
Jan Wallenberg

Kommunala förnyelsekrafter

Formellt medbestämmande eller informella utvecklingsprocesser?

Omvandlingstrycket på kommunerna är betydande, både vad gäller ekonomi och mer komplicerad social problemlösning. Artikeln skildrar ett försök att möta trycket genom att omforma traditionellt medbestämmande så att det bättre harmoniseras med informell arbetsplats- och personalutveckling.

Starka omvandlingskrafter påverkar näringsliv och offentlig verksamhet i dessa internationaliseringens, värderingsförskjutningarnas och den ekonomiska knapphetens tidevarv. I sådana situationer är förändringsberedskapen hos företag och förvaltningar vanligen högre än eljest, och det finns många exempel på djärv förnyelse som går långt utöver den konventionella visdomen om hur verksamhet ”ska” bedrivas. Särskilt har man under 90-talet i praktiken börjat pröva populära idéer om att den anställdes engagemang i arbetet och ansvar inför kunder och brukare utgör en huvudkraft för framgångsrik verksamhet. Udden i sådana förändringsprocesser brukar vara riktad mot storskaliga och byråkratiska organisationslösningar där personalen mer ses som objekt för centralplanering än som

självständiga subjekt. Det finns också en hel del forskning som stödjer organisationsprinciper där effektivitet och produktivitet skapas av personalens delaktighet (Farr & West 1990, Gustavsen 1990, Baker & Green 1991, Schou 1991). I grunden är det den klassiska human-relationsskolan och närbesläktade teorier om motivationens och det sociala samspelets betydelse för verksamhetens resultat som nått bredare acceptans och börjat tillämpas i större skala, även om den direkta influensen i huvudsak förefaller komma från mer populariserade skildringar (t ex Deal & Kennedy 1985, Peters & Waterman 1987, Osborne & Gaebler 1994).

Betoningen av de anställdas inflytande, motivation och personliga ansvar som nyckelfaktorer för effektivitet och produktivitet är dock inget rent 90-talsfenomen. Även tidigare har man försökt genomföra reformer av denna art. Ett exempel är utvecklingen av medbestämmandet på 70-talet. Att främja verksamhetens effektivitet genom de anställdas delaktighet och engagemang var

Jan Wallenberg är fil dr i statsvetenskap och forskare vid Arbetslivsinstitutet.

ett huvudspår i denna process. I MBL-propositionen formulerade regeringen det sålunda:

Ett ökat löntagarinflytande inom den offentliga verksamheten påverkar förvaltningen positivt. De offentliganställdas möjligheter till arbetstillfredsställelse och till att utveckla sina ambitioner, sin duglighet och sin fantasi är av stor betydelse för den offentliga sektorns effektivitet. (Proposition 1975/76:105 s 146.)

Parallellt med dessa skrivningar finns emellertid mer juridiska och formella inslag där lag- och avtalstolkning, förhandling och motpartstänkande dominerar (denna aspekt är annars särskilt märkbar i Arbetsrättskommitténs betänkande 1975).

Det moderna medbestämmandet befinner sig sålunda inte entydigt i humanrelationsskolans idévärld, utan rymmer redan från början en dualism, en spänning mellan två olika tanketraditioner. Dels formellt lag- och avtalsreglerad förhandlingsverksamhet som förutsätter två väldefinierade motparter, dels informellt arbetsplatsbaserat utvecklingsarbete som bygger på känslomässigt engagemang, bred delaktighet och individuellt inflytande. Tanken var att integrera dessa delar till en fruktbar helhet som kunde möta den nya tidens krav på motiverad personal och breddade beslutsprocesser. Inom kommuner och lands-ting blev det nog i stor utsträckning i stället motsättningen och spänningen mellan dessa olikartade tanketraditioner som kom att prägla medbestämmandet. De centrala parterna på den kommunala sektorn, både arbetsgivar- och den fackliga sidan, uttryckte kritik av denna art när de 1992 avskaffade det centrala medbestämmandeavtalet MBA-KL och betonade vikten av nya samverkansformer som kunde integrera traditionella förhandlingar med arbetsplatsanknutet utvecklingsarbete (Jag utvärd-

erade själv denna process i samarbete med parterna, se Wallenberg 1992 a).

Sålunda trädde två olika utvecklingslinjer fram (som jag belagt bl a i två stora empiriska undersökningar, se Wallenberg 1989 och 1991).

Å ena sidan skapades ett formaliserat förhandlingssystem mellan särskilda representer, de välkända förhandlingarna och informationerna enligt MBL:s olika paragrafer. Även arbetsmiljöarbetet ingick i denna utveckling genom skyddskommittéerna. Ofta har denna verksamhet fått tämligen begränsad betydelse eftersom den saknat djupare kontakt med arbetsplatsernas vardagsfrågor och inte stimulerat personalens eget engagemang. Med Svenska Kommunal- arbetarförbundets ord:

Vi är vana att förhandla i de materiella frågorna och bygga upp regelverk kring dessa. Arbetslivets förnyelse handlar också om innehåll och kvalitet. Inom medbestämmandet har det skapats ett regelverk, men det har i mindre utsträckning handlat om verkligt inflytande. Det är dags att ändra det nu. (SKAF 1990 s 20.)

Å andra sidan växte det fram ett lokalt utvecklingsarbete baserat på starkt engagemang hos personal och lokala arbetsledare. Många arbetsplatser kan uppvisa framgångar i detta avseende. (Se t ex Gustavsen m fl 1995. På det kommunala området, se Wallenberg 1996). Dessa utvecklingsprocesser lider dock ofta av bristen att vara alltför spontana och dåligt samordnade, särskilt har det saknats samband med regelverk, avtal, förhandlingar och högre beslutsnivåer hos både fack och arbetsgivare. Det belyser jag i ovan nämnda undersökningar, Wallenberg 1989 och 1991, där enskilda arbetsplatser utvecklingsarbete skedde skilt från – och delvis i motsättning till – de arbetsrättsliga strukturerna. De centrala parterna på det kommunala området anger

också som ett huvudmotiv för sin förnyelse av samverkansformerna att de vill integrera spontant utvecklingsarbete med arbetsrättsliga strukturer.

Denna spänning mellan skilda tanke-traditioner har diskuterats sedan MBL:s tillkomst, och utgjorde för övrigt en viktig del av den debatt som föregick lagstiftningen. I princip finns två förhållningssätt.

Antingen renodlas de bägge utvecklingslinjerna var för sig. Medbestämmande blir då inget annat än formellt baserad förhandlingsverksamhet mellan motparters representanter. Utvecklingsarbete på arbetsplatserna blir något annat som sköts via andra mekanismer.

Det andra alternativet är att integrera arbetsrätt och utvecklingsarbete på ett mer framgångsrikt sätt än vad som vanligen skett hittills, vilket nog är mer i linje med intentionerna bakom 70-talets arbetsrättsliga lagstiftning. Det har också stöd i andra länders utveckling. I Storbritanniens näringsliv finns t ex en ökad samordning mellan "human resource management" och "industrial relations" (Storey & Sisson 1993).

Kommunerna har valt den senare av dessa strategier; att försöka samordna formell arbetsrätt med informella utvecklingsprocesser. Den följande framställningen skildrar hur de arbetsrättsligt reglerade samverkansformerna förändras för att bättre kunna integreras med den informella arbetsplats- och personalutvecklingen.

Kommunernas strävan att förverkliga human-relationsidéerna

Den kommunala sektorns centrala medbestämmandeavtal MBA-KL och arbetsmiljöavtal Miljö-81 upphävdes 1992 utan att några nya sattes i stället. Parterna var överens om en tämligen kritisk bedömning

av hur medbestämmandet och arbetsmiljöarbetet fungerade i praktiken, och utformade en strategi för att integrera formella samverkansformer med arbetsplatsbaserat utvecklingsarbete. Denna överenskommelse benämndes U-92 och har blivit en viktig inspiration för utvecklingsarbetet i den kommunala världen. Kommuner och lands-ting uppmanades där att finna egna lösningar och skriva egna avtal, och att lägga tyngdpunkten vid arbetsplatsnivåns informella delaktighet (för en översikt se Wallenberg 1992). Ett exempel är försöken att vidareutveckla arbetsplatsträffar – personalmöten på enskilda arbetsplatser – så att de kan ta över en del av den information och diskussion som eljest sker i förhandlingar mellan särskilda representanter.

Sådana nya samverkanssystem kan skildras i fyra punkter.

1. De representativa formerna för medbestämmande och arbetsmiljöarbete finns kvar, men förändras på flera sätt.

För det första genom att decentraliseringen betonas – så mycket som möjligt ska skötas på så låg nivå som möjligt. Det ska medföra att de högre nivåerna koncentrerar sig på strategiska frågor och slipper ansvaret för löpande detaljer, men det ska också medföra att den "vanliga" personalen kan engageras i högre utsträckning när större ansvar för medbestämmande och arbetsmiljö läggs lokalt.

För det andra integreras olika samverkansfrågor, särskilt medbestämmandet och arbetsmiljöfrågorna, så att de behandlas i samma organ (samverkansgrupper) och i samma sammanhang. "Är egentligen arbetsmiljö och medbestämmande två olika frågor?" brukar reformatörerna undra retoriskt. Särskilda skyddskommittéer finns alltså inte. Arbetsmiljölagens krav i detta avseende brukar uppfyllas genom att de nya

samverkansgrupperna är ”tillika skydds-kommittéer”, med avtalens terminologi.

För det tredje vill man förändra arbets-sättet, så att det blir mer av parts-gemensamt utvecklingsarbete och mindre av förhand-ling. I normalfallet tänker man sig att parts-representanterna sakligt diskuterar sig fram till gemensamma lösningar. Endast i undan-tagsfall ska någon part begära traditionell förhandling.

2. Kollektivt direktinflytande ökar i vikt och institutionaliseras genom arbetsplats-träffar och grupporienterat arbete.

Arbetsplatsträffar är särskilda personal-möten på en ”naturlig” arbetsplats om 5–15 anställda där man tar upp sådant som vanligen inte kommer med på andra typer av arbetsmöten. Det gäller arbetsmiljön, schemafrågor, semestrar, irritationsmoment, besparingar m m. Erfarenhetsmässigt får dock verksamhetsfrågor stor betydelse, sär-skilt mer konstruktiva aspekter som pro-blemlösning och utbyte av erfarenheter. I en del kommuner läggs också MBL-förhand-lingar och MBL-information på arbets-platsträffen, en intressant lösning där den fackliga organisationens lagliga rättigheter alltså läggs på ett allmänt personalmöte. (Lagen är ju dispositiv, så att avtal kan ersätta dess regler.)

Grupporienterat arbete har en lång his-toria i arbetslivet, men dess vikt har inte all-tid betonats. I goda fall anses det numera leda till både bättre praktisk problemlösning och känslomässig gemenskap, till fördel både för verksamheten och den anställde (se t ex Bergmans avhandling om arbetslag 1995). Ofta kopplas det grupporienterade arbetet i kommunerna till försöken att fördjupa med-bestämmandet, på så sätt att relativt själv-ständiga arbetslag med stöd av medbestäm-mandeavtal får ganska långtgående besluts-befogenheter för budget och verksamhet.

3. Individuellt direktinflytande har länge varit en svag punkt inom kommuner och landsting, åtminstone för de stora grupperna av relativt lågutbildad personal. Man försö-ker förändra det med reformer av typen kompetensutveckling, arbetsutvidgning, arbetsbreddning och egenkontroll. Dessa faktorer anses också ha stor betydelse för från-varo och produktivitet (icke sällan framfört med stöd av forskning om egenkontrollens postiva hälsoeffekter, se t ex Karasek & Theorell 1990).

Mycket av detta förekommer naturligtvis även inom näringslivet, men det som förefal-ler unik för kommuner och landsting är den starka kopplingen till det formella lag- och avtalsreglerade medbestämmandet. Individu-ell utveckling är inte – hävdar man numera i kommunerna – något som förekommer pa-rallellt med medbestämmande, det är en *del* av medbestämmandet eller rentav den vikti-gaste delen av medbestämmandet.

4. Ledarskap ses analogt med individ-utveckling som en del av medbestämman-det. För inte länge sedan rådde den kjerke-gaardska principen antingen–eller i denna fråga (om ledarskapet ökar så minskar per-sonalens inflytande), men det har i stor ut-sträckning ersatts av den hegelska principen både–och (personalens inflytande gynnas av ledarskap). Det gäller modernt ledarskap av typen att formulera mål, att inspirera med-arbetarna och att främja den anställdes ini-tiativförmåga, medan äldre auktoritärt ledar-skap snarast ses som personalinflytandets antites. (Att ledarskap bör ses som en del av medbestämmande får stöd av Norrgren & Rubenowitz 1983, som i undersökningar visat att chefens inställning och beteende är viktigast för det reella personalinflytandet.)

Det nya medbestämmandet i kommuner och landsting försöker sålunda finna en konstruktiv balans mellan de gamla motpo-

lerna individuellt–kollektivt, direkt–representativt och självständighet–styrning. Över huvud taget försöker man länka samman arbetsplatsutveckling och personalutveckling med det lag- och avtalsreglerade medbestämmandet och arbetsmiljöansvaret, i syfte att stärka båda dessa sidor. Av naturliga skäl befinner sig utvecklingsarbetet ännu till stor del på det verbala planet, emedan förändringsprocesser av detta slag är långa och mödosamma. Ett relativt omfattande praktiskt försök i denna anda har dock utvärderats av författaren och gett en del intressanta erfarenheter.

Ett praktiskt försök med fördjupat medbestämmande och nya samverkansformer

Stockholms stad har ca 55 000 anställda och en mycket omfattande verksamhet i en stor och komplicerad organisation. Där genomfördes under 1993 och 1994 en försöksverksamhet som var uttalat inspirerad av U-92 och de tankegångar som kort beskrivits ovan. Försöket gällde fem förvaltningar: två sociala distriktsförvaltningar, en stadsdelsförvaltning, miljöförvaltningen och fritidsförvaltningen. Den verksamhet som omfattades var till största delen barnomsorg och äldre- och handikappomsorg, men också fritidsverksamhet, individ- och familjeomsorg (socialbyråer), skola och miljökontroll.

Försöksverksamheten bestod av två element: samverkansgrupper (i Stockholm benämnda förvaltningsgrupper) och arbetsplatsträffar.

Förvaltningsgrupperna var centrala samverkansorgan, ”tillika skyddskommittéer”, på varje förvaltning. De hade ca tio ledamöter: förvaltningschefen, personalchefen, vissa enhetschefer (t ex äldreomsorgschefen)

och representanter för de fackliga huvudorganisationerna. Förvaltningsgrupperna syftade till en förändring i tre avseenden.

För det första genom att samordna medbestämmande, arbetsmiljö och andra partsfrågor med varandra, så att de behandlades av samma personer och i en enda grupp. I Stockholm har man tidigare i stor utsträckning haft en grupp för var och en av dessa frågor, och upplevt betydande mått av dubbelarbete. Genom förvaltningsgruppernas tillkomst fanns alltså inga separata MBL-förhandlingar, skyddskommittéer m m.

För det andra ville man decentralisera en hel del av det som tidigare skötts förhandlingsvägen på högre nivåer. Framför allt ville man låta arbetsplatsträffarna få större befogenheter, så att de kunde behandla alla arbetsplatsrelevanta frågor av vilket slag de vara månne.

För det tredje strävade man efter att ändra arbetsstilen mellan fackets och arbetsgivarens representanter, så att det skulle bli mindre av formella partsyrkanden och förhandlingar och mer av informella diskussioner. Särskilt tänkte man sig att ha en löpande dialog i tidiga stadier av beslutsprocessen.

Arbetsplatsträffar hade ganska länge funnits inom en del verksamheter, bl a barnomsorgen, men för andra var det något nytt. Dessa träffar skiljer sig från andra personalmöten genom att vara en uttalad del av samverkanssystemet där arbetsmiljöfrågor och andra inflytandefrågor ska diskuteras. På mötet fullgörs också, i kollektiv form, MBL-information och MBL-förhandling (naturligtvis i de fall beslutsdelegationen tillåter). Detta är en nyordning som stundtals är kontroversiell, emedan den flyttar lag- och avtalsreglerad förhandlings- och informationsrätt från fackliga representanter till ett personalmöte. Traditionell förhandling mellan resultatenhetschef/föreståndare

och facklig representant kunde dock begäras av någon anställd, men det skulle betraktas som undantag.

Trots arbetsplatsträffens stora vikt tar den inga beslutsbefogenheter från resultatentsef/höreståndaren. Denne ska informera och lyssna, men fattar beslut under eget ansvar.

Stockholms stads tvååriga försöksverksamhet utvärderades av författaren med en enkät till ett statistiskt urval på ca 500 anställda strax före projektets början och samma enkät, tillsammans med intervjuer med samtliga ledamöter (60 stycken) i de fem förvaltningsgrupperna, i slutskedet. Detta är inte platsen för alltför detaljerad resultatredovisning, endast en del övergripande resultat med direkt relevans för en principiell diskussion kommer att beröras. Och det principiellt intressanta är framför allt hur de två formellt reglerade verksamheterna – förvaltningsgrupper och arbetsplatsträffar – lever upp till kraven att bli något annat och något mer än traditionellt förhandlingsarbete. Ty reformens utgångspunkt var att traditionellt förhandlingsarbete i alltför liten grad gynnade informella utvecklingsprocesser på arbetsplatsnivå; sådant som individuellt direktinflytande i arbetet, kompetensutveckling, självständiga arbetslag och nya chefsroller. Förvaltningsgrupperna och arbetsplatsträffarna skulle därför utveckla arbetsformer som understödde sådana processer.

Resultatredovisningen presenteras nedan under tre rubriker: förvaltningsgrupperna, arbetsplatsträffarna och fackets nya roll.

Förvaltningsgrupperna

Så gott som alla ledamöter i förvaltningsgrupperna hade en positiv syn på försöksverksamheten. Endast en eller ett par stycken ville återgå till det traditionella

arbetsrättsligt förhandlingsinriktade systemet med separata skyddskommittéer och MBL-förhandlingar m m. Kritik mot förvaltningsgruppernas funktion var dock mycket vanlig. Framför allt pekade man på svårigheter och problem av praktisk karaktär, ofta karakteriserade som "barnsjukdomar". De kan skildras i 6 punkter.

1. De fackliga representanterna ansåg sig i stor utsträckning få för lite och för sent material, och ansåg sig över huvud taget komma in sent i beslutsprocesserna. Det berodde delvis på att de levde kvar i "den gamla MBL-kulturen" – enligt egen uppgift. Den skulle kännetecknas av att man tämligen passivt inväntar färdiga tjänsteutlåtanden från arbetsgivaren, diskuterar dem i styrelse eller på medlemsmöte och sedan lämnar sin reaktion till motparten. Just detta arbetssätt skulle emellertid förvaltningsgrupperna bryta, det var en av de viktiga punkterna i försöksverksamhetens förberedande diskussioner. Då gavs flera skäl till denna omorientering. Dels stimuleras ett motpartstänkande som ansågs mindre konstruktivt; den ena parten levererar ett färdigt PM som i praktiken inte kommer att ändras, och den andra parten lämnar ett formellt yrkande som man vet kommer att tas till protokollet men som inte påverkar ärendet. Dels hävdade man att det fackliga inflytandet blir minimalt i den sk traditionella MBL-kulturen, emedan frågan i praktiken hinner avgöras under den långa handläggningstiden. Över huvud taget var det snabba tempot i beslutsfattandet – så välkänt i dagens kommuner – en av utgångspunkterna för detta projekt. En arbetsstil där parterna utbyter genomarbetade PM och yrkanden ansågs för långsam och ineffektiv. Likafullt var detta ett av de problem man mötte och inte riktigt tillfredsställande lyckades lösa på alla håll.

2. Förvaltningsgrupperna kännetecknades till ganska stor del av envägskommunikation, närmare bestämt av information från chefens sida. Detta var nu inte enbart orsakat av vissa personlighetsdrag hos cheferna, utan ett problem som hängde samman med det föregående. De fackliga representanterna hade svårt att gå in i den nya arbetsstilen med samtal och diskussioner om preliminära idéer, de hade ett i huvudsak passivt och reaktivt förhållningssätt. Men också de arbetsgivarrepresentanter som inte var förvaltningschefer blev ganska passiva. Många av dem tyckte att mötena var onödiga "eftersom vi hört förvaltningschefen säga samma sak vid ledningsgruppens möte dagen innan", som en barnomsorgschef uttryckte sig.

3. Det fanns, framför allt på den fackliga sidan, en oklarhet om karaktären på förvaltningsgruppens möten. Efter sammanträdena undrade man ofta om det "egentligen" varit en förhandling eller en information, och om man gjort en överenskommelse eller endast inledningsvis ventilerat ett problem. Särskilt när de fackliga representanterna varit passiva på mötet, vilket ofta var fallet, undrade de om detta inneburit att arbetsgivarens bedömning accepterats.

Även denna svårighet var ett tecken på att förvaltningsgrupperna inte riktigt kommit in i det nya arbetssättet. Avsikten var att ändra arbetssätt, bl a att sudda ut de strikta gränserna mellan "förhandling", "information" och "diskussion", för att i stället ha en löpande dialog och lösa problem i samförstånd. Stundom uppstod dock snarare undran och tvekan än nya arbetssätt, och en önskan om klarare struktur på mötena.

4. Arbetsmiljöfrågorna var inte lätta att hantera i förvaltningsgrupperna. Två problem uppstod. Det vanligaste var att arbetsmiljöfrågorna fick för litet utrymme när de

särskilda arbetsmiljökommittéerna slopats, men det fanns också tendenser till att detaljerade tekniska aspekter av arbetsmiljön bredde ut sig för mycket. Den önskvärda integrationen mellan arbetsmiljöfrågor och andra frågor förefaller i alla fall ha skett i ganska liten utsträckning.

5. Arbetsplatsträffarna och arbetsplatsutvecklingen över huvud taget behandlades mycket sparsamt i förvaltningsgrupperna, ofta nöjde man sig med att notera när något avvikande protokoll från arbetsplatsträffarna inkommit. I mycket liten utsträckning såg man som sin uppgift att systematiskt diskutera arbetsplatsträffarnas verksamhet och stimulera dem till vidareutveckling, t ex genom att decentralisera mera från förvaltningsgruppen eller genom att ordna erfarenhetsutbytande konferenser mellan olika arbetsplatser. Inte heller såg man som sin uppgift att vara samordnare och utvecklingsmotor för arbetsplatsutveckling i bredare mening. Dessa uppgifter är dock viktiga i U-92:s och stockholmsprojektets grundtankar.

6. Samverkansförsöket laborerade med två nivåer – förvaltningsnivån och arbetsplatsnivån. Mycket tyder på att det också hade behövts en nivå mellan dem.

För det första är en hel del frågor för breda och stora för enskilda arbetsplatsträffar, men ändå för detaljerade och specialiserade för förvaltningsgrupperna. Det gäller t ex ett sjukhem, en skolas eller ett servicehus angelägenheter. Genom att en hel del detaljer sålunda hamnade i förvaltningsgrupperna, minskade deras möjligheter till helhetssyn och långsiktiga överväganden.

För det andra blev det i praktiken ingen samverkan på mellannivåerna, där ändå en hel del beslut fattades. På sjukhem, servicehus och skolor kunde frågorna i ganska stor

utsträckning avgöras av respektive chef utan någon systematisk kontakt med personalen eller dess representanter.

För det tredje blev det genom avsaknaden av samverkan på mellannivån ett stort gap mellan förvaltningsgrupperna och arbetsplatsträffarna, vilket är en delförklaring till att förvaltningsgrupperna inte tog tag i frågorna om arbetsplatsutveckling.

Förvaltningsgruppernas svårigheter betraktades således av ledamöterna i huvudsak som barnsjukdomar och inkörningsproblem. Man ville inte gå tillbaka till ett traditionellt system med separata MBL-förhandlingar, skyddskommittéer och andra samverkansorgan. I stället ville man vidareutveckla förvaltningsgrupperna, särskilt i de två aspekter som upplevdes som viktigast: att olika frågor integreras med varandra, och att förhandlingskulturen minskar till förmån för en informellt diskuterande kultur där man strävar efter att bli överens.

De flesta praktiska svårigheter kunde återföras på att grupperna inte kommit in i det nya arbetssättet. Viktigt att notera är att de flesta ledamöter i intervjusituationen mycket medvetet kunde peka på svårigheter av denna art, många gånger med självkritisk insikt. Det nya arbetssättet var alls inget främmande för dem, utan diskuterat och godkänt. På den verbala och intellektuella nivån innebar alltså det nya arbetssättet egentligen inga större problem. Problemen uppstod nästan uteslutande på den praktiska genomförandenivån. En representant för Kommunalarbetarförbundet i en förvaltningsgrupp sa:

Jag har nog fortsatt med att begära genomarbetade tjänsteutlåtanden som jag kan visa upp på mitt styrelsemöte innan jag går till förvaltnings-

gruppens möte. Men vi vet alla att det egentligen är ganska meningslöst, det är mest en tom ritual. När vi återkommer med våra synpunkter är lop-pet kört. Frågan ska upp på nämnden direkt och ingen bryr sig om vårt yrkande. Jag tror att vi skulle tjäna på en mera informell dialog med förvaltningschefen innan ärendet är färdigberett, jag tror han skulle lyssna seriöst. Båda parter måste ändra arbetsstil, men det är inte lätt. Både vi och chefen är ju inskolade att gå den formella pappersvägen i alla frågor.

Förutom svårigheterna att forma en ny arbetsstil fanns också ett strukturellt problem – avsaknaden av samverkan på mellannivå. Den naturliga lösningen i detta avseende, vanlig i andra kommuner, är en samverkansgrupp med arbetsgivare och fackliga representanter även på denna nivå, dvs för skolor, sjukhem och servicehus.

Arbetsplatsträffarna

Arbetsplatsträffarna ansågs allmänt bland intervjupersonerna som den viktigaste och intressantaste delen av samverkansprojektet. Likafullt pekade man på flera svårigheter.

1. Inom en del verksamheter, särskilt barnomsorgen, har man länge haft fungerande personalmöten av typen arbetsplatsträff. Skillnaden gentemot samverkansprojektets arbetsplatsträffar var framför allt den arbetsrättsliga funktionen, att mötet skulle fullgöra MBL:s informations- och förhandlingsskyldigheter med vissa därav följande formella regleringar (dagordning, protokoll). Detta mötte viss misstänksamhet och ansågs ”byråkratisera” gamla välkända möteformer.

2. Inom andra verksamheter (parkskötsel, idrottsplatser, delar av äldreomsorgen) hade man i stort sett motsatt problem. Liten erfarenhet av diskussionsmöten och, som det föreföll, mindre villighet att delta i sådana. Det gäller inte minst där schematjänstgö-

ring och patientkrav dominerar arbetet. Sådant är svårt att kombinera med levande diskussionsmöten, de anställda känner sig stressade och har i många fall inte praktisk möjlighet att delta. Stundom uppfattades också arbetsplatsträffarna inom dessa verksamheter som något främmande och mindre lämpligt. ”En schablonlösning från barnomsorgen som tvingats på alla andra”, sa en intervjuperson.

3. Samverkansprojektet genomfördes i en period av stora besparingar och personalminskningar, vilket skapade en hel del misstänksamhet om projektets syfte. Många på arbetsplatsnivån uppfattade dubbla signaler som inte ingav förtroende: ni måste minska på personal och verksamhet, men ni ska bestämma mer själva.

4. Resultatenhetschefer/föreståndare visade sig ha en avgörande roll för att goda arbetsplatsträffar ska komma till stånd. I denna undersökning finns en mycket stor spännvidd mellan bra och dåliga arbetsplatsträffar, och den huvudsakliga förklaringen är resultatenhetschefens ledarskap.

Dåliga arbetsplatsträffar av tre slag kunde observeras. Dels kunde mötet huvudsakligen bli ett informationsorgan för chefen, så att personalen passiviserades och tappade intresset. Dels kunde mötet bli alltför ostyrt och anarkistiskt och därmed av mindre värde, vilket hände när chefen var alltför svag och passiv. Slutligen kunde mötet domineras av formalia: nämndens beslut, hur man rätt tolkar MBL:s paragrafer, vad arbetsmiljölagens internkontroll i formell mening innebär, hur man skriver ett korrekt protokoll – något som gav mötet en negativ funktion.

5. Individens direktinflytande i vardagsarbetet och andra typer av informell arbetsplatsutveckling kunde stundtals försvåras

när arbetsplatsträffar infördes, emedan man mer eller mindre underförstått uppfattade att arbetsplatsträffen skulle vara i stället för sådant.

Överlag såg man dock mycket positivt på arbetsplatsträffar, framför allt deras utvecklingsmöjligheter, och hänförde svårigheterna till kategorin barnsjukdomar.

Facketts nya roll

De fackliga organisationernas traditionella arbetsätt och uppbyggnad började ifrågasättas under tvåårsperiodens gång, inte som en uttalad del av projektet men som en logisk följd av de nya samverkansformerna. En del nyheter kunde iakttagas.

1. Man prövade mycket enkla och lokala former för medlemsmöten, såsom kafferastmöte och lunchmöte, vilket verkade upplevas positivt av medlemmarna. Det föreföll finnas en ömsesidig stimulans mellan arbetsplatsträffarna och dessa lokala fackliga medlemsaktiviteter. När arbetsplatsträffen fungerade bra ökade intresset för lokala medlemsaktiviteter, och när det fanns bra lokala medlemsaktiviteter förbättrades arbetsplatsträffen.

2. Ett system med arbetsplatsombud började byggas upp, där ”vanliga” medlemmar i ökande omfattning tog begränsade och lokala förtroendeuppdrag. Mekanismen med ömsesidig förstärkning var densamma som i föregående punkt: förekomsten av bra arbetsplatsträffar ökade intresset för att bli arbetsplatsombud, och förekomsten av arbetsplatsombud förbättrade arbetsplatsträffarna.

3. Allmänna decentraliseringstendenser kunde spåras inom de fackliga organisationerna, i åtminstone tre dimensioner.

Dels fick lokala fackliga representanter, både arbetsplatsombud och ledamöter i förvaltningsgrupperna, ökade befogenheter till

uppgörelser med arbetsgivaren. Sådana befogenheter finns annars huvudsakligen på en högre facklig nivå, den kommuncentrala nivån.

Dels fick lokala ombud mer av sin organisations resurser för fackliga uppdrag på arbetstid. Sådan "facklig tid" betalas av arbetsgivaren och utgår efter medlemsantal. Tidigare har denna resurs i större utsträckning lagts på den högre fackliga nivån, den kommuncentrala.

Dels började kommuncentrala fackliga funktionärer i ökande grad betraktas som service- och konsultfunktioner åt lokala representanter, och i minskande grad som experter vilka ska lösa problem själva.

4. Projektet hade en så stark samarbets- och samförståndsprofil mellan facket och arbetsgivaren att det stundom skapade viss oklarhet om partsrollerna och rent av initierade diskussioner om facklig identitetskris. "Var finns konflikterna och kampen mot arbetsgivarna i det här samförståndssystemet?" frågade en SKTF-representant. Motpartsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare går naturligtvis inte att organisera bort med nya mötesformer. Det var inte heller försöksverksamhetens syfte, men kanske man för starkt framhöll samförståndssidan och för svagt pekade på att motsättningar och konflikter existerar även med nya arbetssätt. En tydligare diskussion om relationen mellan konflikt och samförstånd föreföll därför vara av nöden, både inom de fackliga kretsarna men också i förvaltningsgrupper och på arbetsplats-träffar. Inte för att öka konflikterna, men för att klargöra arbetsmarknadens realiteter. En av tankarna bakom U-92, den centrala partsöverenskommelsen, är också att utforma sådana arbetssätt att man kan hantera både konfliktsituationer och samförståndsprocesser, framför allt så att de ound-

vikliga konflikterna inte ska behöva förhindra partsgemensamt utvecklingsarbete.

Arbetsplatsutveckling och arbetsrätt – två ömsesidigt förstärkande faktorer i den offentliga sektorns omvandling

Kommunerna, och över huvud taget den offentliga sektorn, präglas av mångdimensionell och genomgripande förändring. Ofta finns handfasta ekonomiska problem som en direkt utlösande kraft, men som en styrande underström går mer fundamentala samhällsförändringar. Internationalisering, långsiktiga värderingsförskjutningar, teknisk utveckling, näringslivets strukturomvandling, det moderna samhällets komplexa sociala problem – är faktorer som måhända indirekt, men ändå kraftfullt påverkar kommunerna och stimulerar sökandet efter nya lösningar i deras personalintensiva och komplicerade tjänsteproduktion.

Klassiska human-relationsidéer i mer eller mindre moderniserad dräkt har blivit betydelsefulla som inspiration för det praktiska förnyelsearbetet. I kommunerna har dessa idéer mycket medvetet försökt kopplas till existerande regelverk och förhandlingsrutiner inom arbetsrätten. Men inte till *oförändrade* regelverk och förhandlingsrutiner. Dessa förändras i stället tämligen genomgripande för att anpassas till informella utvecklingsprocesser på arbetsplatsnivån. Erfarenheterna från Stockholms stads tvååriga försöksverksamhet i denna anda visar på en hel del praktiska initialsvårigheter, men de visar också att idéerna har betydande mått av realism och förmåga att engagera både chefer, politiker, personal och fackliga företrädare. Ett övertygande tecken på detta är att staden ska använda de nya samverkansprinciperna i samband med bil-

dandet av stadsdelsnämnder den första januari 1997.

Kommunernas nya samverkansprinciper har sålunda drivits fram både av en "subjektiv" och en "objektiv" kraft. Den subjektiva kraften syftar på övertygelse och medvetna beslut – man *vill* använda de nya principerna. Den objektiva kraften syftar på tvingande samhällsfaktorer som knappast kan stoppas eller ändras av kommunala beslutsfattare. Sådana krafter syns mera handfast på verksamhetsnivån som tvång till ständiga besparingar, ett ökande tempo i beslutsfattandet och ett behov att decentralisera så att den sk frontpersonalen får större befogenheter i en komplicerad och föränderlig verklighet. I en sådan situation får traditionella samverkanssystem (MBL-förhandlingar och skyddskommittéer) problem. De är vanligen alltför formella och alltför långsamma för att i realiteten påverka besluten i dagens föränderliga kommunala värld. De har också en alltför representativ inriktning långt från de anställdas vardag.

Två alternativ uppstår ur denna problembeskrivning. Antingen så bevaras traditionell samverkan och blir alltmer en tom ritual utan betydelse, medan arbetsplatsutveckling och personalutveckling pågår medelst andra mekanismer. Eller så förändras samverkansfrågorna så att de kan integreras med de informella utvecklingsprocesserna, varvid de ömsesidigt stödjer varandra. Många kommuner har valt den senare vägen. Exemplet från Stockholm visar att det är en svår och lång väg. En sammanfattande bedömning av Stockholms försöksverksamhet måste ändå bli att de formellt inriktade samverkansfrågorna på många punkter började förändras i en riktning som underlättar och stödjer informell arbetsplatsutveckling och personalutveckling.

Referenser

- Baker, F & Green, G (1991), *Work Health and Productivity*. Oxford University Press.
- Bergman, P (1995), *Moderna lagarbeten*. Akademisk avhandling. Arkiv.
- Deal, T & Kennedy, A (1985), *Företagskulturer*. Svenska Dagbladet, Timo.
- Farr, J & West, M (1990), *Innovation and Creativity at Work*. John Wiley & Sons.
- Gustavsen, B (1990), *Vägen till bättre arbetsliv*. Arbetslivscentrum.
- Gustavsen, B m fl (1995), *Utvecklingslinjer i arbetslivet och Arbetslivsfondens roll*. SNS förlag.
- Karasek, R & Theorell, T (1990) *Healthy Work*. Basic Books, New York
- Norrgren, F & Rubenowitz, S (1983), *MBL och den enskilde*. Tiden.
- Schou, P (1991), *Arbetsmotivation*. Akademisk avhandling, IMIT, Handelshögskolan.
- Storey, J & Sisson, K (1993), *Managing Human Resources and Industrial Relations*. Open University Press.
- Osborne, D & Gaebler, T (1994), *Sluta ro, börja styra*. Tidens förlag.
- SOU 1975:1, *Demokrati på arbetsplatsen*, Arbetsrättskommitténs betänkande.
- Svenska Kommunalarbetsareförbundet. (1990), *Program för 90-talet. Vår gemensamma sektor*. SKAF.
- Peters, T & Waterman, R (1987), *På jakt efter mästerskapet*. Svenska Dagbladets förlag.
- Proposition 1975/76:105 *Lag om medbestämmande i arbetslivet*.
- Wallenberg, J (1989), *Förnyat arbetsliv?* Studentlitteratur.
- Wallenberg, J (1991), *Decentralisering, ledarskap, medbestämmande*. Studentlitteratur.
- Wallenberg, J (1992 a), *Förnyad samverkan*. Kommunförbundet m fl.
- Wallenberg, J (1992), *Nya former för medbestämmande*. Publica, Fritzes.
- Wallenberg, J (1996), *Arbetsplatsutveckling i kommunen*. Kommentus.