

Institutionella logiker och målkonflikter vid införande av nya riktlinjer för personalutveckling

Gunnar Gillberg, Jan Holmer, Roland Kadefors och Anders Östebo

Personalförsörjning och karriärutveckling är centrala frågor för alla organisationer. I denna artikel analyseras implementeringen av ett individriktat karriärutvecklingskoncept inom Försvarsmakten efter det att en HR-transformation nyligen genomförts. I artikeln analyseras de faktorer som påverkat implementeringsarbetet samt de målkonflikter som uppstått när utvecklingskonceptet konfronterats med den ordinarie verksamheten på operativ nivå. De intervjuer som genomförts och analyserats synliggör hur målkonflikter uppstår när ett uppifrån kommande utvecklingskoncept implementeras i en organisation med begränsade förutsättningar och incitament att operationalisera idén. I artikeln diskuteras detta bland annat i termer av kolliderande institutionella och professionella logiker.

Nyckelord: försvarsmakten, HR-transformation, institutionella logiker, karriärutveckling, målkonflikter

Utveckling av personalarbetets organisation och innehåll är ständigt pågående i stora organisationer. Under senare år har en tendens till högre grad av centralisering och standardisering av personalarbetet

FÖRFATTARE

Gunnar Gillberg, Universitetslektor, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, gunnar.gillberg@av.gu.se

Jan Holmer, Professor em, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, jan.holmer@socav.gu.se

Roland Kadefors, Professor em, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, roland.kadefors@socav.gu.se

Anders Östebo, Projektledare, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, anders.ostebo@socav.gu.se

varit förhärskande. Särskilt har detta präglat organisationen av HR i form av den så kallade ”shared service” modellen (Ulrich 1995), vilken innebär tillskapandet av en central kompetensresurs till stöd för personalansvariga i linjebefattningar. Att gå från distribuerad till centraliserad HR-funktion brukar benämnas HR-transformation (Schuler 1990). HR-transformation som förändringsidé kan ses som en del i en tydlig idéströmning ”med betoning på styrningsoptimism, en stark tilltro på vetenskaplighet och rationalitet och den rationalistiska människosynen” (Thilander 2013, s 82). Införande av HR-transformation i en organisation kan därmed ses, inte enbart som ett uttryck för en vilja att tydliggöra chefers arbetsgivarroll och ansvar, och att vinna ekonomiska och verksamhetsmässiga fördelar, utan också att ansluta sig till aktuella personalstrategiska paradig (Boglund m fl 2011).

I Sverige har många stora organisationer, både inom offentlig och privat sektor, genomfört motsvarande typ av förändring av personalarbetets organisation, med motiv att uppnå en högre effektivitet, att minska kostnader och att skapa bättre möjligheter till styrning. Till möjliga negativa effekter av en genomförd HR-transformation kan räknas att linjechefer som tilldelats ett större personalansvar därmed ges mindre tid för den egentliga kärnverksamheten, och att produktionen riskerar att påverkas negativt. Det kan också antas att den fortsatta utvecklingen av personalarbetet i en organisation kan påverkas av en genomförd HR-transformation, särskilt när det gäller möjligheten för linjechefer att ta till sig och implementera nya åtaganden i personalarbetet. Vi undersöker i föreliggande arbete dessa frågeställningar i en organisation där en HR-transformation nyligen genomförts: den svenska Försvarsmakten.

BAKGRUND

Försvarsmaktens uppgift och organisation

Försvarsmakten har under kort tid genomgått genomgripande förändringar. Efter det kalla krigets slut och den efterföljande internationella avspänningen innebar försvarsbesluten 1996 och 2000 att huvuduppgiften skulle vara att delta i internationella fredsbevarande operationer (insatsförsvar) istället för den traditionella uppgiften, att försvara det svenska territoriet (invasionsförsvar). Beslutet innebar en bantad personalorganisation och nedläggning av ett flertal förband och staber. Värnpliktsystemet lades vilande och ersattes med rekrytering under frivillighet. Det visade sig emellertid problematiskt att uppnå full bemanning av organisationen. När det internationella säkerhetsläget återigen försämrades, skedde en återgång genom försvarsbeslutet 2015 till ett fokus på invasionsförsvar. Allmän värnplikt återinfördes 2018, vilket ger möjlighet att öka slagkraften och att underlätta personalförsörjningen (Österberg 2018).

År 2015 omfattade Försvarsmaktens organisation ca 20 000 kontinuerligt anställda; av dessa var ca 5 100 civilanställda (Försvarsmakten 2016). Av den militära personalen var ca 9 000 officerare och 5 800 kontinuerligt (8 års tidsbegränsat) anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K); dessa hade före anställning genomgått grundläggande militär utbildning (GMU) eller hade värnpliktsbakgrund. Andelen kvinnor var ca 6 procent bland officerare, och 11 procent bland GSS/K. Avgångarna, särskilt hos GSS/K, var relativt höga; under 2015 slutade totalt 1 164 av dessa (17,3 procent). Av dessa gick dock ca 400 vidare till officersutbildning.

För att höja kvaliteten i personalarbetet, underlätta den personalstrategiska styrningen och minska de personalekonomiska kostnaderna genomförde Försvarsmakten 2009 - 2012 projektet HR-transformation, vilket bland annat innebar inrättande av stödfunktionen HR-Centrum, ett nytt förband lokaliserat till Stockholm. Det innebar en centralisering av Försvarsmaktens personalarbete och en reducering av personalfunktionerna ute på förbanden. Personalcheferna blev nu HR-chefer med renodlat strategiska uppgifter. De operativa uppgifterna inom personalarbetet flyttades över till linjecheferna; dessa försågs med ett nytt datoriserat stödsystem som var användarspecifikt och som omfattade all den administration som följde med befattningen. Genomförandet av HR-transformationen innebar för linjecheferna att deras administrativa åtaganden ökade i volym och att den tid som de kunde avsätta för den militära kärnverksamheten minskade (Thilander 2013).

Sammanhållen karriärplanering

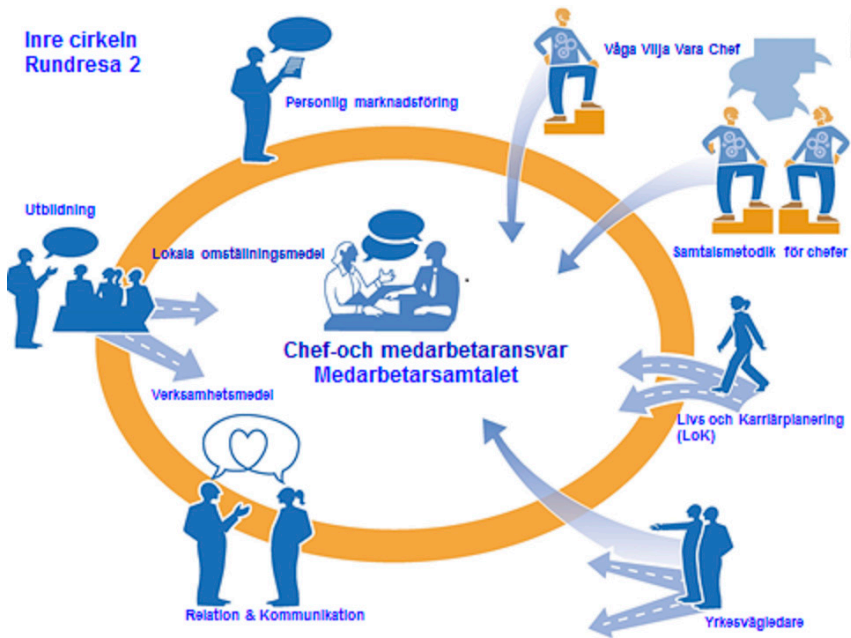
En åtgärd som Försvarsmakten är i färd med att genomföra, och som ligger i linje med den ovan nämnda förändringen av det operativa personalarbetet, är införandet av Sammanhållen karriärplanering (SKP), ett individriktat utvecklingskoncept som är byggt på medarbetarsamtalet och som avses beröra alla anställda. Medarbetarsamtalet är en viktig del av Försvarsmaktens personalstrategiska verktyg. FM (2014) framhåller i en informationsbroschyr följande:

Medarbetarsamtalet är ett av verktygen som Försvarsmakten har för att bryta ner och kommunicera verksamhetens övergripande mål. Utifrån dessa sätts individuella mål samt säkerställs att medarbetaren har rätt kompetens. I samtalet diskuteras prestationer och beteenden utifrån perspektiven tillbakablick, nuläge och framtid. Medarbetarsamtalet ska ha en verksamhetskoppling och bidra till Försvarsmaktens kompetensförsörjning på lång sikt.

Till linjechefernas uppgifter hör att hålla årliga medarbetarsamtal med underställd personal. År 2014 startades ett informations- och utbildningsprojekt riktat till ledningsgrupper och linjechefer i avsikt att säkerställa att en enhetlig modell för medarbetarsamtalet tillämpas i hela organisationen. Här är Sammanhållen karri-

ärplanering en grundläggande ingrediens. Verktøyen inom SKP har tagits fram av Försvarsmakten som ett led i ambitionen att behålla och utveckla personal, och att öka organisationens attraktivitet som arbetsgivare, i ett skede där personalförsörjningen, som berörs ovan, tenderat att svikta till följd av att nya uppgifter tillkommit och många nyanställda valt att lämna FM. Personalutvecklingssektionen (2017) konstaterar

Arbetet med att behålla och utveckla personalen ska genomsyra organisationsenheternas verksamhet. Områden såsom chefsstöd, ledarskap, arbetsmiljö och jämställdhet ska vara en naturlig del av behållarperspektivet såväl som verktygen inom Sammanhållen karriärplanering.



Figur 1. Illustration av den "inre cirkeln" för Sammanhållen karriärplanering, använd i intern marknadsföring av SKP.

De olika ingredienserna i SKP enligt *figur 1* ingår till en del i befintliga riktlinjer för medarbetarsamtalet, medan andra är nytillkomna. Till de befintliga verktygen hör möjligheter till vidareutbildning utgående från Lokala omställningsmedel (LOM), och Livs- och karriärplanering (LoK). Livs- och karriärplanering är ett frivilligt verktyg som avser att stödja medarbetarnas utveckling och FM:s kompetensförsörjning. Det har funnits sedan 2002 och riktar sig till alla anställda inom organisationen. Särskilda LoK-handledare ska finnas på alla organisationsenheter (förband). Handledarna genomgår en certifierad utbildning. En studie av LoK

(Kadefors m fl 2015) visade att verktyget trots goda omdömen var relativt okänt och därför inte var allmänt använt i organisationen. Det finns en uppfattning att inte bara LoK, utan Försvarsmaktens olika verktyg för att behålla och utveckla medarbetarna är dåligt kända och därför inte kommer till bredare användning, som här uttryckt av en företrädare för Högkvarteret (HKV):

Vi har en massa verktyg i FM för att behålla och utveckla arbetstagarna i FM, men dom är inte kända! Dom är inte kända hos medarbetarna, alla dom möjligheter och förmåner som finns, och dom är inte kända hos arbetsgivarrepresentanter på lägre nivå.

Införandet av Sammanhållen karriärplanering i Försvarsmaktens organisation innebär en fortsatt strävan att standardisera personalarbetet, visserligen med ett behållarperspektiv snarare än ett effektivitetsperspektiv i fokus. Men kommer det nu aktuella projektet att möta liknande svårigheter som man funnit under HR-transformationen?

SYFTE

Med utgångspunkt i denna bakgrundförståelse av Försvarsmaktens förändringsambitioner beskriver och analyserar vi i denna artikel införandet av ett individinriktat utvecklingskoncept (Sammanhållen karriärplanering, SKP) som del i en ny standardiserad modell för medarbetarsamtalet i Försvarsmakten, efter det att en HR-transformation nyligen genomförts. Mer specifikt har vi undersökt följande två aspekter av förändringsarbetet:

- Vilka faktorer och förhållanden påverkar det aktuella implementeringsarbetet?
- I vilken utsträckning riskerar implementeringen att leda till målkonflikter i linjeorganisationen?

CENTRALA BEGREPP OCH PERSPEKTIV

Vid analysen av de intervjuer som genomförts har vissa perspektiv och begrepp visat sig vara mer användbara än andra för att förstå vad som påverkat implementeringsarbetet. Begreppen institutionella och professionella logiker har växt fram som användbara verktyg under analysarbetet, vilket påkallar en kort introduktion, innan metoden beskrivs mer specifikt.

Institutionella logiker kan förenklat beskrivas som ett teoretiskt perspektiv som belyser hur individer och organisationer påverkas av de institutionella och professionella regler, normer och strukturer som omger dem (se exempelvis Thornton m fl 2012; Persson & Uhnöo 2018). Perspektivet ger vid handen att individer som

tillhör en profession eller ingår i ett specifikt organisatoriskt sammanhang i hög grad präglas av de logiker som råder inom det aktuella området/yrket. Thornton med flera (2012) visar hur institutionella logiker genomsyrar de organisatoriska och professionella villkor som möjliggör vissa förhållningssätt och aktiviteter och försvårar andra. Logiker blir i stor utsträckning en del av både organisationens och individens identitet och definierar vilka värderingar som gäller och vilka beslutsordningar som är acceptabla (se exempelvis Persson & Uhnöo 2018, s 64). Den dominerande institutionella logik som råder sätter också ramar för hur saker bör göras och vad som anses vara acceptabelt och möjligt att åstadkomma. Logiker skall här närmast förstås som tankefigurer som växer fram inom ramen för specifika organisatoriska eller professionella villkor. Institutionella logiker präglar medarbetarnas tänkande och normativa ställningstagande inom en specifik organisation. Forskning visar också att det inom många organisationer förekommer konkurrerande logiker som ”kämpar” om utrymme och dominans (se exempelvis Pache & Santos, 2013a, 2013b), vilket kan leda till konflikter och organisatoriska låsningar. I studier av Försvarsmakten talas det exempelvis om en stridslogik och en kasernlogik som delvis konkurrerar om utrymme och resurser (Thilander 2013).

METOD OCH MATERIAL

Undersökningen utgår från en realistisk ansats vilket i praktiken innebär att en analytisk ram har utvecklats i syfte att undersöka relationen mellan de kontextuella villkor som råder, de mekanismer som produceras inom ramen för dessa villkor och de resultat som detta ger upphov till (se exempelvis Pawson & Tilley 1997; Blom & Morén 2011; Gillberg m fl 2017). Studien är inriktad mot att definiera och begreppsliggöra de faktorer som kan förklara de upplevelser och uppfattningar som växt fram i anslutning till den aktuella karriärutvecklingssatsningen. Analysen har innehållit induktiva moment i form av kodning och tematisering av de intervjuer som genomförts (se exempelvis Bryant & Charmaz 2010), samt teoretiska reflektioner där olika perspektiv och teoretiska verktyg används för att öka förståelsen för de fenomen som framträder (se exempelvis Layder 1998). Analysarbetet kan därmed beskrivas som abduktivt, där det empiriska materialet har kodats och analyserats med fokus på vad som påverkar implementeringen av en ny standardiserad modell för medarbetarsamtalet i Försvarsmakten. Parallellt har olika teoretiska verktyg utnyttjats för att begreppsliggöra de teman och mönster som växt fram. Exempel på teoretiska verktyg som under analysarbetets gång visat sig vara fruktbara är, som tidigare nämnts, det teoretiska ramverk som samlas under begreppet Institutionella logiker.

Studien som denna artikel bygger på är skriven inom ramen för ett större utvärderingsarbete avseende Försvarsmaktens personalförsörjning som pågått sedan 2016. Totalt har 72 intervjuer (52 män och 20 kvinnor) genomförts med individer (chefer, HR-personal, soldater och sjömän) knutna till Försvarsmakten. Artikeln bygger på delar av detta material, nämligen de 35 intervjuer (23 män och 12 kvinnor) som genomförts med personal vid högkvarteret (7), förbandschefer (4), linjechefer (8) och HR-personal (16).

Intervjuerna har varit semistrukturerade och riktat in sig mot ett antal tematiska områden. Följande områden har inkluderats i intervjuerna:

- Val av yrke (varför Försvarsmakten)
- Sammanhållen karriärplanering (synen på SKP som verktyg och möjlighet)
- SKP och den operativa verksamheten (hur implementeras SKP och hur integreras verktyget i den ordinarie verksamheten)
- SKP i framtiden (är verktyget SKP ett bra sätt att möta de problem som Försvarsmakten upplever)
- Försvarsmaktens personalförsörjning (allmänna synpunkter på Försvarsmaktens personalförsörjningsstrategi)

Intervjuerna har genomförts vid fyra olika förband, fördelade på de olika vapenslagen. Intervjuguiden har utformats och anpassats för de olika kategorierna av informanter. Varje intervju har tagit ca 1 timma i anspråk och intervjuerna har bandats och transkriberats.

HINDER OCH MÖJLIGHETER VID IMPLEMENTERINGEN

Hur ser man då på det koncept som Försvarsmakten nu lanserar i syfte att behålla personal? Mot bakgrund av de intervjuer som gjorts framträder en ambivalent bild som dels aktualiserar svårigheten att sjesätta en helhetslösning, dels betonar de lokala olikheterna. Till att börja med kan vi konstatera att det redan på central nivå finns en medvetenhet om svårigheterna med att lansera konceptet.

Vi har en visklek i FM: central nivå kommunicerar inte direkt med arbetstagarer utan via ett antal HR-avdelningar eller chefer, och då är min erfarenhet att budskapet ibland förvanskas under resan. (HKV)

Problemet är att få ut det, men det tar tid i Försvarsmakten... det tar 7-8 år till. (HKV)

Det finns också en relativt skeptisk inställning till SKP bland chefer och ansvariga ute på de olika förbanden. Generellt sett finns det visserligen en god kunskap om

Livs- och karriärplanering och Lokala omställningsmedel och också en beredskap för att använda dessa verktyg i ett ”behållar-perspektiv”. Men det är tydligt att informationen om SKP som ett samlande begrepp ännu inte trängt fram.

(Det) är inte känt för gemene man därute. Vi har inte kommit fram informationsmässigt. Vi har börjat på högsta ledningsnivå och sedan ska det spridas ut i organisationen. (HR-generalist).

SKP är en god tanke. Men det kommer att ta lång tid innan den når golvet. (LoK-handledare)

Svårigheten är till att börja med knuten till vad som sker på ledningsgrupp nivå och hur informationen sedan ska spridas neråt i organisationen. Den stora stötestenen är hur man ska nå cheferna längre ner.

... utmaningen är att komma åt mellanchefer. Är det en effektiv rundtur ... har man nått förbandschefer, ledningsgrupper och lokal HR. Bortanför den nivån är det jättesvårt. (HKV)

Genomgående är det plutonchefens avgörande roll som lyfts fram.

Det behöver komma längre ut... plutonchefer, första linjens chefer... (HKV)

Skälet till att plutonchefen uppfattas ha en avgörande roll vid implementeringen av SKP är att han/hon genomför medarbetarsamtal och att han/hon då ska ta upp, diskutera och följa upp verktyg som LoK och LOM med soldaten/sjömannen. Det finns anvisningar om detta i manualen för medarbetarsamtalet. Men plutonchefens möjligheter att genomföra detta är starkt begränsade. Detta är man väl medveten om på central nivå.

SKP lägger väldigt mycket ansvar på plutonchefen, första linjens chef. Hon/han kan ha 40 medarbetarsamtal - det är för mycket om man ska göra det lite seriöst. (HKV)

Vad händer under nivån lokal HR... till slut blir situationen övermäktig för första linjens chefer... Om man sitter som första linjens chef och har 40 anställda och dessutom en förväntan att jag ska kunna föra befäl i krig, då blir det inte förenligt (med att ha individperspektiv). Jag tror att det är där problemet ligger... vi överbelastar dom. (HKV)

Farhågorna som uttrycks från centralt håll bekräftas på lokal nivå:

Det stora problemet är ju plutoncheferna. Dom har alldeles för mycket administrativt jobb. Vi har stödsystem som lägger väldigt mycket ansvar på dom vilket gör att dom får dåligt samvete för att dom är inte ute och pratar med soldater. Dom har svårt att hinna med såna här saker också... SKP... Vi har lagt väldigt mycket administration på dom. Och det är inte så enkelt eftersom det finns en behörighetskedja... som tidigare en kompanichef gjorde... Nu är det ju krigsförband där plutonchefen ska sköta allting själv. Tidigare hade vi utbildningsofficerare. Väldigt mycket ligger på dom unga officerarna när vi pratar soldater och... dom är uppättna i administrationen. Dom har fått en roll där dom ska sköta oerhört mycket. (Förbandschef)

Det handlar alltså om den bristande tid och möjlighet som plutonchefen har, redan innan SKP införs, att klara både kärnverksamhet och administration. Många chefer har svårt att hinna genomföra medarbetarsamtal med god kvalitet rent tidsmässigt eftersom antalet medarbetare är stort, men också på grund av otillräcklig personkännedom. De saknar också möjligheter att med medarbetarna diskutera personliga utvecklingsvägar, eftersom de saknar tillräckliga kunskaper om Försvarsmaktens organisation.

Det finns också brist på tid hos den enskilde soldaten:

Cheferna vill behålla personalen, släpper inte dom till LoK-en för dom måste kunna fungera i verksamheten... (LoK-handledare)

Det är ju lite vad verksamheten medger också... Det viktigaste är att ha personalen på plats och att man kan köra enligt schemat. Allt annat är ju lite hinder i vägen. Självklart ska Kalle få gå och läsa dom där ämnena, men... det får inte påverka verksamheten. Det finns inte luft i verksamheten helt enkelt. (HR-generalist)

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att insikten om vad SKP är och vilken roll den väntas spela, är relativt låg fortfarande bland anställda inom Försvarsmakten. Bland chefer och HR-personal är konceptet känt, men själva implementeringen i den lokala organisationen går trögt. En vanlig uppfattning är att själva konceptet säkert är bra, men i mötet med verkligheten ute på förbanden så uppstår problem. I första hand saknas personal som kan administrera arbetet och längre ut i organisationen uppstår problem när första linjens chefer får en ny omfattande uppgift på sina axlar, samtidigt som den dagliga verksamheten ska fungera.

Av utvärderingsrapporten (Gillberg m fl 2018) framgår att de intervjuade både på central och lokal nivå tar upp plutonchefernas svåra roll med hög belastning och brist på tid som en tänkbar orsak till svårigheter att implementera SKP. Det finns också synpunkter på att svårigheten ligger redan i början av implementeringsfasen på respektive förband.

Intervjuer med plutoncheferna bekräftar genomgående uppgifter om att en stor del av deras sysselsättning är personaladministrativt arbete; att sitta vid datorn och i möten:

Arbetet att vara första linjens chef handlar om att vara personalansvarig, att ta hand om personalen och försöka lösa allting som uppstår. Det gäller till exempel att få ordning på alla rehab-ärenden, att komma ihåg alla planeringar, att prata med människor hur dom mår... Och sen alla andra arbetsuppgifter, alla avtal, kolla resor, reseadministration ... (Plutonchef)

Intervjuerna bekräftar också överlag att det personaladministrativa arbetet är omfattande, att plutoncheferna har brist på tid och att man ser sig sakna möjligheter till en mer långsiktig planering:

Det är svårt att planera långsiktigt... Det är svårt att göra en vettig planering... det är alldeles för mycket att göra, alldeles för mycket, (Plutonchef)

Plutoncheferna önskar stöd i det administrativa arbetet och hjälp med planeringen:

Jag skulle gärna ha någon som tog hand om det administrativa... ha koll på papper, ha koll på PRIO...(Plutonchef)

Några upplever att de inte får stöd av högre befäl när det gäller planeringen av arbetet, till en del kanske beroende på att äldre officerarna inte har samma kunskaper inom det systematiska personalarbete som yngre officerare får ägna sig åt:

Det känns som om dom äldre officerarna dom orkar inte eller bryr sig inte så mycket om dom nya. Det är nästan så att jag får tala om för dom äldre officerarna hur det ska vara än tvärtom. (Plutonchef)

Plutoncheferna verkar få arbeta utifrån två delvis motstridiga logiker som kan kallas en stridsbaserad respektive en kasernrelaterad logik (Thilander 2013). Den stridsbaserade logiken betyder att chefsarbetet handlar om att leda striden och personaltjänsten om allt som har att göra med att åstadkomma ett högt stridsvärde hos personalen. Att huvudsakligen sitta vid ett skrivbord går stick i stäv med

den logiken. Den kasernbaserade logiken däremot betonar linjechefens arbetsgivar- och personalansvar och innebär inte nödvändigtvis någon form av fysisk närvaro på övningsplatser till exempel (Thilander 2013, s 228). Av intervjuerna framgår också att när plutonchefen jobbar enligt den stridsbaserade logiken och hellre tonar ner det administrativa, riskerar han/hon att inte svara mot kraven som finns i hans/hennes HR-roll. Om plutonchefen å andra sidan jobbar enligt kasernrelaterad logik finns motstridiga krav som visar sig i den stridslogik som ibland upprätthålls på kompaniet och i bataljonen (äldre linjechefer) och som innebär ett otillräckligt stöd för den rollen han eller hon tilldelats i form av ökat personal- och arbetsgivaransvar. Vidare får han/hon inte den tid som kan behövas. De intervjuade plutoncheferna anpassar sig till situationen och till olika slag av logiker och samspelar, vilket framgår av intervjuerna, genom att diskutera sina roller och argument (jämför Kvarnström 2016, ss 42,164). De nya plutoncheferna kan möjligen ha en större benägenhet att omsluta den kasernbaserade logiken än de gamla kompanicheferna - de är till exempel inte obekväma med datorarbete och nya system. Men de ges alltså inte tid och möjlighet att helt följa den och t ex arbete med SKP. Dessutom är de inledningsvis okunniga om det stödsystem som man huvudsakligen kommer att syssla med.

Intervjuer med plutoncheferna visar vidare att informationen om SKP inte har nått fram. Man har i bästa fall hört talas om begreppet, men inte mer:

Det var första gången jag hörde om det här, innan den här intervjun. Annars hade jag aldrig hört talas om det. (Plutonchef)

Jag hittade det när jag förberedde... Det var när jag läste på inför medarbetarsamtalet. Det är ingen som berättat för mig. (Plutonchef)

Däremot är båda verktygen LOM och LoK kända sedan tidigare och tas upp i medarbetarsamtalet:

Jag tar upp LoK och LOM på vartenda medarbetarsamtal och frågar om dom vill göra nånting. Och dom senaste åren har jag fått nej när det kommer till LOK och fått några som som kan tänka sig LOM. (Plutonchef)

Genomgående är det andra faktorer än SKP som man uppfattar som viktiga för att få behålla soldaterna. I likhet med vad som framkommit i tidigare rapportering lyfter man fram gemenskapen och trivseln på jobbet, meningsfulla arbetsuppgifter och goda anställningsvillkor. Intervjuer med plutoncheferna bekräftar alltså att insikten om SKP är låg och att det knappast finns någon beredskap att jobba med konceptet annat än vad man redan har gjort genom att lyfta fram LoK

och LOM i medarbetarsamtalen. Den verksamhetslogik man arbetar efter (se ovan) inrymmer inte några krav på att de intervjuade ska förändra sin verksamhet genom SKP och de verktyg som ingår. Enstaka instrument såsom LoK och LOM är kända sedan tidigare och används också i varierande utsträckning medan andra är okända eller upplevs sakna relevans i sammanhanget. Plutoncheferna skapar därför handlingsutrymme på en mer situationsbunden basis och utan att vara förändringsagenter för SKP (Kvarnström 2016, s 195). De kan i viss utsträckning bidra till de anställdas karriärutveckling, men intervjuer med både plutonchefer och soldater påvisar behovet av yrkesvägledare på förbanden, som kan vägleda för en intern karriär i FM.

Intervjuer med HR-cheferna bekräftar att svårigheter föreligger redan i implementeringsfasen på förbanden. En av de intervjuade HR-cheferna anser att SKP till stora delar är en bra tanke;

... däremot så tycker jag att organisationen inte riktigt tagit till sig det här...
För vår del – vi kommer inte ut.

Han/hon talar om att det är organisationskulturens fel. Ledningsgruppen har inte tagit till sig det hela tillräckligt, cheferna är uppgiftsorienterade och inser inte att LoK och andra verktyg är något som kan vara användbart här och nu. Det framförde han/hon redan tidigt på central nivå:

Det här når inte hela vägen, X. - Men jag träffar ledningsgrupperna, säger X. - Ja, men om inte ledningsgruppen tycker att det här är det viktigaste då kommer det aldrig ner. Det tar ju stopp.

Här är det alltså ledningsgruppens arbete med SKP som ifrågasätts. I en annan intervju finns en liknande synpunkt, nämligen att SKP kanske inte prioriteras tillräckligt:

Men det är ju så att det haglar en massa från HKV – LoK är en sådan – och det är inte alltid att det prioriteras och förbanden väljer det dom vill.

Toppstyrning fungerar inte säger HR-chefen i ytterligare en intervju.

Nu är det egentligen implementeringsfasen... att köra det genom våra chefer. För sammanhållen karriärplanering... det är inget som fungerar med en toppstyrning. Det är applicerat tänk som ska finnas i hela organisationen.

Vidare förklarar en annan HR-chef att man redan har ett framgångsrikt system som stämmer bra överens med SKP, och att man föredrar att fortsätta att jobba efter det systemet:

Det finns en del skiljaktigheter. Men det viktigaste enligt mig i denna bilden är att ta hand om personal, rekrytera och behålla.

I och för sig kan man konstatera att bilden ("inre cirkeln", *figur 1*) är bra, men i ännu en intervju anser HR-chefen att

... man många gånger krockar med verkligheten... Hade vi haft betydligt mer resurser hade det varit mycket enklare att göra det på ett bättre sätt." Vidare säger han/hon. "Det är ju så... i en linjeorganisation, man sprider information och den kan stanna lite på vägen... Då är det nån som har värderat att nja, av all den information jag har, vilken är viktigast nu. Det är ett problem i alla stora organisationer.

Av intervjuerna att döma finns det alltså svårigheter med implementeringen redan i ingången på förbanden. Den verksamhetslogik man agerar efter är, som en HR-chef säger, uppgiftsinriktad - och den uppgift man ska lösa är mer inriktad mot strid än mot förvaltning.

Intervjuer med HR-chefer stöder i allt väsentligt vad som framkommit i vår tidigare rapportering vad gäller implementeringen av SKP/LoK. Vad gäller HR-chefernas egen roll kan de visserligen vara bärare av en förvaltningsorienterad kultur och mer se till ett längre behålla-perspektiv än vad verksamheten just för stunden kräver. Men de är "samtidigt fångade i omgivningens institutionella logiker" (Kvarnström 2016, s 195) och har därför inte kunnat agera på annat sätt.

Försvarsmaktens ambition att sjösätta SKP som gemensam lösning för hela organisationen är något som lyfts fram av chefer och andra anställda. Oliigheterna mellan olika vapenslag och förband är en fråga som gör att SKP inte alltid motsvarar de lokala behov som finns. En av de intervjuade cheferna inom marinen anser:

Det är inte lätt att hitta dom där patentrösningarna som ska gagna hela FM utan det är olika lösningar i olika organisationer.

Chefen i fråga menar vidare att:

... Armén behåller sin hierarki på ett annat sätt än vad vi gör. I en besättning jobbar vi tillsammans. Vi har en mycket plattare organisation. Man är mer kollegor och gör olika grejor för att systemet ska funka. I armén är det mer en

body av skyttesoldater och så lite gruppbefäl. Många av mina medarbetare skulle inte trivas i en arméroll utan dom gillar det här med sjön. Och det är väldigt få som slutar, dom flesta trivs väldigt bra.

Skillnaderna mellan olika försvarsgrenar lyfts även fram av vissa av de soldater och sjömän som intervjuats:

Det skiljer mellan vilken försvarsgren du jobbar i. Där är flygvapnet och marinen en betydligt bättre arbetsgivare än vad armén är. Det är ju sättet man har... att man inte är kollegor... Vi vet precis vem som är chef och när han pekar med hela handen så gör vi precis som han säger. Men vi sitter och dricker kaffe runt samma bord ändå. (Soldat)

Vi kan konstatera att rekryteringsfrågan och karriärplaneringen enligt flera respondenter måste anpassas till de lokala behoven och förutsättningarna, vilket i viss mån också har skett. En variant av SKP har till exempel använts inom marinen under rätt lång tid.

DISKUSSION

Som framgått ovan finns det ett antal passager som måste korsas innan SKP, i form av LoK och andra verktyg, kan nå fram till soldaten. En sådan passage är överföringen av konceptet *inom* HKV och hur det sedan kommit att översättas och överförs från HKV till de olika förbanden. En annan passage är de instanser som i första hand tagit emot konceptet på förbanden, nämligen ledningsgrupperna (förbandschefen med flera). En tredje passage är överföringen inom linjen och mottagandet från första linjens chefer. Alla dessa – mer eller mindre trånga – passager kan och kunde förutses och frågan är då hur man från centralt håll tänkt sig utvecklingen av konceptet. Vilka resurser, organ, arenor osv har funnits för att driva fram konceptet SKP?

Gustavsen med flera använde tidigt (1995) begreppet utvecklingsorganisation för att beteckna sådana förändringsprocesser. Som framgått har FM förlitat sig på en organisering av förändring som bygger på att man genomdriver konceptet SKP med anvisningar uppifrån, där utvecklingsorganisationen i stort sett är densamma som arbetsorganisationen. Det sättet att genomföra förändring kan teoretiskt knytas till vad man kallat ”nyrationalism”, som bland annat kännetecknas av ett top-down-förfarande och tilltro till implementering av nya koncept, normer och värderingar på samma sätt som genom tidigare styrningsverktyg (Riestola 2013, s 62). Man har möjligen tänkt sig att det i organisationen ska finna en potentiell

utvecklingskraft, en slags dynamisk effektivitet som kan utvecklas på sikt och som kan komplettera den gängse inre och yttre effektiviteten (Scherp 2010). På den sistnämnda punkten finns det uppenbara olikheter mellan förbanden och inte minst mellan olika vapenslag.

Sättet att förhålla sig till förändring och implementering av förändringsprocesser inom Försvarsmakten kan också ses som ett uttryck för den institutionella och professionella logik som präglar Försvarsmakten, där en tydlig befälsordning utgör grunden för organisationen och professionen (Thornton m fl 2012). Implementering av förändringskoncept är alltid en fråga om styrning i någon form. Sammanhållen karriärplanering är ett koncept som utformats på central nivå inom Försvarsmakten, mot bakgrund av en rad identifierade behov. Konceptet har mot bakgrund av Försvarsmaktens institutionella och professionella logik förts ut i organisationen och på lokal nivå förväntas konceptet bli verklighet i första hand via första linjens chefer.

Men intervjuer med framför allt första linjens chefer visar sammantaget att det från FMs sida verkar ha funnits en övertro på att genom ordinarie ordervägar förändra organisering och handlingsvägar så att SKP kunnat implementeras. Det är en iakttagelse och kritik som får stöd av ett flertal liknande studier (Thilander 2013 s 243).

Det som uppstått kan mot bakgrund av ovanstående förstås som en målkonflikt mellan den operativa verksamheten och införandet av en sammanhållen karriärplanering. Tydligast framgår denna målkonflikt när första linjens chefer förväntas ta det slutgiltiga ansvaret för genomförandet av SKP, när dessa ska genomföra medarbetarsamtal. Chefen har då som uppgift att både se Försvarsmakten som helhet och soldatens/sjömannens karriärutveckling som viktiga, samtidigt som den operativa verksamheten i närtid också måste fungera. Första linjens chefer har av naturliga skäl ett stort intresse av att få den pågående verksamheten att fungera optimalt. Soldatens/sjömannens karriärutveckling uppfattas därför inte alltid som en prioriterad uppgift. Vi kan här se hur två olika mål hamnar på kollisionkurs. Första linjens chefer hamnar därmed i en ambivalent situation där incitamenten är svaga för ett engagemang i en, för Försvarsmakten i stort, angelägen uppgift. Det synliggör också ett dilemma som präglar många top-down-koncept: om en balans saknas mellan styrning och handlingsutrymme på verksamhetsnivå riskerar förändringsarbetet att blockeras av olika former av motstånd (Gillberg & Lindgren 2017).

Analysen av de intervjuer som genomförts inom ramen för denna artikel visar alltså att den karriärutvecklingsstrategi som FM på central nivå beslutat sig för, i mycket liten utsträckning nått ut till den operativa verksamheten. Två grundläggande skäl till detta är att tilltron till strategin är relativt liten på förbandsnivå, samt att förmågan och tiden att genomföra strategin är mycket liten på plutonsnivå.

Hur kan vi då förstå de bakomliggande mekanismer gjort att implementeringen avstannat och i vissa fall möt ett organisatoriskt motstånd? Vilken relation finns, det med andra ord, mellan de kontextuella villkor som råder, de mekanismer som produceras inom ramen för dessa villkor och de resultat som detta ger upphov till?

Som vi konstaterande inledningsvis har FM en concernliknande struktur där de olika organisationsenheterna tenderar att utveckla mer eller mindre specifika institutionella logiker som grundas i deras verksamhets specifika situation. Dessa logiker överensstämmer inte alltid varken inbördes eller med den förhärskande ”centrala” logiken. (Bergström m fl 2014). Försvarsmakten kan karakteriseras som en blandning av mekanistisk och professionell organisation (Kadefors & Blomsterberg 2011), där professionen skapar identitet och trygghet och där den hierarkiska och mekanistiska formen traditionellt har garanterat stabilitet och en tydlig specialiserad differentiering av funktionella uppgifter. FM är också en organisation som traditionellt haft en särställning på arbetsmarknaden så till vida att man i hög utsträckning löst personalförsörjningsproblem genom ett pliktsystem och som gjort personalförsörjningen stabil, men också flexibel. Avskaffandet av pliktsystemet (som nu har återinförts) gjorde att Försvarsmakten tvingades se på personalförsörjning och karriärutveckling på ett nytt sätt. FM blev med andra ord konkurrensutsatt och detta skapade ett behov av åtgärder för att rekrytera och behålla personal och kompetens. FM:s satsning på SKP bör ses i ljuset av denna bakgrund.

Att implementera ett samordnat karriärutvecklingssystem som bygger på individens självreflexion och behov, i en organisation som i övriga sammanhang arbetar med en relativt strikt hierarkisk linjestyrning, skapar osäkerhet och försätter delar av personalen i situationer som präglas av målkonflikter. Den institutionella logik som är förhärskande inom Försvarsmakten tvingas med andra ord att implementera en strategi som förutsätter andra former av logiker. Detta skapar både motstånd och genererar arbetsuppgifter som personal på verksamhetsnivå inte har tid, resurser eller intresse av att utföra. Eftersom logiker i denna bemärkelse i stor utsträckning definierar organisationens handlingsutrymme saknas en beredskap att hantera uppgifter som avviker från det ”normala”. Den dominerande institutionella logik som råder sätter ramar för hur saker bör göras och vad som anses vara acceptabelt och möjligt att åstadkomma och ett samordnat karriärstöd som i slutändan ska hanteras av plutonchefen genererar målkonflikter inom detta handlingsutrymme. När en förändring introduceras, aktiveras mekanismer som möjliggör eller hindrar implementeringen. Ligger förändringen i linje med den dominerande logiken underlättas följaktligen implementeringen, men avviker den så skapas motstånd och svårigheter.

Thilander (2013) argumenterar, som vi tidigare sett, för att Försvarsmakten präglas av å ena sidan en stridbaserad logik och å andra sidan en kasernbaserad

logik.1 Sammanhållen karriärplanering (SKP) är i första hand ett uttryck för en kasernbaserad logik som ökar mängden av administrativt arbete, vilket innebär målkonflikter, då den stridbaserade logiken är den som uppfattas som huvuduppgiften för den operativa personalen. Det är också i hög grad den stridbaserade logiken som genererar identitet och mening i arbetet. De personaladministrativa arbetsuppgifter som genom HR-transformationen tillförts linjecheferna tenderar därmed att nedprioriteras. Vi finner att införandet av sammanhållen karriärplanering i Försvarsmaktens organisation bekräftar det som Thilander (2013, s 233) förutspår, när det gäller möjligheterna att förändra linjechefer arbetssätt i personalarbetet, att ”alla former av försök till att styra genom till exempel standardisering av arbetsuppgifter kommer att möta stora svårigheter.”

Det finns ett uppenbart behov att lösa upp linjechefernas målkonflikter och därmed skapa ett tillräckligt utrymme både för kärnverksamhet och personalarbete. En nyckelfråga är hur kvaliteten på medarbetarsamtalet ska kunna höjas. Antalet underställda medarbetare kan behöva reduceras, vilket kan uppnås med ökad delegering i linjeorganisationen. Det finns också ett behov att höja kunskapsnivån i den lokala organisationsenheten genom att tillsätta yrkesvägledare med goda kunskaper om Försvarsmakten och om de olika karriärvägar som kan erbjudas i medarbetarsamtalet.

Föreliggande studie visar hur personalarbetets organisation tenderar att pendla mellan en hög grad av delegering och en hög grad av centralisering. Inom Försvarsmakten har förbanden under lång tid haft en hög grad av delegerat personalsvar, något som upplöstes i samband med den genomförda HR-transformationen. I den aktuella studien ser vi ett förmodligen oundgängligt behov att ånyo förstärka den lokala personaladministrativa resursen, helt enkelt för att inte också kärnverksamheten ska bli lidande på grund av de blottlagda målkonflikterna.

REFERENSER

- Bergström O, Styhre A & Thilander P (2014): Paradoxifying organizational change: cynicism and resistance in the Swedish Armed Forces. *Journal of Change Management* 14(3): 384–404. <http://dx.doi.org/10.1080/14697017.2014.938096>
- Blom B & Morén S (2011): Kritisk realistisk utvärdering. I Blom, B. Morén, S & Nygren, L (red.) *Utvärdering i socialt arbete: Utgångspunkter, modeller och användning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Boglund A, Hällstén F & Thilander P (2011): HR transformation and shared services. Adoption and adaptation in Swedish organisations. *Personnel Review* 40(5):570-588. <https://doi.org/10.1108/004834811111154441>
- Bryant A & Charmaz K (red.) (2010[2007]): *The SAGE handbook of grounded theory*. Pbk. ed. Los Angeles [i.e. Thousand Oaks, Calif.]: SAGE Publications
- Försvarsmakten (2014): *Medarbetarsamtal. Tillbakablick - Nuläge - Framtid*. Informationsskrift. http://kompetensistaten.se/wp-content/uploads/2015/04/2015-04-21_Till-dig-som-medarbetare-Medarbetarsamtal.pdf
- Försvarsmakten (2016). *Personalläget i Försvarsmakten december 2015 enligt ÖB direktiv*

¹ Thilander nämner också en tredje verksamhetslogik, nämligen en karriärlogik som bland annat kan påverka framväxten av den stridsbaserade logiken.

- FM2015 2412:1. Rapport, Högkvarteret: Stockholm
- Gillberg G & Lindgren H (2017). Distribution av förändringsintentioner: om styrning och handlingsutrymme i fyra förändringsarbeten. *Arbetsliv i Omvandling [Work Life in Transition]* 01, 1-36.
- Gillberg G, Persson S, Seldén D & Wennerström, U-B (2017): *Social struktur och mänskligt handlande. En introduktion till kritisk realistisk samhällsanalys*. Malmö: Gleerups.
- Gillberg G, Holmer J, Kadefors R & Östebo A (2018): *Sammanhållen karriärplanering inom Försvarsmakten. Utvärderingsrapport 2018*. Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Gustavsen B, Hofmaier B, Ekman Philips M & Wikman, A (1995): *Utvecklingslinjer i arbetslivet och Arbetslivsfondens roll*. Stockholm: SNS Förlag.
- Kadefors R & Blomsterberg M (2011): A Swedish programme for phasing out older employees based on consent and social responsibility. I *Working and Ageing. Guidance and Counselling for Mature Learners*. Thessaloniki: Cedefop. Publications Office of the European Union, pp. 244-260.
- Kadefors R Holmer J & Östebo A (2015): *Resa med LoK. En utvärdering av Livs- och Karriärplanering vid Försvarsmakten*. Rapport, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Kvarnström E (2016): *Institutionella samspel. Om möten mellan kommersiell och ideell logik*. Doktorsavhandling. Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet.
- Layder D (1998): *Sociological practice: linking theory and social research*. London: SAGE
- Pache A-C, Santos, F (2013a): Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal* 56(4) Published online 27 Sep 2012. <https://doi.org/10.5465/amj.2011.0405>
- Pache A-C, Santos, F (2013b): Embedded in hybrid context: How individuals in organizations respond to competing institutional logics. I Mounsbury M & Boxenbaum E (red) *Institutional Logics in Action, Part B (Research in the Sociology of Organizations)* ss 3 – 35.
- Pawson R & Tilley N (1997): *Realistic Evaluation*. London: SAGE.
- Personalutvecklingssektionen (2017): *Behålla och utveckla personal*. Rapport, Försvarsmakten.
- Persson S & Uhnöo S (2018): I spänningsfältet mellan institutionella logiker – professionella och frivilliga vid skogsbranden i Västmanland. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 13 (1-2) 62-79.
- Riestola, P (2013): *Chef i en högpresterande kultur. Implementering av ett globalt managementkoncept i lokala organisationskulturella kontexter*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies.
- Scherp, H-Å (2010): *Utvecklings- och arbetsorganisation*. Rapport, Karlstads universitet. <https://www5.kau.se/pbs/larande-i-pbs-natverket/forskning-moter-praktik/utvecklingsorganisation-och-arbetsorganisation>
- Schuler R S (1990): Repositioning the human resource function: transformation or demise? *Academy of Management Executive* 4(3):49-60.
- Thilander P (2013): *Personalarbete och HR-transformation – om samspel och relationer mellan linjechefer och HR-medarbetare*. Doktorsavhandling. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Thornton P H, Ocasio W & Lounsbury M (2012): *The institutional logics perspective: a new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Ulrich D (1995): Shared services: from vogue to value. *Human Resource Planning* 18(3):12-33.
- Österberg, J (2018): *We Want You as Our New Recruit. Prerequisites for Recruitment to and Retention in the Swedish Armed Forces*. Doktorsavhandling, Karlstads universitet 2018:8.

ABSTRACT:

Personnel supply and development are central issues in all organizations. An analysis was undertaken of the implementation of an individually oriented career development concept within the Swedish armed forces, following a recent HR transformation. The article identifies and analyses factors that influenced the implementation and the conflicts that arose when the development concept was confronted with the regular operations at the operational level. Goal conflicts arose when the concept was implemented top-down in an organization that was unable to fully operationalize the idea. In the article we discuss conflicts and obstacles in terms of colliding institutional and professional logics.

Keywords: career development, conflicting objectives, defence forces, HR transformation, institutional logic