



STATENS  
KVALITETS- OCH  
KOMPETENSRÅD

VERKSAMHETSUTVECKLING   
FÖRVALTNINGSKUNSKAP   
CHEFSUTVECKLING   
KOMPETENSFÖRSÖRJNING 

# Ny chef i statsförvaltningen

ROLLER OCH UTVECKLINGSBEHOV

EN INTERVJUUNDERSÖKNING BLAND 41 CHEFER I STATSFÖRVALTNINGEN



## Förord

På uppdrag av Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR) har Institutet för Personal- och Företagsutveckling (IPF<sup>1</sup>) ansvarat för denna undersökning som belyser hur det ur olika aspekter upplevs att vara ny chef i statsförvaltningen.

Vi riktar ett stort tack till Laila Linnergren-Fleck som genomfört och sammanställt intervjuerna.

Kontaktperson och ansvarig för projektet vid KKR har varit Monica Wåglund som kommit med värdefulla synpunkter i projektets olika faser.

Uppsala den 26 mars 2004

Carin Eriksson

Gunnar Hede

---

<sup>1</sup> IPF är ett konsultföretag som ägs av Uppsala universitet.

# Innehållsförteckning

Kapitel 1 Ny chef .....	3
1.1 Uppdraget .....	3
1.2 Utgångspunkter .....	3
1.3 Metod .....	5
1.4 Disposition av rapporten .....	8
Kapitel 2 Vem är den nya chefen? .....	9
Kapitel 3 Chef i staten .....	11
3.1 Ingen gemensam syn på chefskap i statsförvaltningen .....	11
3.2 Karriärmöjligheterna inom statsförvaltningen .....	11
3.3 Chef i staten .....	12
Kapitel 4 Att bli chef .....	15
4.1 Hur och varför blev man chef? .....	15
4.2 Vem beskrev chefsuppdraget och hur? .....	16
4.3 Hur uppfattas chefsuppdraget? .....	16
4.4 Vilket stöd fick man som ny chef – hur förbereddes man? .....	18
4.5 Vilket stöd hade behövts i inledningsskedet – vad saknades? .....	20
4.6 Vilken typ av stöd har man i dag och vad uppfattas som mest angeläget att utveckla? .....	20
Kapitel 5 För- och nackdelar med chefskapet .....	22
5.1 Fördelar med att vara chef .....	22
5.2 Nackdelar med att vara chef .....	22
Kapitel 6 Diskussion och slutsatser .....	24
6.1 Undersökningens generaliserbarhet .....	24
6.2 Betydelsen av förberedelse- och nykomlingsfasen .....	25
6.3 Rollkrav .....	26
6.4 Vikten av stöd .....	27
Källor .....	28

# Kapitel 1 Ny chef

## 1.1 Uppdraget

På uppdrag av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) har Institutet för Personal- och företagsutveckling i Uppsala AB (IPF) genomfört en utvärdering av nyutträdde chefers upplevelser av hur det är att bli chef. Vad innebär det att bli chef inom staten? Vilka problem upplever nyutträdde chefer och vilket stöd får de? För att belysa dessa frågor har 41 intervjuer med nyutträdde chefer inom staten genomförts. De intervjuade är personer som för första gången är chef i statsförvaltningen och som varit det mellan 1 och 2 år. Vi har alltså valt att intervjua chefer med relativt ny erfarenhet av de problem och möjligheter som man möter som chef i just statsförvaltningen. Den empiriska undersökningen är begränsad. Resultatet – tillsammans med slutdiskussionen - kan användas för att bättre förstå chefskap i staten. Rapporten kan därmed vara ett stöd vid överväganden om hur man ska arbeta med myndigheters chefsutveckling.

## 1.2 Utgångspunkter

Det har vid flera tillfällen konstaterats att chefer i staten upplever många och ibland motstridiga – krav<sup>2</sup>. Offentlig sektor har beskrivits som ”fångad i en korseld” mellan tre svårförenliga värden – rättsäkerhet, demokrati och effektivitet<sup>3</sup>. Behovet av duktiga chefer betonas i handlingsprogrammet *En förvaltning i demokratins tjänst* (2000). Här påtalas att målet är en statsförvaltning som med höga krav på rättsäkerhet, effektivitet och demokrati är både tillgänglig och tillmötesgående. I *Regeringens chefspolicy – Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen* (2000) påpekas att chefen har en särskilt viktig roll för att medverka till skapande av en önskad förvaltningskultur.

De många och ibland motstridiga kraven kan innebära att man som individ ställer sig avvaktande till att axla centrala positioner inom statsförvaltningen. Fungerande processer för

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Erikssons och Hedes utredning *Chef i statlig förvaltning – kompetens och utveckling*, KKR (2002)

chefs försörjning är därför viktiga för att kunna göra uppdraget attraktivt och möjligt. Chefs försörjning innebär att förse organisationen med de chefer den behöver – på *alla* nivåer. Chefs försörjning omfattar idag ett antal parallella processer, vars syfte är att förse organisationen med professionella chefer kompetenta att leda och styra verksamheten och dess medarbetare. De processer som ses som viktiga för försörjningen av chefskompetens är utveckling av potentiella chefer, rekrytering av chefer, introduktion, chefsutveckling, chefsstöd och rörlighet. Särskilt betydelsefullt är det att introducera och stödja nya chefer eftersom den första tiden på ett nytt jobb kan ha stor betydelse för möjligheterna att effektivt utöva chefskapet (se t.ex. Trice och Beyer, 1993). I forskning om karriärövergångar – som den att bli chef – har fyra viktiga faser identifierats (Nicholsson, 1996). Den första *förberedelsefasen* handlar om vad som sker innan anställningen påbörjas. Det målas ibland upp felaktiga bilder under rekryteringsprocessen som inte sällan leder till felaktiga förväntningar. I nästa fas - *nykomlingsfasen* - är utmaningen för individen att få mentala kartor över arbetet för att bättre förstå kultur, individer och arbetsuppgifter. Om det i denna fas är alltför svårt att förstå, eller om verkligheten skiljer sig alltför mycket från de tidiga förväntningarna, kan missnöje uppstå. Forskning har visat att denna fas är mycket betydelsefull för individens arbetstillfredsställelse och motivation. Ostroff och Kozlowski (1992) har visat på fyra typer av information som nykomlingen söker:

- 1) Information om arbetsuppgifter och rutiner
- 2) Information om rollen, ansvar och befogenheter.
- 3) Information om gruppen, normer och värderingar.
- 4) Information om organisationen.

Efter förberedelse- och nykomlingsfasen följer en *anpassningsfas*. I denna fas har den anställde skapat sig en ganska stabil bild av arbetet och arbetsplatsen. *Det innebär att de tidigare faserna är avgörande för hur den anställde tar sig an sitt arbete.* I den fjärde fasen – *stabiliseringsfasen* – tillhör individen de ”gamla” och etablerade i organisationen.

Syftet med undersökningen är att undersöka hur nytillträdde chefer upplever nykomlingsfasen eftersom denna fas får konsekvenser på senare faser. Vilka problem upplever nytillträdde chefer och vilket stöd får de?

---

<sup>3</sup> Peterson och Söderlind beskriver i boken *Förvaltningspolitik* (1993) de grundläggande värdena utifrån begreppen rättsstaten, demokrati och välfärd.

### 1.3 Metod

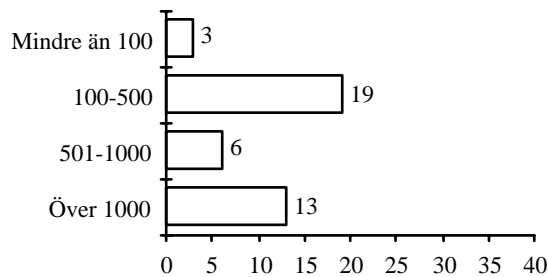
Under hösten 2003 intervjuades 41 chefer, 21 män och 20 kvinnor. Av dessa 41 chefer är 21 chefer på ledningsnivå, direkt underställda myndighetschefen, medan 18 återfinns som mellanchefer i myndigheterna. Av cheferna på ledningsnivå är 13 kvinnor och 10 män. Av cheferna på mellannivå är 7 kvinnor och 11 män. Myndighetschefer och överdirektörer ingår inte i undersökningen. Politiskt rekryterade chefer som exempelvis statssekreterare inom Regeringskansliet ingår inte heller. De intervjuade cheferna har samtliga tillsvidareanställning och budgetansvar.

De intervjuade cheferna är anställda på större myndigheter inom Stockholmsområdet. Av de cirka 190 myndigheter som finns i Stockholmsområdet är det ungefär 130 myndigheter som definierats som ”större” i och med att de har 50 personer eller fler anställda. Vid 30 av dessa myndigheter har intervjuer ägt rum. Ambitionen har varit att få en spridning i urvalet så att så många olika typer av myndigheter som möjligt ska finnas representerade i undersökningen. Arbetsgivarverkets kategorisering av myndigheter har utgjort underlag för urvalet av myndigheter (se tabell 1). Samtliga sektorer finns representerade i undersökningen, med undantag för försvarsmakten, affärsverken och infrastrukturmyndigheterna (t.ex. Vägverket och Luftfartsverket).

Tabell 1. Intervjuer fördelade på branschgrupp/sektor:

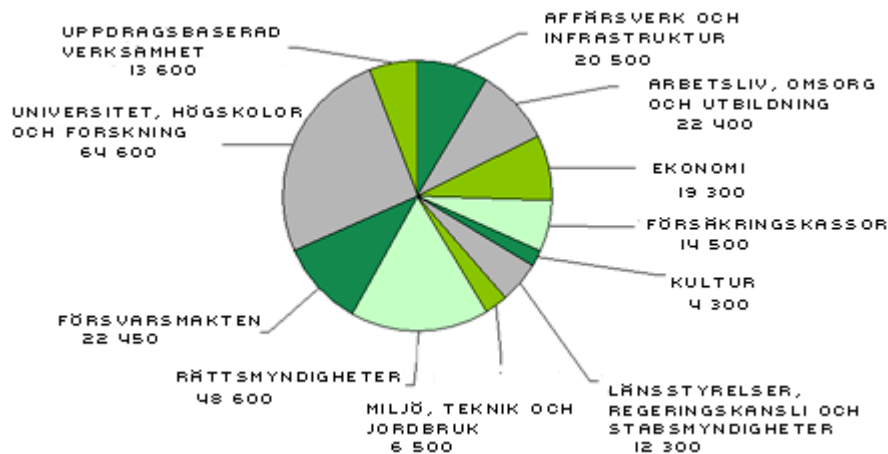
<b>Branschgrupp/sektor</b>	<b>Antal chefer</b>	<b>Antal myndigheter</b>
Arbetsliv/omsorg/utbildning	4	3
Ekonomi	13	10
Kultur	3	3
Regeringskansli/stabsmyndigheter/länsstyrelse	7	3
Miljö/teknik/jordbruk	2	2
Rättsmyndigheter	3	2
Universitet/högskolor/forskning	2	2
Uppdragsmyndigheter	7	5
<b>Totalt</b>	<b>41</b>	<b>30</b>

Antal anställda på de myndigheter de intervjuade kommer från framgår av följande figur.



Figur 1: Antal anställda på de intervjuades myndigheter.

Följande figur beskriver antalet anställda totalt inom samtliga statliga sektorer.



Figur 2 Antal anställda totalt (hela landet) Källa: Arbetsgivarverket, 2003.

Inledningsvis kontaktades den administrativa chefen eller personalchefen vid myndigheten för att få information om vilka personer som kunde ingå i undersökningen. Vid några myndigheter fanns det inte några personer som motsvarade kriterierna för att vara "ny chef i staten" – då dessa ska vara personer som varit chef under 1-2 år och inte tidigare varit chef i staten. De utvalda cheferna kontaktades via telefon och i samtliga fall ställde de sig positiva till att medverka i studien. En bekräftelse på den inbokade intervjun, tillsammans med information om undersökningen, skickades därefter till intervjupersonen. Intervjuerna genomfördes på den intervjuades myndighet och varje intervju har tagit mellan en och två timmar. KKR:s intervjuare gjorde under intervjun minnesanteckningar som omedelbart efteråt överfördes i

renskrivna form via en elektronisk webbenkät till IPF. Enkäten har därefter bearbetats och tolkats för att öka förståelsen för hur det är att vara nytillträdd chef i staten. Varje intervjupersons svar har anonymiserats och varje enkät har behandlats konfidentiellt och i enlighet med Personuppgiftslagen (PUL).

Under varje intervju diskuterades ett antal fasta frågor. Inledningsvis ställdes ett antal frågor om den intervjuades bakgrund – kön, ålder, utbildning och tidigare erfarenheter. Därefter följde ett frågebatteri där den nya chefen besvarade frågor inom följande områden:

- Varför blev intervjupersonen (ip) chef? Hur förbereddes ip?
- Vilket stöd borde nya chefer få? Vilket stöd uppfattar ip att nya chefer kan få? Vilket stöd behövs?
- Vilka är drivkrafterna i chefskapet? Vad gör det positivt? Vad är det som är svårt?
- Vad är specifikt med att vara chef i statsförvaltningen? Positivt och negativt? Hur ser ip på staten som arbetsgivare?

I en studie av detta slag – som i huvudsak bygger på kvalitativa data i form av intervjuer – är avsikten inte att räkna hur många som har en viss uppfattning utan att ge en mer nyanserad bild av de intervjuades uppfattningar. Svaren på de frågor som ställts i intervjuerna är i många fall heller inte möjliga att kategorisera i t.ex. ja- eller nej-svar som låter sig beskrivas i tabeller och figurer. När intervju svaren sammanfattas anges därför våra tolkningar av tydliga tendenser genom att tyngdpunkten i svarets bild ofta beskrivs med hjälp av uttryck som ”flera”, ”många” eller ”få”.

Under intervjuerna har de svarande även tagit ställning till vissa frågor som utformats som ja- och nejfrågor eller skattningar på en angiven skala. Exempelvis har bakgrundsfrågor som t.ex. anställningstid och deltagande i viss utbildning utformats på detta sätt. I de fall där svaren på frågorna på så sätt medgett kvantifieringar av svarets bild anges alltid svarsfördelningen i absoluta tal.

## **1.4 Disposition av rapporten**

I nästa kapitel (kapitel 2) beskrivs och sammanfattas chefernas bakgrund och tidigare yrkeserfarenheter. Därefter, i kapitel 3, diskuteras frågor om staten som arbetsgivare och vad som är specifikt – positivt och negativt - med att vara chef i staten. I kapitel 4 diskuteras frågor kring förberedelse- och nykomlingsfasen som vilket stöd nya chefer får och borde få. Att vara chef kan innebära så mycket – både positivt och negativt. I kapitel 5 diskuteras drivkrafterna i chefskapet och vad som gör det svårt. Slutligen sammanfattas studien i kapitel 6.

## Kapitel 2 Vem är den nya chefen?

Det är intressant att veta varifrån de nyblivna cheferna har rekryterats. Vilken befattning hade de före den nuvarande? Ungefär hälften av de intervjuade i målgruppen kommer närmast från en befattning inom statsförvaltningen och andra hälften ”utifrån”. De flesta ur den senare kategorin kommer närmast från det privata näringslivet.

Tabell 2 Chefernas närmaste tidigare anställning

	<b>Män</b>	<b>Kvinnor</b>	<b>Totalt</b>
Statlig	10	11	21
Kommunal/landsting	1	2	3
Privat näringsliv	8	6	14
Egen företagare	1	0	1
Annat (t.ex facklig org)	1	1	2
<b>Totalt</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>41</b>

Ofta har de som får en chefsbefattning inom en statlig myndighet redan erfarenhet av chefskapet. De kan ha befordrats till en chefsbefattning på högre nivå inom samma myndighet eller rekryterats från annan statlig chefsbefattning. Denna typ av chefer *ingår inte* i undersökningen eftersom det i urvalskriterierna för denna undersökning bestämdes att de chefer som ingår i undersökning inte tidigare ska ha varit chef i staten. Men, man kan ha tidigare chefserfarenhet från annat håll, vilket också några av cheferna som närmast kommer från en annan statlig befattning har. Av dem som kommer från andra verksamheter än den statliga är bilden en annan. Flera har tidigare chefserfarenhet - ibland mycket lång sådan. Den intervjuade gruppen består därmed av chefer med ganska skiftande erfarenhet och behov. Av de 41 intervjuade har 19 inte någon gång tidigare varit chefer. De flesta i den gruppen, 18 av 19, kommer närmast från annan statlig befattning och en från privat företag. Mönstret skiljer sig inte åt mellan män och kvinnor. Ungefär hälften i gruppen, 9 av 19 är mellan 30 och 39 år, andra hälften, 9 av 19 är mellan 40 och 49 år. En person är under 30 år och ingen är över 50 år. I denna grupp är 2 av 19 också arbetsledare för andra chefer. Antalet underställda personer varierar - hälften, 9 av 19 har mellan 11 och 25 underställda, 7 av 19 har mindre än 10 underställda och 3 har mellan 26 och 50 underställda. De flesta i denna grupp har hög kompetens inom sina sakområden då de tidigare ofta haft specialist-/expertroller inom sakområdet. Dessutom har de ofta arbetat en tid med något utvecklingsprojekt – som t.ex. projektledare - inom området där de nu blir chefer.

En del (13 av 41) av de intervjuade cheferna har mellan ett och fem års chefsfarenhet sedan tidigare – i de flesta fall från näringslivet. Av dessa återfinns ungefär hälften (6 av 13) på ledningsnivå och resten (7 av 13) på mellannivå. Inte heller här kan vi se några skillnader utifrån kön. De flesta i denna grupp, 7 av 13, är mellan 40 och 49 år, 4 är mellan 30 och 39 år och 2 mellan 50 och 59 år. Av dessa 13 är 5 arbetsledare för andra chefer. Denna grupp kan ofta ”branschen” – de kan sakfrågorna genom att de arbetat med dem från andra utgångspunkter i tidigare jobb.

En annan grupp, 9 av 41 intervjuade chefer, består av personer som har lång, i vissa fall mycket lång tidigare erfarenhet som chefer. Här återfinns personer som har 8 - 30 års chefsfarenhet. Till den gruppen hör samtliga chefer som närmast kommer från kommunal/landstingskommunal verksamhet och ett antal chefer som kommer från näringslivet. De allra flesta i denna grupp, 7 av 9 är chefer på ledningsnivå även här med en jämn könsfördelning. De flesta (6 av 9) är mellan 50 och 59 år och resten mellan 40 och 49 år. De flesta i denna grupp, 6 av 9 har andra chefer underställda. Antalet underställda totalt varierar med spridning över samtliga intervaller. Flertalet (7) av cheferna i den här gruppen har en befattning på ledningsnivå.

Sammanfattningsvis kan undersökningsgruppen beskrivas på följande sätt:

- De flesta är mellan 40 och 49 år.
- Anställningstid inom staten: Medelvärde = 7,5 år.
- Anställningstid på nuvarande myndighet: Medelvärde = 4,3 år.
- Anställningstid på nuvarande chefsbefattning: Medelvärde = 1,6 år.
- Ca hälften har varit chefer utanför statsförvaltningen.
- Könsfördelningen är jämn.
- Hälften är mellanchefer och hälften är chefer på ledningsnivå.

## Kapitel 3 Chef i staten

### 3.1 Ingen gemensam syn på chefskap i statsförvaltningen

De flesta i studien har inte uppfattat någon *gemensam* syn på chefskapet i statsförvaltningen. Några antar att det finns – eller säger sig ha ”hört talas om det” - men har själva inte läst något om detta. Inte heller känner man till var en sådan gemensam syn kan tänkas komma till uttryck. Det flesta – 24 av de 41 intervjuade – menar att de överhuvudtaget inte känner till att det skulle finnas en gemensam chefsfilosofi inom staten. En del av dem påtalar att de saknar ett gemensamt dokument som uttrycker statsförvaltningens syn på chefskap. Sådana dokument finns men få känner till dem. En av dem få som svarar att de känner till att det finns en chefsfilosofi för statsförvaltningen tar upp skriften ”I demokratins tjänst” som exempel. En annan har nyligen gått en chefsutbildning som särskilt tagit upp statstjänstemannarollen.

Inte heller känner de flesta chefer till om det finns en chefpolicy i den egna myndigheten, endast 11 av de 41 intervjuade cheferna säger sig känna till en sådan policy men flera av dem påpekar att de inte riktigt kan erinra sig om vad som står i chefpolicyn. Många (19 intervjuade) är tveksamma till om det överhuvudtaget finns någon policy, medan 11 chefer säger med bestämdhet att ingen sådan finns i den egna myndigheten.

### 3.2 Karriärmöjligheterna inom statsförvaltningen

Flera av de intervjuade cheferna säger sig inte ha funderat särskilt över sin kommande karriär. Svar som ”jag har fullt upp med nuvarande arbetsuppgifter” eller ”det är inte aktuellt just nu”, är inte ovanliga på frågan om karriärmöjligheterna i statsförvaltningen. Svar som dessa kan delvis förklaras med att de intervjuade är relativt nya på sina positioner och kanske därför inte ännu hunnit fundera över nästa steg i karriären. Det kan också vara så som en av de intervjuade säger:

”Det beror på - om det är kul och intressant. Karriär är inte ett självändamål”.

Synen på möjligheterna att göra karriär inom statsförvaltningen är ganska varierad. En del menar att möjligheterna till karriär är ganska stora och motiverar det med att det inom

statsförvaltningen finns en hel del intressanta arbetsuppgifter och att det borde finnas möjligheter – inte minst med tanke på kommande pensionsavgångar. Andra är tveksamma till möjligheterna att göra karriär inom statsförvaltningen. Några påtalar att expertkarriären inte lockar tillräckligt mycket, andra funderar över om den egna myndigheten är rätt arbetsgivare eller om lönen är tillräckligt hög. Ett fåtal av de intervjuade cheferna menar att det inte finns några karriärmöjligheter och förklarar det utifrån ganska personliga förhållanden som ålder eller att man nått dit man kan komma. På den direkta frågan om vilka hinder som kan förekomma för ett avancemang inom staten tas såväl organisatoriska som individuella hinder upp. Hinder av den senare sorten är exempelvis den egna åldern, oviljan att flytta och att det egna nätverket är för litet. Exempel på organisatoriska hinder är avsaknaden av organisatorisk förnyelse eller nedskärningar inom vissa specifika områden. Några av de intervjuade personerna betonar behovet av att staten förbättrar sin interna arbetsmarknad för att öka rörligheten inom statsförvaltningen. Andra påtalar brister i ledningsstrukturer och behovet av att öka flexibiliteten. Gemensamt för svarsbilden här är att den är ganska splittrad men att de intervjuade cheferna trots uppfattade hinder anser att karriärmöjligheterna är goda.

### 3.3 Chef i staten

De flesta menar att chefskapet har många likheter oberoende av om det utövas i statlig eller privat verksamhet. Det viktiga är ”att kunna hantera människor”, men nästan alla (38 av de intervjuade cheferna) anser ändå att det ställs särskilda krav på en chef i staten. Några pekar på chefs roll när det gäller rättssäkerhet, att arbeta i allmänhetens tjänst och att handskas förnuftigt med statens medel. Andra påpekar att offentligheten, politiska styrprocesser och komplexiteten ställer särskilda krav på den statsanställda chefen. Man kan anta att det finns skillnader i chefskapet beroende på var det utövas, t.ex. kan skillnader upplevas mellan privat och offentlig verksamhet som en konsekvens av deras olika funktioner i samhället. I olika officiella dokument<sup>4</sup> presenteras viktiga värderingar som chefer i svensk statsförvaltning bör omfatta. De mest grundläggande värdena för svensk statsförvaltning är *rättssäkerhet*, *effektivitet* och *demokrati*. För att få kunskap om innebörden i dessa begrepp krävs kunskap om förvaltningslagen då denna styr sättet att arbeta. Dessutom krävs kunskap om myndighetens sakområde och naturligtvis ibland också en expertkompetens för något specifikt område. De intervjuade är medvetna om detta och flera påpekar vikten av kunskap

---

<sup>4</sup> Se t.ex. skriften *I demokratins tjänst*.

om lagar, regler och krav som ställs på den egna myndigheten. Någon påpekar att det inte behöver vara något specifikt för staten – även i andra verksamheter ställs krav på kunskap men inom andra områden. Däremot kan den politiska styrningen innebära särskilda krav som gör att det ibland uppfattas vara svårt att se vad som ska komma och att man ibland tvingas ”vänta in” politiska beslut eller i andra fall snabbt förändra verksamheten. Komplexiteten inom statsförvaltningen gör det också svårare att se och mäta resultat och följa upp verksamheten. Avsaknaden av enkla målbilder (som t.ex. kravet på lönsamhet i en privat verksamhet kan framstå som) gör det också svårare att uttrycka en vision för verksamheten för att sedan mäta och följa upp resultatet. Många chefer anser också att det finns en ”samverkanskultur” inom statsförvaltningen – en kultur där beslut ska fattas i konsensus och chefen lägger ned mycket tid på att samråda med medarbetarna. Slutligen påpekas att trots att en del förändrats kan man fortfarande tala om att staten är en trygg arbetsgivare. På en direkt fråga om för- och nackdelar med staten som arbetsgivare tas följande upp:

<b>Fördelar</b>	<b>Nackdelar</b>
• Vänligt	• Otydligt
• Tryggt	• Lönen
• Respekt för individen	• Konflikträdsla
• Långsiktigt	• Långsamt
• Välorganiserat	• Begränsat handlingsutrymme
• Samhällsnyttigt	• Målkonflikter
• Öppenhet	• Press från omgivningen
• Stolthet	• Revirtänkande
• Etik	• Kravfyllt
• Strukturerat	• Regelstyr
• Samverkan	• Tröghet
• Intressant	• Hög arbetsbelastning

*Figur 3. För- och nackdelar med staten som arbetsgivare*

Det är intressant att konstatera att för- och nackdelar kan ses som konsekvenser av samma egenskaper. Det som å ena sidan uppskattas – t.ex. samverkan eller att det är välstrukturerat – kan å andra sidan uppfattas som tröghet och regelstyr.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att trots att likheter finns mellan chefskap i staten och inom andra verksamheter, finns det också en rad särskilda förutsättningar för att vara chef i staten. Kraven på att känna till – och agera - efter en stor mängd regler och principer (som offentlighetsprincipen) är stora. Den politiska styrningen som ibland förutsätter flexibilitet men i regel betonar stabilitet ställer också krav på chefskapet. Kulturen i förvaltningen anses av många vara viktig då den skapar förutsättningar och hinder för chefskapet.

## Kapitel 4 Att bli chef

### 4.1 Hur och varför blev man chef?

En stor del av de intervjuade anger att man inte sökt tjänsten utan blivit tillfrågad om man var intresserad av chefsposten. Detta har gått till på flera sätt. Några har blivit tillfrågade genom rekryteringsbolag och sedan intervjuats och testats. Vanligare är dock att man blivit tillfrågad av myndigheten att söka tjänsten, detta har skett såväl vid interna som externa rekryteringar. Flera av dem som rekryterats externt och blivit tillfrågade har haft kontakter med myndigheten som konsult eller som annan samarbetspartner.

Andra har mer aktivt sökt sig till ett nytt jobb. Flera har sett annonser och sedan sökt jobbet i ”vanlig” ordning. I något fall har information om tjänsten hittats på myndighetens hemsida på nätet.

Många betonar att betydelsefulla kunskaper i sakfrågor var avgörande för att man blev chef, både som grund för myndighetens rekrytering och som grund för att man valde att söka tjänsten eller acceptera inviten. Man har stor kompetens inom sakområdet och vill gärna ha möjlighet att kunna påverka utvecklingen inom sakområdet från en position som chef. De som tidigare inte har haft en chefsposition pekar också på en önskan att pröva sin förmåga att ”leda” och därigenom få möjlighet att påverka myndighetens utveckling.

Flera beskriver det som en naturlig gång att ha blivit chef. I dessa fall har personerna i allmänhet varit projektledare, eller motsvarande, i en verksamhet som sedan har permanentats, eller att en omorganisation skett som inneburit att den del av verksamheten som man ansvarat för har ”knoppats av”. Några har också vikarierat på chefsposten och sedan har vikariatet övergått till att bli ett permanent chefskap. I flera av dessa fall betonade de intervjuade att stödet och uppbackningen från de anställda var av avgörande betydelse för att man tog chefsjobbet.

I ett par fall anges att skälet till att man sökte sig till tjänsten var att man tidigare hade ett alltför tungt chefskap i någon annan organisation eller att den organisation man var anställd i var ifrågasatt och att indragningar varit aktuella. I några fall anger de intervjuade att det fanns

personliga skäl som ligger utanför själva arbetssituationen, t.ex. familjeskäl, flytt eller liknande, till att man sökte jobbet.

Många pekar på att samtalet med GD eller andra chefer på myndigheten i samband med rekryteringen hade en avgörande betydelse för beslutet att anta jobbet som chef.

## 4.2 Vem beskrev chefsuppdraget och hur?

De som rekryterats internt anger i de flesta fall att man redan hade en god bild av vad chefskapet innebar. I övrigt anger de intervjuade i huvudsak att uppdraget har beskrivits på följande sätt:

- Genom GD, närmaste chef samt av personalchef
- Genom avgående chef
- Genom annonser
- Genom rekryterare

Beskrivningen har emellertid inte alla gånger svarat mot den verklighet man sedan mött. Några har även synpunkter på externa rekryterares förmåga att ge en god bild av uppdraget. I flera fall har cheferna rekryterats i samband med organisationsförändringar och uppdraget har i dessa fall ofta på kort tid förändras till något som inte kunde förutsägas när man anställdes.

I ett par fall pekar de intervjuade även på att uppgiften som chef i inledningsskedet har varit att ta hand om uppenbara problem som inte framgått vid anställningen. En av de intervjuade uttrycker detta på följande sätt:

”Att ta hand om omstuvningar i personalgruppen och att vara en general som pekar med hela handen.”

## 4.3 Hur uppfattas chefsuppdraget?

Här lyfter vi fram det som intervjupersonerna anser att chefsuppdraget generellt innebär. Mycket av det som beskrivs i intervjuerna är också av specifik karaktär för uppdraget som chef i just statsförvaltningen, dessa synpunkter har redan redovisats i avsnittet ”Chef i staten”.

Uppfattningarna om vad det innebär att vara chef varierar med avseende på storleken på den verksamhet man leder och vilken chefsposition man har. Gängse chefsuppgifter som budget- och personalansvar samt uppföljning av verksamheten och resultat nämns av de flesta.

Gemensamt är också att den psykologiska dimensionen i chefsuppdraget betonas. Denna roll i chefskapet är naturligtvis starkt förknippad med vad som övergripande uttrycks som personalansvar, men har även en innebörd som är vidare än att sätta löner, genomföra planerings- utvecklingssamtal, eller att ”leda och fördela arbetet” som några av de intervjuade uttrycker sig. Den psykologiska dimensionen uttrycks på lite olika sätt men kan sammanfattas genom följande citat från intervjuerna:

- Att vara ett stöd för avdelningens personal
- Att få medarbetarna att fungera väl tillsammans
- Jag ser mig som en coach
- Stimulera medarbetarna att jobba i samma riktning – att skapa delaktighet
- Skapa ett bra arbetsklimat
- Få gruppen att samarbeta så att personalen tycker att det är kul
- Att uppmärksamma konflikter och att på ett tidigt stadium ta hand om dessa
- Att skapa en socialt god miljö så att alla medarbetare mår bra och har en individuellt utformad arbetsroll
- Mycket handlar om personalfrågor, har mycket med folk att göra och tycker om det.

En dimension av ledarskapet som ofta lyfts fram är också den strategiska. Den strategiska delen av chefsuppdraget beskrivs ofta i termer av att driva mål- och visionsarbete. Några nämner även omvärldsbevakning som en viktig strategisk uppgift.

Att ägna sig åt förändringsarbete, att vidareutveckla verksamheten och organisationen ligger nära den strategiska funktionen. Många lyfter speciellt fram förändringsarbete som en viktig del av chefskapet och uttrycker det på följande sätt:

- Att medverka till att en förändring och omstrukturering av verksamheten vid myndigheten kommer till stånd.
- Att vara en motor i förändringsarbete

Flera pekar även på den innovativa sidan av chefskapet – att på ett kreativt sätt bidra till utvecklingen inom sakområden samt att finna nya lösningar på ”gamla problem” bl.a. organisationsfrågor.

Chefer för mindre enheter har ofta ett operativt ansvar för något sakområde. Chefer vid större enheter, med många underställda och som har en högre position än mellanchefer pekar på att man måste ha en ”hyfsad koll på sakfrågorna, och vad som pågår, men låta andra sköta den formella hanteringen”.

Att företräda myndigheten/enheten både inåt, i organisationen, och utåt, är något som flera chefer anger vara en viktig del av uppdraget. En av de intervjuade pekar på att det interna företrädandet av avdelningen är en "kampanjroll" gentemot andra chefer för att göra behoven och verksamheten vid avdelningen känd.

I övrigt nämner flera av de intervjuade att chefsuppdraget innebär:

- Bemanningsplanering och kompetensplanering
- Verksamhetsplanering och samordnande av verksamheten

#### **4.4 Vilket stöd fick man som ny chef – hur förbereddes man?**

När de intervjuade anger vilket stöd man fick som ny chef kan vi inledningsvis konstatera följande:

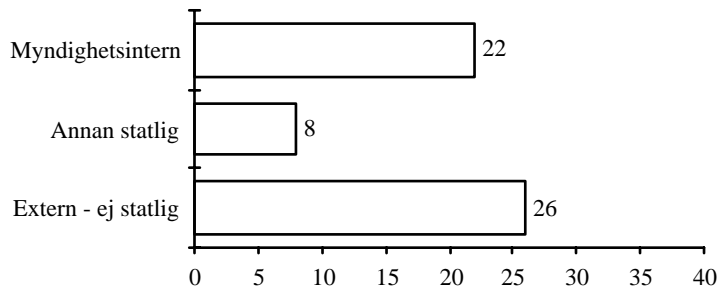
- 19 av de intervjuade anser att man fått ett gott stöd
- 15 svarande är neutrala (varken bra eller dåligt stöd)
- 7 av de intervjuade anger att man fått ett dåligt stöd eller inget alls.

Det stöd man fått uttrycks i huvudsak på följande sätt.

- Stöd av närmaste överordnade chef
- Stöd från förra chefen - gått parallellt eller annat stöd
- Stöd från övriga chefer och av ledningsgruppen
- Stöd från den egna personalen
- Allmän introduktionsutbildning vid egna myndigheten
- Intern och extern chefsutbildning
- Stöd genom fungerande funktioner på personalområdet och genom ekonomiadministrationen
- Extern och intern handledning/mentorer
- Mentorsprogram
- Auskultering/studiebesök ute i verksamheten
- Utbildningar i sakfrågor

Det stöd man anger att man fått handlar alltså i viss utsträckning om olika utbildningar – t.ex. allmänna introduktioner till den egna myndigheten samt interna och externa chefsutbildningar men också i hög grad om annat stöd än traditionell utbildning.

Alla utom två av de intervjuade har deltagit i olika typer av chefsutbildningar. Med undantag av några få anger de som deltagit i chefsutbildningar att man gjort detta sedan man blev chef. De typer av chefsutbildningar man deltagit i framgår av följande figur.



Figur 3: Deltagande i olika typer av chefsutbildningar.

Av figuren kan man utläsa att några av de svarande gått fler än en chefsutbildning (de intervjuade har haft möjlighet att ange fler än ett alternativ). De chefsutbildningar man deltagit i domineras av myndighetsinterna och externa, ej statliga utbildningar.

Någon enstaka svarande nämner deltagande i mentorskapsprogram och utbildning i sakfrågor som värdefullt. Vid en närmare analys av intervju svaren kan man dock konstatera att det stöd man anger som mest värdefullt är av annan karaktär än mer ”organiserade” insatser. Det mer informella stödet från chefskollegor, överordnad chef och ledningsgruppen skattas som mycket värdefullt. Många av de intervjuade pekar också på betydelsen av stöd i administrativa och personalsociala frågor.

Det är dock inte alla som är nöjda med det stöd man fick som ny chef - sju av de intervjuade uttrycker att man fått litet eller inget stöd alls. Flera av dessa upplever att man varit alltför ”ensam” i början. Nedan följer några typiska citat från de intervjuade personer som upplever att stödet varit otillräckligt.

- Fick oerhört lite stöd, mycket ensam i början.
- Väldigt lite, utebliven introduktion, närmast trial and error.
- Ett värdelöst introduktionsprogram på två veckor.

## 4.5 Vilket stöd hade behövts i inledningskedet – vad saknades?

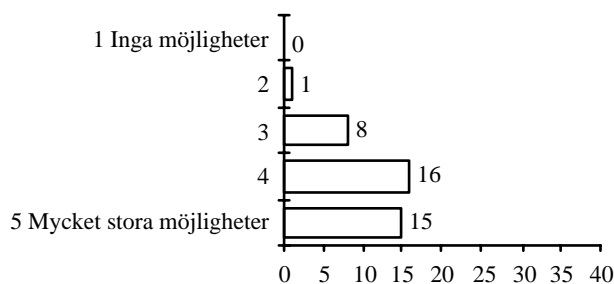
Vi har tidigare konstaterat att många av de intervjuade i stort sett är nöjda med det stöd man fått när man tillträtt som chef, men att det finns de som är mycket missnöjda. När vi i intervjuerna har diskuterat vilket stöd man saknat bekräftas i stort sett denna uppfattning.

Typiska förslag på ytterligare stöd som framförs i intervjuerna är dock:

- Ett mer individuellt anpassat stöd.
- Planering av ett individuellt långsiktigt utvecklingsprogram.
- Mer stöd när det gäller ekonomi- och personalansvar/personalfrågor.
- Utvecklingsinsatser när det gäller de ”mjuka frågorna” - ”Mig själv som ledare”.
- En systematisk uppföljning av den egna arbetssituationen.
- Stöd i form av klarare visioner och mål för verksamheten.
- Klarare uttryckta förväntningar på chefskapet.
- Hur fungerar staten – förvaltningskunskaper.

## 4.6 Vilken typ av stöd har man i dag och vad uppfattas som mest angeläget att utveckla?

När de svarande på en femgradig skala bedömt sina nuvarande möjligheter till kompetensutveckling sprider sig svaren på följande sätt.



Figur 5: Möjligheter till kompetensutveckling.

Vi kan konstatera att en stor del av de intervjuade menar att man i dag har goda möjligheter till kompetensutveckling.

När de intervjuade anger vilken typ av stöd man behöver efter en tid som chef pekar man i huvudsak på samma typ av stöd som man säger sig ha saknat i inledningsskedet. Även om kontinuerliga, strukturerade utvecklingsprogram för chefer anses viktiga finns dock en tendens till att cheferna efter en viss tid i högre grad efterlyser stöd genom:

- En mer sammansvetsad ledningsgrupp.
- Nätverk.
- Regelbundna träffar och dialog med chefskollegor och överordnade chefer.
- Utveckling av samsyn på strategiska frågor.

## **Kapitel 5 För- och nackdelar med chefskapet**

### **5.1 Fördelar med att vara chef**

Det finns många fördelar med att jobba som chef. Positionen innebär i sig en större maktbas och ökar möjligheterna att kunna påverka både arbetets utformning och innehåll. Det innebär att cheferna många gånger upplever att deras kunskap och idéer spelar roll. Dessutom påpekar flera av cheferna att de också uppskattar att arbeta med människor och utveckla arbetsgrupper och individer. De menar att det finns en glädje i att se medarbetare utvecklas och växa under ansvar och tillsammans åstadkomma ett bra resultat. Det stärker även den egna självkänslan att leda och verka genom andra, inte minst när man får positiv återkoppling från nöjda medarbetare.

Möjligheterna att driva förändring och verksamhetsutveckling är större som chef än som ”vanlig” anställd. Flera av de intervjuade påpekar att det finns stora förändringsbehov inom myndigheten och att de ser positivt på att arbeta med dessa förändringar. Några exempel på förändringsbehov som nämns är: öka affärsmässighet och kvalitet, driva kompetensutveckling samt internationalisering.

### **Nackdelar med att vara chef**

Det finns också en del problem med att vara chef. Inte minst kan chefen känna sig tidspressad - mycket ska hinnas med och det är inte ovanligt att arbetsdagarna upplevs som splittrade. Även om personalledning många gånger upplevs som positivt så kan det konstateras att det också är svårt. Konflikter och personalproblem förekommer i alla organisationer och det kan ibland kännas både svårt och ensamt att ta tag i sociala, personliga och organisatoriska svårigheter. Det är också svårt när den egna gruppen medarbetare är missnöjda eller besvikna. I dessa situationer är det särskilt betydelsefullt att inse att man som chef inte bara leder den egna arbetsgruppen utan också är arbetsgivarens representant och har som uppgift att förklara och motivera varför vissa prioriteringar görs. Rollkraven på en chef är många och ibland står kraven i konflikt med varandra. I den typen av komplexa organisationer som samtliga av de intervjuade cheferna verkar inom, är rollkonflikter vanliga. Det gäller att balansera olika

förväntningar och prioritera vissa krav på bekostnad av andra. Samtidigt betonar flera av de intervjuade att man ”inte får göra fel”. Arbetet måste utföras korrekt. Detta kan skapa rollstress och gör det ibland svårt att veta om man gör rätt prioriteringar på såväl kort- som lång sikt.

De mest påtalade nackdelarna i chefskapet kan kopplas till otydligheter i rollen, mål och förväntningar. Dessutom finns det otydligheter i ansvarsfrågor mellan det egna uppdraget och andras. Några påpekar även här att kulturen inte stödjer ett tydligt ledarskap och en rak kommunikation. Särskilt de som kommer från privat verksamhet påpekar att de finns olikheter i ledarskaps- och kommunikationskulturer.

## Kapitel 6 Diskussion och slutsatser

### 6.1 Undersökningens generaliserbarhet

I vilken grad kan resultaten generaliseras till nyrekryterade chefer i statsförvaltningen i allmänhet? Det är naturligtvis inte möjligt att med detta begränsade urval göra anspråk på någon statistisk generaliserbarhet. Däremot kan vi hävda att det finns skäl att tala för en analytisk generaliserbarhet – där ny empirisk data kan ställas mot tidigare samlad kunskap och därigenom öka förståelsen för ett fenomen (Yin, 1989). För att vara en intervjuundersökning är antalet intervjuade relativt omfattande. Vår strävan har även varit att välja intervjupersoner som representerar en mångfald av myndigheter både i storlek och i inriktning. Könsfördelningen i intervjugruppen är jämn, men vi inte kan uttala oss om detta motsvarar den faktiska fördelningen bland nyrekryterade chefer i statsförvaltningen. Det breda urvalet av chefer bidrar till att få en mer generell bild av vad det innebär att bli chef inom staten.

Även om de intervjuade har olika bakgrund och chefspositioner, samt verkar i olikartade organisationer, kan vi konstatera att det inom vissa frågeområden råder en stor samstämmighet. Detta gäller framförallt frågorna som rör:

- Betydelsen av förberedelse- och nykomlingsfasen.
- Många olika krav på chefsrollen.
- Vikten av stöd.

Inom dessa frågeområden kan man på goda grunder anta att resultatet inte blivit annorlunda även om intervjugruppen varit större. Resultaten torde därför även vara generaliserbara till en större grupp av nyanställda chefer.

Inom andra frågeområden är svaren mer olikartade. Detta gäller framförallt frågor som rör:

- Vilket stöd som har erbjudits och efterfrågats.
- Synen på karriärmöjligheter.

För de senare områdena kan vi konstatera att svarsbilderna varierar och i hög grad tycks vara beroende av personliga och organisatoriska faktorer och därigenom blir svårare att generalisera till alla nyanställda chefer.

## **6.2 Betydelsen av förberedelse- och nykomlingsfasen**

Det är uppenbart att såväl förberedelse- som nykomlingsfasen tillmäts stor betydelse av de intervjuade. När det gäller förberedelsefasen kan vi konstatera att det finns ett visst missnöje hos de nyanställda cheferna då de inte anser att de fått en riktig beskrivning av vad arbetet verkligen innebär. En del av cheferna menar att den ibland förskönade bilden av uppdraget inte svarat mot den verklighet som senare mött dem. Inledningsvis konstaterades att denna fas är mycket viktig för att inte missnöje ska uppstå senare. Det är därför betydelsefullt att se vilka problem de intervjuade tar upp. Några påtalar att externa rekryterare inte alltid kunnat ge en riktig bild och att man saknat viktig information om såväl arbetsuppgifter, roller och organisation. De flesta är emellertid nöjda.

Många är också nöjda med nykomlingsfasen, men det faktum att sju personer har saknat stöd under denna fas är allvarligt. Flera av dessa intervjuade personer uttrycker ett starkt missnöje mot hur introduktionen gick till. Dessutom saknade en del det stöd från framförallt ekonomi- och personalfunktionerna som andra uttryckte en stor tacksamhet för.

I dagsläget kan man påstå att de intervjuade cheferna har nått en tredje fas – anpassningsfasen. I relief mot tidigare erfarenheter efterfrågas fortfarande ett visst kontinuerligt stöd av samma art som de fick (eller önskade få) i de tidigare faserna. Det har tillkommit behov – det gäller framförallt önskan att få mer fungerande ledningsgrupper, men också betydelsen av att utveckla nätverk.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns brister i förberedelse- och nykomlingsfasen som bör åtgärdas.

## 6.3 Rollkrav

En del av undersökningsgruppen har inte varit chefer tidigare och gör i många fall en chefskarriär som bygger på ett expertkunnande. I vissa fall påtalar de intervjuade en konflikt mellan chefsrollen och expertrollen. Inom professionella organisationer av denna art är inte denna typ av rollövergång ovanlig. Den enskildes yrkesidentitet kan ha byggts kring en professions identitet. I samband med chefskapet ska denna individ delvis lämna sin tidigare invanda yrkesidentitet – ibland som specialist inom ett avgränsat område – för att bli generalist. Denna förändring innebär en ny yrkesidentitet där själva ledaruppgiften ställs i fokus.

Det finns en rik flora av litteratur som behandlar chefsrollen – allt från ren forskning till mer normativt inriktade böcker som ger ”goda råd och tips” till chefen. Många forskare och praktiker har delat in chefsrollen eller chefens arbetsuppgifter i olika kategorier.

Indelningarna är i många fall likartade. En av de mest kända rollkategoriseringar som har gjorts är Mintzbergs (1973) rollindelning. Mintzberg identifierade i sin studie tre olika kategorier av roller. I den första kategorin ingår interpersonella roller som att agera galjonsfigur, ledare och samordnare. I den andra kategorin ingår informationsroller som övervakare, informationsspridare och talesman. I den tredje kategorin – beslutsfattande roller – ingår att agera som entreprenör, störningshanterare, förhandlare och resursfördelare. Wåglund (1993) gör i en doktorsavhandling om effekter av chefsutbildningar inom sjukvården följande indelning av chefers roller och arbetsuppgifter:

- Specialist
- Chef
- Förvaltare
- Utvecklare
- Personalledare
- Verksamhetsledare

För chefer inom statsförvaltningen kan rollerna beskrivas på liknande sätt. I denna undersökning påpekar flera av de intervjuade på mångfalden i rollkraven och upplevda rollkonflikter. Olika individer – eller grupperingar av individer – ställer olika krav på sina

chefer. Samtidigt som det finns krav på att den dagliga verksamheten ska vara förutsägbar och stabil finns en önskan att driva förändring.

Andra uppdelningar av roller kan återspeglas i utbildningsprogram för chefer. Ett exempel från ett statligt utbildningsprogram är regeringskansliets utbildning för nytillträdde chefer. Där ingår följande ”delkurser”.

- Rollen som ledare i regeringskansliet (det personliga ledarskapet).
- Rollen som verksamhetsföreträdare.
- Rollen som arbetsgivarföreträdare.

Flera av de intervjuade i denna studie har påtalat att det finns likheter mellan att vara chef i statlig verksamhet och i andra organisationer. Vad som avses här är ledarskapet – uppgiften att leda människor. Många gånger använder vi begreppen ledare och chef som synonymer med det finns en distinktion mellan de båda begreppen. Chefskap avser den formella positionen medan ledarskap avser inflytande eller en relation (Bass, 1990). Flera av de intervjuade menar att när det gäller relationer – att hantera konflikter, entusiasmera och vägleda – är uppgifterna desamma oavsett var ledarskapet utövas. Däremot ser chefsuppdraget olika ut beroende på verksamhetens art – det innebär att det finns skillnader även inom statsförvaltningen. Man påpekar också att det finns specifika krav på chefer inom staten som kräver särskild expertis – vilket i sin tur ställer krav på chefsrollen. Flera av de intervjuade påpekade att en del av de rollkrav som de uppfattade var ”vaga” vilket i sin tur kan orsaka rollstress. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns behov av att tydliggöra chefsrollen.

## 6.4 Vikten av stöd

Vi har konstaterat att det finns behov av stöd. De som fått stöd i nykomlingsfasen har uppskattat stödet – de som inte fått det påpekar att det finns behov av stöd. Det är därför nödvändigt att påpeka det nästan självklara – att bli chef innebär att man byter position och detta skapar behov av stöd. Rollövergången uppfattas som mer eller mindre krävande. Dessutom upplever chefer ofta rollkonflikter då olika individer förväntar sig olika saker av dem. Utöver de uttalade kraven förkommer det ofta mindre uttalade krav som chefen måste tolka. Samtidigt är chefen ensam. Det är mot bakgrund av detta inte underligt att cheferna i undersökningen påtalar behovet av stöd.

Kortfattat kan förslagen till åtgärdsområden sammanfattas i följande fyra punkter:

- Planera förberedelse- och nykomlingsfasen bättre.
- Tydliggör uppdraget - tydliggör chefsrollen.
- Expert och chef - Hantera rollförändringen
- Utveckla samtalet inom ledningsgruppen och mellan chefer.

Gemensamt för dem är att de är avgörande för hela chefsförsörjningsprocessen. De har inte bara betydelse för de personer som blivit chefer utan även för övriga i organisationen. Särskilt betydelsefullt är det med tanke på möjligheterna att i framtiden rekrytera chefer.

## Källor

- Arbetsgivarverket (2002), *Staten och inget annat än staten*.
- Bass, B. M. (1990) *Handbook of Leadership*, New York, Free Press.
- En förvaltning i demokratins tjänst* (2000).
- Eriksson, C. (1997) *Akademiskt ledarskap*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International.
- Eriksson, C. och Hede, G. (2002) *Chef i statlig förvaltning – kompetens och utveckling*, Statens Kvalitets- och Kompetensråd, Stockholm.
- Mintzberg, H. (1973) *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Nicholson, N. (1996) Career systems in crisis, change and opportunity in the information age, *Academy of Management Executive*, vol. 10, 4, p. 40-52.
- Ostroff Kozlowski (1992) Organizational socialization as a learning process: The role of information acquisition, *Personnel Psychology*, 45, p. 849-874.
- Peterson, O och Söderlind, D. (1993) *Förvaltningspolitik*, Stockholm: Publica.
- Planera för kompetens – en handledning* (2003) Statens Kvalitets- och Kompetensråd, Stockholm.
- Regeringens chefpolicy – kvalitet i den statliga chefsförsörjningen* (2000)
- Trice, H. M. och Beyer, J. M. (1993) *The Cultures of Work Organizations*, London: Prentice-Hall International.
- Wåglund, M. (1993) *Orientering mot ledarskap*, Akademiska avhandling, Acta Universitatis Upsaliensis, 49.
- Yin, R. K (1989) *Case Study Research*, London: Sage.