

Kandidatuppsats i Offentlig förvaltning VT 2015

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Lisa Trinh & Jenny Magnusson

Handledare: Gary Kokk

Examinator: Rolf Solli

Ska Zlatan spela fotboll eller ska han klippa gräset?

- En studie om administrationens påverkan på första linjens chefer



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

Förord

Vi vill rikta ett stort tack till samtliga sektionschefer som tagit sig tid till att ställa upp på våra intervjuer. Med Er erfarenhet och bidrag har detta gett oss djupare förståelse för ämnet. Utan Er hade vår uppsats inte varit möjlig att genomföra. Vi vill främst rikta ett särskilt tack till regionskattechefen för sitt helhjärtade samarbete, stöd och stora engagemang under uppsatsens gång.

Vi vill även tacka vår handledare Gary Kokk som väglett och bidragit oss med värdefull feedback. Det har varit ett intressant, lärorikt och intensivt arbete. Tack!

Förvaltningshögskolan, Göteborg

2015-05-23

Sammanfattning

Forskning visar att den ökade mängden administration utgör en betungande börda för vissa yrkesgrupper inom offentliga sektor. I detta avseende är det vanligast att professionen lyfts fram som exempel. Det finns emellertid begränsad forskning om huruvida den ökade administrationen påverkat gruppen av första linjens chefer inom offentlig sektor. Uppsatsens syfte har därför varit att få svar på om deras administrativa arbetssituation har förändrats och vilka orsaker som kan ligga bakom detta. Vi avsåg även att ta reda på hur första linjens chefer upplever sin nuvarande arbetssituation. För att besvara uppsatsens primära syfte har vi genom dokument- och litteraturstudier kartlagt hur tidigare organisatoriska förändringar kan ha gett upphov till situationen. Det sekundära syftet har varit att genom tio intervjuer få svar på hur dessa individuellt uppfattar sin arbetssituation. Det slutliga syftet har sedan varit att jämföra datainsamlingen sinsemellan. Vi har i studien redogjort för att administrationen ökat för första linjens chefer, vilket har beskrivits av de intervjuade första linjens chefer som ett administrativt nedfall. Detta kan dels förklaras av den pågående IT-utvecklingen och dels för att den renodlade administrativa personalen successivt minskat. Våra resultat har fört oss till slutsatsen att administrationen ökat för linjecheferna närmast medarbetarna. Vi har även redogjort för chefernas behov av administrativt stöd för att de ska få tillräckligt med tid åt effektivisering och förbättring av verksamheten. Om var och en specialiserar sig på det som denne relativt sätt är bäst på blir den totala produktionen som störst, vilket vi här lyfter fram Zlatan som exempel. Att låta Zlatan klippa gräs skulle innebära ett slöseri med resurser då han är bättre på att spela fotboll. Med detta sagt vill vi uppmärksamma frågan om första linjens chefer bör ägna sin huvudsakliga tid åt att leda eller administrera. Eller är detta i själva verket synonymt med varandra?

Nyckelord: Första linjens chefer, administration, administrativt nedfall, Skatteverket, Zlatan

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
2. Syfte och frågeställning	3
3. Teoretisk referensram	4
3.1. <i>Administrationens många definitioner</i>	5
4. Metod	7
4.1. <i>Urval</i>	7
4.2. <i>Intervjuer</i>	8
4.3. <i>Dokument- och litteraturstudier</i>	8
5. Skatteverket	9
5.1. <i>Skatteverkets organisation</i>	9
5.2. <i>Skatteverket tar form</i>	10
5.3. <i>Sektionschefernas roll och nuvarande arbetssituation</i>	11
6. Respondenterna	12
6.1. <i>Sektionscheferna: femtio nyanser av administration</i>	12
(Om)prioriteringar	12
Administrativa datasystem och mejl	13
Möten	14
Administrativt stöd	14
Administrativt nedfall	16
6.2. <i>Regionskattechefen har ordet</i>	17
7. Analys	20
7.1. <i>Sammanfattning av intervjuer</i>	20
7.2. <i>Förslag till lösningar – genomförda som föreslagna</i>	20
7.3. <i>Taylor och Fayols stödfunktioner</i>	22
8. Slutsatser och avslutande diskussion	24
<i>Förklaringar till den ökade administrationen</i>	24
<i>Behovet av administrativt stöd</i>	24
<i>Ledningsnivåerna och administrativt nedfall</i>	25
<i>Ska Zlatan spela fotboll eller ska han klippa gräset?</i>	25
<i>Förslag till vidare forskning</i>	26
Referenser	27

1. Inledning

Olika yrkesgruppers förändrade arbetssituation har under de senaste decennierna uppmärksammats mer än vanligt. En av dessa är cheferna närmast medarbetarna på den operativa nivån. Samtliga som sammanfaller inom denna grupp kan gemensamt betecknas *första linjens chefer*. Dessa har uppmärksammats i sammanhang som avser den ökade administrationen inom offentlig sektor. Forskarna Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg kommer i boken *Administrationssamhället* fram till slutsatsen att effektivisering och besparingar av olika slag har bidragit till att den administrativa belastningen ökat, särskilt vad gäller dokumentation (2014:68). Deras studie visar att de traditionella administrativa yrkena såsom assistenter, kontorister och kanslisterna i allt högre grad har minskat. Administrationen har istället förskjutits mot andra professionella yrkesgrupper, vilket i sin tur riskerar att för vederbörande leda till en sämre arbetsmiljö och en undanträngning av kärnverksamheten (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014:185ff; Ivarsson Westerberg, 2004:9). När verksamheter satsar på besparingar, effektivisering och nedskärningar får det istället motsatt effekt (Ivarsson Westerberg, 2004:219f). Detta för att professionen tar längre tid på sig att utföra uppgifter som egentligen är menat för de traditionella administrativa yrkesgrupperna. En åtskillig mängd forskning och rapporter visar att den ökade administrationen numera utgör en stor belastning för professionen (se exempelvis Ivarsson Westerberg, 2004:207). Även Lärarförbundet (2015) och Läkartidningen (2010) menar att detta tar tid från den ordinarie verksamheten och att åtgärder därför måste införas. Vad som kan konstateras är att första linjens chefers arbetssituation inte har uppmärksammats i lika hög grad som professionens.

Connecta har genomfört en studie om första linjens chefer på Skatteverket inom Stockholmsregionen.¹ I samband med undersökningen kommer de bland annat fram till att om det saknas en tydlig bild över första linjens chefers arbetsbelastning, kan det leda till att de får fler arbetsuppgifter än vad de i själva verket klarar av. För att avlasta dessa chefer rekommenderas därför att ansvaret för de administrativa uppgifterna förtydligas och samtidigt fördelas i högre grad bland medarbetarna (Connecta, 2012:3, 25). Diskussionen kring arbetsfördelning är inte främmande utan har varit central i över hundra år. I Frederick Winslow Taylors bok *The Principles of Scientific Management* (1911) och Henri Fayols *Administration industrielle et générale* (1916/2008), framfördes teorier om stödfunktion i syfte att avlasta chefer.

¹ Skatteverkets verksamhet bedrivs i sju regioner varav Stockholmsregionen och Västra regionen är två av dessa

Inom organisationer förekommer det chefer på olika nivåer. Man skiljer på tre nivåerna som tillsammans utgör ledningen: den institutionella, administrativa samt den operativa nivån. På den institutionella nivån återfinns verksamhetens högsta ledning. Det är på denna nivå som cheferna sätter de övergripande målen för verksamheten. Den mellersta nivån kallas för den administrativa då en av deras huvudsakliga uppgifter är att administrera. Enligt filosofie doktor Lena Andersson-Felé (2007) är chefernas uppgift på den operativa nivån att utgöra en stödfunktion åt sina medarbetare och samtidigt motivera dessa. Andersson-Felé menar att dagens platta organisationer har bidragit till att den administrativa delen börjat ta större plats av chefskapet. En yrkesgrupp på den operativa nivån är första linjens chefer. Med dessa avses oftast chefsfunktioner närmast medarbetarna och befinner sig, i en organisationsstruktur, längst ifrån den institutionella nivån (Socialstyrelsen, 2006:15f; Andersson-Felé, 2007:494). Enligt docenten Bo Hagström har första linjens chefer många svårförenliga arbetsuppgifter; dessa ska vara strategier med ekonomiskt ansvar och samtidigt sköta administration som de i många fall inte är utbildade för. Detta för oss vidare till om huruvida benämningarna för dessa tre ledningsnivåer fortfarande är aktuella och relevanta idag. Första linjens chefer förväntas vara lojala både uppåt och nedåt men detta försvåras om de administrativa arbetsuppgifterna fortsätter att öka (Arbetslivsinstitutet, 2006:14).

Sammantaget tenderar gränsen mellan den administrativa och den operativa nivån successivt att suddas ut när första linjens chefer inom den sistnämnda nivån idag administrerar i allt högre utsträckning. Med betoning på detta har följande studie därför som avsikt att leda fram till en diskussion och reflektion kring dessa två ledningsnivåers relevans, samt huruvida benämningarna för dessa fortfarande är aktuella. Med Connectas rapport i bakgrunden ämnar följande studie att undersöka första linjens chefer på Skatteverket inom Västra regionen och hur dessa har påverkats av den ökade administrationen som skett inom offentlig sektor. Vidare undersöker Connecta första linjens chefers roll som helhet medan vi avgränsar och fokuserar på de administrativa delarna av deras tjänst.

2. Syfte och frågeställningar

Uppsatsens primära syfte är att få svar på om första linjens chefers administrativa arbetssituation förändrats och hur deras chefskap påverkats av detta. Detta gör vi genom att först kartlägga hur tidigare organisatoriska förändringar kan ha gett upphov till första linjens chefers nuvarande arbetssituation. Det sekundära syftet med undersökningen är att, genom en praktisk studie, få svar på hur dessa individuellt upplever administrationen. Efter genomförda intervjuer och relevant litteratursökning har uppsatsens slutliga syfte varit att sedan jämföra datainsamlingen från båda källorna. Detta ska slutligen leda fram till en diskussion om huruvida det skett ett så kallat ”administrativt nedfall” över första linjens chefer eller om det kan röra sig om andra anledningar. För att kunna uppfylla ovan nämnda syfte har vi formulerat frågeställningar som lyder enligt följande:

- Hur har arbetssituationen förändrats för första linjens chefer under det senaste decenniet, och vilka orsaker ligger bakom detta?
- Hur upplever första linjens chefer sin nuvarande arbetssituation?

Vår förhoppning är att denna studie ska bidra till ökad kunskap och förståelse för den ökade administrationens påverkan på första linjens chefer och att resultaten på sikt ska leda till en eventuell förändring.

3. Teoretisk referensram

En följd av åtgärder som införts i syfte att uppnå ökad effektivitet är ökad administration. Saknar chefen förutsättningar eller stöd som krävs för att hantera den större mängden administrativt arbete, riskerar detta på sikt att påverka chefskapet. Därigenom riskeras även kärnverksamheten att påverkas av den ökade administrationen. I detta sammanhang är därför förståelsen för chefens olika förutsättningar av relevans.

I nedanstående avsnitt redogör vi för två teoretiker relevanta inom området - Henri Fayol och Frederick Winslow Taylor. Dessa var båda ingenjörer med lång erfarenhet inom industriföretag. De var överens i flera avseenden men hade samtidigt olika uppfattningar om vad exempelvis chefsrollen skulle innebära. Gemensamt för båda var deras tolkning av begreppet styrning. De menade att för att en verksamhet ska gynnas förutsätts det att människor arbetar på ett hårt och effektivt sätt och detta gör man med hjälp av styrning (Fayol, 2008:X). Studiens teoretiska referensram utgörs således av Fayol och Taylors teorier kring hur en verksamhet bör organiseras för att uppnå största möjligast effektivitet.

Med sina studier, som senare kom att benämnas taylorism och sitt begrepp om *scientific management*, står Taylor bakom ett av de mest centrala bidragen till organisationsteorin. Teorin präglas av ett rationellt tänkande och har som utgångspunkt att arbetarna skulle användas till största möjliga effektivitet för att på så sätt uppnå ökad produktivitet (Taylor, 2005:9, 131). Taylor menade att man genom vetenskapliga metoder skulle kartlägga utförandet av olika arbetsmoment för att i nästa steg effektivisera dessa. Vidare menade han att organisationer på så sätt skulle kunna fungera bättre och effektivare (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014:65). Den största kritiken som lyfts fram mot *scientific management* är att människor beskrivs som kugghjul i ett maskineri utan förmågan att tänka själva (Braverman, 1998). Om fokus ligger på att öka produktiviteten kan detta riskeras att ske på bekostnad av de anställda. Ingenjören Frank B. Gilbreth vidareutvecklade en tillämpning av Taylors principer. Han arbetade med att mäta arbetscykelns olika moment i syfte att effektivisera dessa och samtidigt utnyttja mänskliga resurser på bästa möjliga sätt. Gilbreth utgick från att onödiga rörelser leder till slöseri av såväl resurser som tid och skulle därför elimineras (Eriksson-Zetterquist et al., 2012:47; Gilbreth, 1911:2).

För att chefer ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på tillfredsställande sätt förutsätts det att dessa får det stöd som behövs. Fayol skriver att enligt Taylor skulle detta stöd bestå av ett antal specialister. På så vis behöver cheferna inte hantera frågor som är alltför tidskrävande, utan detta blir således stabsfunktionens uppgift (2008:101). Fayol förespråkade, i likhet med Taylor, stabsfunktioner och menade att dessa ska stödja chefen när denne inte får tiden att räkna till. Stabens uppgift blir därmed att bistå och stödja chefen med den kompetens, kraft och tid som denne saknar. Vidare menar han att chefer sällan kan göra allt på samma gång (som att ta hand om de dagliga sysslorna gällande posthantering, möten eller andra kontorsgöromål, ge direktiv och kontrollera, få fram information av olika slag) och samtidigt försöka effektivisera verksamheten. Det sistnämnda är enligt Fayol en av chefernas mest väsentliga arbetsuppgifter. Chefer ges varken möjlighet eller tid åt effektiviseringsåtgärder om dessa ständigt är upptagna med problem som uppstår löpande eller om frågor som omedelbart måste tas om hand. Effektivisering är något som verksamheten ständigt bör arbeta med (Fayol, 2008:95f). Än idag utgör Taylors principer en betydande roll när det kommer till att organisera för att utveckla de effektivaste arbetsmetoderna. Fayols teorier må vara ålderdomliga men hans tankar kring chefskap och administration är än idag i högsta grad aktuella.

3.1. Administrationens många definitioner

Administration avser en stor mängd uppgifter som kan tolkas och definieras på många olika sätt. Den allmänna uppfattningen om begreppet är för det mesta negativ och kan ibland tolkas som byråkratins baksida (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014:243). Fayol förknippar begreppet administration med allt som rör planering, organisation, chefskap, samordning och kontroll (Fayol, 2008:19, 69ff). Forssell och Ivarsson Westerberg definierar begreppet med det som rör allt skapande, all insamling, bearbetning, sammanställning, avrapportering. Vidare säger de också att den här informationen ska någonstans, exempelvis till ägare, ledning, personal, myndigheter och kunder. Syftet med spridningen av information är att upprätthålla och samordna ett så kallat system, vilket administrationen har i uppgift att stödja. Avsaknaden av administration kan enligt Forssell och Ivarsson Westerberg så småningom leda till ineffektivitet och oordning, vilket i slutändan leder till desorganisation. Administrationen måste dessutom sträcka sig över en längre tidsperiod och även över den geografiska gränsen (2014:43). Fler definitioner på begreppet utöver redan nämnda ges även av sociologen James David Thompson (1967). Han definierar begreppet administration med arbetsuppgifter som innefattar exempelvis personalhantering, ekonomihantering, dokumenthantering, upprättande av riktlinjer, kommunikation som sker internt, kontakter med andra organisationer och arbete

med datasystem. De administrativa uppgifterna kan även variera beroende på vilken tjänst man har eller på nivå inom organisationen man befinner sig på. Sammantaget innefattar begreppet administration en mängd olika uppgifter.

4. Metod

I följande studie har vi använt oss av den kvalitativa forskningsmetoden för att kartlägga administrationens påverkan på första linjens chefers arbetssituation. Det empiriska material som ligger till grund för denna studie har samlats in genom tio intervjuer samt dokument- och litteraturstudier från fyra olika källor. I syfte att stärka studiens trovärdighet kommer studiens slutliga del att konkretisera den tidigare analytiska diskussionen och intervjuerna med sektionscheferna, för att slutligen sättas i relation till uppsatsens syfte och frågeställningar. Följande avsnitt avser att markera och diskutera studiens tillvägagångssätt.

4.1. Urval

Urvalet av respondenter består av nio första linjens chefer och en regionskattechef; samtliga anställda på Skatteverket. Första linjens chefer är en yrkesgrupp som består av olika slags chefer. Sektionscheferna på Skatteverket utgör en del av denna grupp och kommer därför härnäst att benämnas sektionschef eller endast chef, för enkelhetens skull. Respondenternas identiteter kommer i följande avsnitt att vara anonyma då de inte är relevanta för studiens syfte. Det innebär att dessa varken kommer kunna härledas till namn eller kön, utan samtliga kommer att benämnas som *hon* eller *henne*. Alla intervjuade sektionschefer arbetar inom närområdet Göteborg, mer specifikt Västra regionen. För att komplettera datainsamlingen har vi inkluderat en regionskattechef bland respondenterna. Med sin långa erfarenhet inom verksamheten och tidigare roll som sektionschef kan hon bidra med en tydligare bild över förändringar som skett över tid.

Vi har i följande studie använt oss av ett icke slumpmässigt urval, närmare bestämt ett *snöbollsurval*. Denna teknik fungerar som framgår av namnet; en snöboll kramas och formas för att sedan rullas nedför en backe. Snöbollen växer sig större när den tar till sig mer snö längs vägen. Översatt till verkligheten innebär det att undersökningsobjekten själva hjälper oss att lokalisera kontakter relevanta för studien, som i sin tur hjälper oss vidare till nya kontakter (Esaiasson et al., 2012:188f). Inledningsvis hade vi begränsade möjligheter att på egen hand lokalisera samtliga sektionschefer. Detta för att Skatteverket inte förmedlar några kontaktuppgifter till deras anställda på sin hemsida. Därför tog vi kontakt med en av myndighetens sju regionskattechefer som i sin tur guidade oss vidare till sektionschefer, varefter vi fortsatte sökandet på egen hand. Snöbollen kramades och formades i vårt fall av denna regionskattechef. Notera att undersökningsobjekten i inte blir representativt eftersom vi

inte hade en komplett bild över den totala populationen. Vidare kan valet av Skatteverket förklaras av att vi med denna studie avser undersöka *första linjens chefer* i en organisation inom den offentliga sektorn; valet av myndighet spelar således i detta fall mindre roll.

4.2. Intervjuer

Intervjuerna med sektionscheferna på Skatteverket har genomförts i syfte att kunna få en nyanserad helhetsbild över hur de personligen uppfattar sin arbetssituation. Under intervjuerna fick respondenterna berätta om sin tjänst och specificera vilka administrativa uppgifter som ingår i den. Resultaten från intervjuerna med respektive sektionschef har vi slutligen jämfört i syfte att skapa en mer intressant jämförelse sinsemellan dessa. Genom intervjuer hade vi samtidigt möjlighet att förtydliga och vidareutveckla frågorna som ställdes. I avsnittet som behandlar studiens resultat har vi tagit med ett urval av citat från dessa intervjuer. Citaten ska även fungera som illustrationer men även möjliggöra en bedömning av de tolkningar vi har gjort och de slutsatser vi dragit.

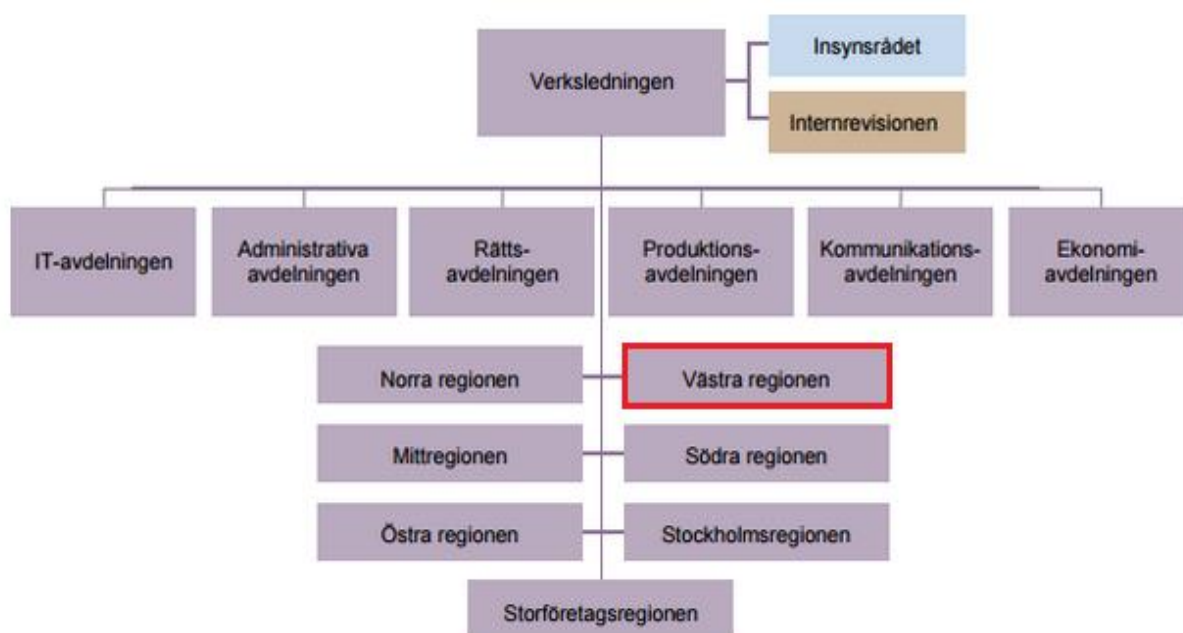
4.3. Dokument- och litteraturstudier

För att förstå hur det förflutna bidragit till nuet och samtidigt kartlägga vilka förändringar som gett upphov till sektionschefernas nuvarande arbetssituation har vi studerat olika dokument och litteratur. För att stärka studiens trovärdighet och samtidigt skapa förutsättningar för en mer intressant analys har vi kombinerat analys och jämförelser av olika resultat. Detta gör vi genom att undersöka om det finns ett samband mellan hur sektionscheferna upplever sin nuvarande arbetssituation och datainsamlingen från dessa dokument- och litteraturstudier. Studiens empiriska material består huvudsakligen av fyra typer av källor som berör Skatteverkets årsredovisningar 2012-2014, Connectas rapport *Skatteverket – Stockholmsregionen*, Riksrevisionens granskningsrapport *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter* och Forssell och Ivarsson Westerbergs bok *Administrationssamhället*. Vid användandet av årsredovisningarna har fokus legat på delarna som behandlat Skatteverket som organisation, de förändringar som skett över tid och sektionschefernas roll. Rapporten som genomfördes av Connecta på uppdrag av Skatteverket belyser sektionschefernas arbetssituation inom Stockholmsregionen. Riksrevisionen granskar i sin rapport enmyndighetsreformerna och *Administrationssamhället* hjälper oss att skapa förståelse för den ökade administrationen och dess konsekvenser.

5. Skatteverket

5.1. Skatteverkets organisation

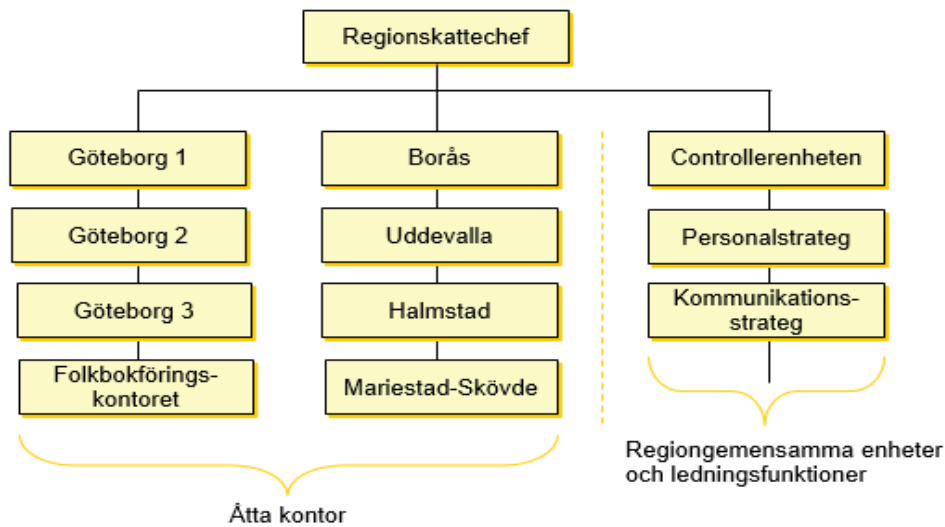
Skatteverket är en enrådgivningsmyndighet vilket innebär att de istället för att ha en styrelse leds av ett insynsråd, för vilken myndighetschefen (generaldirektören) är ordförande. Antalet anställda vid myndigheten var cirka 10 700 vid utgången av 2014. Deras huvudsakliga uppgifter är att administrera skattesystemet, ansvara för folkbokföringen, registrera bouppteckningar samt agera som statens borgenär. Myndighetens verksamhet är administrativt indelad i sju skatteregioner som huvudkontoret leder och styr. Dessa sju regioner är Norra regionen, Mittregionen, Östra regionen, Västra regionen, Södra regionen, Stockholmsregionen och Storföretagsregionen (se figur 1) (Skatteverket, 2014:9, 89; Skatteverket, 2015a; Skatteverket, 2015b).



Figur 1 - Skatteverkets organisation 2014 (Skatteverket, 2014:9).

Västra regionen omfattas av Hallands län samt Västra Götalands län, med undantag för kommunerna Åmål, Dals-Ed och Bengtsfors (Skatteverket, 2015c). Regionen består av åtta kontor samt tre enheter och ledningsfunktioner gemensamma för regionen (se figur 2). Dessa kontor är i sin tur indelade i sektioner inom vilka sektionscheferna återfinns.

Västra regionen 2015



Figur 2 - Organisationsschema över Västra regionen, 2015 (Controllerenheten, Skatteverket i Göteborg).

5.2. Skatteverket tar form

År 2004 bildades Skatteverket genom en sammanslagning av Riksskatteverket och tio skattemyndigheter. Ett av syftena med den nya myndigheten var att befintliga resurser skulle utnyttjas mer effektivt. Regeringen menade att ytterligare fördelar var ökade möjligheter till koncentration och specialisering inom det administrativa området. I slutändan skulle detta leda till lägre administrationskostnader. Sedan sammanslagningen har Skatteverket koncentrerat delar av den administrativa stödverksamheten genom att det bland annat har bildats en för hela Skatteverket gemensam personalenhet. Vissa ärenden har samlats till färre antal kontor för att på så vis göra dessa mer enhetliga. Då styrningen blivit centraliserad har detta lett till mer självständigare kontor. Detta kan förklaras av att det blivit ett större avstånd från kontoren till den högsta ledningen. Enligt myndigheten har dessa förändringar lett till större besparingar. Sedan den stora sammanslagningen har omorganiseringar genomförts stegvis. Än idag pågår dessa och ytterligare förändringar i kontorsstrukturen och sammanslagningar förväntas. Enligt Riksrevisionen saknar myndigheten en tydlig bild över behovet av omfördelning av resurser. Det finns heller inga uppgifter tillgängliga om hur kostnadsutvecklingen har utvecklats kring administrationen. Enligt Skatteverket skulle detta innebära ett alltför omfattande arbete med framtagandet av ett sådant underlag. Uppgifterna skulle inte vara tillförlitliga med tanke på de organisationsförändringar som skett (Riksrevisionen, 2010; Statskontoret, 2010).

5.3. Sektionschefernas roll och nuvarande arbetssituation

Skatteverket består av ett antal sektioner varav varje sektion styrs av minst en sektionschef. Utifrån en tydlig arbetsgivarroll ansvarar sektionscheferna för att respektive sektion når målen som finns uppsatta inom verksamheten. Sektionscheferna leder, planerar, utvecklar och följer upp verksamheten mot målen och ser samtidigt till att detta sker på effektivt och kvalitetssäkert sätt. De ska även ha ett nära samarbete med sina medarbetare och ansvara för att sektionen har den kompetens som krävs. Sammantaget har sektionschefen ett helhetsansvar för sektionens verksamhet (Vakanser, 2013; 2014; Skatteverket, 2014).

För att utreda sektionschefens roll och ansvar genomfördes en undersökning där urvalet bestod av ett antal sektionschefer från Skatteverket Stockholmsregionen. De undersökta har framfört att de upplever sin arbetssituation som utmanande. I samma rapport konstateras även att detta grundar sig på de omfattande förändringar som myndigheten genomgått. Utmaningarna som de granskade första linjens chefer upplever kan jämföras med de som innehar liknande funktioner inom andra organisationer. Ett antal förhållanden som kan hänföras till hur Skatteverket är organiserat har bidragit till att förstärka dessa påfrestningar för sektionscheferna inom Stockholmregionen. De utmaningar som dessa upplever kan även kopplas till att Skatteverket minskat på den administrativa personalen i syfte att öka produktiviteten och kostnadsbesparingar (Connecta, 2012:3, 10).

Enligt Skatteverket är ett gott ledarskap på alla nivåer en förutsättning för verksamhetens fortsatta utveckling. I deras årsredovisning (2012:57) framgår det att “[e]tt väl fungerande ledarskap som möjliggör och säkerställer ett aktivt och ansvarstagande medarbetarskap är av central betydelse.”. Samtidigt nämner de att sektionschefernas tid för sina medarbetare har minskat, detta dels på grund av den ökade administrativa belastningen. Därför har åtgärder införts i syfte att förbättra förutsättningarna och “[...] minska den administrativa bördan för cheferna.” (Skatteverket, 2012).

6. Respondenterna

6.1. Sektionscheferna: femtio nyanser av administration

De intervjuade har en varierande anställningstid mellan 1,5 till 22,5 år som sektionschef inom Skatteverket. Antal medarbetare är under vardera mellan 16 till 25 stycken. I genomsnitt arbetar samtliga sektionschefer 45 timmar per vecka. Vi vill återigen här förtydliga att respondenternas identiteter inte är relevant för studiens syfte och kommer i följande del att förbli anonyma. Av samma anledning kommer dessa benämnas som *hon* eller *henne*.

(Om)prioriteringar

Under intervjuerna med sektionscheferna har det framkommit en förklaring till varför de upplever varierad grad av stress och till viss del frustration. Det saknas en tydlig utgångspunkt för vilka arbetsuppgifter som ska prioriteras. Det som beskrivs är att alla uppgifter upplevs som lika viktiga. Av samma anledning blir det därför svårt att avgöra vilka som i mån om tid ska prioriteras framför andra. Samtliga sektionschefer uppger att de hinner med sina deadlines. Att detta sker på bekostnad av något annat eller att en omprioritering i schemat får göras är gemensamt för flertalet av dessa. En respondent beskriver att detta kan riskeras ske på bekostnad av hennes medarbetare. Hon vill gärna vara där för dem “[...] men jag drunknar ju i det andra.” I dessa fall får istället en omprioritering göras, vilket kan innebära att andra arbetsuppgifter blir liggandes tills nästkommande dag. “Man får ju strukturera och prioritera [...]”, uppger en av sektionscheferna. Att något får ”stryka på foten” är ett uttryck som används upprepade gånger i de avseenden som rör deadlines och (om)prioriteringar i samband med dessa. Arbetsuppgifter som exempelvis rör uppföljning och kvalitet får i många fall komma i andra hand, vilket bidrar till att de hamnar efter i dessa delar. Två av sektionscheferna menar att även personalfrågor ofta får bortprioriteras när tiden inte räcker till. Mer tid åt reflektion önskas av sektionscheferna. Detta beskrivs som att man tar ett steg tillbaka och ser över framgångsfaktorerna innan nästa ärende påbörjas. “Det hinns liksom inte med [...]”, säger en sektionschef och berättar om hur hon uppmanades av sin tidigare enhetschef att avsätta tid åt detta i sin kalender. Annat tenderar att komma emellan: “Jag ska bara...”. Det finns således en önskan bland sektionscheferna om möjligheten att kunna lägga mer tid på det som i många fall får prioriteras bort.

Inte sällan händer det att sektionscheferna överskrider den ordinarie arbetstiden på 40 timmar per vecka. Dessa timmar räcker inte alltid till när allt som måste göras inom en viss utsatt tid

ska hinnas med. Faktum är att endast en av samtliga nio respondenter uppger att hon lyckas hålla sig inom dessa givna timmar. Anmärkningsvärt är att de sektionschefer som säger att arbete sällan sker utanför arbetstid samtidigt hävdar att de kontrollerar och ibland besvarar mejl till och från arbetet. I vissa fall förekommer det även att detta sker hemifrån. Att ta med sig arbetet hem har blivit en kultur, vilket beskrivs som en "ful ovana" av en sektionschef. Det kan hända att sektionscheferna anländer tidigare till jobbet för att svara på mejl och åtgärda andra ärenden som kräver mer tanke bakom. Detta beskrivs som en självvald "guldtimme".

Administrativa datasystem och mejl

Samtidigt som datorer har i syfte att underlätta informationshanteringen tenderar detta att generera mer administration. Även olika datasystem som möjliggör framtagning av information ökar på samma gång kravet på att det ska göras (Ivarsson Westerberg, 2004:206, 215). Återkommande administrativa datasystem som nämns bland sektionscheferna är Palasso, Agresso, E-res, E-beställ och Outlook. I dessa sker personal- och löneadministration, godkännande av semesteransökningar, tidsredovisning, schemaläggning, koppling av reseräkningar, beställning av diverse kontorsmöbler och bokningar av möten. Här uppstår det kontraster i sektionschefernas uppfattning om användandet av systemen. Vad som beskrivs är att det blir svårt att få rutin på vissa saker när de sällan utförs. Detta kan vara allt från irritationen som uppstår när de inte hittar den där specifika mattan i deras beställningssystem, till när medarbetarna som vanligtvis inte reser mycket behöver hjälp med sina reseräkningar och alla följesedlarna som ska kopplas inte finns tillgängliga. Den regelbundna attesteringen av fakturor och koppling av reseräkningar tenderar vara de mest återkommande moment som lyfts fram i avseenden som rör administrativa datasystem. En viss problematik uppstår när medarbetarna inte alltid förstår hur datasystemen fungerar på grund av ovana från deras sida. Detta kan beskrivas som en "sällanuppgift" för medarbetarna, vilket många gånger leder till att sektionscheferna får göra mer än att bara godkänna och attestera.

Antal mejl för en sektionschef kan variera allt från tjugo till fyrtio om dagen. Mejlhanteringen kan ta uppemot en halv dag när dessa ska läsas, åtgärdas, handläggas och vidarebefordras. Många av sektionscheferna uttrycker sitt missnöje över svara alla-funktionen. Den innebär att om en person skickar ut ett mejl till ett flertal e-postadresser har mottagarna möjlighet att inkludera samtliga e-postadresser i sitt svar tillbaka. Oftast har man som avsikt att svara en eller ett fåtal men istället är det lätt hänt att man svarar alla. Detta genererar mejl som i själva verket hade kunnat sorteras bort. En respondent önskar att denna funktion slopas helt och menar att

det handlar om att vårda varandras tid. Hon kallar denna ovana för ofog. Mejl beskrivs som en tidsslukare av en respondent, vilket hon i sammanhanget beskriver som en “kass mejlkultur”.

Möten

Chefer har i uppgift att samordna och samtidigt agera brygga mellan verksamhetens olika delar. För att klara av detta blir möten av olika slag viktiga medel (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014:182). Om det inte är mötena i sig som tar tid är det annars administrationen som dessa ger upphov till. Oftast ska det som man kommer fram till under mötets gång föras ner någonstans – om inte på papper så i de administrativa datasystemen. Exempel på möten som sektionscheferna närvarar på kan vara ledningsmöten, sektionsmöten, chefsmöten, driftsmöten, medarbetarnas rehabiliteringsmöten, husmöten eller möten i samband med rekrytering av nya medarbetare. Även vid medlyssning av medarbetarna, uppföljningssamtal och lönesamtal förutsätts sektionschefernas närvaro. Vilka slags möten varje sektionschef har tenderar att variera sinsemellan, likaså hur ofta dessa sker. Sammantaget kan det sägas att den övervägande delen av sektionscheferna upplever att möten tar upp en stor del av deras arbetstid.

Administrativt stöd

Flertalet av sektionscheferna diskuterade tillgången till det administrativa stödet eller hjälp som tidigare fanns tillgänglig. Med administrativt stöd avses alla former av stöd som har i syfte att underlätta eller assistera de i behov. Sådana stöd kan exempelvis vara assistenter, kontorister, ställföreträdare, anställningsstöd av något slag eller andra former av stödpersonal. I detta fall kan även dessa former av stöd vara koncentrerade till en enhet eller avdelning och avse hjälp för hela verksamheten. Det finns en tydlig skillnad mellan sektionscheferna när de blir tillfrågade om möjligheter till administrativt stöd. Följande citat speglar det stora flertalet av de åsikter som framförts av sektionscheferna:

[...] dom här systemen, Palasso och dom, är bara chefer som har tillgång till [...] och när jag är borta så kan ingen annan göra det och det tycker jag är sårbart. Då vill jag ha en ställföreträdare som kan gå in och hjälpa mig [...] att godkänna semestrar och liknande [...] för annars får dom [medarbetarna] ingen semesterersättning.

Med detta uttalande menar en sektionschef att medarbetarna blir lidande om hon inte tar itu med sina administrativa uppgifter i tid, som till exempel vid semestertider. Hon önskar sig därför en ställföreträdare som kan avlasta henne vid behov. Vad som här kan upplevas märkligt är att det enligt en regionskattechef ska finnas vikariekedjor tillgängliga vid sådana tillfällen. Dessa ska samtidigt ha tillgång till datasystemet Palasso. Två andra respondenter berättar att de vid sådana tillfällen brukar täcka upp för varandra och att de administrativa uppgifterna således faller på den enda tillgängliga sektionschefen på plats. Befinner sig båda på semester har de istället tillgång till varsin rapportör som meddelar läget vidare till deras kansli.

Vid rekryteringstider uppger två sektionschefer att de har tillgång till ett så kallad anställningsstöd som har i uppgift att underlätta för dem. När nya medarbetare ska rekryteras kunde det tidigare vara tidskrävande. Då skulle det bland annat beställas telefon, dator och postfack till dem. En respondent uppger att hon idag får hjälp med detta genom ett så kallat anställningsstöd. Hon ger uttryck för sin lättnad i följande citat: ”Det var kanske heltidsarbete under en månad för att få ordning på alla dom här personerna då och nu behöver jag bara svara på frågor i princip [...] men det är en sån sak som är fantastiskt!”. Nämnda sektionschefer uppger vidare att de har tillgång till en kontorscontroller. Denna har i uppgift att bland annat närvara på möten och underlätta vid tertialrapporteringar och kvalitetsuppföljning. Mängden administrativa uppgifter blir i högsta grad hanterbar tack vare kontorscontrollern. Om resterande sektionschefer utöver dessa har tillgång till motsvarande stöd framgick inte under intervjuerna.

Vad som framkommit är att administrationen som tidigare gjordes av assistenter har idag sektionscheferna själva i uppgift att åtgärda och hantera. Detta beskrivs som ”[...] praktiska saker som också blev administrativa måsten [...]”. Det hävdas av en sektionschef att uppgifterna har lagts på linjecheferna eller på ADMA-avdelningen. Denna avdelning är något som det övervägande antalet av sektionscheferna tar upp under intervjuerna. ADMA står för Administrativa avdelningen och kan lokaliseras till huvudkontoret i Solna. Där har allt som idag är kvar av den renodlade administrativa personalen koncentrerats till en enda enhet. ADMA har också sin verksamhet på plats i hela landet och erbjuder hjälp till Skatteverkets anställda i form av exempelvis vaktmästeri, diarieföring och arkivering. Till dessa har sektionscheferna möjlighet att vända sig till för att avropa hjälp men endast i begränsad omfattning. Enstaka tillfrågade sektionschefer känner sig nöjda med den möjligheten till det stöd de får idag, medan majoriteten av dessa ger uttryck för det motsatta:

Att det ibland är vi och dom [...] vi tycker inte att ADMA gör det vi förväntar oss [...] många gånger tar det längre tid och då kan man känna att man helst skulle gjort det själv nästan, för det går snabbare än att ta kontakt med [dem]. Vi går inte riktigt kanske alltid mot samma mål, kan jag tycka.

Problematiken med att man på mindre orter inte har möjlighet till en omfattande (eller i vissa fall ingen alls) ADMA-avdelning resulterar i en slags avskärmning. Istället måste man söka sig till den större avdelningen i Stockholmsregionen, uppger två av sektionscheferna. Det blir därför praktiskt att ha tillgång till en liknande avdelning under samma tak.

Administrativt nedfall

Vad som ges uttryck för är att sektionschefernas nuvarande situation har att göra med Skatteverkets försök till effektivisering. Istället har allt skjutits ut i organisationen, uppger en av respondenterna. Hon menar att det har blivit “[a]lldeles för mycket administrativt nedfall för linjecheferna [...]” och att “[n]edfallet har fallit över alla, inte bara för första linjens chefer.”. Ser man till organisationens lägre nivåer har det kanske inte fungerat så effektivt som man först räknat med, erkänner en respondent. Ett flertal gånger lyfts teknikutvecklingen upp som en ytterligare faktor till deras nuvarande administrativa situation. I ett senare skede nämns det att myndighetens beslut att minska ner på den administrativa personalen även kan ha bidragit till den rådande situationen.

Vidare har det framkommit från intervjuerna att majoriteten av sektionscheferna upplever att de administrativa uppgifterna på sistone har ökat i omfattning. En av respondenterna berättar om hur hon har diskuterat ämnet med andra chefer. Vad som ges uttryck för är att dessa känner sig administrativt belastade. Det ökade fokus på mjuka värden, som exempelvis jämställdhet och arbetsmiljö, upplevs som exempel på administrativ belastning. Mängden administrativa uppgifter kommenteras även med följande citat: “Det [...] har blivit för mycket och det känns som att det är mycket som är tryckt ner på första linjens chefer jämfört med innan.”. Det kan ibland förekomma måste-uppgifter som kan upplevas inte ge något tillbaka. Annat som tyder på att administrationen har kommit uppifrån är när ansvaret för vissa strategiska möten flyttas från den överordnade enhets- eller kontorschefen till sektionscheferna. I dessa fall har husmöten lyfts fram som exempel av två sektionschefer. Husmöten tar upp arbetsmiljön på arbetsplatsen, som exempelvis ventilation. Dessa förändringar kan förklaras av att vissa enheter istället har

blivit ersatta av en riksgemensam enhet. I samband med detta togs en del av enhetscheferna bort, vilket har lett till ett utökat och decentraliserat ansvar för sektionscheferna.

Bland sektionschefer finns det en önskan om bättre förutsättningar för att kunna leva ett lugnare liv. Som chef gör man dessvärre inte det, menar en av de tillfrågade. Att döma utifrån hennes axelryckning vid talandes stund upplever vi att detta sker på både gott och ont. Hon föreslår att man skapar enklare datasystem och samtidigt undviker krångligheter för att på så sätt underlätta för cheferna: “[s]om ledare är jag bra på att leda, jag är inte administratör!”. Detta citat menar vi kan upplevas oklart och samtidigt tolkas på olika sätt eftersom en stor del av chefsrollen går ut på att hantera administrering av olika slag. En sektionschef menar att samtidigt som administration utgör den huvudsakliga arbetstiden är detta på samma gång en naturlig del av chefsrollen. En annan respondent känner sig positiv till sina administrativa uppgifter även om det ibland kan upplevas stressigt. Hur man upplever att mängden administrativt arbete kan ha att göra med hur van man är som chef. Sektionschefen som gav uttryck för detta är samtidigt den enda av samtliga respondenter som följer Skatteverkets rekommendation om 18-20 medarbetare.

Sektionscheferna har länge uppmärksammat sin situation, uppger en respondent. Hon jämför sig sedan med “skomakarens barn” och syftar på den bristande dialogen med deras övre chef. Det talas också om “hamburgareffekten”, vilket kan liknas vid att cheferna känner sig klämda från olika håll; uppifrån från överordnade chefer och nerifrån från medarbetarna. Andra liknelser som tas upp av en sektionschef är ett exempel om Zlatan och gräsklippning. Hon hänvisar till ekonomen Klas Eklunds (2010:30) idé om relativa fördelar och ställer frågan om vad sektionscheferna egentligen borde ägna sin huvudsakliga tid åt - att leda eller att administrera?

6.2. Regionskattechefen har ordet

När förändringar i sektionschefsrollen över tid diskuteras utgör regionskattechefens långa erfarenhet en betydande roll. Hennes tjänst som sektionschef på Skatteverket inleddes år 1992. Efter det har hon haft ett flertal andra chefstjänster för att dagligen arbeta som en av myndighetens sju regionskattechefer. Den största skillnaden mellan hennes dåvarande roll som sektionschef och hennes nuvarande som regionskattechef är att mängden möten idag är mer omfattande än tidigare. Att döma utifrån de olika slags möten som nämns under intervjun upplever vi att detta är en självklar del av hennes nuvarande tjänst. Utöver mötena attesterar hon även fakturor och

beställningar av olika slag men uppger att detta endast sker i viss utsträckning. Vidare upprättat hon såväl ledighetsansökningar som reseräkningar både sina egna och för de som ingår i hennes ledningsgrupp. Tidsredovisningar, planering och uppföljning på en övergripande nivå är andra exempel på administrativa delar som ingår i hennes nuvarande tjänst.

Administrativa uppgifter som tidigare ingick i hennes roll som sektionschef kunde bland annat vara personal- och frånvarorapportering, i viss utsträckning attestering av fakturor, uppräta ledigheter samt reseräkningar. Förr fanns det inga elektroniska datasystem som underlättade administrationen och det mesta var i pappersformat. Istället fick mycket göras manuellt. Medarbetarna fick själva fylla i sin frånvaroblankett, vilket är ett annat exempel. Man kunde till exempel få mycket papperspost men istället får man idag mycket mejl. Ett annat kan vara reseräkningar som förut skrevs ner på papper men som idag förs in elektroniskt. Det här menar hon var enkelt på sitt sätt. Detta kommenterar hon vidare genom säga att hon är medveten om att en del sektionschefer idag upplever kopplingen av reseräkningar som krångligt, men att detta i så fall har att göra med att det inte utförs regelbundet. Fast så är det ju med allt, menar regionskattechefen. Tidigare fanns personalenheter som kunde stödja med personaladministrativa uppgifter; en samordnare kunde exempelvis hjälpa till med frånvarorapportering. Efter hand som datorer blev vanligare plockade man bort den traditionella administrativa personalen och därefter fick man bland annat skriva sina promemorior själv. I samband med utvecklandet av tekniska system minskade man dessa tjänster. Efter omorganiseringar har skillnader uppstått i administrationen. Exempel på detta är ekonomi- och personaladministrationen som centraliserades. Det kunde röra sig om stöd i olika frågor kring medarbetare och administration som man tidigare hade tillgång till närmare inom organisationen. Dessa koncentrerades nu till en central enhet. Resultatet blev att den personaladministrativa enheten ADMA numera upplevs som mer anonym. Utöver de faktiska skillnaderna över tid diskuterar och utvecklar regionskattechefen sin syn på förändringar som skett med följande citat:

[...] den största förändringen i sektionschefens uppdrag är att chefsrollen har förändrats. Då menar jag hur vi som organisation ser på chefens uppgift som stödjande, coachande, utvecklande m.m. Idag förväntas chefen vara interagerande med sina medarbetare på ett helt annat sätt än förr. Det innebär ett mycket mer krävande arbete totalt sett [...]

Hon uppger att man från undersökningar är medvetna om att sektionscheferna allmänt och inte bara administrativt upplever sin arbetssituation som pressande. Rättsavdelningen arbetar därför med att ta fram en modell för kvalitetssäkring för hela Skatteverket där tanken är att ge stöd och vägledning åt sektionschefer. Sektionscheferna har arbetsuppgifter utöver de operativa och frågor som berör mer än produktionen. Det ställs många krav på dem när det gäller samtal och möten av olika slag. Det är viktigt att dessa får arbeta i sin chefsroll och inte ta på sig andra uppdrag, menar regionskattechefen.

Skatteverket har som riktlinje att varje sektion inte ska ha fler än 18 medarbetare, vilket regionskattechefen medger att de inte riktigt lever upp till och hänvisar till myndighetens riktlinje om chefsförsörjning. Ju fler medarbetare cheferna har under sig, desto mer administrativt arbete genererar dessa. Hur sektionscheferna upplever sin arbetssituation är individuellt; det som en del känner är belastande kan andra uppleva som motsatsen. Detta hänger delvis även ihop med erfarenhet. Administrativa arbetsuppgifter som uppstår sällan för medarbetarna kan upplevas belastande för sektionscheferna om de förekommer i alltför stor utsträckning, säger hon och tillägger att dessa situationer sällan inträffar. Hon har förståelse för deras arbetssituation och för de administrativa uppgifter som de har, “[...] även om de tidsmässigt faktiskt inte är så omfattande, kan [det] upplevas som droppen som [...]”. Det är lätt att peka på uppgifter som man helst skulle vilja slippa när man känner sig pressad eller om dessa kan lösas på ett annat sätt, genom exempelvis stödpersonal. Det tilläggs att det eventuellt borde sys ihop en tjänst som består av olika administrativa uppgifter men att ha en sådan per sektion skulle inte vara realistiskt. Sammantaget förefaller det att den intervjuade regionskattechefen är medveten om sektionschefernas arbetssituation. Hon menar att det är viktigt att dessa har fokus på sitt uppdrag. Det är först när de känner sig bekväma och vana i sin chefsroll som de har möjlighet att överväga att ta på sig andra uppdrag parallellt. Skillnader förekommer i rollen som sektionschef då och nu men också mellan rollen som sektionschef och regionskattechef.

7. Analys

Följande avsnitt avser att diskutera och reflektera över respondenternas administrativa arbetssituation i helhet. Detta följs sedan upp av såväl genomförda som föreslagna åtgärder som införts eller rekommenderats i syfte att förändra eller underlätta situationen för Skatteverkets sektionschefer. Även Frederick Winslow Taylors och Henri Fayols idéer om staber och andra stödfunktioner kan i detta fall ses som förslag på vidare åtgärder. I nedanstående del följer en diskussion om samtliga nämnda.

7.1. Sammanfattning av intervjuer

Det förekommer tydliga skillnader bland svaren när sektionscheferna blev tillfrågade om sin administrativa arbetssituation. Detta speglas även i längden av våra samtal med respektive chef. Om dessa har haft många åsikter att framföra kan intervjun ha sträckt sig över en timme. Samtidigt har mötena med respondenter som inte haft lika mycket att tillföra (och kanske då accepterat sin situation som den är), inte varit lika långa. Gemensamt för samtliga är deras begränsade möjligheter att avlasta eller delegera sina administrativa arbetsuppgifter - skillnaden är hur de upplever detta faktum.

Som en sammanfattning av våra resonemang kan det inledningsvis sägas att det inte tycks förekomma några större skillnader i hur sektionscheferna upplever sin nuvarande administrativa arbetssituation som helhet. Vi upplever samtliga respondenter som medvetna om vad som ingår i deras chefsroll. Utöver detta kan de ha synpunkter på de administrativa arbetsmomenten i detalj eller mängden av alla uppgifter tillsammans. Det kan därför ofta förekomma likartade åsikter kring specifika administrativa uppgifter, som exempelvis vad den omfattande tiden reseräkningar kan innebära, svara alla-funktionen eller att något får stryka på foten när möten ska boka in. Likväl kan sektionscheferna ge antydning om sådant som rör deras ibland hektiska arbetssituation men att detta förefaller vara en naturlig del av deras roll som chef. Vi upplever att den intervjuade regionskattechefen förstår och sympatiserar med sektionscheferna. Samtidigt framgår det att hon i likhet med dessa är medveten om vad som ingår i deras chefsroll men främst också vad som förväntas utav dem.

7.2. Förslag till lösningar - genomförda som föreslagna

Andra undersökningar som gjorts på Skatteverket visar att mängden administrativa arbetsuppgifter medfört att sektionschefernas tid för medarbetarna har minskat. Mer tid måste

därför frigöras åt ledarskapet. Skatteverket svarar på detta genom att utveckla olika administrativa stöd för dessa chefer. En särskild intranätskanal utvecklades under 2012 som en lösning (Skatteverket, 2012:57). Vad detta har inneburit i detalj för sektionscheferna framgår varken i deras årsredovisning från innevarande år eller någon annanstans på nätet. Något som är värt att anmärka är när en av de intervjuade sektionscheferna ville läsa mer om vilka arbetsuppgifter som ingår i hennes tjänst. Hon upplevde då att informationen som fanns tillgänglig på den gemensamma intranätskanalen var motstridiga. Det framgick heller inte vem som skulle göra vad. Är det sektionschefernas uppgift eller i själva verket medarbetarnas?

Andra åtgärder som införts för att förbättra förutsättningarna för sektionscheferna har varit i den interna e-vägen och projektet *Ny medarbetare på plats*. Projektet infördes i syfte att förenkla administrationen för den anställande sektionschefen vid rekryteringar. Detta matchar vad en av sektionscheferna tidigare nämnde om anställningsstöd. Enligt Skatteverket ska samtliga lösningar tillsammans minska den administrativa belastningen för sektionscheferna och slutligen leda till att deras förutsättningar successivt förbättras (Skatteverket, 2012:57). Däremot riskerar åtgärder som syftar till att underlätta administrationen att bli kontraproduktiva om de i själva verket medför ytterligare moment att genomföra. Exempel på detta är när äldre datasystem byts ut mot mer avancerade. När nya datasystem med fler funktioner tillkommer och informationsflödet ökar blir utfallet de facto kontraproduktivt. I detta fall riskeras även inlärningskurvan för användarna bli för hög när dessa ska lära sig nya (och ibland krångliga) funktioner som systemen medför. På så sätt kan de nya systemen leda till merarbete istället för att underlätta administreringen för cheferna.

Anmärkningsvärt blir i detta fall att myndigheten inte yttrat sig om åtgärder av samma slag eller resultatet av införda lösningar i följande årsredovisningar. Andra noteringar som görs är att vi inte hade möjlighet att på egen hand få tag på dokument som rör Skatteverkets riktlinjer om antal medarbetare. Vid de fåtal tillfällen sektionscheferna nämns har det aldrig varit i liknande sammanhang. Därför har vi som utomstående heller ingen möjlighet att genom myndighetens egna dokument följa upp om hur sektionschefernas administrativa arbetssituation förbättrats (eller förvärrats). En orsak till detta kan vara eventuella svårigheter i att mäta effekten av nya åtgärder. Detta på grund av att de i sig inte alltid ökar eller minskar som typiska nyckeltal kan göra (exempelvis antalet handläggningar per enhet). I vissa fall kan det även bli svårt för mjukare värden att spegla sig i konkreta resultat. Ur ett kostnadsperspektiv blir det då heller inte gynnsamt att införa åtgärder som kan upplevas problematiskt att följa upp eller en

självklarhet att prioritera utveckling och uppföljning av sådana slag. Om däremot tillgång fanns till resultaten av medarbetarundersökningarna hade vi potentiellt haft möjlighet att observera en viss trend i hur medarbetarna upplever cheferna. Detta förutsätter dock att vi har tillgång till enkäterna under en längre tid, både före och efter insatta åtgärder. Intressant hade i detta fall varit hur medarbetarna upplever chefernas närvaro.

I syfte att förbättra situationen för sektionscheferna har rekommendationer på åtgärder lämnats från annat håll. Det kan vara allt från att införa en tydligare prioriteringsordning för chefernas arbetsuppgifter där det tydligt framgår vilka arbetsuppgifter som ska prioriteras, till att minska ner tiden för möten. Ansvar för de administrativa uppgifterna ska även förtydligas och i större utsträckning fördelas bland medarbetarna. Tiden som sektionscheferna lägger på uppföljning rekommenderas i fortsättningen minska i omfattning och samtidigt bör antalet uppföljningssystem reduceras (Connecta, 2012:4). Den efterföljande frågan blir i detta fall om föreslagna åtgärder skulle kunna appliceras på Västra Regionen i syfte att förbättra förutsättningarna för sektionscheferna som omfattas inom området.

7.3. Taylor och Fayols stödfunktioner

Taylor och Fayol redogör för det komplexa och omfattande ansvaret som vilar på chefernas axlar. Båda förespråkade att man ska inrätta och utnyttja stödfunktioner med uppgift att stödja cheferna. Detta för att möjliggöra att arbetsuppgifter utförs på ett tillfredsställande sätt. Fayol skriver i sin bok *Administration industrielle et générale* att det i Taylors fall handlar om att cheferna ska kompletteras med specialister för att på så sätt själva inte behöva ha detaljerade kunskaper inom alla områden (Fayol, 2008:101). Fayol menar att en stab är en grupp personal som har den kraft, kompetens och tid som chefen saknar (Fayol, 2008:95). Ingenjörerna Taylor och Fayol skulle därför troligtvis i detta fall föreslå att Skatteverket inför någon form av stöd där anställda på heltid ska stå till sektionschefernas förfogande. Skillnaden här är att nutida Taylor troligen skulle föreslå att myndigheten anställer personal specialiserade inom antingen de administrativa datasystemen, dokumenthantering eller redovisning och så vidare. I detta sammanhang skulle det resultera i en stödfunktion bestående av exempelvis en IT-specialist, sekreterare och ekonom. I kontrast till detta förslag skulle Fayol för sektionscheferna rekommendera att Skatteverket inför en stab vars administrativa stödpersonal besitter övergripande kunskap inom alla områden. Benämningen *administratör* skulle därför göra sig gällande för samtliga inom denna stab. Taylor och Fayol skulle betona vikten av att förutsättningarna för cheferna måste förbättras för att dessa ska ges möjlighet och tid åt

effektiviseringsåtgärder, oavsett om det rör sig om första, andra eller tredje linjens chef. Utan dessa förutsättningar skulle tid varken ges åt reflektion eller andra liknande förbättringsåtgärder, vilket även har påpekats bland intervjuerna. Avslutningsvis skulle både Taylor och Fayol vara kritiska till sektionschefernas nuvarande arbetsituation och anse att lösningar av något slag skulle behöva inrättas.

8. Slutsatser och avslutande diskussion

Olika yrkesgruppers förändrade administrativa arbetssituation har under de senaste decennierna uppmärksammats mer utöver det vanliga. En av dessa är gruppen första linjens chefer inom den offentliga sektorn. Följdfrågorna som uppstår blir i detta fall *hur* de har förändrats och vilka *orsaker* som kan tänkas ligga bakom detta. Det för oss vidare till den avslutande frågan om hur första linjens chefer själva *upplever* sin nuvarande arbetssituation. Följande avsnitt avser att summera det som redogjorts för i studiens tidigare avsnitt. Detta följs sedan upp av en diskussion kring administrationens påverkan på första linjens chefer. Slutligen avslutas uppsatsen där vi först började - bland ledningens två nedre nivåer.

Förklaringar till den ökade administrationen

Våra resultat från analysen av datainsamlingen har fört oss till slutsatsen att administrationen har ökat för linjecheferna närmast medarbetarna. Detta kan beskrivas (men inte nödvändigtvis förklaras) av ett administrativt nedfall på sektionscheferna. Att döma utifrån datainsamlingen från intervjuerna med samtliga tio respondenter, kan det konstateras att den ökade administrationen för första linjens chefer delvis har att göra med den pågående IT-utvecklingen. När informationsflödena ökar genererar detta ständigt mer administration som första linjens chefer har att hantera. Mängden administration som upplevs ökande har även att göra med att Skatteverket successivt gjort sig av med den renodlade administrativa personalen. Studiens resultat efterliknar således de tendenser som kan observeras från den offentliga sektorn som helhet. Antalet traditionella administrativa yrken har reducerats och därefter har mängden administration fördelats över verksamhetens befintliga anställda. Detta för oss tillbaka till studiens inledande problematisering om huruvida det snarare har blivit en ineffektiv besparing på bekostnad av de anställdas hälsa. Istället för den effektivisering som Skatteverket och den offentliga sektorn på sistone strävat efter tycks det i många delar av administrationen ha gått mot det rakt motsatta. Problematiskt blir även det när informationen om vem som ska göra vad är motstridiga. När alla arbetsuppgifter dessutom staplas på varandra och det saknas en tydlig utgångspunkt för vilka som ska prioriteras, kan även detta ge konsekvenser.

Behovet av administrativt stöd

Vi har i denna studie påvisat att första linjens chefer har anmärkningsvärt begränsade möjligheter till att delegera och fördela sina administrativa uppgifter till medarbetarna. Detta påverkar chefskapet i det avseendet att chefen behöver tillbringa en större del av sin tid bakom

skrivbordet snarare än att fokusera på sin närvaro bland medarbetarna. Deras möjligheter att arbeta långsiktigt med verksamheten begränsas då det inte finns tillräcklig med tid åt uppföljning och utvärdering. Detta hämmar i sin tur förutsättningarna för förbättra och effektivisera arbetsmetoderna. Här kan paralleller dras till litteraturen där både Taylor och Fayol belyser nödvändigheten av administrativa stödfunktioner. Vad som kan konstateras är att om första linjens chefer ska ha tid att ägna sig åt att effektivisera för att förbättra verksamheten, förutsätts det att cheferna får det stöd som krävs. Saknas detta riskeras administreringen upplevas som en belastning för vederbörande. Närvaron av tillgänglig administrativ stödpersonal är således en väsentlighet för första linjens chefer.

Ledningsnivåerna och administrativt nedfall

Detta för oss slutligen till en diskussion kring ledningens två nedre nivåer – den administrativa samt den operativa nivån. Med datainsamlingens olika kontraster förefaller våra resultat tvetydiga i den bemärkelsen att huruvida benämningarna fortfarande är aktuella eller relevanta inte går att påvisa med de resurser som stått till vårt förfogande. I detta fall är det endast möjligt att spekulera. Även om första linjens chefer upplever att det har skett ett ökat administrativt nedfall över dem behöver det i själva verket inte vara så. Här är det svårt att särskilja vad de känner från vad som faktiskt hänt. Har den ökade administrationen uppstått från att det har kommit ovanifrån från den administrativa nivån och därmed fallit på den operativa nivån? Eller rör det sig om en kombination av IT-utvecklingen och avsaknaden av den renodlade administrativa personalen? Ifall det sistnämnda gör sig gällande är det ingen fråga om att benämningarna för ledningens två nedre nivåer behöver tänkas om, utan snarare att den ökade administrationen helt enkelt fördelats ut över ledningens alla nivåer men att dessa därefter tar sig i olika former beroende på vilken nivå vi befinner oss på. Vi har i studien redogjort för att administrationen för cheferna på den övre administrativa nivån huvudsakligen består av att närvara på möten. I efterhand ska de hantera eventuell administrering som möten genererar. På den nedre operativa nivån där linjecheferna med personalansvaret återfinns, består administrationen av varierande arbetsuppgifter. Här tycks inte varje enskildhet upplevas märkvärdigt betungande.

Ska Zlatan spela fotboll eller ska han klippa gräset?

Vad metaforen kring Zlatan och gräsklippning avser och vad studiens titel indikerar på, går i all enkelhet ut på att produktionen maximeras om alla specialiserar sig på det som de är bra på.

Detta kan även liknas vid Taylors förslag om specialiserade stödfunktioner. I detta sammanhang tas Zlatan upp som exempel på om han ska klippa sin egen gräsmatta, för vilket Eklund senare kommer fram till skulle vara ett slöseri med tid eftersom Zlatan är bättre på fotboll och därför bör ägna sig åt detta. Slutsatsen är att om var och en specialiserar sig på det som denne relativt sätt är bäst på blir den totala produktionen som möjligast störst. Med detta sagt vill vi uppmärksamma frågan om första linjens chefer bör ägna sin huvudsakliga tid åt att leda eller administrera. Eller är detta i själva verket synonymt med varandra? Det är en sak att administrering är en del av deras roll, det är ett annat att behöva ägna sin tid åt sådant som i många fall hade kunnat skötas mer effektivt av en professionell administratör. Administration är och kommer troligtvis oavsett vad att förbli en stor del av rollen som första linjens chef, på samma sätt som att släcka bränder är en del av en brandmans jobb, en brevbärares att sortera brev eller Zlatans att spela fotboll.

Förslag till vidare forskning

Efter avslutad studie har vi uppmärksammat behovet av förändring. Samtalen med sektionscheferna genererade ett flertal förslag till fortsatt forskning som vi dels fann av intresse men även av relevans. Ju större kunskap inom området som berör administrationens påverkan på första linjens chefer, desto fler möjligheter att förändra deras situation. Det förekommer även andra yrkesgrupper eller chefsnivåer vars administrativa situation är i behov av ökat fokus. Det som framförallt var anmärkningsvärt var att sektionscheferna upplevde ett administrativt nedfall. Ett förslag kan därför konkretiseras av en fördjupning i de avseenden som rör administrationens faktiska uppkomst. Framtida studier hade förslagsvis även kunnat utreda orsakerna bakom de individuella uppfattningarna om administrationen.

Referenser

Andersson-Felé, L. (2007). Kontrollspannet och verksamhetens kvalitet. I: Siverbo, S., Andersson-Felé, L., Karlsson, D. och Nilsson, V. (red). *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. (s. 489-518). Lund: Studentlitteratur.

Arbetslivsinstitutet. (2006). *Chef idag*. Kalmar: Lenanders AB. Finns att hämta:
http://socav.gu.se/digitalAssets/1282/1282857_chef_idag_2.pdf

Braverman, H. (1998). *Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review Press.

Connecta. (2012). *Skatteverket - Stockholmsregionen. Genomlysning av sektionschefsrollen*. Stockholm.

Eklund, K. (2010). *Vår ekonomi: en introduktion till samhällsekonomi*. Stockholm: Norstedts.

Eriksson-Zetterquist, U. (2012). *Organisation och organisering*. Malmö: Liber AB.

Esaiasson, P; Gilljam, M; Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Fayol, H. (2008). *Industriell och allmän administration: allt du behöver veta om management*. Stockholm: Santérus.

Forssell, A., & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur AB.

Gilbreth, B. F. (1911). *Motion study: A method for increasing the efficiency of the workman*. New York: Van Nostrand.

Ivarsson Westerberg, A. (2004). *Papperspolisen. Den ökade administrationen i moderna organisationer*. Stockholm: Elanders Gotab AB.

Läraryrskommittén. (2015). *Minska arbetsbelastningen!* Hämtad 2015-04-07 från:
<https://www.lararforbundet.se/artiklar/minska-arbetsbelastningen>

Marklund, S-E. (2010,06). *Läkarnas administrativa arbete ökar allt snabbare*. Läkartidningen. Hämtad 2015-04-07 från:
<http://www.lakartidningen.se/Functions/OldArticleView.aspx?articleId=14561>

Taylor, F. W. (2005). *The Principles of Scientific Management*. Fairfield, Iowa: 1st World Library Literary Society.

Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.

Skatteverket. (2012). *Årsredovisning 2012*. Skatteverket.

Skatteverket. (2014). *Årsredovisning 2014*. Skatteverket.

Skatteverket. (2015a). *Skatteverkets organisation*. Hämtad 2015-04-28 från:
<http://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/organisation.4.7b610ded10741da92fa80001414.html>

Skatteverket. (2015b). *Våra uppgifter*. Hämtad 2015-04-28 från:
<https://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/varauppgifter.4.7856a2b411550b99fb780008148.html>

Skatteverket. (2015c). *Boka företagsbesök*. Hämtad 2015-05-22 från:
<https://www.skatteverket.se/foretagorganisationer/informationstraffar/bokaforetagsbesok.4.5c88598914352927a4210f1.html>

Socialstyrelsen. (2006). *Påverkar chefens personalansvar kvaliteten i vården och omsorgen?* Socialstyrelsen. Finns att hämta:
http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9631/2006-123-14_200612314.pdf

Statskontoret. (2010). *Om offentlig sektor. När flera blir en - om nyttan med enmyndigheter*. Finns att hämta: <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2010/nar-flera-blir-en--om-nyttan-med-enmyndigheter/>

Riksrevisionen. (2010). *Från många till en - sammanslagning av myndigheter*. Stockholm: Riksdagstryckeriet. Finns att hämta:
<http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2010/Fran-manga-till-en---sammanslagningar-av-myndigheter-/>

Vakanser. (2013). *Sektionschef, Västervik - Skatteverket - administratörsjobb i Västervik*. Hämtad 2015-05-04 från: <http://vakanser.se/jobb/sektionschef+vastervik+2/>

Vakanser. (2014). *Sektionschef, Skattesektion 5, Helsingborg - Skatteverket - Administratörsjobb i Helsingborg*. Hämtad 2015-05-04 från:
<http://vakanser.se/jobb/sektionschef+skattesektion+5+helsingborg/>