

Jan Wallenberg

Rollen som arbetsgivare i morgondagens kommuner

Vi står inför ett dilemma där det handlar om att välja ett av två goda värden: kommunalt självstyre eller nationell välfärdspolitik, skriver Jan Wallenberg.

I dagens kommuner finns en ambition att bli bättre arbetsgivare. Det gäller strävanden att genomföra konkreta förbättringar på enskilda punkter och att förbättra PA-funktionen och utveckla personalpolitiken. Men det finns också en mer radikal ambition som innebär att i grunden reformera arbetsgivarrollen och anpassa den till nya förutsättningar. Detta är inte en isolerad kommunal fråga av teknisk eller juridisk karaktär, utan en fråga av generellt samhällsintresse. Skälen till detta är tre:

- För det första berörs stora delar av medborgarnas vardag, såsom skolor, förskolor, äldreomsorg, vattenförsörjning, gatuunderhåll och sophantering. Om sådan verksamhet fungerar dåligt på grund av brister i arbetsgivarfunktionen, får det stora konsekvenser i dagens svenska samhälle.
- För det andra berörs många människor direkt i sin egenskap av kommunanställda. Ungefär 20 procent av den svenska arbetskraften har kommunerna som arbetsgivare. Hur deras arbetsliv fungerar är därför inte minst av rent kvantitativa skäl av bredare intresse.
- För det tredje är de ansvariga arbetsgivarna i kommunerna – politikerna – också medborgarnas demokratiska representanter i det lokala politiska systemet. Det är dock uppgifter av olika karaktär, vilket lätt skapar spänningar och svårigheter. Mellan den lokala demokratin och de kommunanställdas arbetsliv kan det därför uppstå målkonflikter.

En viktig tanke i den kommunala världens diskussioner om arbetsgivarrollens utveckling är en sorts social determinism; eftersom samhället förändras så måste kommunerna förändras. Dålig anpassning till nya förutsättningar anses ge välfärdsförluster i flera avseenden. Kommunernas uppgift ses dock inte bara som att passivt anpassa sig till externa samhällskrafter, utan också att aktivt påverka utvecklingen. Det finns en strävan att finna nya vägar som säkerställer produktionen av välfärdstjänster och möjligheten att rekrytera och utveckla medarbetare, likaväl som att utveckla den lokala demokratin. Strategier och principer för detta diskuteras flitigt. Begreppet *arbetsgivarpolitik* har blivit högaktuellt. Vanligen är det behovet av utveckling inför en oviss framtid som står i fokus för

Jan Wallenberg är docent i statsvetenskap och forskar om arbetslivets utveckling i kommuner och landsting, med tonvikt på sambandet mellan arbetsliv, lokal demokrati och statlig styrning. E-post: Jan.Wallenberg@Arbetslivsinstitutet.se

intresset. Arbetsgivarpolitiken behöver ses över i grunden, hävdar Kommunförbundet, därför att samhället och kommunerna förändras:

Den kommunala arbetsgivarrollen har till stor del utformats under förutsättningar som inte kommer att gälla framöver. Behovet av omställning mellan verksamheter liksom behovet av nyrekrytering i kommunerna kommer att ställa stora krav på det kommunala arbetsgivarskapet. Kommunerna behöver utveckla arbetsgivarrollen för att bli mer attraktiva som arbetsgivare och bättre kunna locka alla dessa människor till anställningar med meningsfulla och utvecklande arbetsuppgifter (Svenska Kommunförbundet. Program för projektet Strategiska arbetsgivarfrågor).

En konkret yttring av arbetsgivarrollens problem är rekryteringen av personal. Kommunerna uppfattas enligt många undersökningar sällan som attraktiva arbetsgivare (Larsen 2000). De anses också ha svårt att få tag i tillräckligt med personal i framtiden. Beräkningar från Kommunförbundet visar att kommunerna kommer att behöva över en halv miljon nya medarbetare till år 2010, framför allt på grund av pensionsavgångar (Svenska Kommunförbundet 2001). Denna rekrytering sker i hård konkurrens med landsting/regioner och alla andra arbetsgivare. Framför allt brukar sjukvården anses ha ett mycket stort behov av ny personal de närmaste åren. Att bli attraktivare som arbetsgivare framstår för kommunerna mot den bakgrunden som nödvändigt.

En annan konkret yttring av arbetsgivarrollens problem är ohälsan i arbetslivet. Hur stor del av sjukskrivningarna som beror på arbetslivets missförhållanden och hur stor del som beror på livsstil, demografiska förändringar, arbetskraftens sammansättning och liknande är omdiskuterat, men likafullt har villkoren i arbetet någon betydelse. En reformerad kommunal arbetsgivarroll ses som en strategi för att hantera detta och medverka till ett bättre arbetsliv som åtminstone i någon mån kan reducera sjukskrivningarna.

En tredje fråga som visar på behovet av att utveckla arbetsgivarpolitiken är synen på kvalitet och kostnader i verksamheten. Dagens dominerande effektivitetsmodeller betonar vikten av medarbetarens motivation, personliga ansvar och möjligheter till självständiga bedömningar. Dessa mål liknar i hög grad de som brukar ställas för arbetslivets reformering ur medarbetarnas perspektiv. På så sätt sammanfaller två strävanden som lätt kan dra åt olika håll – högre effektivitet och bättre arbetsliv. Detta är långt ifrån oproblematiskt, som den praktiska erfarenheten visar. Men en genomtänkt arbetsgivarpolitik ses som ett hjälpmedel att minska den påtagliga klyfta mellan retorik och praktik som lätt observeras på detta område i den kommunala världen.

Men hur kan ambitiösa mål av detta slag nås? Hur kan kommunerna rekrytera nya medarbetare, utveckla befintliga medarbetare, minska sjukskrivningarna och förbättra effektiviteten? Vilka är hindren och vilka förhållanden måste förändras? Vad innebär egentligen arbetsgivarpolitik?

Dessa frågor har fått stor betydelse för enskilda kommuner och för Kommunförbundet. Det ska inte tolkas som att experter och auktoritativa kommuntalesmän har slagit fast innebörden av *den bästa* arbetsgivarpolitiken och formulerat något som kommunerna omgående bör genomföra. I stället ligger tyngdpunkten på ett ifrågasättande och sökande perspektiv. Det pågår omfattande diskussioner och utvecklingsprocesser på området, både i enskilda kommuner och i större nationella projekt.

För att belysa frågorna om arbetsgivarpolitikens utveckling och arbetslivets långsiktiga reformering görs i följande avsnitt en översiktlig redogörelse för ett framtidsinriktat forsknings- och utvecklingsprojekt som hade målet att göra kommunerna till attraktivare arbetsgivare.

Ett forsknings- och utvecklingsprojekt med 32 kommuner

Arbetslivsinstitutet och Svenska Kommunförbundet genomförde tillsammans ett forsknings- och utvecklingsprojekt, Strategiska arbetsgivarfrågor, under åren 2000–2002. Det övergripande syftet var att diskutera hur en fruktbar arbetsgivarpolitik för morgondagens kommuner kan se ut och att öka intresset för denna fråga. Syftet var också att genomföra konkreta förändringar i arbetsgivarrollen i de 32 deltagande kommunerna och att öka deras kunskaper om utvecklingsprocesser.

Utvecklingsprojekten i de enskilda kommunerna var konkret inriktade på enskilda frågor som kunde anses falla under det tämligen diffusa paraplybegreppet arbetsgivarpolitik. Det gällde vitt skilda frågor som att förändra lönepolitiken i mer individuell riktning, att utveckla friskvården, att decentralisera arbetstidsfrågan till enskilda arbetsplatser, att kontakta gymnasier och högskolor i rekryteringssyfte, att utveckla chefsrollen, att förbättra dialogen mellan kommunledningen och ungdomar och att förbättra psykosocial arbetsmiljö.

Även motiven för att medverka i projektet uppvisar en stor bredd. Många kommuner hade personalrekrytering som huvudmotiv, andra betonade att befintlig personal måste förmås att stanna kvar och få möjligheter att utvecklas. En hel del kommuner pekade särskilt på vikten av arbetslivets reformering för att minska sjukskrivningarna och några poängterade arbetsgivarpolitikens utveckling som ett hjälpmedel för att säkerställa kvalitet i verksamheten.

Denna spridning av inriktning och syfte gav stundom intrycket att det är svårt att hitta någon fråga som *inte* är arbetsgivarpolitik. För att travestera statsvetaren Aaron Wildavskys ord om sextio- och sjuttioalets övertro på planering: *Om arbetsgivarpolitik är allting, kanske det är ingenting*. Ändå är det rimligt att se begreppet arbetsgivarpolitik som något allmänt och brett, något som kan omfatta många olika konkreta företeelser men som i högsta grad är under utveckling. En av anledningarna till intresset för denna fråga var att traditionell personalpolitik ansågs för smal, för formalistiskt inriktad och för lite av ett hjälpmedel att uppnå

de demokratiskt bestämda målen i en kommun. Arbetsgivarpolitik ses därför som ett brett begrepp med flera syften. Både ett sätt att förbättra arbetslivet, att utveckla medarbetarna, att rekrytera nya medarbetare, att reducera sjukskrivningar, att långsiktigt säkra verksamhetens kvalitet och att åstadkomma ett effektivt styrmedel för morgondagens kommuner. Den sistnämnda ambitionen ses vanligen som ett övergripande huvudsyfte och betonas i mycket av Kommunförbundets material. Ett exempel:

Arbetsgivarpolitiken utgörs av de styr- och ledningsinstrument som arbetsgivaren använder för att långsiktigt trygga verksamheten. Arbetsgivarpolitiken utgår från de politiskt fastställda målen för verksamhetens inriktning, omfattning och kvalitet (Svenska Kommunförbundet 1999, s 3).

De lokala förändringsprocessernas konkreta ambitioner om friskvård, arbetstider, chefsutveckling och annat gav många värdefulla praktiska erfarenheter, både genom sina framgångar och sina misslyckanden. För en utomstående betraktare bestod ändå de lokala utvecklingsprojektens största värde i vilka lärdomar de gav i övergripande frågor om arbetsgivarpolitikens funktion i styrning och ledning av kommunal verksamhet. Särskilt i ett framtidsperspektiv, i en strävan att utveckla styrning och ledning i morgondagens kommuner.

Ett forum för sådana diskussioner i projektet var framtidsverkstäderna. De var en sorts dialogkonferenser i varje medverkande kommun, där medarbetare från olika hierarkiska nivåer deltog. Avsikten var att på ett öppet sätt diskutera två huvudfrågor: Vilka är kommunens största problem och vilka visioner finns för framtiden? Rapporterna från dessa diskussioner är intressant läsning som ger en hel del lärdomar när det gäller långsiktiga trender i kommunalt arbetsliv (för en analys, se Wallenberg 2001).

Det första diskussionsområdet, problemen, kan sammanfattas med att det finns en alltför stark byråkratisk kultur i kommunerna och att arbetslivet som en följd därav är alltför tayloristiskt. Som en viktig orsak till den byråkratiska traditionen pekade man i många fall på den omfattande lagstiftningen som reglerar nästan all kommunal verksamhet.

Ett vanligt konkret problem som togs upp var att chefer i för hög grad är traditionella tjänstemän, inriktade på regeltolkning, ekonomi och administration, och i för liten grad är inriktade på att stimulera medarbetarna. En annan konkret fråga gällde den kommunala organisationen. Det förekom mycket kritik mot stelbenthet, överdriven regelstyrning, hierarki, dåligt samarbete över förvaltningsgränser och allmän tröghet. En tredje kritisk punkt inom samma huvudfåra var att vanliga medarbetare ansågs ha för lite självständighet i arbetet och för små möjligheter att ta egna initiativ. En fjärde punkt av kritik var att politikerna mer engagerar sig i kortsiktiga ekonomiska detaljer än i visioner, strategier och långsiktiga principer.

Framtidsverkstädernas andra diskussionsområde, visionerna, går direkt in på frågan om långsiktiga trender i kommunalt arbetsliv. Man förespråkar en brytning med de traditionella byråkratiska lösningar som ansågs ha lett till både tayloristiskt arbetsliv och inskränkt lokaldemokrati. Rollerna som medarbetare, chef, politiker och medborgare i morgondagens kommuner diskuterades flitigt. Rapporterna från dessa diskussioner pekar på behovet av flexibla organisationslösningar med mindre regelstyrning, de pekar på behovet av mer strategiskt inriktade politiker, mer kommunikativa och inspirerande chefer, självständigare medarbetare och mer delaktiga medborgare. Särskilt intressant är att visionerna gällde både ”produktionsapparaten” i snävare mening – arbetsorganisation, chefsroll, medarbetarskap – och kommunen som samhällsaktör, framför allt den lokala demokratin. Dessa sågs inte som två separata faktorer, utan som två närstående och ömsesidigt påverkande faktorer. Den lösning för framtiden som sålunda skisserades i många rapporter innebär en ökad interaktion mellan medborgare och medarbetare under situationsanpassning och lokal frihet, i syfte att förbättra både demokrati och effektivitet. I samband därmed diskuterades politikerrollen i sin komplicerade dubbelfunktion att både styra produktionen och att representera medborgarna. Den representativa demokratin av idag ansågs i många rapporter ha passiviserat medborgarna och skapat en politikerroll alltför inriktad på att försvara den kommunala apparaten och engagera sig i tjänsteproduktionens detaljer. För att stimulera både medborgare och medarbetare till djupare delaktighet förespråkades i stället politiker som är mer obundna av partiapparaterna och av den traditionella kommunala beslutsordningen. Utökad kommunal självstyrelse sågs i allmänhet som en nödvändig förutsättning för detta.

Projektet gav således genom sina diskussioner intressanta lärdomar i viktiga principfrågor. Men hur lyckades de lokala utvecklingsprocesserna i sina konkreta uppgifter? Och vilka principiella slutsatser kan dras därav när det gäller långsiktiga trender i kommunalt arbetsliv?

Lärdom 1: villkor för de lokala utvecklingsprocessernas framgång

Utvecklingsprocesserna i respektive kommun hade syftet både att förändra arbetslivet och att påverka bredare samhälleliga faktorer som medborgerlig delaktighet, politikerroller och kommunens ”image” bland potentiella arbetsökande. Onekligen gick det ganska dåligt för många av de lokala projekten, medan några hade framgångar. Likafullt kan man av dem alla få lärdomar om villkoren för framgång. Några sådana villkor visade sig vara särskilt viktiga.

Politiskt stöd i den egna kommunen var en viktig framgångsfaktor. Utan stöd och intresse från ledande politiker minskar möjligheterna betydligt att bedriva framgångsrikt utvecklingsarbete. Den inledande förankringsfasen i varje medverkande kommun var därför mycket viktig, där Kommunförbundet och i en del

fall forskare var till stor hjälp för att legitimera projektet. Kanske denna mekanism var tydligast i mindre kommuner, där kommunalråd eller andra ledande politiker kan vara mycket betydelsefulla även för operativ verksamhet.

Chefstjänstemännens – kommunchefens/kommundirektörens och förvaltningschefernas – stöd och intresse var en annan avgörande faktor. Utvecklingsprocesserna gällde vanligen frågor som inte riktigt kunde hanteras inom löpande rutinarbete och därför krävde visst godkännande från högre nivåer. Det ekonomiska läget i kommunerna är också ansträngt, så verksamhet som innebär något extra utöver vardagens plikt och krav – såsom utvecklingsprojekt – behöver ordentlig förankring.

Ett tredje viktigt villkor för framgång var att bedriva utvecklingsarbetet inom etablerade organisatoriska strukturer och rutiner. Utanför dessa kan knappast något göras. Detta villkor kan ses tämligen generellt och sålunda också gälla de båda ovannämnda punkterna om stöd från politiker och chefstjänstemän. Sålunda blev det mycket svårt för lokala utvecklingsprocesser som berörde flera förvaltningar, som rörde sig mellan olika hierarkiska nivåer, som bröt mot planer och invanda arbetsrutiner eller som bröt mot politikernas och chefstjänstemäns prioriteringar.

Den sista punkten ger en lärdom som rymmer stark kritik mot kommunerna som miljö för förnyelse och utveckling. Ty för att lyckas bör utvecklingsprocesser hålla sig inom etablerade ramar och rutiner och anpassa sig till politikernas och chefstjänstemäns åsikter! Vad är det för utvecklingsprocesser? Själva detta begrepp innebär rimligen en färd in i det okända, en djärv förändring av det existerande och en kontinuerlig rörelse utan slut. Kommunernas etablerade kultur och struktur står på så sätt i tydlig motsättning till strävandena efter långsiktig reformering av arbetsgivarpolitik och arbetsliv med hjälp av lokala utvecklingsprocesser.

Lärdom 2: de lokala utvecklingsprocessernas svårigheter

Med någon förenkling kan man säga att de lokala utvecklingsprocesserna hade större utsikter att lyckas ju mindre och enklare deras ambitioner var. När de prövade djärva och radikala vägar för en ny arbetsgivarpolitik och ett annorlunda arbetsliv gick det i allmänhet dåligt. På så sätt blev kommunernas etablerade organisation, struktur och kultur den största svårigheten för att lyckas med utvecklingsprocesser. Detta är långtifrån ett internt kommunalt problem. Snarare motsatsen. Externa krafter har en avgörande betydelse. Det visade sig tydligt att det framför allt gäller en speciell extern kraft – staten. Statens styrning är en huvudorsak till att kommunerna är en dålig miljö för förnyelse och utveckling. Bakom de konkreta svårigheter som utvecklingsprojekten mötte, i en del fall direkt och i andra fall indirekt, låg sålunda i allmänhet inte lokala särigheter utan gemensamma kommunala frågor som gäller relationen till staten. Lär-

domarna från dessa projekt går därmed utöver det unika och specifika, och gäller mer generella frågor om den svenska politiska och administrativa kulturen som miljö för långsiktig förändring av kommunalt arbetsliv. Sju punkter framstår som särskilt viktiga i en sådan diskussion.

1. Kommunala förvaltningar är sektorsuppdelade efter respektive verksamhet och har få naturliga beröringspunkter med varandra. Det gäller i praktisk verksamhet, i budgetfrågor, i organisatoriska frågor och i lednings- och styrningsfrågor. Varje förvaltning har i allmänhet också en egen politisk nämnd som förstärker sektorstänkandet. Sådana omständigheter gör det mycket svårt att genomföra förnyelseprojekt som berör flera förvaltningar, vilket mer ambitiösa förnyelseprojekt vanligen strävar efter. Huvudorsaken till denna isolering mellan olika kommunala förvaltningar är statens sektorsuppdelade styrning. Lagar, förordningar och ämbetsverks anvisningar och föreskrifter, liksom förvaltningsdomstolarnas domar, följer bestämda sektorsgränser och har därigenom format den kommunala organisationsstrukturen. Det har i sin tur främjat lokala sektorsförstärkande mekanismer som de professionella yrkesgruppernas isolering från varandra, de fackliga organisationernas revirbevakning och kommunalpolitikens specialisering i olika nämnder.
2. Statens styrning av kommunerna leder inte endast till sektorsuppdelad verksamhet utan också till att regler fått en mycket stor betydelse, på två sätt. Dels direkt genom statens lagar, förordningar, anvisningar, föreskrifter och domstolskontroll, dels indirekt genom att respektive kommuns egna regler baseras på de statliga. Regelstyrningen är därför betydande i kommunal verksamhet. Detta utgör svårigheter för lokala förändringsprocesser. Ty förändringsprocesser innebär en situationsspecifik, personberoende och oplanerad färd in i det okända, medan statens regelstyrning innebär motsatsen: nationell likhet, förutsägbarhet, juridiska skyldigheter samt domstols- och ämbetsverkskontroll.
3. Kommunala förvaltningar är vanligen hierarkiska. Detta har två dominerande källor. Dels har förvaltningarna utformats i traditionell byråkratisk anda för att framför allt tillgodose den statliga styrningens behov, dels har den representativa demokratins politiska styrning i klassiskt uppifrånperspektiv förstärkt dessa organisationsideal och förstärkts av dessa organisationsideal. Detta medför betydande svårigheter för en av huvudambitionerna i arbetslivets utveckling: att entusiasmera vanliga medarbetare och få dem att ta egna initiativ och ökat personligt ansvar i interaktion med medborgarna.
4. Det operativa arbetet har en tung prioritet för första linjens chef. Det beror delvis på gapet mellan bristande resurser och ökande verksamhet, som är en konsekvens av statens krav på kommunerna. Men det beror också på den kommunala traditionen att chefer ska ha praktisk verksamhets-

inriktning. Sådana aktiviteter som inte klart och tydligt kan motiveras utifrån ett kortsiktigt och praktiskt verksamhetsintresse läggs ofta åt sidan. Utan entusiastisk, eller åtminstone välvillig, medverkan från första linjens chefer får utvecklingsprojekt mycket svårt att fungera. Det är en gammal erfarenhet från lokala utvecklingsprocesser och det utgör en betydande svårighet för långsiktig förändring av arbetslivet.

5. Det kortsiktiga ekonomiska perspektivet i kommunerna försvårar långsiktigt inriktad verksamhet, både utvecklingsprojekt i allmänhet och arbetslivets reformering i synnerhet. Skulden kan knappast läggas på ont uppsåt hos lokala politiker och chefstjänstemän, utan på kommunernas komplicerade samhällsroll. Å ena sidan måste kommunerna göra mer och mer genom lagstiftningens krav, å andra sidan är de ekonomiskt trängda genom skatteutjämning och kravet på budgetbalans. Denna klyfta mellan ambitioner och möjligheter ger svårigheter som man ofta tvingas lösa med akuta åtgärder av kortsiktigt slag.
6. Politikerrollen i klassisk representativ demokrati är tämligen snävt inriktad på formellt beslutsfattande medelst majoritetsprincipen i toppen av en hierarkisk organisation. Detta är inte alls enbart ett kommunalt problem, det återfinns även på nationell nivå. Men genom kommunernas uppgift att både bedriva omfattande tjänsteproduktion och att utveckla en levande lokaldemokrati blir politikernas begränsningar särskilt synliga i kommunerna. Politikernas tyngdpunkt på traditionell styrning utgör särskilt en svårighet för den numera utbredda ambitionen att stimulera självständighet hos medarbetarna och delaktighet hos medborgarna. Sådana erfarenheter av den moderna kommunala politikernas problem harmonierar med slutsatserna från ett statsvetenskapligt forskningsprojekt, där man pekar på svårigheterna med den dubbla ambitionen att både styra verksamheten och representera medborgarna (Bäck 2000).
7. Rollen som högre chef har uppenbarligen vissa problem. I hög grad är man klämd mellan den praktiska verksamhetens behov och lagstiftningens krav. Därigenom uppfattas lätt högre chefer som nejsägare och paragrafryttare. "För mycket ämbetsman" är en vanlig kritisk synpunkt på chefsrollen i utvärderingen av lokala utvecklingsprocesser. Tydligt ger denna roll ofta för litet utrymme för att helhjärtat stödja djärva sektorsövergripande utvecklingsprojekt. Kommuncheferns ledarskap analyseras av Jonsson (2002), som visar hur en kommuns högste tjänsteman befinner sig i en komplicerad stabsposition utan speciell beslutsrätt, mycket annorlunda än en VD i näringslivet.

Konkreta svårigheter i lokala utvecklingsprocesser har sålunda en direkt koppling till övergripande principfrågor om kommunal självstyrelse och statlig styrning. I

en diskussion om långsiktiga trender i kommunalt arbetsliv berörs därför oundvikligen nationella faktorer som har en betydande politisk laddning.

Välfärdspolitik, statlig styrning och lokal demokrati

I strävandena att förändra en kommuns arbetsliv är sambandet mellan interna och externa faktorer betydande. Framför allt är det staten som är den viktiga externa kraften. Lagar, förordningar, föreskrifter, anvisningar och domar; riksdag, regering, ämbetsverk, länsstyrelser och förvaltningsdomstolar (länsrätter, kammarrätter och regeringsrätten). Dessa är krafterna som styr kommunerna och som ger villkoren för lokala utvecklingsprocesser. Försvårande villkor, eftersom statlig styrning och lokala utvecklingsprocesser är motsatta företeelser. Statlig styrning innebär nationell likhet, förutsägbarhet och juridiska mekanismer i den klassiska rättssäkerhetens anda. Lokala utvecklingsprocesser innebär en färd in i det okända under situationsberoende bedömningar, utan formellt beslutsfattande och utan tydlig slutpunkt.

Denna spänning mellan två olika principer är dock inte av karaktären att den ena är ett misstag som omedelbart kan rättas till. I stället gäller det ett genuint dilemma där goda värden står mot varandra. Å ena sidan nationell likhet, statligt styrd välfärdspolitik och juridiskt fixerade rättigheter för medborgarna. Å andra sidan kommunal självstyrelse, lokal demokrati, medborgerlig delaktighet och situationsanpassad verksamhet. Målkonflikterna och spänningarna dem emellan är emellertid inte unika för kommunernas roll i samhället. Även den moderna demokratin som idé kännetecknas av målkonflikter, inte minst finns det betydande spänningar mellan två svårförenliga element – politisk styrning och professionell självständighet. Å ena sidan den dominerande tanken att folket via politiker ska styra stat och kommun. Å andra sidan att stat och kommun också är arbetsgivare åt en mängd människor med professionell kompetens inom komplicerad relationsinriktad tjänsteproduktion. Medborgare och medarbetare har i ett modernt välfärdssamhälle till stor del blivit samma människor, vilket de klassiska teorierna om demokrati inte diskuterar (Gustafsson 2001).

Över huvud taget kännetecknas den politiska och administrativa kulturen i det moderna industrisamhället av målkonflikter, balansakter och kompromisser (sådana spänningar mellan olika samhällskulturella tendenser behandlas i teorin om system och livsvärld av Habermas, 1984 och 1987). En kommun är sålunda inbäddad i en större helhet och kan inte betraktas isolerat och reformeringen av dess arbetsliv är långt ifrån enbart en lokal fråga. Kommunala förvaltningar är med detta synsätt en naturlig och oupplöslig del av den nationella institutionella miljön, för att använda Douglass Norths terminologi – han syftar på de spelregler av normer, ideal, lagar och myndigheter som formar en politisk och administrativ kultur (North 1997). På så sätt är kommunal arbetsgivarpolitik och kommunalt arbetsliv integrerade delar av en större helhet. Delarna kan inte reformeras

isolerat från helheten. Hur kan då denna helhet skildras? Och hur kan en långsiktig utveckling av kommunal arbetsgivarpolitik och kommunalt arbetsliv analyseras mot den bakgrunden?

Ett formativt moment i Sveriges moderna förvaltningshistoria var kommun-sammanslagningarna 1952–1974, då de gamla småkommunerna slogs ihop till större enheter. I denna process skedde en betydande professionalisering och byråkratisering av förvaltningen. Även lokaldemokratien förändrades, den utformades efter den nationella nivåns partipolitik och formella beslutsfattande mer än efter traditionellt medborgerligt deltagande och informella relationer. Motiven till dessa omfattande förändringar formulerades strax efter andra världskriget och var av två slag. Dels att industrialiseringen och urbaniseringen under 1900-talet gjort den gamla kommunindelningen omöjlig, dels att den framväxande välfärds-politiken krävde större och mer professionella kommuner. Framför allt har det sistnämnda motivet haft stor betydelse för den roll kommunerna fått i samhället vid 2000-talets början. Resultatet av dessa efterkrigstidens diskussioner blev nämligen att kommunernas huvuduppgift gällde genomförandet av den nationella välfärdspolitiken. Kommunernas klassiska funktion som fria lokala samfälligheter under medborgerligt deltagande tonades ner. Det uttrycktes klart i regeringens proposition om ny grundlag 1973:

Kommunerna har blivit instrument för den samhälleliga reformpolitiken (Prop 1973:909, s 189).

Denna syn på kommunernas huvudfunktion återfinns också i ett betydelsefullt utredningsbetänkande från denna omvandlingstid.

Tydligt är emellertid att en äldre tids föreställningar om kommunalförvaltningen väsentligen förlorat sin förankring i verkligheten. Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas, såsom framgått, inte längre av bestående boskillnad i uppgifter och principiellt olikartade intressen utan av gemenskap i arbetet för medborgarnas bästa, ständiga förändringar och förskjutningar i den inbördes arbetsfördelningen, kontinuerligt samarbete i mångskiftande former och ömsesidigt beroende (SOU 1965:54, s 39).

Spänningen och målkonflikten mellan kommunal självstyrelse och nationell välfärds politik har i svensk politisk kultur i huvudsak avgjorts till den senares fördel. En genomgång av demokratisynen i statliga utredningar från 1960-talet och framåt visar att det viktigaste elementet i synen på kommunerna är att de ska leverera välfärdstjänster till medborgarna. I motsvarande grad nedtonas lokal demokrati, kommunal självstyrelse och kommunernas myndighetsutövning (Jacobsson 1999).

En sådan spänning mellan goda värden av olika karaktär är kännetecknande för dagens kommuner. Kommunerna har huvuduppgiften att genomföra nationell välfärds politik, och inom denna ram finns det tre olikartade krav – rättssäkerhet,

lokaldemokrati och effektivitet. De kommer lätt i konflikt med varandra, samtidigt som de är integrerade i nästan all verksamhet.

Rättssäkerhet är ett traditionellt krav på både statlig och kommunal verksamhet. ”Land ska med lag byggas” är en gammal svensk princip. Detta medför regelstyrning, ämbetsverks- och domstolskontroll och andra klassiska kännetecken på byråkratiska organisationer (byråkrati är naturligtvis inget fult ord utan en neutral benämning på modern förvaltning, myntat av Max Weber). Modern rättssäkerhet inom kommunal verksamhet är framför allt inriktad på att välfärdspolitiken ska genomföras enligt statens intentioner. Socialtjänstlagen, Skollagen och Omsorgslagen LSS med dithörande ämbetsverk Socialstyrelsen och Skolverket är exempel på detta. Traditionell rättssäkerhet i form av korrekt handläggning är en betydligt mindre fråga idag. Rättssäkerhetens höga legitimitet till trots innebär detta vissa svårigheter i kommunerna. Erfarenheterna från olika förändringssträvanden visar hur de kommunala förvaltningarnas byråkratiska karaktär och verksamhetens regelstyrning – båda motiverade av rättssäkerhetsskäl – utgör betydande problem för lokala utvecklingsprocesser. Rättssäkerhet och lokala utvecklingsprocesser är helt enkelt olika värden som endast svårligen kan tillgodoses samtidigt. För det kommunala arbetslivets del innebär det att vissa mått av regelstyrning, hierarki och organisatorisk konservatism är naturligt; mer ju högre rättssäkerheten prioriteras.

Lokal demokrati är ett gammalt kommunalt mål. Ingen annan institution än kommunerna har lika stor betydelse i denna fråga. I modern tid har lokaldemokratin till mycket stor del blivit representativ demokrati av traditionell statlig modell. Partiväsande, valrörelser, professionella politiker och formellt beslutsfattande i ett strikt fullmäktige-nämnds-system har blivit lokaldemokratis signum. Eftersom det kommunalpolitiska systemets huvudfunktion är att genomföra den nationella välfärdspolitiken, så har politikerrollerna utformats därefter. Kommunala politiker är sålunda till mycket stor del styrda av staten, men huvudsakligen inte av demokratiskt legitima politikerkollegor i riksdag och regering utan av ämbetsmän och domare i statliga myndigheter respektive förvaltningsdomstolar. De svårigheter som lokala utvecklingsprocesser ofta möter i form av ekonomifixerade, regelberoende och kortsiktiga kommunala politiker kan sålunda mer ses som naturliga utslag av politikernas huvuduppgift än som brister och okunnighet. För arbetslivets långsiktiga utveckling framstår därmed den kommunala politikerrollen och dess knytning till den nationella välfärdspolitikens genomförande som en avgörande faktor.

Effektivitet – hög kvalitet och låga kostnader – är ett tredje kommunalt krav som ökat starkt i betydelse genom kommunernas expanderande verksamhet och ekonomiska svårigheter. Till stor del försöker man nå effektivitetsmålet genom besparingar, rationaliseringar och andra ekonomiskt präglade åtgärder. Orsaken är delvis en alltför traditionell syn på effektivitetsbegreppets innebörd hos de ansvariga, men framför allt att handlingsutrymmet är begränsat av lagar, för-

ordningar, anvisningar, föreskrifter och domslut. Eftersom sådan regelstyrning ger betydande hinder för att omprioritera och förändra i mer genuin mening, så återstår till stor del endast traditionella ekonomiskt färgade rationaliseringsåtgärder. Detta får i sin tur återverkningar på möjligheterna att reformera det kommunala arbetslivet.

Långsiktiga trender för kommunalt arbetsliv och kommunal arbetsgivarpolitik

Ovanstående tre krav på kommunerna är breda och mångfacetterade. Vad innebär lokal demokrati egentligen? Vad är effektivitet inom skolan, förskola och äldreomsorg? Hur ska rättssäkerhetsbegreppet egentligen tolkas?

Vart och ett av dessa krav har i den rådande politiska och administrativa kulturen fått en konkret tolkning. De präglas för närvarande av den kommunala huvuduppgiften att genomföra nationell välfärdspolitik. Som konsekvens därav har lokaldemokrati till stor del blivit klassisk representativ demokrati med politiker som administratörer och beslutsfattare inom statligt styrd tjänsteproduktion. Effektivitet har huvudsakligen blivit besparingar och traditionella rationaliseringar inom given verksamhetsinriktning. Rättssäkerhet har till övervägande del blivit kravet att genomföra statsmaktens välfärdspolitiska intentioner. Strävanden att genomföra lokala utvecklingsprocesser och att reformera det kommunala arbetslivet möter ofta svårigheter som kan hänföras just till dessa tre kategorier.

En slutsats blir att sådana svårigheter inte kan betraktas som misstag, okunnighet eller tillfälliga ofullkomligheter, utan som ett uttryck för att den nationella välfärdspolitiken är ett överordnat värde som naturligen får vissa konsekvenser på lokal nivå.

En annan slutsats blir att detta inte är av Gud givet, utan att vi i demokratisk ordning kan välja mellan två olika principer för utvecklingen av morgondagens kommuner. Det är två olikartade och motsatta alternativ som ger skilda konsekvenser för arbetsliv och arbetsgivarpolitik.

Det ena alternativ som kan skisseras är fortsatt ideologisk hegemoni för traditionell välfärdspolitik, där kommunernas huvuduppgift är att genomföra statens intentioner. Överordnade värden är nationell likhet, juridiskt präglade rättigheter åt medborgarna och statlig styrning och kontroll av kommunerna. För arbetslivets del medför det att regelstyrning i byråkratiska organisationer även fortsättningsvis är viktiga kännetecken och att tayloristiska tendenser därför blir svåra att bekämpa. I detta perspektiv blir kommunal arbetsgivarpolitik framför allt inriktad på att styra och legitimera en tjänsteproduktion som är definierad av externa krafter. Verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet är politiska frågor, som man så i sjuttioalets debatt om medbestämmande inom offentlig sektor, och därför avgjorda av staten. För kommunerna återstår i huvudsak det praktiska genomförandeansvaret. Arbetsgivarpolitik blir då till stora delar en

tämligen konventionell idé om styrning och samordning inom det slags förvaltningsorganisation som dominerar för närvarande. Traditionell personalpolitik blir därmed kärnan i begreppet arbetsgivarpolitik och det kommunala arbetslivet blir även framdeles ungefär som för närvarande.

Det andra alternativ som kan skisseras innebär en tyngdpunktsförskjutning i svensk politisk och administrativ kultur. Nuvarande tolkning av den nationella välfärdspolitiken och den därav följande samhällsrollen för kommunerna nedprioriteras sålunda. I stället hamnar nygamla ideal om kommunal självstyrelse, lokala utvecklingsprocesser och medborgerlig delaktighet i fokus. Kommunalt arbetsliv skulle i ett sådant perspektiv kunna utvecklas mer fritt, beroende på lokala omständigheter och prioriteringar. Utvecklingsprocesser på arbetsplatsnivån skulle vara mer obundna av statens regelverk och kunna leda till nya och oväntade lösningar som utformas av de direkt berörda. Interaktionen mellan medarbetare och medborgare, snarare än lagar och förordningar, skulle kunna utgöra grunden till välfärdstjänsternas konkreta utformning. En arbetsgivarpolitik som utformas inom en sådan referensram skulle bli bredare och mer mångsidig än i det förra alternativet. Den skulle behöva innehålla två principiellt olika element, både effektiv produktionsstyrning och demokratisk mobilisering.

Det första elementet, styrning av tjänsteproduktionen, gäller framför allt strategier för att försvaga de tayloristiska tendenserna i kommunalt arbetsliv och i stället utveckla medarbetarnas personliga ansvar, skapa nya chefsroller och utforma lämplig organisationsstruktur. Moderna effektivitetsmodeller med betoning på självständighet och motivation i arbetet får stor betydelse.

Det andra elementet i arbetsgivarpolitiken, strategier för att öka medborgarnas delaktighet i kommunala angelägenheter, innebär att bryta den passivitet som dominerar både rollen som ”konsument” av välfärdstjänster och rollen som demokratisk samhällsvarelse. I denna diskussion blir interaktionen mellan medborgare och medarbetare ett centralt element.

Genom att omforma rollerna för både medarbetare, medborgare och politiker skulle arbetsgivarpolitiken kunna integrera två för närvarande separerade element – demokrati och effektivitet.

Referenser

- Bäck H (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Liber, Stockholm.
- Gustafsson R (2001) Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna? *Statsvetenskaplig tidskrift* 2001, nr 4.
- Habermas J (1984) *The Theory of Communicative Action. Reason and the Rationalization of Society. Vol 1*. Heinemann, London.
- Habermas J (1987) *The Theory of Communicative Action. The Critique of Functional Reason. Vol 2*. Heinemann, London.

- Jacobsson K (1999) *Den offentliga demokratisynen. Demokrati och medborgarskap*. SOU 1999:77, Fritzes, Stockholm.
- Jonsson L (2002) *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö*. Nya Doxa, Lund.
- Larsen T (2000) *Attityder till kommunerna som arbetsgivare*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- North D (1997) *Institutionerna, tillväxten och väståndet*. SNS Förlag, Stockholm.
- Proposition 1973:90 *Kungl Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m m*.
- SOU 1965:54 *Länsdemokratiutredningen. Författningsfrågan och det kommunala sambandet*. Betänkande avgivet av Länsdemokratiutredningen. Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Arbetsgivarpolitiken i fokus*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Program för Strategiska arbetsgivarfrågor*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (2001) *Personalen i fokus 2000 med kommunernas rekryteringsbehov till 2010*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Wallenberg J (2001) "Arbetsplatsutvecklingens strukturella förutsättningar" i Svenska Kommunförbundet *Arbetsgivarpolitik – en strategisk fråga*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.