och kontrollering. Chefers arbete kan dock inte beskrivas fullt så enkelt, utan handlar också till stor del om att hantera oförutsedda händelser och utföra en rad mindre rationella uppgifter (Wenglén 2007, s. 393; Milsta 1994, s. 213). Än tydligare blir detta när fokus riktas mot lägre hierarkiska chefsnivåer. Mellanchefer och första linjens chefer anses ofta slitas mellan två läger, eller chefsroller. Wenglén (2007) beskriver detta dilemma:

Många chefer upplever att de är klämda mellan underordnades och överordnades intressen. Medarbetarna förväntar sig att chefen ska underlätta för dem att utföra ett bra arbete, dvs. skapa förutsättningar och stödja dem i deras arbete (utan att göra intrång), samt företräda dem uppåt. Samtidigt förväntar sig överordnad chef att chefen ska företräda arbetsgivarens intressen nedåt, alltså att organisera och kontrollera de resurser (huvudsakligen medarbetare) som de har under sitt ansvar i syfte att säkerställa värdetillväxt [...] eller annan avkastning.

(ss. 394-395)

Enligt Hagström (1990, s. 29) tycks det offentliga ledarskapet dessutom inbegripa än mer komplexa rollstrukturer än det privata. Lind Nilsson (2003) menar att det kommer av den offentliga förvaltningens krav på att verka för det allmännas bästa. Med det följer vissa ytterligare svårigheter.

Dels handlar det om oklara rollfördelningar mellan de administrativa och politiska nivåerna, dels om en del gråzoner, vilket innebär att cheferna måste vara beredda att såväl hantera mångfald som balansera med- och motkrafter. (s. 112)

Enhetschefsnivå

Studier av chefskap i offentlig förvaltning har ofta koncentrerats till höga positioner (se ex. Blom 1994; Högberg 2007) eller mellanchefsnivå (se ex. Milsta 1994; Cregård 2000). Varför enhetschefsnivån ofta väljs bort till förmån för andra chefsnivåer kan ha flera anledningar. Wenglén (2007, s. 394) menar att enhetschefer eventuellt kan ses som underordnade snarare än chefer. Hagström (1990, s. 69) beskriver enhetschefer i offentlig verksamhet som begränsade sett till handlingsutrymme, vilket visar hur enhetschefers inflytande och makt över verksamheten som helhet kan anses liten, varför de möjligtvis kan betraktas som mindre intressanta studieobjekt.

Det finns dock andra uppfattningar om första linjens chefer, som står i rak motsats till en sådan bild av de offentliga enhetscheferna. De spelar, hävdas av denna sida, en viktig roll i produktionen av varor och tjänster. De är den ledningsnivå som finns närmast dessa produkter som är verksamhetens själva syfte.

Sundin (2003) uttrycker det som att "Ledare, framförallt första linjens chefer, är helt avgörande för organisationer. Därför är deras arbete och det sätt de utför det på centrala för att förstå organisationer" (s. 70). Hon menar (s. 71) att första linjens chefer har en viktig uppgift att fylla som informationsförmedlare mot sina medarbetare. Enhetschefer i offentlig förvaltning står med andra ord inför all den komplexa och understundom begränsande verklighet som det innebär att arbeta i offentlig förvaltning, samtidigt som de begränsas av sin relativt låga position i verksamheten. De har därför tillgång till ett begränsat antal verktyg, för

att utöva chefskap mot sina medarbetare. Viktiga sådana för offentliga enhetscheferns arbete är, enligt Hagström (1990, s. 69), motivation, produktivitet och interpersonella relationer.

4. Enhetschefernas styrning av sina medarbetare

Organisationer har mål. En anledning till att de skapats. En god illustration av vad mål är ges i Alice i underlandet, där Alice just har träffat Cheshirekatten. Alice frågar:

”Would you tell me, please, which way I ought to go from here?”

“That depends a good deal on where you want to get to”, said the Cat.

“I don’t much care where...” said Alice.

“Then it doesn’t matter which way you go”, said the Cat.

“...so long as I get somewhere”, Alice added as an explanation.

“Oh, you’re sure to do that”, said the Cat, “if you only walk long enough.”

(Carrol 1961 s.54)

Utan ett övergripande verksamhetsmål skulle en organisation visserligen hamna någonstans, precis som Alice, men den skulle med största sannolikhet inte göra någon nytta där. För privat sektor kan organisationens mål ofta likställas med ekonomisk vinst. I offentliga organisationer handlar det istället ofta om mer svårgripbara begrepp. För offentlig, likväl som för privat, sektor krävs det dock att organisationer väljer väg för att uppnå det övergripande verksamhetsmålet. Enhetschefer är en del på vägen från mål till presterad verksamhet.

I detta kapitel kommer jag att redogöra för det redskap som legat till grund för min empiriska undersökning och påföljande analys. Jag har valt att undersöka och beskriva enhetschefernas styrning av sina medarbetare under tre begrepp; organisationsstruktur, målbild och motivation. Kapitlets fortsättning får tala för och motivera valet av dessa tre begrepp.

Organisationsstruktur

En första översikt över en organisations struktur kan fås genom dess organisationsschema. Denna hierarkiska uppbyggnadsbeskrivning visar en central del för organisationen. Arbetsfördelningen. Önnevik (2010, s. 159) menar att själva idén med varför människor

organiserar sig är att effektiviteten kan förbättras. För att fullt utnyttja potentialen hos människorna i organisationen krävs att de i så stor utsträckning som möjligt placeras där de kan göra största möjliga nytta.

Med arbetsfördelning kommer också befogenhetsfördelning. I formella organisationsstrukturer finns det olika chefsnivåer, där chefen har sina befogenheter genom själva innehavet av chefspositionen (Holmblad Brunsson 2002, s. 57). Befogenheter kopplas med andra ord till position, vilkas innehavare tar emot en uppgift och fördelar arbetet för att slutföra denna. Om dessa organisationsstrukturer hävdar Bakka, Fivelsdal och Lindkvist (2006) följande:

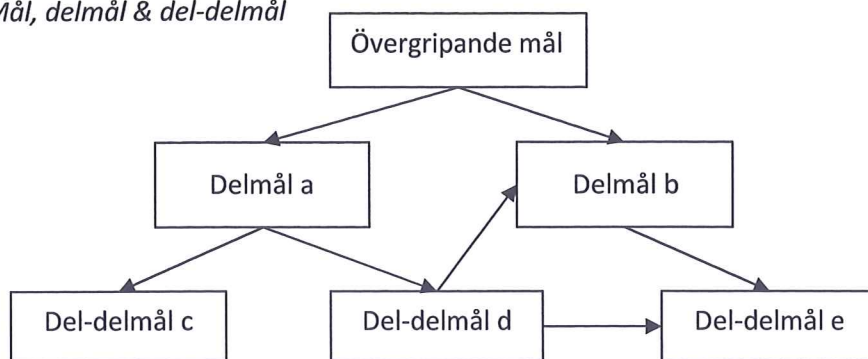
Det stora intresset för organisationsstruktur bland både forskare och praktiker hänger samman med att båda kategorierna uppfattar struktur som en viktig, bestämmande faktor för beteende i organisationer. Forskaren söker efter orsaker till ett visst beteende, efter faktorer som kan bidra till att förklara olika slags processer, medan praktikern i samma situation ser möjlighet till påverkan och styrning (s. 43)

Varje befogenhetsnivå i organisationen har som uppgift att påverka beteenden hos de som finns under i hierarkin så att de fungerar så fördelaktigt som möjligt i uppfyllandet av organisationens övergripande mål.

Målbild

Christensen et al. (2005, ss. 102-106) menar att offentliga organisationer ofta har vaga eller komplexa mål. Arbetsfördelning genom organisationsstrukturer innebär, som nämnts ovan, att uppgifter konkretiseras. Sådana konkretiseringar benämns ofta som mål. Dessa kan brytas ned i ett delmål, ett delmål kan i sig ha flera delmål och så vidare (Forssell och Westerberg 2007, s. 24). Rombach (1991, ss. 99-100) illustrerar hur mål i en verksamhet har en otydlig inbördes relation och ofta till och med står i konkurrens till varandra.

Figur 1: Mål, delmål & del-del mål



Rombach 1991, s. 100

Enhetschefen möter med andra ord en omgivning där ett stort antal mål cirkulerar inom och mellan olika nivåer. Det kan därför vara svårt att veta vad ett mål egentligen innebär och vad det får för effekter. För att uppnå ett mål kanske ett annat måste misslyckas.

Enligt Önnevik (2010, s. 205) utgör målen en grund för diskussion. Det är också vanligt att målen mäts på olika sätt, vilket är ett ytterligare underlag för en sådan diskussion. Ju längre ned målen sätts i hierarkin, desto mer konkretiserade är de, vilket också underlättar mätbarheten. Enligt Rombach (1991, s. 49) är det dock svårt att mäta i offentlig sektor, på grund av att målen är komplexa och vaga. Han menar (s. 107) att det finns bättre sätt att styra än med mål.

Det kan tyckas konstigt att använda mål som en undersökningskategori när mål uppenbarligen är ett omtvistat styrmedel. Sedan en längre tid tillbaka betraktas mål samtidigt som viktiga medel för framgång i organisationer (Rombach 1991, s. 15). Det är därför rimligt att anta att mål spelar en viktig roll för enhetschefens arbete, varför målbild är en relevant kategori i denna studie.

Motivation

En viktig del i definitionen av organisationer, är att de innehåller människor (Forsell & Westerberg 2007, s. 24). Enligt Bakka, Fivelsdal och Lindkvist (2006, s. 183) översätts ”den mänskliga faktorn” ofta till ”människor som felkälla”. Begreppet speglar, menar de, en bild av

människan som en svårhanterbar kraft. Motsatsen till ett sådant synsätt är att tala om människor som resurser. Motivation förhåller sig till människor på just ett sådant sätt och handlar om människors centrala drivkrafter i arbetslivet (Alvesson & Kärreman 2007, s. 357). Genom att påverka beteenden i en, för organisationen, lämplig riktning blir människor resurser, vilket Herzberg (1987) ger uttryck för detta på följande sätt:

If I kick my dog (from the front or the back), he will move. And when I want him to move again, what must I do? I must kick him again. Similarly, I can charge a person's battery, and then recharge it, and recharge it again. But it is only when one has a generator of one's own that we can talk about motivation. One then needs no outside stimulation. One wants to do it.

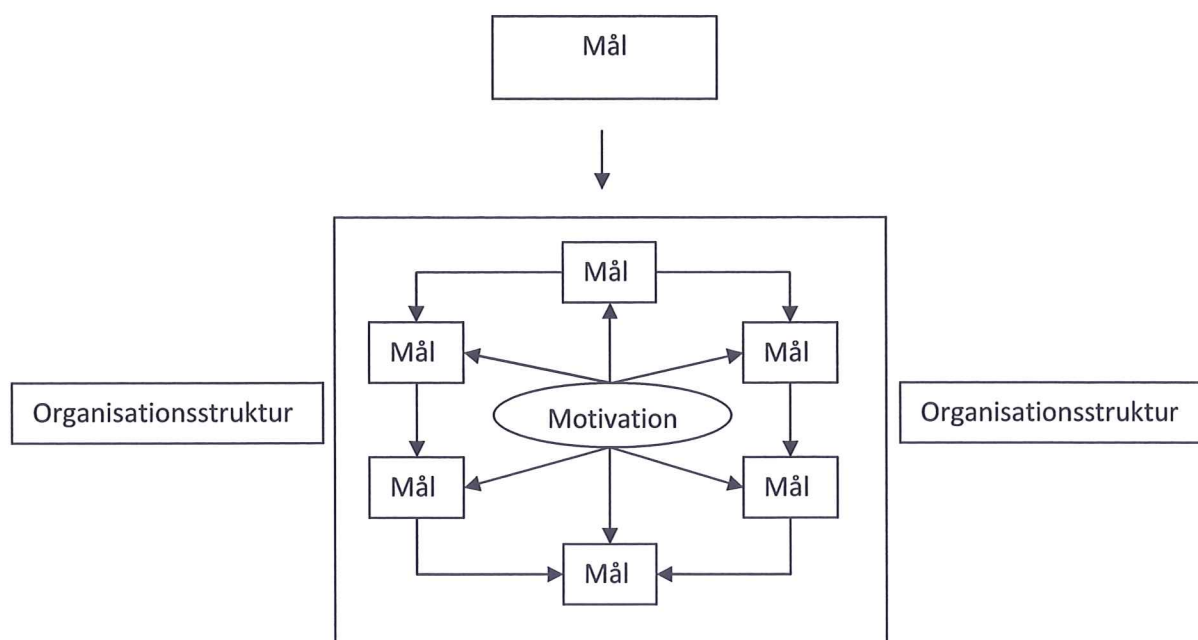
(s. 6)

Det ultimata målet vore för en organisation om alla medarbetare i alla situationer drevs av inre motivation, på det sätt som Herzberg beskriver. I verkligheten råder dock en närmast total avsaknad av fullkomlig inre motivation i så gott som alla situationer (Ryan & Deci 2000, s. 71). Chefen måste därför tillföra något för att medarbetaren, i ökad grad, ska bli motiverad. Brandberg och Folkesson (2010, ss. 34-36) menar att ett beteende kan påverkas, eller ändras, genom att ett mer önskvärt beteende hos medarbetaren belönas med en för medarbetaren positiv konsekvens. Genom positiva konsekvenser kan ett beteendes frekvens också öka. De åtgärder som chefen vidtar kan rikta sig mot inre drivkrafter och behov eller yttre motivationsfaktorer som en individs interaktion med omgivningen och bedömningar av kostnader, vinster och preferenser (Wilson 2008, ss 156-157).

Sammanfattning av enhetschefernas situation

I organisationerna finns övergripande mål, utifrån vilka organisationsstrukturer skapas. Genom sådana strukturer fördelas arbetet i form av beslutshierarkier där mål bryts ned och anpassas till verksamheten. Längst ned i hierarkin finns enhetschefer som måste anpassa sig till en omgivning av cirkulerande mål från olika nivåer, som inte sällan konkurrerar med varandra. Chefernas resurs består i deras medarbetare som, om de motiveras rätt, utför uppgifter för att uppnå målen. Mitt redskap för den empiriska undersökningen och efterföljande analys illustreras i modellen nedan.

Figur 2: Modell över enhetschefernas styrning av sina medarbetare



Ansatser inför den empiriska undersökningen

Jag har valt att tillägna SLM och KLM ett kapitel vardera, för att de ska framstå så tydligt som möjligt var för sig. Det underlättar också för jämförelser mellan de båda att redovisa dem på det sättet. De intervjuer jag har genomfört redovisas i form av berättelser, där respondenterna har givits andra namn än sina egna. Detta eftersom det är positionerna som är intressanta för studien, inte personerna.

De huvudsakliga källor som har använts för dessa empiriska kapitel är de intervjuer som jag har genomfört. Två med statliga och två med kommunala enhetschefer. Förutom detta har jag använt mig av verksamhetsplaner och andra dokument, för att förstå sammanhang och i så hög grad som möjligt säkerställa att jag har fått en riktig bild av organisationerna. SLM har tilldelats det femte kapitlet, medan KLM presenteras i det efterföljande. Det har inte gjorts efter någon rangordning av verksamheter utan efter principen att någon måste börja, vilket oundvikligen innebär att någon annan måste komma efter.

5. Det statliga Lantmäteriet

Det statliga Lantmäteriet sorterar under Socialdepartementet (Lantmäteriet 2011a). Överst i organisationen finns en styrelse, som leds av generaldirektören (Lantmäteriet 2011b). Här sätts övergripande mål för verksamheten och det är också styrelsen som fördelar arbetet genom upprättandet av organisatoriska strukturer. I lantmäteriets verksamhetsplan för 2011 (Lantmäteriet 2011c, s. 7) delas de övergripande målen in i fem områden; marknad och samhällsnytta, utveckling, ekonomi och processeffektivitet, kultur, medarbetare och landskap samt miljö. Det statliga Lantmäteriet består av tre divisioner, där det är den med störst personalgrupp (division fastighetsbildning) som har en kommunal motsvarighet, varför det är denna division som i studien representerar det statliga Lantmäteriet. Fortsättningsvis är det alltså denna division som avses med det statliga Lantmäteriet, eller SLM.

SLM är indelat i åtta chefsområden och har kontor på cirka 70 platser i landet (Lantmäteriet 2011, s. 7). I Västra Götalandsregionen, där jag har genomfört min undersökning, finns 8 kontor. Verksamheten finansieras genom anslag och utgifter, där förräntningsverksamheten helt ska täcka sina kostnader genom lantmäteritaxan. Det vill säga, den ska betalas av berörda sakägare (Lantmäterikutredningen 2003, ss 42-43). För SLM utgör avgifter och andra ersättningar 86% av intäkterna, medan endast 14 är anslag eller andra intäkter (Lantmäteriet 2010, s. 2).

Peters berättelse

Peter har, innan han hamnade på Lantmäteriet, varit yrkesverksam under flera år inom annan statlig verksamhet, varav den största delen av tiden var som chef. Redan i inledningsskedet av hans anställning vid SLM började han inskolas i rollen som chef och kom successivt in på chefspositionen, vilken han nu innehaft i cirka fyra år.

Organisationsstruktur

Peter är chef för cirka 20 personer, fördelade på två kontor. Han tycker att det är positivt att organisationen är relativt platt. Att de styrande inom organisationen inte har så många steg ned till honom och hans medarbetare. Peter berättar om ett projekt inom Lantmäteriet som kallas "Enhetligt arbetssätt", som har till syfte att organisationen ska agera lika för lika situationer runt om i landet. Organisationen är enligt honom duktig på att årligen samla samtliga chefer för att föra ut ett budskap som ska gälla i landet. Organisationsledningen är därmed ett mycket viktigt organ. Trots att denna utses av politiker, känner Peter inte någon närhet till politiker, i form av styrande av organisationen.

Målbild

Genom det enhetliga arbetssättet beskriver Peter SLM som en top-down styrd organisation, där målen visserligen bryts ned på varje nivå, men redan högst upp i hierarkin har en tydlig koppling till den faktiska verksamheten. Det är enligt honom ett mycket bra stöd i hur de ska arbeta. För verksamheten finns ett antal krav, som de åläggs i egenskap av myndighet. Att leveranstiderna inte ska vara för långa är ett sådant krav. Peter berättar att medborgarna har varit missnöjda med detta, varför mätbara mål har skapats för att undersöka hur de kan bli bättre på den punkten.

När målen sedan bryts ned sätts individuella mål på varje medarbetare. Förutom leveranstider finns det också ekonomiska mål på hur mycket medarbetaren ska debitera. Peter nämner att organisationen blivit mer och mer intäktsfinansierad, då anslagen till dem minskat. Intäktskraven blir därför högre, vilket gör ekonomiska mål mycket viktiga. Dessa regleras också i organisationens budget. Ett annat mål som Peter nämner är vad han kallar synlighetsmål. Han uttrycker det så här:

Vi är ju rätt övertygade om att vi måste vara synliga i samhället, vi måste kunna visa upp att vi gör en stor samhällsnytta. Så vi har också synlighetsmål, under det här året, att vi ska kunna visa upp att, för medborgarna, vilket förnämligt institut förrättningar är.

Målen som sätts upp för medarbetarna följer Peter upp genom samtal vid flera tillfällen per år, samt ett längre samtal en gång per år. På kontoret samlas de också varje måndagmorgon för att gå igenom vilka ärenden som har kommit in och hur medarbetarna ligger till med redan befintliga ärenden.

Motivation

Peter menar att de flesta som arbetar i SLM tycker om sitt jobb och att de har ett samhällsintresse som ger arbetet en viktig mening. Han påpekar också fördelen med att utförda arbetsuppgifter kan ses i form av konkreta resultat. Lantmätarens arbete mynnar ut i en väg, en fastighet eller annan anläggning och Peter upplever det som en stor glädje för medarbetarna att kunna se ett fysiskt resultat av sitt arbete.

För att medarbetare ska vara motiverade på arbetet tror Peter att det är viktigt med intressanta arbetsuppgifter, rena och fräscha lokaler och i ökande grad lön. Arbetsredskapen måste fungera och stämningen bör värderas högt. För att motivera sina medarbetare tror Peter på feedback och uppmuntran.

Jag tror att genom att man betonar och framhäver de positiva sidorna hos en medarbetare, snarare än att man letar fel, kommer längre. Jag tror att människor med lite självinsikt är så att säga medvetna om sina fel. Man behöver inte påminna om dem. Man behöver höra att man gör något bra och jag vet ju var en normalprestation ligger. Om jag märker att en medarbetare släpar lite, då tror jag att man ska vara tidig, tydlig och trevlig.

För att förbättra en medarbetares prestation tror Peter att Lantmäteriets utbud av kurser och ständig utveckling är en bra motivationsfaktor. Han tror inte att lönen är den primära motivationsfaktorn, även om han menar att den är en viktigare sådan för de yngre medarbetarna. De äldre motiveras snarare av att kunna lära sig så mycket som möjligt inom ett område och nå en expertställning inom organisationen.

Sammanfattning

Peter talar om organisationen som förutsättningsskapare för motivation. De tillhandahåller redskap och verktyg, som måste fungera för att personalen ska nå de uppsatta målen. Om målen inte kan uppnås på grund av redskapens brister uppstår en frustration och negativ stämning. De sätter också ramarna för vilken typ av lokaler Lantmäteriet ska finnas i, vilket är en viktig trivsselfaktor. Avståndet till politiker anser han vara stort, medan organisationsledningen är ett mycket viktigt organ. Som ledare tror Peter på återkoppling och kontinuerliga samtal med medarbetarna. Uppmuntran är viktigt för att nå de mål som är centrala för verksamheten. Kännedom om medarbetarnas kapacitet och vad man kan göra för att de ska nå ännu längre är också viktig. Lönens betydelse har, enligt Peter, ökat under åren och han tror att det är en trend som Lantmäteriet måste anpassa sig till.

Linns berättelse

Innan Linn blev enhetschef på Lantmäteriet arbetade hon vid en annan statlig myndighet med viss anknytning till Lantmäteriet. Genom denna kontakt blev hon intresserad av organisationen och sökte därför till den position som hon idag innehar sedan fyra år tillbaka. Hon hade tidigare erfarenhet av chefspositioner från sin tidigare arbetsplats och eftersom hon inte är utbildad inom lantmäteri var det en chefsroll som kunde vara aktuellt för arbete i Lantmäteriet.

Organisationsstruktur

Linn leder en stor grupp på cirka fyrtio personer. Hon menar att det egentligen är en för stor grupp att vara ansvarig för och gruppen kommer också att delas inom en ganska snar framtid. Lantmäteriet driver också en linje för mindre personalgrupper per enhetschef. Linn anser att hon har god kontakt med regionchefen och att det främst är den hierarkiska nivå som hon har kontakt med, förutom sina anställda. Till politikerna känner hon ett stort avstånd och även organisationsledningen känns relativt avlägsen. De kontakterna sköts genom regionchefen. Chefskollegorna inom regionen är i så fall viktigare kontakter och Linn tycker att de har en god kontakt, sinsemellan.

Målbild

Verksamheten är kopplad till mål som bryts ned från regleringsbrevet genom de hierarkiska nivåer som finns, där Linn menar att regionchefen är duktig på att kommunicera med sina medarbetare på ett bra sätt och informera om arbetat innan, under och efter beslut samt att föra ut nya mål. Under de senaste åren har Linns medarbetare själva utarbetat mål för året, som hon sedan tagit med sig till de årliga möten där de nya målen presenteras. Likheterna mellan de ovanifrån ställda målen och de som personalen utarbetat har visat sig vara mycket lika.

Det finns individuella mål om intäkter och prestationer som följs upp regelbundet. Linn använder sig av en produktionsplanerare, som hjälper att gå igenom dessa punkter varje månad. De individuella målen sätts genom dialog.

Vi tittar på intäktsmål då, till exempel, och även på hur det har gått förra året. Så gör vi en utvärdering kring det och frågar oss om förutsättningarna är desamma för nästkommande år eller om det är något runtomkring som förändrats. Vi tittat även på om det är någon ny typ av ärenden man tar på sig och så försöker vi tillsammans komma fram till mål. Och då coachar jag genom att tala om omständigheter och förutsättningar, men vi sätter målen i dialogform.

Linn berättar att det även finns vissa fokusområden, som tas upp för det kommande årets målbild. Att följa upp dessa och övriga mål gör Linn genom att kontinuerligt återkomma till dem med feedback och samtal. På kontoret förekommer också flera olika typer av möten där verksamheten diskuteras.

Motivation

Linn menar att Lantmäterianställda generellt har ett stort intresse för sitt arbete. Hon tror att det är viktigt att personalen trivs på själva arbetsplatsen också. Att man trivs med sina arbetskamrater, att lokalerna fungerar, att man har rätt att säga vad man tycker och liknande förutsättningar. Hon tycker att det snarast handlar om grundläggande förutsättningar för att skapa motivation hos medarbetarna. Hon lyfter också fram kontakten med sakägarna:

Det är mer att man tillfredsställer och har nått mål och att sakägarna är nöjda. Att man får bra respons ifrån dem. Det är något som verkligen uppskattas. Responsen kommer dels ifrån kundenkäter och dels ifrån kunderna direkt. När den kommer via enkäter är jag alltid noga med att gå till den medarbetaren och tala om att de har fått positiv respons.

Linn tror att det är viktigt att medarbetarna får utvecklas och vara med och bestämma om sin egen utveckling. Motivation, menar hon, kan se ganska olika ut mellan personer och i vilket skede av sin karriär de befinner sig. Möjligheter att arbeta hemifrån eller att få utbildas är saker som kan ses som viktiga i olika skeden av karriären. De monetära belöningarna menar hon varierar mellan personer och generationer. Det som avgör vad medarbetarna tycker om en löneförhöjning eller liknande beror på deras förväntningar. Linn tar slutligen upp karriärvägar. Där det kan vara svårt för en lantmätare att klättra i karriärstegen, beroende på att det inte finns så många steg att klättra, skulle fler sådana steg kunna skapas. Generellt anser hon att utveckling ska löna sig också i form av höjd lön.

Sammanfattning

Linn beskriver en organisation som har en tydlig hierarki, med få steg ned till gräsrotsnivå. I de hierarkiska nivåerna bryts målen ned och sätts slutligen som individuella sådana. Dessa följs upp kontinuerligt genom möten och månatliga, personliga uppföljningar. Linn upplever ett stort avstånd till politiken och nämner istället kommunikationen med regionchefen och sina chefskollegor som betydelsefull. Intäktsmålet är viktigt och för varje år finns också ett antal fokusområden. Linn uppfattar sina medarbetare som mycket intresserade av sitt arbete, vilket hon tror är mycket vanligt inom Lantmäteriet. För att medarbetarna ska vara motiverade tror hon att grundläggande förutsättningar som fungerande lokaler och redskap är viktiga, liksom flexibilitet hos arbetsgivaren. Som att småbarnsföräldrar ska kunna arbeta hemifrån, exempelvis. Hon skulle önska att det fanns fler möjligheter till att uppnå titlar inom SLM och att ramarna för lönesättning var mindre begränsade.

6. De kommunala lantmäterimyndigheterna

En kommun har, enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet rätt att ansöka om inrättande av kommunal lantmäterimyndighet. Det är SLM som beslutar om tillstånd för att inrätta en sådan och lagen anger också vissa grundläggande förutsättningar för att en sådan aktion ska beviljas (Lantmäterikutredningen 2003, ss 46-47). Förhållandet mellan inkommande ärenden var 2010 cirka fyra gånger fler för SLM än för de kommunala lantmäterimyndigheterna tillsammans (Lantmäteriet 2010, s. 20). Givet att det finns ungefär dubbelt så många kontor inom SLM som för KLM, har varje statligt lantmäterikontor dubbelt så många inkommande ärenden som kommunala lantmäterimyndigheter i genomsnitt.

Kommunala myndigheter sorterar under nämnder, vilka lyder under kommunstyrelsen (Wennergren 2008, ss 20-23). Under dessa finns förvaltningar, inom vilka flera uppgifter ingår (Larsson & Bäck 2008, ss 249-250). Lantmäteriets verksamhet representerar en av dessa uppgifter, vilken, liksom all annan offentlig verksamhet, lyder under lagarna (Wennergren 2008, s. 33). Det finns ingen samlad verksamhetsplan för de kommunala lantmäteriverksamheterna, utan varje KLM-kontor följer en verksamhetsplan som gjorts upp i den kommun där de verkar.

Hans berättelse

Hans arbetade under cirka tjugo år inom SLM innan han sökte och fick den chefstjänst han nu innehar. På den positionen har han nu funnits i omkring 5 år. Att han sökte en chefstjänst handlar snarare om att han sökte en utveckling och något nytt i arbetet än att chefskapet i sig var viktigt. Han handlägger också ärenden i den funktion han nu innehar, vilket gör att han inte enbart har chefsuppgifter.

Organisationsstrukturen

Hans är chef över sju personer. Han menar att det kan kännas att de är en liten grupp när det sätts i relation till kommunens drygt fyra tusen anställda. Det finns också många delar inom kommunen som Lantmäteriet har mycket lite gemensamt med, trots att de finns inom samma organisation. Hans menar att de i liten grad känner av närheten till politiker i sin myndighetsutövning. Däremot, berättar han, är det påtagligt att de verkar i en politisk sfär och det finns saker utanför den rena myndighetsutövningen som är politiskt påverkad. Där menar han att det är en tydlig skillnad mot SLM.

Målbild

Genom den statliga tillsynen finns vissa ramar för hur verksamheten får bedrivas, hur ärenden handläggs och vilken kompetens som ska finnas i KLM bland annat. Det är sedan ett ansvar hos enhetschefen att utveckla mått för att följa detta. Inom den kommunala verksamheten finns sedan andra mål, som skapas av politiker. Hans beskriver dessa som mer fokuserade på kundnöjdhet och liknande. Ur de politiska målen, som kan upplevas som mycket avvikande från Lantmäteriverksamheten, konkretiseras de genom ett antal hierarkiska processer. Hans menar att de kan få anpassas mycket, så att de i slutändan inte liknar ursprunget särskilt starkt. KLM är inte heller en prioriterad verksamhet hos politikerna, varför målen ofta skiljer sig åt. För den enskilde medarbetaren finns det därför ofta ett ointresse för de övergripande målen.

Verksamhetskort anger vilka mål som medarbetarna ska arbeta efter. Dessa blandar de kommunala målen och de statliga verksamhetskraven. Eftersom de politiska målen skiljer sig från verksamheten menar Hans att:

Man måste presentera en föresats så att personalen upplever det som viktigt för arbetet eller medborgaren. Annars blir det ett krav och tvång och blir en negativ attityd till det. Så då måste man få med det hela tiden. Det finns inte heller riktigt det tänket i kommunen om intäkter och uteblivna intäkter. Om man inte drar in pengar förlorar man ju på det. Men i en kommun tänker man mer i kostnader. Man tänker inte direkt på att personal kostar. Den kostnaden finns redan.

Hans upplever att det handlar mer om en kollektiv mätning i KLM jämfört med SLM, som han menar använder sig av individuella mått i större utsträckning. Detta tror han kan bero på en okunskap om hur mätning kan gå till i en för kommunen speciell verksamhet, men också på kommunens syn på intäkter och kostnader.

Motivation

Motivationen är en mycket viktig del, men det är ett måste att också acceptera att alla inte är 110% motiverade hela tiden, menar Hans. I kommunen har de möten 1-2 gånger i veckan, där handläggningar och förrättningar tas upp, liksom politiska mål. Hans ser samtalet som det centrala i ledarskapet och tror att det är motiverande för medarbetarna att visa vad deras prestation innebär. Att koppla den till ett större sammanhang.

Jag har avstämningssamtal, som är mer mot produktion, men där man ändå känner av folk. Men samtalet är det viktigaste. Sedan måste man våga ställa varför- och hurfrågor. Det är också för att veta att man själv uppfattar stämningen i personalgruppen och andra situationer rätt.

Samhällsintresset är den motivationskälla han ser som starkast för sina medarbetare. Lön är mindre viktigt, även om förväntningar och generation spelar in på hur man ser på sin lönenivå. Beröm är en annan viktig del av ledarskapet, som för rätt effekt ska tas upp vid rätt tidpunkt och kan också tas upp så att andra hör. Han menar att det kan vara svårt att berömma rätt och veta vad människor vill, vilket Hans hävdar är en förutsättning för att veta vad som motiverar dem. Han anser att det är svårare att skapa engagemang kring de politiska frågorna hos personalen, eftersom de ofta känns avlägsna för verksamheten. Även de aktiviteter som anordnas av politiker kan därför vara svåra att skapa engagemang kring.

Kommunen erbjuder också friskvårds- och kulturinsatser, som Hans tror kan göra det lite roligare att gå till jobbet. Aktiviteter utanför kontoret menar han också kan förstärka känslan av samhörighet på jobbet och därmed också arbetsglädjen.

Sammanfattning

Hans känner att verksamheten sker inom en politisk sfär och att de i den kommunala världen inte är den mest prioriterade verksamheten. Mätningen i kommunen sker på en kollektiv nivå och han måste själv vara driven i att anpassa de politiska målen till KLM:s verksamhet. På en övergripande nivå uppfattas målen annars som ointressanta. För Hans, som har erfarenhet från både SLM och KLM, är skillnader i det ekonomiska tänkandet tydlig, där KLM snarare tänker i kostnader och SLM mer i intäkter. De aktiviteter som anordnas utanför arbetsplatsen ser han som viktiga för att personalen ska vara mer positiv. Motivation är något som han upplever att det ofta finns hos medarbetarna. De trivs med sitt arbete. Det som han som chef främst kan tillföra är uppmuntran, intresse och samtal, medan hans möjligheter att ge ekonomiska belöningar är begränsande och enligt honom inte lika motiverande i en sådan typ av organisation.

Susannes berättelse

Sedan tidigt 90-tal har Susanne funnits i kommunal lantmäteriverksamhet. Hon blev chef för cirka ett år sedan, men har tidigare haft rollen som ställföreträdande chef och också haft andra ledningsfunktioner. Chef blev hon genom ett byte av kommun, vilket hon gjorde för att få en förändring av arbetsuppgifter och arbetsmiljö. Hon lockades också av utmaningen att leda en grupp. Precis som Hans handlägger hon också ärenden och deltar därigenom i den dagliga produktionen.

Organisationsstruktur

I den nya kommunen sorterar Lantmäteriet under en annan nämnd än den hon tidigare var anställd i. Personalgruppen är 6 personer stor. Hon upplever att vissa frågor i nämnden finns mycket långt ifrån den egna verksamheten. Susanne känner ett stort förtroende från politikerna, som hon kan önska nästan skulle vara tydligare med att säga sin åsikt i vissa frågor. I myndighetsutövningen anser hon att KLM är distanserat från politikerna, samtidigt som det i vissa frågor finns ett samband eller till och med så att politikerna ska besluta. Under sitt första år som chef har Susanne fått genomgå en kurs i kommunalt ledarskap.

På de här utbildningarna jag har fått gå på har jag känt att lantmäterimyndigheten är en väldigt liten del i den kommunala organisationen. Skola och det sociala är ju jättestora! Var det 25 nya chefer på utbildningen var vi två från de "hårda", tekniska förvaltningarna. De övriga var från skola och omsorg. Så vi är en väldigt liten del i det här.

Hon upplever att kursen var mycket bra och lärorik. Den fick henne att fundera i nya banor och känna vilken del KLM har i den kommunala organisationen. Hur organisationen hänger ihop.

Målbild

Susanne tar under intervjun fram ett papper där hon ritat upp en egen organisationsmodell för hur målen skapas. De mål som kommer från kommunstyrelsen ligger ofta en bit ifrån verksamheten menar hon. Via nämnden konkretiseras de och enhetschefen och hennes medarbetare får sedan ta ställning till dessa och anpassa dem till sin egen verksamhet. Susanne berättar att kommunen har låtit enhetscheferna ta större del i bestämmandet av konkreta mål som ska finnas för deras verksamheter, redan på högre nivåer.

Tidigare fanns exempelvis mål om att avstycka ett visst antal tomter inom detaljplan, men om man inte gör några detaljplaner kommer det inte in några ansökningar och då kan Lantmäterivdelningen inte nå sina mål. Men det som tas fram nu är sådana som vi kan påverka.

För myndighetsutövningen är SLM en viktig aktör, som sätter gränser, eller ramar, för hur verksamheten ska skötas. Susanne menar att KLM kan använda sina kunskaper för att hjälpa andra i kommunen, exempelvis genom att ge en god grund för byggnation och liknande genom att vara duktiga på att föra in fastighetsinformation i kommunens gemensamma databas. Individuella mål sätter Susanne tillsammans med sina medarbetare, i årliga samtal som följs upp kontinuerligt.

Sedan en tid tillbaka använder kommunen sig av halvmåneformade symboler där verksamheternas resultat visas. Susanne menar att hon och hennes kollegor har märkt att denna visuella redovisning av verksamheten har gjort politikerna mer intresserade och haft lättare för att ta till sig av deras arbete. Det har också lett till en bättre förståelse och en målbild som är mer kopplad till verkligheten.

Motivation

Kommunorganisationen kan erbjuda vissa trivselfaktorer och andra positiva grundförutsättningar för att motivera personalen. Dessa är viktiga, men Susanne tror att hon i det dagliga arbetet har ett mycket stort ansvar som motivatör. För henne handlar det om en dialog och uppmuntran från henne själv. Egna initiativ är eftersträvansvärt för en chef att se hos sina anställda och hon skulle önska bättre möjligheter att belöna sina medarbetare i arbetet. Hon tror inte att det måste vara så stora belöningar. Mer att det handlar om att visa sin uppskattning.

Susanne tycker att små gester kan vara väldigt viktiga. Hon är noga med att gå till var och ens kontor och hälsa på morgonen och eftersträvar engagemang vid möten och samtal. Hennes medarbetare har uttryckt en tillfredsställelse över ökad öppenhet sedan hon tillträdde som chef, varför hon menar att det är viktigt för deras motivation att få ge sin synpunkt och komma med förslag. I specifika situationer tror hon att det inte finns så många medel att använda sig av, förutom lönen.

Det vore ju väldigt intressant, om man kunde få något mer än lönen som bevis för att man är en väldigt duktig medarbetare. Men jag vet inte riktigt vad det ska vara. Det är ju en intressant diskussion. Men jag tror att uppskattning kan vara att bjuda på lunch, ge en biobiljett eller sådana enkla saker också.

Det kontinuerliga arbetet med återkopplingar och nyfikenhet för vad medarbetarna gör tror hon är de viktigaste motivationsskaparna. I specifika situationer är dock lön, eller andra typer av belöningar mer effektiva, menar hon. Möjligheterna att använda sig av sådana hjälpmedel

är samtidigt begränsade i kommunala verksamheter och Susanne talar om att hon skulle önska att det fanns fler små belöningar, för förslag och prestationer. Det symboliska värdet kan vara större än det ekonomiska.

Sammanfattning

Susanne upplever att politikerna har ett stort förtroende för lantmäterimyndighetens verksamhet. Hon anser att kommunen inriktar sig på saker som inte nödvändigtvis är strikt verksamhetskopplade. Hon inser också lantmäterimyndighetens litenhet i den kommunala organisationen. I de mål som sätts från de högre nivåerna i kommunen anser hon att det skett en förbättring, genom att de kan påverka målen mer. Att de har en reell koppling till KLM:s verksamhet. Delaktighet och mål som faktiskt kan uppfyllas påverkar medarbetarnas motivation och Susanne menar att det är positivt med det nya, mer visuella sätt att mäta som introducerats i kommunen på senare år, eftersom det förbättrar politikernas förståelse för verksamheten. Trivselfaktorer är också viktiga för motivationen, men förutom dylika grundförutsättningar måste hon svara för den avgörande delen av påverkan på medarbetarnas motivation. En kontinuerlig dialog menar hon är det viktigaste redskapet. Att hälsa, vara trevlig och intresserad är andra. Susanne skulle önska bredare ramar för monetära belöningar och liknande former av uppmuntran och menar att det symboliska värdet av materiell uppskattning kan vara större än det materiella föremålets ekonomiska värde.

7. Diskussion och slutsatser

Syftet med min studie är att jämföra hur enhetschefer i statlig och kommunal förvaltning upplever sina positioner och sitt arbete. I min empiriska undersökning har jag använt mig av tre delar; organisationsstruktur, målbild och motivation, för att ge en tydligare bild av hur chefskapet påverkas av organisationen, hur det påverkar organisationen och medarbetarna och hur det skiljer sig mellan statliga och kommunala enhetschefer. I detta kapitel kommer jag att diskutera resultatet av de intervjuer jag har genomfört, med utgångspunkt i dessa tre delar. Därefter kommer jag att presentera vilka slutsatser som kan dras av min studie

Det statliga Lantmäteriet

Eftersom det statliga Lantmäteriet i någon mån får gälla som ursprungsverksamhet, med tanke på sin tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna och därigenom normgivande funktion, är det logiskt att inleda med en analys av de statliga enhetschefernas svar. Mina respondenter inom SLM har arbetat i annan statlig verksamhet innan de blev chefer på Lantmäteriet, vilket gör dem till goda representanter för denna form av förvaltningsmyndighet.

Både Peter och Linn upplever en närhet till regionchefen och sina kollegor inom regionen. Det finns, som båda också nämner, få hierarkiska steg inom organisationen. De känner trots denna hierarkiska närhet till organisationsledningen inte av något politikerinflytande i den dagliga verksamheten. Båda enhetscheferna beskriver sig själva som delar i organisationen och menar att organisationens anställda strävar åt samma håll. De mål som Peter och Linn hela tiden återkommer till handlar om produktion, ekonomi och utveckling. Anslagen är, som de påpekar, minskande och gör att betydelsen av de ekonomiska målen är mycket stor.

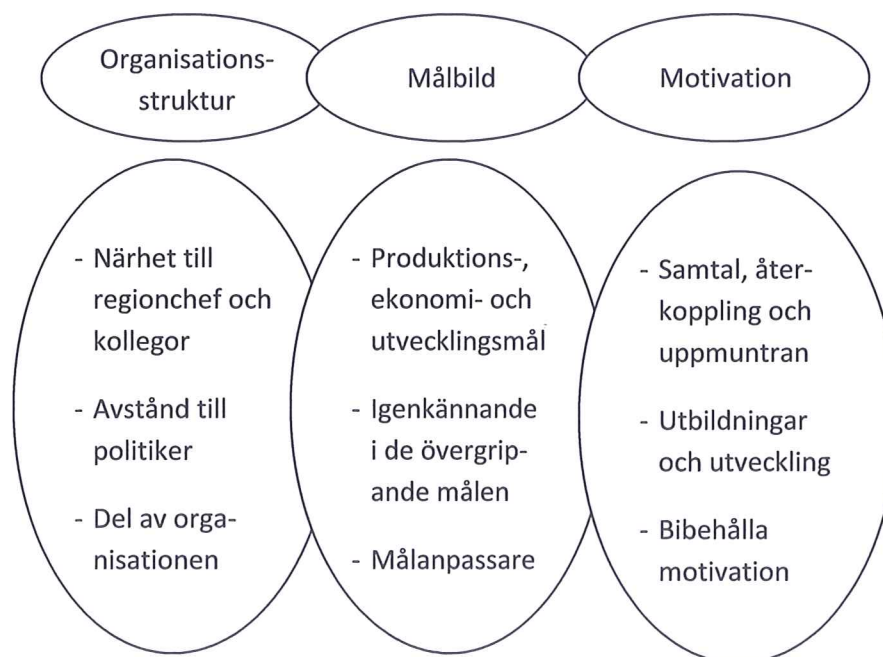
Medarbetarna känner igen sig redan i de mål som sätts högt upp i hierarkin. Cheferna tar därför snarast en roll som anpassare av dessa och konkretiserar snarare än skapar målen. Samtalet är för cheferna det medel som används för att komma överens med medarbetarna om

individuella mål och att också följa upp dessa. Samtal pågår dessutom på kollektiv nivå, genom möten och liknande former.

Målens och samtalens syfte är dels att visa medarbetaren vad arbetsgivaren uppfattar som en rimlig prestation, och dels att komma överens om hur de ska nå dit. Cheferna är överens om att motivation kan lyfta prestationen avsevärt, och medarbetarens motivation är en del som de känner av i sina samtal med medarbetarna. Båda cheferna talar om generation som en faktor för hur medarbetarna motiveras. För de yngre är lönen viktigare, och de talar om att SLM kommer att behöva bli mer konkurrenskraftig på löneområdet i framtiden.

De är dock noga med att poängtera att det inte är den starkaste motivationsfaktorn och att det snarare handlar om vad medarbetarna förväntar sig att en prestation ska vara värd. De starkaste motivationsfaktorerna menar de istället kan tillskrivas utbildningar och utveckling. Generellt sett, menar Peter och Linn, är Lantmäterianställda i mycket hög grad motiverade av sina arbeten. Det innebär att chefsrollen snarare handlar om att bibehålla motivationen hos medarbetarna än att skapa den. De talar båda om vikten av att säkerställa fungerande yttre faktorer för att den starka inre motivationen ska förbli intakt. Modellen nedan visar de statliga enhetschefernas relation till mina tre undersökningsbegrepp.

Figur 3: Modell över enhetschefer i SLM



De kommunala lantmäterimyndigheterna

De intervjuade enhetscheferna har båda arbetat inom SLM. För Susanne var det cirka 20 år sedan, medan Hans har funnits i KLM sedan fem år. De kan efter sådana tidsperioder ses som väl insocialiserade i den kommunala verksamhetsformen. Både Susanne och Hans sökte sig till chefspositioner eftersom de ville ha nya utmaningar och omväxling inom lantmäteriverksamheten.

Enhetscheferna talar mer om den egna gruppen än om kommunen när de talar om organisationen. De beskriver en omgivning där politikerna förvisso är bortkopplade i de flesta frågor, men där KLM ändå befinner sig i en politisk sfär. Avståndet till resten av kommunen upplever de stundtals som stort och både Hans och Susanne berättar hur KLM är en väldigt liten verksamhet i kommunen. Oförståelsen från politikerhåll till deras verksamhet är stundtals också betydande.

I KLM finns två typer av mål. Dels de verksamhetsrelaterade (hårda) målen, i form av lagar och regleringar precis som i SLM, dels mål som är mer kopplade till genomförande (mjuka), vilka kommer från politiskt håll i kommunen. Hans beskriver hur de övergripande målen sätts långt ifrån KLM:s verksamhet, varför de ofta möts med ett ointresse av medarbetarna. Susanne vittnar om en liknande bild. De är överens om att de som chefer därför spelar en avgörande roll för målen genom sin roll som konkretiserare. I många fall, menar de, har målen nästan ingenting att göra med de ursprungliga, eftersom de är närmast omöjliga att applicera på deras verksamhet. Enhetscheferna kan därför beskrivas snarare som målskapare än målanpassare.

Hans och Susanne har återkommande samtal med medarbetarna kring målen, men också om medarbetarnas arbetsupplevelse i övrigt. Enhetscheferna är båda övertygade om att motivation är betydelsefullt för en god arbetsprestation. Hans nämner under intervjun termen "självgenererande" för att beskriva hur motivation påverkar medarbetarens egen prestation och hur en motiverad medarbetare också bidrar till en bättre stämning på arbetsplatsen, vilken bidrar till att motivera även andra medarbetare. Utbildningar och utveckling är annars de viktigaste motivationsfaktorer och redskap som finns i verksamheten.

De talar om lantmätarnas generellt höga engagemang för sitt arbete och hur de är relativt skonade från komplicerade situationer och amotivation. För att den goda inre motivationen

ska bibehållas talar de om betydelsen av yttre förutsättningar. De kan påverka dessa i viss mån, och tror båda att det är viktigt att ge bästa möjliga förutsättningar för att medarbetarna ska känna, och fortsätta känna, engagemang i sitt arbete.

Figur 4: Modell över enhetschefer i KLM



De kommunala enhetschefernas skiljer sig från de statliga när det gäller organisationsstruktur och målbild. Under motivationsbegreppet är de dock helt lika till sin karaktär.

Skillnader mellan statliga och kommunala enhetschefer

Intervjuerna visar att organisationerna påverkas av huvudmannskapet på så vis att organisationsstrukturerna är annorlunda och målen ser ut på olika sätt. Enhetscheferna måste, som en förlängning av detta, anpassa sig efter organisationens förutsättningar. Frågeställningen om det finns upplevda skillnader mellan cheferna får dock ett tudelat svar. Både ett ”ja, det finns skillnader”, och ett ”nej, de skiljer sig inte åt alls”.

Statliga enhetschefer upplever, precis som sina medarbetare, en stor samhörighet med organisationen och medarbetarna ifrågasätter inte vad organisationen är eller vad den vill. Målen kan redan i sin ursprungsform kännas igen av medarbetarna, vilket gör anpassningsarbetet relativt konkret för den statliga enhetschefen. Kommunala enhetschefer kan stundtals uppleva ett stort avstånd till organisationen och de övergripande målen är ofta svåra att koppla till KLM:s organisation. Enhetschefen är snarast en målskapare i en mycket liten organisation som ingår i en stor organisation.

Där enhetschefen står i relation till eller arbetar för organisationen finns det alltså skillnader mellan statligt och kommunalt. När det gäller relationen till sina medarbetare (hur de motiverar dem) är enhetscheferna däremot ytterst lika. Det motsäger förvisso min inledande diskussion, om att enhetschefer som delar av varierande organisationsformer rimligtvis kan antas skilja sig åt, men är kanske just av den anledningen det mest intressanta resultatet av intervjuerna. För hur kan det komma sig att olika förutsättningar bemöts med samma metoder?

Det kan eventuellt påstås att enhetscheferna helt enkelt följer den bästa modellen för att motivera sina medarbetare. Det är givetvis en möjlighet, men jag tror att svaret är något mer komplext än så. Jag ska här kortfattat presentera tre andra svar på ovanstående fråga, som enligt min uppfattning är mer troliga. Jag använder mig då av resonemang som redan har förekommit under det tredje kapitlet.

Moden och legitimitet

Världen är i ständig förändring. Som jag beskrev i det tredje kapitlet (ss. 11-12) måste organisationer visa att de lever upp till tidsenliga normer, framsteg och förnyelse för att framstå som legitima (Meyer & Rowan 1977). Legitimitet är centralt för alla organisationer, varför det är viktigt för dem att följa aktuella, väl ansedda moden. Abrahamson (1996) ger en specifik definition av moden, när det kommer till chefskap:

A management fashion [...] is a relatively transitory collective belief, disseminated by management fashion setters, that a management technique leads rational management progress. (s. 257)

Det faktum att enhetscheferna är så lika gällande metod att motivera talar starkt för att de har tagit till sig av aktuella moden. Idéer som tycks stämma väl överens med människors åsikter i stort blir lättare moden och får större genomslagskraft (Holmblad Brunsson 2002, s. 133). Att människor behöver beröm och uppmuntran är ett exempel på detta och samtliga fyra enhetschefer är noga med att poängtera sitt användande av dessa verktyg. Också det faktum att de beskriver sina metoder med samma namn är ett tecken på anpassning till moden. Deras sätt att beskriva mål påminner exempelvis starkt om varandra, vilket gör att det är rimligt att tro att moden spelat en betydande roll också för detta.

Offentliga begränsningar

Ett mode som offentliga organisationer i Sverige har tagit till sig i mycket hög grad är New Public Management (Bäck & Larsson 2008, s. 225). Det innebär att de har introducerat mer privata metoder att styra, också i offentliga organisationer. För enhetscheferna innebär det ett större fokus på ekonomi, produktion och prestation. Tre framträdande begrepp i, främst, SLM.

I det tredje kapitlet i denna uppsats redogör jag för den komplexitet som offentliga organisationer, och därigenom de enhetschefer som verkar i dessa organisationer, står inför. Där beskrivs bland annat hur chefer i offentlig verksamhet är begränsade i sin yrkesutövning. Hagström (1990, s. 69) menar att kraven på offentliga och privata enhetschefer ofta är desamma, trots de offentliga enhetschefernas begränsning.

En förklaring till att enhetscheferna i SLM och KLM inte skiljer sig åt gällande motivation av sina medarbetare kan därför vara att offentliga organisationer har anpassat sig till vissa privata organisationsidéer, som exempelvis större fokus på ekonomiska mål, men de har underlåtit att anpassa enhetschefernas förutsättningar efter dessa privata idéer.

Medarbetarnas likhet

Enligt DiMaggio och Powell (s. 152) skapar utbildning likheter inom professioner, vilket kan göra att nivåer, som finns på jämförbara sätt i flera organisationer, kan ha större likheter med varandra än olika nivåer inom organisationer. I SLM såväl som i KLM arbetar lantmätare.

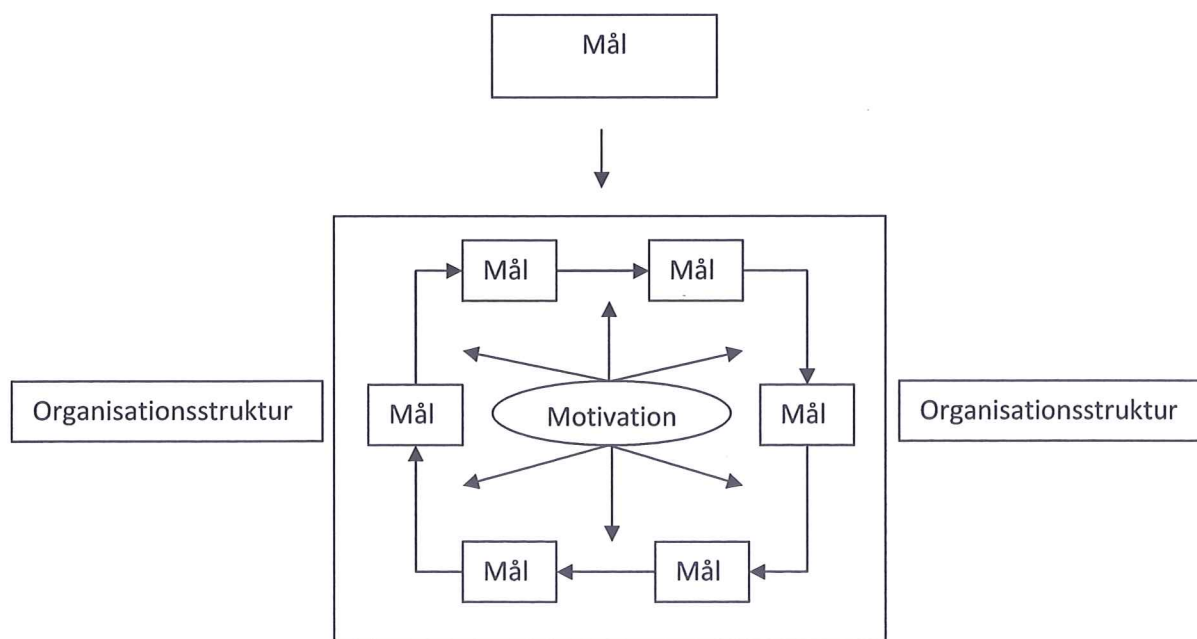
Utbildning till detta yrke finns vid endast ett fåtal universitet och högskolor i Sverige. Alla utbildningar i landet följer dessutom nationella examensbeskrivningar som tagits fram av regeringen (Högskoleverket 2011). Detta tyder på att de personer som arbetar i SLM och KLM har relativt lika bakgrund, relation till yrket och har introducerats i samma organisationsidéer, vilket gör att det krävs samma åtgärder från enhetscheferna för att motivera sina medarbetare.

Motivation är förvisso till stor del individuell och kan skilja mycket mellan människor (Ryan & Deci 2000, s. 69), men på grund av lantmätarnas lika bakgrund och den relativt låga blandningen med andra yrkeskategorier, menar jag att de i sin yrkesroll kan anses mer lika varandra än vad som skulle vara fallet i många andra organisationer.

Risker med enhetschefernas lika användning av motivation

Att enhetscheferna använder sig av samma typ av motivationsåtgärder trots att förutsättningarna om vad medarbetarna ska motiveras till skiljer sig är inte oproblemiskt. Kapitel fyra avslutades med en modell över enhetschefernas situation, där motivation är ett verktyg för att nå de mål som cirkulerar på olika nivåer i verksamheten. Modellen skulle dock kunna se ut på ett annat sätt.

Figur 5: Alternativ modell över enhetschefernas styrning av sina medarbetare



Om vi ponerar att målen har förändrats lite, eller att de av omständigheter som är svåra att förutse inte kan uppnås på samma sätt som tidigare, riskerar en motivationshantering med låg flexibilitet att leda till att målen inte uppnås. Enhetscheferna känner sig ibland begränsade i sina möjligheter att motivera och menar att de här skulle kunna motivera sina medarbetare ytterligare. Trots detta arbetar de under samma krav som enhetschefer i privata organisationer (Hagström 1990, s. 29). Jag anser att det är orimligt att, mot en sådan bakgrund, förvänta sig att offentliga enhetschefer ska förväntas uppnå samma resultat som privata enhetschefer. Själva målbegreppet är ifrågasatt som ett lämpligt styrverktyg i offentlig sektor:

Målen är ofta oklara och oförenliga. Det är svårt att mäta resultaten. Belöningsystemen är stela. Att ge personalen ett större inflytande i målformuleringsprocessen är svårt att kombinera med de krav demokratin ställer på politisk styrning. (Rombach 1991, s. 107)

Det kan konstateras att det föreligger vissa komplikationer för den offentliga sektorn när det gäller att ta till sig andra metoder än de traditionellt offentliga. Hur dessa ska motverkas har jag dock inte för avsikt att diskutera i denna uppsats.

Resultatets betydelse för andra förvaltningsmyndigheter

SLM och KLM har valts ut som representanter för statliga respektive kommunala förvaltningsmyndigheter. Av min studie kan utläsas ett antal kännetecken som med stor sannolikhet finns också i andra förvaltningsmyndigheter. Vi kan anta att SLM och KLM är goda representanter för andra offentliga förvaltningar i hur de anpassar sig till moden. Privata idéer har, som jag tidigare redogjort för, under en längre period fått ökande inflytande över offentliga organisationer.

Det är också troligt att offentliga enhetschefer generellt är begränsade i sina roller som motivatörer. De ställs i ökande grad inför privata mål eller krav som de inte har verktyg för att uppnå. Åtminstone inte i lika hög grad som enhetschefer i privata organisationer. Samtalet är därför det centrala motivationsinstrument som används av enhetscheferna. En intressant reflektion är att samtliga enhetschefer påtalar vikten av förutsättningsskapande för motivation.

Deras brist på riktade motivationsåtgärder har eventuellt lett till att ett större fokus på förutsättningar har uppstått.

SLM och KLM kan dock, trots sina typiskt offentliga karaktärsdrag, inte antas vara representativa för sina respektive förvaltningsformer i allt. Lantmäteriverksamhet är tekniskt orienterad medan den offentliga förvaltningen framför allt är inriktad på social verksamhet. Enhetscheferna inom KLM påpekar också sin litenhet i den kommunala verksamheten i jämförelse med de sociala förvaltningarna. Det är möjligt att sociala förvaltningar känner ett mindre avstånd till de övergripande målen än tekniska förvaltningar som KLM. Sociala enhetschefers arbete med mål kan därför tänkas se annorlunda ut.

Både SLM och KLM finansieras delvis av avgifter. Så är inte fallet för många andra förvaltningar. Allra tydligast är avgiftsfinansieringen i SLM, där anslagen utgör en försvinnande liten del. Det är därför naturligt att ekonomi och ekonomiska mål får en större betydelse för deras verksamhet än för andra förvaltningsmyndigheter där sådana ekonomiska grundkrav inte finns.

Vidare forskning

Under arbetets gång har det stundtals tyckts mig som om det hade kunnat komma till ett oändligt antal studier endast ur ämnet för min uppsats. Jag har dock fastnat för ämnet chefer som förutsättningsskapare. Där motivationsverktygen i offentlig förvaltning är begränsade verkar förutsättningsskapandet istället bli viktigare. Det skulle vara intressant att undersöka närmare hur förutsättningar för att motivera anställda skapas i offentliga organisationer som helhet.

Enligt mig skulle en sådan studie kunna vara lika intressant eller motiverad att göra mot privata organisationer. Är det till och med så att offentliga chefer är bättre på det här området och att privata organisationer här har något att lära av den offentliga sektorn?

Slutord

Jag inledde uppsatsen med att påstå att skillnaderna i huvudmannaskap mellan statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter borde ge upphov till olikheter mellan enhetschefer inom dessa organisationsformer. Denna inledande hypotes har fått svaret ”både ja och nej”. Det nekande svaret är, trots hypotesens fokus på skillnader, kanske det mest intressanta. Jag har gett ett antal möjliga förklaringar till denna likhet gällande hur enhetscheferna motiverar sin personal.

Huvudmannaskapet kan anses ha betydelse för skillnader mellan statliga och kommunala enhetschefer. Dock inte i alla situationer och troligtvis inte heller på samma sätt i alla förvaltningsmyndigheter. Däremot kan mönster skönjas, som är specifika för respektive huvudman. Vilken typ av mål verksamheten har kan delvis härledas hit, precis som enhetschefernas roll i måldefinieringsprocessen.

Skillnader mellan statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter kan alltså delvis sägas komma av vilken huvudman de sorterar under, samtidigt som det är troligt att det finns andra anledningar till skillnaderna och att dessa faktorer ibland kan vara viktigare.

Bilaga 1: Intervjuguide

- ”Är det ok om jag spelar in?” Om jakande svar, förklara hur det går till och vad inspelningen ska användas till.
- Starta inspelning
- Orientering
 - En kort introduktion om mig själv, om uppsatsen och deras roll i den.
- Frågedel





- Återkoppling till orientering
 - Berätta mer om studien.
- Slå av inspelningen
- Fråga hur intervjuerna kändes. Fråga också om det var något som inte kändes bra eller om det är något som de vill förtydliga.

Referenslista

Abrahamson, E. (1996). Management Fashion. *Academy of Management Review*, Vol. 21, ss. 254-285.

Alvesson, M. & Kärreman, D. (2007). Motivation i organisationer – personalkoncept och drivkrafter. I Alvesson, M. & Sveningsson, S. (red.), *Organisationer, ledning och processer*. Lund: Studentlitteratur, ss. 357-383.

Bakka, J. F., Fivelsdal, E. & Lindkvist, L. (2006). *Organisationsteori: Struktur – Kultur-Processer*. Malmö: Liber.

Blom, A. P. (1994). *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Diss. Lunds universitet. Lund: Universitetsförlaget Dialogos.

Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*. Vol 39, ss. 97-122.

Brandberg, M. & Folkesson, K. (2010). *Beteende – länken till strategiska resultat*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.

Carroll, L. (1961). *Alice's Adventures in Wonderland*. London: The Folio Society.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

Cregård, A. (2000). *Förvaltningschefers styrning: en studie av praktik och representation i skolans värld*. Diss. Göteborgs universitet. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48, ss. 147-160

Fayol, H. (2008). *Industriell och allmän administration*. Stockholm: Santérus Förlag.

- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2007). *Organisation från grunden*. Malmö: Liber.
- Hagström, B. (1990). *Chef i offentlig verksamhet - forskning kring offentligt ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Herzberg, F. (1987). One More Time: How Do You Motivate Employees? *Harvard Business Review*. Vol. 65, issue 5, ss. 109-120.
- Holmberg, I. (2003). Var finns ledarskapet i offentlig sektor? I Holmberg, I & Henning, R (red.), *Offentligt ledarskap- om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur, ss 7-29.
- Holmberg, I. & Henning, R. (red.), (2003). *Offentligt ledarskap- om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmblad Brunsson, K. (2002). *Organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmblad Brunsson, K. (2007). *The Notion of General Management*. Malmö: Liber.
- Högberg, Ö. (2007). *Maktlösa makthavare: en studie om kommunalt chefskap*. Diss. Linköpings universitet. Linköping: Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling.
- Högskoleverket (2011). *Kvalitet i högskolan*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.hsv.se/kvalitet.4.539a949110f3d5914ec800056452.html> [2011-05-22]
- Kramer, M. W. (2010). *Organizational Socialization: Joining and leaving organizations*. Cambridge: Polity Press.
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lantmäteriet (2011a). *Om Lantmäteriet*. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.lantmateriet.se/templates/LMV_Entrance.aspx?id=25 [2011-05-05]
- Lantmäteriet (2011b). *Organisation*. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.lantmateriet.se/templates/LMV_Entrance.aspx?id=276 [2011-05-05]
- Lantmäteriet (2011c). *Verksamhetsplan 2011*. Gävle: Lantmäteriet.
- Lantmäteriet (2010). *Årsredovisning*. [Elektronisk] Gävle: Lantmäteriet. Tillgänglig: http://www.lantmateriet.se/upload/filer/om_lantmateriet/Lantmateriet_AR2010.pdf [2011-05-03]

- Lantmäteriutredningen (2003). *Lantmäteriet: nya vägar för ökad samhällsnytta*. [Elektronisk] Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Statens Offentliga Utredningar; 2003:111.
- Larsson, T. & Bäck, H. (2008). *Den svenska politiken: Struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber.
- Lind Nilsson, I. (2003). Ledarskap i kritiska situationer. I Holmberg, I & Henning, R (red.), *Offentligt ledarskap- om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur, ss. 111-129.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. Vol. 83, ss. 340-363.
- Milsta, M. (1994). *Målstyrning och mellancheferns arbete – hierarki, delaktighet och tillfälligheternas spel: en fallstudie av ett privat företag och en offentlig förvaltning*. Diss. Linköpings universitet. Linköping: Linköping Studies in Education and Psychology.
- Northouse, P. G. (2007). *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Petersson, O. (2009). *Den offentliga makten*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål! : en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.
- Ryan, R. M. & Deci, E. L. (2000). Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being. *American Psychologist*. Vol. 55, ss. 68-78.
- Sundin, E. (2003). Ledarskap på låga nivåer – offentlig städning i omvandling. I Holmberg, I & Henning, R (red.), *Offentligt ledarskap- om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur, ss 67-87.
- Tullberg, M. (2003). Tyvärr, så är det ju ofta fel personer som blir chefer här... I Holmberg, I & Henning, R (red.), *Offentligt ledarskap- om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur, ss. 31-65.
- Wenglén, R (2007). Chefers arbete. I Alvesson, M. & Sveningsson, S. (red.), *Organisationer, ledning och processer*. Lund: Studentlitteratur, ss. 391-413.

Wennergren, B. (2008). *Offentlig förvaltning i arbete: Om verksamhet i och handläggningen av ärenden i stat och kommun*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Wilson, F. (2008). *Organisation, arbete och ledning: en kritisk introduktion*. Malmö: Liber.

Yukl, G. (2006). *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River: Pearson Education, Inc.

Önnevik, T. (2010) *Ledarskapets grunder: Organisationens hjärna*. Lund: Studentlitteratur.

Otryckta källor

Intervjuer med 2 enhetschefer i SLM och 2 enhetschefer i KLM i Västra Götalandsregionen