
Jan Wallenberg: Kommunalt arbetsliv i omvandling

Styrning och självständighet i postindustriell tjänsteproduktion

SNS förlag, Stockholm, 1997

Trekropparspelet mellan värdena demokrati, effektivitet och rättssäkerhet har varit en attraktiv tankefigur i politik- och förvaltningsforskning. Donald Söderlind och Olof Petersson beskriver i sin lärobok om svensk förvaltningspolitik (Söderlind & Petersson 1988) de tre dominerande förvaltningspolitiska doktrinerna: den lagstyrda (rättssäkerhet), den folkstyrda (demokrati) och den marknadsstyrda (effektivitet). De tre värdena återkommer i de kriterier som demokratirådet söker värdera den svenska demokratis tillstånd och utveckling efter (Rothstein m fl 1995). Senast har den förvaltningspolitiska kommissionen gjort den problematiska relationen mellan demokrati, effektivitet och rättssäkerhet till den teoretiska och normativa ramen för sitt betänkande om den statliga förvaltningspolitiken (SOU 1997:57).

Det är i denna föreställningsram som Jan Wallenberg, fil dr i statsvetenskap och forskare vid Arbetslivsinstitutet, vill placera sin studie av sex kommunala verksamhetsområden i Stockholms stad. Studien utgör den empiriska kärnan i boken *Kommunalt arbetsliv i omvandling*. Wallenbergs ambitioner är högt ställda. Han vill sätta in "arbetslivsforskningen i ett institutionellt och strukturellt sammanhang, för att minska dess starka tendens till reduktionism" (s 11). Förståelsen av de institutionella sammanhangen skulle kunna minska arbetslivsforskningens karaktär av "eländesforskning". Men han vill samtidigt ge ett bidrag till den statsvetenskapliga kommunforskningen genom

att tillföra ett från arbetslivsforskningen emanerande "mer relevant empiriskt material än vad som ofta är fallet" (s 12). Den statsvetenskapliga kommunforskningen har, menar författaren, ofta fallit tillbaka på "riksdagsprotokoll, fullmäktigebeslut och kommunala policyuttalanden" (s 12). Enligt mitt tycke är detta en lite elak, och inte helt rättvisande bild av den statsvetenskapliga kommunforskningen, som traditionellt i mycket – kanske alltför mycket – arbetat med surveydata snarare än med den torra dokumentanalys, som Wallenberg pekar på. Båda de stora kommunforskningsprogrammen under de gångna 30 åren har i stor utsträckning byggt sina undersökningar på stora medborgar-, politiker- och tjänstemannaenkäter (jfr Strömberg & Westerståhl 1983). I det aktuella storprogrammet "Demokrati i förändring" har hittills publicerats rapporter som bygger på internationella jämförelser (Lidström 1996), fallstudier av kvinnoorganisationer (Gustafsson m fl 1997), halvstrukturerade intervjuer (Möller 1996) respektive postenkäter med servicebrukare (Johansson 1996).

Det är en lång väg för läsaren att vandra innan vi är mogna att ta del av Wallenbergs egna empiriska resultat. I tre mer teoretiskt orienterade kapitel diskuteras problemen att styra och organisera kommunal verksamhet, nya principer för styrning och organisering, och författarens egen modell för den kommunala arbetsorganisationen. Med de högt ställda ambitionerna att bidra till den

vetenskapliga utvecklingen är det inte omotiverat med detta långa förspel.

Byråkratisering och modernisering

I bokens första teoretiska kapitel introduceras och diskuteras kommunernas roll i termer av treenigheten ”demokrati – effektivitet – rättssäkerhet.” Kommunsammanslagningarna under perioden 1952–74 beskrivs som ett viktigt led i moderniseringen och byråkratiseringen av kommunerna. Kommunerna blir integrerade i statsmakten som ett instrument för välfärdspolitiken. Detta är inte någon ny upptäckt. Statsvetaren Urban Strandberg (1995) pekar i sin licentiatuppsats på socialdemokratins statsintegrationistiska kommunideologi medan historikern Kjell Östberg (1996) problematiserar frågan om kommunerna och den svenska modellen. Det statsintegrationistiska uppifrån-perspektivet blir hos Östberg snarare en fråga om en sammansmältningsprocess, där statsmaktens båda nivåer kommer att samtidigt påverka varandra.

I det andra teoretiska kapitlet reser sig de nya styrnings- och organiseringsprinciperna likt fågeln Fenix ur den byråkratiska taylorismens aska. De goda utvecklingstendenser som författaren menar sig kunna skönja har alla det gemensamt, att de skulle kunna anknytas till den komunitära tankeskolan: Det växer fram medborgerlig delaktighet nedifrån i nya former; byalag, ideella organisationer, utvecklingsrörelser osv; i styrningen av den kommunala verksamheten betonas sociala normer, personliga initiativ och gemenskap i arbetslag; i takt med internationaliseringen växer behoven av lokal identitet, kulturell, historisk och geografisk samhörighet. Gemenskap är det gemensamma nyckelordet istället för den mekanistiska synen på individens autonomi och roll i organisationen. Författaren positionerar sig på

detta sätt vid, om inte forskningsfronten, så åtminstone vid debattfronten. Liksom nästan alla andra samhällsdebattörer under just dessa år, kan han inte heller undgå att hänvisa till Robert Putnams studie (1996) om medborgarandans betydelse för den regionala demokratin i Italien. Bokens aktualitet stryks också under av att förledet ”post” finns med i undertiteln.

Ur dessa bilder av vad som varit och vad som blir växer i slutet av det andra kapitlet forskningsfrågorna fram: ”hur kan [...] de motivationsbaserade principerna [...] fullgöra den dubbla uppgiften att vara ett styrmedel för att åstadkomma god verksamhet, samtidigt som de är instrument för den anställdes frigörelse och arbetsplatsens autonomi?” (s 60f) och ”hur fungerar dessa motivationsbaserade principer i praktiken i en svensk kommun?” (s 61).

Författarens avsikt är att i det tredje teoretiska kapitlet konstruera en modell som svarar på den första frågan, för att sedan i det empiriska fjärde kapitlet testa modellen på sitt eget empiriska material från Stockholm och därmed besvara den andra frågan. Modelldiskussionen utgår från den grundläggande föreställningen att (1) arbetsorganisationen bestämmer (2) arbetsmotivationen, vilken i sin tur leder till (3) bra verksamhet. Utöver denna enkla kausalkedja kan arbetsmotivationen påverkas av ”personlighetsfaktorer”, ”förvaltningsfaktorer”, ”kommunfaktorer” och ”samhällsfaktorer”. Dessa med arbetsorganisationen konkurrerande förklaringsfaktorer lämnas dock därhän i det fortsatta modellbygget. Begreppet arbetsorganisation byter nu beteckning och kallas ”arbetsplatsfaktorer” samt preciseras i fyra komponenter – ledarskap, individuella faktorer och rollstress. Kausalt tänks ”ledarskap” vara den exogena variabeln, och de tre andra är mellanliggande faktorer på vägen till ar-

betsmotivationen, som är undersökningens explanandum och som operationaliseras som "arbetsglädje". När modellen närmar sig testning får de mellanliggande förklaringarna "individuella faktorer" innebörden "individuell autonomi" och "kollektiva faktorer" innebörden "arbetsklimat". För att sammanfatta föreställer sig modellkonstruktören att ledarskapet påverkar arbetsglädjen via åtminstone tre indirekta kausalkedjor: via rollstress, via arbetsklimatet och via påverkan på den individuella autonomin.

Ledarskap bestämmer arbetsglädje

Det empiriska material som denna modell testas på utgörs huvudsakligen av två mindre enkäter med personal inom de sex olika verksamhetsområdena. Enkäterna genomfördes 1992 och 1994. Någon analys av förändringar över tid har inte genomförts. Istället motiveras de två olika mättpunkterna med att de skulle öka materialets stabilitet.

Modellens ledarskapsfaktor operationaliseras med hjälp av faktoranalys till tre olika variabler. De tre dimensionerna uttrycker förändringsbenägenhet, personalledande respektive beslutsfattande förmåga. Analysen är kompetent genomförd. Däremot har författaren lite svårt att beskriva vad han åstadkommit. Nu är inte det så märkligt. Det är inte alldeles sällsynt, att forskare som nyttjar faktoranalys eller andra lite mer komplexa statistiska analystekniker inte riktigt har klart för sig vad de gör. Det har inte minst i managementlitteraturen varit populärt att försöka gruppera ledare i några olika typer, gärna med klatschiga namn. Så gör också Wallenberg, när han kallar sina dimensioner för "förändrare", "personalleddare" och "beslutsfattare." Kruket är bara, att faktoranalysen inte handlar om en gruppering av personer, utan en gruppering av variabler. Det är bara de, som har höga vär-

den på förändringsdimensionen som man rimligen kan kalla "förändrare", vilka driver på utvecklingen, prövar och experimenterar och har idéer om förändring och utveckling. I den andra änden av dimensionen borde det finnas en annan ledartyp – "bevararna" – som saknar dessa goda egenskaper.

Resultatet sammanfattas så, att det tenderar att utkristallisera sig två grupper av verksamheter: Barnomsorg, skola och fritidsverksamhet har "bra" chefer – de får relativt höga poäng på alla tre dimensionerna, medan äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt miljösektorn har chefer med lägre betyg på de tre dimensionerna.

De mellanliggande variablerna, arbetsklimat, individuell autonomi (blir i operationaliseringen individuellt inflytande, återkoppling och kompetensutveckling), rollstress (kvantitativ och kvalitativ arbetsbelastning samt rollkonflikt) mäts också med hjälp av sammansatta indices bildade av svaren på enkätfrågor. Detsamma gäller den beroende variabeln "arbetsglädje." Modellanalysen genomförs slutligen genom att dessa konstruerade indexvariabler kombineras i en stiganalys. Resultatet kan sammanfattas: Ledarskapets karaktär påverkar arbetsmotivationen via två indirekta kausalkedjor: Ju "bättre" ledarskap, desto mindre rollstress, och därigenom större arbetsglädje. Ju "bättre" ledarskap desto större individuell autonomi och därigenom större arbetsglädje. Detta är helt i enlighet med den på förhand stipulerade modellen, vilket kan uppfattas som en framgång. Mer nedslående är dock, att variabeln "arbetsklimat" faller ur i den empiriska prövningen. Arbetsklimatet har inte någon självständig effekt på arbetsglädjen.

Rättssäkerhet ett legitimt hinder

I avslutningskapitlet vidgas perspektivet och återknyts till det inledande teoretiska reso-

nemanget. Variationerna i ledarskapets kvalitet och arbetsmotivationen mellan de undersökta verksamheterna kan knytas till graden av reglering i de olika verksamheterna. Miljösektorn och individ- och familjeomsorgen är starkt reglerade verksamheter och har samtidigt relativt dåliga ledare och relativt låg arbetsmotivation. Mot dessa kan ställas fritids- och barnomsorgsverksamhet med låg reglering, bra ledarskap och hög arbetsmotivation. Eftersom regleringarna är ett uttryck för rätts-säkerhetskravet, kan författaren åter anknyta till den ursprungliga diskussionen om det problematiska triangelförhållandet mellan de tre grundläggande värdena. Boken slutar med det salomoniska konstaterandet, att alla tre värdena är legitima, och att kommunernas roll måste utformas som en balansakt, och att det är spänningsfältet mellan motstridande principer som ger det kommunala arbetslivet dess särart.

Det är en trevlig och lättläst bok som Jan Wallenberg har skrivit. Den egna empiriska undersökningen av förvaltningar i Stockholm ger intressanta, om än inte häpnadsväckande, resultat. Vad som möjligen kan invändas är att det inte är alldeles säkert att boken blir det bidrag på nästan samhällsteoretisk nivå, som den rätt tunga teoretiska inledningen får oss att tro. Den empiriska studien, som trots allt utgör bokens hårda kärna, avser ju mer begränsade delar av den komplicerade samhällsväv som författaren gärna vill uttala sig om. Boken ger helt visst ett bidrag till vår kunskap om svenska kommuner, deras personal och arbetslivet i dem, men bidraget är nog be-

tydligt mindre än vad vi som läsare ibland narras att tro.

Henry Bäck

Förvaltningshögskolan
vid Göteborgs Universitet

Referenser

- Gustafsson, G, Eduards, M & Rönnblom, M (red) (1997) *Towards a New Democratic Order? Women's Organizing in Sweden in the 1990s*. Publica, Stockholm.
- Johansson, V (1996) *Vem gör vad, när och var? Omsorgens organiseringsformer i kommunerna och kvinnors och mäns omsorgsarbetsdelning*. Publica, Stockholm.
- Lidström, A (1996) *Kommunsystem i Europa*. Publica, Stockholm.
- Möller, T (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Publica, Stockholm.
- Putnam, R (1996) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS förlag, Stockholm.
- Rothstein, B, Esaiasson, P, Hermansson, J, Micheletti, M & Petersson, O (red) (1995) *Demokratirådets rapport 1995. Demokrati som dialog*. SNS förlag, Stockholm.
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Fritzes, Stockholm.
- Strandberg, U (1995) *Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunalideologiska idédebatten 1962-1974*. CEFOS, Göteborg.
- Strömberg, L & Westerståhl, J (red) (1983) *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Publica, Stockholm.
- Söderlind, D & Petersson, O (1988) *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs, Uppsala.
- Östberg, K (1996) *Kommunerna och den svenska modellen. Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*. Symposion, Stockholm.