

Högskolan Kristianstad

Pedagogik 61-80 p

Ht 2005

STÄNDIGT LÄRANDE – vad är det?

En enkätundersökning om värderingsstyrning
bland anställda vid en skattemyndighet.

Författare: Britt-Marie Dahlman

Handledare: Carola Aili

Continuous learning – what is that?

A questionnaire study of governing by values among employees in a region of the tax authorities.

Author: Britt-Marie Dahlman

Tutor: Carola Aili

Abstract

Today there is a lot of talking about learning organizations and governing by values. In the middle of the 90s the tax authorities therefore decided to implement a strategy towards a learning organization. As a part in this strategy the management decided to implement governing by values in 2001. The values are thirteen in number of which two are of special interest for this study: continuous learning and efficient leadership.

The theories used for analyzing the result were management steering and learning from sociocultural theory. Questionnaires were used as method for the data collection. The study took place in five local tax offices in 2002. The questionnaires were sent via internet to co-workers and leaders.

The result of the questionnaires shows that most of the co-workers had not heard of the value “continuous learning” before this study. Almost all of the leaders on the other hand had heard about the value earlier. The co-workers explained continuous learning mainly as “discussion with colleagues” while the leaders mainly defined it as “a personal development”. The leaders believe themselves to create conditions for continuous learning, for example with help of feedback and development discussions. Conditions for continuous learning mentioned by the co-workers are attending courses, communication, challenging tasks and allowing culture. Obstacles for continuous learning can be lack of time for reflection, short-comings in the follow-up results and small possibilities for career development.

One conclusion is that the model the management used for implementing governing by values has failed, since the co-workers had not heard of continuous learning before this study. Despite this, they explain continuous learning as communication with colleagues, which implies a form of collective learning. The co-workers also think of their tasks as challenging and estimate their possibilities to use their knowledge in the tasks as great.

Key words: governing by values, continuous learning, efficient leadership, collective learning.

FÖRORD

Först och främst vill jag tacka Bengt-Eric Grahn, Skatteverket, för hans benägna bistånd med utläggning av enkäten i verkets intranät och insamling av enkätsvaren. Jag vill även tacka dels den regionala ledningen som gav sitt tillstånd till undersökningen dels den personal (chefer, handläggare och assistenter) på de utvalda kontoren i Skatteverket som tog sig tid att besvara enkäten. Utan er hjälp hade denna uppsats inte kommit till stånd. Så ett stort tack till er alla!

Utän en handledare som vid rätt tillfälle kan stödja och ”pusha” på skrivprocessen kan uppsatsarbetet ibland gå trögt. När min första handledare, Ben Naji, blev sjukskriven tappade jag därför mycket fart och engagemang. Jag vill ändå tacka Ben för hans stöd och ifrågasättande av mina tankar, framför allt i samband med konstruktionen av enkäten. Under Bens sjukskrivning valdes en ny handledare, Carola Aili, som sedan hjälpt mig att få struktur på uppsatsen. Att uppsatsen nu är slutförd är mycket Carolas förtjänst. Så tack Carola för att du är den person du är, strukturerad, klok och tålmodig, och tack framför allt för att du fick mig att förstå att något saknades i min teoretiska referensram, nämligen statsvetenskaplig teori. Utan denna teori hade studiens resultat ”hängt i luften”.

Jag vill även passa på att tacka Pia Rosander. Tack vare Pias tålmodiga hjälp med bearbetningen av enkätsvaren i SPSS har uppsatsen fått ett resultat, något som är nog så viktigt i en uppsats.

Vittskövle i oktober 2005

Britt-Marie Dahlman

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	BAKGRUND	5
1.1	Syfte	5
1.2	Uppsatsens disposition	5
1.3	Definitioner/Avgränsningar	6
2.	TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	6
2.1	Förvaltningsstyrning	6
2.2	Ständigt lärande utifrån sociokulturellt perspektiv	8
2.3	Problemprecisering	9
3.	EMPIRI	10
3.1	RSV:s försök att införa värderingsstyrning utifrån implementeringsteori	10
3.2	Undersökningsteknik	12
3.3	Bortfallsanalys	14
3.4	Enkätutformning	14
3.5	Datainsamling och databearbetning	15
3.6	Reliabilitet och validitet	16
4.	RESULTAT	17
4.1	Medarbetarenkäten	17
4.2	Chefsenkäten	20
5.	DISKUSSION OCH ANALYS	22
6.	SLUTSATSER	28
	Litteraturlista	30
	Bilaga 1	32
	Bilaga 2	36
	Bilaga 3	40

1 BAKGRUND

I mitten av 1990-talet inledde Riksskatteverket (RSV) diskussioner om hur dåvarande skatteförvaltningen skulle kunna utvecklas i riktning mot en lärande organisation. Till grund för diskussionerna låg Senges (1995) idéer om att en lärande organisation skiljer sig från en traditionell organisation främst genom två huvudkomponenter: ledning och styrning i dialog samt lärinriktade arbetsformer och arbetssätt.

För att möta ökade krav från både uppdragsgivarna (dvs. regeringen) och medborgarna bestämde RSV:s verksledning att för att klara kraven skulle skatteförvaltningen utvecklas till en ständigt lärande förvaltning med ett engagerat ledarskap och stor delaktighet från medarbetarnas sida. Under 1997 antogs förvaltningens vision ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig”. Visionen var ett första steg mot ett nytt sätt att leda förvaltningen, s.k. värderingsstyrning. Slutligt beslut om grundläggande värderingar togs i februari 2001. Värderingarna är tretton till antalet och bygger på SIQs (Institutet för kvalitetsutveckling) modell samt parametrarna i TQM (Total Quality Management). I TQM utgörs en viktig parameter av ”lärande och utbildning”, där det bl.a. talas om lärande organisation samt individuellt och organisationellt lärande (<http://www.siq.se/page.asp?id=12>). Denna parameter motsvaras i RSV:s värderingar bl.a. av ”ständigt lärande”. Men vad innebär egentligen begreppet ständigt lärande för medarbetarna i skatteförvaltningen? Vid ett besök på ett av förvaltningens regionala skattekontor under sensommaren 2001 tillfrågades ett antal chefer och övriga medarbetare om de kände till värderingarna och då i synnerhet värderingen ”ständigt lärande”. Det visade sig att endast i något enstaka fall hade man hört talas om värderingen ”ständigt lärande”.

Eftersom jag tidigare varit anställd i Skatteförvaltningen tog jag under sommaren 2001 kontakt med RSV:s utbildningschef, Iris Stenbom, för att höra om hon kände till någon fråga som kunde vara lämplig att undersöka i en uppsats. Hon föreslog att det i samband med beslutet om värderingsstyrning i skatteförvaltningen kunde vara intressant att undersöka hur medarbetarna i förvaltningen beskrev värderingen ständigt lärande samt om och i så fall hur cheferna skapade förutsättningar för ständigt lärande. Eftersom arbetsplatserna blir allt viktigare miljöer för medarbetarnas lärande (Carlgrén 1999) och begreppet ”ständigt lärande” ofta används utan att det egentligen konkretiseras ansåg jag att detta var intressant och bestämde mig för att undersöka dels hur värderingen ständigt lärande beskrivs dels hur förutsättningarna ser ut i det praktiska arbetslivet och koppla det senare till värderingen engagerat ledarskap.

1.1 Syfte

Syftet med undersökningen är att redogöra för hur anställda i en regional skattemyndighet beskriver värderingen ”ständigt lärande” samt hur cheferna skapar förutsättningar för ”ständigt lärande”. Fokus för studien utgörs av två värderingar, nämligen ”ständigt lärande” och ”engagerat ledarskap”. Mina huvudfrågor är följande:

1. Hur förklarar medarbetare och chefer ”ständigt lärande”?
2. Hur skapar cheferna förutsättningar för ”ständigt lärande”?

1.2 Uppsatsens disposition

Uppsatsen har disponerats på följande sätt: I kapitel 1 presenteras bakgrund och syftet med undersökningen. I kapitel 2 presenteras de teorier som valts för undersökningen, nämligen statsvetenskaplig teori om förvaltningsstyrning och sociokulturell teori. Sist i kapitlet presen-

teras problemformuleringen i konkreta forskningsfrågor. I kapitel 3 analyseras först implementeringsprocessen på RSV i rollen som chefsmyndighet för skatteförvaltningen, därefter redogörs för undersökningens metod, urval samt hur bearbetning av datainsamlingen har skett. Undersökningens resultat presenteras i kapitel 4. I kapitel 5 redovisas diskussion och analys.

1.3 Definitioner/Avgränsning

Den 1 januari 2004 ombildades RSV tillsammans med de tio regionala skattemyndigheterna (tillsammans benämnt ”skatteförvaltningen”) till Skatteverket (Reg. Prop. 2002/03:99). I samband med detta ombildades RSV till Huvudkontor (HK) för det nya Skatteverket. Eftersom undersökningen genomfördes under 2002 kommer dock begreppen RSV och skattemyndigheten, förkortat SKM, att användas genomgående i arbetet.

Tillsammans med RSV och SKM ingick även kronofogdemyndigheten (KFM) i f.d. RSV-koncernen. Eftersom jag har valt att genomföra undersökningen på en av landets regionala skattemyndigheter behandlas dock inte KFM i rapporten.

2 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

I detta kapitel redovisas de teorier som använts för studien. Först beskrivs hur styrandet av offentliga tjänstemän iscensätts. Utgångspunkt är statsvetenskaplig teori, där styrning betraktas som en medveten handling. För att få ett pedagogiskt perspektiv på uppsatsen har socio-kulturell teori använts. Teorin har valts dels för att den utgår från ett brett perspektiv och beskriver lärande som både medvetna och omedvetna processer, dels för att den lägger stor vikt vid kommunikationen mellan människor. Kapitlet avslutas med en problemprecisering.

2.1 Förvaltningsstyrning

Enligt Lundquist (1992) använder politikerna sig av förvaltningsstyrning för att få en förvaltning att fungera på ett visst sätt. Förvaltningsstyrning består dels av politikernas medvetna försök att förmå förvaltningen att verka som politikerna önskar och dels av styrningsförsök som kan vara olika framgångsrika i avseendet att politikernas vilja mer eller mindre får fullständig utslag i förvaltningens åtgärder. Lundquist menar att förvaltningsstyrning är en av länkarna i kedjan för implementeringsstyrning. I den ideala situationen kännetecknas samtliga länkar av att de styrande aktörerna är medvetna om att de styr. Men verkligheten kan vara en annan, t.ex. att de styrande är omedvetna om varandras åtgärder eller att olika styrningsåtgärder inte koordineras. Politikerna påverkar tjänstemännen också på andra sätt än genom styrningen; tjänstemännen kan t.ex. vidta åtgärder som de tror att politikerna önskar. Genom att medverka i olika stadier i den politiska processen påverkar förvaltningen i sin tur politikerna och får på så sätt möjligheter att påverka hur de politiska besluten utformas. Lundquist menar att detta förhållande medför implikationer. Enligt den demokratiska normen förutsätts nämligen politikerna ha makt att bestämma politikens innehåll men verkligheten kan se helt annorlunda ut.

För att förklara förvaltningsstyrningen använder sig Lundquist av två analysdimensioner för att diskutera hela kedjan för implementeringsstyrning. Den ena analysdimensionen är styrningskedjans nivåer och den andra är styrningens abstraktionsgrader. Då Lundquist ska analysera implementeringsstyrningen utgår han från modellen ”förvaltningen i den politiska styrningskedjan”. Modellen uppstår fyra huvudkategorier av aktörer (politiker, förvaltningsverksamma, privata intressenter och samhällsmedlemmarna i allmänhet) och relationerna dem emellan. De förvaltningsverksamma ombesörjer förvaltningsuppgifterna och utgörs huvud-

sakligen av tjänstemän. Implementeringsstyrningen utgör, enligt Lundquist, en del av den parlamentariska styrningskedjan och består av tre länkar: (1) Förvaltningsstyrning innebär att rikspolitikerna genom riksdag och regering styr förvaltningen. (2) Organisationsstyrning handlar om förvaltningens interna styrning och innebär att överordnade förvaltningsorgan eller tjänstemän styr underordnade förvaltningsorgan eller tjänstemän. Enligt Lundquist kan en myndighet ha organ på central, regional och lokal nivå och organisationsstyrning kan förekomma både mellan och inom de olika nivåerna. (3) Samhällsstyrning innebär att förvaltningen ifråga styr samhällsmedlemmarna.

Om försöken att styra lyckas eller misslyckas avgörs enligt Lundquist på aktörsplanet av relationen mellan å ena sidan den styrandes kapabiliteter och prioriteter och å andra sidan av tre egenskaper hos den styrde, nämligen *förstår*, *kan* och *vill*. *Förstår* handlar om huruvida aktören begriper vad styrningen innebär, dvs. förstår hon vad den styrande egentligen önskar av henne? Kan hon tolka den aktuella lagtexten? *Kan* handlar om individens förmåga att verkställa styrningen. Har hon tillräckliga kapabiliteter, dvs. inflytande, kunskap och handlingsförmåga för att verkställa styrningen? *Vill* handlar om aktörens villighet att verkställa styrningen. Det kan finnas skäl till att aktören finner styrningen icke önskvärd och därför inte vill verkställa den. Lundquist anser att om den styrde inte förstår styrningen måste den styrande klargöra innebörden genom t.ex. information och utbildning. Mest problematiskt är det enligt Lundquist i de fall då den styrde inte vill verkställa styrningen på ett sådant sätt som den styrande önskar. För att åtgärda detta måste den styrande utöva inflytande över den styrde.

Förvaltningsstyrningens första egenskap kan uttryckas i dimensionen direkt - indirekt styrning. Direkt styrning innebär att man talar om för medarbetaren vad denne ska göra antingen genom order eller regelverk. Indirekt styrning handlar om styrning som påverkar förutsättningarna för vad medarbetaren kan göra (Aili 2002). Indirekt styrning handlar således om att påverka den styrde genom att söka påverka dennes förståelse av styrningen och hans/hennes vilja eller förmåga att ta den till sig.

Den andra egenskapen i förvaltningsstyrning uttrycks i dimensionen specifik – generell styrning (Lundquist 1992). Specifik styrning handlar om ett konkret fall, dvs. en enda förvaltningsåtgärd medan generell styrning avser alla åtgärder av ett visst slag. Genom att koppla samman de båda egenskapsdimensionerna erhålls sex styrningsformer som används i förvaltningsstyrning: order-, regelstyrning (som konsekvens av direkt specifik resp. direkt generell styrning) samt anslagsstyrning, rekryteringsstyrning, organiseringsstyrning och informationsstyrning (som konsekvens av indirekt specifik resp. generell styrning).

En tredje dimension i styrningen är precision, vilket innebär att styrningsmeddelandet är mer eller mindre precist formulerat. Lundquist menar att den direkta styrningens precision till stor del bestämmer den ena komponenten i förvaltningens autonomi, nämligen handlingsfriheten. Den andra komponenten i förvaltningens autonomi, handlingsförmågan, påverkas däremot med indirekt styrning. Enligt Lundquist finns klassificeringar av styrningsformer som utgår från precisionsgrad. Man skiljer t.ex. på målstyrning, som är oprecis och detaljstyrning, som är precis. Genom oprecis målstyrning erbjuds den verkställande tjänstemannen den handlingsfrihet som är nödvändig för att kunna utnyttja sina professionella kunskaper. Delegering av ansvar till tjänstemannen förutsätts skapa motivation vid verkställandet. Dessutom öppnas möjligheter för att engagera de verkställande tjänstemännen i implementeringen. Enligt Lundquist finns ofta ett antal instanser som preciserar styrningen: ”regeringen utfärdar förordningar och centralförvaltningen föreskrifter och allmänna råd” (ibid. s. 84). Det innebär att den som svarar för det slutliga verkställandet kan vara precist styrd.

Lundquist analyserar även normerna för tjänstemännens verkställande av förvaltningsstyrningen utifrån två moment: anpassning till och specificering av styrningen. ”Vid anpassning avgör tjänstemannen om han ska följa eller inte följa styrningen. Vid specificering avgör tjänstemannen hur han ska hantera autonomi inom ramen för styrningen” (ibid. s. 86). Författaren beskriver momentet anpassning utifrån tre kategorier: (1) lojalitet, som innebär att tjänstemannen accepterar styrningens innehåll och därför förhåller sig lojal till den; (2) protest, som innebär att tjänstemannen öppet framför kritik mot styrningen; (3) obstruktion, som kan innebära flera åtgärder för tjänstemannen att visa sitt missnöje, t.ex. att benhårt följa alla regler, varvid verksamheten med tiden bryter samman; (4) sorti, som innebär att lämna tjänsten. Momentet specificering beskrivs av Lundquist utifrån fyra skilda specificeringsskolor: ämbetsmannaskolan, politikerskolan, expertskolan och intressentskolan. I ämbetsmannaskolan uppfattas förvaltningen som direkt underställd lagen och oberoende av de regerande politikererna när det gäller tillämpning av lagen i det enskilda fallet. Det innebär att tjänstemännens tolkning av lagen avgör specificeringen. Politikerskolan betraktar förvaltningen som politikernas instrument, dvs. förvaltningen ska så effektivt som möjligt tjäna de regerande politikerna. Enligt expertskolan bör tjänstemännens expertis fälla avgörandet. I intressentskolan hävdar man att de som påverkas av förvaltningsbesluten, t.ex. klienter, ska ges möjlighet att medverka genom att tillåtas delta eller representeras i förvaltningsprocessen.

2.2 Ständigt lärande utifrån sociokulturellt perspektiv

Sociokulturell teori utgår bl.a. från teorier och begrepp av Vygotsky (1978/1999; 1934/1999) och Wertsch (1991) och har sedan vidareutvecklats av bl.a. Rogoff (1990), Lave och Wenger (1991/2002), Wenger (1998) och Säljö (2000). Enligt Wenger (1998) ser det sociokulturella perspektivet lärandet både som en social och en kulturell process. Säljö (2000) beskriver detta på följande sätt: ”Människor föds in i och utvecklas inom ramen för samspel med andra människor. Alltifrån begynnelsen gör vi våra erfarenheter tillsammans med andra. Dessa medaktörer hjälper oss – oftast helt oavsiktligt – att förstå hur världen fungerar och ska förstås” (ibid. s. 66). Viktiga utgångspunkter i sociokulturell teori är att lärande handlar om både kommunikation, samspel, handling och kontext (ibid.).

Enligt Säljö utgör kommunikation en viktig grund för vårt lärande och en viktig del i kommunikation är språket. Han menar att språket är ett redskap som innebär många möjligheter; det gör det möjligt att lagra kunskaper, insikter och förståelse hos både individer och kollektiv; det gör det möjligt att tolka en händelse i begreppsliga termer samt jämföra och lära av erfarenheter; språket ger oss också förutsättningar att dela erfarenheter med varandra. Säljö förklarar detta som att vi kan låna andras kunskaper när vi behöver och använda dem som om de vore våra egna. Han uttrycker det på följande sätt: ”Kunskap lever först i samspel mellan människor och blir sedan en del av den enskilde individen och hans eller hennes tänkande/handlande” (s. 9). Enligt Säljö är språket konstitutivt för vårt sätt att se på verkligheten och för våra möjligheter att agera i olika praktiker. Att lära sig att kommunicera innebär därför att utvecklas till en sociokulturell varelse. Eftersom kommunikation är en viktig del i lärandet gäller det, enligt Säljö, att lära de kommunikativa spelregler som gäller i olika miljöer. Det blir också viktigt att analysera vad olika verksamhetssystem tillåter för former av kommunikation eftersom mikroprocesserna (dvs. individernas tänkande och lärande) är delar av detta makrosystem. Därför, menar Säljö, är dialog och flerpartssamtal väsentliga ingredienser i all form av kunskapsbildning. Teorin ser således lärande snarare som en social än en individuell process, dvs. den involverar fler aktörer än en (Wenger 1998, Säljö 2000).

I det sociokulturella perspektivet betonas även släktskapet mellan tänkande och kommunikation. Säljö uttrycker det som att kommunikation är länken mellan det inre (dvs. tänkandet) och det yttre (dvs. interaktionen). En viktig grund för att vårt tänkande ska utvecklas utgörs av samtalet. Enligt Säljö har tänkande både en kommunikativ och kollektiv karaktär; dvs. tänkande kan ske både individuellt och kollektivt. Säljö menar att kontinuitet i tänkandet mellan människor skapar en gemensam förståelse. Genom att delta i kommunikation möter vi nämligen och kan ta till oss nya sätt att tänka, resonera och handla. I samband med mänskligt tänkande talar Säljö även om mediering, vilket i detta sammanhang innebär att människan i sitt tänkande aldrig kan betrakta en direkt, otolkad omvärld. Hon hanterar den med hjälp av olika fysiska och intellektuella redskap som utgör integrerade delar av den sociala praktiken. Wenger (1998) talar om betydelsen av "communities of practice", vilket innebär att individers tysta kunskap kan skapa ett större kollektivt lärande genom interaktion och reflektion.

Enligt sociokulturell teori är mänskliga handlingar situerade i sociala praktiker. Det innebär att individen handlar utifrån egna kunskaper och erfarenheter och av vad man medvetet eller omedvetet uppfattar att omgivningen kräver, tillåter eller möjliggör i en viss verksamhet. Att handlingar och praktiker konstituerar varandra är en av grunderna i sociokulturell tradition. Det innebär att det inte finns någon neutral kontext. Alla handlingar – och all kommunikation – är situerade och måste förstås som relativ till det verksamhetssystem de ingår i. Rogoff (1990) förklarar detta genom att konstatera att människan vare sig kan tänka eller handla i ett vakuum. Hon betraktar kontext och mänskligt handlande och tänkande som sammanhängande. "I regard all human activity as imbedded in context; there are neither context-free situations nor decontextualized skills" (s. 27). Enligt Carlgren (1999) innebär situerat lärande att det blir lika viktigt att fokusera verksamheten som de individer som ska lära. Det innebär en förflyttning av fokus från individerna till lärmiljön eftersom "de aktiviteter som strukturerar praktiken utgör en del av lärandet" (s. 23).

Genom att utgå från att kunskap är situerad i sociala praktiker uppfattas lärande/utveckling som en process genom vilken människan lägger till nya sätt att tänka och handla till dem hon redan behärskar. Detta betyder, enligt Säljö (2000), att individer aldrig kan vara passiva åskådare eftersom de genom sina handlingar bidrar till att kontinuerligt återskapa och förnya sociokulturella mönster. Eftersom teorin antar att lärande sker kontinuerligt innehåller varje arbetsituation "här och nu" ett lärande, dvs. lärande sker i all mänsklig verksamhet. De anställda samspekar, förhandlar, vägleder och tillrättavisar varandra i sina arbetsituationer mot bakgrund av tidigare situationer, sina egna tidigare erfarenheter och den kontext (det historiska, fysiskt-materiella, sociokulturella sammanhanget) som varje verksamhet som system utgör (Lave & Wenger, 2002).

2.3 Problemprecisering

Efter att ha redovisat de teorier som använts för studien bryts det övergripande syftet ned till nedanstående problemfråga med underliggande forskningsfrågor:

1. Hur kan implementeringen av den nya organisationskulturen med värderingsstyrning som nytt styrsystem och där ständigt lärande är en av de centrala värderingarna beskrivas utifrån dels implementeringsteori dels sociokulturell teori?

1a. Känner medarbetare och chefer till "ständigt lärande"?

1b. Hur förklarar medarbetare och chefer "ständigt lärande"?

2a. Hur bedömer medarbetarna sina förutsättningar för "ständigt lärande"?

2b. Hur bedömer cheferna förutsättningarna för "ständigt lärande"?

- 3a. Vilka hinder ser medarbetare och chefer för ”ständigt lärande”?
- 3b. Anser cheferna att de använder sig av ”engagerat ledarskap”?
4. Är ständigt lärande lönsamt för medarbetarna i form av t.ex. karriär- och/eller löneutveckling?

3 EMPIRI

I kapitel 2 presenterades statsvetenskaplig teori som en av de teoretiska referensramar som använts i studien. I detta kapitel används denna teori för att beskriva och analysera den implementeringsprocess som använts av RSV i rollen som chefsmyndighet för Skatteförvaltningen. Därefter beskrivs bl.a. undersökningens insamlingsteknik och urval. Även genomförandet av undersökningen beskrivs liksom hur resultatet bearbetades samt undersökningens validitet och reliabilitet. Kapitlet avslutas med en metoddiskussion.

3.1 *RSV:s försök att införa värderingsstyrning sett utifrån implementeringsteori*

Då Lundquist (1992) ska analysera implementeringsstyrning utgår han från en modell som han kallar ”förvaltningen i den politiska styrningskedjan”. Den parlamentariska styrningskedjan består av tre nivåer: förvaltningsstyrning, som innebär att rikspolitikerna styr en förvaltning, t.ex. skatteförvaltningen (genom t.ex. anslagsfinansiering, effektivitetskrav samt SOU 1991:56 Kompetensutveckling – en utmaning); organisationsstyrning, som handlar om en förvaltnings interna styrning, i skatteförvaltningens fall har RSV ansvar för den interna styrningen; och samhällsnivån, som t.ex. innebär att skatteförvaltningen styr medborgarna i samhället genom skattelagstiftningen. Under 1990-talet ändrades fokus från mål till resultat i och med att resultatstyrning infördes i skatteförvaltningen (Stigendahl 1995). Det innebär att förvaltningen formulerar målen. Uppdragsgivarens (dvs. regeringens) styrning blir därmed snarare reaktiv än aktiv.

Skatteförvaltningen lyder direkt under regeringskansliet och styrs genom verksförordningen, VF (SFS 1995:1322; ändrad genom SOU 2004:23) och en myndighetsspecifik instruktion (SFS 2003:1106). Lundquist (1992) talar också om organisationsstyrning, som handlar om förvaltningens inre styrning. I exemplet skatteförvaltningen innebär organisationsstyrning att RSV är överordnat förvaltningsorgan. De övergripande uppgifterna för RSV är enligt instruktionen (2003) att leda skatteförvaltningen bl.a. genom att meddela föreskrifter om verkställighet av lag, utfärda allmänna råd och göra uttalanden om rättstillämpningen, ge mål och riktlinjer samt följa upp och analysera verksamheten, fördela ekonomiska resurser inom förvaltningsområdet, svara för övergripande personalpolitiska frågor samt vidta åtgärder som leder till samordning, rationalisering och enhetlighet.

Enligt VF 3-4 §§ ska statliga verk ledas av en chef och en politiskt vald styrelse. Det innebär att RSV leds av en generaldirektör (GD), som också är ordförande i verkets styrelse. GD:s ansvar och uppgifter framgår av 6-10 §§ VF (t.ex. ansvar för myndighetens verksamhet, se till att verksamheten bedrivs författningen enligt och effektivt, ansvar för myndighetens arbetsgivarpolitik samt informera styrelsen om verksamheten). Vid RSV finns också en ställföreträdare för GD, en överdirektör (ÖD).

Enligt 13 § i instruktionen (2003) får myndighetschefens beslutsbefogenheter delegeras till myndighetens övriga tjänstemän. En förutsättning är att frågorna inte behöver prövas av che-

fen (Wennergren 2000). På så sätt kan myndighetens beslutsfunktion fördelas inom myndigheten mellan dess olika enheter och befattningshavare. Detta kan jämföras med den expertskola som Lundquist (1992) tar upp i sin teori och som innebär att tjänstemännens expertkunskaper har den avgörande beslutsrätten. Föreskrifter om beslutsdelegering finns i myndighetens arbetsordning. Styrelsens ansvar och uppgifter framgår av 11-13 §§ VF (t.ex. pröva att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte samt besluta om myndighetens årsredovisning och budgetunderlag). GD och ÖD utgör tillsammans RSV:s verksamhetsledning (VL). Tillsammans med de regionala skattecheferna (och kronodirektörerna) bildar VL förvaltningens beslutsorgan, kallat LEDSKATT.

I samband med att "lärande organisation" blev ett vedertaget begrepp, framför allt i anslutning till Senges (1995) bok, introducerades begreppet även inom skatteförvaltningen. Bakgrunden var regeringens budgetpolitik och krav på effektivitet och rationalisering (Prop. 1997/98:136). På uppdrag av VL diskuterar Stigendahl (1995) begreppet "lärande organisation" för första gången i förvaltningens historia utifrån Senges (1995) fem discipliner (personligt mästerskap, tankemodeller, gemensamma visioner, teamlärande och systemtänkande). Stigendahl (1995) menar att lärande organisation enligt flera forskare (bl.a. Senge 1995) inte ska betraktas som ett konkret begrepp utan i stället ses som en rad kriterier som utgör förutsättningar för att utveckla en lärande organisation. Enligt Stigendahl (1995) är "poängen ... dock att det inte handlar om utbildning, utan om en ständigt pågående process med individuell självutveckling och organisatorisk förnyelse som huvudkomponenter" (s. 25). För att kunna utvecklas mot en lärande organisation var det viktigt att förändra Skatteförvaltningens kultur; från en förvaltningskultur till en utvecklingsinriktad organisationskultur. En sådan kultur kan byggas genom att utveckla tre discipliner: medarbetarnas "personliga mästerskap", medvetenhet om de tankemodeller som styr tänkandet i en organisation samt teamlärande (Senge 1995; Stigendahl 1995). Dessa discipliner lägger tillsammans grunden för en utvecklingsinriktad kultur.

Syftet med Stigendahls PM (1995) var att skapa en gemensam plattform och referensram för det fortsatta förändringsarbetet mot en lärande organisation. Under 1996 fick RSV en ny VL, som intog ett mer kundorienterat synsätt än den förra. Detta resulterade i ett beslut om regionalisering av de tidigare länsmyndigheterna. RSV:s nya GD, Anita Steen, konstaterade dessutom att förvaltningen möter ökade krav från både regering och medborgare (Prop. 1997/98:136). För att klara regeringens krav på effektivitet och rationalisering beslutades att verket skulle utvecklas till en *ständigt lärande* förvaltning med ett *engagerat ledarskap* och stor *delaktighet* från medarbetarnas sida. VL konstaterade att för att kunna förverkliga dessa krav behövdes en vision samt metoder och verktyg som kunde ge den delaktighet som behövdes.

För att underlätta medarbetarnas delaktighet beslutade RSV:s VL därför under hösten 1996 att införa dels LOTS (LOGiskt TillvägagångsSätt), ett verktyg för verksamhetsplanering, dels TQM (Total Quality Management), en metod för verksamhetsutveckling som betonar ständig förbättring. Samtidigt började ledningarna i förvaltningen att arbeta med USK (Utmärkt Svensk Kvalitet), en utmärkelse instiftad av SIQ (Svenska Institutet för Kvalitetsutveckling), med syfte att stimulera organisationer till ständiga förbättringar och att förse dem med förståelse för hur ett modernt kvalitetsarbete kan fungera. Grunden för USK är att en organisation ska genomsyras av 13 grundläggande värderingar: kundorientering, ledarskap, allas delaktighet, kompetens, långsiktighet, samhällsansvar, processorientering, förebyggande åtgärder, ständiga förbättringar, lära av andra, snabbare reaktioner, faktabaserade beslut och samverkan.

Parallellt med införandet av LOTS, TQM och USK diskuterade RSV:s VL även en ny styrmodell för verksamheten. Modellen, som är baserad på processtänkande, kombinerar resultat- och värderingsstyrning med planering enligt LOTS-metoden. Denna infördes i förvaltningen fr.o.m. 1999. Som ett första steg mot ett nytt sätt att leda förvaltningen fastställdes en vision för förvaltningen under våren 1998. Visionen lyder "Den bästa förvaltningen i medborgarnas tjänst" och uttrycker en kundorientering av verksamheten. I det fortsatta förändringsarbetet blev särskilt fyra värderingar tydliga, nämligen engagerat ledarskap, delaktighet, ständigt lärande och ett kundorienterat förhållningssätt (Stigendahl 1995). Genom dessa värderingar insåg VL att en lärande organisation även kräver en ny inställning till ledarskapet. VL var därmed påverkade av Senge (1995) som menar att det nya ledarskapet bl.a. består av att ta ansvar för att integrera vision, värderingar, uppdrag och tankemodeller till en effektiv helhet som fungerar i praktiken.

Utifrån Senge (1995) och Stigendahl (1995) fastställde LEDSKATT värderingsstyrning som styrprincip. Skatteförvaltningens värderingsstyrning bygger på de tretton grundläggande värderingarna i SIQ, men har anpassats till verket organisation och funktion. Värderingarna är följande (2001): engagerat ledarskap, allas delaktighet, förebyggande åtgärder, faktabaserat beslutsfattande, ständigt lärande, ständiga förbättringar, lära av andra, processorientering, snabbare reaktioner, samverkan, långsiktighet och samhällsansvar. Vad gäller engagerat ledarskap sägs bl.a. "Ledarskapets viktigaste uppgift är att ange riktningen för verksamheten, skapa förutsättningar för utveckling och ständigt lärande samt att i dialog med medarbetarna definiera och följa upp målen" (ibid. s 1). Värderingen "ständigt lärande" uttrycks på följande sätt: "Kompetenta medarbetare och ett ständigt lärande är viktiga förutsättningar för att vi ska kunna bli den bästa förvaltningen i medborgarnas tjänst. Vi bygger in lärande i arbetssätt och arbetsformer och ger varje medarbetare möjlighet till förkovran och vidareutveckling på ett sätt som stärker verksamheten såväl som individen" (ibid. s 2). De grundläggande värderingarna publicerades i februari 2001 i förvaltningens intranät och blev därmed offentliga för samtliga medarbetare. Efter att värderingsstyrning fastställts som styrmetod fick personalenheten på RSV i uppdrag av VL att se över dåvarande personalpolicy (Personalen är vår viktigaste resurs, 1986), vilket resulterade i en ny (Medarbetarpolicy, 2002).

3.2 Undersökningsteknik och urval

För att erhålla en bred beskrivning av undersökta förhållanden valdes kvantitativ metod. Själva begreppet 'kvantitativ metod' understryker att informationen från respondenterna ska kunna kvantifieras (Holme och Solvang 1997). Även när en undersökning handlar om beskrivningar av olika förhållanden kan kvantitativ metod ha en fördel framför kvalitativ (ibid.).

För att samla in information användes enkäter. Fördelarna med att använda enkäter är att undersökningen kan göras på ett större urval än en intervjuundersökning; den kan också göras inom ett större geografiskt område; respondenten kan dessutom i lugn och ro fundera över frågorna och överväga svarsalternativen i enkäten; frågeformuleringarna är standardiserade och intervjuareffekten elimineras (Ejlertsson 1996). Nackdelar med användandet av enkäter är bl.a. större bortfall än vid intervjuundersökningar och att forskaren inte kan förklara komplicerade frågor som vid intervjuer (ibid.). För denna undersökning konstruerades två olika enkätformulär; en för medarbetare (bilaga 1) och en för chefer (bilaga 2). Till enkäterna bifogades ett missiv (bilaga 3), där bl.a. syftet med undersökningen förklarades. Man skiljer mellan primär- och sekundärundersökningar (Dahmström 2001). Denna enkätundersökning utgör en primärundersökning, dvs. de data som söktes i undersökningen saknades tidigare och samlades således in för första gången.

Undersökningen genomfördes vid en specifik skattemyndighet. Den specifika skattemyndigheten var vid tidpunkten för undersökningen indelad i fyra avdelningar, som i sin tur bestod av sammanlagt tio enheter av varierande storlek, belägna på tolv orter i regionen. Varje avdelning var i sin tur indelad i tre enheter: beskattnings-, kontroll- och serviceenheten. De anställda kan grovt indelas i tre yrkeskategorier: chefer, handläggare och assistenter. Det totala antalet medarbetare i skattemyndigheten uppgick den 1 januari 2002 till 1175, varav 76 chefer, 691 handläggare och 408 assistenter. Av det totala antalet anställda var 67% kvinnor. Medarbetarnas genomsnittliga ålder var vid tidpunkten ca 45 år.

Ibland krävs tillstånd för att genomföra en undersökning (Denscombe 2000). Ledningen gav tillstånd under förutsättning att undersökningen endast genomfördes på ett begränsat urval. Tillsammans med ledningen bestämdes därför att undersökningen skulle genomföras på två av myndighetens avdelningar. De utvalda avdelningarna fanns lokaliserade på åtta orter. Utifrån dessa orter begränsades undersökningen genom diskussionerna med myndighetsledningen till fem orter. Klartecken till undersökningen gavs av de berörda avdelningscheferna i februari 2002.

I de båda avdelningarna fanns vid undersökningens genomförande totalt 496 medarbetare, inkl. 32 chefer. Efter avgränsningen till fem av avdelningarnas geografiska orter uppgick urvalet för enkätundersökningen till 254 medarbetare (162 handläggare och 92 assistenter) samt 18 chefer (se tabell 1). För att komma fram till urvalet gjordes ett icke-sannolikhetsurval (Bryman 2002), varav finns tre typer: bekvämlighetsurval, snöbollsurval och kvoturval. Kvoturval stämmer bäst in på det urval som gjorts i denna undersökning. Målet för ett kvoturval är ”att ge ett stickprov som speglar en population i termer av den relativa fördelningen av individer i olika kategorier, till exempel kön, etnisk bakgrund, ålder...” (ibid. s. 117). Det är forskaren som står för det slutgiltiga beslutet om vilka som ska vara med i undersökningen enligt kvoturval (ibid.).

Avdelning	Chefer	Handläggare	Assistenter
A	14	111	74
B	4	51	18
Totalt	18	162	92

Tabell 1. Fördelning av urvalspersoner per avdelning och personalkategori.

Av de 246 medarbetarenkäter (8 medarbetare var frånvarande under svarstiden) som skickades ut besvarade 129 medarbetare (totalt ca 52%) enkäten. Fördelningen mellan handläggare och assistenter var 71% handläggare och 29% assistenter. Av respondenterna var 15% yngre än 35 år, 23% mellan 35-44 år, 37% mellan 45-54 år och 25% var 55 år och äldre. Av medarbetarrespondenterna hade 19% grundskoleutbildning, 33% gymnasieutbildning, 18% hade genomgått enstaka akademiska kurser och 30% hade akademisk examen. Vad gäller anställningstid hade 18% varit anställda mindre än 10 år, 34% 11-20 år och 47% 21 år eller mer. 1% har inte besvarat frågan om anställningstid. Av respondenterna arbetade 47% på beskattningsenheten, 30% på kontrollenheten och 23% på serviceenheten.

Av de utskickade 18 chefsenkäterna besvarades 12 eller ca 66%. På frågan om ålder svarade 3 chefer (25 %) att de var mellan 35-44 år och 9 (75 %) att de var mellan 45-54 år. Vad gäller deras utbildningsbakgrund hade 3 chefer (25 %) gymnasieutbildning, 4 (33 %) hade genomgått enstaka akademiska kurser och 5 (42 %) hade akademisk examen. På frågan om vilken enhet cheferna arbetar vid svarade 5 (42 %) beskattningsenheten, 5 (42 %) kontrollenheten och 2 (16 %) serviceenheten. Av chefsrespondenterna hade 4 (33 %) arbetat 11-20 år och 8 (67 %) 21 år eller mer.

3.3 Bortfallsanalys

Före bearbetningen av materialet bör en bortfallsanalys göras (Trost 2001), såvida man inte fått en mycket hög svarsfrekvens. Svarsfrekvensen i medarbetarenkäten handlar om ca 52 % totalt sett (ca 71 % handläggare och ca 29 % assistenter). Svarsfrekvensen i chefsenkäten blev 66 %. En acceptabel svarsfrekvens bör uppgå till 60-70 % (Bryman 2002). En svarsfrekvens på 50-60 % betraktas som knappt godkänd (ibid.). I undersökningen finns både externt och internt bortfall. Externt bortfall handlar om de personer som valt att inte delta alls i undersökningen medan internt bortfall handlar om de personer som deltagit i undersökningen men som valt att inte besvara enstaka frågor (Ejlertsson 1996).

Att bortfallet i undersökningen blev så stort på medarbetarnivå kan bero på flera faktorer. Exempelvis hade organisationen just genomgått en omorganisation där alla, både medarbetare och chefer, fått söka tjänster. Det innebär att många medarbetare hade fått både nya arbetsuppgifter och nya chefer, vilket ev. kan ha försvårat besvarandet av enkätfrågorna. Att frågor har ansetts svåra att besvara visar sig också genom att enstaka respondenter valt att inte besvara vissa frågor. Omorganisationen innebär också att flera nya chefer utsetts som saknade tidigare ledningserfarenheter. De i stort sett årliga attitydmätningar som genomförs i organisationen kan också ha bidragit till att medarbetarna kände en övermättnad vad gäller enkäter; organisationen hade tre-fyra månader före denna undersökning genomfört en ganska omfattande attitydundersökning, där ett avsnitt handlade om just lärande och utveckling.

Ett problem med Internetenkäter rör det stora bortfallet (Dahmström 2001). Att dessutom en medarbetare hjälpte till med utskick och insamling av enkätsvaren kan ha bidragit till bortfallet. Även enkätfrågornas svårighetsgrad och flera öppna enkätfrågor kan ha bidragit till det höga bortfallet. Trots att flera frågor korrigerades i samband med pilotstudien och ett par ströks kräver enkätfrågorna både tid och eftertanke. Att bortfallet blev så stort för personalkategorin "assistenter" (ca 71%) kan bero på just frågornas svårighetsgrad.

3.4 Enkätutformning

För att samla in data för undersökningen utformades en standardiserad och strukturerad enkät. En hög grad av standardisering är önskvärd då man vill kunna uttala sig om hur stor andel av urvalet som har svarat på ett visst sätt (Trost 2001). Enkäterna (bilaga 1 och 2) innehöll frågor som hade både fasta och öppna svarsalternativ. Frågorna med förutbestämda svarsalternativ var av dikotom karaktär, där nominal- och ordinalskalor användes. Enkätfrågorna med fasta svarsalternativ kodades för att kunna analyseras med hjälp av statistikprogrammet SPSS.

Både medarbetar- och chefsenkäten inleds med frågor om ett antal bakgrundsvariabler. I medarbetarenkäten användes kön, ålder, utbildningsbakgrund, enhet, personalkategori och anställningstid. I chefsenkäten användes samma bakgrundsvariabler exkl. personalkategori. Enkäterna avslutas på ett neutralt sätt, vilket är eftersträvanvärt för att ge respondenterna möjlighet att komma med tillägg eller synpunkter (ibid.). Mellan bakgrundsfrågorna och avslutningen finns frågor om det undersökta problemet i båda enkäterna. I medarbetarenkäten handlar tretton frågor om lärande/ständigt lärande medan fyra handlar om ledarskap och de verktyg ledarskapet har till sitt förfogande för att skapa förutsättningar för lärande. I chefsenkäten handlar tio frågor om lärande/ständigt lärande och fyra frågor om ledarskap och ledarskapsverktyg. Frågorna är av såväl sakfrågekaraktär som attitydkaraktär (ibid.).

Ett varierat frågeformulär har två fördelar framför ett mer enhetligt. För det första förhindrar det att respondenten blir uttråkad; för det andra förhindrar det att respondenten fastnar i ett

visst svarsmonster (Denscombe 2000). Frågeställningarna har därför varierats dels genom att variera svarsalternativen (två, fyra eller sex) dels genom att variera mellan fasta och öppna frågor.

Enkäterna prövades före undersökningen på tre chefer (en kvinna och två män) och sex medarbetare (tre män och tre kvinnor). Korrigeringar och förtydliganden genomfördes efter de synpunkter som kom fram i pilotstudien.

3.5 *Datainsamling och databearbetning*

Sedan pilotstudien genomförts och enkäterna korrigerats skickades de till chefer och medarbetare i de fem orterna i form av internenkäter (Dahmström 2001). Med hjälp av en medarbetare vid förvaltningen lades enkäterna in i myndighetens enkätdata i koncernens intranät. Enkäterna kunde genom kommandot ”styrd slumpmässigt urval av namn” därefter skickas till respondenterna på de kontor som valts ut. Enkäterna skickades ut den 27 mars 2002 och hamnade i respondenternas elektroniska brevlådor. Svaren kunde sedan skickas tillbaka ”online”. Påminnelse gick ut den 29 april 2002; också den genom intranätet. Totalt låg enkäterna kvar i respondenternas ”brevlådor” under två månader. Under svarstiden, 27 mars – 29 maj 2002, var 8 medarbetare frånvarande p.g.a. tjänstledighet, långtidssjukskrivning el. dyl. Enkätsvaren sammanställdes i en Excelfil.

Enkäterna överfördes därefter till statistikprogrammet SPSS, där enkäterna bearbetades. I bearbetningen gjordes jämförelser med lärande utifrån variablerna ’utbildningsbakgrund’ och ’anställningstid’. Anledningen till det är främst att handläggarkategorin genomgår mycket utbildning och praktik med handledning under de första åren av anställningstiden medan utvecklingsmöjligheterna till stor del avstannar efter några år. Bakgrundsvariabeln ’utbildningsbakgrund’ var också intressant att jämföra utifrån hur medarbetarna ser på sitt eget lärande. Även bakgrundsvariabeln ’enhet’ var intressant att jämföra med hur medarbetarna såg på sitt lärande; hur skiljde sig t.ex. lärandet och synen på lärandet mellan de tre enheterna (beskattning, kontroll och service)?

I medarbetarenkäten fanns fem öppna frågor. Frågorna fick olika antal svar; fråga 16 (Hur skulle du vilja definiera begreppet ’ständigt lärande’ utifrån ditt utvecklingsbehov?) besvarades av 63 medarbetare, fråga 18 (Om du svarade ’ja’ på fråga 17 beskriv hur Du anser att cheferna skapar förutsättningar för ’ständigt lärande’) av 48, fråga 20 (Vilka möjligheter och/eller hinder för förverkligandet av ständigt lärande anser du att det finns?) av 71, fråga 23 (Jag är tacksam om Du kan ge mig tips om hur begreppet ’ständigt lärande’ kan implementeras på myndigheten så att det möter både Ditt och kundernas behov) av 37 och fråga 24 (Övriga synpunkter) av 22.

I chefsenkäten fanns sex öppna frågor. De besvarades av ett högre genomsnitt än de öppna frågorna i medarbetarenkäten. Fråga 8 (Hur anser Du att begreppet ’ständigt lärande’ kan implementeras på enheten/sektionen så att det möter både medarbetarnas och kundernas behov?) besvarades av 9 chefer, fråga 10 (Vilka möjligheter och/eller hinder för förverkligandet av ’ständigt lärande’ anser Du finns?) av 9, fråga 11 (Hur skulle Du vilja definiera begreppet ’ständigt lärande’ utifrån medarbetarnas utvecklingsbehov?) av 7, fråga 18 (Motivera ditt svar på fråga 17.) av 8, fråga 19 (Hur skulle Du med egna ord vilja definiera begreppet ’engagerat ledarskap’?) av 8 och fråga 20 (Övriga synpunkter.) av 1.

Svaren till de öppna frågorna skrevs ut i två Word-dokument, ett för medarbetarsvaren och ett för chefssvaren. Utifrån det insamlade materialet gjordes därefter en kategorisering. De kategorier som då kom fram presenteras i resultatkapitlet efter frågornas innehåll (ständigt lärande, förutsättningar för ständigt lärande, hinder för ständigt lärande, engagerat ledarskap).

3.6 Reliabilitet och validitet

Systematiska eller slumpmässiga fel och skevheter vid framställandet av frågeställningar och vid insamling av information kan lätt ske (Holme & Solvang 1997). Vid konstruktionen av enkätfrågorna har i stor utsträckning utgått från interna RSV-dokument (Stigendahl 1995), som beskriver de teorier som ligger bakom de implementeringsstrategier som föregått beslutet om värderingsstyrning; detta för att eftersträva innehållsvaliditet. För att ytterligare stärka både validiteten och reliabiliteten testades enkätfrågorna i en pilotstudie före själva undersökningen på både chefer och medarbetare. De frågor som då ansågs alltför krångliga omformulerades eller ströks innan enkäterna slutligen skickades ut. Genom att vara kritisk och noggrann vid insamlingen och bearbetningen av materialet har systematiska och slumpmässiga fel dessutom försökt undvikas.

Den omständigheten att urvalet inte var slumpmässigt utan ett kvoturval kan ha påverkat resultatet, varför försiktighet vid generalisering till hela myndigheten bör iakttas. Svarsfrekvensen var dessutom låg totalt sett (om än högre för handläggarkategorin; 71 %), vilket utgör ytterligare en anledning till försiktighet vid generalisering. Svarsfrekvensen var särskilt låg vad gäller personalkategorin assistenter (ca 29 %), vilket utgör ytterligare en anledning till försiktighet för resultatet. Åldersspridningen bland respondenterna var dock god, vilket innebär att olika erfarenheter av arbetsuppgifterna bör bidra till en högre validitet.

I analysarbetet av de öppna frågorna har ett inlevelseperspektiv eftersträvats för att förstå respondenternas kunskaper, åsikter och insikter, dock utan att fördensskull försöka påverka svaren i en viss riktning. Förförståelse och fördomar är två förutsättningar som bör betraktas som påverkansfaktorer även i kvantitativa undersökningar (Holme & Solvang 1997); detta trots att kvantitativ metod enligt författarna bygger på ett ideal om en förutsättningslös och objektiv vetenskap.

I ett försök att ytterligare stärka resultatets giltighet har två analysnivåer hållits isär i analysdelen. Först diskuteras och analyseras de teorier som använts som bakgrund till RSV:s implementeringsstrategier mot värderingsstyrning. Därefter diskuteras och analyseras implementeringsstrategierna tillsammans med undersökningens resultat.

3.8 Metoddiskussion

Att kvantitativ metod valdes för undersökningen berodde på en strävan att dels som forskare kunna inta åskådarens roll dels kunna kvantifiera den information som undersökningen resulterade i (Holme och Solvang 1997). En fördel med kvalitativa metoder är å andra sidan att de har sin styrka i att de visar på totalsituationen (ibid.). En annan fördel med kvalitativa metoder är att en viktig del i sådana undersökningar handlar om att skapa en grund för teorikonstruktion (ibid.). Ett alternativ till valet av kvantitativ metod för just denna undersökning kunde varit att inleda den med kvalitativa intervjuer för att få till stånd en teori och sedan utifrån denna "teori" bygga på med enkäter för att kunna gå på bredden med resultatet. Att jag valde kvantitativ metod för undersökningen kan även förklaras med att jag p. g. a. min tidigare anställning inom myndigheten får anses ha grundläggande kännedom om både förvaltningen och dess kultur. Dessa erfarenheter kan ha påverkat frågornas innehåll och karaktär. Att sträva

efter värderingsfrihet och objektivitet är dock inte möjligt (Habermas 1990), som med skärpa hävdar att vetenskapliga arbeten alltid måste präglas av de värderingar man utgår från.

Att bortfallet i underökningen blev så stort bland assistentkategorin kan ha påverkat resultatet totalt sett. De ca 29 % av assistenterna som besvarade enkäten kan ev. ha högre utbildningsnivå och därmed ha arbetsuppgifter med större grad av frihet än de övriga som valt att inte delta i undersökningen.

Reliabiliteten kunde ev. stärkts om mätningarna skett vid flera tillfällen. Ett problem är att man då förutsätter ett statistiskt förhållande, något som Trost (2001) tar avstånd ifrån. Han menar att vi hela tiden deltar i processer och då snarare kan förvänta oss skilda resultat vid skilda tidpunkter.

4 RESULTAT

I resultatredovisningen redovisas först medarbetarnas svar på enkätfrågorna (kap .4.1) och därefter chefernas (kap. 4.2). Svaren på de öppna enkätfrågorna redovisas tillsammans med frågor med förvalda svarsalternativ både vad avser medarbetare och chefer. Resultatet presenteras under olika rubriker som är kopplade till problemfrågorna.

Resultatet redovisas dels i löpande text dels i tabeller utifrån följande mått: signifikans, korrelation, medelvärde och procenttal.

4.1 Medarbetarenkäten

4.1.1 Värderingen ”ständigt lärande”

För att få en uppfattning om hur medarbetarna upplever möjligheterna till lärande fick de i enkätens inledning (fråga 7) ta ställning till om de anser att deras arbetsuppgifter är utmanande och därmed kan möjliggöra ett ständigt lärande. Sammantaget anser 89 % att de 'ofta' (75 %) eller 'alltid' (14 %) har utmanande arbetsuppgifter. Endast 9 % anser att de 'sällan' har utmanande arbetsuppgifter. Ingen signifikant skillnad framkommer vare sig vid en jämförelse mellan personalkategorierna handläggare och assistenter eller medarbetarnas ålder.

Medarbetarna får också ta ställning till om de anser att de själva kan ta ansvar för den egna utvecklingen (fråga 8). Här framkommer dock en signifikant skillnad mellan personalkategorierna ($F = 7.39$, $df = 1.125$, $p = .008$). Handläggares respondenter har ett högre medelvärde ($M = 3,01$) medan assistenternas ligger något lägre ($M = 2,75$). Frågan om eget ansvar har även jämförts med bakgrundsvariabeln enhet. Resultatet visar i ett anovatest en tendens till signifikans ($F = 2.47$, $df = 2,12$, $p = .088$). Tabell 2 visar skillnaderna mellan enheterna.

	M		
	Beskattning	Kontroll	Service
Fråga 8. Anser Du att Du kan ta ansvar för Din egen utveckling inom Ditt arbetsområde?	2,86	3,08	2,86

Tabell 2. Skillnader mellan enheternas upplevelse av ansvar för egen utveckling.

Hur anser då medarbetarna att de utvecklats i sina arbetsuppgifter under det senaste året (fråga 9)? I en Pearsonkorrelation framkommer att ju yngre medarbetarna är, ju mer har de utveck-

lats under året som gått ($r = -.23$, $p = .009$). Sammantaget anser dock 89 % av medarbetarna att deras yrkeskunskaper och erfarenheter 'ofta' eller 'alltid' tas tillvara (fråga 10). Ingen skillnad framkommer vid en jämförelse vare sig mellan personalkategorierna eller deras ålder.

Har då medarbetarna stött på värderingen 'ständigt lärande' i tidigare sammanhang (fråga 14)? Sammanlagt 63 % av medarbetarna (61 % av handläggarna och 69 % av assistenterna) hade aldrig stött på begreppet före denna undersökning. Det finns dock en skillnad mellan svarsalternativen 'ja' och 'nej' totalt sett. 39 % av handläggarna hade stött på begreppet tidigare jämfört med 31 % av assistenterna. När medarbetarna ska ta ställning till om RSV:s förhållningssätt till värderingen stämmer överens med den egna (fråga 13) anser mer än hälften (58 %) att RSV:s förhållningssätt 'ofta' eller 'alltid' överensstämmer med den egna. I en Pearsonkorrelation framkommer att yngre medarbetare i högre grad än äldre är överens med RSV ($r = .32$, $p = .00$).

Hur definierar då medarbetarna värderingen "ständigt lärande" utifrån följande sex påståenden (fråga 15): delta i organiserade kurser, reflektera och analysera på egen hand, diskutera frågor och problem med arbetskamrater, söka och tolka tillgänglig information i förvaltningens intranät m. fl. kanaler, ha förmåga att kommunicera och samarbeta med andra samt utifrån gjorda erfarenheter pröva nya alternativa lösningar? Både handläggare och assistenter anser att alternativet 'diskutera frågor och problem med arbetskamrater' stämmer bäst överens med "ständigt lärande". Sammantaget 32 % av medarbetarna anser att det alternativet stämmer bäst. Handläggare och assistenter är även överens om vilket svarsalternativ som stämmer näst bäst överens med "ständigt lärande", nämligen 'ha förmåga att kommunicera och samarbeta med andra'. 21 % av medarbetarna anser att detta alternativ stämmer näst bäst överens med begreppet.

	Att diskutera frågor och problem med arbetskamrater	Ha förmåga att kommunicera och samarbeta med andra
Handläggare	26 %	17 %
Assistent	6 %	4 %
Total	32 %	21 %

Tabell 3. Personalkategoriernas syn på vilket alternativ som bäst definierar begreppet "ständigt lärande".

Hur påverkar då arbetsuppgifterna medarbetarnas definition av värderingen "ständigt lärande"? För att få svar på frågan har de sex påståendena även jämförts med bakgrundsvariabeln 'enhet'. Resultatet visar signifikanta skillnader mellan enheterna ($\chi^2 = 19.60$, $p = .033$). Tabell 4 visar hur alternativen fördelar sig mellan enheterna.

	Beskattning	Kontroll	Service
Fråga 15. Vilket av nedanstående påståenden anser Du stämmer bäst överens med begreppet ständigt lärande utifrån Dina arbetsuppgifter?	att diskutera frågor och problem med arbetskamrater	att ha förmåga att kommunicera och samarbeta med andra	att diskutera frågor och problem med arbetskamrater <u>och</u> att ha förmåga att kommunicera och samarbeta med andra
	42 %	32 %	34 %

Tabell 4. Jämförelse mellan enheterna i definitionen av "ständigt lärande".

Medarbetarna har även fått möjlighet att i öppna frågor själva formulera definitioner på värderingen "ständigt lärande". Då framkommer både den egna aktiviteten och det egna ansvaret

som viktiga förutsättningar. De vanligaste svaren är: att söka information, att diskutera och dela erfarenheter med arbetskamrater samt att få praktisera sina kunskaper, t.ex. efter en genomgången utbildning och då med tillgång till en handledare. En medarbetare anser att ”ständigt lärande” handlar om ett särskilt förhållningssätt till lärande, nämligen att ha förmåga att vara ödmjuk inför att man inte kan allting och därför förbli intresserad och mottaglig för ’det nya’.

4.1.2 Förutsättningar och/eller hinder för ”ständigt lärande”

Medarbetarna har även fått ta ställning till om cheferna stimulerar till ”ständigt lärande” i olika arbetsformer (fråga 17). Svaren blir blandade. 52 % anser att cheferna skapar förutsättningar medan 48 % anser att de inte gör det. Ingen skillnad framkommer i en Pearsonkorrelation vare sig mellan personalkategorier eller ålder. Medarbetarna får också ta ställning till hur förutsättningarna ser ut på enheterna för att förverkliga begreppet ”ständigt lärande” (fråga 19). Sammantaget 60 % anser att förutsättningarna ’ofta’ (50 %) eller ’alltid’ (10 %) är goda, medan sammanlagt 38 % anser att förutsättningar saknas helt (1 %) eller ’sällan’ (37 %). Vid en Pearsonkorrelation framkommer ett samband mellan ålder och hur man ser på möjligheterna att förverkliga ständigt lärande på enheten ($r = -.27$, $p = .003$), dvs. ju yngre medarbetarna är ju större förutsättningar anser man finns.

Vilka verktyg anser då medarbetarna att cheferna har tillgång till för att stimulera medarbetarna till ”ständigt lärande” (fråga 21)? Här framkommer en signifikant skillnad mellan personalkategorierna ($\chi^2 = 17,55$, $p = .004$). Tabell 5 visar medarbetarnas förstaval.

	Handläggare	Assistenter
Löpande feedback och kontinuerlig dialog	40 %	5 %
Utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner	21 %	6 %
Total	61 %	11 %

Tabell 5. Personalkategoriernas syn på vilka ledarskapsverktyg som främst motiverar till ständigt lärande

Då medarbetarna själva ska ge exempel på hur cheferna kan stimulera till ”ständigt lärande” (fråga 18) är de vanligaste svaren: erfarenhetsutbyte, utbildning, arbetsrotation, frihet, tid, kommunikation och tillåtande klimat. Deltagande i olika former av utbildning (temadagar, kurser, projekt etc.) är en viktig förutsättning för ständigt lärande men det krävs även tid för reflektion. Även betydelsen av en fungerande kommunikation mellan chef och medarbetare poängteras, t.ex. att cheferna deltar i diskussioner med medarbetarna och fungerar som bollplank. Några medarbetare anser att cheferna är duktiga på att tilldela medarbetarna intressanta och omväxlande arbetsuppgifter. Flera medarbetare anser att de även har stor frihet och tillåts mycket ansvar.

Medarbetarna får även möjlighet att med egna ord uttrycka hinder för ständigt lärande (fråga 20). Bland svaren framkommer bl.a. att vissa chefer bara skapar förutsättningar för lärande när direktiven kommer ”uppifrån” eller när en medarbetare behöver utbildning för att kunna hantera nya arbetsuppgifter. En av medarbetarna anser att de inte alltid får förståelse för det som lärts eftersom de inte får praktisera det i sina arbetsuppgifter. Andra hinder som uttrycks är tidsbrist, att produktivitetsmål styr verksamheten, för lite personal, bristande engagemang hos både chefer och medarbetare samt ointresse och passivitet hos medarbetare. Man pekar dessutom på att vissa medarbetare inte vill dela med sig av sina kunskaper utan behåller dem för sig själva.

Ytterligare hinder handlar om bristande självförtroende, för många omorganisationer och ständiga chefsbyten. Några medarbetare anser att cheferna efter den senaste omorganisationen blivit ännu fler, vilket bl.a. medfört att beslutsvägarna blivit längre och chefsrollerna mer oklara. Även ålder tas upp som ett hinder för lärande. En medarbetare har t.ex. av sin chef fått beskedet att eftersom medarbetaren ifråga fyllt 50 år var vederbörande inte längre utvecklingsbar och därför inte aktuell för en kurs som medarbetaren ifråga uttalat behov av. Enligt chefen i det här enskilda fallet hör utveckling endast till de yngre medarbetarna.

4.1.3 Lärande som utveckling/belöning

Hur man uppfattar möjligheterna att kompetensutveckla sig för nya arbetsuppgifter kan ses som uttryck för en möjlighet till ständigt lärande. Vilka möjligheter till karriär ser då de olika personalgrupperna (fråga 21)? Sammantaget uppfattar 9 % av de anställda att de har möjlighet att erhålla chefsuppgifter. Det finns dock en signifikant skillnad mellan personalkategorierna ($x^2 = 82,57$, $p = .0$). Endast 3 % av assistenterna ser denna möjlighet, jämfört med 12 % av handläggarna. En annan möjlig karriärväg är att bli projektledare, lärare, handledare etc. Denna karriärväg uppfattar fler som nåbar än vägen till chefsuppgifter. Även här finns en skillnad mellan personalkategorierna ($x^2 = 11.75$, $p = .0$). 48 % av handläggarna uppfattar detta som en möjlig karriärväg jämfört med 14 % av assistenterna.

Lärande är också nödvändigt vid s.k. horisontell karriär, dvs. en form av utvidgning av arbetsuppgifterna inom den nivå man befinner sig, t.ex. i form av arbetsrotation. 43 % av medarbetarna anser arbetsrotation vara en möjlighet. Denna möjlighet ser assistenterna i högre grad, 71 %, än handläggarna, 33 % ($x^2 = 13.34$, $p = .0$). Även i karriärvägen uppdrag i projekt/arbetsgrupper skiljer sig personalkategorierna åt ($x^2 = 13.40$, $p = .0$). En större andel av handläggarna, 66 %, anser detta vara en möjlig karriärväg medan endast 29 % av assistenterna anser detta vara en möjligt.

Intressant för frågan om det livslånga lärandet är huruvida karriärvägarna upplevs som motiverande eller inte (fråga 12). 16 % hävdar att karriärvägarna 'inte alls' motiverar dem medan 42 % svarar 'sällan och 42 % 'ofta' eller 'alltid'. De nyanställda, vilka också tenderar att vara yngre, ser större möjligheter till karriär, än de som arbetat längre i organisationen. I en Pearsonkorrelation framkommer ett signifikant samband ($r = -.31$, $p = .000$), dvs. ju yngre medarbetaren är ju högre motiveras dennes utveckling av karriärvägarna.

Frågan om möjliga karriärvägar på myndigheten kan också variera beroende på vad man mer specifikt arbetar med. För att undersöka detta kan man jämföra de tre enheterna som medarbetarna är fördelade på. Serviceenheterna anser att möjligheter till chefsbefordran saknas helt, medan beskattnings- och kontrollenheterna anser att möjligheter till chefsbefordran finns, om än i begränsad omfattning (9 % resp. 18 %).

Även svarsalternativet "uppdrag som projektledare, lärare, handledare etc." visar på en signifikant skillnad mellan enheterna ($x^2 = 6.68$, $p = .04$). På serviceenheterna anser 82% anser att denna karriärväg saknas medan 58% på beskattningsenheterna och 53% på kontrollenheterna anser att möjligheten saknas. Svarsalternativet "arbetsrotation/byte av arbetsuppgifter" visar också på en signifikant skillnad mellan enheterna ($x^2 = 5.74$, $p = .06$). Här är det emellertid kontrollenheterna som anser att denna möjlighet saknas (71 %). På beskattningsenheterna anser 53% att möjligheten saknas medan 43% på serviceenheterna anser att möjligheter till denna karriärväg saknas. Även svarsalternativet "uppdrag i projekt/arbetsgrupper" visar på en signifikant skillnad mellan enheterna ($x^2 = 6.99$, $p = .03$). Här anser 68% på kontrollenheterna att möjligheter finns medan beskattningsenheterna har något lägre siffra, 56%. Endast 36% av respondenterna på serviceenheterna anser detta vara en möjlig karriärväg.

På en fråga om medarbetarna anser att myndighetens lönepolicy tillämpas på enheten för att stimulera ansvar och utveckling (fråga 22) finns en signifikant skillnad mellan personalkategorierna ($F = 10.20$, $df = 1,118$, $p = .002$). Handläggarnas medelvärde ($M = 2.29$) ligger något högre än assistenternas ($M = 1.85$). En medarbetare anser att SKM:s lönepolicy är ett ensidigt arbetsgivardokument, vilket gör att medarbetaren ifrågasätter värdet av den.

4.2 Chefsenkäten

4.2.1 Värderingen ”ständigt lärande”

Har då cheferna stött på värderingen ”ständigt lärande” tidigare (fråga 7)? 75 % av cheferna besvarar den frågan med ’ja’ medan resterande 25 % inte har stött på den tidigare. På frågan hur RSV:s förhållningssätt stämmer överens med den egna synen (fråga 6) visar chefernas svar på ett relativt högt medelvärde: $M = 3,17$. Sammantaget 92 % av cheferna anser att deras syn ’ofta’ eller ’alltid’ stämmer överens med RSV:s. Hur bedömer då cheferna förutsättningarna att förverkliga ständigt lärande på sina resp. enheter (fråga 8)? 75 % av cheferna anser att det ’ofta’ eller ’alltid’ finns goda förutsättningar för ständigt lärande på den egna enheten.

När cheferna får möjlighet att definiera värderingen ”ständigt lärande” med egna ord framkommer främst följande svar: att medarbetaren ska känna att hon utvecklas i sitt arbete, att hon i sitt inre upplever en känsla av att ha en egen utveckling och att hon har möjlighet till rörlighet inom myndigheten. Men cheferna lyfter även fram svar som handlar om skyldigheter, t.ex. att löpande uppdatera det som händer inom det egna arbetsområdet, att vara flexibel, att visa förändringsvilja samt att analysera omvärlden.

4.2.2 Värderingen ”engagerat ledarskap”

Enligt RSV hänger ”ständigt lärande” nära samman med värderingen ”engagerat ledarskap”. På frågan i vilken mån RSV:s syn på ’engagerat ledarskap’ stämmer överens med den egna åsikten (fråga 15) svarar sammantaget 92% ’ofta’ eller ’alltid’. På uppföljningsfrågan hur RSV-citatet att en av ledarskapets främsta uppgifter är att ’skapa förutsättningar för utveckling och ständigt lärande’ för medarbetarna (fråga 16) svarar 75 % av cheferna att deras åsikt ’ofta’ eller ’alltid’ stämmer överens med RSV:s.

Cheferna har också möjlighet att med egna ord definiera värderingen ”engagerat ledarskap”. De svar som då lyfts fram handlar om att visa ett synligt intresse för både verksamhet och medarbetare, att engagera sina medarbetare och ge feedback på utfört arbete. Det senare kan ske genom korta regelbundna dialogsamtal, uppföljningssamtal eller återkommande samtal med medarbetarna om både arbets- och privatliv. En av cheferna uttrycker sina tankar om ”engagerat ledarskap” som att ”det ska brinna”.

4.2.3 Förutsättningar och/eller hinder för ”ständigt lärande”

Vilka verktyg anser då cheferna att de kan använda för att motivera medarbetarna till ständigt lärande (fråga 12)? De verktyg cheferna anser vara viktigast är i prioriterad ordning ’löpande feedback och kontinuerlig dialog’ (50%), ’utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner’ (33%) och ’arbetsrotation/byte av arbetsuppgifter’ (17 %). Övriga alternativ: lönesystemet och befordran till olika uppdrag, t ex projektledare, lärare, handledare bedöms inte som viktiga verktyg för att stimulera till ständigt lärande.

På en öppen fråga anser cheferna att uppgiften att skapa förutsättningar för medarbetarnas utveckling och ständiga lärande är en viktig ledaruppgift. Om medarbetarna upplever utveck-

ling och lärande i arbetet resulterar detta i tillfredsställelse i både arbetsuppgifter och engagemang. En av cheferna anser att medarbetarna utvecklas i arbetet genom att göras delaktiga och ta ökat ansvar. En annan ser som sin främsta uppgift att ”lyfta en medarbetare från en punkt till en annan”, dvs. fungera som coach. En tredje menar att skatteförvaltningen är en kunskapsorganisation som verkar i en föränderlig värld och för att en kunskapsorganisation överhuvudtaget ska kunna fungera krävs ständigt lärande.

För att skapa förutsättningar för ständigt lärande anser cheferna att de främst bör arbeta med återkommande, strukturerade utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner. Även utbildning på olika nivåer nämns som viktiga förutsättningar. Det poängteras dock att utbildningsbehovet ska vara verkligt och förankrat mellan chef och medarbetare. Att ge tid är ett annat krav som nämns av flera chefer; dels tid att söka information i olika databaser dels tid för att göra djupare utredningar så att medarbetarna inte fastnar i ”grundkontroll” p.g.a. tidsbrist.

På en öppen fråga ger cheferna även exempel på hinder för ständigt lärande (fråga 10). Exempel som nämns är bl.a. tidsbrist, bristande struktur i uppläggning och genomförande av utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner samt svag omvärldsanalys i regionen. Men man lyfter även fram betydelsen av att RSV i sin resultatuppföljning fokuserar på antalsstatistik i stället för att se till innehåll och kvalitet. Ett annat hinder är att medarbetarna oftast är uppbundna av tidigare beslutade planer, vilket medför att rörligheten mellan enheter och arbetsuppgifter är begränsad. En av cheferna är kritisk till karriärutvecklingen inom förvaltningen och anser att det egentligen endast är inom arbetsområdena ”kontroll” och ”processföring” som vissa möjligheter finns idag. Chefen ifråga menar att det var annorlunda förr, när det fanns tjänster att söka inom de olika arbetsområdena.

4.2.4 Lärande som belöning

En fråga som ligger nära chefernas verktyg för att motivera till ständigt lärande handlar om möjliga karriärvägar för medarbetarna (fråga 12). Flera svarsalternativ kunde väljas på frågan. Här anser 92% av cheferna att ’uppdrag i projekt-/arbetsgrupper’ är en möjlig karriärväg; 58% anser att ’arbetsrotation/byte av arbetsuppgifter’ är en möjlig karriärväg medan 75% anser att medarbetarna kan göra karriär genom ’uppdrag som projektledare, lärare, handledare’. Slutligen anser 58% att en möjlig karriärväg går genom ’befordran till chefsuppgifter’. På en uppföljande fråga hur cheferna anser att tillgängliga karriärvägar ovan motiverar medarbetarnas ständiga lärande (fråga 13) svarar dock 59% ’sällan’, medan sammantaget 41 % svarar ’ofta’ eller ’alltid’.

Hur anser då cheferna att myndighetens bedömningskriterier vid lönesättning stimulerar utvecklingen vid den egna enheten (fråga 15). På denna fråga svarar sammantaget 75% ’ofta’ eller ’alltid’.

5 DISKUSSION OCH ANALYS

Kapitlet har i likhet med resultatkapitlet lagts upp efter undersökningens problemfrågor (ständigt lärande, engagerat ledarskap, förutsättningar och hinder för ständigt lärande samt belöningssystem). Varje tema diskuteras utifrån två analysnivåer: först diskuteras de teorier som använts som bakgrund till RSV:s implementeringsstrategier mot värderingsstyrning (dvs. ”hur var det tänkt?”); därefter diskuteras hur implementeringsstrategierna fungerade utifrån undersökningens resultat (dvs. ”hur gick det?”). I kapitlet diskuteras resultatet därför dels utifrån teorierna i kapitel 2 dels utifrån de teorier som låg till grund för beslutet om värderings-

styrning (Ellström 1992, Mellander 1991, Rohlin, Skärvad & Nilsson 1994, Senge 1995, Their 1994; Stigendahl 1995).

5.1 Värderingen ”ständigt lärande”

Värderingsstyrning fastställdes av RSVs VL efter bl.a. krav från regeringskansliet på effektivitet och rationalisering. Värderingarna publicerades i förvaltningens intranät i februari 2001 och blev därmed tillgängliga för all personal. Dessförinnan hade VL under andra halvan av 1990-talet möjliggjort större delaktighet för medarbetarna i verksamhetsplaneringen genom att introducera bl.a. LOTS och TQM. Värderingarna definierades inte i förväg av RSV utan lämnades åt medarbetarna att tolka. I ett internt RSV-dokument talas dock om lärande som något positivt och då hänvisas till det lärande som utvecklar människan i arbetet (Stigendahl 1995). Vid en telefonintervju med RSVs GD, Mats Sjöstrand, 20030102 framkom att det faktum att RSV:s VL inte definierat innebörden av ”ständigt lärande” var ett medvetet val från ledningens sida.

Både möjliggörandet av delaktighet och implementeringen av värderingsstyrning handlar om indirekt styrning av medarbetarna, dvs. medarbetarnas handlingsförmåga påverkas (Lundquist 1992). Genom den indirekta styrningen var det upp till medarbetarna att först söka information om värderingarna och sedan tolka vad de egentligen innebar. Detta ställer krav på tre egenskaper hos medarbetarna, nämligen förstå, kan och vill (ibid.). Det var alltså upp till medarbetarna att ge värderingen ”ständigt lärande” en innebörd. I statsvetenskaplig teori talas även om oprecis styrning, vilket erbjuder medarbetarna den frihet som krävs för att hon ska kunna utnyttja sina professionella kunskaper. Genom att delegera ansvaret till medarbetaren att tolka värderingens innebörd förutsätts att motivation skapas hos medarbetarna (ibid.). Hur implementeringsstrategin lyckades eller inte avgjordes således i RSVs fall dels av ledningens kapabiliteter och prioriteringar dels av medarbetarnas förmåga att först söka information om den och därefter att förstå och ta den till sig.

Kände då medarbetare och chefer till värderingen ”ständigt lärande” före denna undersökning? Mer än hälften av medarbetarna, 63 %, kände inte till värderingen tidigare. Det innebär att RSVs avsikt att påverka medarbetarnas handlingsförmåga via indirekt styrning (ibid.) inte kan anses ha lyckats. Trots att RSV gjorde värderingarna tillgängliga för alla medarbetare i början av 2001 kände mer än hälften inte ändå inte till dessa ett år senare, dvs. då denna undersökning genomfördes. En förklaring till att medarbetarna inte kände till värderingarna kan vara bristande kunskaper om informationssökning i förvaltningens intranät. Att flertalet av cheferna, 75 %, å andra sidan kände till beslutet om värderingsbeslutet kan ev. förklaras med brister i dialogen mellan chefer och medarbetare.

Hur definierar då medarbetarna värderingen ”ständigt lärande”? Mer än hälften eller 58 % ställer sig bakom RSVs förhållningssätt till värderingen ifråga, som bl.a. handlar om att lärande ska byggas in i arbetssätt och arbetsformer samt att alla medarbetare ska få möjlighet till vidareutveckling som stärker både verksamhet och medarbetare (RSV 2001). När medarbetarna utifrån fasta svarsalternativ ska välja den definition som de anser bäst stämmer överens med ständigt lärande prioriteras de alternativ som handlar om diskussioner och samarbete med arbetskamrater. Då medarbetarna med egna ord ska definiera ständigt lärande nämns främst kravet att dela erfarenheter med varandra och att få praktisera sina kunskaper t.ex. efter genomgångna utbildningar, men de lyfter även fram betydelsen av den egna aktiviteten och det egna ansvaret.

Medarbetarnas val av diskussioner och erfarenhetsutbyte kan jämföras med det fokus som finns på språk och social process inom sociokulturell teori (Wenger 1998; Säljö 2000). Även teorins syn att lärandet först sker kollektivt genom diskussioner och reflektion tillsammans med arbetskamrater för att först därefter bli individuellt när den enskilde medarbetaren tar ställning till problemet genom konkret handling stämmer överens med lärandet i skatteförvaltningen. Betydelsen av dialog och kommunikation överhuvudtaget är också viktigt för Senges (1995) disciplin teamlärande. Senge menar att teamlärande utvecklas just genom att diskutera och reflektera tillsammans. Betydelsen av samverkan poängteras av RSV både i de grundläggande värderingarna (2001) och i Medarbetarpolicy (2002).

Enligt sociokulturell teori är lärandet också situerat och kontextbundet (Rogoff 1990; Lave & Wenger 1991, 2002; Carlgren 1999). Alla arbetssituationer innehåller någon form av lärande som vi tar med när vi ska lösa problem i nästa situation, dvs. lärande sker kontinuerligt (Säljö 2000). I de erfarenhetsutbyten och diskussioner medarbetarna använder sig av för att lösa problem ligger således grunden för ett ständigt lärande. Däremot saknas det aktiva sökandet av information i t.ex. intranätet för att få kunskap om beslut som kan påverka den egna förståelsen hos flertalet medarbetare. Det finns dock de som betonar den egna aktiviteten, vilket kan jämföras med de egenskaper hos den styrde som lyfts fram i statsvetenskaplig teori, nämligen förstå, kan och vill (Lundquist 1992). Den dryga tredjedel av medarbetarna som kände till värderingen ”ständigt lärande” före undersökningen får anses stämma in på den handlingsförmåga som indirekt teori lyfter fram (ibid.).

När cheferna ska definiera ständigt lärande med egna ord lägger de främst vikten vid faktorer som personlig utveckling och rörlighet inom myndigheten, men även skyldigheter som att uppdatera sig inom arbetsområdet, att visa förändringsvilja och förmåga till omvärldsanalys. Trots att samverkan med andra poängteras i både RSV-värderingarna (2001) och Medarbetarpolicyn (2002) lägger inte cheferna samma vikt vid medarbetarnas diskussioner och erfarenhetsutbyte som medarbetarna själva gör. Cheferna tycks mer fokusera på lärande hos den enskilde medarbetaren och inte på det lärande som sker kollektivt, i diskussionerna mellan medarbetarna. Om så är fallet missar de den betydelse dialog och diskussioner har för teamlärandet (Senge 1995) och fokuserar istället på disciplinen personligt mästerskap. Teamlärande utgör dock en viktig faktor för utvecklandet av en lärande organisation (ibid.). Även den sociokulturella teorin lägger fokus på det kollektiva lärande som sker i interaktion med andra (Rogoff 1990; Wenger 1998; Säljö 2000).

5.2 Värderingen ”engagerat ledarskap?”

Den lärande organisationen kräver en ny inställning till ledarskap (Senge 1995; Stigendahl 1995). Utan denna inställning blir lärande organisation bara en idé. Det nya ledarskapet handlar bl. a. om att ta ansvar för att integrera vision, värderingar, uppdrag, systemtänkande och tankemodeller till en effektiv helhet som fungerar i verkligheten. Det handlar också om att vara lärare. På så vis stimulerar chefen utvecklingen av medarbetarens förmåga att lära (Melander 1991; Their 1994; Stigendahl 1995). Chefen ska dels vara lärare åt medarbetarna dels lära tillsammans med dem. Rollen som lärare innebär bl.a. att stödja och vägleda, att utveckla medarbetarens skicklighet och kunnande samt vilja och förmåga att utnyttja detta. Det gör man bäst genom att ställa de rätta frågorna men inte ge några svar. Svaren ska medarbetaren komma fram till själv (Their 1994; Stigendahl 1995).

Ett pedagogiskt ledarskap kräver vissa grundläggande attityder hos ledaren, bl.a. en människosyn som utgår från att människan är ett aktivt, självständigt tänkande och handlande sub-

jekt; en kunskapssyn som utgår från att kompetens har många aspekter och att olika medarbetare har olika profil på sin kompetens och kan komplettera varandra samt ett genuint intresse för medarbetarnas (och kundernas) livsbehov, grundläggande värderingar och behov (Their 1994; Stigendahl 1995). I Medarbetarpolicyn (2002) fastställs att ledaren i sin roll bl.a. förväntas ha god självkänedom, personlig mognad och empatisk förmåga; ha förtroende för medarbetarnas vilja och förmåga att samverka, utvecklas och nå resultat samt stödja och inspirera och skapa förutsättningar för medarbetarna i deras arbete.

Hur har då cheferna tagit till sig värderingen ”engagerat ledarskap”? Så gott som samtliga chefer, 92 %, ställer upp på RSV:s förhållningssätt till värderingen ”engagerat ledarskap, vilket bl.a. innebär att skapa förutsättningar för utveckling och ständigt lärande (2002). Flertalet chefer, 83 %, anser att de ’ofta’ eller ’alltid’ anser att detta är den viktigaste uppgiften. Cheferna har också haft möjlighet att med egna ord förklara värderingen ”engagerat ledarskap”. De svar som då lyfts fram handlar främst om att visa intresse för både medarbetare och verksamhet, att bry sig om medarbetarna, att vara engagerad och ge feedback. Ingen av cheferna talar dock om betydelsen av ett nytt förhållningssätt till ledarskapsrollen, där chefen bl.a. fungerar som lärare och lär tillsammans med medarbetarna, vilket poängteras av bl.a. Their (1994) och Stigendahl (1995). Inte heller nämns chefernas ansvar för att bl.a. integrera vision och värderingar, vilket påtalas av Senge (1995) och Stigendahl (1995). En förklaring till att 75 % av cheferna kände till värderingen ”ständigt lärande” före denna undersökning jämfört med att 63 % av medarbetarna inte kände till den kan eventuellt bero på bristande insikter hos cheferna om det nya förhållningssättet till ledarrollen och därmed brister i deras ansvar för integration av bl.a. värderingarna.

5.3 Förutsättningar och/eller hinder för ”ständigt lärande”

Fyra områden är centrala i en lärande organisation, nämligen organisationsstruktur, ledning och styrning, arbetsformer och arbetssätt samt kommunikation (Senge 1995; Stigendahl 1995). Organisationsstrukturen bör vara decentraliserad och platt med samarbete mellan nivåer och yrkesgrupper i nätverk och projekt. När det gäller ledning och styrning är tre faktorer särskilt viktiga: att det finns en tydlig gemensam vision som alla kan identifiera sig med; att det finns tydliga mål och delaktighet i formuleringen av dessa; samt en stark och utvecklingsinriktad kultur. Området arbetsformer och arbetssätt handlar om att skapa pedagogiserade arbetsformer och arbetssätt genom att erbjuda arbetsuppgifter med hög lärandepotential och införa action learning-inriktat arbetssätt samt införa en arbetsnära pedagogik med integration mellan lärande i arbetet och planerad utbildning (ibid.).

Det är dock inte nog att lära genom handling; det krävs även reflektion kring de erfarenheter som görs. Stigendahl (1995) knyter därför an till begreppet action-reflection-learning, skapat av Rohlin, Skärvad och Nilsson (1994). Även Ellström (1992) menar att reflektion är en viktig grund för lärandet. Han anser därför att det är nödvändigt att organisera verksamheten för både produktion och lärande (dvs. reflektion). Med det menar han att det måste skapas utrymme för alla att föra måldiskussioner, planera, pröva olika handlingsalternativ samt värdera och reflektera över verksamheten. Detta kan byggas in i normala rutiner och arbetssätt (ibid.).

Även kommunikation har en central funktion i utvecklandet av en lärande organisation. Stigendahl (1995) ger följande exempel på dialog som kommunikationsform: utvecklingssamtal, regelbundna enhetsmöten med diskussioner av gemensamma frågor, interna seminarier mm. liksom feedback och diskussioner med medarbetarna kring utförda prestationer. Enligt Senge (1995) är dialog och reflektion det nav kring vilket allting rör sig i en lärande organisation.

Hur skapar då cheferna förutsättningar för medarbetarnas ständiga lärande? Främst anser de att de skapar förutsättningar genom att använda sig av feedback, utvecklingssamtal och arbetsrotation. Att cheferna främst nämner faktorer som feedback och utvecklingssamtal som viktiga förutsättningar kan jämföras med de krav på dialog som framförs både av Senge (1995) och Stigendahl (1995). Det kan även jämföras med det fokus på kommunikation som sociokulturell teori intar (Wenger 1998; Säljö 2000).

Hur ser då medarbetarna på sina möjligheter till ”ständigt lärande”? Sammanlagt 89 % anser att de har utmanande arbetsuppgifter och därför själva kan ta ansvar för sin utveckling. Medarbetarna på kontrollenheterna anser sig dock ha något större möjligheter till eget ansvar än övriga enheter. Det finns även en tendens till att yngre medarbetare i större utsträckning än äldre anser sig kunna förverkliga ständigt lärande, vilket eventuellt kan förklaras med att de fortfarande har ”färska” utbildningserfarenheter och därför tydligare kan koppla sitt lärande till Lundquists (1992) egenskaper: förstår, kan och vill. Det finns också en skillnad mellan personalkategorierna handläggare och assistenter, som innebär att handläggarna i högre grad än assistenterna anser sig kunna ta ansvar för sitt lärande. Även detta kan kopplas till egenskaperna hos den styrde. Information och utbildning är exempel på åtgärder som kan klargöra vad som egentligen förväntas av medarbetarna (ibid.). Assistenternas uppfattning att de i mindre utsträckning kan ta eget ansvar kan handla dels om deras lägre utbildningsnivå dels om mindre handlingsutrymme i arbetsuppgifterna. Det senare kan även jämföras med brister i krav på lärandepotential i arbetsuppgifterna (Ellström 1992; Stigendahl 1995). Sammantaget 89 % anser dessutom att deras yrkeskunskaper och erfarenheter ’ofta’ eller ’alltid’ tas till vara. Detta visar att medarbetarna anser sig ha både handlingsfrihet och handlingsförmåga, vilket är viktiga faktorer för deras motivation i verkställandet av arbetsuppgifterna (Lundquist 1992).

Medarbetarna har också fått ta ställning till om cheferna skapar förutsättningar för ständigt lärande och hur det i så fall går till. Drygt hälften av medarbetarna, 52 %, anser att cheferna skapar förutsättningar medan 48 % anser att de inte gör det. Resultatet visar inga skillnader mellan personalkategorier och ålder och kan jämföras med att 83 % av cheferna anser att en av deras viktigaste uppgifter är att just skapa förutsättningar för medarbetarnas utveckling. Av resultatet att döma finns dock en viss diskrepans mellan medarbetarnas uppfattning och chefernas. För att skapa pedagogiserade arbetsformer framhålls vikten av hög lärandepotential i arbetsuppgifterna, tid för reflektion samt en integration mellan lärande i arbetet och planerad utbildning (Senge 1995; Ellström 1992; Stigendahl 1995). Cheferna anser att de skapar förutsättningar för medarbetarnas ständiga lärande genom att bl.a. använda sig av feedback och utvecklingssamtal. Även om olika former av kommunikation har en viktig funktion finns således en viss diskrepans mellan chefernas svar och kraven på ledarskap i interna dokument (Stigendahl 1995; Medarbetarpolicy 2002). Medarbetarpolicyn (2002) lyfter bl.a. fram betydelsen av att cheferna ”stödjare, inspirerar och skapar förutsättningar för medarbetarna i deras arbete”.

Stigendahl (1999) lyfter fram vissa problem i utvecklingen mot en lärande organisation. Ett sådant är regeringens bristande koppling mellan styrsignaler och budgetpolitik. Stigendahl menar att regeringen styr förvaltningen genom både synliga och dolda strategier; å ena sidan styr regeringen förvaltningens ekonomi genom låga löneuppräkningsgrunder eller ändrade beräkningsgrunder å andra sidan ställs krav på kompetensutveckling och effektivisering genom ett systematiskt kvalitetsarbete (SOU 1991:56; Prop. 1997/98:136). De problem Stigendahl (1999) lyfter fram ligger i förvaltningsstyrningens komplexitet (Lundquist 1992). I och med

införandet av resultatstyrning har regeringens styrning dessutom fått en mer reaktiv styrning, vilket försvårar en mer långsiktig planering av förvaltningens resurser (Stigendahl 1999).

Stigendahl (1995) lyfter även fram förvaltningens resultatuppföljningssystem som ett hinder för lärande. Ett resultatuppföljningssystem ska dels följa upp det resultat som verksamheten uppnått dels utgöra en del av den feedback som behövs för att skapa engagemang hos medarbetarna för verksamheten. Därför måste ett resultatuppföljningssystem dels kunna mäta rätt saker i förhållande till önskat resultat dels styra arbetsformer och arbetssätt på ett sätt som möjliggör utveckling och samverkan. Men frågan är hur man bygger system som är neutrala i förhållande till arbetsformer och –sätt (ibid). Att de system som hittills använts kan utgöra hinder för lärande poängteras av både chefer och medarbetare genom att konstatera att RSVs uppföljningssystem handlar om kvantitet och inte kvalitet.

Ett annat möjligt hinder för ständigt lärande är den åldrande förvaltningen (Stigendahl 1999). Ett stort antal 40-talister tillsammans med nedskärningar, uppsägningar och avgångar bland yngre handläggare gör att åldersfördelningen blir allt skevare. Medarbetarna är mycket erfarna, men alla har samma erfarenheter (ibid.). Förvaltningen står därför inför ett generationsskifte, men delvis också ett kompetensväxlingsbehov. Eftersom förvaltningen i hög grad saknar de synsätt och värderingar som präglar den mer individualistiska, yngre generationen måste därför en satsning ske på nyrekrytering av handläggare. Detta kan jämföras med att yngre medarbetare anser att de har större förutsättningar att förverkliga ständigt lärande än äldre.

Vid en telefonintervju med RSVs GD, Mats Sjöstrand, 20030102 framkom att han såg framför allt två hinder för förverkligandet av ständigt lärande: intranätet som var alltför svårgreppbart och ”äldre” medarbetares attityder till lärande. Sjöstrand menade att äldre medarbetare ofta inte vill eller kan ta ansvar för att söka information och/eller ta ansvar för det egna lärandet. Förvaltningens ålderssammansättning kan ev. ha medverkat till att mer än hälften av medarbetarna inte kände till värderingen ”ständigt lärande” antingen beroende på intranätets komplexitet eller att de inte förstår att de själva har ansvar dels för att söka information dels för att tolka t.ex. innebörden i ”ständigt lärande”. Detta kan kopplas till RSVs implementeringsstrategi av värderingsstyrningen och om den styrde *förstår* styrningen, om hon arbetar under sådana förhållanden att hon *kan* följa den samt om hon *vill* följa den (Lundquist 1992; Aili 2002). I sammanhanget bör dock beaktas att endast 15 % av de medarbetarna som deltog i undersökningen var under 35 år.

Kan det då vara så att äldre medarbetare inte förstår den betydelse sökandet av information har för att de ska kunna påverka sitt lärande? För att besvara den frågan bör man beakta dels att det trots allt var 63 % av medarbetarna som inte hade hört talas om värderingen ständigt lärande tidigare dels att 89 % ändå anser att de ofta eller alltid har utmanande arbetsuppgifter. Dessutom anser sammantaget 89 % att deras yrkeskunskaper och erfarenheter ofta eller alltid tas till vara i arbetsuppgifterna. Även om det finns en tendens att yngre anser sig ha större förutsättningar för förverkligandet av ständigt lärande visar således resultatet att större delen av medarbetarna totalt sett (inkl. äldre) anser att de dels har utmanande och utvecklande arbetsuppgifter dels kan använda sina kunskaper i sina arbetsuppgifter.

Andra hinder som nämns av både medarbetare och chefer är tidsbrist, vilket kan vara en orsak till att man inte anser sig ha tid att söka information eller att hinna reflektera kring olika begrepp. Just reflektion poängteras som en viktig faktor för lärandet (Ellström 1992; Rohlin, Skärvad & Nilsson 1994; Senge 1995). Att RSV i sin roll som central förvaltningsmyndighet gör resultatuppföljningar av verksamheten genom kvantitativa mätmetoder i stället för kvali-

tativa kan vara en anledning till att medarbetarna inte uppfattar att förvaltningen prioriterar tid för informationssökning och reflektion. Uppföljningssystemet kan även ha bidragit till att cheferna inte tagit till sig det nya förhållningssättet till ledarskap (Their 1994; Senge 1995; Stigendahl 1995). I stället prioriterar cheferna uppföljning av verksamhetens mål. Bland medarbetarnas svar framskymtar nämligen bl.a. att vissa chefer bara skapar förutsättningar för lärande om direktiven kommer uppifrån. Poängteras bör dock att det finns chefer som är kritiska till RSVs uppföljningssystem.

5.4 Belöningsystem

Det finns två slag av belöningar för medarbetarnas prestationer: monetära och icke-monetära (Stigendahl 1995). Monetära belöningar handlar främst om lön. När det gäller lön som belöningsform är den aspekt som är intressant i detta sammanhang frågan om hur lönesystemet styr: premieras lärande, utveckling, idérikedom etc. eller motverkar lönesystemet utvecklingen av en lärande organisation? Icke-monetära belöningar kan t.ex. vara inflytande, påverkan och egen kontroll som skapar delaktighet och engagemang; återkoppling på prestationer; god tillgång till information och kvalitet i informationen; frånvaro av hinder (ibid.). Även karriärmöjligheter kan betraktas som en icke-monetär belöningsform.

Anser då medarbetare och chefer att ständigt lärande är lönsamt för medarbetarna?

Svaren blir något blandade; handläggarna är dock mer positiva än assistenterna till sina möjligheter att "belönas" både via karriärutveckling och lönepåslag. Handläggarna anser i högre grad än assistenterna att lönepolicyn stimulerar till ansvar och utveckling. Två assistenter uttrycker i öppna enkätfrågor att SKM:s lönepolicy inte är rättvis mot assistenterna. Cheferna anser å sin sida att lönepolicyn ofta eller alltid stimulerar medarbetarnas ansvar och utveckling.

Av tillgängliga karriärvägar är handläggarna mer positiva än assistenterna till sina möjligheter vid s.k. vertikal karriär. De ser t.ex. möjligheter att göra karriär både genom befordran till chefsuppgifter och genom tilldelning av uppgifter som projektledare, lärare, handledare etc. Assistenterna ser i högre gradmöjligheter till karriärutveckling via s.k. horisontell karriär. I deras fall handlar det då främst om arbetsrotation. Intressant vad gäller "lönsamheten" i karriärvägar är att yngre handläggare ser större möjligheter till karriärutveckling än de som arbetat länge i organisationen. Hur man ser på karriärvägarna är också relaterade till vilka arbetsuppgifter man har. De som arbetar på kontrollenheten är mer positiva än övriga enheter till s.k. vertikal karriär. Intressant att notera är dock att mer än hälften av både medarbetare och chefer är överens om att tillgängliga karriärvägar inte motiverar medarbetarnas utveckling och lärande.

Andra icke-monetära belöningar, utöver karriärvägar, kan t.ex. handla om inflytande, återkoppling på prestationer, god tillgång till information och kvalitet i informationen samt frånvaro av hinder (Stigendahl 1995). Den implementeringsstrategi som RSVs VL använt kan jämföras med indirekt styrning (Lundquist 1992), och innebär frihet för medarbetarna att tolka innebörden av ständigt lärande. Om medarbetarna har tagit sig denna frihet är dock tveksamt. Även om de förklarar ständigt lärande utifrån flera faktorer, t.ex. diskussioner med arbetskamrater, samarbete och utbyte av erfarenheter samt eget ansvar och egen aktivitet, kände mer än hälften av dem inte till värderingen "ständigt lärande" före denna undersökning. Medarbetarnas fokus på diskussioner och utbyte av erfarenheter kan jämföras med sociokulturell teori, som anser att lärande sker i samspel och i alla situationer individen ställs inför (Säljö 2000; Lave & Wenger 1991/2000; Rogoff 1990). Av medarbetarnas svar framgår dessutom att de anser sig ha utvecklande arbetsuppgifter och kan ta eget ansvar, vilket kan jämföras med det

krav på hög lärandepotential i arbetsuppgifterna som framförs av bl.a. Ellström (1992) och Stigendahl (1995). Assistenterna anser sig dock inte ha samma möjligheter till eget ansvar som handläggarna, vilket kan bero på lägre lärandepotential i arbetsuppgifterna.

6. SLUTSATSER

De slutsatser som kan dras av undersökningen är att medarbetarna inte kände till värderingen ”ständigt lärande” före denna undersökning men utifrån enkäten främst förklarar ständigt lärande som diskussioner och utbyte med arbetskollegor. I öppna frågor lyfts även fram betydelsen av den egna aktiviteten och det egna ansvaret. Flertalet av medarbetarna missar dock lärandet i den egna aktiviteten genom att inte söka information i förvaltningens intranät, vilket medför att de inte heller får kunskap om de nya beslut som RSV fattar, t. ex. om värderingsstyrning. Flertalet av cheferna kände till värderingen ”ständigt lärande” för undersökningen men tycks inte ha diskuterat denna och övriga värderingar tillsammans med medarbetarna. Eftersom de själva lyfter fram vikten av kommunikation med medarbetarna är det därför tveksamt om de kan sägas använda sig av den andra värderingen, ”engagerat ledarskap”, som utgör fokus i undersökningen. Trots detta anser flertalet av cheferna att de verkligen använder sig av ”engagerat ledarskap”.

Trots att medarbetarna inte kände till värderingen ”ständigt lärande” före undersökningen anser de sig ändå ha utmanande arbetsuppgifter. De anser dessutom att de får användning för sina kunskaper i arbetsuppgifterna, även om handläggarna anser sig ha större möjligheter än assistenterna. Denna skillnad mellan personalkategorierna hade troligen varit ännu större om inte mer än två tredjedelar av assistenterna valt att inte delta i undersökningen. Störst möjligheter att använda sina kunskaper i arbetsuppgifterna anser sig medarbetarna på kontrollenheterna ha, medan medarbetarna på sektionsenheterna anser sig ha minst möjligheter. Intressant att notera i sammanhanget är att drygt hälften av medarbetarna, eller 52 %, anser att cheferna skapar förutsättningar för medarbetarnas lärande medan knappt hälften, eller 48 %, anser att de inte gör det.

Vad gäller tillgängliga belöningsystem är handläggarna mer positiva till både lönesystem och karriärvägar än assistenterna. Personalkategoriernas syn skiljer sig också åt då det gäller form av karriärvägar; handläggarna är mer positiva till s.k. vertikala karriärvägar medan assistenterna är mer positiva till s.k. horisontella. Yngre medarbetare är mer positiva till sina möjligheter till karriärutveckling än äldre. Intressant i sammanhanget är att både medarbetarna och cheferna anser att karriärvägarna inte motiverar till lärande och utveckling.

Litteraturlista

- Aili, C. (2002). *Autonomi styrning och jurisdiktion. Barnmorskors tal om arbetet i mödrahälssovården*. Stockholms universitet: Pedagogiska institutionen.
- Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Carlgren, I. (1999; red.). *Miljöer för lärande*. Lund: Studentlitteratur.
- Dahmström, K. (2000). *Från datainsamling till rapport – att göra en statistisk undersökning*. Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, M. (2000). *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskapen*. Lund: Studentlitteratur.
- Ejlertsson, G. (1996). *Enkäten i praktiken. En handbok i enkätmetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ellström, P. - E. (1992). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetet*. Stockholm: Publica
- Författningshandboken 2001 (2001). *Stockholm: Arbetsgivarverket*.
- Habermas, J. (1990). *On the Logic of the Social Sciences*. Oxford: Polity P.
- Holme, I. M. & Solvang, B. K. (1997). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Lave, J. & Wenger, E. (1991/2002). *Situated learning. Legitimate peripheral participation*. Cambridge, England: Cambridge University Press
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Mellander, K. (1991). *Länge leve lärandet*. Malmö: LMI
- Ny myndighet: Skatteverket (Regeringens prop. 2002/03:99); Stockholm: Riksdagen
- Rogoff, B. (1990). *Apprenticeship in thinking*. New York: Oxford University Press
- Rohlin, L., Skärvad, P.-H. & Nilsson, S-Å. (1994) *Strategiskt ledarskap i lärsamhället*. Lund: Studentlitteratur
- Senge, P. (1995). *Den femte disciplinen. Den lärande organisationens konst*. Stockholm: Fakta info direkt.
- SFS 1995:1322. *Verksförordning*
- SFS 2003:1106. *Instruktion för Skatteverket*.
- SOU 1991:56. *Kompetensutveckling – en utmaning*.

SOU 2004:23. *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning.*

Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst. (Regeringens prop. 1997/98:136). Stockholm: Riksdagen.

Säljö, R. (2000). *Lärande i praktiken: ett sociokulturellt perspektiv.* Stockholm: Prisma.

Their, S. (1994). *Det pedagogiska ledarskapet.* Finland: Mermerus

Trost, J. (2001). *Enkätboken.* Lund: Studentlitteratur.

Wenger, E. (1998). *Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity.* Cambridge, England: Cambridge University Press

Wennergren, B. (2000). *Offentlig förvaltning i arbete. Om verksamheten i ärendehandläggningen i stat och kommun.* Stockholm: Norstedt Juridik AB.

Wertsch, J.V. (1991). *Voices of the mind. A sociocultural approach to mediated action.* Cambridge, MA: Harvard University Press

Vygotsky, L. (1978/1999). *Mind in Society. The development of of higher psychological processes.* Cambridge, MA: Harvard University Press

Vygotsky, L. (1934/1999). *Tänkande och språk.* Göteborg: Daidalos.

Internetkällor:

SIQs modell, <http://www.siq.se/page.asp?id=12>, 2005-10-23

RSV-material:

Gemensamma värderingar för RSV-koncernen (2001).

Personalen är vår viktigaste resurs, RSV 123 (1986)

Medarbetarpolicy, RSV 153 (2002)

Stigendahl, L. (1995). *Vad är en lärande organisation?*

Stigendahl, L. (1999). *RSV-koncernen – förvaltning i medborgarnas tjänst! Ett personligt perspektiv.*

Telefonintervju

Mats Sjöstrand, Skatteverkets GD (20030102)

ENKÄTFRÅGOR: MEDARBETARE

Bakgrundsfrågor

1. Kön

- μ 1. Kvinna
- μ 2. Man

2. Ålder

- μ 1. Yngre än 35 år
- μ 2. 35 - 44 år
- μ 3. 45 - 54 år
- μ 4. 55 år eller äldre

3. Vilken utbildningsbakgrund har Du?

- μ 1. Folk-/grundskola
- μ 2. Gymnasieutbildning
- μ 3. Enstaka universitets-/högskolekurser
- μ 4. Universitets-/högskoleexamen

4. Vilken enhet arbetar Du inom?

- μ 1. Beskattnings
- μ 2. Kontroll
- μ 3. Service

5. Personalkategori?

- μ 1. Handläggare
- μ 2. Assistent/övrig personal

6. Anställningstid

- μ 1. Mindre än 10 år
- μ 2. 11 – 20 år
- μ 3. 21 år eller mer

Utveckling och lärande

7. Anser Du att Du har utmanande arbetsuppgifter?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

8. Anser Du att Du kan ta ansvar för din egen utveckling inom Ditt arbetsområde?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

9. Hur anser Du att Du utvecklats i arbetet under det senaste året?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

10. Hur anser Du att Dina yrkeskunskaper och erfarenheter tas tillvara i de dagliga arbetsuppgifterna?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

11. Vilken/vilka karriärväg/-ar anser Du finns tillgänglig/-a inom myndigheten för Dig?

- μ 1. Saknas helt
- μ 2. Uppdrag i projekt-/arbetsgrupper
- μ 3. Arbetsrotation/byte av arbetsuppgifter
- μ 4. Uppdrag som projektledare, lärare, handledare etc
- μ 5. Befordran till chefsuppgifter
- μ 6. Två eller flera av alternativ 2 – 5 ovan

12. Hur anser Du att tillgängliga karriärvägar motiverar Din utveckling?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

13. I februari 2001 publicerades RSV:s grundläggande värderingar (nyhetsannonserad i databasen 'Personal' i Lotus Notes 2001-02-06). Här uttrycks följande förhållningssätt till 'ständigt lärande': *"Kompetenta medarbetare och ett ständigt lärande är viktiga förutsättningar för att vi ska kunna bli den bästa förvaltningen i medborgarnas tjänst. Vi bygger in lärande i arbetssätt och arbetsformer och ger varje medarbetare möjlighet till förkovran och vidareutveckling på ett sätt som stärker verksamheten såväl som individen"*.

Hur stämmer citatet ovan överens med Din syn/definition av 'ständigt lärande'?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

14. Har Du stött på RSV-värderingarna ovan om 'ständigt lärande' i något tidigare sammanhang?

μ 1. Nej

μ 2. Ja

15. Vilket av nedanstående påståenden anser Du stämmer bäst överens med begreppet 'ständigt lärande' utifrån Dina arbetsuppgifter?

μ 1. Att delta i organiserade kurser med föreläsningar och övningar

μ 2. Att reflektera och analysera på egen hand

μ 3. Att diskutera frågor och problem med arbetskamrater

μ 4. Att söka och tolka tillgänglig information i KIS m fl kanaler

μ 5. Att ha förmåga att kommunicera och samarbeta med andra

μ 6. Att utifrån gjorda erfarenheter pröva nya alternativa lösningar

16. Hur skulle Du vilja definiera begreppet 'ständigt lärande' utifrån Ditt utvecklingsbehov?

.....

.....

.....

17. Anser Du att cheferna på myndigheten skapar förutsättningar för 'ständigt lärande' i arbetssätt och arbetsformer?

μ 1. Nej

μ 2. Ja

18. Om Du svarade 'ja' på fråga 17 beskriv hur Du anser att cheferna skapar förutsättningar för 'ständigt lärande?'

.....

.....

.....

19. Anser Du att förutsättningarna att förverkliga begreppet 'ständigt lärande' på enheten/sektionen är goda?

μ 1. Inte alls

μ 2. Sällan

μ 3. Ofta

μ 4. Alltid

20. Vilka möjligheter och/eller hinder för förverkligandet av 'ständigt lärande' anser Du att det finns?

.....

.....

.....

21. Vilket av nedanstående verktyg anser Du är det viktigaste som Din närmsta chef har tillgång till för att motivera Ditt och arbetskamraternas 'ständiga lärande?'

- μ 1. Inget alls
- μ 2. Lönesystemet
- μ 3. Utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner
- μ 4. Befordran till olika uppdrag, t ex projektledare, lärare, handledare
- μ 5. Arbetsrotation/byte av arbetsuppgifter
- μ 6. Löpande feedback (dvs. konstruktiv såväl positiv som negativ återkoppling av arbetsuppgifter och utbildning) och kontinuerlig dialog

22. I 'Lönepolicy för SKM i Malmö' är en av bedömningskriterierna vid lönesättning avseende 'Utvecklingsarbetet' formulerad på följande sätt: "En medarbetare som systematiskt utvecklar sin kompetens efter myndighetens och verksamhetens behov och som därvid samtidigt tar ett aktivt ansvar för sin egen utveckling ska belönas för detta. Detsamma gäller den som aktivt delar med sig av sina kunskaper och erfarenheter till andra och därigenom bidrar till deras utveckling".

Hur anser Du att detta kriterium tillämpas på Din sektion?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

23. Jag är tacksam om Du kan ge mig tips om hur begreppet 'ständigt lärande' kan implementeras på myndigheten så att det möter både Ditt och kundernas behov.

.....

.....

.....

24. Övriga synpunkter

.....

.....

.....

ENKÄTFRÅGOR: CHEFER

Bakgrundsfrågor

2. Kön

- μ 1. Kvinna
- μ 2. Man

2. Ålder

- μ 1. Yngre än 35 år
- μ 2. 35 – 44 år
- μ 3. 45 – 54 år
- μ 4. 55 år eller äldre

3. Vilken utbildningsbakgrund har Du?

- μ 1. Folk-/grundskola
- μ 2. Gymnasieutbildning
- μ 3. Enstaka universitets-/högskolekurser
- μ 4. Universitets-/högskoleexamen

4. Vilken enhet arbetar Du inom?

- μ 1. Beskattnings
- μ 2. Kontroll
- μ 3. Service

5. Hur länge har Du arbetat i förvaltningen?

- μ 1. Mindre än 4 år
- μ 2. 5 - 10 år
- μ 2. 11 – 20 år
- μ 3. 21 år eller mer

Utveckling och lärande

6. I RSV:s grundläggande värderingar (nyhetsannonserad i databasen Personal 2001-02-06) talas om följande förhållningssätt till 'ständigt lärande': *"Kompetenta medarbetare och ett ständigt lärande är viktiga förutsättningar för att vi ska kunna bli den bästa förvaltningen i medborgarnas tjänst". Vi bygger in lärande i arbetsätt och arbetsformer och ger varje medarbetare möjlighet till förkovran och vidareutveckling på ett sätt som stärker verksamheten såväl som individen*".

Hur stämmer citatet ovan överens med Din syn/definition av 'ständigt lärande'?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

7. Har Du stött på RSV-värderingarna ovan om 'ständigt lärande' i något tidigare sammanhang?

μ 1. Nej

μ 2. Ja

8. Hur anser Du att begreppet "ständigt lärande" kan implementeras på enheten/sektionen så att det möter både medarbetarnas och kundernas behov?

.....

.....

.....

9. Anser Du att förutsättningarna att förverkliga begreppet 'ständigt lärande' på enheten/sektionen är goda?

μ 1. Inte alls

μ 2. Sällan

μ 3. Ofta

μ 4. Alltid

10. Vilka möjligheter och/eller hinder för förverkligandet av 'ständigt lärande' anser Du finns?

.....

.....

.....

11. Hur skulle Du vilja definiera begreppet 'ständigt lärande' utifrån medarbetarnas utvecklingsbehov?

.....

.....

12. Vilket av nedanstående verktyg anser Du är det viktigaste Du som chef kan använda för att motivera medarbetarnas 'ständiga lärande'?

μ 1. Inget alls

μ 2. Lönesystemet

μ 3. Utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner

μ 4. Befordran till olika uppdrag, t ex projektledare, lärare, handledare

μ 5. Arbetsrotation/byte av arbetsuppgifter

μ 6. Löpande feedback (dvs. konstruktiv såväl positiv som negativ återkoppling av arbetsuppgifter och utbildning) och kontinuerlig dialog

13. Vilken/-a karriärväg/-ar anser Du finns tillgänglig/-a inom myndigheten för medarbetarna?

- μ 1. Saknas helt
- μ 2. Uppdrag i projekt-/arbetsgrupper
- μ 3. Arbetsrotation/byte av arbetsuppgifter
- μ 4. Uppdrag som projektledare, lärare, handledare etc.
- μ 5. Befordran till chefsuppgifter
- μ 6. Två eller flera av alternativ 2 – 5 ovan

14. Hur anser Du att tillgängliga karriärvägar motiverar medarbetarnas utveckling?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

15. I Lönepolicy för SKM i Malmö är en av bedömningskriterierna avseende 'Medarbetarens egen och arbetskamraternas utveckling' följande: "En medarbetare som systematiskt utvecklar sin kompetens efter myndighetens och verksamhetens behov och som därvid samtidigt tar ett aktivt ansvar för sin egen utveckling ska belönas för detta. Detsamma gäller den som aktivt delar med sig av sina kunskaper och erfarenheter till andra och därigenom bidrar till deras utveckling".

Hur anser Du att detta kriterium tillämpas på Din enhet/sektion?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

Ledarskap

16. I RSV:s värderingar (se databasen Personal, 2001-02-06) talas också om vikten av ett "engagerat ledarskap" på följande sätt: "För att skapa en kultur som sätter medborgaren i centrum krävs ett personligt, aktivt och synligt engagemang från varje ledare. Ledarskaps viktigaste uppgift är att ange riktningen för verksamheten, skapa förutsättningar för utveckling och ständigt lärande samt att i dialog med medarbetarna definiera och följa upp målen".

Hur stämmer citatet ovan överens med Din syn/definition av 'engagerat ledarskap'?

- μ 1. Inte alls
- μ 2. Sällan
- μ 3. Ofta
- μ 4. Alltid

17. Av citatet ovan framgår att en av ledarskapets viktigaste uppgifter är att 'skapa förutsättningar för utveckling och ständigt lärande' för medarbetarna.

Hur stämmer Dina åsikter överens med RSV-värderingarna i denna fråga?

μ 1. Inte alls

μ 2. Sällan

μ 3. Ofta

μ 4. Alltid

18. Motivera ditt svar på fråga 17

.....
.....
.....

19. Hur skulle Du med egna ord vilja definiera begreppet 'engagerat ledarskap'?

.....
.....
.....

20. Övriga synpunkter

.....
.....
.....

Följebrev till enkäter

Hej

Det här är Britt-Marie Dahlman. Jag hoppas att några av er fortfarande kommer ihåg mig. Hur som helst håller jag just nu på med en magisterkurs i pedagogik och hoppas på er hjälp med uppgifter till uppsatsen. Jag ska nämligen undersöka vilka förutsättningar som finns för lärande i skatteförvaltningen.

Bakgrunden till min uppsats är Skatteförvaltningens nya värderingar. Ni känner nog till att RSV i februari 2001 tog beslut om nya grundläggande värderingar. Beslutet annonserades i databasen Personal 2001-02-06. Värderingarna har sin grund i USK (Utmärkt Svensk Kvalitet), dvs. den kvalitetsstrategi som ligger till grund för förvaltningens kvalitetsarbete. I värderingarna talas bl.a. om betydelsen av ”ständigt lärande” för både verksamhet och individ. Jag blev i somras tillfrågad av chefen för utbildningsenheten på RSV, Iris Stenbom, om jag kunde tänka mig att undersöka hur ständigt lärande egentligen fungerar i skatteförvaltningen. Jag tyckte det verkade intressant och lovade att genomföra en undersökning.

Därför vänder jag mig nu till er. Enkäterna skickas ut till chefer och medarbetare vid kontoren i och jag ber er att besvara frågorna. Jag har tagit del av den senaste personalenkäten och vet att utbildning/utveckling är ett område där råder ett visst missnöje. Därför har ni nu chansen att försöka precisera vari missnöjet består.

OBS! Att jag skickar olika enkäter till medarbetare och chefer på de berörda kontoren. Era svar kommer naturligtvis att behandlas konfidentiellt.

Jag hoppas att ni vill bidra till min undersökning. Jag kommer att se till att ni får del av uppsatsen, då den väl är klar.

Tack på förhand för din medverkan
Britt-Marie Dahlman