

Jan Wallenberg

Hur kan kommunerna bli bättre arbetsgivare?

Ett försök att utveckla kommunal arbetsgivarpolitik

ARBETSLIV I OMVANDLING | 2004:2
ISBN 91-7045-701-8 | ISSN 1404-8426



Arbetslivsinstitutet är ett nationellt kunskapscentrum för arbetslivsfrågor. På uppdrag av Näringsdepartementet bedriver institutet forskning, utveckling och utbildning. Forskningen är mångvetenskaplig och utgår från problem och utvecklingstendenser i arbetslivet. En viktig uppgift är kommunikation och kunskapsspridning. För mer information, besök vår webbplats www.arbetslivsinstitutet.se

Arbetsliv i omvandling är en av Arbetslivsinstitutets vetenskapliga skriftserier. I serien publiceras avhandlingar, antologier och originalartiklar. Främst välkomnas bidrag avseende vad som i vid mening kan betraktas som arbetsorganisation och arbetsmarknad. De kan utgå från forskning om utvecklingen av arbetslivets organisationer och institutioner, men även behandla olika gruppers eller individers situation i arbetslivet. En mängd ämnesområden och olika perspektiv är således tänkbara.

Författarna till bidragen finns i första hand bland forskare från de samhälls- och beteendevetenskapliga samt humanistiska ämnesområdena, men även bland andra forskare som är engagerade i utvecklingsstödande forskning. Skrifterna vänder sig både till forskare och till andra som är intresserade av att fördjupa sin förståelse av arbetslivsfrågor.

Manuskripten lämnas till redaktören som ombesörjer att ett traditionellt ”refereeförfarande” genomförs. I huvudsak publiceras bidrag från forskare med anknytning till Arbetslivsinstitutet.

ARBETSLIV I OMVANDLING

Redaktör: Eskil Ekstedt

Redaktion: Marianne Döös, Jonas Malmberg, Anita Nyberg, Lena Pettersson och Ann-Mari Sätre Åhlander

© Arbetslivsinstitutet & författare, 2004

Arbetslivsinstitutet,
SE-113 91 Stockholm

ISBN 91-7045-701-8

ISSN 1404-8426

Tryckt hos Elanders Gotab, Stockholm

Innehåll

1. Arbetsgivarpolitik som förnyelsekraft	1
Kommunernas beroende av samhällsfaktorer	3
2. Kommunernas utveckling kännetecknas av en dubbel tendens	8
Utvecklingstendenserna inom medbestämmande och lönepolitik	11
3. 32 kommuner försöker bli bättre arbetsgivare	15
Metod	16
Framtidsverkstädernas problembilder och visioner	17
De lokala projekten	22
Utvecklingsarbetets motgångar och framgångar	26
Konsekvenser av projektet Strategiska arbetsgivarfrågor	30
4. Att utveckla kommunal arbetsgivarpolitik	38
Personalförsörjningens problem	40
Strukturer och aktörer	42
Arbetsgivarpolitik som effektiv styrning av produktionen	47
Arbetsgivarpolitik som demokratiprojekt	53
Referenser	57
Material från projektet Strategiska arbetsgivarfrågor	57
Offentligt tryck	57
Litteratur	57

Arbetsgivarpolitik som förnyelsekraft

I kommunerna finns ett betydande intresse för att utveckla rollen som arbetsgivare, för att utveckla arbetsgivarpolitiken. Ett huvudmotiv för denna omvandling, klart uttryckt i många diskussioner i den kommunala sektorn, kan schematiskt uttryckas som att samhällsförändringar tvingar fram kommunala förändringar. Det gäller sådana förändringar som arbetsformer, organisationslösningar och styrningsprinciper inom skolan, förskolan, äldreomsorgen och andra verksamheter, det gäller det politiska systemets fullmäktige, nämnder och partiarbete, det gäller rollen som politiker, chef, medarbetare och medborgare. Dålig kommunal anpassning till samhällsförändringarna anses kunna ge välfärdsförluster, både avseende demokratin, effektiviteten och rättssäkerheten. På så sätt ingår arbetsgivarpolitikens förnyelse som ett av flera element i en bred kommunal omvandling med många syften. Naturligtvis är detta olika starkt utvecklat i olika kommuner och naturligtvis finns betydande skillnader mellan det verbala-retoriska planet och det praktiska. Likafullt existerar det en kommunal omvandling i många dimensioner, där arbetsgivarpolitiken utgör en del.

En konkret yttring av den arbetsgivarpolitiska förnyelseambitionen är behovet att rekrytera ny personal. Kommunerna uppfattas sällan som attraktiva arbetsgivare. Det finns belyst i många studier, särskilt bland ungdomar (Högberg 2001, Svenska Kommunförbundet 2001a). Kommunerna anses också få 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 konkurrens med landsting/regioner och alla andra arbetsgivare. Framför allt brukar sjukvården anses ha ett stort behov av ny personal på längre sikt. Mot bakgrund av denna konkurrens om arbetskraft framstår det som nödvändigt för kommunerna att bli attraktivare som arbetsgivare.

En annan konkret bakgrundsfaktor till intresset för arbetsgivarpolitisk förnyelse 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 arbetslivet någon betydelse. Det har exempelvis visat sig att även om kommunerna generellt har högre sjukskrivningstal än andra sektorer, så finns det en betydande variation mellan olika kommuner (Ds 2000:54, SOU 2002:5). Något av denna variation kan rimligtvis förklaras av villkoren i arbetet. En arbetsrelaterad faktor som visat sig betydelsefull för sjukskrivningar och förtidspensioneringar är medarbetarnas oro för omorganisationer. Ju större sådan

oro som uppmättes i en undersökning, desto fler var sjukskrivningarna och för-tidspensioneringarna (Szücs m fl 2003). Det stöds av andra resultat som visar att omorganisationer är ett starkt negativt stressmoment i arbetslivet och särskilt vanligt i offentlig sektor (Härenstam m fl 1999). Kommuner och landsting har blivit organisationsexperimentens förlovade land, säger Jacobsson (1994). Stads-delsnämndsreformen i Stockholm är ett exempel där själva förändringen bedöms ha gett vissa negativa konsekvenser för medarbetarnas uppfattning av arbetslivet (Wallenberg 1999). Arbetsgivarpolitiken borde i högre grad än för närvarande vara en del av en strategi för att minska sådana problem, hävdar man ofta i kommunerna.

En tredje fråga som är vanlig i diskussionerna om kommunernas förnyelse-behov är synen på kvalitet och kostnader i verksamheten. Dagens dominerande effektivitetsmodeller betonar vikten av medarbetarens motivation, personliga ansvar och liknande faktorer av psykologisk art. Dessa faktorer är också viktiga i diskussionen om arbetslivets förbättring. På så sätt sammanfaller delvis två aktu-ella kommunala strävanden – högre effektivitet och bättre arbetsliv. (Samspelet mellan dessa två goda värden diskuteras i en inflytelserik bok av Karasek och Theorell 1990). Detta är emellertid långt ifrån oproblemiskt, som den praktiska erfarenheten visar. Åtgärder för att gynna den ena faktorn får lätt negativa konsekvenser för den andra. Ofta ses en genomtänkt arbetsgivarpolitik som ett hjälpmedel för att minska den påtagliga klyfta mellan retorik och praktik som lätt observeras på detta område.

Arbetsgivarpolitiken är alltså en del av breda kommunal reformambitioner med flera syften. Men hur kan de ambitiösa och mångsidiga målen nås? Hur kan kommunerna både rekrytera personal, minska sjukskrivningarna, förbättra arbets-livet och öka effektiviteten? Vilka är hindren och vilka förhållanden måste förändras? Vad innebär egentligen arbetsgivarpolitik? Dessa frågor har fått stor betydelse för enskilda kommuner och för deras samarbetsorganisation Kommun-förbundet. Det ska inte tolkas som att experter och auktoritativa talesmän har slagit fast innebörden av *den bästa* arbetsgivarpolitiken och formulerat något som kommunerna omgående bör genomföra. I stället ligger tyngdpunkten på ett sökande perspektiv. Behovet av förändring inför en oviss framtid står i fokus. Arbetsgivarpolitiken behöver förändras, hävdar Kommunförbundet, därför att samhället och kommunerna förändras:

Den kommunala arbetsgivarrollen har till stor del utformats under förutsätt-ningar 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 be-höver utveckla arbetsgivarrollen för att bli mer attraktiva som arbetsgivare och bättre kunna locka alla dessa människor till anställningar med menings-

fulla och utvecklande arbetsuppgifter (Svenska Kommunförbundet 1999. Program för projektet Strategiska arbetsgivarfrågor).

Hur förändringarna mer i detalj ser ut finns det dock få klara uppfattningar om, likaså hur man närmare ska förstå begreppet arbetsgivarpolitik. I syfte att utveckla arbetsgivarpolitiken och bli attraktivare som arbetsgivare pågick i tre år ett utvecklingsprojekt med 32 kommuner – Strategiska arbetsgivarfrågor – i samarbete mellan dessa kommuner, Kommunförbundet och Arbetslivsinstitutet. Denna skrift skildrar lärdomar från detta projekt. Lärdomarna har intresse både från praktisk och forskningsmässig utgångspunkt.

Från den praktiska sidan förefaller man betrakta förändringar av arbetsgivarpolitiken, eller snarare skapandet av en arbetsgivarpolitik, som avgörande för att kunna fullgöra välfärdspolitiken i kommunal regi. Utan att rekrytera en stor mängd nya medarbetare blir verksamheten omöjlig i framtiden och utan att utveckla befintliga medarbetare blir verksamheten dålig. Hur arbetsgivarpolitiken ska utformas är därför en fråga av stor vikt för de ansvariga.

Forskningsmässigt rymmer arbetsgivarpolitikens förändring många intressanta frågeställningar. Inte minst hur kommunal demokrati och kommunal självstyrelse påverkas och vad dessa begrepp egentligen innebär i dagens och morgondagens kommuner. Är dessa gamla begrepp en del av problemet eller en del av lösningen? Hur påverkas relationen mellan medborgare, medarbetare och politiker av arbetsgivarpolitikens förändring? Kan kommunerna även i framtiden ha de tre olika och stundom motstridande målen att vara professionella produktionsorganisationer, arenor för lokal demokrati och organ för myndighetsutövning?

Kommunernas beroende av samhällsfaktorer

Arbetsgivarpolitik gäller delvis handfasta frågor som lönesättning, chefsrekrytering och inflytande på jobbet. De kan dock knappast hanteras var och en för sig. Samhälleliga frågor är kontextuella, de kan inte förstås utan hänsyn till sitt sammanhang. Enskilda arbetsgivarpolitiska frågor är inte isolerade från andra enskilda frågor, inte heller från övergripande principiella frågor som kommunal demokrati, kommunal självstyrelse och statlig styrning. Stundom behandlas dock enskilda frågor isolerat från helheten och från sammanhanget, både i forskningens analyser och i de kommunala tjänstemännens praktiska hantering. Det kan gälla skolans arbetsmiljö och pedagogik, den kommunala förvaltningsapparatusens struktur eller äldreomsorgens organisation. I sådana diskussioner är ibland kommunen som politiskt styrd organisation, kravet på demokrati och den omfattande lagstiftningen riktad direkt mot kommunerna märkligt frånvarande. Många av de kommuner som medverkade i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor gjorde sådana bedömningen och framhöll behovet av helhetssyn. Ett exempel är Ydre kommun. Sitt deltagande i projektet Strategiska arbetsgivar-

frågor fokuserade de på ledarskapsfrågor, men de hävdar att man måste bredda perspektivet:

... efterföljande diskussioner medförde att vi riktade in vårt arbete på tre större områden. Visioner, organisation och regionalfrågor. Vi kände att för att kunna arbeta konstruktivt med ledarskapsfrågor var vi tvungna att först skapa goda grundförutsättningar för ledarskapet, därför enades vi om dessa tre områden (Ydre kommun, rapport till projektet Strategiska arbetsgivarfrågor).

De grundförutsättningar för ledarskapet som Ydre kommun pekade på gällde bland annat demokratifrågor och rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän, ny struktur för både den politiska organisationen och verksamhetsorganisationen, ny relation mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelsen och renodling av myndighetsutövande nämnder.

Stadsdelen Biskopsgården i Göteborg fokuserade sitt deltagande i projektet på flera av arbetsgivarpolitikens konkreta områden: arbetsorganisation, ledarskap, jämställdhet, lönepolitik, kompetensutveckling och kvalitetsarbete. Biskopsgården uttrycker samma grundtanke om helhetsperspektiv som Ydre kommun:

Att utveckla en god arbetsgivarpolitik förutsätter att hela samhället först utvecklas. I ett samhälle som Biskopsgården krävs otraditionella lösningar. Demokratifrågorna är viktiga. Politikerna såg att det främst handlade om samhällets utveckling än om arbetsgivarpolitikens utveckling (Centrala projektledningens reserapport från Biskopsgården våren 2002).

Sambandet mellan övergripande principfrågor och enskilda konkreta frågor är emellertid inte enkelriktat. Det är alltså inte bara principfrågorna som styr förståelsen av de konkreta frågorna. Sambandet går också åt andra hållet. Vad som händer i lokala projekt i enskilda kommuner kan således på ett fruktbart sätt kan belysa principfrågor om lokal demokrati, statlig styrning och kommunal självstyrelse. Ändå bortser man både i forskning och allmän debatt stundtals från sambandet mellan det lokala och det centrala, det konkreta och det principiella, och det kommunala och det statliga. Det är intressant att se hur många medverkande kommuner redan i inledningsskedet av projektet Strategiska arbetsgivarfrågor betonade sådana samband.

En diskussion om slutsatserna från det statsvetenskapliga kommunforskningsprojektet *Demokrati i förändring* kan belysa frågeställningen. Ett av projektets huvudsakliga intresseområden var spänningen mellan politiken och de marknadsorienterade lösningarna inom serviceproduktionen. Samtidigt som partiväsendet och politiken blir allt viktigare på kommunal nivå, så minskar deras makt över verksamheten genom de marknadsorienterade organisationslösningarna, hävdar Henry Bäck (2000, s 7). Det skulle innebära att makt och ansvar separeras och att systemets legitimitet hotas. Samma principproblem påpekas för Storbritanniens

del av Clarke och Stewart (1991), som menar att serviceproduktionen och dess effektivitetskrav blivit så omfattande att lokaldemokratien har eftersatts. Data från det svenska projektet antyder att så är fallet även här. Som huvudförklaring till problemen hävdas att den traditionella representativa demokratin och de nyare marknadslösningarna ställer motstridande rollkrav på politikerna. Rollen att representera medborgarna och rollen att styra verksamheten blir alltför disparata. Spänningen mellan de två nödvändiga uppgifterna att styra och att representera är ett gammalt välkänt principproblem som nu anses ha förvärrats. Känslor av förvirring, identitetskris och maktlöshet, framför allt hos politiker, spårades i kommunerna genom projektets undersökningar. Marknadslösningarna sågs som en huvudorsak till dessa problem. Ändå bedömdes dessa lösningar inte vara särskilt partiskiljande. När socialdemokraterna tagit över efter de borgerliga har i stort sett samma politik i detta avseende följts, partiskillnaderna framställs huvudsakligen som retoriska. Detta ger ett lite paradoxalt intryck. Å ena sidan försvårar marknadslösningarna politikernas möjligheter att styra verksamheten och förnya partiarbetet, och över huvud taget tycks marknadsorienteringen på ett negativt sätt influera både demokrati och förvaltning i kommunerna. Å andra sidan genomförs tydligen detta i stort sett tvärsöver parti- och blockgränser. Är det inga politiker som ser att de binder ris åt egen rygg? Projektet ger ingen bra förklaring till detta.

Två kritiska synpunkter som bygger på resonemang hos de medverkande i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor kan ges på slutsatserna från projektet Demokrati i förändring.

För det första är staten märkligt frånvarande. Svårigheterna att styra serviceproduktionen och att utforma konstruktiva roller för det politiska systemet betraktas som rent inomkommunala frågor. Att kommunernas politiker i nyliberal anda valt marknadsorienterade lösningar inom serviceproduktionen ses som huvudförklaring till problemen. Det blir dock en aning märkligt med tanke på den stora betydelse som lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter och tillsyn och förvaltningsdomstolars domar har för kommunal verksamhet. Staten bestämmer ju till stor del inte bara *vad* kommunerna ska göra utan också *hur*, samtidigt som en enskild kommun har mycket svårt att påverka sin egen ekonomi på grund av skatteutjämningsystem och kravet på budgetbalans. I hög grad bör alltså staten föras in som förklaringsfaktor till kommunala problem och utvecklingstendenser, inte minst när det gäller politikens funktionssätt. Den bedömningen gör även kommunala förnyelsekommittén, verksam vid 1990-talets mitt, som kritiserade statens styrning, bland annat rättighetslagstiftningen:

Men det finns också en gräns bortom vilken t.ex. rättighetslagstiftningen blir så omfattande att det inte blir något utrymme kvar för lokala politiska beslut (SOU 1996:169 s.124).

En del av kommunernas svårigheter har således externt ursprung, de beror av staten, säkerligen med varierande styrka inom olika verksamheter. Forskningsprojektet *Demokrati i förändring* ser emellertid bara svårigheter med internt ursprung, att kommunernas politiker skulle valt en olämplig (dvs nyliberal) modell för serviceproduktionen.

Den andra kritiska synpunkten på projektet gäller överbetoningen av de marknadsorienterade lösningarnas betydelse. Må vara att politikerna fått allt svårare att styra verksamheten inom serviceproduktionen, men att se marknadsorienteringen som orsak till detta är knappast rimligt. Styrningsproblem förekommer även inom traditionellt organiserad verksamhet. Snarare är marknadsorienteringen bara ett symptom på mer grundläggande svårigheter, nämligen själva mängden, bredden och komplexiteten i serviceproduktionen. Marknadsorientering kan ses som ett försök, rentav ett experiment, för att hantera en allt svårare situation där traditionella metoder inte räcker till. Undersökningar visar dock att reformer av denna typ har väldigt liten praktisk betydelse. Det gäller stadsdelsnämndsreformen i Stockholm (Almqvist och Högberg 2003) och det gäller marknadsorienteringen av sjukvården i Stockholm (Wallenberg 2003). Reformerna i fråga har effekter när det gäller att visa politisk handlingskraft, att vara i takt med tidens organisationsideal och kanske att legitimera verksamheten, men knappast när det gäller reellt beteende inom organisationen.

De förklaringar som projektet *Demokrati i förändring* ger till kommunala svårigheter är sålunda knappast rimliga, men utan tvekan är det viktiga iakttagelser som görs. Inte bara beträffande det politiska systemets problem, utan också när det gäller den kommunala verksamheten i stort. Liknande iakttagelser gjordes av Kommundemokratikommittén, som fokuserade på politikens funktion. Fullmäktige har blivit för passiva och svaga, och över huvud taget har det kommunalpolitiska systemet betydande problem, menar kommittén (SOU 2001:48).

Både projektet *Demokrati i förändring* och Kommundemokratikommittén har emellertid bristen att röra sig inom för snäva ramar, varför både förklaringar och rekommendationer till förändringar blir en aning uddlösa. Dessa projekt behandlar i huvudsak den kommunala demokratins och serviceproduktionens problem som interna frågor för det politiska systemet och förvaltningsapparaten i respektive kommun. Sålunda behandlas relationen mellan fullmäktige och styrelse/nämnder och respektive organs arbetsformer, partiernas rekryteringsprocess, relationen politiker-tjänstemän, den manliga dominansen i parti- och kommuntoppen och liknande. I mycket liten grad diskuteras bredare frågor såsom kommunernas roll i välfärdspolitiken, kommunens möjligheter att vara både en storskalig serviceproducent och ett organ för lokal demokrati, och den statliga styrningens betydelse. Det är en vanlig brist i forskningen om kommunala frågor.

För att kunna förstå och tolka erfarenheterna från de 32 kommunernas treåriga försök att utveckla arbetsgivarpolitiken används därför ett teoretiskt perspektiv

som kan tillgodose sådana krav. Utgångspunkten är den spänning mellan olika synsätt, olika ”paradigm”, som lätt visar sig i diskussioner om kommunernas utveckling inför framtiden. Det gäller såväl lösningen av konkreta organisationsfrågor och verksamhetsproblem i enskilda kommuner, som strategiska vägval av principiellt art för hela landet.

Å ena sidan finns det ett traditionellt synsätt som till stora delar dominerar i praktiken, med fokus på regler, budgetar, hierarkiska organisationer och formella förfaranden. Statlig styrning har där en viktig roll. Huvudsakligen är detta idéer och lösningar inom den traditionella byråkratins ram, utan den negativa bimening som ofta vidhåftar byråkratiebegreppet; det gäller helt enkelt traditionella förvaltningsprinciper. Dagens kommuner är ju till allra största delen formade under den långa period då traditionella förvaltningsideal dominerade på ett mer eller mindre självklart och underförstått sätt.

Å andra sidan finns det radikala ambitioner som bryter med de traditionella förvaltningsprinciperna och deras praktiska lösningar. Det gäller sådant som decentralisering, nätverksprinciper, lokal självständighet, motivationsbaserade lösningar och kommunikativt ledarskap. Kritiken mot de traditionella lösningarna är ofta mycket hård, och åtminstone på det verbala planet är reformambitionerna ibland väldigt radikala och tydligt inriktade på någon sorts ”paradigmskifte”.

Med en viss förenkling kan man hävda att de senare principerna, de radikala reformambitionerna, dominerar på det verbala och retoriska planet, medan de traditionella förvaltningsprinciperna dominerar i praktiken. Nästa kapitel ger ett försök att i teoretiska termer formulera dessa iakttagelser om en spänning mellan två olika synsätt.

2

Kommunernas utveckling kännetecknas av en dubbel tendens

Grundfrågan om en spänning mellan två samhällsliga tendenser finns sedan länge behandlad i forskningen. Ferdinand Tönnies är en representant för denna typ av analys. Redan 1887 publicerades hans inflytelserika skrift *Gemeinschaft und Gesellschaft*, som behandlar spänningen mellan två tendenser i det moderna samhället. Å ena sidan en traditionell, småskalig, lokal kultur som har sin bas i sådana sammanhang som familjeliv, släkterelationer och grannskap, å andra sidan det moderna industrisamhällets mer formella och opersonliga relationer, den byråkratiska kultur som baseras på lagar, myndigheter och aktiebolag (Tönnies 2001). Spänningen mellan dessa två kulturer genomsyrar människans hela tillvaro, menar Tönnies, från religion och familjestruktur till politik och ekonomi. Utvecklingen medför en förstärkning av *Gesellschaft*, det moderna industrisamhällets byråkratiskt präglade enhetskultur, varvid den traditionella kulturens känslomässigt, personberoende och lokalt baserade mekanismer blir allt mindre betydelsefulla. Denna samhällsteoretiska skildring har sin motsvarighet i skönlitteratur och poesi, där industrialismens framväxt gav upphov till en rik flora av både konservativt och socialistiskt präglad samhällskritik. Ett svenskt exempel är Viktor Rydberg, som i prosa och poesi skildrade den framväxande industrialismens och lönearbetets baksidor i form av traditionsbrott, främlingskap och materialism. Hans begrepp "grottekvarn" för vardagslivets slit brukar fortfarande användas.

Jürgen Habermas är en modern representant för denna typ av analys. Han benämner de två tendenserna *livsvärld* och *system* (Habermas 1984 och 1987). Livsvärlden har i stort sett de kännetecken som brukar hänföras till det traditionella civila samhället, det som Tönnies kallar *Gemeinschaft*. Det gäller lösa nätverk mer än formella organisationer, det gäller personliga relationer, känslomässiga band, decentralisering och småskalighet. Livsvärldens motpol "system" är av mer formalistisk karaktär, det återfinns framför allt inom det ekonomiska livet och offentlig sektor. Det gäller styrnings- och organisationsprinciper inom förvaltningar och storföretag, det gäller industrisamhällets syn på medborgarnas juridiska rättigheter och skyldigheter och löntagarnas anställningsförhållanden. De båda begreppen är på punkt efter punkt av olika karaktär och det finns ett tydligt spänningsförhållande dem emellan.

Dessa begrepp är emellertid inte någon sorts konstruerade styrsystem eller organisationslösningar i snävare mening, som makthavarna kan välja att införa

där det bedöms lämpligt; varken i kommuner, staten eller näringslivet. Både Tönnies och Habermas betonar att det gäller naturligt och spontant framväxta kulturer som är resultatet av långa historiska processer bestämda av grundläggande tekniska, kulturella och strukturella samhällsfaktorer. Ett intressant exempel på hur politiska makthavare försöker bortse från sådana begränsningar kan ges av miljöfrågornas hantering enligt Agenda 21. Både FN, EU och regeringskansliet hävdar att miljöfrågorna måste behandlas på annat sätt, ett "modernare" sätt, än via det traditionella byråkratiska maskineriet. Livsvärld eller Gemeinschaft har blivit makthavarnas styrnings- och organisationsideal. De pekar på möjligheten att använda medborgarnas känslomässiga engagemang, nätverksprincipen och lokala processer för att nå de politiska målen, i stället för de gamla vanliga politiska-byråkratiska lösningarna. Mellan den etablerade myndighetskulturen (systemet) och de lokalt baserade nätverken (livsvärlden) har det emellertid i Agenda-21-arbetet uppstått många konflikter som härrör från skillnad i inställning, arbetssätt och syfte. Det har knappast fungerat som makthavarna tänkte sig (Michaeli 2001). Till icke ringa del går dessa konflikter precis i de hjulspår som kan förutsägas med hjälp av Habermas teoretiska resonemang. Grundfrågan är att systemkulturens representanter i FN, EU och regeringskansliet inte kan använda en motsatt kultur, livsvärlden, som ett instrument för att nå sina mål. Dessa samhälleliga kulturer är inte av den arten.

Man bör dock vara försiktig med att betrakta begreppen livsvärld och system som en mekanisk gruppering med civilt samhälle i den ena boxen och företagsmyndigheters byråkrati i den andra. Snarare gäller det två kulturer – två mönster av attityder, roller och beteenden – som var och en kan återfinnas i högre eller lägre grad inom olika samhällssektorer. Systemkulturen dominerar bland företag och myndigheter, men kan likafullt återfinnas i det civila samhället. På motsvarande sätt dominerar begreppet livsvärld inom det civila samhället, men kan likafullt återfinnas inom systempräglade samhällssektorer som kommunala förvaltningar. Ett exempel kan ges från en undersökning om arbetslivet i omsorgerna (vården av handikappade och utvecklingsstörda). Intervjuer med politiker och höga chefer och studier av offentliga dokument gav en bild av omsorgerna som en traditionell förvaltning där budgetprocess, regelverk och politiska och administrativa beslut har en viktig styrande funktion (Wallenberg 2000). Systemets kännetecken dominerade. Undersökningar på arbetsplatsnivån gav emellertid en helt annan bild. Där dominerade en sorts vardagskultur av livsvärldens karaktär – sunt förnuft, empati, personligt ansvar, situationsanpassning, dialoger och känslomässiga relationer till brukarna. Inte endast som anda eller mentalitet i största allmänhet, utan som praktiskt fungerande mekanismer för styrning och organisering. Det fanns sålunda en tydlig spänning mellan arbetsplatsernas kultur (livsvärlden) och förvaltningens övergripande principer för styrning och organisering (systemet). På ett intressant sätt illustrerade omsorgerna sålunda den typ av teoretiserande som representeras av Jürgen Habermas.

Dagens diskussioner om kommunernas utveckling kan på ett övergripande plan åskådliggöras på liknande sätt. Exempelvis innehåller den lokala demokratin tydliga spänningar mellan systemperspektivet – traditionell representativ demokrati – och reformsträvanden á la livsvärlden där medborgarnas delaktighet under flexibla organisatoriska former står i fokus. (Inte minst innehåller det ovan diskuterade forskningsprojektet Demokrati i förändring iakttagelser av detta slag.) Samma sak gäller synen på effektivitet. Å ena sidan finns det traditionella lösningar med besparingar och rationaliseringar och å andra sidan finns det strävanden att sätta medarbetarnas psykologiska krafter i centrum. Med en viss förenkling är det en kultur – systemet – som dominerar i praktiken och i makt-havande kretsar, men en annan – livsvärlden – som har sitt fäste på många arbetsplatser och bland reformivrare. Denna spänning kan återfinnas i alla de viktiga principiella frågor som angår kommunerna. Vi kan här illustrera med kommunernas tre klassiska mål eller funktioner: lokal demokrati, effektivitet och rättssäkerhet. Alla tre ska upprätthållas, eller genomföras, trots att de är av olika karaktär och i viss mån strider mot varandra. Dessa tre funktioner eller mål kan ses som grundförutsättningen för kommunal verksamhet och därmed som strukturella villkor för arbetsgivarpolitiken. I ett Habermasinspirerat perspektiv skulle var och en av dess tre funktioner eller mål innehålla en spänning mellan de två samhällskulturella tendenserna livsvärld och system. Figur 1 försöker illustrera detta.

Figur 1. Strukturella villkor för kommunal arbetsgivarpolitik.

	System	Livsvärld
Lokaldemokrati	Representativ demokrati	Deltagardemokrati, deliberativ demokrati
Effektivitet	Top-downperspektiv, rationaliseringar, besparingar	Motivation, personligt ansvar, situationsanpassning
Rättssäkerhet	Juridisk styrning av serviceproduktion	Fri kommunal serviceproduktion, lagreglerad statlig verksamhet

På det verbala eller retoriska planet är det tämligen klart att kommunerna förändrats från den vänstra kolumnen (system) till den högra (livsvärld), så att idealen blivit deltagardemokrati, motivationsbaserade effektivitetsstrategier och fri kommunal serviceproduktion. I praktisk handling förefaller förändringen vara betydligt mindre, i flera avseenden kan förändringen även gå åt vänster i figuren, så att systemkulturen stärks. Många tecken tyder på en sådan utveckling. Det gäller svårigheterna att fördjupa kommunal demokrati till ökad medborgerlig delaktighet, det gäller effektivitetens snäva ekonomistyrningsperspektiv och det gäller den ökande lagstiftningen över kommunal verksamhet. Även tecknen på starkare taylorism i det kommunala arbetslivet hör dit. Beläggen för någon

systematisk och generell förändring åt det en eller andra hållet enligt schemat ovan är dock alldeles för vaga och osystematiska.

Även i konkreta kommunala frågor kan denna spänning mellan två kulturer iakttagas. Systemkulturen står för traditionella lösningar inom det byråkratiska paradigmet, medan livsvärlden motsvarar dagens reformambitioner av typen delaktighet för medarbetare och medborgare, motivation i arbetet och lokal situationsanpassning inom serviceproduktionen. Två konkreta frågor av stor relevans för arbetsgivarpolitiken kan tjäna som åskådningsmaterial. Det gäller medbestämmande och lönepolitik.

Utvecklingstendenserna inom medbestämmande och lönepolitik

Medbestämmandet på den kommunala sidan är inne i en förändringsprocess. Kommunerna fick 1992 ett avtal, U-92, mellan parterna på central nivå som inte innehöll några tvingande paragrafer för lokala nivåer. Detta kommenteras på följande sätt i avtalet:

Syftet är att ge inspiration och idéer till utveckling. Därmed har de lokala parterna frihet att utveckla samverkansformer utifrån egna mål, förutsättningar och behov. De centrala parternas uppgift är att stödja det lokala utvecklingsarbetet (Utveckling genom samverkan, s 35).

Skillnaden är stor mot den detaljerade centralstyrning som fanns i det gamla avtalet, MBA-KL. Detta avtal och dess intentioner kan i hög grad karakteriseras som system, som en stark tilltro till centralstyrning, formell reglering och nationell likformighet. Intentionerna i det nya avtalet kan skildras i livsvärldens termer. Man ville ha mer samverkan och mindre förhandlingar, samt mer lokal variation, flexibla lösningar och individuella hänsyn:

Utgångspunkten för samverkan är att så många frågor som möjligt behandlas av dem som direkt berörs i sitt arbete.

Individens inflytande är basen för samverkanssystemet. Den enskildes arbete påverkar och påverkas av arbetsgruppen och den närmaste arbetsledningen. Arbetsplatsträffen blir därmed ett forum av avgörande betydelse inom systemet (Utveckling genom samverkan, s 36).

En punkt är särskilt belysande för de nya tankegångarnas skillnad mot de gamla; förhandlingar och information enligt MBL ska anses fullgjorda när ärendet i fråga behandlats på arbetsplatsträff. Ett allmänt personalmöte ersätter sålunda en formell sammankomst mellan särskilda representanter. Dessa nya ambitioner var en direkt konsekvens av den kritik från båda parter mot hur medbestämmandet hade blivit i praktiken sedan 1977. Kritiken var omfattande. De pekade på att det blivit för mycket förhandlingskultur och för lite samverkan, för stor tyngdpunkt på det formella regelföljandet, för mycket av särskilda representanters sammankomster på hög nivå och för långt från arbetsplatsnivån, från medarbetarna och

från verksamheten (Wallenberg 1992). Till stor del kan denna kritik mot medbestämmandet tolkas i Habermas termer som att systemet blivit alltför dominerande och att livsvärlden inte förmått stärkas, trots att MBL onekligen innehöll en del sådana ambitioner. Men de juridiska lösningarna tog överhand och medbestämmandet blev i alltför liten utsträckning den vanlige medarbetarens och de enskilda arbetsplatsernas angelägenhet. Verkliga förändringar i den riktning U-92 förespråkar brukar dock vara svårt att finna, i alla fall i någon större omfattning. De verbala och retoriska medbestämmandeförändringarna motsvarar i liten grad de reella och konkreta. (Exempel på svårigheterna ges i en utvärdering av samverkansformerna i Stockholms stad, Wallenberg 1996). Medbestämmandets förnyelse tycks fungera inom institutionella förhållanden som har en hämmande effekt. Uttryckt i den tolkningsram som använts: det dominerande systemet försvårar för sådana reformer som är präglade av livsvärlden.

Ett annat exempel med relevans för kommunal arbetsgivarpolitik är lönepolitiken. Dess utveckling kan likt medbestämmandets skisseras som en spänning mellan system och livsvärld, där det senare numera dominerar på det verbala och retoriska planet. Traditionell lönepolitik har mycket av systemets kännetecken. I fokus står förhandlingar mellan höga representanter, centrala avtal med detaljerat innehåll, tariffer och paragrafer. Betydligt mer nedtonat är individen, arbetsplatsen och verksamheten. Liksom medbestämmandet har den traditionella lönepolitiken mött kritik från både arbetsgivare och fackliga organisationer i kommuner och landsting. Kanske kärnan i kritiken är att varken enskilda medarbetare eller första linjens chefer kunnat påverka lönerna och att lönesystemet inte tagit hänsyn till verksamhetens utveckling. Man hävdar också att löner som tydligare knyts till arbetsplatsen, individen och verksamheten kan "synliggöra" den verksamhet som undersköterskor, barnskötare och andra låglönegrupper utför, till gagn för både medarbetare och verksamhet. En studie bland Kommunals medlemsgrupper visar att det finns ett behov av att bli synliggjord, både för individen och arbetsuppgiften, och att individuella löner kan vara ett hjälpmedel i denna process (Fürst 1998).

Grundresonemangen i lönefrågan är hos både arbetsgivare och fackliga organisationer påfallande lika de i medbestämmandefrågan, och de centrala avtal som reglerar respektive fråga är påfallande lika i sina principiella avsnitt. Där finns tanken att ökat lokalt och individuellt ansvar innebär att myndigförklara medarbetarna och att sätta verksamheten på arbetsplatsnivån i fokus, och där finns ambitionen att avreglera och minska centralstyrningen.

Partsgemensamt strävar man därför efter att arbetsplatsen, individen och arbetsprestationerna ska få större betydelse i lönepolitiken. Naturligtvis finns det tvister mellan parterna om konkreta lösningar och om tyngdpunkten i den nya lönepolitiken, men grundtankarna är i stor utsträckning gemensamma. Framför allt gäller det kritiken mot traditionella lönesystem. Den nya lönepolitikens intentioner tycks i huvudsak ha medarbetarnas stöd, men de är i tämligen liten

omfattning genomförda i praktiken enligt stora enkätundersökningar (Carlsson och Wallenberg 1999, Wallenberg 2000, 2002). De svårigheter man mött är av samma slag som svårigheterna att genomföra U-92:s intentioner på medbestämmandeområdet. Vad som kan kallas livsvärldens strävanden möter sålunda motstånd i den institutionella miljön, där systemets kultur dominerar. Det innebär att ambitionen att sätta arbetsplatsen, individen och verksamheten i fokus – både när gäller lönepolitik och medbestämmande – försvåras av kommunernas traditionella struktur, kultur och arbetsrutiner. Det är alltså frågan om något annat och något mer än att implementera två nya avtal. Sådant är man van vid i den kommunala sektorn, det brukar kunna genomföras smidigt. Här gäller det emellertid i högre grad att ersätta en kultur med en annan, att förändra hela mönstret av roller, beteenden och attityder. Det är då kollisionen med kommunernas traditionella kultur blir så tydlig.

Ehuru här översiktligt berörda, förefaller både medbestämmandets och lönepolitikens utveckling på ett fruktbart sätt kunna skildras med Habermas teori om spänningen mellan de två kulturerna. Samma sak gäller andra dimensioner av arbetsgivarpolitiken. Ett par av dessa kan kort beröras.

Chefsrollerna befinner sig i en utvecklingsfas där man försöker lämna en gammal regelstyrd och auktoritär roll till förmån för en mer kommunikativ och inspirerande roll i dialog med medarbetarna. Särskilt rollen som första linjens chef har länge varit föremål för omprövning och förnyelse i kommunerna. De praktiska förändringarna har dock vanligen mött betydande svårigheter. Cheferna förefaller sitta fast i den traditionella byråkratins strukturer och ha svårt att bryta mot dem. På motsvarande sätt befinner sig medarbetarskapet i en omprövande fas. Den traditionella rollen som medarbetare kännetecknas av en viss passivitet, inte beträffande arbetsintensiteten men när det gäller inflytande och initiativ till förändringar. Den kännetecknas också av regelföljande och revirindelning, i kontrast till strävandena efter mer personligt ansvar, kreativ problemlösning och samverkan över traditionella yrkesgränser. En av orsakerna till att genomförandet av sådana ambitioner för medarbetarna mött betydande svårigheter brukar anses vara att chefsrollen inte utvecklats tillräckligt. I dessa frågor förefaller något av en moment 22 situation ha uppstått. Medarbetarrollen kan inte förändras innan chefsrollen förändras och chefsrollen kan inte förändras innan medarbetarrollen förändras. Rimligen rör det sig dock inte bara om en relation mellan två faktorer, utan om särregenheter hos hela den organisatoriska och kulturella miljön. Med andra ord; systemtendensen är dominerande i kommunerna, varför reformambitioner som baseras på livsvärlden möter problem.

Många enskilda frågor kan på detta sätt tolkas med hjälp av Habermas teoretiska kategorier. Figur 2 ger en enkel skiss över hur utvecklingen i några olika dimensioner av arbetsgivarpolitiken kan tolkas som en spänning mellan begreppen livsvärld och system. I allmänhet förefaller kommunerna vara likartade i

detta avseende. De domineras alltså i praktiken av system, men har reformambitioner av typen livsvärld.

Figur 2. Spänningen mellan två tendenser inom sex områden.

	System	Livsvärld
Chefsroller	Beslutsfattare med tyngdpunkt på ekonomi	Inspiratör, kommunikatör
Medarbetarskap	En väldefinierad kugge i ett hierarkiskt maskineri	Kreativa och självständiga individer i samverkan
Styrningsprinciper	Budget och regler, top-downprincipen	Motivation, personligt ansvar
Organisationsstruktur	Hierarki, slutna system	Nätverk, öppna system
Lönepolitik och medbestämmande	Förhandlingar, kollektivism, avtal, regler	Individer i samverkan, arbetsplatsanknytning, verksamhetsfokus
Kompetensutveckling	Formell utbildning, snäv professionalism, revirgränser	"on the job training", sektorsövergripande reflektion mer än färdiga kurser

De hittillsvarande resonemangen har varit ganska allmänna, även lite hypotetiska och spekulativa. Kanske de också otillbörligt mycket reducerat den kommunala komplexiteten till enkla teoretiska kategorier. Syftet är emellertid att underlätta förståelsen av begreppet arbetsgivarpolitik och dess förutsättningar. Nästa kapitel går in mer konkret på detta begrepp. Där redogörs för utvecklingsprojektet med 32 kommuner, vilka har det övergripande syftet att bli bättre arbetsgivare och att skapa en fruktbar arbetsgivarpolitik. Tanken är att inte bara beskriva dessa projekt, utan framför allt att försöka tolka dem och diskutera deras samband med övergripande principfrågor och förutsättningar som lokal demokrati och kommunal självstyrelse. Habermas idé om spänningen mellan system och livsvärld är en viktig inspiration därvidlag. Ty det finns en lätt iakttagbar spänning i dagens kommuner mellan en existerande kultur av traditionell byråkratisk art och reformambitioner av "postmodernt" slag, med tyngdpunkt på individuell delaktighet, känslomässiga faktorer och lokal situationsanpassning. Både medbestämmandets och lönepolitikens förnyelse är konkreta utslag av denna strävan att förändra rollen som arbetsgivare från en traditionell regeltolkande och förvaltande lösning till något mer arbetsplatsanknutet, individinriktat, lokalt och flexibelt. Men det finns också ambitioner i den kommunala sektorn att formulera en mer principiell grund till sådana strävanden, att formulera en arbetsgivarpolitik som man menar är i takt med samhällets förändring. Dessa ambitioner låg bakom projektet Strategiska arbetsgivarfrågor.

3

32 kommuner försöker bli bättre arbetsgivare

Projektet Strategiska arbetsgivarfrågor pågick i tre år, mellan 2000 och 2002. Det initierades av Kommunförbundet i samarbete med Arbetslivsinstitutet med både praktiska och forskningsmässiga argument.

Följande kommuner deltog, här ordnade efter de regionala nätverken:

Nätverk 1. Lidköping, Tranemo, Ulricehamn, Värnamo, Höör, Götene.

Nätverk 2. Botkyrka, Hudiksvall, Järfälla, Luleå, Söderhamn, Ånge, Örnsköldsvik.

Nätverk 3. Kalmar, Katrineholm, Linköping, Mjölby, Nybro, Ydre, Vadstena.

Nätverk 4. Lycksele, Mora, Strängnäs, Sundsvall, Smedjebacken.

Nätverk 5. Bengtsfors, Borås, Göteborg, Hammarö, Kungsbacka, Mark, Åmål.

Projektets övergripande syfte var att göra kommunerna till attraktivare arbetsgivare. Fokus låg på helhet och långsiktighet, på en strategisk arbetsgivarpolitik, snarare än på praktiska lösningar på enskilda problem. Det framhölls i den konferensinbjudan där projektet Strategiska arbetsgivarfrågor presenterades för samtliga kommuner våren 1999.

Avsikten med programmet är att stödja och främja en framsynt, aktiv och tydlig arbetsgivarroll. Programmet skall genom utvecklingsarbete i ett begränsat antal kommuner skapa kunskap om arbetsgivarpolitiken som ett medel att styra verksamheten mot de politiskt bestämda målen. Den kunskap som utvecklas ska spridas till övriga kommuner (Inbjudan till konferens mars 1999, Svenska Kommunförbundet).

Enskilda kommuners uppgift var att fokusera på konkreta delar av arbetsgivarpolitiken, så att en mångfald utvecklingsprocesser kunde växa fram inom ett gemensamt ”paraply”. Inriktningen på respektive kommuns utvecklingsarbete är dock inte lätt att beskriva. En del formulerade sin uppgift mycket allmänt, några ändrade inriktning och många kopplade ihop det nya projektet med pågående projekt. Några exempel på inriktning är ledarskap (framför allt första linjens chef), arbetstider, friskvård, lärande organisation, medarbetarskap, kompetensutveckling, belöningsystem och utvecklingsmöjligheter inom det egna yrket.

Projektet hade tre syften:

1. Att diskutera arbetsgivarpolitiken som styrmedel. Det gällde framför allt att öka kunskap och intresse för strategiska arbetsgivarpolitiska frågor.
2. Att öka kunskapen om utvecklingsprocesser.
3. Att åstadkomma konkreta resultat i kommunerna.

Metod

Analysen bygger på flera typer av material:

1. Skriftliga rapporter från de deltagande kommunerna har analyserats. Där har i allmänhet den lokala projektledaren ställt samman materialet i form av faktiska beskrivningar och bedömningar av framgångar och motgångar.
2. Muntliga uppgifter från deltagarna gavs i samband med den centrala projektledningens besök i kommunerna och vid sammankomsterna i Stockholm. Det gäller både mer formaliserad rapportering på möten och mer informella samtal i pauser.
3. Den centrala projektledningen gjorde bedömningar av läget i de lokala utvecklingsprocesserna, baserat på besök och samtal med projektledare, förvaltningschefer, kommundirektörer och en del kommunalråd.
4. Officiella dokument från de enskilda kommunerna och från Kommunförbundet har använts. Det gäller bland annat projektets och de lokala utvecklingsprocessernas syfte, tyngdpunkt och inriktning.

Det saknas alltså ”hårda” fakta med siffror och andra exakta uppgifter. Huvudsakligen baseras analys och slutsatser på *bedömningar* av skriftligt och muntligt material. Hur detta kan göras är långt ifrån självklart. Det saknas motsvarigheter till statistikens klara regler för att dra slutsatser av ett enkätmaterial. I stället får man försöka övertyga om analysens fruktbarhet vid tolkningen och bedömningen av unika och komplicerade processer i 32 kommuner. Georg Henrik von Wright har behandlat skillnaderna mellan denna metod och mer naturvetenskapligt präglade metoder (von Wright 1971, se även Repstad 1988, Alvesson och Sköldberg 1994).

I detta projekt finns alltså några metodologiska särregenheter. Dels att författaren deltog aktivt i tre år och använder det som kunskap i analysen, dels att det görs tolkningar och bedömningar snarare än samlas in exakta faktauppgifter, dels att det uppstod en kontinuerlig dialog mellan ”praktiker” och forskare som påverkat båda.

Denna forskningsmetod har vissa svårigheter.

För det första gäller det risken för subjektivism. Bedömningarna baseras ju både på skriftligt material, muntliga uppgifter och ”intryck” som fåtts genom deltagande i projektet i tre år. Utan tvekan rymmer detta möjligheter till löst tyckande som är färgat av personliga åsikter och förutfattade meningar, både medvetet och omedvetet. Någon garanti för att så inte blir fallet kan inte ges. Men genom att försöka motivera bedömningarna och ge konkreta exempel kan riskerna för subjektivism minska. En annan omständighet som kan mildra problemen är studiens syfte. Huvudsyftet är att analysera och diskutera begreppet arbetsgivarpolitik. Ett litet mått av subjektivism i den diskussionen kanske kan ha en stimulerande funktion.

En annan svårighet med denna forskningsmetod gäller uppgiftslämnarnas eventuella dolda syften. En hel del fakta kommer från de lokala projektledarna, som rimligtvis har goda skäl att överdriva framgångarna och tona ned svårigheterna i sina egna projekt. Karriär och prestige står på spel. Andra uppgifter kommer från kommunledningarna, som kanske vill dölja problem i sin egen kommun. Sådant har ju en tendens att uppmärksammas av lokalpressen i högre grad än eventuella framgångar, vilket gör kommunledningarna försiktiga. Detta är bakgrunden till att en del av materialet anonymiserats. Särskilt gäller det de så kallade reserapporterna, som baseras på den centrala projektledningens förtroliga samtal med respektive kommunledning. Bedömningen gjordes att anonymitet var en förutsättning för att få intressanta uppgifter.

I historisk forskning är källkritik ett etablerat begrepp för att minska de risker som här diskuterats. Det innebär att systematiskt tänka över möjligheten till dolda syften, färgade framställningar och förutfattade meningar i det material som ligger till grund för analysen. Försiktighet brukar anbefallas, men av naturliga skäl når man aldrig full säkerhet i sådana frågor.

Framtidsverkstädernas problembilder och visioner

Den första punkten i analysen av projektet gäller framtidsverkstäderna. En framtidsverkstad är en konferens där man uppmuntrar diskussioner om gemensamma problem och visioner hos en grupp människor i en förvaltning eller en hel kommun. Strävan är att folk från olika hierarkiska nivåer ska kunna mötas prestigelöst för att diskutera på ett demokratiskt sätt. Varje kommun i Strategiska arbetsgivarfrågor hade inledningsvis en eller flera framtidsverkstäder med hjälp av utomstående konsulter, med 20-30 deltagare på varje ställe. I huvudsak var det medarbetare från ”mjuka” sektorer som deltog, särskilt skola, barnomsorg och äldreomsorg. De flesta hade ingen chefsposition, men det fanns dock en hel del första linjens chefer och en del förvaltningschefer. I en del kommuner var också kommundirektörer och politiker närvarande.

Rapporterna från dessa framtidsverkstäder är intressant läsning. Det finns många träffande kommentarer om problem av olika slag och det framförs många intressanta visioner. Särskilt givande är det att försöka finna något system eller mönster i kritiken och visionerna. En tanke är ju att pröva Habermas idé om spänningen mellan system och livsvärld. Är den idén fruktbar för en analys av dagens svenska kommuner? Är den fruktbar för att förstå framtidsverkstädernas rapporter? Vid genomläsningen av rapporterna visar det sig att materialet på ett ganska tydligt sätt kan grupperas i de två teoretiska kategorierna. Det finns naturligtvis en risk för övertolkning, så att rapporternas problem och visioner med våld tvingas in i teoretiska kategorier som känns främmande. Ändå kan de problem som formuleras av framtidsverkstäderna huvudsakligen placeras i systemkategorin och visionerna huvudsakligen i livsvärldens kategori, även om

en del uttrycks så allmänt att det motstår denna sorts klassificering. Framför allt är det problemen som på ett tydligt sätt hamnar i systemkategorin, medan visionerna i många fall på ett mer allmänt plan har livsvärldskaraktär. Nedan följer en del exempel på hur problemen och visionerna uttrycktes i de enskilda kommunerna.

Problemen i framtidsverkstädernas rapporter gäller en mängd olika konkreta företeelser. Kanske den enskilt största är lönen. Enligt rapporten från Katrineholm är deras största problem ”låga löner”. Det får 18 markeringar, nästa problem ”för få morötter” får 8 markeringar (varje konferensdeltagare fick sju markeringar att sätta på de problem som framkom i diskussionen). Även i Marks kommun var låga löner det problem som fick flest markeringar. Lidköping gjorde en personalenkät och där blev högre lön den klart största punkten för att kommunen ska bli ansedd som en god arbetsgivare.

Klagomål på låga löner i den kommunala sektorn är vanligt, men säger det något i en diskussion om den långsiktiga utvecklingen av organisationskulturen i termer av livsvärld och system? Enligt Habermas kan så vara fallet. Han menar att arbetet under industrisamhället blivit instrumentellt, man arbetar huvudsakligen för att uppnå något annat, framför allt lönen. Arbete har i liten utsträckning blivit en belöning i sig, kännetecknat av tillfredsställelse och personlig utveckling, utan till stor del något tråkigt och osjälvständigt som huvudsakligen utförs för lörens skull (Habermas 1984a). Det är ett typiskt kännetecken på det moderna industrisamhällets systemkultur, menar Habermas. I livsvärldens kultur är synen på arbete annorlunda. Det ses i högre grad som utvecklande och stimulerande och det rymmer större möjligheter till självförverkligande. I systemkulturen uppnås sådant på fritiden, varvid arbetet ses som något tråkigt och nödvändigt som ger de materiella förutsättningarna för ett drägligt liv utanför arbetstid. Naturligtvis måste man även i livsvärldens kultur ha en lön och de därav följande materiella möjligheterna till ett gott liv, men där blir arbetets innehåll viktigare och lönen lite mindre viktig. Med Habermas resonemang kan man tolka starka klagomål mot lönen inte som ett bevis för en låg nivå i absolut mening utan huvudsakligen som en indikator på något annat. Nämligen som en instrumentell inställning till arbetet och avsaknaden av andra glädjeämnen och belöningar i arbetet än pengar. Det är naturligtvis inte människorna i ovan nämnda kommuner – för övrigt sågs låga löner som ett problem hos fler än dem – som är ovanligt krassa, det är organisationskulturen som är alltför mycket system och alltför lite livsvärld, med ett därav följande tayloristiskt arbetsliv. Visst stöd från aktuellt forskningsmaterial kan ges i denna fråga. Enkätundersökningar i lönefrågor och arbetsmiljöfrågor visar att det finns klara statistiska samband mellan villkoren i arbetet (inflytande, kompetensutveckling, relationen till chefen m m) och synen på lönen. Ju bättre villkoren är i arbetet, desto mindre är missnöjet med lönen. Ju sämre villkoren är i arbetet, desto större är missnöjet med lönen. Detta gäller även inom olika yrkesgrupper där lönen är i stort sett

likartad, så att exempelvis undersköterskor med sämre villkor på arbetsplatsen är mer missnöjda med sin lön än undersköterskor med bättre villkor på arbetsplatsen. Bedömningen av den egna lönen färgas alltså i stor utsträckning av förhållandena på arbetsplatsen (Carlsson och Wallenberg 1999, Wallenberg 2000, 2000a).

Utan att övertolka rapporterna från framtidsverkstäderna kan man således anta att starka klagomål mot låga löner delvis kan spegla bakomliggande problem med svagt inflytande, ekonomi-administrativt fokuserade chefer och byråkratisk organisation, med andra ord systemkulturens kännetecken. Lönessnöjet är kanske inte huvudproblemet, utan snarast en indikator på andra problem. I Lidköping formulerade man denna insikt sålunda: *Kommunen kan inte bli löneledande, varför man måste bli en attraktiv arbetsgivare.*

Rapporten från Söderhamn speglar också samband av denna art, genom att ange fyra särskilda problem: *Dåliga löner. Stel organisation. Besparingar. Rädsla för nytt och för förändringar.*

Framtidsverkstädernas problembild gäller också annat än låga löner. Det finns flera andra företeelser som kan tolkas i systemkulturens tecken. Sålunda hävdar de att det finns för mycket formalism, för mycket hierarki och för mycket traditionella byråkratiska organisationslösningar. Nedan anges huvudproblemen och några citat från kommunernas rapporter.

Cheferna anses i många rapporter vara för lite inspirerande ledare och för mycket traditionella tjänstemän som sitter fast i regeltolkning.

Dålig arbetsledning/ansvar ute på arbetsplatserna (Smedjebacken).

Arbetsledare delegerar för lite till arbetsgruppen (Hudiksvall).

Ett auktoritärt ledarskap liksom Jantelagen begränsar friheten. Klimatet upplevs som icke tillåtande (Katrineholm).

Organisationen beskrivs i många av rapporterna som alltför stelbent, hierarkisk och regelstyrd.

För lite gemensamma strategier över förvaltningsgränserna (Bengtsfors).

Problem att fånga tillfällena i flykten pga trög organisation (Kalmar).

Bristande flexibilitet (Lidköping).

För mycket förvaltningstänkande (Nybro).

Tröghet i förändringsprocessen (Borås).

Politikerna får också en hel del kritik, de påstås ha för lite kontakt med medborgare och medarbetare och sakna ledningsförmåga.

Avsaknad av visioner och verksamhetsidé ger otydlighet (Söderhamn).

Visioner saknas (Ydre).

Personalen anses i många rapporter ha för liten självständighet, för litet personligt ansvar och för små möjligheter till kompetensutveckling.

Tar inte tillvara på idéer och förslag från personalen (Biskopsgården).
Svarte Petter är det största problemet, när ett problem uppstår förpassas det till någon annan i stället för att lösas (Linköping).

Effektivitetssträvandena gisslas på många håll, de påstås vara för mycket inriktade på besparingar, ekonomistyrning, kostnadsjakt och stress.

Låga löner och för hög arbetsbelastning (De två största problemen i Tranemo).

Budgettänkande stoppar kreativitet (Mark).

En sammanfattning av kritikfasen på framtidsverkstaden som täcker många enskilda problem ges av Sundsvall:

Blådderblocken fylldes raskt med alla negativa ord som fanns inom tankehåll. Fullt tydligt var att alla var eniga om att den rådande "klassiska tjänstemannamodellen" var den som gjorde det svårt: att vara rädd att göra fel, sitta fast i gamla traditioner och kulturmönster, med otydlig roll och dubbla beslutsvägar – har man ansvar eller inte? – i en gammal hierarkisk struktur med dålig status både på chefsjobbet och att vara anställd i kommunen ("det är ingen höjdare att vara kommunanställd").

Framtidsverkstädernas visioner innebär till stor del motsatsen. Visionerna uppvisar en strävan att bryta med systemets byråkratiska traditioner och skapa mer av livsvärldens kännetecken. Man pekar på behovet av flexibla organisationslösningar, annorlunda politikerroll, mer kommunikativ och inspirerande chefsroll, mer delaktiga medborgare, större självständighet för arbetsplatserna, mer inflytande för medarbetarna och ökad interaktion mellan medborgare och medarbetare. Nedan ges några exempel.

Kommunens visioner och mål är tydliga och engagerande. Personal som brinner av arbetsglädje, måste tvingas hem. Vi skapar mål och visioner tillsammans med politiker (Smedjebackens tre främsta visioner).

Eget budgetinflytande ända ut på enheterna (Ydre kommun främsta vision).
Borås hade en övergripande vision om att bli Västsveriges mest attraktiva kommun 2005 att jobba i för personal inom skola och äldreomsorg. De fyra främsta visionspunkterna var Kommunen erbjuder stora utvecklingsmöjligheter. Det är kul att jobba i kommunen. Reflexion, enskilt och tillsammans med andra. Flexibla lagar och avtal. (Borås kommun).

Lycksele kommun ska vara en lärande organisation. Med detta menar vi att vi bygger en organisation bestående av återkommande processer som utvecklar kommunen i positiv riktning. Vi omfattas alla av den. Vi är stolta över vår organisation och det arbete vi tillsammans utför (Lycksele kommun).

Många sådana enskilda visionspunkter uttrycker mer eller mindre tydligt ett livsvärldsperspektiv och en kritik mot den rådande systemdominansen. Några av kommunerna ger också i sina rapporter uttryck för ett tydligare helhetsperspektiv. Biskopsgården i Göteborg skriver:

Utveckla en arbetsgivarpolitik (med tillhörande verktyg) som innebär att vi på ett respektfullt sätt kan ge en efterfrågad service av god kvalitet till biskopsgårdsborna, som nämnd, förvaltning och personal kan vara stolta över.

Vi måste trygga den framtida personalförsörjningen genom att vår verksamhet upplevs som attraktiv av såväl brukare som anställda.

Vi behöver kraftsamla, genom samverkan inom och utom förvaltningen.

Vi behöver söka arbetsätt som tar tillvara de boendes engagemang och insatser.

Vi vill utveckla samhället genom att bygga gränsöverskridande nätverk.

Vi vill utveckla vår styrka genom ett mångkulturellt perspektiv.

Något av samma breda synsätt präglar Nybros rapport. Den översta halvan av deras topplista ser ut så här: *1. Bredband till alla. 2. Stolta över kommunen. 3. Campus Pukeberg. 4. Positiv löneutveckling. 5. Bra arbetsledare entusiasmerar. 6. Arbetsglädje. 7. Samverkan över förvaltningsgränser. 8. Medborgarna är delaktiga.*

I de två sista, Biskopsgården och Nybro, syns något som också finns i en del andra kommuners rapporter, men mindre framträdande. Det är breddningen av perspektivet från snävare arbetslivsfrågor till bredare samhällsfrågor. Båda pekar särskilt på behovet av medborgerlig delaktighet. Det är en intressant omständighet som återfinns i Habermas teoretiska resonemang om livsvärldens kännetecken. Medborgerlig delaktighet brukar också hos andra författare framhållas som ett sätt att reformera det moderna eller postmoderna samhället som stelnat i byråkratiska former. Med en lätt överdrift kan man hävda att ingen samhällsreformator av idag saknar detta recept. Dessa tankegångar återfinns också mer eller mindre tydligt i många kommuners rapporter.

Rapporterna från framtidsverkstäderna är således intressant läsning. Både därför att de ger aktuell kunskap om hur kommunanställda resonerar om problem och visioner, och därför att denna kunskap kan systematiseras på en mer abstrakt nivå genom att materialet tolkas i de teoretiska kategorierna livsvärld och system. För den utomstående forskaren är det ett givande material. Men hur uppfattades framtidsverkstäderna av deltagarna och av respektive kommuns ledning? I huvudsak görs en positiv bedömning, men det finns också en del kritik. Ett exempel på positiv bedömning kommer från Katrineholm:

Kraften från framtidsverkstaden blev ett lyft för synen på personalfrågor inom socialförvaltningen. Mycket har hänt på några år! (Reserapport från Katrineholm 4/6 2002).

Kritik stod i fokus i ett förtroligt samtal mellan delar av den centrala projektledningen och kommunledningen i en kommun:

En mängd människor har varit delaktiga i framtidsverkstaden, men vi har missbrukat deras engagemang. Först upplevdes engagemang, sedan fick man lägga det åt sidan. Vi har inte kommit till skott, inte stimulerat.

Om vi jobbar med framtidsverkstäder igen måste det leda till något – det får inte rinna ut i sanden en gång till! (Reserapport hösten 2001).

De lokala projekten

Varför ville egentligen kommunerna medverka i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor? Deras motiv är intressant i den övergripande frågeställningen om problem och utvecklingstendenser i dagens kommuner. Det vanligaste motivet var att säkerställa den framtida personalförsörjningen. Föga underligt, eftersom detta problem stod i fokus i de brev och skrifter där kommunerna bjöds in till projektet. Kommunförbundets beräkningar om det stora behovet av arbetskraft engagerade många. De flesta av kommunerna märkte ju också detta i sin egen verksamhet. Vanligen kopplades rekryteringsbehovet till en ambition att förändra kommunen, så att man verkligen kunde locka nya. Det fanns en bred insikt om att kommunerna inte brukar vara särskilt attraktiva som arbetsgivare. Sådana resonemang kan illustreras med hur en kommun i en diskussion med den centrala projektledningen motiverade sin medverkan i projektet:

Personal- och kompetensförsörjningsfrågan var ett klart incitament till att gå in i ett förändringsarbete. Det var helt nödvändigt att utveckla organisationen som var gammalmodig, hierarkisk och visade på ett bristande medarbetarengagemang, ledningsorganisationen fungerade ej. Tidpunkten sammanföll också med att vi fick en ny kommundirektör som såg värdet och behovet av att organisationen utvecklades (Reserapport hösten 2001).

Nära knutet till behovet av nyrekrytering var behovet att utveckla den befintliga personalen så att den stannar i kommunal tjänst. Om man får tag i nya medarbetare men förlorar gamla så är inte mycket vunnet. I Götene sa man: *Att personalen stannar är lika viktigt som att kunna rekrytera*. Över huvud taget betonades i samtal med olika kommuners företrädare att man haft en tendens att stelna i gamla arbetsformer och att arbetslivet behöver förnyas för att utveckla den personal som finns.

Ett delvis fristående spår i argumentationen från några kommuner var att det kommunala arbetslivet behöver utvecklas inte bara för att få och behålla personal, utan därför att medarbetarnas inflytande och delaktighet ger ökad arbets-

tillfredsställelse och därmed effektivare verksamhet. Det var ett argument som låg under ytan hos många kommuner och lätt kom fram i diskussioner. Relativt sällan uttrycktes det dock som ett huvudspår när man motiverade sin medverkan i projektet.

I många fall sågs förändringar av arbetslivet och kommunernas organisation inte bara som något önskvärt, utan också som nödvändigt. Kommunerna måste anpassa sig till övergripande samhällsförändringar, hävdade man, ty samhället kommer inte att anpassas till kommunerna. Vikten av omvärldsanalys betonades sålunda av många kommuner. I Kungsbacka framhölls att *det är helt nödvändigt att bedriva förändringsarbete eftersom omvärlden förändras*. Smedjebacken betonar också omvärldens påverkan på kommunala organisations- och styrningsstrategier:

Vi tror inte längre att man kan styra med detaljerade regler. Vi behöver snarare hitta gemensamma värderingar och utifrån dessa skapa individuella och flexibla lösningar.

Liknande infallsvinkel, sambandet mellan kommunens interna och externa villkor, betonades av politiker och chefer i en mindre kommun i samtal med projektledningen. De framhöll att medarbetarskap och medborgarskap ofta är sammanfallande, att man alltså både är anställd och bor i kommunen:

Det var självklart att gå med i Strategiska arbetsgivarfrågor, vi måste göra det. Kommunen har problem och vi är inte bara anställda utan också kommuninnevånare. Det pågick parallellt med detta projekt även ett externt framtidsarbete, riktat mot kommuninnevånarna. Det var då logiskt att även ha ett internt framtidsarbete mot personalen, även om det externa i viss mån omfattar också ett internt (Reserapport hösten 2002).

Ett annat återkommande motiv för att delta i projektet, ofta kombinerat med de ovanstående motiven, var att få hjälp och stöd i sådant utvecklingsarbete som redan pågick. Strategiska arbetsgivarfrågor betraktades som ett tämligen allmänt och brett projekt där mycket av det egna utvecklingsarbetet kunde rymmas. I få eller inga fall verkar detta projekt ha setts som inledningen till något helt nytt.

Genom detta projekts relativt allmänna målsättning, lokalt varierande praktik och sökande grundinställning skapades kanske ibland en lätt förvirring. Vad ingår egentligen i Strategiska arbetsgivarfrågor? Hur avskiljs det från andra projekt? Till stor del är sådana frågor irrelevanta. Ty en viktig tanke var att hjälpa och inspirera enskilda kommuner i pågående utvecklingsarbete, och att särskilt uppmärksamma rollen som arbetsgivare. Därför är det naturligt med nära kopplingar mellan det nya projektet och flera pågående. Så här uttrycks det i en reserapport från projektledningens besök i en kommun:

Motiv och drivkraft för dem att medverka i Strategiska arbetsgivarfrågor var att fortsätta påbörjat arbete och få utvecklingsidéer till att få och behålla personal.

Idag är man i denna kommun inriktad på kvalitetsfrågor såsom ledarskap, medarbetarskap, kompetensutveckling och lärande organisation. Allt man gör i utvecklingsväg ska ha bärighet på kompetens-, ledarskaps- och arbetsmiljöfrågor. Att gå med i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor har satt ytterligare fart på processen (Reserapport våren 2002).

I samma anda framhåller Borås att motivet för att delta i projektet var att det sammanföll med att de arbetat fram personalpolitiska riktlinjer, varvid projektet antogs kunna stödja genomförandet.

Det var alltså inget självändamål att Strategiska arbetsgivarfrågor skulle ha egna klart identifierbara projekt i enskilda kommuner. Snarare skulle en sådan omständighet kunna ses som en brist, emedan det antyder att sambandet med pågående utvecklingsarbete är för svagt. Redan på projektets planeringsstadium diskuterades sålunda huruvida en viss luddighet och svag identitet hos projektet kanske är priset som får betalas för att inspirera och främja lokala utvecklingsprojekt på bredare front.

Nedan görs ett försök att på ett konkret plan skildra några frågor i enskilda kommuner som rimligen kan knytas till projektet Strategiska arbetsgivarfrågor.

I Kungsbacka menade man att Strategiska arbetsgivarfrågor, framför allt genom framtidsverkstaden, ledde till att man arbetat med flera konkreta frågor, bland annat friskvård, ny företagshälsovård, nätverk för unga, material om uppföljningssamtal, imageskapande åtgärder och mentorskap (bättre samverkan mellan gymnasieskolan och kommunens övriga arbetsplatser).

I Vadstena bedömdes framtidsverkstaden som mycket inspirerande, efter den bildades arbetsgrupper för att jobba vidare med olika frågor: arbetsledning, arbetstid, belöning och social arbetsmiljö. Den sistnämnda arbetade med en sorts bench-marking, vilket innebär att de organiserade ett utbyte mellan olika arbetsplatser för att göra jämförelser. Parvis besökte en del medarbetare varandras arbetsplatser för att se vad som var bra och mindre bra, för att sammanställa detta och diskutera det på respektive arbetsplats. Detta sågs inte enbart som ett sätt att förbättra enskilda arbetsplatser, utan också som ett sätt att skapa ökad förståelse för kommunen som helhet.

Söderhamn arbetade med lönepolitik, där man strävade efter att skapa tydliga kriterier som var förankrade hos medarbetarna och möjliggjorde för dem att påverka lönen genom goda arbetsinsatser. Även arbetstiden uppmärksammades. Ambitionen var att skapa årsarbetstider där medarbetarna har större inflytande över vardagens lösningar.

Borås hade inom äldreomsorgen ett projekt om arbetstider, där de enskilda arbetslagen fick mycket stor frihet i att planera arbetet. Både verksamhets-

intresset och individens önskemål stod i fokus. Med hänsyn till omvårdnadens behov fick varje medarbetare jämkna ihop sina personliga önskemål om arbetstiderna med arbetskamraterna. Några jobbar helst kvällar, andra morgnar, vissa jobbar hellre mer på hösten och mindre på våren, andra tvärtom. Arbetsgrupperna fick själva lösa sådana frågor. Enligt uppgift fungerar det mycket bra, inte bara i teknisk mening. Känslan av frihet, ansvar och kontroll över vardagslivet tycks ha medverkat till mindre sjukskrivningar, minskat vikariebehov och större kontinuitet i omvårdnaden. Uppenbarligen är det de psykologiska effekterna av ökat ansvar och större frihet som gett förbättringar, inte de schematekniska lösningarna.

I Lidköping kunde man konstatera samma mekanismer som i Borås. Att som arbetstagare bli myndigförklarad, att få ansvar och inflytande över vardagens frågor, leder uppenbarligen till positiva effekter av psykologiskt slag. Självkänsla och yrkesstolthet uppges ha ökat, vilket i förlängningen med viss säkerhet kan antas påverka arbetets kvalitet, sjukskrivningar, vikariebehov och liknande. Lidköping arbetade emellertid inte med arbetstidsfrågan utan med bonuslön inom hemvården. De strävade efter att utforma ett system där vårdtagarna skulle vara minst lika nöjda som tidigare, arbetsmiljön inte skulle försämrats och ett ekonomiskt överskott skulle skapas. Efter diskussioner, återföringar och förankring började en arbetsgrupp på försök med en modell för bonuslön vid halvårsskiftet år 2000. I början av 2002 permanentades systemet och andra arbetsgrupper fick ta efter. Erfarenheterna är positiva. Arbetsmiljön uppgavs ha förbättrats, vårdtagarna var lika nöjda som tidigare och arbetsgruppen, tolv kvinnor, fick för 2001 dela på 107 000 kronor i bonuslön.

I Katrineholm var äldre- och handikappomsorgen särskilt aktiva, men hela socialförvaltningen ingick i projektet. Framtidsverkstaden resulterade i sju olika arbetsgrupper med handlingsplaner. De behandlade bl a högskolekontakter (främst för sjuksköterskor men sen också socialsekreterare och sjukgymnaster), marknadsföring för att locka ungdomar till vården, arbetstid och belastning i vården (olika arbetstidsmodeller prövas), medarbetarsamtal, belöningssystem (framför allt friskvårdssatsningar), ledarskap och chefsroller, omvärldskontakter.

Botkyrka skapade en ungdomsgrupp där medarbetare runt trettio år samlades regelbundet för att diskutera kommunen som arbetsgivare tillsammans med kommundirektören och en personalstrateg. De flesta förvaltningar var representerade. Målet för gruppen var att skapa en dialog med unga medarbetare om hur man kunde förbättra arbetet och klimatet och bli mer attraktiv som arbetsgivare. Gruppen fungerade som en referensgrupp till kommunledningen för att ge vägledning i sådana frågor.

Utvecklingsarbetets motgångar och framgångar

Det kan synas orättvist att bedöma utvecklingsprojekt som pågått ett par år, med tanke på att detta är långsiktiga åtaganden som böljar fram och tillbaka vad gäller aktivitet, inriktning och deltagande personer. Här följer ändå ett försök att skildra de lärdomar som gjorts i de lokala utvecklingsprocesserna, framför allt vad gäller villkor för framgång och motgång.

Att villkor för framgång behandlas ska inte tolkas som att de flesta lokala projekt blev succéer. Många av dem blev onekligen raka motsatsen. Men likafullt kan därav dras slutsatser om vad som är viktigt för att lyckas.

Politiskt stöd är en sådan faktor. Uppenbarligen är det politiska stödet mycket viktigt. Det återkommer i många rapporter och samtal. I Nybro fanns en form av politiskt stöd som uppskattades. Där blev projektet Strategiska arbetsgivarfrågor en stående punkt på kommunstyrelsens arbetsutskotts dagordning. Även om politikerna i Nybro knappast kan göra något konkret i utvecklingsarbetet så innebär åtgärden en markering av att projektet är viktigt. Sådana betydelsefulla symbolåtgärder kan emellertid vara svåra att åstadkomma. I en del kommuner var politikerna aktiva och intresserade, i en del var de passiva men möjliga att engagera, i andra ointresserade. I en kommun som anser sig ha gjort en del framsteg i utvecklingsarbetet sa man:

Projektet var politiskt väl förankrat. Politikerna har varit aktivt stödjande. När politikerna antagit ett förslag har de gått ut med förändringsuppdrag till verksamheterna (Reserapport våren 2002).

I en annan kommun hävdades att...

...det som inte är förankrat på den politiska nivån – och hos de högsta chefstjänstemännen – det blir inget (Reserapport hösten 2001).

I detta citat syns den andra betydelsefulla faktorn för att bedriva framgångsrikt utvecklingsarbete – stöd av chefstjänstemännen. Det är något som också påpekas i många skriftliga rapporter och informella samtal. Särskilt gäller det kommundirektören/kommunchefen och respektive förvaltningschef. Utan deras aktiva stöd förefaller utvecklingsarbetet få mycket svårt att nå framgång. Chefstjänstemännens betydelse verkar framför allt ligga på två plan. Dels utgör de en viktig kontaktlänk till politikerna, vilket är svårt att fullgöra själv för underställd personal i många kommuner. Dels blir chefstjänstemännens stöd en viktig symbolfråga som markerar för skeptiska eller upptagna lägre chefer och annan personal att projektet är viktigt. En inte ovanlig situation är ju att utvecklingsprojekt drivs av personalsekreterare eller motsvarande med relativt låg status och utan direktivrätt gentemot andra. Ett tydligt stöd av chefstjänstemän och politiker utgör i en sådan situation en betydande resurs. Här finns emellertid ett problem. Om de lokala projektledarna behöver högre makters stöd för att lyckas, kanske projektledarskapet lagts på fel instans. Varför inte göra någon med auktoritet till

projektledare? Det behöver ju inte betyda att han eller hon ringer alla samtal, kopierar alla papper och postar alla brev, men det kan innebära att ta ett normalt strategiskt och principiellt grepp på frågan och delegera efter behov. Så tycktes man resonera i en kommun som hade satt högre chefer i projektets ledning:

Projektet Strategiska arbetsgivarfrågor var luddigt tänkt – det skulle lokalt drivas av aktiva processledare. Detta stämmer inte med våra mer strategiska roller. Vi arbetar inte operativt (Reserapport hösten 2001).

Detta är delvis en diskussion om nivåer – bör en lokal projektledare ha en hög eller låg position i hierarkin? Men nära knutet till denna fråga är också den klassiska diskussionen om stab och linje. Bör en projektledare befinna sig i stabsposition – t ex som personalsekreterare, utan att direkt kunna påverka verksamheten – eller i linje-position, som chef med överordnade och underordnade, hårt knuten till löpande verksamhet? Åsikterna går isär. I citatet ovan förespråkades starkt att projektledarna ska ha en hög position i hierarkin. I följande citat förespråkas en tydlig åsikt i frågan om linje eller stab:

Redan hösten 2000 gick projektet in i linjeorganisationen. Kommundirektören var här mycket tydlig att de idéer som kommit fram genom framtidsverkstaden skulle integreras och arbetas in i linjeorganisationen. Projektet gav på så sätt draghjälp till det arbete som ”ändå skulle göras” (Reserapport våren 2002).

Även de som inte delade sådana bedömningar framhöll linjeorganisationens stora betydelse. Trycket från linjeorganisationen kunde vara så starkt att de lokala projektledarna i stabsposition fick en oklar och svag roll. Men naturligtvis är inte projektens inordnande i linjeorganisationen den slutgiltiga lösningen. Nackdelar kan lätt ses. Särskilt märks det klassiska problemet att löpande frågor och dagsaktuella problem gärna överskuggar det långsiktiga utvecklingsarbetet. I en kommun påpekade man:

Den svaga länken är chefsgruppen. De har inte tid att ägna sig åt utvecklingsarbete. Den löpande verksamheten tar allt (Reserapport hösten 2001).

Både problemet med hög eller låg nivå och problemet med stab eller linje fokuserar på de lokala projektledarnas roll. Den har uppenbarligen varit svår. Både därför att de klämts mellan de nämnda två principproblemen och därför att utvecklingsarbete över huvud taget är frustrerande; stundtals fyllt av glädje och engagemang, stundtals av uppgivenhet.

Något annat som diskuterats bland utvecklingsprocessernas framgångsfaktorer men som ändå fått förvånansvärt lite utrymme är de fackliga organisationerna. Endast i få kommuner nämns de som möjliga förstärkningar, endast i få kommuner deltog de aktivt. Varför? Frågan kan inte besvaras nöjaktigt med det underlag som finns. Kanske facket inte är så intresserat av utvecklingsarbete,

utan prioriterar traditionella förhandlingar. Kanske både facket och arbetsgivarna såg detta projekt som ett ensidigt arbetsgivarintresse, i så fall föga förvånande med hänsyn till projektets namn. Kanske relationerna mellan parterna ofta är dåliga eller strikt formella. I en kommun framhölls dock att samarbetet mellan fack och arbetsgivare i samverkanssystemet kan vara till nytta för projektet:

Strategier för arbetsgivarpolitik och personalpolitik formulerades efter framtidsverkstäderna och de arbetsgrupper som skapades där. Dessa strategier ska förankras i verksamheterna med medinflytandeavtalet som verktyg (Reserapport hösten 2002).

Ett försök att summera framgångsfaktorer i det lokala utvecklingsarbetet blir att ledningens stöd är avgörande. Både politiker och chefstjänstemän måste vara engagerade. Nära knuten till denna fråga är den lokala projektledarens roll. Han eller hon måste uppenbarligen ha en tydlig roll med klart stöd av kommunledningen, vare sig man väljer att tillsätta en person från högre eller lägre nivåer respektive från linjeorganisationen eller någon stabsposition. Ytterligare en viktig faktor var att åstadkomma en lyckad framtidsverkstad, där visionsformulerandet tycks ha varit särskilt stimulerande. Att genom uppföljningsmöten och klart formulerade uppdrag för det fortsatta arbetet vidmakthålla framtidsverkstädernas förändringsglädje tycks också ha varit värdefullt.

De svårigheter som utvecklingsarbetet mött är nog mer framträdande än de positiva lärdomarna, även om de senare ofta framträder som lärdom av de förra. Särskilt i samtal vid de centrala sammankomsterna i Stockholm och vid kommunbesök diskuterades hur svårt det är att bedriva utvecklingsarbete. Påfallande ofta hade samtalspartnern ifråga svårt att precisera vari svårigheterna låg. Det framstod mer som en allmän kulturell och strukturell trögrörlighet i systemet än som konkreta hinder. Kanske trögrörlighet är fel ord. Förvisso sker det många förändringar i kommunerna. Icke sällan är det just dessa förändringar som är ett hinder för utvecklingsarbetet. Ett exempel kan ges från en kommun i ett mail till den centrala projektledningen:

Här i vår kommun har vi inte kunnat fullfölja projektarbetet. Det är tråkigt men ”verkligheten har tagit över”. Bemanningen på såväl kommunledningskontoret som framför allt socialförvaltningen har ändrats ganska radikalt. Jag är fortfarande t.f. kommunchef men rekryteringen pågår. Den nye socialchefen jobbade i ett halvår och slutade sen, rekrytering pågår där också. Vi har även tappat den personalsekreterare som jobbade med projektet och vi har ny organisation och nya chefer inom socialförvaltningen (Mail till centrala projektledningen våren 2002).

Detta citat ger knappast bilden av en trögrörlig organisation. Ändå får man intrycket att det till stor del rör sig om förändringar som inte är medvetet styrda i ett strategiskt perspektiv, utan om nödtvång och yttre tryck. Så förefaller läget

vara för många kommuner. Kanske det trots allt inte är obefogat att tala om sådana omständigheter som trögrörlighet i ett mer strategiskt utvecklingsperspektiv.

Ett annat mail till centrala projektledningen andas också missmod. Där pekar man lite mer konkret ut en svårighet som är så vanlig i den kommunala världen, att organisationen är politiskt styrd:

Det frestar på tålamodet att arbeta med förändringsarbete i en politiskt styrd organisation. Just nu har vi tagit ett par steg tillbaka, igen. Min förhoppning är dock att vårt målmedvetna arbete ska bära frukt. Tyvärr måste jag ändå inse att när nu Kommunförbundet under hösten lämnar oss att arbeta vidare på egen hand, så kommer vi inte att ha hunnit knyta ihop så många trådändar (Mail till centrala projektledningen våren 2002).

En annan vanlig synpunkt när det gäller svårigheter var att processen hade en tendens att stanna upp efter framtidsverkstaden. Denna var i allmänhet mycket uppskattad, men det grå vardagsarbetet därefter blev i många fall närmast en "baksmälla" efter entusiasmen. Det förefaller att ha saknats tydliga uppfattningar om hur man skulle fortsätta efter framtidsverkstaden, särskilt hur dess lärdomar kunde konkretiseras på det gamla vanliga kommunala sättet att politiker eller höga chefer ger ett tydligt uppdrag åt någon att fortsätta. Utan klart beslut och tydligt uppdrag byggde uppenbarligen alltför mycket på individuellt engagemang och lösa nätverk, vilket ofta inte var tillräckligt.

Denna lärdom om bristande förankring uppåt och avsaknad av tydligt uppdrag rymmer kritik i två dimensioner. Dels att en del lokala projekt misslyckades med intern förankring. Dels, och framför allt, innebär det kritik mot det traditionella kommunala systemet. Nämligen att organisationen är alltför hierarkisk, så att politiker och höga chefer lägger sig i för många detaljer och lägre tjänstemän inte kan handla utan formellt uppdrag. Borde inte enstaka eldsjälar ha fullt förtroende att driva utvecklingsfrågor utan formella uppdrag från högre ort? Borde inte utvecklingsarbete vara en naturlig del av verksamheten på operativ nivå? Borde inte politikerna ägna sig åt annat än att ge formella uppdrag att utvecklingsarbete skall bedrivas? I normalfallet fungerar dock den kommunala verksamheten tämligen hierarkiskt och formalistiskt i sådana avseenden; det skall ges formella uppdrag uppifrån, annars händer inget.

En annan svårighet för utvecklingsarbetet var det bristande samarbetet mellan olika förvaltningar. Det är en mycket vanlig brist i den kommunala världen. Ett utvecklingsprojekt bryter ju ofta ny väg och berör verksamhet och ansvarsområden hos mer än en förvaltning. Det är en källa till problem. Flera förvaltningars ekonomi, planering, verksamhetskontroll, makt och status berörs. Tydligt måste man i sådana fall förankra hos respektive förvaltningsledning och kanske även respektive nämnd, innan några utvecklingsbaserade förändringar kan genomföras. Det är vanligen en svår och tidsödande procedur som lätt skadar

utvecklingsprocesserna. Uppenbarligen finns det en genuin motsättning mellan utvecklingsprocessers flexibla färd in i det okända och traditionella kommunala förvaltningars revirgränser och konservativa kultur.

Ytterligare ett problem har varit att kunskapen om utvecklingsarbetet haft en tendens att stanna hos de enskilda projektledarna. När de i några fall slutat har kunskapen försvunnit. I en kommun var personalchefen lokal projektledare och när han slutade uppstod det vissa problem:

Det var han som förde diskussionerna. Dessa tog han med sig när han slutade. Många frågor ligger därför på is i skarven mellan den gamle personalchefens avgång och den nyes tillträde (Reserapport hösten 2002).

Projektet Strategiska arbetsgivarfrågor lyckades tydligen inte åstadkomma några riktigt bra lösningar för kunskapsspridning lokalt, så att fler än ett fåtal projektledare drog fördel av erfarenheterna. Det finns exempel på aktiva arbetsgrupper där kunskapen spridits, men för projektet som helhet torde det inte ha varit den dominerande tendensen.

Flera av de svårigheter som har diskuterats är således av ganska allmän art, de är välkända problem i kommunerna i fler frågor än arbetsgivarpolitiska utvecklingsprocesser. Det gäller politikerrollen, relationen politiker-tjänstemän, hierarkiska organisationer, osjälvständiga medarbetare och dåligt samarbete mellan förvaltningar. Men det gäller också en anda eller mentalitet av kortsiktighet och ekonomism som ställer orimliga krav på ett utvecklingsprojekt. Icke sällan ställs lokala projekt inför orimliga frågor. Finns det något konkret resultat inom ett kvartal, hur påverkas halvårsbudgeten, exakt hur påverkas vår förvaltnings verksamhetsplan?

Konsekvenser av projektet Strategiska arbetsgivarfrågor

Projektet gav konsekvenser av olika slag. Här görs ett försök att redovisa dem efter projektets tre syften – att genomföra konkreta förändringar, att öka kunskapen om utvecklingsprocesser och att öka medvetenheten om strategiska arbetsgivarfrågor.

När det gäller konkreta förändringar, så gjorde kommunerna lite olika bedömningar av deras vikt och deras koppling till projektet. I Borås såg de visionsarbetet som projektets kärna. Det påverkade lösningen av mer konkreta frågor, hävdade man, och det medverkade till en mer positiv anda och en stolthet över Borås. Konkreta resultat är emellertid svåra att härleda till ett speciellt projekt:

Många konkreta resultat kan visas upp. Resultat som medarbetarna kanske inte alltid förknippar med projektet Strategiska arbetsgivarfrågor. Ibland kan det vara svårt att avgöra vad som beror på det ena eller det andra när man är inne i en utvecklingsprocess (Reserapport från Borås 7/11 2001).

De konkreta resultat som nämns är utarbetandet av olika arbetstidsmodeller, en bemanningspool med heltidstjänster, en mässa om rekrytering, en friskvårds-satsning och personalekonomiskt redovisningsarbete.

Citatet från Borås visar en kärnpunkt i diskussionerna om projektets effekter. Strategiska arbetsgivarfrågor var en sorts paraplyprojekt för pågående lokala projekt i syfte att inspirera och förstärka utvecklingen och att stimulera intresset för övergripande arbetsgivarfrågor. Att tydligt urskilja effekter av just detta projekt låter sig således svårligen göras. När man i Borås ändå hävdar att projektet Strategiska arbetsgivarfrågor medverkat till konkreta resultat i kommunens utvecklingsprocesser måste det därför bedömas som en framgång. Ändå kan bedömningar av den arten vara förrädiska. Det är inte självklart vad som är orsak och vad som är verkan. Man kan undra om det händer mycket i en kommun därför att projekt har startats, eller om projekt startas i kommuner där det ändå händer mycket. Förekomsten av projekt kan alltså vara ett ytfenomen, ett symptom på att utveckling pågår utan att projekten som sådana egentligen tillför något. Trots en sådan befogad skepsis mot alltför optimistisk bedömning av Strategiska arbetsgivarfrågors effekter görs dock i många av kommunerna bedömningen att detta projekt inneburit en stimulans. Inte någon unik nyskapare, men en förstärkning av vad som pågår och kanske en initiativtagare till något nytt delprojekt.

Ett sådant intryck får man efter att ha läst Nybros inventering av pågående projekt. En del av dem fanns före Strategiska arbetsgivarfrågor och har getts en lös koppling dit, andra är ”relaterade” dit och åter andra har initierats som ett projekt inom denna ram. Det sistnämnda gäller en grupp inrättad av kommunstyrelsens arbetsutskott som ska jobba med att underlätta framtida rekryteringar till kommunen och en grupp som ska öka kvaliteten på rekryteringsarbetet, det gäller också ett system med avgångsintervjuer i syfte att finna brister i arbetsgivarrollen, ett projekt för att erbjuda arbetsledare utbildning i personalutvecklingssamtal och en strävan att tydliggöra lönepolitiken.

I Mora resonerade man ungefär på samma sätt. *Framtidsverkstäderna genererar hela tiden nya processer*, ansåg de.

Liknande resonemang fördes i Lidköping. De menade att projektet Strategiska arbetsgivarfrågor varit en framgång. Projektet blev en del av det allmänna utvecklingsarbete som pågick i kommunen, varav en mängd frågor förändrades. Det gällde en ny lednings- och organisationspolicy och flera konkreta frågor såsom personliga scheman inom vissa förvaltningar, flexibla och individanpassade arbetstider, bättre friskvårdsarbete, att utvecklingssamtalen utvecklades positivt, att lönekriterier fanns i ökande grad, att uppföljningssystem utvecklades, att personliga kompetensutvecklingsplaner fanns i högre grad och att internutbildningen ökade.

På central nivå fick Strategiska arbetsgivarfrågor också en konkret effekt, nämligen Kommunförbundets beslut att starta ett nytt projekt som särskilt gäller

de förtroendevaldas roll som arbetsgivare. Det är naturligtvis frestande att raljera över hur projekt föder nya projekt i en aldrig sinande ström och hur Kommunförbundet är en av landets största projektavlare. Men ändå är bedömningen att det nya projektet är en genomtänkt och välbehövlig fortsättning på det nyligen avslutade projektet i en delfråga som visat sig särskilt intressant och viktig.

Kunskap om hur man bedriver utvecklingsprocesser var projektets andra syfte. I mycket hög grad sammanfaller det med ovanstående skildring av konkreta effekter. Ty en av de vanligaste konkreta effekter som angavs var att projektet generade nya processer, vilket måste tolkas som ökad kunskap om utvecklingsprocesser. Erfarenheterna från Mjölby antyder att framgång nåtts i det avseendet. Deras bedömning av projektet Strategiska arbetsgivarfrågor fokuserade inte på konkreta punkter utan snarast på en metod för utvecklingsarbete, framtidsverkstäderna:

Vi har funnit att ”framtidswerkstan” som arbetsmetod fungerar mycket bra och även om vi visste det redan tidigare så är vi överraskade av att möta den otroliga kreativitet som finns bland vår personal ute i förvaltningsorganisationen.

Vi kommer sannolikt att använda ”framtidswerkstan” och förvaltningsövergripande arbetsgrupper som instrument i skilda sammanhang även efter det att Kommunförbundets projekt är avslutat (Lägesrapport från Mjölby våren 2002).

Bedömningar av det slaget återfinns i många kommuner, både vad gäller framtidsverkstäderna som konkret utvecklingsmetod och projektet mer generellt som stimulans i lokalt utvecklingsarbete.

Men hur lyckades projektet i sitt huvudsyfte? Huvudsyftet var att åstadkomma ökad uppmärksamhet, ökad kunskap och ökat intresse för strategiska arbetsgivarfrågor, för arbetsgivarpolitik. Där det svårare att bedöma framgång och misslyckande. Framför allt gällde projektets syfte att undersöka hur arbetsgivarpolitiken långsiktigt kan utvecklas som styrmedel. Det var en sorts sökande inställning, i kontrast till andra projekts mer konkreta framtoning. Projektet fokuserar ofta på *hur-frågor*. Det innebär att de har lösningar på hur man gör för att förändra något. Därmed antyds inte att detta skulle vara fel, men onekligen finns det också ett behov att gå från *hur-frågor* till *varför-frågor*. Det skulle innebära att inte bry sig så mycket om hur man gör konkret i dagsläget utan i stället lägga tyngdpunkten på motiven till förändring och på långsiktiga strategier. Projektet Strategiska arbetsgivarfrågor hade huvudinriktningen på denna sorts frågor. Därvidlag är naturligtvis inte konkreta framgångar som i Borås, Mora och Lidköping oviktiga. Men ändå kanske deras och de andra kommunernas viktigaste bidrag i detta projekt är de lärdomar som givits i övergripande principfrågor om arbetsgivarpolitikens utveckling. Lärdomar i sådana frågor har nåtts på två sätt. Dels direkt, genom principiella diskussioner om arbetsgivarrollen och

strategier för framtiden. Dels indirekt, genom att konkreta frågor givit kunskap om mer principiella dimensioner och intresse för strategiska analyser. Detta gäller inte bara framgångsrika lokala projekt, utan i lika hög grad de som inte lyckats. Kanske det rentav finns en tendens att de mindre lyckade projekten genom sina hårdhanta erfarenheter givit särskilt mycket lärdomar om principiella dimensioner av kommunal organisation, utvecklingsarbetets villkor och arbetsgivarpolitiska strategier.

I en rapport från Sundsvall betonas den ”intellektuellt sökande” eller ”ideologiska” sidan av projektet Strategiska arbetsgivarfrågor. Där hävdas att projektet haft en positiv effekt, framför allt genom att framtidsverkstaden haft en sorts mentalt frigörande funktion. Eventuell konkret påverkan nedtonas. Kommunen redovisar en mängd pågående lokala projekt men påpekar att de skulle gjorts ändå:

Den direkta kopplingen till Strategiska arbetsgivarfrågor är egentligen framtidsverkstaden i inledningen av vårt ledarutvecklingsprogram. I övrigt ser jag ingen påverkan av projektet i våra konkreta projekt.

Det viktiga ur vår synpunkt ligger mera i det faktum att arbetsgivarfrågorna fått ett ökat utrymme och en ny tyngd i Kommunförbundets arbete. Det handlar inte längre enbart om förhandlingsfrågor och avtalstolkning. Detta påverkar naturligtvis direkt och indirekt våra förtroendevalda och förvaltningsledningar. Vi märker hur arbetsgivarfrågorna hanteras med ett ökat intresse och öppenheten för nya lösningar ökar. Projektet Strategiska arbetsgivarfrågor har varit en av flera viktiga drivkrafter i hela denna process, naturligtvis tillsammans med att vi ser vad som faktiskt händer inom personalförsörjningen och den allmänna debatten (Projektinventering Sundsvall hösten 2001).

I Lycksele resonerade man på liknande sätt. Genom deltagande i projektet ansåg man sig dels få inspiration och stöd i det egna utvecklingsarbetet, men också en stimulans i pågående omformning av personalpolitiken. En ny syn på effektivitet ingick däri, mer fokuserad på motivation och personligt ansvar, mindre på detaljstyrning och kontroll.

Även från Linköpings sida framhölls att framtidsverkstaden medverkat till att skapa ett heltäckande personalpolitiskt program, framför allt vad gäller principer och strategier, men knappast haft konkreta effekter i enskilda frågor i övrigt:

Framtidsverkstaden syftade i Linköping inte till att skapa nya grupperingar, utan till att arbeta vidare med det som redan var angivet som angeläget. Framtidsverkstaden sågs inte som ett avstamp, utan som ett led i pågående arbete. Ett syfte var att ta fram ett övergripande personalpolitiskt program, och personalstrategiska frågor var – och är – i fokus.

Efter framtidsverkstaden efterfrågades i viss mån de visionära linjerna från arbetsgivaren.

Utmaningen är nu att kommunicera och förankra de personalstrategiska tankarna i organisationen. Man ska se över hur man ska organisera arbete med de strategiska frågorna. Ledarutveckling är en strategisk åtgärd (Reserapport från Linköping hösten 2002).

Över huvud taget framhöll projektets deltagare i samtal och presentationer att Strategiska arbetsgivarfrågor stimulerat ökad reflexion i principiella frågor, något som är svårt att hinna med i de operativa detaljernas tvingande vardag. Dessa reflexioner gällde olika saker. Dels försök att gå från regelstyrd personalpolitik till en bredare arbetsgivarpolitik. Dels att gå från snävare ekonomisk och formalistisk effektivitetssyn till motivation och utvecklingsprocesser som instrument för effektivitet. Dels att se även medborgarna och den lokala demokratin, inte enbart de anställda, som angelägenheter för arbetsgivarpolitiken.

Något som Strategiska arbetsgivarfrågor inte förefaller ha påverkat är relationen mellan arbetsgivaren och de fackliga organisationerna. I någon mån kanske projektet inneburit ett litet tillskott i samverkanstänkandet snarare än förhållingskulturen, genom tyngdpunkten på utvecklingsprocesser, på personalens delaktighet och det gemensamma sökandet efter strategier och praktiska lösningar. Ändå måste man nog konstatera att detta förefaller vara en mycket svag påverkan. Två omständigheter pekar på det. Dels var enligt den tidigare genomgången de fackliga organisationerna i liten grad aktiva i de lokala processerna. Dels fanns signaler om att facken i en del kommuner sett projektet och dess framtidsverkstäder som något av en konkurrent till det reguljära samverkanssystemet, där fackliga representanter ingår. Tydligt fanns det en viss kritik mot att förändringar i kommunen baserades på diskussioner i projektet och inte i samverkansgrupperna. En strävan att göra personalen direkt delaktig genom informella utvecklingsprocesser kan på så sätt kollidera med de fackliga organisationernas inflytande.

Ett annat exempel som också fokuserar på mer strategiska och principiella dimensioner av utvecklingsarbetet är högskoleanknytningen. Därmed åsyftas inte den forskarmedverkan som gavs inom projektets ram, utan de deltagande kommunernas strävan att knyta någon högskoleverksamhet till den egna kommunen. Detta var något som uppmärksammades ordentligt i framtidsverkstädernas visionsfas och som ofta kommer upp i informella samtal med kommunala företrädare. Att åstadkomma högskoleanknytning är vanligen en lång och svår process, och när någon utbildning eller forskning förläggs i den egna kommunen brukar tillfredsställelsen vara stor. Projektet Strategiska arbetsgivarfrågor har knappast medverkat till något sådant. Anledningen till att högskoleanknytningen uppmärksammas här är en annan. Nämligen motivet för detta. Varför vill kommunerna egentligen ha högskoleanknytning? Det går att spåra två

olika argumentationslinjer. Spänningen mellan dem är i högsta grad relevant för diskussionen om projektet Strategiska arbetsgivarfrågor.

Den första typen av argument för högskoleanknytning är av traditionellt instrumentell art med fokus på att sysselsättningen kan öka och skatteintäkterna kan bli större. Ofta kan de höras av kommunala företrädare i utflyttningsbygder där man behöver ersättning för nedlagd tillverkningsindustri. Sådan argumentation faller mycket väl in i Habermas systemkategori, ett traditionellt sätt att resonera som färgas av det klassiska industrisamhället och dess tyngdpunkt på struktur, ekonomi och regelverk. Medborgarna blir inom denna referensram till icke obetydlig del reducerade till objekt för arbetsmarknadsåtgärder och traditionell välfärdspolitik. Att få högskoleanknytning till kommunen blir i detta perspektiv inte annorlunda än att få en ny fabrik eller ett statligt bidrag.

Den andra typen av argument speglar i högre grad föreställningarna inom Habermas begrepp livsvärld. Där betonas att högskoleanknytningen innebär en kollektiv stolthet i bygden och en möjlighet till ökad samhörighet och gemenskap. Detta i sin tur kan ge långsiktiga konsekvenser i form av mer ansvarskännande medborgare som tillsammans utvecklar bygden. Här kommer sålunda ökad sysselsättning och större skatteunderlag som möjliga långsiktiga konsekvenser av medborgarnas egen aktivitet, inte som i den föregående argumentationslinjen som direkta effekter av att man lyckats få staten att placera en utbildningsanstalt i kommunen. Utbildning och kultur, över huvud taget immateriella faktorer, kan på så sätt bli en viktig utvecklingsfaktor i kommunerna. Även om sysselsättning och skattekraft är positiva värden också inom livsvärldens referensramar, så förefaller metoderna att nå dit – medborgerlig aktivitet, kollektiv stolthet, gemenskap – att vara viktiga självändamål. Det innebär en strävan att förnya medborgarskapet och samhällsandan även om det inte har något påvisbar effekt på materiella förbättringar. Det har blivit vanligt att skärpa detta resonemang. Det materiella är tämligen oviktigt, menar man då, medan känslor, upplevelser och gemenskap är det verkligt viktiga. Rolf Jensen är en ”framtidsguru” som argumenterar i dessa banor (Jensen 1999). Han hävdar att industrisamhället och det postindustriella kunskapssamhället har stora likheter i sin rationalism och formalism, medan det kommande samhälle – *Dream Society* – som nu börjar synas, blir helt annorlunda. Det baseras på myter, riter, berättelser och känslomässig sammanhållning såsom i urgamla stamsamhällen. Så har människan levt betydligt längre än i industrisamhället och dess postindustriella utvidgning, påpekar Jensen. ”Upplevelsesamhället” kallar framtidsforskaren Bengt Wahlström det och visar hur en varas pris i denna nya ekonomi till mycket stor del beror på vilka upplevelser eller historier som knyts därtill (Wahlström 2002). Råvaror, nedlagt arbete och andra gammaldags kriterier för priset förlorar allt mer i betydelse, hävdar han, till förmån för känslomässigt präglade faktorer. Priset på en kopp kaffe är vanligt som exempel i denna diskussion. Kaffebönan, plantagearbetarnas lön, transporten tvärs över jordklotet

och liknande kostnader är marginella för prissättningen, medan känslan av att vara trendig på ett innecafé mitt i storstadens puls är helt avgörande. En caffe latte i Stockholms city är följaktligen mångdubbelt dyrare än en vanlig kopp kaffe på en lunchrestaurang. Denna diskussion om mekanismerna bakom modern prissättning är kongruent med Habermas idéer, där livsvärlden med dess känslor, personliga relationer och informella lösningar alltmer ersätter systemkulturens formella och traditionellt ekonomiska faktorer. Denna ”nya ekonomi”, som onekligen förefaller gälla även politik och samhälle, har stundom fått en dominerande roll i allmän debatt och bland beslutsfattares framtidsfunderingar. I ett samtal med en kommundirektör framträdde detta sätt att resonera:

Vi har jobbat hårt för att få hit ett campus knutet till högskolan och vi har lyckats. Vi har fått en egen högskoleverksamhet. Det har stärkt självkänslan inte bara hos oss kommunala tjänstemän och hos våra politiker, utan också hos många medborgare. Det har blivit en viktig symbol för att vår kommun är intressant och bra, inte någon trist utflyttningkommun som saknar de gamla fabrikerna. Sånt är viktigt för en liten glesbygdskommun som oss. Vi kan inte längre basera oss på tillverkningsindustrin, vi lever i ett annat samhälle nu. Tänk att folk är stolta över vår kommun! Sammanhållningen har ökat. På sikt leder det förmodligen också till minskad utflyttning, fler jobb och ökade skatteintäkter, det är ju inte dåligt det heller (Samtal med en kommundirektör hösten 2002).

Högskoleanknytningen är intressant och relevant för arbetsgivarpolitiken därför att argumentationen i dessa båda frågor är så likartad. Det gäller både i mer konkreta fall som PA-funktionens utformning respektive kampen för att få en högskola i en viss kommun, och i mer abstrakta fall som övergripande kommunala strategier för serviceproduktion, lokal demokrati och sysselsättning. Å ena sidan finns det argument av systemkaraktär, med Habermas terminologi, vilka vanligen är i retorisk underläge numera. Det gäller vikten av klara regler, juridisk kompetens, korrekta förhandlingar, tydliga anställningsvillkor och en stark tilltro till staten som överordnad problemlösare. Å andra sidan finns det argument av en annan karaktär, av livsvärldens karaktär, med tonvikt på känslomässiga faktorer, oreglerat samarbete, nätverkstänkande och lokal flexibilitet. Argument av den senare typen är vanligen mindre utvecklade och tämligen oskarpa i konturerna, men dominerade på det verbala och retoriska planet i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor och förefaller att göra så i de flesta diskussioner i den kommunala sektorn.

Ett försök att sammanfatta resultatet av projektet Strategiska arbetsgivarfrågor görs nedan. En allmän bedömning blir att dess tre syften till stor del uppnåtts.

När det gäller syftet om konkreta förändringar i enskilda kommuner finns en hel del exempel där projektet åtminstone varit en stimulans för pågående pro-

cesser med praktisk inriktning, såsom arbetstider och friskvård. Projektet förefaller också i en del fall ha haft en mer direkt betydelse för konkreta frågor.

När det gäller syftet att öka kunskapen om utvecklingsprocesser har uppenbarligen projektet dels stimulerat pågående lokala projekt och dels genererat nya. Särskilt förefaller framtidsverkstaden ha varit en uppskattad metod för utveckling.

När det gäller syftet att öka intresse och kunskap för arbetsgivarpolitik förefaller detta till viss del ha skett. De lokala utvecklingsprojekten visade på brister i den traditionella kommunala strukturen och kulturen, med en motsvarande önskan om mer principiella och övergripande förändringar. Begreppet arbetsgivarpolitik blev någon av en sammanfattande benämning för sådana reformer. Utgångspunkten var vanligen en diskussion om den traditionella personalpolitikens tillkortakommanden vid personalförsörjning, utvecklingsarbete och sjukskrivningsreducering. Men diskussionen omfattade även principfrågor som medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin, statens styrning inom välfärdspolitiken och problemen för den kommunala självstyrelsen. Intressant nog skedde det inte som olika frågor infösta i samma diskussion, utan som ett försök till helhetslösning med flera naturligt sammanhängande dimensioner. Begreppet arbetsgivarpolitik överskred sålunda produktions- och personalfrågorna och inrymde även breda politiskt laddade samhällsfrågor.

4

Att utveckla kommunal arbetsgivarpolitik

Begreppet arbetsgivarpolitik stod i centrum för projektet Strategiska arbetsgivarfrågor där 32 kommuner, en del tjänstemän från Kommunförbundet, en konsult och några forskare medverkade i tre år. Vad blev egentligen resultatet? Var det värt pengarna?

Ska någon sammanfattande värdering göras bör nog projektet i huvudsak betraktas som framgångsrikt. Ändå är sådana bedömningar av underordnad betydelse. Det är mer fruktbart att fortsätta analyserna och diskussionerna i projektets huvudfrågor. Vad innebär egentligen begreppet arbetsgivarpolitik? Hur utvecklas det och hur kan det utvecklas? Hur påverkas det av omgivningsfaktorer som den lokala demokratin, relationen stat-kommun och kommunernas roll i välfärdspolitiken?

I föregående kapitel redogjordes för olika erfarenheter i strävandena att utveckla arbetsgivarpolitiken, relativt konkret kopplat till de lokala utvecklingsprojekten i kommunerna. De villkor för framgång och misslyckande som framkom, och över huvudtaget de erfarenheter som gjordes, fick i huvudsak en kritisk karaktär. Kommunerna som miljö för arbetsgivarpolitiska utvecklingsprocesser mötte stundtals mycket hård kritik i projektet. Lärdomarna kan systematiseras i nedanstående sju punkter.

1. Förvaltningarna är sektorsuppdelade, med skolan för sig, äldreomsorgen för sig, den tekniska sidan för sig osv. De har få naturliga beröringspunkter med varandra. Statens sektorsuppdelade regelverk är en huvudorsak till detta, men betydelse har även de professionella yrkesgruppernas kulturella avgränsning från varandra och de fackliga organisationernas revirbevakning. Dessa omständigheter gör det svårt att genomföra förändringsprocesser som berör flera förvaltningar, vilket arbetsgivarpolitiken vanligen strävar efter.
2. Statens styrning av kommunerna är betydande. Det leder inte endast till sektorsuppdelning enligt punkten ovan, utan också till en betydande regelstyrning av verksamheten genom lagar, förordningar, föreskrifter och domstolsbeslut. Detta utgör stora svårigheter för strävandena att utveckla arbetsgivarpolitiken, liksom för övriga förändringsprojekt. Ty sådana projekt innebär en lokalt anpassad och oplanerad färd in i det okända, medan statens regelstyrning innebär motsatsen: nationell enhetlighet, förutsägbarhet, juridiska skyldigheter samt domstols- och ämbetsverkskontroll.
3. Kommunala förvaltningar är tämligen hierarkiska, både av ovanstående skäl och på grund av gamla traditioner av politisk styrning i top-downperspektiv.

Vanligen är detta inte bara en formell organisatorisk egenskap, utan ett kulturellt kännetecken som genomsyrar kommunal verksamhet. Det medför betydande svårigheter för att utveckla en av arbetsgivarpolitikens huvudpunkter: att entusiasmera vanliga medarbetare och få dem att ta egna initiativ och ökat personligt ansvar.

4. Det operativa arbetet har en tung prioritet för första linjens chef, både beroende på bristande resurser och kommunala traditioner att chefer ska ha praktisk verksamhetsinriktning. 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 arbetsgivarpolitiska utvecklingsprojekt mycket svårt att fungera.

5. Det kortsiktiga ekonomiska perspektivet i kommunal verksamhet har blivit ett problem som allvarligt försvårar långsiktigt inriktad verksamhet, däribland arbetsgivarpolitiska utvecklingsprojekt. Skulden kan knappast läggas på ont uppsåt hos kommunala politiker, utan på statens dubbla budskap. Å ena sidan tvingas kommunerna göra mer och mer, å andra sidan är de mer eller mindre ekonomiskt handlingsförlamade genom skatteutjämning och kravet på budgetbalans.

6. Politikerrollen i klassisk representativ demokrati är tämligen snävt inriktad på formellt beslutsfattande medelst majoritetsprincipen i toppen av en hierarkisk organisation. Detta är inte enbart ett kommunalt problem utan även ett rikspolitiskt, men genom kommunernas uppgift att både bedriva omfattande tjänsteproduktion och att utveckla en levande lokaldemokrati blir politikerrollens begränsningar till ett allvarligt problem. Dess tyngdpunkt på traditionell styrning utgör en tydlig kontrast till det sökande och nytänkande som kännetecknar utvecklingsprocesser.

7. Rollen som högre chef har uppenbarligen vissa problem. Till stor del är man klämd mellan å ena sidan den praktiska verksamhetens löpande behov, politikernas direktiv och lagstiftningens krav, å andra sidan strategiskt motiverade åtgärder på lång sikt. "För mycket ämbetsman" var en kritisk synpunkt på kommunala chefsroller som framkom i projektet. Denna roll synes ofta ge för litet utrymme för att helhjärtat stödja djärva sektorsövergripande utvecklingsprojekt av långsiktig betydelse.

Mot denna bakgrund av kommunerna som miljö för strategisk utveckling och förnyelse ska arbetsgivarpolitiken i det följande diskuteras. Det gäller fyra närstående områden med varierande grad av konkret inriktning: personalförsörjning, relationen aktör-struktur, arbetsgivarpolitiken som produktionsstyrning och arbetsgivarpolitiken som demokratiprojekt.

Personalförsörjningens problem

Ett viktigt syfte med att utveckla arbetsgivarpolitiken var att kommunerna ska kunna rekrytera personal i framtiden. Detta kan tolkas alltför endimensionellt som en sorts kvantitativt problem, att skaffa fram folk i tillräcklig mängd. Men det finns även en viktig kvalitativ aspekt – rekrytera rätt sorts medarbetare. Frågan gäller dock inte bara rekrytering, utan också att behålla och utveckla befintliga medarbetare. Förmodligen påverkar den sistnämnda frågan den förstnämnda, på så sätt att insatser för att behålla och utveckla medarbetarna och skapa en bra arbetsmiljö kan ge kommunen gott rykte bland ungdomar och andra potentiella nyanställda. Man brukar hävda att befintliga medarbetare är de bästa ambassadörerna för att rekrytera nya. Utvecklingsarbete här och nu kan på så sätt ses som en nödvändig, men förmodligen inte tillräcklig förutsättning för nyrekrytering. Det behövs även särskilda insatser i den hårda konkurrensen om morgondagens arbetskraft. Många exempel har getts i de lokala projekten, såsom kontakt med grundskolor, gymnasier och högskolor, informationsbroschyrer och goda massmediakontakter.

Arbetsgivarpolitik är emellertid en företeelse med många syften. Förutom att behålla och rekrytera medarbetare, knyts det också förhoppningar om att den långsiktigt ska kunna minska sjukskrivningarna och dessutom ge goda konsekvenser för verksamhetens kvalitet och kostnader. I det perspektivet blir arbetsgivarpolitiskt utvecklingsarbete en synnerligen mångsidig, tvärsektoriell och lokalt situationsanpassad aktivitet. Det är dock just denna sorts ambitiösa utvecklingsarbete som mött störst svårigheter i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor. Vanliga sektorsbundna och yrkesanknutna förändringar med blygsammare syften gick betydligt lättare. Traditionell kommunal struktur och kultur med hierarkiska förvaltningar och en mentalitet anpassad därefter visade sig således vara utvecklingsarbetets svåraste prövosten. De förändringar som var mest angelägna var svårast att genomföra, de förändringar som var minst väsentliga gick lättast.

En konkret fråga när det gäller personalförsörjning är omflyttningen av medarbetare inom en kommun. På grund av demografiska, politiska och ekonomiska skäl kan behovet av kommunala insatser variera mellan olika sektorer år från år. Verksamheten inom äldreomsorg och grundskola kanske behöver expandera, medan den kan minska inom förskolan och individ- och familj. Den totala verksamhetsvolymen kan då vara oförändrad, trots att det skett betydande förskjutningar mellan olika sektorer. Stabila nettosiffror för en kommuns verksamhet kan dölja kraftiga fluktuationer. Det gäller både verksamhetsvolym, kostnader och personalbehov. Ofta måste en kommun hantera det känsliga problemet att medarbetare kan bli övertaliga inom en sektor medan det sker rekryteringar inom en annan, till betydande ekonomiska och mänskliga kostnader. Både övertalighet och nyrekrytering är komplicerade uppgifter, men stundom försöker man mildra problemet genom att i högre grad matcha dem mot varandra. Det skulle innebära

större möjligheter att byta arbete mellan olika sektorer eller att i högre grad jobba tvärsöver gamla yrkes- och förvaltningsgränser, till fördel både för den enskilde medarbetaren och för kommunen som arbetsgivare. Sådana ambitioner knöts ofta till arbetsgivarpolitiken i projektets diskussioner. Förmodligen blir sådana omflyttningar alltmer aktuella genom att gränserna mellan kommuner, landsting och privata företag förändras genom privatiseringar och huvudmannaskapsförändringar och genom att gränserna mellan traditionella verksamheter luckras upp i nätverkspräglade samarbetsprocesser. Naturligtvis finns det många svårigheter som inte kan undanröjas hur som helst. De olika yrkesgrupperna är inte utbytbara mot varandra och enskilda medarbetare kan inte omskolas hur lätt som helst. Men det finns också svårigheter av annan art, som visade sig så tydligt i projektets utvecklingsarbete. Det gäller de traditionella murarna mellan olika förvaltningar, skapade av budgetsystem, nämndorganisation, statliga regelverk, facklig revirbevakning och allmän organisationskonservatism, och det gäller den betydande hierarkin inom förvaltningarna. I denna institutionella miljö blir medarbetarna lätt inlåsta i snäva yrkesroller. Ofta finns också en tydlig konservatism hos medarbetarna, enligt diskussionerna i projektet. Förändring blir då mer ett hot än en möjlighet och den enda förändring som efterfrågas är mer resurser. Att kommunerna tämligen sällan ställer sig uppgiften att djärvt bredda yrkeskompetensen, skapa positiv förändringsberedskap och genomföra tvärsektoriella projekt med därtill knutet medarbetarutbyte är förståeligt. Det är svårt att ställa sig denna uppgift, därför att den bryter mot etablerade strukturer, kulturer och maktkonstellationer. Nuvarande förhållanden tas i hög grad för givna och mer radikala förändringar blir inte aktuella. Reformbehovet torde emellertid vara betydande. Det finns förmodligen ett stort och ökande behov av tvärsektoriell kompetens och samarbete inom offentlig sektor. Kommunerna är inte det enda exemplet. Ett annat ges i sjukvårdsdebatten. Där är en uppmärksam fråga ”patientflödet” mellan sektorsuppdelade medicinska specialiteter och mellan primärvård-sjukhusvård. Det tycks som om sjukvårdens effektivitetsproblem i mindre grad gäller hur enskilda kliniker och vårdcentraler fungerar internt och i högre grad gäller samarbetet mellan olika enheter i ett horisontellt perspektiv, i ett flödesperspektiv. Patienterna behöver smidigt kunna förflyttas mellan olika vårdformer, men flaskhalsarna är betydande och de medför effektivitetsförluster. Många utvecklingsprojekt fokuserar därför på tvärsektoriellt samarbete (Ekman Philips 2002). Till stor del är det en fråga om att bryta med såväl organisatoriska maktstrukturer och professionella revirgränser, som med traditioner och mentala föreställningar.

I försöken att utveckla arbetsgivarpolitiken diskuterades detta tema. Ibland fanns en tendens att individualisera problemet, så att enskilda medarbetares konservatism blev en huvudfråga. Men till stor del diskuterades hur organisatoriska faktorer påverkar individerna. I kommunerna finns i allmänhet betydande ambitioner till organisatoriskt nytänkande, särskilt som frigörelse från den byråkratiska tradition. Försök med kommunala organisationsreformer av typen nät-

verk, projektarbete, flexibilitet, mindre regelstyrning och ökad situationsanpassning har blivit vanliga. Även reformer som kommundelsnämnder och stadsdelnämnder har syftet att luckra upp traditionella förvaltningsgränser och stimulera medarbetarna till mer flexibelt tvärsektorielt samarbete.

Att förändringar är nödvändiga brukar således vara en vanlig åsikt i den kommunala världen, men det riskerar att dölja något annat – stabilitetens nödvändighet. Åtskillig forskning visar att organisationsreformer och andra förändringar ger negativa effekter på arbetslivet (ovan refererades i denna fråga till Jacobsson 1994, Härenstam m fl 1999 och Wallenberg 1999). Onekligen finns det en motsättning mellan två goda värden. Både förändring och stabilitet behövs. Ofta är dock förändringar initierade uppifrån så att medarbetarna upplever dem negativt. Utan fingertoppskänsla för vad som kan förändras och hur det kan förändras kan alltså nödvändig stabilitet hotas, till nackdel både för medarbetarnas välbefinnande och verksamhetens kvalitet. Framför allt är det i byråkratiska organisationer av traditionell förvaltningstyp som sådana problem uppkommer. I denna institutionella miljö ses lätt förändringar som onödiga och störande, tills besparings- och nedskärningskrav leder till drastiska beslut med negativa konsekvenser för oförberedda medarbetare. Varken organisationen eller individerna har i sådana fall någon förändringsberedskap. I projektet Strategiska arbetsgivarfrågor diskuterades frågor av denna art. I allmänhet bedömde man att förändringar i kommunerna generellt har en tendens att mer ses som hot och problem än som spännande utmaningar, därför att både organisationens struktur och den allmänna mentaliteten är uppbyggd för stabilitet snarare än förändring. Den traditionella personalpolitiken med sin juridiskt förvaltande inriktning passar in i det mönstret. Mer ambitiösa omvandlingssträvanden – och dit räknades ambitionen att utveckla arbetsgivarpolitiken – mötte därför betydande svårigheter, inte av tillfällig art utan snarast inbyggda i själva idén om en svensk kommun. De strukturer som hindrar förändringens aktörer stod på så sätt i fokus för många diskussioner i projektet.

Strukturer och aktörer

Under projektets gång växte sig efterhand en känsla av strukturernas övermakt allt starkare. Trots god vilja och i många fall en betydande kompetens var det svårt att nå framgångar i kommunerna. Det gällde både i utvecklingsprojektens konkreta syften och i mer principiella frågor som personalpolitisk förnyelse och arbetsgivarpolitiska strategier. Hindren förefaller till stor del vara strukturella, inte tillfälliga och personbundna. Ambitiösa lokala projektledare kämpade i många fall förgäves mot sådana strukturer, emedan utvecklingsprocesser är ett främmande element i denna miljö. Framgångar nåddes också, men huvudsakligen i mindre frågor som passade in i reguljär verksamhet. Men i stället för att skylla

projektet Strategiska arbetsgivarfrågors alla problem på anonyma strukturers övermakt, kanske en del av kritiken ska riktas mot två andra håll.

För det första finns det möjligen en bristande självinsikt hos de lokala projektledarna. Kanske de alltför lätt skyller svårigheterna på andra? Från psykologisk forskning är det nämligen välkänt att människor i regel överskattar sin egen betydelse vid positiva förändringar och på samma sätt överdriver omgivningens betydelse vid motgångar (Huff och Schwenk 1990). I vilken mån sådana mekanismer rådde i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor är svårt att bedöma. Ändå torde denna psykologiska försvarsmekanism inte vara huvudsidan av problemet. Den centrala projektledningen hade ju också mycket kontakter med andra lokala aktörer, såsom politiker, kommundirektörer och förvaltningschefer. Till största delen bekräftade de tanken på de traditionella strukturernas stora betydelse för den institutionella miljö som gör kommunerna mindre lämpliga för radikala förnyelseprocesser.

För det andra bör kritik riktas mot projektets uppläggning. Den komplicerade relationen mellan utvecklingsarbete och dominerande strukturer borde inte ha varit okänd vid projektets planering. Kan verkligen djärvt och genuint förnyelsearbete bedrivas inom ramen för traditionella kommunala strukturer och kulturer? Det är knappast okänt att en organisation som är kännetecknad av hierarkiska och formella relationer mellan externa krafter (staten) och flera interna nivåer som fullmäktige, nämnder, förvaltningar och arbetsplatser är mindre lämpad för djärva utvecklingsprocesser. Genom dessa förhållanden leddes de medverkande i viss mån bort från de stora och viktiga frågorna och stimulerades att huvudsakligen syssla med småfrågor på marginalen, sådana frågor som kan lösas inom den etablerade organisationskulturen. Men detta är knappast unikt för projektet Strategiska arbetsgivarfrågor. Det är nämligen precis vad som vanligtvis sker i organisationer, hävdar antropologen Mary Douglas i *How Institutions Think*. Det är nämligen inte individer som i normalfallet fattar strategiska beslut och gör principiella avvägningar, det är institutioner (organisationer, traditioner, kultur). Vanligtvis är människor inte medvetna om detta utan agerar efter vad som framstår som självklart och givet; endast småfrågor återstår för medvetna och rationella beslut. Douglas säger:

Individerna har en tendens att lämna de viktiga besluten till institutionerna och att sysselsätta sig med taktik och detaljer (Douglas 1987, s 111, min översättning).

I diskussionen om utvecklingsprocessers framgångar och problem är det rimligt att se dessa betydelsefulla institutioner både som enskilda kommuners egen förvaltning och organisationskultur och som statsapparatus lagar, förordningar och myndigheter. Över huvud taget är Sveriges politiska och administrativa kultur den institutionella miljö som påverkar möjligheten att utveckla kommunal arbetsgivarpolitik, inte lokala säregenheter i politik och förvaltning. En kommun bör

därför inte betraktas som en neutral organisationsform där lokala aktörer kan genomföra vad de finner lämpligt. Det ger en orealistiskt stor betydelse för den fria viljan och det medvetna handlandet. En kommun bör mer tolkas som en historiskt, strukturellt och kulturellt bunden institution i samspel med sin institutionella omgivning. Varje kommunal verksamhet är med detta synsätt inbäddad i regler, organisationer, föreställningar, normer och ideal, den är inbäddad i institutioner. En av den institutionella teorins förgrundsgestalter, Douglass North, betonas att institutionerna är en sorts styrande spelregler, bestående av både lagar, organisationsstrukturer, konventioner, beteendenormer och traditioner (North 1997, s 16). Enskilda människors beteende och beslutsfattande rör sig av nödvändighet inom dessa ramar. Vissa institutioner är viktigare än andra, påpekar North, men vilka det är varierar från fall. Det beror på historiska och kulturella särigheter i det enskilda fallet.

Vilka institutioner är viktigast när det gäller att utveckla kommunal arbetsgivarpolitik? I enlighet med gammal och grundmurad svensk politisk kultur så har statligt förankrade institutioner den dominerande rollen. Det gäller den generella svenska tilltron till staten – relativt unik i ett internationellt perspektiv – och det gäller mer specifika frågor som välfärdspolitikens organisatoriska sida, där kommunerna till stor del blivit statens verkställande organ. Sådana institutioner har en mycket stor betydelse för vad som kan göras och hur det kan göras i enskilda kommuner. Utrymmet för lokala reformatörers möjligheter är mycket begränsat.

Denna teoretiska tradition ska dock inte tolkas som någon sorts slug konspirationsteori, där statens makthavare medvetet hindrar kommunala reformatörer (i alla fall inte som huvudsaklig mekanism). Theda Skocpol säger:

I detta perspektiv är statsapparaten inte viktig på grund av målmedvetet beteende hos de styrande. Den är viktig därför att dess grundläggande egenskaper tillsammans med de dominerande handlingsmönstren påverkar den politiska kulturen, främjar vissa slag av gruppbildningar och kollektivt beteende (men inte andra) och aktualiserar vissa typer av frågor (men inte andra) (Skocpol 1985, s 21, min övers).

Därmed utsätts projektet Strategiska arbetsgivarfrågor för samma kritik som Robert Putnam (1997) i hans välkända analys av demokrati och ekonomisk utveckling i Italien. I forskarvärldens diskussioner har framförts att alltför stor tyngdpunkt läggs på lokala processer inom givna ramar och alltför mycket betoning görs på tillit och samarbete. Analysen får därmed en sorts konservativ bias. Sådant som ibland har stor betydelse nedtonas eller glöms bort; motsättningar, radikal omvälvning och systemkritik. Italiens historia uppvisar mycket av detta, men inget återfinns i Putnams diskussioner om socialt kapital, samarbete och tillit. Signifikativt är att Putnam har ett långt historiskt perspektiv men väljer att börja strax efter en av de verkligt omvälvande och drastiska

perioder där tillit och samarbete var föga betydelsefullt; romarrikets fall. Schumpeters kreativa destruktion lyste med sin frånvaro, både i Putnams analys av Italien och i utgångspunkten för projektet Strategiska arbetsgivarfrågor. Schumpeter (1942) betonar harmoniperspektivets och den linjära utvecklingens begränsning i sin analys av kapitalismens utveckling, och framhåller betydelsen av motsättningar och radikal förändring. Det gamla störtas under betydande vånda, men det får positiva konsekvenser; destruktionen är kreativ. Det vore dock orättvist att påstå att något naivt harmoniperspektiv dominerade i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor, även om sådana tendenser fanns i inbjudningar och startkonferenser. Ty projektet ledde till många systemkritiska diskussioner, stundtals mycket radikala, om de strukturella hindren för nödvändig förändring. Det gällde dels konkreta förändringar av typen friskvård, arbetstid, chefsroller och inflytande på arbetsplatsen, dels – och framför allt – mer övergripande förändringar som effektivitetsideal, politikerroller, chefsroller, personalpolitisk förändring och arbetsgivarpolitiska strategier. Med risk att övertolka och renodla kan man nog ändå påstå att Schumpeters kreativa destruktionsperspektiv dominerade över Putnams samarbetsinriktade harmoniperspektiv i projektets diskussioner.

Den teoretiska diskrepansen mellan Putnam och Schumpeter belyser på ett intressant sätt en av de naturliga följdfrågorna till Habermas idé om spänningen mellan livsvärld och system. Hur går förändringen till, när livsvärlden börjar dominera över systemet? Blir det en smidig, harmonisk och linjär övergång, eller en mer drastisk nedbrytning med radikalt nyskapande? För de svenska kommunernas del är frågan i högsta grad relevant. Ty om Habermas idé om livsvärld och system på ett någorlunda fruktbart sätt skildrar läget i dagens kommuner, så uppstår samma följdfråga som i de teoretiska diskussionerna. Hur går förändringen till? Antingen transformeras den traditionella byråkratiska kulturen genom samarbete och tillit på ett smidigt sätt till decentralisering, ökad kommunal självstyrelse, avreglering, medborgerlig delaktig och motivationsbaserade effektivitetsprocesser. Eller så sker det genom motsättningar och ett mera drastiskt ”systemskifte”. Lärdomarna från projektet Strategiska arbetsgivarfrågor antyder att den senare lösningen är troligast. Det innebär naturligtvis inte någon revolution, knappast heller en kulturrevolution – vilket det inte heller gör i Schumpeters analys – men det innebär någon sorts tydligt epokskifte med stora förändringar under betydande vånda och motstånd. Sådant har skett förr i de svenska kommunernas historia. Man brukar peka på två tydliga omställningar, som kan kopplas till varsin grundläggande samhällsförändring.

Dels 1862 års kommunalförordningar i samband med representationsreformen 1866 då ständsriksdagen ersattes av en tvåkammarriksdag och de kyrkliga kommunerna avskildes från de borgerliga. Det skedde i ett läge då det gamla bondesamhället snabbt omvandlades till ett industrisamhälle, varvid politikens

och förvaltningens institutioner snabbt blev gammalmodiga och i behov av grundläggande reformer.

Dels kommunsammanslagningarna 1952-1974, då de gamla "amatörmässiga" småkommunerna slogs ihop till dagens professionella storkommuner för att fylla de uppgifter urbaniseringen och den moderna välfärdspolitiken ställde. Åtminstone detta skede skildras bättre av Schumpeters kreativa destruktion än av Putnams harmoniska samarbetsprocesser, emedan motståndet från kommunerna var betydande och omvandlingen av småkommunerna tämligen drastisk på många håll. Ett exempel är att sammanslagningarna först var frivilliga enligt riksdagsbeslutet, men eftersom de i ringa grad genomfördes så blev de obligatoriska.

Likheter i tidsanda och samhällsförändring finns onekligen mellan dessa två perioder. Representationsreformen 1866 och kommunalförordningarna 1862 symboliserade det modernas intåg, framför allt det traditionella jordbruks-samhällets och de feodala strukturernas övergång i industrialismen och det borgerliga samhället. Kommunsammanslagningarna efter andra världskriget skedde i en annan övergångsfas, välfärdsstatens tillkomst, då välfärdspolitikens praktiska genomförande blev kommunernas *raison d'être*. I regeringens – eller Kungl. Maj:ts, som det hette – proposition om ny grundlag 1973 uttrycktes denna tanke på detta sätt: *Kommunerna har blivit instrument för den samhälleliga reformpolitiken* (prop 1973:90, s 189). En genomgång av demokratisynen i statliga utredningar från 1960-talet och framåt visar också, helt kongruent med propositionen ovan, att det viktigaste elementet i synen på kommunerna är att de ska leverera statligt beslutade välfärdstjänster åt medborgarna. I motsvarande grad har man nedtonat lokal demokrati och kommunal självstyrelse (Jacobsson 1999).

Millennieskiftet kanske kan ses som ett tredje paradigmskifte, som en symbol för det mogna industrisamhällets och den kollektivistiska välfärdsstatens övergång till ett postmodernt kunskapssamhälle med mer individuell och decentralistisk prägel. Eller som ytterligare en industriell revolution, framför allt baserad på teknisk utveckling, globalisering och nya produktionsformer, vilket ger betydande konsekvenser för politikens och förvaltningens institutioner (Magnusson 2000). Behoven av kommunal anpassning till genomgripande samhällsförändringar var stora i de två förstnämnda faserna och är stora även i denna tredje fas. Ett tecken är de breda ambitionerna att omforma kommunerna till något nytt, något i stil med Habermas livsvärld, något som är bättre anpassat till det postmoderna samhället och dess människor. Kommunernas roll som den statliga välfärdspolitikens genomförare, fastställd genom kommunsammanslagningarna, fungerar inte längre bra därför att den gett konsekvenser som byråkratisk organisation med regelstyrning, hierarki och tayloristiskt arbetsliv. Grundläggande förändringar synes vara aktuella. Projektet Strategiska arbetsgivarfrågor har i någon mån visat att denna kommunala omvandling från system till livsvärld är både svår och angelägen.

Kommunal personalpolitik av traditionell art är knappast lämplig som förändringsinstrument. Denna personalpolitik med fokus på lag- och avtalstolkning är snarare en del av problemet än av lösningen, en del av systemkulturen snarare än av livsvärlden. Mot denna bakgrund har begreppet arbetsgivarpolitik diskuterats både som dagsaktuell problemlösare och långsiktig reformstrategi. Begreppets innebörd är dock inte helt klar. Är arbetsgivarpolitik helt enkelt det nya samhällets personalpolitik?

Arbetsgivarpolitik som effektiv styrning av produktionen

Kanske morgondagens kommunala arbetsgivarpolitik helt enkelt är den stundtals populära idén om Human Resource Management (HRM)? Det är välkända personalpolitiska principer om styrning av postindustriell tjänsteproduktion, baserade på samhällsförändringar, värderingsförskjutningar och nya livsstilar. Vanligen har dessa principer en kritisk udd mot traditionell personalpolitik och skulle därmed motsvara det postindustriella kunskapssamhällets behov av annorlunda personalarbete. Förr var personalarbetet juridiskt lag- och avtalsfixerat, numera är det i högre grad inriktat på att i företagets tjänst frigöra medarbetarnas motivation och personliga ansvar (Söderström och Lindström 1996). Så långt är likheten stor med den arbetsgivarpolitik som diskuterats i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor och som på ett övergripande plan kan sammanfattas som livsvärldens principer. En annan likhet är också påfallande. Båda begreppen får en kritisk funktion, emedan de utmanar etablerade föreställningar, bryter mot gamla lösningar och stöter sig med traditionella maktstrukturer. För arbetsgivarpolitiken är detta uppenbart. En viktig lärdom av utvecklingsprojekten blev ju att det nuvarande systemet – inomkommunala faktorer och statens styrning – är det största hindret för förändring. Diskussionerna i projektet var stundtals mycket radikala. Likartade bedömningar görs i litteraturen om Human Resource management:

I flera länder innebär HRM ofta dramatik eftersom det ofta utmanar traditionella lösningar och starka gruppers hävdvunna intressen (Söderström och Lindström 1996, s 22).

Inte minst gäller detta gentemot de fackliga organisationerna, vars traditioner av kollektivism och förhandling ofta kolliderar med HRM-idéns fokusering på individer och informella relationer. I detta avseende är den kommunala arbetsgivarpolitiken ännu relativt oprövad, men det finns exempel på enskilda policyområden där HRM-präglade principer och arbetsätt införts utan att det skapat några större problem mellan parterna. Det gäller exempelvis de två frågor som berördes tidigare; medbestämmandet och lönepolitiken. Där har införandet av nya principer med decentralistisk, avformaliserad och individualiserad tyngdpunkt skett i samförstånd och snarast ökat samsynen och samarbetet mellan parterna.

Den följande diskussionen ska försöka ringa in begreppet arbetsgivarpolitik, framför allt dess betydelse som styrningsinstrument i morgondagens kommunala serviceproduktion. Både lärdomarna från de lokala utvecklingsprojekten och jämförelsen med Human Resource Management kan därvid tjäna som hjälp.

Begreppet arbetsgivarpolitik gavs redan från början en mycket bred och allmän innebörd i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor, ganska långt från den traditionella personalpolitiken. Den senare brukar kritiserars i kommunerna – precis som i HRM-litteraturen – för att vara alltför långt från verksamheten och ha tyngdpunkten på att tolka arbetsrättsliga lagar och avtal, vilket inte skulle motsvara behovet i dagens och morgondagens samhälle. Att genom projektet utforma ett alternativ sågs som en lösning. Uppenbarligen lockade detta många kommuner. De såg det som ett intressant försök att i praktiken göra något åt en fråga där det länge funnits ett missnöje. Onekligen infann sig dock en viss skepsis. Kanske formulerades begreppet alltför allmänt och brett? Traditionell personalpolitik må ha sina brister, men den är i alla fall relativt konkret och avgränsad. För att travestera den amerikanske statsvetaren Aaron Wildavskys kritik mot sjuttioalets övertro på planering: om arbetsgivarpolitik är allting, kanske det är ingenting. Denna risk måste naturligtvis beaktas. För att en meningsfull analys ska kunna göras, får inte begreppet arbetsgivarpolitik bli snömos. Det måste kunna avgränsas och preciseras. Men ändå får inte intellektuell riskminimering in absurdum råda, så att komplexiteten, mångfalden och dynamiken i begreppet arbetsgivarpolitik reduceras alltför mycket. I denna balansgång kan utvecklingen av den kommunala arbetsgivarpolitiken skildras i ett par olika dimensioner.

Inom överskådlig framtid är personalrekrytering och det närstående behovet att utveckla befintlig personal stora uppgifter för kommunerna. Det gäller naturligtvis även privata företag, landsting och statlig verksamhet, vilket skärper kraven på den kommunala arbetsgivarpolitiken. Konkurrensen om morgondagens arbetskraft tycks bli hård. Rekryterings- och utvecklingsfrågorna måste därför vara en viktig del av arbetsgivarpolitiken. Ett bra arbetsliv är därför ett huvudmedel i konkurrensen om arbetskraft. Projektet Strategiska arbetsgivarfrågor har inte tillfört något nytt i den allmänna diskussionen om hur ett bra arbetsliv kan se ut, men har inte heller motsagt de lärdomar som finns. I huvudsak kan alltså kommunerna i detta avseende följa de erfarenheter och den forskning som finns om nödvändigheten av att medarbetarna har personligt ansvar, engagemang, självständighet, kompetensutveckling, stödjande chefer och annat som kännetecknar det goda arbetslivet. Möjligen har ändå projektet förstärkt en tidigare lärdom inom arbetslivsforskningen. Ett bra arbetsliv är sålunda inte ett statiskt tillstånd som kan genomföras efter vederbörligt beslutsfattande. I stället innebär det en kontinuerlig process med ständiga anpassningar till yttre och inre krafter, där medarbetarnas delaktighet är av yttersta vikt. En målmedveten satsning på antitayloristiska utvecklingstendenser skulle alltså kunna ge kommunerna ett litet

försprång i konkurrensen om arbetskraft, särskilt med tanke på de värderingsförskjutningar och strukturförändringar som sker genom det klassiska industrisamhällets utveckling till någon sorts postindustriellt kunskapssamhälle.

Ändå är sådana påpekanden lite för mycket allmängods. Det har sagts av ganska många ganska länge. Målet att skapa ett bra arbetsliv har blivit en självklarhet som ingen arbetsgivare i någon bransch säger emot. Därför är det särskilt intressant att sätta denna del av arbetsgivarpolitiken i relation till andra delar, försöka problematisera relationen mellan de olika delarna och se hur helheten blir. Uppenbarligen finns det målkonflikter och motstridande värden i rollen som arbetsgivare, eftersom arbetslivet vanligtvis har brister och eftersom reformsträvanden möter så många svårigheter. ”Ett bra arbetsliv” har på så sätt blivit något av ett mantra som upprepas av alla därför att man *bör* ha sådana ambitioner, inte därför att man har en genomtänkt strategi för hur målet ska genomföras i harmoni med andra mål. Ingen arbetsgivare har satt upp målet ”ett dåligt arbetsliv”, men likafullt uppnås detta mål ganska ofta. Beror det på att man inte menar allvar med sina målsättningar? Eller vet man inte hur man ska genomföra dem? Finns det kanske motstridande mål som är viktigare? En fruktbar arbetsgivarpolitik som är mer än en samling slagord måste kunna hantera sådana frågor. Målkonflikter måste kunna formuleras, diskuteras och hanteras. Arbetsgivarpolitik är därför rimligen framför allt ett hållbart helhetsbegrepp i den speciella miljö som utgörs av kommunerna som demokratiska organ, inte en uppräkningslista av enskilda goda värden eller slagord. Ungefär så föreföll man att resonera i Botkyrka kommun i projektets inledning:

En arbetsgivarpolitik står inte i motsats till personalpolitik, men har fokus på en genomtänkt arbetsgivarinställning. Kanske skiljer den sig från traditionell personalpolitik genom att vara tydligt relaterad till verksamhetskrav och verksamhetsutveckling. Den skall med andra ord bidra till att nå verksamhetsmålen. Det ställer i sin tur krav på en inre konsekvens, d.v.s. att arbetsgivarpolitikens olika delar hänger samman på ett konsekvent sätt (Botkyrkas anmälning till projektet Strategiska arbetsgivarfrågor).

Men hänger verkligen arbetsgivarpolitikens olika delar samman på ett konsekvent sätt? Eller finns det en hel önskelista med vackra mål som är inbördes oförenliga? Hur många delar kan ingå i begreppet?

Jämfört med traditionell personalpolitik innehåller arbetsgivarpolitiken fler delar. När frågan diskuteras i kommunerna och på Kommunförbundet räknas stundom upp betänkligt många. Att skapa ett gott arbetsliv är långt ifrån den enda ingrediensen. För att åter citera Kommunförbundet från projektets inledning 1999:

Arbetsorganisation, ekonomistyrning och lönepolitik, liksom arbetet med personalrekrytering och kompetensutveckling samt ledarskapsfrågor är strategiska arbetsgivarfrågor (Svenska Kommunförbundet 1999, s 3).

I samma anda framhåller Lidköpings kommun:

Strategiska arbetsgivarfrågor att arbeta vidare med:

Lönestrategi. Arbetsmiljö. Ledarskap. Mångfald. Kompetensutveckling. Arbetstider (Rapport från uppföljningsträff, Lidköpings kommun 1999).

Bredden är således avsevärd. De i projektet medverkande kommunerna har ju också uppvisat en mycket stor spännvidd i sina utvecklingsprojekt. Ibland får man rentav intrycket att det är svårare att peka på någon fråga som ligger utanför arbetsgivarpolitiken än någon som hör dit. I detta avseende skiljer sig begreppet arbetsgivarpolitik från begreppet Human Resource Management. Det sistnämnda tolkas ofta mer avgränsat, som personalfrågor i lite snävare mening. Andra dimensioner diskuteras visserligen flitigt i HRM-litteraturen, men betraktas mer som förutsättningar än som ingående delar (Torrington m fl 2002). Detta begrepp är därför i högre grad än arbetsgivarpolitiken traditionellt, det är fortfarande personalpolitik även om den är omformad och anpassad till det postindustriella kunskapsamhällets krav. Huruvida denna skillnad talar till arbetsgivarpolitikens för- eller nackdel går knappast att bedöma i detta sammanhang. Svaret är långt ifrån självklart. Risker finns att arbetsgivarpolitiken blir så bred att den omfattar allt och inget och därmed blir meningslös. För HRM finns uppenbarligen den motsatta risken. Begreppet tycks inte omfatta, åtminstone i en del av litteraturen, faktorer som utgör nödvändiga förutsättningar för att det ska fungera.

Emellertid måste nog bredden i begreppet arbetsgivarpolitik bedömas vara en bisak. Det grundläggande kännetecknet är ett annat. Nämligen att arbetsgivarpolitiken är ett styr- och ledningsinstrument som kan inrymma de delar man finner lämpligt. En betydande bredd råkar för närvarande anses lämpligt, men inget hindrar att *minskad* bredd kan känneteckna morgondagens arbetsgivarpolitik om detta befinnes lämpligt ur styrnings- och ledningssynpunkt. En diskussion om omfång – ökad eller minskad bredd – och om exakt vilka områden som ska ingå blir därför föga konstruktiv. Det är ett ytfenomen. Mer fruktbart är att klargöra funktionen: att styra och leda. Pragmatiska bedömningar ur ett strategiskt ledningsperspektiv avgör från fall till fall om bredden ska minska eller öka och vilka delar som ska ingå.

Huvudfunktionen för arbetsgivarpolitiken är utan tvekan att leda och styra, att vara en strategisk ledningsfråga eller rentav att vara *den* strategiska ledningsfrågan. Sistnämnda skärpning av formuleringen stöds av uttalanden från Kommunförbundet, där arbetsgivarpolitiken snarast är en sammanfattande benämning på alla styrmedel. Förbundet säger:

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).

Inom HRM-litteraturen är en likartad grundhållning vanlig. Själva poängen med HRM kan nog sägas vara att det är en strategisk ledningsfråga, eftersom samhällsutvecklingen har gjort att humankapitalet är ett företags viktigaste tillgång. I en litteratursammanställning poängteras detta:

En övergripande utgångspunkt i litteraturen är att syftet med HRM är att hjälpa organisationer att uppnå sina mål (Kamoche 2001, s 1, min översättning).

Det är lätt att visa att begreppen arbetsgivarpolitik och HRM är likartade och mycket tydliga på denna punkt. Huvudsyftet är att styra, båda begreppen är strategiska ledningsfrågor. Det är inte lika lätt att slå fast likheter i följdfrågan om *hur* man styr. HRM är dock tydligt även på denna punkt. Själva finessen med begreppet är just att styra på annat sätt än de traditionella. Man vill minska tilltron till regelverk, budgetsystem och ordergivning för att i stället använda medarbetarnas psykologiska krafter som styrmedel. Faktorer som motivation, personligt ansvar och kompetensutveckling poängteras i litteraturen just därför att de antas kunna ha en styrande effekt på medarbetarna, inte i största allmänhet utan strikt efter organisationens mål. Dessutom antas effektiviteten i denna sorts styrning vara högre än med traditionella styrmedel. Arbetsgivarpolitiken har inte alls samma klarhet i denna fråga, helt naturligt eftersom begreppet är under utveckling och i stort sett saknar "auktoritative" dokument. Ändå kan det nog betraktas som mer eller mindre självklart att arbetsgivarpolitiken delar HRM:s syn på hur styrning bör fungera. Skälen är många. Dels delar de två begreppen kritiken mot den traditionella personalpolitiken, dels förs i den kommunala världen allmänna resonemang om styrprincipernas utveckling i motivationsbaserad riktning, dels visar exempelvis lönepolitikens och medbestämmandets förändring på sådant idéinnehåll. Inte minst visar diskussionerna i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor att motivationsbaserad styrning av självständiga individer såsom enligt HRM har överlägsna sympatier gentemot traditionell regel- och budgetstyrning. Att styra via motivation och personligt ansvar är ju en generell idé som blivit populär i den kommunala världen och som går utöver enskilda frågor. Ett exempel från projektet, Lycksele kommun, visar vilken typ av resonemang som numera är vanlig:

Kommunen har i processen med den nya personalpolitiken försökt implementera en ny effektivitetssyn. Effektivitet åstadkoms genom motivation och personligt ansvar hos medarbetarna snarare än genom detaljstyrning

och kontroll. Den nya budgetprocessen är ett steg i riktning mot denna nya effektivitetssyn (Reserapport från Lycksele hösten 2002).

Arbetsgivarpolitiken har sålunda syftet att vara en strategisk ledningsfråga som framför allt utövar styrning via medarbetarnas psykologiska mekanismer. I konsekvens därmed minskar betydelsen av regler, direktiv och budget. Samtidigt finns det en annan del av begreppet som förefaller vara av en annan karaktär, nämligen ambitionen att skapa ett bra arbetsliv genom kontinuerliga utvecklingsprocesser med delaktiga och självständiga medarbetare. Finns det en motsättning där? Kan både effektivare styrning och självständigare medarbetare åstadkommas? Hur det fungerar i verkligheten kan naturligtvis inte besvaras här. Det är huvudsakligen en empirisk fråga som kräver omfattande undersökningar. Här är syftet mer begränsat. Det gäller att försöka klargöra huruvida arbetsgivarpolitiken har något svar på frågan om eventuella motsättningar mellan effektiv styrning och självständiga medarbetare. Såsom i den ovanstående frågan om styrningens karaktär finns inga auktoritativa svar från arbetsgivarpolitikens eventuellt ansvariga. Men svaret är uppenbart. Ty i den kommunala världen har populära forsknings- och konsultidéer om att styra genom självständiga medarbetare som trivs på jobbet nått närmast ideologisk hegemoni. Det är alltså en kraftig dominans för de som förespråkar den dubbla lösningen att självständiga medarbetares motivation innebär både ett bra arbetsliv och en effektiv styrning. Huruvida detta fungerar eller kommer att fungera i praktiken är långt ifrån självklart, men i detta sammanhang sekundärt. Primärt är att den kommunala arbetsgivarpolitiken har detta idéinnehåll. Dess kärnpunkt är att styrningsmetoderna bör förändras. Styrningen som sådan ifrågasätts inte alls, anarki eller radikal individuell autonomi är inget ideal i en politiskt styrd organisation med demokratisk legitimitet. Men *metoderna* för att styra är under stark omprövning och är föremål för betydande nytänkande. Regelstyrning, budgetstyrning, politiska direktiv och andra av de traditionella kommunala metoderna har få anhängare i en tid när idealen består av individers självständighet, personligt ansvar och samarbete i nätverk. Medarbetarnas psykologiska krafter, framför allt begreppet motivation, blir då det lösenord som öppnar förbindelsen mellan de till synes motsatta begreppen effektiv styrning och självständiga medarbetare. Motiverade, självständiga och ansvarsfulla medarbetare antas både ha ett bättre arbetsliv och utföra sitt arbete bättre än kollegor inom mer tayloristiska organisationer. Styrning och arbetslivsutveckling ingår därmed något av en syntes. Detta förefaller både i HRM-litteraturen och i diskussionerna om kommunal arbetsgivarpolitik att ses som nödvändiga anpassningar till pågående värderingsförskjutningar, tekniska innovationer och strukturförändringar i samhället. Strategisk ledning kan inte utövas, är tanken, med metoder som skapats inom en passerad samhällsepoks normer, ideal och föreställningar. På den punkten förefaller den kommunala arbetsgivarpolitiken och HRM-litteraturen vara full-

ständigt överens. Olika element av arbetsgivarpolitiken som kolliderar med varandra eller med helheten kan då bedömas med den dominerande måttstocken huruvida strategisk styrning underlättas eller försvåras. Styrningen är det primära, innehållet i en enskild del och över huvud taget förekomsten av en enskild del är sekundärt. Men arbetsgivarpolitik är något mer än styrning av serviceproduktionen.

Arbetsgivarpolitik som demokratiprojekt

Den arbetsgivarpolitik som diskuteras här är i mycket hög grad utformad för de speciella behov som finns i kommunerna. Vad kan HRM-litteraturen tillföra? Inte mycket i de specifikt kommunala sammanhangen. HRM-principerna är i hög grad utvecklade för näringslivets behov i ett samhällsligt paradigmskifte, där humankapitalet och motivationsprinciperna blir allt viktigare medan traditionella hierarkiska styrningsmetoder fungerar allt sämre (Syrén 1998). Ändå finns det naturligtvis mycket i dessa idéer som används i de kommunala diskussionerna. De får emellertid delvis en annan karaktär än i näringslivet på grund av kommunernas annorlunda samhällsroll – den politiska styrningen, den demokratiska funktionen, rollen som välfärdspolitikens genomförare. Det blir inte bara mer komplicerat utan rymmer också ideologiskt-politiskt sprängstoff. Ty arbetsgivarpolitiken är en styrningsstrategi och därmed ett hjälpmedel att nå målen i en kommun. Men *vems mål*? I praktiken blir svaret *statens mål*. Ty kommunerna är i huvudsak statens förlängda arm med uppgiften att genomföra den nationella välfärdspolitik. Inom den nuvarande svenska politiska och administrativa kulturen blir därmed arbetsgivarpolitiken en metod att på ett bättre sätt säkerställa statens makt och kommunernas roll som en del av den nationella välfärdspolitik. En av projektet Strategiska arbetsgivarfrågors framgångar kan nog sägas vara att principfrågor av denna art aktualiserats, inte hovsamt och formalistiskt som kanske fördomen tillskriver kommunala tjänstemän, utan drastiskt och stundtals mycket radikalt. Ett konkret exempel gäller det eviga problemet om relationen mellan politiker och tjänstemän och deras respektive roll. Denna fråga vidgas lätt till en hård kritik av dagens strukturer och en önskan om radikala förändringar. I en kommun sa de:

Tjänstemannarollen måste utvecklas i riktning mot mer entreprenörskap och politikerrollen måste utvecklas i riktning mot ett mer visionärt politiskt ledarskap (Reserapport hösten 2002).

Kritiken i denna diskussion var hård. Udden var riktad mot den kommunala självstyrelsens inskränkningar och de därav följande konsekvenserna för politiker- och tjänstemannaroller. Politiker blir lätt kortsiktiga och detaljinriktade därför att, hävdade man, de står som ansvariga inför statens dubbla krav på ökad verksamhet och minskad ekonomisk kontroll. Uppfylls inte statens krav råkar

kommunala politiker illa ut. Vad som återstår för en politiker som ändå vill påverka något är sådant som det kommunala cykelställets placering, framhölls lite raljant i projektets diskussioner. Tjänstemannarollen med alla dess välkända begränsningar och svårigheter i dagens kommuner följer naturligt av dessa villkor, menade man. Kommunala politikers och chefers brister skulle därmed i huvudsak vara orsakade av strukturella förhållanden, av kommunernas roll som den nationella välfärdspolitikens genomförare, och endast i liten omfattning bero på lokala faktorer. Och möjligheten att lösa problemen skulle i huvudsak ligga utanför enskilda kommuners möjligheter.

Det som särskilt åskådliggjordes i projektet är det generella dilemma eller vägval som kommunerna står inför. Ska kommunerna fortsätta på den väg de för närvarande vandrar och utforma styrningsstrategier inom existerande ramar, och därmed förstärka rollen som statsmaktens och den nationella välfärdspolitikens verkställande förvaltningsorgan? Eller ska den kommunala självstyrelsen öka och radikala alternativ utformas?

Det ena alternativet, det som håller sig inom det rådande systemets ramar, är att formulera en arbetsgivarpolitik som på ett bra sätt genomför existerande mål. Utan tvekan är det tämligen vanligt förekommande i kommunerna. HRM-principerna är därvidlag flitigt använda. Det finns dock nackdelar med att på detta sätt förbättra styrningen inom dagens system. Till icke ringa del är det just dessa nackdelar som motiverade tillkomsten av projektet Strategiska arbetsgivarfrågor. I grunden gäller det att detta alternativ inte reformerar de strukturer som är den viktigaste orsaken till problemen. Det gäller både arbetslivets taylorism och den lokala demokratin. I kommunalt arbetsliv är medarbetarna till stor del osjälvständiga och pressade under hierarkier, regelverk och en anda av kortsiktighet och ekonomism. Det har blivit ett hinder för nyrekrytering, utveckling och sjuk-skrivningsreducering. Ambitionerna att minska taylorismen i det kommunala arbetslivet är visserligen betydande, men framgångarna är måttliga. Motståndet finns i det etablerade systemet, huvudsakligen inte på lokalplanet utan i den svenska politiska och administrativa kulturen. Dess begränsning av den kommunala självstyrelsen och den därav följande tendensen till regelberoende, sektors-specifika och hierarkiska lösningar utgör taylorismens förstärkningsfaktorer. På ett analogt sätt får medborgaren en passiv roll i detta system. Hon eller han är en välfärdsconsument och vart fjärde år en politisk konsument, men föga av den aktive medborgare med engagemang och personligt ansvar för det gemensamma som den kommunala självstyrelsens retorik hävdar.

Att formulera en arbetsgivarpolitik kan sålunda innebära att skapa en styrningsstrategi som bevarar eller rentav förstärker det existerande systemet, vilket naturligtvis måste respekteras om man gör bedömningen att systemets fördelar är större än dess nackdelar även i ett långsiktigt perspektiv. Gör man motsatt bedömning, vilket i huvudsak gjordes av de medverkande i projektet Strategiska arbetsgivarfrågor, innebär arbetsgivarpolitiken en möjlighet att inleda radikala

förändringar både för arbetslivet och den lokala demokratin. Låt oss pröva den tankegången om en alternativ utveckling.

Den svenska politiska och administrativa kulturen står då i fokus. Denna kultur är det ideologiska kitt som formar och håller ihop olika konkreta lösningar och som legitimerar tingens ordning. Det är alltså en mycket starka och livskraftiga institutioner i Norths mening. En kritisk diskussion om denna kultur och en tyngdpunktsförskjutning av dess innehåll blir oundviklig om vi följer den inledda tankegången. Ty det finns element i den politiska och administrativa kulturen som står i vägen för kommunal förändring. På ett mer generellt plan kan man hävda att många gamla regler, föreställningar och normer bör förändras därför att de skapades under förutsättningar som inte längre gäller. De kan lätt få en konserverande eller rent reaktionär funktion. Den sociologiske klassikern Veblen argumenterar i dessa banor. Han menar att regler, normer och handlings sätt som är ändamålsenliga vid en viss historisk situation vanligen övergår till att bli mer av tomma symboler, ritualer och traditioner som bevarar och stärker makten hos vissa skikt och därmed får en negativ funktion i samhället (Veblen 1994). Radikal omprövning och förnyelse av etablerade föreställningar och samhällsliga institutioner är Veblens recept för att undvika detta. Men hur går förändringen till? Sker den lugnt och kontinuerlig eller drastiskt och språngartat? Hur förhåller sig sålunda Veblens resonemang till Putnams harmoniska samarbetsprocesser inom systemets ramar och till Schumpeters kreativa destruktion? Utan tvekan ligger Veblen och hans tankar om de institutionella förändringarnas nödvändighet närmare Schumpeter. I det perspektivet får samhällsliga normer, föreställningar och organisatoriska lösningar efter viss tid en konserverande och utvecklingshämmande funktion som måste brytas. Men existerande system är starka och deras styrka baseras på två mekanismer. Dels den ideologiska hegemoni som de dominerande idéerna skapat, så att nya tankar nästan definitionsmässigt befinner sig i underläge. Dels det egenintresse som utvecklas hos de sociala grupperingar som tjänar på systemet, vilket innebär betydande makt att motarbeta förändringar. Att reformera den svenska politiska och administrativa kulturen innebär därför mindre av harmoniska samarbetsprocesser och mer av kreativ destruktion. Det gamla systemets anhängare kan med detta synsätt knappast övertygas av sakskäl och rationella argument, endast av samhällsutvecklingens bistra verklighet. Olof Petersson skriver i Veblens anda att det behövs nya lösningar eftersom vi är inne i en annan samhällsepok än då kommunernas roll institutionaliserades:

Riksenhetlighet, stordrift och standardisering präglade industrialiseringens, moderniseringens och välfärdsstatens uppbyggnadsskede. En samhällsmodell som kan ha varit ändamålsenlig i en viss historisk epok visar sig emellertid ha betydande nackdelar i en tid av diversifierade anspråk och

fragmenterade intressen. Lösenorden i dag heter effektivitet, decentralisering, flexibla lösningar och lokal anpassning (Petersson 2000, s 32).

Inför uppgiften att formulera en arbetsgivarpolitik ställs således de kommunalt ansvariga inför Kierkegaards existentiella uppmaning *antingen-eller*. Antingen formuleras en arbetsgivarpolitik som innebär förbättrad styrning under existerande villkor, vilket medför att kommunerna förstärker sin roll som en del av statsförvaltningen inom den traditionella välfärdspolitikens paradig. Eller så utformas en arbetsgivarpolitik som bryter mot denna utveckling och blir ett av flera element i en radikal omvandling där kommunernas roll i samhället grundligt reformeras. Det senare alternativet är en spännande möjlighet som vann något av ideologisk hegemoni i diskussionerna inom projektet Strategiska arbetsgivarfrågor. De nuvarande förhållandena skulle med Habermas terminologi i hög grad vara präglade av systemkulturen, vilket är det klassiska industrisamhällets kultur där hierarki, formalism, ekonomism och taylorism är starka. Där dominerar traditionell representativ demokrati med relativt passiva medborgare. Denna kultur har haft sin höjdpunkt och försvagas, enligt en tolkning av Habermas idéer. Den motsatta tendensen, livsvärlden, växer sig starkare. Livsvärlden baseras på faktorer av typen personliga relationer, decentralistiska lösningar, nätverksprincipen och jämlik kommunikation. Demokrati får där stora inslag av medborgerlig delaktighet under flexibla organisatoriska former. Detta är i Habermas framställning inte endast positiva kännetecken som förtjänar sympati, utan framför allt en samhällstendens som blir starkare vare sig enskilda beslutsfattare vill det eller ej. Betydande mått av determinism finns alltså i denna tolkning av hur kommunerna kan och bör omvandlas. Grundtanken i resonemanget är att någon sorts fundamentala samhällsprocesser tvingar fram anpassningsåtgärder hos politikens och förvaltningens institutioner. Vi skulle ha passerat det klassiska industrisamhället, men fortfarande är det dess föreställningar om välfärdspolitik, kommunal serviceproduktion, medarbetarskap och medborgarskap som dominerar. Denna diskrepans mellan samhällsutvecklingen och dagens dominerande strukturer och den därav nödvändiga förändringen åskådliggjordes i projektet Strategiska arbetsgivarfrågors diskussioner. När det gäller hur förändringen sker fanns en tydlig övervikt för det schumpeterska perspektivet över det putnamska; kreativ destruktion av kommunernas roll i Sveriges politiska och administrativa kultur är nödvändig och oundviklig.

Hur en arbetsgivarpolitik ska formuleras kan naturligtvis endast skisseras mycket grovt i detta sammanhang. Detaljkonstruktionen är för närvarande inte den avgörande frågan. Den kan inte lösas på annat sätt än genom praktikens kontinuerliga trial-and-error-process i hundratals kommuner. Den avgörande frågan är det principiella vägvalet mellan att förstärka dagens strukturer och att reformera dem.

Referenser

Material från projektet Strategiska arbetsgivarfrågor

Program för projektet Strategiska arbetsgivarfrågor. Svenska Kommunförbundet 1999
Minnesanteckningar från framtidsverkstäder
Minnesanteckningar från regionala nätverksmöten
Minnesanteckningar från centrala projektmöten
Anteckningar från kommunbesök (gjorda av medlemmar i projektets ledningsgrupp)
Delrapporter från kommunerna
Slutrapporter från kommunerna

Offentligt tryck

Ds 2000:54 *Ett föränderligt arbetsliv på gott och ont. Utvecklingen av den stressrelaterade hälsan.*
Proposition 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
SOU 1996:169 *Förnyelse av kommuner och landsting. Kommunala förnyelsekommitténs slutbetänkande med fem bilagor.*
SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt – demokratiutvecklingen i kommuner och landsting. Kommundemokratikommitténs betänkande.*
SOU 2002:5 *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet.*

Litteratur

Almqvist R & Högberg O (2003) "Organisationsreformer i kaleidoskop. Stadsdelsnämndsreformen i Stockholm" *Kommunal ekonomi och politik*, volym 7, nr. 3.
Alvesson M & Sköldbäck K (1994) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur, Lund.
Bäck H (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Liber, Stockholm.
Carlsson L & Wallenberg J (1999) *Lön-motivation-arbetsresultat*. Kommentus Förlag, Stockholm.
Clarke M & Stewart J (1991) *Choices for Local Government for the 1990's and Beyond*. Longman.
Douglas M (1987) *How Institutions Think*. Routledge and Kegan Paul, London.
Ekman Philips M (red) (2002) *Dialog över etablerade gränser. Om organisationsutveckling i sjukvården*. Arbetsliv i omvandling 2002:9, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

- Fürst G (1998) *Löneutveckling på lika villkor? Om könsperspektiv och lokal lönebildning på Kommunals område*. LÖV-projektet, rapport 17, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Habermas J (1984) *The Theory of Communicative Action. Reason and the Rationalization of Society*. Vol. 1 Heinemann, London.
- Habermas J (1984a) *Den rationella övertygelsen*. Akademilitteratur, Stockholm.
- Habermas J (1987) *The Theory of Communicative Action. The Critique of Functional Reason*. Vol 2, Heinemann, London.
- Huff A & Schwenk C (1990) "Biases and Sensemaking in Good Times and Bad" i Huff A (red) *Mapping Strategic Thought*. John Wiley and Sons.
- Härenstam A m fl (1999) *Beskrivning och utvärdering av variabler om arbets- och livsvillkor*. Slutrapport II. Moa-projektet. Yrkesmedicinska enheten, Samhällsmedicin, Stockholms läns landsting.
- Högberg O (2001) *Tråkig, lågbetald och nödvändig i sunkiga lokaler med kaffefläckar. Unga studerandes föreställningar om arbete i kommunal verksamhet*. IKE-rapport 2001:113, IKE, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Jacobsson B (red) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santéus förlag, Stockholm.
- Jacobsson K (1999) *Den offentliga demokratisynen. Demokrati och medborgarskap*. SOU 1999:77, Fritzes, Stockholm.
- Jensen R (1999) *The Dream Society*. McGraw-Hill.
- Kamoche K (2001) *Understanding Human Resource Management*. Open University Press.
- Karasek R & Theorell T (1990) *Healthy Work. Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*. Basic Books, New York.
- Magnusson L (2000) *Den tredje industriella revolutionen – och den svenska arbetsmarknaden*. Prisma och Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Michaeli I (2001) "Agenda 21 – en social styrform" *Kommunal ekonomi och politik*, volym 5, nr. 1.
- North D (1997) *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. SNS Förlag, Stockholm.
- Petersson O (2000) *Svensk politik*. Norstedts juridik, Stockholm.
- Putnam R (1997) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS förlag, Stockholm.
- Repstad P (1988) *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Studentlitteratur, Lund.
- Schumpeter J (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Georg Allen & Unwin.
- Skocpol T (1985) "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" i Evans P, Rueschemeyer D & Skocpol T *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

- Svenska Kommunförbundet (1998) *Forma framtidens kommunala arbetsgivarroll*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1999) *Arbetsgivarpolitiken i fokus*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (2001) *Personalen i fokus 2000 med kommunernas rekryteringsbehov till 2010*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (2001a). *Kommunernas attraktionskraft som arbetsgivare. Och vad som kan förbättras!* Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Syrén S (1998) *Human Resource Management*. Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Szücs S, Hemström Ö & Marklund S (2003) *Organisatoriska faktorerers betydelse för långa sjukskrivningar i kommuner*. Arbete och Hälsa 2003:6, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Söderström M & Lindström K (1996) *Från IR till HRM. Två synsätt på personalarbete*. IPF-rapport nr. 28, Institutet för personal- & företagsutveckling, Stockholm.
- Torrington, D, Hall L & Taylor S (2002) *Human Resource Management*. Prentice Hall.
- Tönnies F (2001) *Community and Civil Society*. Cambridge University Press.
- Utveckling genom samverkan* (1993) Arbetsmiljörådet, Stockholm.
- Wahlström B (2002) *Guide till upplevelsesamhället*. SNS Förlag, Stockholm.
- Wallenberg J (1992) *Nya former för medbestämmande*. Publica, Stockholm.
- Wallenberg J (1996) "Kommunala förnyelsekrafter. Formellt medbestämmande eller informella utvecklingsprocesser?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr 4, årg 2, vintern 1996.
- Wallenberg J (1999) *Stadsdelsnämndsreformen och arbetslivet i Stockholms stad*. IKE, Stockholms universitet.
- Wallenberg J (2000) *Vardagskulturen. Ny arbetsorganisation i kommunerna*. SNS Förlag, Stockholm.
- Wallenberg J (2000a) *Lön. Mål eller medel?* Landstingsförbundet, Stockholm.
- Wallenberg J (2002) *Hur ser Kommunals medlemmar på löner och arbetsplatsförhållanden? En jämförelse mellan år 2000 och 2002*. Kommunal, Stockholm.
- Wallenberg J (2002a) "Kommunals lönepolitik och medlemsopinionen" i Sverke M & Hellgren J (red) *Medlemmen, facket och flexibiliteten*. Arkiv förlag, Lund.
- Wallenberg J (2003) "Bättre arbetsliv och fördjupad demokrati?" i Wilhelmson L (red) *Förnyelse på svenska arbetsplatser – balansakter och utvecklingsdynamik*. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Wallenberg J (2003) *Marknadsorientering i sjukvården. Konsekvenser för arbetslivet*. IKE, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Veblen T (1994) *The Theory of the Leisure Class*. Dover Publications.
- von Wright G H (1971) *Explanation and Understanding*. Routledge and Kegan Paul, London.