

## 4. Från förhandlingskultur till samverkanskultur i offentlig sektor

Vi ska ”gå från en MBL-kultur till en samverkanskultur” säger arbetsgivare och fackliga organisationer i kommuner och landsting (citat från Sveriges kommuner och landsting 2005). Samma ambition finns på den statliga sidan. Men vad innebär detta ”kulturskifte” närmare? Och vilka svårigheter uppstår? Det är ämnet för detta kapitel.

Partsrelationerna inom den offentliga sektorn omvandlas. Det finns nya radikala ambitioner, men det finns också tydliga samband bakåt i tiden. Kontinuiteten med äldre traditioner är betydande (”äldre” betyder här före 1970-talet). Parternas frihet från staten och deras samarbete och ömsesidiga förtroende är nygamla värden med rötter i Saltsjöbadsandan som nu hamnat i fokus. Dessa värden betonades mindre under 70-talets arbetsrättsexpansiva period då juridiska rättigheter och skyldigheter prioriterades. Förhandlingar med stöd av lag och avtal blev viktigare än ömsesidigt förtroende och gemensamt problemlösande. Men MBL-förhandlingar är knappast typiskt för svenska partsrelationer i ett längre perspektiv. ”Den svenska modellen”, detta diffusa begrepp som bland annat gäller relationen mellan arbetsmarknadens parter, bygger på annat än lag- och avtalsreglerad förhandling och information. Förhandlingskulturen utgör ju sedan något decennium inte heller normen och idealet för svenska partsrelationer, utan har ersatts av en renässans för mer informella och samarbetsinriktade lösningar. Utvecklingen i offentlig sektor och privat näringsliv förefaller likartad. Elvander (2002) pekar på de likheter som finns mellan Saltsjöbadsavtalet från 1938 och Industriavtalet från 1997. Samarbete, förtroende och verksamhetsnytta står i båda fallen i fokus hävdar författaren liksom självständigheten från staten. Denna utveckling synes i vissa avseenden vara internationell, eller åtminstone västeuropeisk. Partsrelationerna får mer lokal tyngdpunkt, blir mer informella, mer individinriktade och får starkare verksamhetsanknytning (Bamber & Lansbury (red) 1998; Ferner & Hyman (red) 1998; Huzzard m.fl. (red) 2004; Howell 2005).

Dagens ambitioner inom offentlig sektor är emellertid annorlunda än enbart en renässans för äldre lösningar. Det finns radikala idéer som bryter mot traditionerna, såväl mot MBL:s förhandlingskultur och motpartstänkande som mot Saltsjöbadsandans starka betoning av representanternas roll.

På medbestämmandeområdet sker för närvarande en tyngdpunktsförskjutning från förhandling och motpartstänkande till samarbete och samförstånd, likaså en tyngdpunktsförskjutning från högre organisatoriska nivåer till lägre. Detta är knappast uppseendeväckande eller oväntat. Många utvärderingar har ju visat att medbestämmandet ofta fått en trång och illasittande kostym. Representanter på höga nivåer har skött allt, medan verksamheter, arbetsplatser och enskilda medarbetare varit alltför osynliga (se t.ex. Wallenberg 1996). Mer uppseendeväckande är att lönefrågan betraktas på i huvudsak samma sätt, av både arbetsgivare och fackliga organisationer. Individuell lön som sätts på arbetsplatsen med hänsyn till prestationer i arbetet är numera en viktig punkt i både fackens och arbetsgivarnas lönepolitik. Det finns också en strävan att minska betydelsen av förhandlingar till förmån för informella dialoger och processer. En studie av Alsterdal & Wallenberg (2005) visar hur denna form av lönesättning fungerar på tre arbetsplatser. Skillnaden mot traditionell lönesättning är stor; inte så mycket vad gäller resultatet som processen. På dessa tre arbetsplatser har "första linjens chefer" en viktig roll som lönesättare i dialog med medarbetarna och den praktiska verksamheten är hela tiden en utgångspunkt och styrande förutsättning.

Sålunda vågar man nog påstå att det är partsrelationerna mer generellt, inte bara enskilda frågor, som förändras. Denna förändring sker inte lite på marginalen, utan i mer grundläggande avseenden. Arbetsgivare och fackliga representanter strävar efter att lämna ett centraliserat och förhandlingspräglat system till förmån för ett mer lokalt, informellt och verksamhetsanknutet system. Men vad vill de närmare? Och vilka svårigheter möter de?

## Material och metod

Avsikten är först att precisera vad arbetsgivare och fackliga organisationer har för syften och ambitioner. Huvudsakliga källor är partsgemensamt material såsom löneavtalet Huvudöverenskommelse 05 för kommuner och landsting (Sveriges kommuner och landsting 2005), de två samverkansavtalen för offentlig sektor, FAS 05 från år 2005<sup>6</sup> för kommuner och landsting (Sveriges kommuner och landsting 2005) samt Samverkan för utveckling för staten från år 1997 (Utvecklingsrådet för den statliga sektorn 1998). Till respektive avtal hör informationsbroschyrer som relativt fylligt beskriver syften och ambitioner.

Avsikten är också att analysera de svårigheter som övergången från MBL-kultur till samverkanskultur medför. Intervjuer och samtal har skett med tjänstemän på Sveriges Kommuner och Landsting (f.d. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet), tjänstemän i enskilda kommuner och landsting och i statliga myndigheter, samt representanter för fackliga organisationer. Även en del resultat från en enkätundersökning 2005 används (för metodfrågor se Levinsons kapitel i denna bok, i övrigt Levinson & Wallenberg 2006).

---

<sup>6</sup> I stort sett samma som U-92 från år 1992.

Parternas ambitioner går att fastställa ganska entydigt. Det finns auktoritativa uttalanden i partsgemensamma avtal och skrifter, och det finns material hos respektive part. Att kartlägga vilka svårigheter som möts i praktiken i kommuner, landsting och statliga myndigheter är svårare. Det är mycket resurskrävande att undersöka detta i någon större skala och möjligheten att generalisera är ganska liten. Framställningen i ett av de följande avsnitten diskuterar några av de svårigheter som faktiskt mötts enligt intervjuer och utvärderingar, men hur vanliga de är och hur allvarliga de är får i huvudsak lämnas öppet.

## Ambitionerna hos arbetsgivare och fackliga organisationer

För att precisera de grundläggande syftena med partsrelationernas förändring är ett citat ur samverkansavtalet för kommuner och landsting belysande. Det visar en allmän ambition som delas av arbetsgivare och fackliga organisationer:

Utgångspunkten för samverkan är att så många frågor som möjligt behandlas av dem som direkt berörs i sitt arbete.  
Medarbetarens inflytande är basen i samverkanssystemet.  
(Sveriges kommuner och landsting 2005 s. 10)

Individen, verksamheten och arbetsplatsen sätts i fokus på ett tydligt sätt. Samma grundtanke återfinns i lönefrågan. Individuell lön som sätts på arbetsplatsen med hänsyn till prestationer i arbetet har blivit ett uppmärksammat inslag i både fackens och arbetsgivarnas lönepolitik.

Dessa tankar innebär en stor kontrast mot det gamla centrala medbestämmandeavtalet MBA-KL och dess tio bilagor (respektive MBA-S för statens del) och de gamla löneavtalen med detaljstyrande tariffer. Medbestämmandeavtalet reglerade i detalj representanternas förhandlingar både när det gäller former, nivåer och områden, men där behandlades inte den enskilde medarbetaren och hennes inflytande i det dagliga arbetet. De gamla löneavtalen kunde i detalj reglera vad olika befattningar skulle ha för lön i hela landet, men tog ingen hänsyn till individernas arbetsprestationer eller arbetsplatsernas säregenheter. En med 2000-talets ögon lika främmande skrift som dessa avtal är den statliga utredning som arbetsrättskommittén lade fram inför 1970-talets medbestämmandelagstiftning (SOU 1975:1). Där ses arbetsgivare och arbetstagare på ett självklart sätt som motparter. Lika självklart och oproblemiskt framför utredningen att enskilda medarbetare ska representeras av andra och att de fackliga organisationerna behöver lagreglerade rättigheter för att via förhandlingar hävda löntagarnas intressen.

En jämförelse mellan å ena sidan denna statliga utredning och dessa gamla avtal och å andra sidan dagens löneavtal och samverkansavtal visar onekligen att det skett ett paradigmskifte på partsrelationernas område, åtminstone på det verbala

och retoriska planet. Huruvida samverkanskulturen i praktiken ersatt förhandlingskulturen i någon högre grad är dock otillräckligt känt.

Samverkanskulturens syften och ambitioner kan skildras i sex punkter, som anger en allmän färdriktning snarare än konkreta och omedelbara reformer:

- 1) Partsrelationerna anpassas till arbetslivets och samhällets förändringar
- 2) Den representativa idén tonas ned till förmån för direkt deltagande
- 3) Kollektivet nedtonas till förmån för individen
- 4) Förhandlingar minskar till förmån för mer informella relationer
- 5) Separering av olika frågor minskar till förmån för integrering
- 6) Partsintressena minskar till förmån för verksamhetens intresse

1. *Partsrelationerna anpassas till arbetslivets och samhällets förändringar.* I parternas skriftliga material om samverkanskulturen betonas samhällets och arbetslivets allmänna förändring som en stark omvandlingskraft. Determinismen är stundom tydlig. Parterna anser att de tvingas anpassa sig till grundläggande samhälleliga förändringar när det gäller organisationsformer, styrningsprinciper, effektivitetsmodeller och medborgerliga värderingar. Detta behov av anpassning syns i motiveringarna för det statliga samverkansavtalet:

Samhället omvandlas. Gårdagens verklighet ersätts av morgondagens. I denna process prövar både näringsliv, förvaltning och offentlig service nya arbetssätt och nya organisationslösningar, som är anpassade till samhällsförändringarna. Teknikutveckling och internationalisering är krafter som driver på sådana processer. I dessa samhällsomvandlingar finns också en grundläggande förändring av människors livsstil och värderingar. (Utvecklingsrådet för den statliga sektorn 1998 s. 4)

Mot denna bakgrund argumenteras för att systemet med traditionella förhandlingar mellan motparter formades i ett äldre, mer hierarkiskt samhälle och därför inte motsvarar dagens och morgondagens krav. Mer lokala, informella och individuella lösningar anses vara av nöden.

2. *Den representativa idén tonas ned till förmån för direkt deltagande.* En stark tradition i det svenska partssystemet är att den anställde representeras av facket och att arbetsgivaren representeras av en arbetsgivarorganisation, eller på mer operativa nivåer av särskilda personalansvariga. Nackdelarna med detta är välkända. Partsfrågorna hamnar - menar kritikerna - alltför långt från linjeorganisationen och blir mer störande inslag än konstruktiva bidrag till verksamheten, operativa chefer fräntas en del av sitt ansvar, facket blir en förmyndare över passiva medlemmar och MBL-förhandlingarna blir lätt tomma ritualer utan verklig betydelse. En lösning på dessa problem framhålls i samverkansavtalen. Det är att medarbetare respektive fackliga medlemmar måste få mer direkt delaktighet i stället för att representeras av andra. Avtalen förespråkar därför olika "direktdemokratiska" lösningar som arbetsplatsträffar, medarbetarsamtal och ökad självständighet i arbetet. Ändå överges inte den representativa idén. Framför allt före-

språkas samverkansgrupper sammansatta av chefer och fackliga representanter på organisatoriska nivåer ovanför arbetsplatserna. Dessa grupper förutsätts emellertid föra ned så mycket som möjligt av befogenheterna till arbetsplatsnivån. Ett exempel är samverkansavtalet på en statlig myndighet (FMV). Där stadgas att representativt sammansatta samverkansgrupper ska finnas, men att:

Tyngdpunkten i samverkan ligger på arbetsplatsnivå och sker vid arbetsplatsträffar och genom individuella samtal mellan chef och medarbetare. (FMV 2002 s. 3)

3. *Kollektivet nedtonas till förmån för individen.* I det traditionella partssystemet är kollektivismen betydande. Det är en av punkterna som kritiken mot det gamla har riktat in sig på. Individualismen är följaktligen tydlig i de nu gällande avtalen, både i samverkans- och löneavtalen. Ändå innehåller avtalen tydliga element av kollektivism, både genom att framhålla arbetsplatsträffarnas vikt och att betona arbetsgruppens betydelse. Samverkanskulturen ger på detta sätt inget enhetligt individualistiskt intryck, utan mer en strävan efter balans mellan det kollektiva och det individuella. Efter en noggrann läsning av materialet, och efter intervjuer och samtal, är intrycket att den ovanstående punkten 2) om direkt deltagande är viktigare än denna punkt 3) om ökad individualism. Huvudtanken är alltså att direkt deltagande ska främjas och att den representativa idén ska nedtonas, men att formerna kan vara både individuella och kollektiva.

4. *Förhandlingar minskar till förmån för mer informella relationer.* Förhandling och avtal har avgörande betydelse i det traditionella partssystemet. Ambitionen i samverkansavtalen är inte att avskaffa alla förhandlingar och alla avtal, men att minska deras antal och betydelse. De gamla MBL-avtalen innebar en detaljerad centralstyrning, medan de nu gällande samverkansavtalen har en annan karaktär. De försöker uppmuntra myndigheter respektive enskilda kommuner och landsting att finna egna lösningar som baseras på en gemensam samverkanskultur. Ambitionerna för kommuner och landsting uttrycks sålunda:

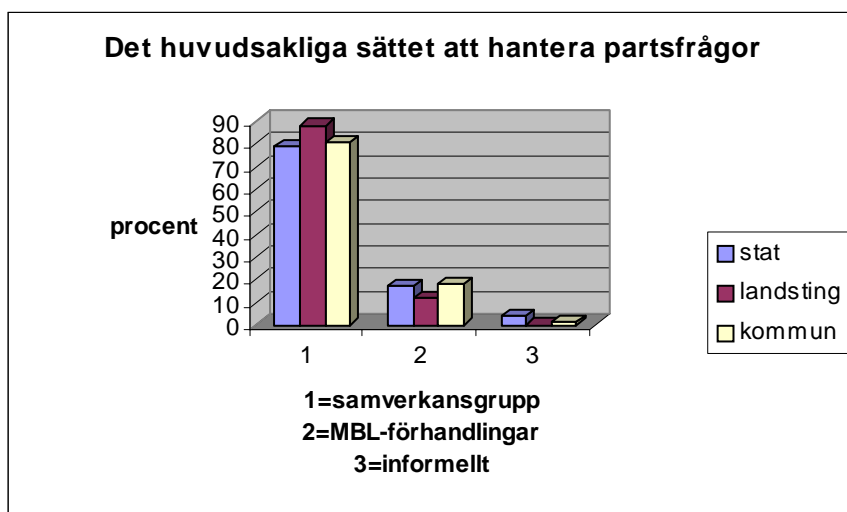
Bara detta att de centrala parterna gör en överenskommelse som inte är reglerande utan snarare framhåller idéer, förhållningssätt och en stark gemensam vilja är i sig ovanligt på den svenska arbetsmarknaden. (Arbetsmiljörådet för kommuner och landsting 1993 s.5).

De informella relationernas ökande vikt syns på två sätt:

För det första sker det en allmän decentralisering av partsrelationerna, särskilt en strävan efter att göra arbetsplatserna viktigare, varvid många frågor hamnar på nivåer där förhandlingskulturen är främmande. Ett exempel är arbetsplatsträffarnas ökande betydelse. Där diskuteras operativa frågor av medarbetarna och deras närmaste chef. Arbetsplatsträffarna fullgör vanligen MBL:s krav på förhandling och information, trots att fackliga representanter inte har någon särställning på mötet och inte ens behöver vara närvarande.

Det andra exemplet på en ökande informell tendens är att arbetssättet förändras inom de representativa delarna av partssystemet. Samverkansgrupperna åskådliggör detta. Där ska kontinuerlig diskussion och flexibel problemlösning på tidigt stadium i beslutsprocessen ersätta de traditionella förhandlingarna om färdiga förslag. Dessa strävanden uttrycks ofta som att partsrelationerna bli mer proaktiva och mindre reaktiva. MBL-förhandlingar där facket kan säga ja eller nej till färdiga förslag är exempel på en reaktiv tyngdpunkt, medan förutsättningslösa diskussioner om verksamhetsutveckling är ett exempel på en proaktiv tyngdpunkt. Enkätundersökningen år 2005 kartlade förekomsten av samverkansgrupper respektive MBL-förhandlingar. Resultatet visas i figur 1. Det finns en stor dominans för samverkansgrupperna, helt i enlighet med avtalens intentioner.

**Figur 1.** Förekomsten av samverkansgrupp respektive MBL-förhandlingar, enligt chefernas uppgifter.



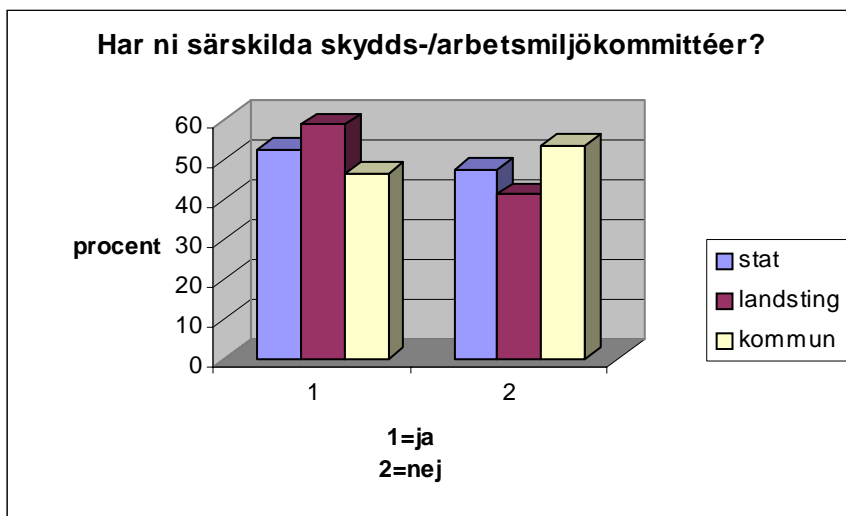
5. *Integrering i stället för separering av olika frågor.* Så här inleds informationskriften om det avtal som ersatte de centrala MBL-avtalen för kommuner och landsting:

Vi har en lång tradition att mötas som parter och diskutera verksamhetsfrågor, fast vi kallar det ena gången för medbestämmandefrågor och andra gången för arbetsmiljöfrågor. Vi har två system för samma verksamhet - och i båda riskerar vi att förlora helhetsperspektivet. (Arbetsmiljörådet för kommuner och landsting 1993 s. 3)

En tanke med samverkanskulturen är att integrera medbestämmande- och arbetsmiljöfrågor, och andra partsfrågor, emedan uppdelningen dem emellan ses som konstgjord och ofruktbar. Både i samverkansgrupper och på arbetsplatsträff-

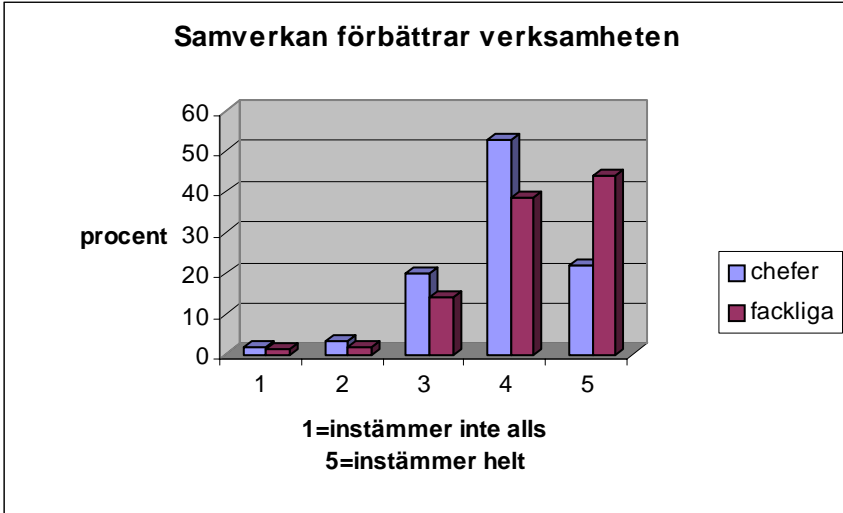
far ska sålunda olika slags frågor behandlas samordnat och informellt. Det juridiska kravet enligt arbetsmiljölagen om att ha skyddskommittéer eller arbetsmiljökommittéer brukar uppfyllas genom den i avtalen vanliga frasen att "samverkansgruppen är tillika skyddskommitté". Enkäten år 2005 kartlade förekomsten av separata skyddskommittéer, den äldre lösning som var naturlig när MBL-förhandlingar dominerade. Resultatet, figur 2, visar att det i stort sett är lika vanligt med separerade som integrerade former.

**Figur 2.** Förekomsten av separata skyddskommittéer.

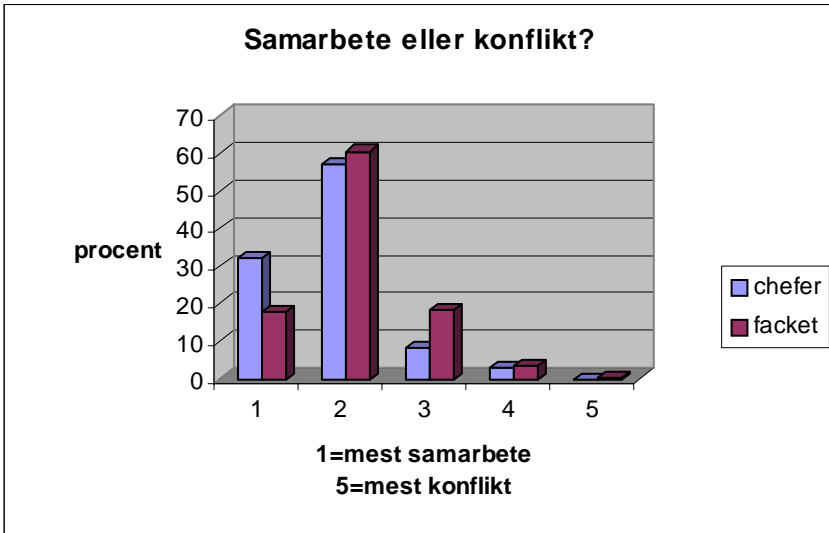


6. *Partsintressen ska minska till förmån för verksamhetsintressen.* De föregående fem punkterna skulle kunna tolkas som enbart förändringar av formerna i en för övrigt oförändrad kultur av givande och tagande mellan två parter med motsatta intressen. Den nya samverkanskulturen vore i så fall av tämligen begränsat intresse. Om två motparter förhandlar på traditionellt sätt eller diskuterar mer informellt har knappast något allmänintresse. Men samverkanskulturen innehåller ett element som går utöver detta. Partsintressena ska nämligen tonas ned och verksamheten ska sättas i fokus, verksamheten ska gynnas. Enkäten har två resultat som belyser detta. Figur 3 visar hur chefer och fackliga representanter bedömer samverkans konsekvenser för verksamheten. Uppenbarligen bedöms den vara klart positiv. Figur 4 visar hur de svarande bedömer en närliggande fråga, relationen mellan samarbete och konflikt. Samarbetet dominerar som synes klart.

**Figur 3.** Chefer och fackliga representanter besvarar påståendet att samverkan förbättrar verksamheten. Svaret gavs på en skala från 1=instämmer inte alls, till 5=instämmer helt.



**Figur 4.** Chefers och fackliga representanters bedömning av relationen mellan samarbete och konflikt. Svaret gavs på en skala från 1=mest samarbete, till 5=mest konflikt.





Sammanfattningsvis kan den nuvarande utvecklingen från förhandlingskultur till samverkanskultur skildras som en pågående tyngdpunktförskjutning i sex dimensioner, mer än ett abrupt och omedelbart slut för förhandlingskulturen. Men vilka svårigheter möter samverkanskulturen i praktiken?

En gradvis och långsiktig tyngdpunktförskjutning mellan två kulturer medför av naturliga skäl att de fungerar tillsammans under en längre tid. Det är inte oproblemiskt. Enligt programskrifterna ska ju - med en viss tillspetsning - en modern och "bra" kultur ersätta en omodern och "dålig". Borde inte detta medföra en spänning mellan två antagonistiska kulturer som försvagar varandra och skapar ett försämrat partssystem? Eller blir det möjligen fruktbara kompletteringar, så att den ena är framgångsrik där den andra brister? Enkätundersökningen från år 2005 ger en del underlag för att diskutera sådana frågor. Partsrelationernas betydelse för verksamheten är en första punkt att avhandla.

### **Samverkanskulturens verksamhetsnytta**

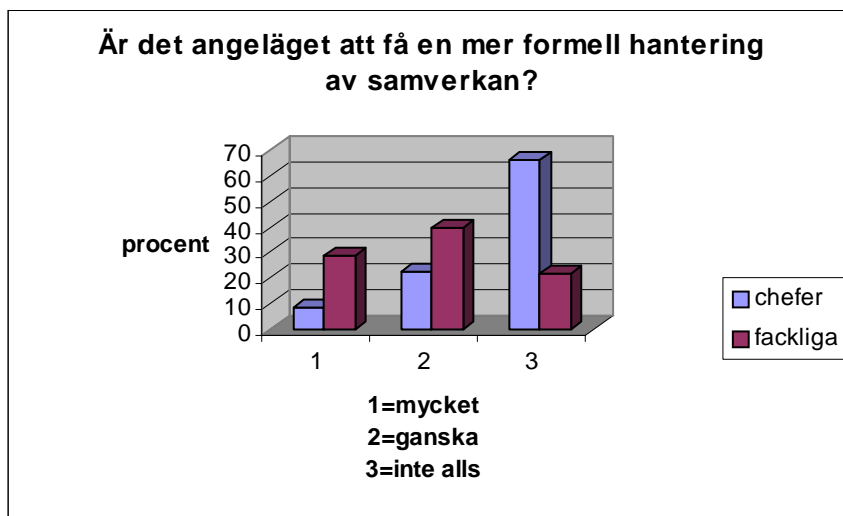
I enkäten fanns en fråga, redovisad ovan i figur 3, huruvida partsrelationerna har positiva eller negativa konsekvenser för verksamheten. Bedömningen blev från båda parter mycket tydlig; konsekvenserna är klart positiva. Verksamheten anses bli gynnad av goda relationer mellan arbetsgivare och fackliga organisationer. Genom statistiska operationer - regressionsanalys - gjordes ett försök att närmare kartlägga vilka egenskaper hos partsrelationerna som har denna positiva effekt. En hypotes gäller formens betydelse. Ger samverksgrupper bättre konsekvenser för verksamheten än vad MBL-förhandlingar ger? Samverksavtalen hävdar detta. Ökad verksamhetsnytta är ett huvudargument för arbetsplatsträffar och samverksgrupper. Men resultatet av de statistiska operationerna blev att formen har liten eller ingen betydelse. Andra faktorer träder i förgrunden. Det gäller sådant som ömsesidigt förtroende, goda relationer och smidigt informellt samarbete. Slutsatsen blir att informellt förtroendefullt samarbete är avgörande för att verksamheten ska gynnas, men att detta kan fungera i stort sett oberoende av yttre organisatoriska former. Vare sig man valt samverksgrupp eller MBL-förhandlingar, så finns det verkligt betydelsefulla under denna yta. Det är alltså inte så att samverksgrupper automatiskt ger ett informellt och förtroendefullt samarbete som gynnar verksamheten och att MBL-förhandlingar ger formalism och konfrontation som missgynnar verksamheten. Det kan likväl vara tvärtom. Onekligen rymmer detta en viss kritik av samverkanskulturen. Den kanske har fokuserat för mycket på mötesformerna och därför riskerar att likt MBL-kulturen överbetona formens betydelse och bortse från de tunga bakomliggande faktorerna. Samverksgrupper och arbetsplatsträffar kan ju likväl som MBL-förhandlingar och skyddskommittésammanträden bli en tom ritual utan reell betydelse. Intervjupersoner uppger att detta ibland är en realitet. Felet skulle närmast bestå i att aktörerna ser samverkan som nya former att fylla med gammalt beteende. "Samma gamla parter möts med samma gamla åsikter i en ny mötesform" sa en facklig "nytänkare" lite uppgivet. Kritiska sagesmän hävdar också att det vanligen finns en reell samverkan på operativ nivå i verksamheten som huvudsakligen är dold för partssystemets traditionella aktörer. Det skulle gälla så-

dant som kontinuerliga dialoger mellan chef och medarbetare och medarbetarna sinsemellan, spontana diskussioner på arbetsplatsen, arbetsgruppsmöten, projektmöten, konferenser och liknande. ”Där finns den verkligt verksamhetsanknutna samverkan, inte i samverkansgruppen, men det ser inte de fackliga”, sa en chef på lokal nivå. Att bara ersätta MBL-förhandlingar med nya mötesformer som samverkansgrupper och arbetsplatsträffar skulle alltså vara tämligen fruktlöst - och ganska vanligt. Enkätundersökningen och intervjuerna antyder att samverkanskulturen i detta avseende har en bit kvar att utvecklas. Denna slutsats stöds av andra frågor i enkäten, som försökte fånga aktörernas inställning till utvecklingen mer principiellt. Vill de fortsätta att utveckla partsrelationerna i samverkansavtalens anda?

## Aktörernas reformvilja

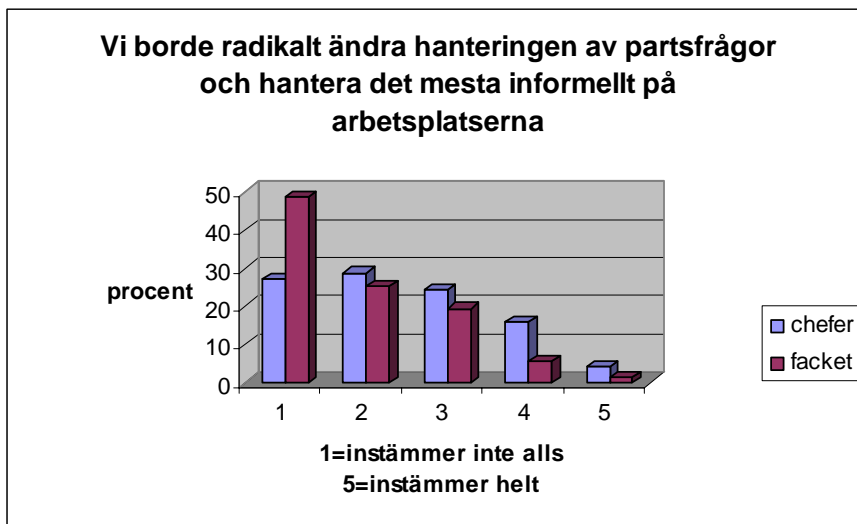
En fråga gällde om det behövs mer formell hantering av partsrelationerna. Samverkansavtalen hävdar ju det motsatta. Ett av de viktiga argumenten för att ersätta MBL-förfarandet med samverkan var att partsrelationerna blivit alltför formella. Svaren på enkätens fråga visar att chefer och fackliga representanter har olika syn på detta. De fackliga vill i betydande grad ha en mer formell hantering, enligt figur 5.

**Figur 5.** Behövs det en mer formell hantering av partsrelationerna? 1=mycket angeläget, 2=ganska angeläget, 3=inte alls angeläget.



Hos de fackliga representanterna saknas alltså viljan att genomföra samverkansavtalens ambitioner i detta avseende. Enkätundersökningen försöker också fånga reformviljan genom ett påstående som kan sägas förenkla och koncentrera samverkansavtalens intentioner. Figur 6 visar resultatet.

**Figur 6.** Viljan att fortsätta utvecklingen i samverkansavtalens anda. De svarande fick ta ställning till påståendet i figuren. Svaret gavs på en skala från 1=instämmer inte alls, till 5=instämmer helt.



Möjligen är påståendet alltför drastiskt, så att det överdriver den informella och decentralistiska tendensen i samverkanskulturen, men onekligen finns det ambitioner av detta slag och svaren är ju väldigt tydliga. Särskilt de fackliga representanterna är negativa till denna utveckling.

Tillsammans ger figurerna 5 och 6 en bild av att arbetsgivarna på lokal och regional nivå bejakar delar av samverkansavtalens intentioner - den informella tendensen - men är skeptiska till andra delar, framför allt den radikala decentraliseringen. De fackliga representanterna är tydligt negativa i båda dessa avseenden. De mer principiella konsekvenserna för diskussionen om samverkanskulturens undanträngande av förhandlingskulturen torde väl vara att sådant undanträngande ännu inte är riktigt aktuellt. Om man ska kalla det ett lokalt och regionalt försvar för förhandlingskulturen eller en önskan om måttlighet och försiktighet i samverkanskulturens genomförande är nog för tidigt att säga.

## Strukturella svårigheter för samverkanskulturens genomförande

De föregående avsnitten visar att en del av de lokala och regionala partsrepresentanterna känner tveksamhet eller bristande vilja att genomföra samverkanskulturens intentioner, åtminstone en del av dessa intentioner. Det är en känd svårighet för samverkanskulturen. Dess anhängare och pådrivare är vanligen centrala avtalslutande parter, mindre ofta lokala och regionala aktörer. Det finns också mer strukturella svårigheter, det vill säga någon sorts systemegenskaper eller omvärldsfaktorer som gör det svårt att genomföra samverkanskulturen. Att sådana svårigheter behandlas ska inte tolkas som att de nödvändigtvis dominerar över framgångarna. Därom är kunskapen begränsad. Svårigheterna kan vara tämligen marginella i en huvudsakligen framgångsrik förändringsprocess, det får vidare undersökningar avgöra. Men svårigheterna existerar förvisso och det är värdefullt att analysera dem.

Två typer av strukturella svårigheter för samverkanskulturen har visat sig särskilt betydelsefulla. Dels det etablerade partssystemet, dels förvaltningsorganisationen i kommuner, landsting och statliga myndigheter.

Det etablerade partssystemet, det vill säga förhandlingar och andra typer av traditionell institutionaliserad samvaro mellan representanter för arbetsgivare och fackliga organisationer, är sedan gammalt uppbyggt efter andra principer än samverkanskulturen. Skillnaderna är så systematiska att det är rimligt att tala om en annan kultur, en förhandlingskultur. På punkt efter punkt är den annorlunda än samverkanskulturen. Förhandlingskulturen betonar motpartstänkande, central kontroll, förhandlingar och likhet. Typexemplet är centrala förhandlingar som leder till ett avtal med tvingande konsekvenser på lokal nivå över hela landet (eller hela kommunen respektive hela landstinget). Samverkanskulturen å sin sida betonar flexibel problemlösning och samarbete i lokala utvecklingsprocesser. Det innebär en färd in i det okända, med stora inslag av situationsanpassning och olikheter mellan arbetsplatser. Mellan dessa kulturen blir det ofta kollisioner. Skillnaderna mellan kulturerna kan åskådliggöras i en tablå (figur 7).

**Figur 7.** Tablå över skillnader mellan samverkanskultur och förhandlingskultur.

<i>Förhandlingskulturen</i>	<i>Samverkanskulturen</i>
förhandling	dialoger, processer
avtal	informella överenskommelser
central nivå	arbetsplatsen
nationell likhet	lokal variation
representanter	medarbetare/medlemmar direkt
skilt från verksamheten	integrerat med verksamheten

Ett välkänt exempel på kulturkollision gäller medbestämmandet. Exemplet kan höras i många varianter på samma tema. Kärnan är att medarbetare och första linjens chef på ett informellt sätt har kommit fram till en lösning på arbetsplatsen. För ”formens skull” ska det emellertid MBL-förhandlas på högre nivåer. Det visar sig då ofta att förhandlingsresultatet blir annorlunda än den lokala överenskommelsen och att det är förhandlingsresultatet som gäller till visst förtret på arbetsplatsen. Partssystemets legitimitet hos medarbetare och första linjens chefer brukar inte öka efter sådana erfarenheter. I lönefrågan finns liknande lärdomar. Ett exempel är en arbetsplats som arbetade länge med individuell lönesättning och nådde vissa framgångar i denna svåra konst, varvid parterna på högre nivå beslutade om generella löneökningar som undanröjde utvecklingsprocesserna på arbetsplatsnivån. Dessa parter hade tidigare uppmontrat arbetsplatsen att finna egna former för individuell lönesättning! Inte heller i detta exempel förefaller det etablerade partssystemets legitimitet ha ökat (Alsterdal & Wallenberg 2005).

Grundproblemet är känt sedan biblisk tid; man ska inte hälla nytt vin i gamla läglar. Således möter det betydande svårigheter att öka individernas och arbetsplatsernas självständighet i ett system som inte är konstruerat för detta. En avgörande omvärldsfaktor eller grundförutsättning - det traditionella partssystemet - är i otakt med reformsträvandena. Partssystemet domineras av en centraliserad och hierarkisk förhandlingskultur som är uppbyggd efter andra principer än samverkan. Förvisso pågår det förändringar av partssystemet, och bilden varierar mellan olika kommuner, landsting och myndigheter, men likafullt domineras bilden ofta av traditionella lösningar där informella uppgörelser på arbetsplatsnivå inte passar in. Det ger två negativa konsekvenser:

- För det första sitter parterna fast i ett avgränsat förhandlings- och motpartstänkande och ser inte att en betydande reell samverkan faktiskt föregår utanför stugknuten. Det gäller de arbetsmöten, projektmöten, samtal, diskussioner och dialoger som föregår på alla arbetsplatser. Med en tillspetsning kan man säga att i bästa fall stannar partsrepresentanterna inom sammanträdesrummets väggar och lämnar all denna oregerade verksamhetsanknutna samverkan ifred. I andra fall ingriper de och försöker reglera och styra sådant som inte bör regleras och styras.
- För det andra medför en alltför snäv förhandlingskultur förlorade möjligheter i effektivitetshänseende, särskilt sådana aspekter som gäller medarbetarnas delaktighet. Medarbetarnas - de fackliga medlemmarnas - roll i förhandlingskulturen är ju synnerligen passiv. Ett partssystem som i högre grad är baserat på samverkanskultur kan tänkas stimulera en lokal utveckling där professionella medarbetare får större inflytande och tar större ansvar till verksamhetens fromma.

Den andra strukturella svårigheten för samverkanskulturen gäller förvaltningsorganisationen i kommuner och landsting. Även här blir kulturkollisioner oundvikliga. I detta fall står samverkanskulturen mot en byråkratisk kultur. Ty den byråkratiska principen - hierarki, enhetlighet, formella styrmedel och centralism -

får nog fortfarande bedömas vara den huvudsakliga organisationsprincipen i offentlig sektor. Därmed avses inte automatiskt något negativt. Byråkratin har i ett historiskt perspektiv stora förtjänster. Den har gett ordning och reda, den har gett rättssäkerhet och ett visst oberoende från politiska makthavare. Men i dagens offentliga sektor och dess tyngdpunkt på annat än rättsväsende och ämbetsverk, har den byråkratiska principen ofta skapat mer problem än den löst. Moderna professionella medarbetare behöver mer självständighet än vad som kan tillåtas i en byråkratisk organisationskultur. Bilden är naturligtvis inte entydig. Det förekommer många förändringar, men någon ny huvudprincip som verkligen ersatt den byråkratiska kan knappast påvisas. Detta ger vissa problem, ty relationen mellan samverkanskultur och byråkrati medför vissa kulturkrockar. Centralism står mot decentralisering, formalism står mot flexibel problemlösning, likhet står mot mångfald och hierarki står mot verksamhetsanknutna utvecklingsprocesser. Arbetsplatsbaserad individuell lönesättning kan även här tjäna som ett intressant exempel på hur samverkanskulturen kolliderar med ramvillkor och grundförutsättningar i form av den byråkratiska organisationsprincipen. Den tidigare refererade boken ger två intressanta citat från första linjens chefer (Alsterdal & Wallenberg 2005 s. 147):

Det finns också, som jag ser det, en kluvenhet från arbetsgivaren att verkligen ha individuella löner som sätts av närmaste chef. Hierarkin i sjukvården är massiv och att låta närmaste chef verkligen ha ansvar för den enskilda medarbetaren lönesättning är ett stort steg.

Beträffande önskemålen om hur relationen mellan arbetsplats och förvaltning borde vara sades:

Vi är glada om vi får vara ifred!

Denna begäran är onekligen en bra bit ifrån förvaltningarnas vanliga självbild som verksamhetens och arbetsplatsernas tjänare.

## **En avslutande reflexion om samverkanskulturens framtidsutsikter**

Sammanfattningsvis kan både det etablerade partssystemet och förvaltningsorganisationen ses som strukturella hinder för samverkanskulturens genomförande. De är nämligen utformade på ett sätt som inte underlättar - för att uttrycka sig diplomatiskt - självständiga och informella lösningar på arbetsplatsnivån. Även politikerrollen och den politiska styrningen är utformade efter traditionella mönster där samverkanskulturens betoning av arbetsplats, individ och verksamhet blir en främmande fågel.

Det pågår dock många förändringsprocesser inom både politiken, partssystemet och förvaltningsorganisationen. Gammaldags byråkrati är inte den dominerande bilden. Ibland har förändringsprocesserna i huvudsak samma färdriktning som samverkanskulturen. För statens del talas det mycket om differentiering mellan

olika verksamheter, smidig lokal samverkan mellan myndigheter för att öka medborgarens service samt processorienterad organisering för att lämna den byråkratiska traditionen. För kommuners och landstings del formuleras nya förvaltningspolitiska ideal av typen decentralisering, flexibel lokal problemlösning och personligt ansvar. En ökad betoning på arbetsplatsernas självständighet, första linjens chefs befogenheter och den professionella medarbetarens frihet är således huvudpunkter i många reformsträvanden inom offentlig sektor. Från samverkanskulturens synpunkt finns det därför goda skäl till optimism; färdriktningen gynnar samverkanstanken.

Bilden är dock långtifrån entydig. Den offentliga sektorns omvandling kännetecknas också av ökande centralisering, mer hierarki och ensidig ekonomistyrning. För många medarbetare kännetecknas vardagen av stegrade effektivitetskrav, främst i den snävare ekonomiska betydelsen, och hårdare grepp från ledningens sida. MBL-kulturen har onekligen vissa fördelar i en sådan miljö och samverkanskulturen möter problem.

Ofta kan man observera en skillnad mellan ord och handling. Sålunda pratar de ansvariga om samverkanskultur, decentralisering, personligt ansvar och smidig lokal problemlösning, medan de handlar inom en traditionell föreställningsram av byråkrati och förhandlingskultur. Diskrepansen mellan retorik och praktik kan stundom vara betydande. Det är därför tämligen oklart vad som verkligen sker i det som synes ske. Om huvudsidan av den offentliga sektorns omvandling verkligen är decentralisering, flexibel lokal problemlösning och personligt ansvar så torde samverkanskulturen ha ljusa framtidsutsikter. Om huvudsidan är centralism och ökad ekonomiadministrativ styrning förefaller samverkanskulturens svårigheter och problem vara mer framträdande.

## Referenser

- Alsterdal L & Wallenberg J (2005). *Vad är ett bra arbetsresultat? Individuell lön och verksamhetsutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Bamber JG & Lansbury RD (red) (1998). *International and Comparative Employment Relations: a study of industrialised market economies*. London: Sage.
- Elvander N (2002). Industriavtalet och Saltsjöbadsavtalet - en jämförelse. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* årgång 8, nr 3.
- Ferner A & Hyman R (red) (1998). *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.
- FMV (2002). *Avtal om samverkan för utveckling vid FMV*.
- Hamrin B (1993). *Utveckling genom samverkan: idéer om samverkan i kommuner och landsting*. Stockholm: Arbetsmiljörådet.
- Howell C (2005). *Trade Unions and the State. The Construction of Industrial Relations in Britain 1890-2000*. Princeton: Princeton University Press.
- Huzzard T, Gregory D & Scott R (red) (2004). *Strategic Unionism and Partnership. Boxing or Dancing?* Basingstoke: Palgrave, Macmillan.

- Levinson K & Wallenberg J (2006). Partssamverkan i offentlig verksamhet. En undersökning av svensk ledningsmodell i förändring. *Arbetsliv i omvandling 2006:7*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- SOU 1975:1. *Demokrati på arbetsplatsen*. Arbetsrättskommittén.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). *FAS 05. Överenskommelse om förnyelse - arbetsmiljö - samverkan i kommuner, landsting och regioner*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). *Löneavtal med de fackliga organisationerna. Huvudöverenskommelse 05*.
- Utvecklingsrådet för den statliga sektorn (1998). *Samverkan för utveckling*.
- Wallenberg J (2006). Kommunala förnyelsekrafter. Formellt medbestämmande eller informella utvecklingsprocesser? *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 2, nr 4.