

Vardags K ulturen

Jan Wallenberg

Ny arbets-
organisation
i kommunerna

SNS förlag

VARDAGSKULTUREN

VARDAGSKULTUREN

Ny arbetsorganisation i kommunerna

Jan Wallenberg

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Tel: 08-507 025 00
Fax: 08-507 025 25
E-post: bok.info.order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i sådana frågor
- verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser.

Jan Wallenberg

Vardagskulturen – Ny arbetsorganisation i kommunerna

Första upplagan
Första tryckningen

© 2000 Författaren och SNS Förlag
Omslag: Patrik Sundström
Sättning: FaktorsTjänst i Malmö AB
Tryck: Fälth&Hässler, Smedjebacken 2000

ISBN 91-7150-782-5

Innehåll

Förord 7

1. Organisationens form och verksamhetens innehåll

– en motsättning 9

Det postindustriella kunskapssamhället ställer nya krav på kommunern:

Industrisamhällets kulturmönster 21

2. Organisationskulturer i kommunal tjänsteproduktion 28

Sju kommunala styrningsmodeller 30

Vad är en organisationskultur? 47

Professionaliserad byråkrati eller byråkratiserad profession? 51

3. Byråkratisering och professionalisering

inom omsorgerna 54

Metod 55

Föreståndarnas bedömning av den egna chefsrollen 64

Föreståndarens betydelse för personalens arbetstillfredsställelse 73

Skillnader mellan olika yrkesgrupper 79

De bästa enheterna söker nya vägar 86

Sammanfattande iakttagelser 92

4. Det postindustriella kunskapssamhällets tjänsteproduktioner

Principerna bakom byråkrati och professionalism 101

Teknokrati – postmodernismens främsta kännetecken? 108

5. Vardagskulturen 122

Vardagskulturen och den kommunala demokratin 127

Samhällsnytta och effektiv tjänsteproduktion? 134

Referenser 145

Förord

Att kombinera bra verksamhet med goda arbetsförhållanden är en stor fråga i dagens kommuner. Ofta går man ett steg längre: goda arbetsförhållanden ses som en huvudfaktor för att nå produktivitet och kvalitet. Det är en stor utmaning för arbetslivsforskningen att klargöra dessa samband. Mycket sker också i praktiken i dessa frågor.

Själv har jag dock blivit skeptisk till vissa delar av utvecklingen. Inte till de svårigheter som beror på att knapphetens kalla stjärna lyser över kommunerna, utan till de förändringsstrategier som valts. Det gäller framför allt den ensidiga betoningen på formell utbildning, teoretisk kunskap och expertstyrd detaljreglering. Stora delar av den kommunala verksamheten är av en art där detta snarast får kontraeffektiva konsekvenser. Det skapas hierarkier där de vanliga anställda och brukarna befinner sig längst ner i expert- och regelstyrda auktoritetsstrukturer. Därmed försvåras en långsiktig kvalitetsutveckling. Jag försöker utveckla ett alternativ i denna bok.

Jag vill tacka Solveig Malmström för intervjuhjälp, Anders Sjöberg för statistikhjälp och omsorgernas chefer och personal för utomordentlig hjälpsamhet.

Och tack Birgitta, Maria, Petter, Linnea och Björn för era insatser utanför forskandet.

Muskö i januari 2000

Jan Wallenberg

Organisationens form och verksamhetens innehåll – en motsättning

Är förnyelsen av arbetsorganisation i kommunal verksamhet särskilt intressant i ett bredare perspektiv? Svaret är ja. Svenska kommuner har en viktig och mångfacetterad roll i samhället, och deras interna förhållanden påverkar viktiga principiella frågor. Kommunerna har en avgörande betydelse för landets skattenivåer och offentliga utgifter och de är väsentliga för arbetsmarknadspolitik och arbetslivsfrågor eftersom de sysselsätter en stor del, ca 20 procent, av den svenska arbetskraften. Kommunerna har också ansvar för viktiga delar av välfärdssamhällets tjänsteproduktion. De producerar stora delar av välfärdssamhällets individuella servicetjänster (äldreomsorg, barnomsorg, skola), de ansvarar för infrastrukturella frågor (gator, vatten, avlopp), de fullgör rättssamhällets strikt lagreglerade uppgifter (socialbidrag, omhändertaganden, plan- och byggfrågor) och de har den svåra uppgiften att utveckla en levande lokal demokrati.

Denna mångsidiga roll är svår att sköta fullgott. Detta är dock ingen modern komplikation. Forskning och politisk debatt har ända sedan "de moderna kommunernas födelse" genom kommunalförordningarna 1862 pekat på inbyggda målkonflikter och spänningar mellan olikartade uppgifter. *Vad är egentligen en kommun? Vad ska egentligen en kommun göra?* Dessa frågor har varit aktuella i åtminstone ett och ett halvt sekel. I det nuvarande paradigmskiftet, mellan klassiskt industrisamhälle och postindustriellt

kunskapssamhälle, utsätts kanske ändå kommunerna för särskilt stora och djupgående påfrestningar. Icke sällan brister det i frågor om effektivitet, kvalitet, kostnader och service; ofta påpekas svagheter i den lokala demokratin och ibland är rättssäkerheten mindre stark. Som underström i denna kritik finns ofta uppfattningen att kommunerna hamnat i en identitetskris. *Varför finns egentligen kommunerna? Vad är kommunernas uppgift i morgondagens samhälle?* är nygamla frågor som brukar blomma upp i samband med dagens flitigt förekommande organisationsreformer. Det är knappast underligt att traditionella arbetssätt och strukturer får problem i tider av omvälvande samhällsförändring, inte heller att det uppstår rollkonflikter och identitetskriser. Ty grunderna till dagens kommunala organisationsstrukturer, styrningsprinciper och arbetsrutiner utformades under det klassiska industrisamhället, framför allt under de expansiva 1960- och 1970-talen, och har i stort sett inte anpassats till samhällsförändringarna. Vi lever inte längre på 1960-talet, men kommunerna försöker i stor utsträckning lösa det nya samhällets uppgifter med det gamla samhällets metoder. Det uppstår ökande motsättningar mellan organisationens form och verksamhetens innehåll.

Spänningsförhållandet mellan form och innehåll har emellertid gett upphov till intressanta kritiska diskussioner och praktiska reformer. Kritiken och nytänkandet brukar fokuseras på tre tunga och dominerande organisatoriska principer: 1. specialisering, 2. hierarki och 3. styrningsoptimism.

1. Att konstruera förvaltningar med specialiserade arbetsuppgifter är en organisatorisk huvudprincip för kommunerna. Följaktligen är sektorsspecifika regelverk, revirhävande yrkesgrupper och tunga budgetsystem med specialdestinerade poster viktiga kommunala kännetecken. Traditionella lösningar av detta slag bygger emellertid i hög grad på föreställningar som har starkt minskande giltighet: att de kommunala samhällsuppgifterna låter sig planeras och genomföras sektor för sektor på ett rationellt sätt. I stället har företeelser som "multiproblem" blivit vanliga. Där hänger olika frågor intimt ihop med varandra i en dynamisk utvecklingspro-

cess, på ett sätt som trotsar myndigheternas traditionella arbetsrutiner och organisationsstrukturer.

Ett exempel är den offentliga sektorns traditionella insatser för barn och ungdom. Socialbyrån gjorde sina insatser avskilt från skolans personal, som utförde sitt arbete avskilt från barnomsorgen och fritidsverksamheten. Dessa kommunala verksamheter arbetar avskilt från stat och landsting: polisen, PBU, mödravårdscentralen och vårdcentralen, trots att det gäller samma barn. Denna specialisering och detta avskilda arbetssätt innebär både dyrbart dubbelarbete och kvalitetssänkande "fall mellan stolar-na". Dubbelarbete uppstår, eftersom olika yrkesgrupper ofta gör likartade insatser mot samma målgrupp, och "fall mellan stolar-na", eftersom viktiga aspekter av ett problem inte uppmärksammas därför att de inte på ett självklart sätt kan inordnas under respektive organisations reguljära arbetsrutiner. Ann Boklund hävdar i sin avhandling om samarbete mellan olika kommunala verksamheter att det sällan existerar något helhetsgrepp och någon reell samordning.

Konsekvensen av alla dessa processer blir slutligen att samarbetet i många fall riskerar att begränsas till att varje yrkesgrupp gör samma saker som de brukar göra, men att de gör det parallellt, vid sidan av varandra under täckmantel av att samarbete pågår. Men det sker huvudsakligen utan att de egentligen möts ...

(Boklund 1995 s.220)

Långt gången specialisering och bristande tvärsektoriella kontakter är sålunda en stark kommunal tradition som får problem med samhällsfrågor av dynamisk helhetskaraktär.

2. En annan organisationsprincip som har en stark ställning i kommunerna är den hierarkiska principen. Den materialiseras genom stora förvaltningar med många beslutsnivåer, där toppnivåerna mer eller mindre klart uttalat anses besitta mest kunskap och störst legitimitet. Analogt med detta brukar kunskap och legitimitet anses avta på färden nedåt i den organisatoriska hierar-

kin. Arbetsplatsnivån domineras sålunda i denna föreställningsvärld av osjälvständiga och passiva människor i stort behov av regler och direktiv.

3. En tredje traditionell organisationsprincip är en påtaglig styrnings- och planeringsoptimism. Det innebär att beslutsfattande instanser i förväg slår fast vad som ska göras och hur det ska göras, under det grundläggande – ofta underförstådda och självklara – antagandet att sådana önskemål verkligen kan realiseras. Kommunalpolitikerna, kommunalförvaltningarna och statliga organ försöker sålunda styra verksamheten – dvs. tusentals människors beteende – med regler, direktiv och planer. Dessa ambitioner tar dock vanligen mindre hänsyn till att det moderna samhället förändras snabbt i många dimensioner, inte minst att moderna människor, både medborgare och anställda, i ökande grad tar egna initiativ utanför regelverk och planer. Följaktligen misslyckas en stor del av de traditionella planerings- och styrningsambitionerna.

Resultatet av dessa traditionella kommunala organisationsprinciper – specialisering, hierarki och planeringsoptimism – blir vanligen att både personalen och brukarna/medborgarna tilldelas tämligen passiva roller.

Personalen fungerar till stora delar i ett arbetsliv som underutnyttjar det självständiga ansvarets kreativitetshöjande möjligheter och de mäktiga psykologiska drivkrafter som vanligen finns inom verksamhet som omsorg, omvårdnad och utbildning. Sådana nackdelar brukar sammanfattas med begreppet taylorism. Taylorism innebär framför allt att misshushålla med den enorma resurs som personligt ansvar och verklig delaktighet kan innebära, i tron på centralstyrningens och detaljregleringens förtjänster. Det betyder inte att det kommunala arbetslivet enbart fungerar så, inte heller att de flesta arbetsplatser fungerar så. I många fall förekommer spännande utvecklingsprocesser i rakt motsatt riktning. Men ändå förekommer taylorism i en omfattning som gör den till ett problem värt att notera. Det är inte ett lösräckt problem i form av en isolerad arbetsorganisatorisk säregenhet, utan

ett problem som är integrerat med fundamentala och ännu dominerande kommunala organisationsprinciper.

Analogt därmed blir brukarna/medborgarna å sin sida i hög grad osjälvständiga välfärdsconsumentcr som inte anser sig kunna eller behöva påverka tjänsteproduktionen (belyst av t.ex. maktutredningen 1990, SOU 1990:44).

Dessa klassiska kännetecken på byråkratiska organisationer är inte hela sanningen om dagens kommuner, men en ganska stor del av sanningen. Mer genuin kommunal förnyelse, bort från de byråkratiska traditionerna, är ju något som huvudsakligen existerar på det verbala planet. Ändå finns det ett betydande missnöje med de traditionella lösningarna och seriösa försök att finna alternativ, både bland politiker, chefer, fackliga och anställda, och det finns många försök med nya organisationsstrukturer, nya styrningsmodeller och nya arbetsformer. Kommunerna kan rentav betraktas som de organisatoriska reformernas speciella bransch.

Men varför är det så gott om kritik och nytänkande just nu, och varför börjar de dominerande byråkratiska lösningarna förlora sin legitimitet och sin praktiska problemlösningsförmåga?

Det postindustriella kunskapssamhället ställer nya krav på kommunerna

I den rationalistiskt präglade svenska politiska och administrativa kulturen ses gärna samhällsomvandlingen som en lugnt och lineärt pågående utveckling i en bestämd huvudriktning, möjlig att kartlägga medelst vetenskap och utredningsväsende. I den sociala ingenjörskonstens anda kan då de centrala makthavarna på ett rationellt sätt planera och fatta beslut så att myndigheter och kommuner på ett effektivt sätt löser sina uppgifter. Men ambitionerna är ofta ännu högre. Samhällsomvandlingen är då inte bara något som det går att anpassa sig till, den är också möjlig att planera, reglera och styra. Politiken uppfattas lätt som den styrcentral som både omvandlar samhället och ser till att lämpliga anpassningsåtgärder vidtas hos offentlig sektor, näringsliv och

medborgare. I Sverige finns en hel del exempel på denna mentalitet. Över huvud taget finns en stark tilltro till staten och politiken i den dominerande svenska överideologin, förvisso inte enbart hos "vänstern", utan brett politiskt omfattad (kartlagt i Uddhammars avhandling 1993). Lagstiftning och andra typer av centralreglerande reformprogram har därför länge stått i fokus för intresset. Men i och med det postindustriella kunskapssamhällets framväxt, framför allt i den oroligt sökande perioden mellan de två faserna – själva "paradigmskiftet" – försvagas detta synsätt och andra idéer växer fram. Utvecklingen ses då i högre grad som en kraft som är omöjlig att styra. Ambitionen blir mer att anpassa sig till utvecklingen än att styra utvecklingen, och slutsatsen blir i breda kretsar att organisationsstrukturer, styrningsprinciper och arbetsrutiner måste göras om i grunden för att passa ett nytt samhälle. I detta ligger emellertid ett avsevärt dilemma. Att anpassning till förändrade villkor måste ske brukar nämligen vara en spridd insikt, men till *vad* anpassningen ska ske är betydligt mer oklart. Samhälleliga förändringsprocesser följer nya och okända vägar – det enda säkra är att det gamla inte består. För kommunerna är detta en svår situation. Problemen och arbetsuppgifterna är nya, men metoderna är huvudsakligen gamla. Traditionella och välkända lösningar fungerar allt sämre, men ingen vet hur de nya ser ut.

Den rikliga förekomsten av allehanda organisationsreformer kan tolkas som ett symptom på detta samhälleliga paradigmskifte som ställer det kommunala problemet på sin spets (Kass och Catron 1990). Det finns uppenbarligen en misstro mot traditionella förvaltningars möjligheter att fullgöra sina uppgifter i en ny tid och det finns en mängd organisationsexperiment av olika slag (Jacobsson 1994). Men de gamla lösningarna sitter djupt. Det moderna välfärdssamhällets offentliga tjänsteproduktion har inte organiserats efter någon slumpmässig modell, utan växt fram med starka band till dominerande kulturmönster och intellektuella föreställningar. Dessa låter sig inte förändras utan vidare. Praktiska organisationslösningar av traditionellt slag – den byråkratiska grundmodellen – har sålunda skapats inom det klassiska

industrisamhällets legala-rationella paradigm i Max Webers mening, dvs. med en ofta underförstådd stark tilltro till regler, specialisering och hierarki (Weber 1983). Detta kan inte ses som onödig formalism, som "moderna" människor fördomsfritt kan undanröja, utan som tids- och kulturbundna organisationsideal och effektivitetsmodeller. I det weberska perspektivet har sålunda praktiska organisationsformer för svensk offentlig sektor på ett naturligt, rentav nödvändigt, sätt utvecklats inom den traditionella byråkratiska ramen, därför att det funnits dominerande och till stor del outtalade föreställningar om att så *ska* och *bör* styrning och organisering ske. Ett exempel är sjukvårdens organisation, som mer är ett resultat av allmänkulturella föreställningar och dominerande organisationsideal än en konsekvens av pragmatiska och situationsberoende lösningar anpassade till verksamhetens särart (Gustafsson 1987). Byråkratiska grundmodeller för styrning och organisering är således inte något "dåligt", utan en helt naturlig företeelse med rötter i industrisamhällets kultur, mentalitet och allmänna föreställningar. I ett längre perspektiv har denna numera förkättrade byråkrati varit positiv, med tanke på de oreglerade och mer personbundna organisationslösningar som dominerade i förindustriella epoker. Den verkligt spännande frågan i detta sammanhang är då om dessa tids- och kulturbundna byråkratiska lösningar kommer att försvinna i takt med att det klassiska industrisamhället övergår i ett postindustriellt kunskapssamhälle. Hur ser det nya samhällets organisationslösningar ut? Hur kan dagens kommuner anpassa sig till denna utveckling?

Det är naturligtvis omöjligt att närmare precisera de fundamentala omvandlingar som brukar sammanfattas som industrisamhällets nedgång. Definitionsmässigt gäller det något nytt och okänt som knappast kan beskrivas på ett stringent sätt – förrän efteråt. "Minervas uggla flyger i skymningen", som Hegel sa. Självklart lockar detta en mängd skribenter, med fokus på skilda dimensioner av denna komplicerade process. Förändringar på kulturens och värderingarnas område är en vanlig tyngdpunkt i denna diskussion. Inglehart (1990) och Ester m.fl. (1994) menar

sig finna empiriskt stöd för idén att det i detta avseende pågår en grundläggande samhällsomvandling. Gamla auktoriteters nedgång, individualisering, sökandet efter mening och tillhörighet, och en till synes paradoxal betoning av både det globala och det lokala, är företeelser som behandlas i denna diskussion om postmoderna kulturmönster. Crook m.fl. (1992) analyserar även strukturfrågor, vetenskap, produktionsmetoder och arbetsorganisation, i en helhetsbild i samma anda som klassikern Daniel Bells *The Coming of Post-Industrial Society* (1973). Kanhända som en naturlig konsekvens får dessa strukturella och kulturella samhällsomvandlingar återverkningar på forskningen, inte endast i form av nya teorier och studieobjekt, utan också såsom radikalt nya sätt att se på kunskap och verklighet, epistemologi och ontologi som det benämns i filosofin. "Potsmodernism" har närmast blivit ett grundläggande förhållningssätt som markerar en distans mot traditionell, eller snarare "modern", forskning (se t.ex. Rosenau 1992). Dock hävdar en skeptiker Giddens (1990) med samhällsvetenskaplig pondus att det postmoderna i alla fall ännu inte inträtt. Han menar att det som brukar kallas *modernism* fortfarande har en dominerande roll och han hänför dess ursprung till 1600-talets kulturella och institutionella omvälvningar. I samma skeptiska fåra kan det forskningsprojekt placeras, som inom maktutredningens ram undersökte det svenska industrisamhällets omvandling (Åberg 1990). Man fann förvisso förändringar jämfört med en äldre studie, men inte av den kvalitativa art som med någon högre trovärdighet skulle indikera det postindustriella samhällets frammarsch.

Många faktorer är sålunda inblandade i övergången från industrisamhälle till postindustriellt kunskapssamhälle. Jag ska försöka peka ut några faktorer som är viktiga i denna mångdimensionella process. Det gäller djupt rotade sociala, ekonomiska och kulturella krafter som verkar i hela den industrialiserade världen, mer eller mindre oberoende av ideologiska önskemål och politiska beslut. Det är krafter som på ett avgörande sätt påverkar styrning och organisering av kommunernas verksamhet. Tanken bakom detta är att om industrisamhället gav oss byråkratin, så

kommer det postindustriella kunskapssamhällets omvandlingskrafter att forma morgondagens kommunala organisationsformer och styrningsmodeller. Denna diskussion kan förvisso leda in både på ett fruktbart och ett mindre fruktbart spår. Det mindre fruktbara skulle innebära en tvist om ord, en tvist om huruvida vi verkligen utvecklas från industrisamhälle till postindustriellt samhälle eller om dagens förändringar håller sig inom samma grundparadigm. Ett mer fruktbart spår i diskussionen är att analysera faktiskt pågående förändringsprocesser och omvandlingskrafter, oberoende av vad de bör kallas, och att diskutera deras möjliga konsekvenser för kommunal verksamhet. Jag ska försöka följa det senare förhållningssättet.

Sex grundläggande omvandlingskrafter kan iakttagas. I detta sammanhang kan de endast beröras mycket skissartat.

1. Internationalisering är en process med ekonomiska, politiska och kulturella dimensioner, som naturligtvis går utöver EU-medlemskapet och dess anpassningsåtgärder. Blixtsnabba globala finansiella transaktioner är ett uttryck för denna process, liksom de stora företagens svaga nationella förankring. Storföretagen etablerar sig där det är förmånligast och det är inte mycket nationalstaten kan göra åt det. Flyktingströmmar och invandring är ett annat uttryck för internationaliseringsprocessen, arbetskraftens rörlighet över gränserna är ett tredje, politiska och kulturella influenser mellan länderna är ett fjärde. Över huvud taget brukar numera nationalstatens existens, eller åtminstone betydelse, ifrågasättas i den allmänna debatten och i konsekvens därmed även de nationella välfärdssystemen. Tjänsteproduktion inom barnomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg, psykvård och skola är i tämligen hög grad nationellt likformig och statligt styrd. Kanske internationaliseringen minskar denna nationella uniformitet och de därav följande enhetliga organisationsformerna och styrningsmodellerna. Kanske kommunerna i och med internationaliseringens försvagade statsmakt kommer att utveckla lokala välfärdslösningar, med därav följande situationsanpassade och unika organisationsformer och styrningsmodeller.

2. Värderingsförskjutningar bland människor är långsiktiga och svårångade faktorer som det är problematiskt att uttala sig kategoriskt om. Likafullt existerar de. Mycket tyder på att särskilt ungdomar och välutbildade medborgare har kulturmönster och livsstilar som klart avviker från tidigare generationers. De prioriterar individualism, frihet och meningsfull verksamhet framför jakten på materiell framgång och de samverkar hellre i flexibla nätverk än underordnar sig formella strukturer som de politiska partierna och de offentliga systemen. Som medborgare vill man ha en friare och aktivare relation till företag och offentliga organ och som anställd vill man inte längre underkasta sig taylorismen. Åtminstone i ett längre perspektiv förefaller den traditionella "protestantiska etikens" självdisciplin och stränga arbetsmoral att förskjutas till en mer individualistiskt personlighetsutvecklande och självförverkligande inställning. För kommunernas del är det lätt att se spännande konsekvenser av denna utvecklingskraft. Kanske kommunerna i lite mindre grad blir myndigheter och storskaliga tjänsteproducenter, strikt reglerade av staten, för att i lite högre grad blir självstyrande lokala nätverk av samverkande medborgare i samspel med motiverade anställda.

3. Ny teknik och nya produktionsvillkor är klassiska samhälleliga omvandlingskrafter, något som är särskilt känt genom marxismens teknikdeterminism. Ångkraften och elektriciteten påverkade förvisso människans livsstil och organisationslösningar under tidigare epoker. Datorerna är det senaste exemplet i denna genre. Sambanden är knappast kända i detalj, men det förefaller klart att datorerna stärker internationaliseringen och frigörelsen från traditionella auktoriteter och möjliggör nya sätt att styra och organisera verksamheten i både näringsliv och offentlig sektor. Den numera så uppmärksammade framväxten av småföretag i IT-branschen är beroende av den tekniska utvecklingen och över huvud taget uppvisar näringslivet en strukturell tyngdpunktsförskjutning från klassisk tillverkningsindustri till service- och kunskapsbranscher. Även inom de olika branscherna finns intressanta trender. Tillverkningsindustrin uppvisar t.ex. en utveckling mot

mer kunskapsintensiva och tjänstemannaliknande produktionsvillkor, varvid den klassiska arbetaren i smutsiga blåkläder mest blir en bild av gångna tider. Betydelsen av dessa förändringar är uppenbart stor i materiella och organisatoriska avseenden som företagsstruktur, organisationslösningar och styrningsprinciper. Men förändringar ger även viktiga konsekvenser för mentalitet, relationen mellan människor och allmän livsstil. För kommunala organisationsformer och styrningsmodeller kan konsekvenserna bli avsevärda. Kommunerna är i grunden konstruerade efter en byråkratisk modell med sekvensen *planering* → *formella beslut* → *styrning* → *praktisk verksamhet* → *kontroll*, där regelverk, specialisering och hierarki är dominerande principer. Detta tenderar att bli alltmer anakronistiskt i datorernas, de informella nätverkens och de snabba förändringarnas tid. Om t.ex. varje förskola i en kommun har en egen dator som klarar personalplanering och budgethantering, så förändras förmodligen relationen mellan förskolorna och förvaltningen. Arbetsplatserna mer generellt kan få en friare ställning inom det kommunala systemet.

4. Minskad klasshomogenitet och ökad social fragmentering är en konsekvens av den nya tekniken och de nya produktionsvillkoren och också en konsekvens av värderingsförskjutningar och internationalisering. Det klassiska industrisamhället uppvisade välkända sociala mönster av typen arbetare, bönder, tjänstemän och företagare, mellan vilka det fanns få beröringspunkter och stora skillnader. Klasstillhörigheten bestämde i hög grad åsikter, beteende, klädsel och livsstil. Uppluckringen av denna sociala kategorisering har medfört en påtaglig individualisering, men har också skapat nya samhälleliga grupperingar av annan art än de traditionella socioekonomiskt bestämda klasserna. Dagens och gårdagens kommunala tjänsteproduktion är emellertid i hög grad utformad efter gamla klassmässiga schabloner, där människor i samma sociala kategori ses som likartade. Att omvandla denna kollektivistiska tradition till mer individ- och situationsanpassad verksamhet med lämpade organisationsformer är en uppgift som många av dagens kommuner står inför.

5. Stagnerande ekonomi, med hög arbetslöshet och nedskärningar i sociala trygghetssystem, är vanligt i vår del av världen. Det innebär en betydande omvandlingskraft för den traditionella välfärdspolitiken och dess praktiska lösningar. Inte minst påverkas kommunernas etablerade principer för styrning och organisering av verksamheten, vilka vanligen formats under ekonomiskt gynnsamma perioder. Centralt reglerade och enhetliga planeringssystem kan onekligen fungera bra i tider av ekonomisk expansion, men möter vanligen stora anpassningsproblem i sämre tider och vid snabba samhällsförändringar.

6. Välfärdspolitikens förändrade inriktning är en konsekvens av ovanstående faktorer men åtminstone till någon del en självständig kraft som hämtar näring ur en inre utvecklingslogik. Den klassiska välfärdsstaten av svensk typ producerar standardiserade tjänster åt medborgarna, med bakgrundsantagandet att alla inom samma sociala kategori är relativt lika och har ungefär samma behov. Storskaliga produktionssapparater kan då skapa välfärd åt homogena kollektiv, utan att den anställdes självständighet i arbetet eller medborgarens inflytande behöver vara särskilt betydelsefullt. Idéerna om genomsnittsmedborgaren och den passive anställda håller emellertid på att förändras. Det finns en strävan att ersätta enkel materiell behovstillfredsställelse och basala behov med alltmer avancerade tjänster av individuell och situationsanpassad art. Medborgaren ses i ökande utsträckning som en unik individ och den anställda ses mer som en självständig och kompetent medarbetare än som en tayloristisk kugge i ett centralstyrt maskineri.

Ömsesidigt påverkande omvandlingskrafter av dessa sex slag ger de strukturella och kulturella villkoren för morgondagens kommunala verksamhet. Dels gäller det mer grundläggande frågor om kommunernas roll i samhället, dels mera praktiska följdfrågor om hur verksamhetens styrning och organisation ska utformas. Att förändringar är av nöden är nog uppenbart. Den brokiga floran av organisationsexperiment i kommunerna tyder på det.

Kommunernas grundläggande organisationsformer befinner sig sålunda i konflikt med samhällsförändringarna. Den nya verkligheten låter sig betydligt sämre än förr sorteras och hanteras efter gamla kommunala förvaltnings-, nämnd-, budget- och yrkesgruppsgränser. I grunden är det ett uttryck för att det post-industiella kunskapssamhället kräver andra lösningar än de som utformats under det klassiska industrisamhället.

Industrisamhällets kulturmönster

Organisationsformer och styrningsmodeller i kommunerna uppvisar en dubbel utvecklingshistoria, huvudsakligen därför att kommunernas principiella roll i samhället präglas av en dubbelhet. Kommunerna är å ena sidan inte statliga förvaltningsorgan vars huvuduppgift är att följa lagar, förordningar och föreskrifter. Men de är å andra sidan inte heller fria organisationer som likt folkrörelser självständigt kan välja arbetsuppgifter och organisationsformer. Eller också är de båda delarna, eftersom kommunerna förvisso är lokala förvaltningsorgan som är styrda av staten och delvis är fria organisationer med mycket gamla självstyrelsetraditioner. Onekligen befinner sig kommunerna i en teoretiskt intressant gråzon mellan stat och civilt samhälle, som trotsar samhällsvetarnas försök till entydiga klassificeringar (Petersson 1992, 1996). I en teoretisk grundmodell med de tre polerna *stat–marknad–civilt samhälle*, bl.a. skildrad av Alan Wolfe (1989), kan således de svenska kommunerna knappast inplaceras på något klart sätt. De hamnar rimligen i skärningspunkten mellan stat och civilt samhälle genom den dubbla karaktären av lagstyrt förvaltningsorgan och fri folkrörelse, men kan också glida in i marknadssfären genom de senaste årens privatiseringar och konkurrens. Wolfe förespråkar en balans mellan dessa tre teoretiska huvudkategorier. Han hävdar att USA har för mycket marknad och för lite stat och civilt samhälle, medan välfärdsstater av Sveriges typ har för mycket stat och för lite av de två andra sfärerna. Att klassificera de svenska kommunerna är sålunda både teore-

tiskt och politiskt intressant. De har drag av både stat, marknad och civilt samhälle, och måste kanske ha det i det svenska systemet. Men hur förändras denna blandning genom åren och vilken är blandningens styrka i dag? Och hur *bör* blandningens styrka vara? Grundläggande existensvillkor av detta slag präglar sekundärfrågor som kommunernas organisationsstruktur och styrningsmodeller. Dessa "sekundärfrågor", dessa organisatoriskt präglade följdfrågor till de grundläggande principiella vägvalen, har två utvecklingstendenser. Det är dels flexibla, traditionellt folkrörelseliknande organisationsformer som motsvarar kommunernas tillhörighet till det civila samhället, dels moderna, mer strukturerade och formellt byråkratiska former som baseras på kommunernas tillhörighet till den statliga sfären. Jag ska diskutera dessa två tendenser översiktligt.

Den första tendensen när det gäller kommunernas organisatoriska utvecklingshistoria är enkla, informella och flexibla lösningar, som är mycket gamla och som bevarades och vidareutvecklades i de traditionella småkommunerna ända fram till 1960-talet. Med en viss förenkling, men ändå utan alltför tendentiös historieskrivning, kan man se en kontinuitet ända från medeltiden till 1900-talets mitt, där lokalsamhällets medborgare tillsammans, informellt och flexibelt, utför nödvändiga kollektiva funktioner som renhållning, vägunderhåll, vattenförsörjning, fattigvård, brandskydd m.m.

Nils Herlitz visar i sin avhandling från 1924 hur de medeltida anorna levde kvar in i modern tid. Under 1800-talet delade medborgarna på en mängd praktiska arbetsuppgifter i svenska städer och byar i ett månghundraårigt mönster av samarbete, personligt ansvar och frivillig kollektiv solidaritet. Denna bild är långt ifrån moderna kommuners tre avgränsade kategorier: ett litet fåtal beslutsfattande kommunalpolitiker, en stor del praktiskt arbetande kommunalanställda och en mycket stor del passiva medborgare. De praktiska, och till stor del även de beslutsfattande, funktionerna var uppdelade på en mängd småposter och utspridda bland en mycket stor del av medborgarna. Detta mönster levde kvar i Sverige ända fram till 1960-talet.

En modern pendang till denna klassiska svenska kommunalforskning är Robert Putnams uppmärksammade studie av lokal-demokrati och ekonomisk tillväxt i Italien (Putnam 1996). Han visar hur det civila samhällets struktur och mentalitet påverkar både demokrati och ekonomi. Vanligt folk har under många hundra år samarbetat i enkla former om vardagliga angelägenheter så att en stark medborgaranda utvecklats, vilket varit en förutsättning för välfungerande småföretag och god kommunal verksamhet. På ett intressant sätt erinrar denna skildring av italiensk medborgaranda om månghundårig, handfast svensk praktik i socknar och städer, enligt Herlitz beskrivning. Jämförelsen gäller dock norra Italien. Söderut utvecklades inte det "sociala kapitalet", därför att maktförhållanden och social struktur i övrigt förhindrade medborgerligt samarbete. Huvudpoängen i Putnams analys är samspelet mellan kulturella och strukturella faktorer och mellan medborgarandan och det civila samhället, vilka ömsesidigt stöder varandra och främjar frihet och välbefinnande. På så sätt kan enkla och "amatörmässiga" organisationsformer och arbetssätt i kommunerna ha den viktiga funktionen att stimulera medborgerlig delaktighet och därmed stärka det sociala kapitalet. Fukuyama (1995) går ett steg längre. Han hävdar att tillit mellan människor är av avgörande betydelse för ett lands ekonomiska tillväxt. Men det gäller inte tillit i största allmänhet, utan den tillit som utvecklas i samhälleliga strukturer, kännetecknade av delaktighet och samarbete. Traditionella släkt- och familjeband skulle alltså vara tämligen betydelselösa, medan kommunala och folkrörelseinriktade verksamheter skulle vara själva kärnpunkten i det ekonomiska välbefinnandets drivkrafter.

En annan studie av sambandet mellan organisationsformer och beteende är Ostroms analys om lokalt beslutsfattande (Ostrom 1992). Hon visar hur bönders beslutsfattande om en känslig kollektiv fråga som vattenförsörjningen kan organiseras på olika sätt. Vissa sätt att organisera beslutsfattandet ger egoistisk och kortsiktig individuell nyttomaximering, med vattenbrist och konflikter som resultat. Andra sätt att organisera beslutsfattandet leder till samarbete och försiktigt utnyttjande av denna gemen-

samma resurs. Politikens innehåll och politikens former är i högsta grad beroende av varandra, menar Ostrom. Det är en analys som har sin motsvarighet i en traditionell svensk ståndpunkt att kommunala organisationsformer bör vara enklare och smidigare än de statligt-byråkratiska, just för att stimulera medborgerlig delaktighet och därmed stärka både medborgaranda och praktisk problemlösning.

Lärdomarna från Putnams norditalienare, Herlitz 1800-tals-svenskar och Ostroms bönder visar att kommunala organisationsformer inte är något "opolitiskt" och "värderingsfritt" som är lösryckt från grundläggande samhällsfaktorer, utan snarare politiskt laddade frågor som är intimt kopplade till frihet, demokrati och välbefinnande. "Gammaldags" och "amatörmässiga" kommunala organisationslösningar som fungerar informellt, flexibelt och situationsanpassat är sålunda inte alls uttryck för något lågt organisationsteoretiskt medvetande, utan bärare av en politisk idé om medborgerligt deltagande, maktspridning och lokal frihet. Dessa specifika kommunala organisationslösningar sågs tidigare gärna som en medveten kontrast till statens formalistiska byråkrati och strikta ämbetsmannakultur, särskilt i de stora debatterna om kommunal självstyrelse i samband med kommunalförordningarna 1862 och representationsreformen 1866. Överhuvud taget sågs kommunal självstyrelse som en viktig del av den ökande medborgerliga friheten i samband med ständsriksdagens avskaffande i detta tämligen auktoritära och centralistiska Sverige (Kaijser 1965, 1966). Debatten om relationen stat-kommun var livlig vid 1800-talets mitt och undersökningar visar hur argument ur flera olika ideologiska hemviser använts för att rättfärdiga medborgerlig delaktighet genom kommunal självstyrelse (Harald Gustafsson 1987, Stjernquist/Magnusson 1988, Dahlkvist/Strandberg 1994, Strandberg 1995). Såväl upplysningsfilosofins och liberalismens idéer om rationalitet och individualism, som konservatismens tankar om folkuppfostran och medborgaranda har haft betydelse i diskussionen om medborgarskap och kommunal självstyrelse. Detta var tydligt inför 1862 års beslut, när vårt gamla

bondeland omvandlades till ett socialt friare och rörligare industrisamhälle.

Detta innebär dock inte att kommunerna och deras tidigare motsvarigheter hade någon absolut självständighet som stod i motsättning till statsmakten, tvärtom. De har alltid – åtminstone sedan nationalstatens uppkomst – varit underordnade centralmakten och setts som integrerade delar av nationen. Men de har inom vissa ramar ändå haft betydande självstyre, framför allt när det gäller rent lokala angelägenheter. Även de frågor som länge varit reglerade i lagstiftningen – det gäller särskilt skolan, men också fattigvården – har skötts under flexibla, situationsanpassade, praktiska och finansiella villkor. Kommunerna fullgjorde på nämnda områden i stort sett statliga förvaltningsuppdrag, men integrerade dem i organisatoriskt avseende med månghundraåriga traditioner av lokal problemlösning.

Den första tendensen i kommunernas organisatoriska utveckling är sålunda en gammal tradition av enkla former med stora inslag av situationsanpassning, lämplighetsbedömning och medborgerligt deltagande.

Den andra tendensen i kommunernas organisatoriska utveckling innebär att den statligt färgade byråkratin av klassiskt snitt vidgas till det lokala planet och tränger ut de äldre formerna. Denna på 1960- och 1970-talen framväxande kommunala byråkratiseringstendens nådde relativt snabbt organisatorisk hegemoni. Övergångsprocessen var kort. Traditionella former för lokal förvaltning och problemlösning sågs som förlegade och statsmakten genomdrev betydande nyordningar under perioden 1952–1974, framför allt under den senare delen. Denna epok är känd som kommunsammanslagningarnas tid. Ca 2 500 kommuner slogs ihop till 278, inledningsvis som en frivillig kommunal process men sedan under statligt tvång (Gustafsson 1979). Orsakerna till sammanslagningarna kan sökas på två plan. Ett huvudskäl var att de blev en mer eller mindre nödvändig konsekvens av samhällsutvecklingen, framför allt industrialiseringen och den därav följande urbaniseringen och jordbrukets minskade

betydelse. Det gamla bondelandet, med otaliga byar och tämligen jämnt fördelad befolkning som frambringat den dåvarande kommunala strukturen, ersattes av ett modernt industrisamhälle med mer markanta tätorter och glesbygder. Många småkommuner blev nästan folktomma, andra knöts i realiteten ihop med grannkommuner i större block. En strukturreform föreföll nödvändig.

Det andra huvudskälet till kommunsammanslagningarna var framväxten och expansionen av den moderna välfärdspolitiken. Kommunerna ansågs ha en nyckelroll i denna nya politik. Gammaldags småkommuner som prioriterade lokala angelägenheter under medborgerligt deltagande sågs snarast som ett hinder för den systematiska utbyggnaden av professionellt präglad grundskola, barnomsorg och äldreomsorg. Med en medveten politisk strategi strävade statsmakten efter att omvandla kommunernas roll i samhället. *Kommunerna har blivit instrument för den samhällsliga reformpolitiken*, som det uttrycktes i regeringens proposition efter sammanslagningsprocessen (Prop. 1973:90 s. 189). Denna omdiskuterade process behöver emellertid inte innebära att staten förvandlat kommunerna till osjälvständiga verkställare, vilket lätt blir något av en naturlig slutsats. Tolkningen kan också fokusera på ett det blivit en sammansmältningsprocess med ömsidig påverkan (Östberg 1996).

Sålunda orsakades kommunsammanslagningarna både av en subjektiv och en objektiv kraft – dels allmänna samhällsförändringar av typen urbanisering och förbättrade kommunikationer, dels en medveten politisk vilja att ställa kommunerna tydligare i den framväxande välfärdspolitikens tjänst. Konsekvenserna för kommunernas interna förhållanden blev stora (se t.ex. Gidlund 1983; Strömberg och Westerståhl 1983). Antalet förtroendevalda minskade och ett modernt politiskt partiväsende växte fram; tjänstemannakadern professionaliserades, specialiserades och expanderade; stora hierarkiska och formalistiska förvaltningar byggdes upp; medborgarna fjärmades från sin kommunledning både geografiskt, socialt och kulturellt. För organisationsfrågorna blev resultatet att de gamla, oreglerade och flexibla formerna

ersattes av en byråkratisering, i betydelsen formell reglering, hierarkisk uppbyggnad och renodlad tjänstemannakader. De forna förtroendemännen, som varken var politiker eller tjänstemän, eller kanske både–och, separerades i en politisk del och en förvaltningsdel. Ännu på 1950-talet fanns det faktiskt kommuner som saknade anställda tjänstemän!

På mycket kort tid ersattes alltså genom kommunsammanslagningarna de månghundraåriga specifika kommunala traditionerna och det växte fram organisationslösningar som var inspirerade av klassisk, statlig byråkrati. Dagens kommuner är i huvudsak ett resultat av kommunsammanslagningarnas mentalitet, och styrning och organisering av verksamheten sker numera till övervägande del inom en allmänbyråkratisk föreställningsram.

Organisationskulturer i kommunal tjänsteproduktion

Stora delar av svensk tjänsteproduktion baseras på den klassiska representativa demokratis princip. Politiskt ansvar och politisk styrning i offentliga organisationer är nyckelfaktorer. Denna lösning har onekligen flera tilltalande drag, men den inrymmer också principiella svårigheter. Demokrati är inte det enda värde som ska prioriteras i kommunal verksamhet. Även effektivitet är av central vikt, särskilt med tanke på senare tiders ekonomiska svårigheter. Mellan demokrati och effektivitet råder ett visst spänningsförhållande. Högprioritering av det ena leder vanligen till lågprioritering av det andra; om inte i ord, så i handling. Stora inslag av politiska ingripanden har sålunda vanligen en hindrande funktion för den professionella hanteringen av kvalitet och kostnader och vice versa. Stor frihet för professionella effektivitetsbedömningar brukar förutsätta att politiker- och medborgarinflytandet minimeras. Dessutom utgör rättssäkerheten, kravet att kommunerna följer lagar och förordningar, ett tredje viktigt värde som kan komma i motsättning till de två andra. Rättssäkerheten utgör den offentliga verksamhetens främsta särprägel, hävdade Heckscher (1958), och dess speciella karaktär gör att kraven på effektivitet ofta inte är relevanta; inte heller kraven på politisk styrning, hur demokratiskt motiverade de än är. Mellan rättsäkerhetens fasta regelverk, demokratis majoritetsdominerade politikervälde och effektivitetens professionalism och ekonomism finns helt enkelt naturliga spänningar

och målkonflikter som inte alltid går att överbrygga. Likafullt kännetecknas den offentliga sektorn av en komplicerad sammanmältning av dessa tre krav (se t.ex. Demokratirådets rapport 1995 och SOU 1997:57). För kommunernas del kan själva existensvillkoret sägas ligga i den spänningsfyllda trepartsrelationen demokrati, effektivitet och rättssäkerhet, där alla tre kraven ska uppfyllas trots att de ofta strider mot varandra (Wallenberg 1997). Detta gäller inte bara på ett övergripande principiellt plan, utan också i konkreta frågor som barnomsorg, skola och äldreomsorg. Inom vart och ett av dessa områden finns dagligen och stundligen något av ett korstryck mellan de tre grundläggande kraven, vanligen handfast åskådliggjort genom svårigheten att följa lagstiftningens krav (rättssäkerhet) i besparingstider (effektivitet) under politiska ingripanden (demokrati). Modern kommunal verksamhet blir på så sätt ständigt en balans och en kompromiss mellan tre olikartade krav. Metoderna för att styra och organisera verksamheten kan därför inte och får inte, ensidigt bygga på endast ett av de tre grundläggande kraven. Sådan *sub-optimering*, att ensidigt gynna ett värde på bekostnad av andra, är emellertid vanlig. Erfarenheten visar att kommunala organisationsmodeller och styrsystem inte sällan utformas på ett sätt som tillvaratar ett värde och missgynnar de två andra. Effektiviteten i dess ekonomistiska uppenbarelseform torde för närvarande vara högst prioriterad, så att den ensidigt styr organisationsreformer och budgetprocesser. Det ger lätt negativa konsekvenser för demokratin och rättssäkerheten. När besparingar och ekonomisk hushållning blir huvuduppgiften minskar såväl möjligheten till politisk förnyelse med medborgerligt deltagande, som ambitionen att följa lagstiftning och rättspraxis, särskilt ifråga om dyrbara förmånsnivåer och omvårdnadsinsatser. I ett längre perspektiv har emellertid inte effektivitetspräglade modeller för styrning och organisering dominerat i kommunerna. I stället har demokratins och rättssäkerhetens krav prioriterats. Den traditionella kritiken mot kommunerna är att effektivitetskravet har betonats alldeles för svagt.

Att styra och organisera kommunal verksamhet är sålunda en

mångdimensionell och komplicerad uppgift som måste ta sin utgångspunkt i balansen mellan de tre kraven demokrati, effektivitet och rättssäkerhet. Vanligen används inte heller en enda styrningsprincip, utan kommunerna spelar över ett brett register av åtgärder. Där finns både politiskt-ideologiskt motiverade metoder, statsvetenskapligt-företagsekonomiskt baserade metoder och pragmatiska, situationsanpassade metoder. Även om den kommunala verkligheten är föränderlig, svårfångad och mångdimensionell, så går det att i analytiskt eller pedagogiskt syfte renodla den brokiga floran av kommunala styrningsmetoder i ett antal sammanhållna modeller. De må i sin rena och tydliga form sällan eller aldrig existera i praktisk verksamhet, men de existerar förvisso som ideal, inspiration och legitimitetsinstrument hos beslutsfattare och experter. Modellerna kan delas upp i sju grundläggande former: byråkratimodellen, den professionella modellen, den politiska modellen, den korporativa modellen, brukarmodellen, marknadsmodellen och ekonomismen (se Rothstein 1987 för en liknande men delvis annorlunda uppdelning). Gränserna mellan dem är inte knivskarpa, men de har olika tyngdpunkt och olika säregenheter. Här ges endast kortare skisser över dessa modeller, mer för att antyda bredden och variationen än för att ge fullständiga beskrivningar.

Sju kommunala styrningsmodeller

1. *Byråkratimodellen* fokuserar, som namnet anger, på regler, dvs. lagar, förordningar, föreskrifter, kommunalpolitiska beslut och förvaltningsinterna regelverk. Reglerna utgör den norm runt vilken styrning, beslut och kontroll fokuseras och den norm som format den speciella byråkratiska organisationskulturen. Byråkrati är det klassiska industrisamhällets primära organisationsprincip, och bör inte alls tolkas som något negativt. Naturligtvis finns det nackdelar och svårigheter med byråkrati, som med alla andra styrningsmodeller, men i huvudsak är detta namn, eller borde åtminstone vara, en neutral beteckning på en organisato-

risk princip som baseras på regler, hierarkisk uppbyggnad, specialiserade funktioner och relativt oberoende tjänstemän. I ett historiskt perspektiv är det en progressiv och positiv princip framhåller Max Weber (1983). Det framväxande industrisamhället och den framväxande kapitalismen kunde inte fungera med gamla organisationsprinciper från det feodala systemet eller från bondekulturen. Genom samhällets modernisering lämnades gamla personberoende och godtyckliga maktrelationer, hävdar Weber, och i stället infördes fasta regler, lagstyrda institutioner och relativt oberoende tjänstemän. Förekomsten av fasta regler är en avgörande punkt. Det ska medföra att makten inte utövas godtyckligt och att anställda tjänstemän har integritet mot påtryckningar. Reglerna ska också ge medborgare, organisationer och företag möjligheter att känna sina rättigheter och skyldigheter och möjligheter att kunna förutse konsekvenserna av sitt handlande. Därigenom är reglernas stabilitet den kanske främsta legitimitetsgrunden för detta klassiska system, hävdar Offe (1985). Ursprungligen utformad under det tidiga industrisamhällets begränsade statsmaktsåtaganden av typen rättsväsende, den s.k. nattväktarstaten, har den byråkratiska grundprincipen dock även kommit att dominera den nya tidens "mjukare" omsorgs- och omvårdnadsinriktade offentliga verksamhet, inte bara inom staten utan också i hög grad i kommuner och landsting. En traditionell socialförvaltning eller sjukvårdsförvaltning är ett exempel. Inte alltid, för att uttrycka sig diplomatiskt, har de ansvariga funderat på om den byråkratiska principen verkligen är den mest lämpade för verksamhet inom områden som vård, omsorg och omvårdnad. Till stor del har helt enkelt den gamla nattväktarstatens organisationsprinciper tämligen automatiskt överförts till den nya välfärdsstatens verksamhet (Rose 1980).

Den byråkratiska modellen har uppenbarligen tydliga fördelar (en översikt ges av Perrow 1986). Dit hör att byråkratin har djupa rötter i den klassiska rättsstatens idéer om klara spelregler; myndigheterna blir möjliga att kontrollera och det samhälleliga agerandet för individer, organisationer och företag blir förutsägbart. I den snävare meningen, att fullgöra styrande och organise-

rande funktioner inom offentlig tjänsteproduktion, förefaller den byråkratiska principen tillfyllest framför allt för verksamhet som är stabil och homogen i tid och rum och som fungerar i ett stabilt och homogent samhälle (det var ju också under sådana villkor som denna princip utvecklades). Den svenska välfärdsstatens uppbyggnadsskede under kontinuerlig ekonomisk tillväxt är ett sådant fall. Många av den traditionella socialpolitikens inslag, t.ex. barnbidrag och pensioner, hör till kategorin generella och lättadministrerade verksamheter där den byråkratiska principen fungerar bra. Över huvud taget fanns i denna framväxande välfärdspolitik en stark betoning på generella inslag snarare än på selektiva och på rättighetstanken snarare än på välgörenhetstanken, något som tämligen väl låter sig administreras och genomföras i en byråkratisk modell, med dess allmänna regler och avpersonifierade arbetsrutiner. På så sätt fanns det betydande likheter mellan vissa delar av den framväxande generella välfärdspolitiken och det traditionella rättsstatliga regelverket, vilket ger en del av förklaringen till byråkratins genomslagskraft som organisationsprincip.

Byråkratins nackdelar har emellertid ofta uppmärksamrats mer än dess fördelar. Flera av dess klassiska kännetecken står i uppenbar konflikt med samhällsförändringarna och den nuvarande kommunala verksamheten.

För det första innehåller den byråkratiska föreställningsramen en påtagligt stark tilltro till planeringens möjligheter, något som på det kommunala planet blev markant efter den senaste sammanslagningssvågen vid 1970-talets början. Att utveckla framtidsorienterade styrnings- och planeringsinstrument blev en viktig uppgift i de nya storkommunerna. Detta är emellertid bättre anpassat till det klassiska industrisamhällets linjära utveckling än till det postindustriella samhällets oförutsägbara dynamik.

För det andra används inom den byråkratiska modellen mycket av standardprocedurer, där samma regler och rutiner används för olika situationer och vid olika tillfällen. Det är en strategi som är lämpad för den framväxande välfärdsstatens basala åtgärder för homogena befolkningskollektiv, men mindre väl

lämpad i tider av individualisering, flexibilitet, situationsanpassning och rörlighet.

För det tredje dominerar en specialisering som dels spaltar upp åtgärderna rumsligt i sektor för sektor (skolfrågor för sig, sociala frågor för sig osv.), dels tidsmässigt (ett problem i taget enligt uppgjorda planer). Denna traditionella hantering blir problematisk i "multiproblemens" och de snabba förändringarnas tider.

För det fjärde tilldelas både personal och medborgare en passiv roll i ett system som domineras av den byråkratiska principen. Arbetslivet får starka drag av taylorismens centralstyrning, specialisering och osjälvständighet och medborgarna blir lika mycket beroende klienter som brukare eller kunder. I myndighetsutövande verksamhet är detta kanske ofrånkomligt, men knappast för övrig tjänsteproduktion.

Den allmänna samhällsutvecklingen påverkar sålunda kommunernas organisationsformer och arbetssätt. Ju mer den kommunala verksamheten individualiseras och situationsanpassas och ju mer man använder effektivitetsmodeller baserade på den anställdes engagemang och ansvar, desto mindre bra fungerar den byråkratiska principen och desto mer letar man i kommunerna efter alternativ. Förmodligen är endast en liten del av den kommunala tjänsteproduktionen numera av en sådan art att byråkratin lämpar sig som dominerande princip för styrning och organisation.

2. *Den professionella modellen* innebär att det formats starka kulturer runt olika specialiserade verksamheter, framför allt sådana av expertkaraktär, så att respektive yrkesgrupps interna mekanismer fullgör en styrande funktion (analyser av begreppet professionalism ges bl.a. av Vollmer och Mills 1966; Sarfatti-Larson 1977 och Torstendahl och Burrage 1990). I denna modell ersätts den byråkratiska modellens regelverk av styrmekanismer som är baserade på exklusiv specialiserad kunskap, gemensam utbildning, interna gruppnormer och starka yrkeskulturer. Den stora fördelen ur tjänsteproduktionens synvinkel är att politiska instanser

inte behöver försöka styra komplicerad verksamhet i detalj medelst det trubbiga vapnet *regler*, utan att experterna ute på "fältet" arbetar självständigt och professionellt under eget ansvar och i den meningen styr sig själva. Professionella gruppers självständighet är emellertid inte detsamma som professionella *individers* självständighet. Den enskilde är i hög grad formad av sin yrkesgrupps föreställningar om vad som ska göras, hur det ska göras, när det ska göras och varför det ska göras, inte bara genom gruppens dominerande organisationskultur utan också mera praktiskt påtagligt genom chefer och erfarnare kollegor. Förmodligen skulle t.ex. den medicinska professionens hierarki ganska lätt kunna illustreras med överläkares stundtals omilda handledning av kandidater och AT-läkare. Från demokratisk styrningssynpunkt måste detta bedömas som positivt. Den professionella individen kan inte göra som hon eller han själv vill, utan måste inordnas i ett kollektiv som domineras av (i princip) välkända och uppskattade normer.

Hierarkier av professionellt slag är alltså baserade på specialiserad erfarenhet, vetenskapligt orienterad kunskap och en sammanhållen yrkeskultur eller kåranda, snarare än på regelverk och andra formella kriterier. På många sätt innebär ökad professionalisering en smidig lösning av styrningsproblemen i det moderna samhället. Politiker och chefstjänstemän kan inte i detalj reglera allt som ska göras i den kunskapsdiga tjänsteproduktionens ständigt föränderliga individ- och situationsanpassade verksamhet, det måste lämnas åt personalens eget omdöme och kompetens. Självständigheten hos *street-level-bureaucrats* är helt enkelt ett av de mest särskiljande kännetecknen på modern offentlig förvaltning, enligt en numera klassisk skildring (Lipsky 1980). Om då den anställde är styrd både av den professionella gruppens normer och av erfarnare kollegor som redan är inskolade i systemet, finns en riktningsgivande kompass som förmodligen är effektivare som styrmedel än den byråkratiska modellens regelverk.

Men att enbart se professionalism som en "styrningsmodell" i den representativa demokratis tjänst är naturligtvis alldeles för ensidigt. Ökad professionalisering innebär inte automatiskt ökad

styrning från demokratisk och politisk synpunkt. Yrkesgrupper kan ha mål och tyngdpunkt i arbetet som är rakt motsatta de legitima politiska önskemålen. Det finns därför ett demokratiskt dilemma i användningen av den professionella modellen för att styra och organisera kommunal tjänsteproduktion. Verksamheten fungerar förmodligen smidigt och har hög kvalitet, men folkvalda politiker har knappast något reellt inflytande över vad som görs. I praktiken verkar detta dilemma huvudsakligen lösas genom att styrningsimpulserna byter riktning, dvs. att politiska beslutsorgan anammar de mål, syften och tyngdpunkter som respektive profession sätter upp. På längre sikt finns därmed en risk för politikens professionalisering, inte i den meningen att politiker blir skickligare och kunnigare, snarare tvärtom. Politiker riskerar att bli alltmer passiva och okunniga om tjänsteproduktionens innehåll och låter sig domineras av de professionella grupperna. Politikerna legitimerar professionernas makt, snarare än styr dem.

Den professionella modellen för att styra och organisera kommunal tjänsteproduktion är vanlig och i det moderna samhället förmodligen oundviklig. Fördelarna är betydande, i form av hög kompetens och starkt engagemang hos personalen och i form av flexibel och situationsanpassad problemlösningskapacitet, i en verksamhet som har högt kunskapsinnehåll och är starkt föränderlig. Likafullt finns det en baksida som är problematisk. Till inte så ringa del medför denna modell ett dilemma för den dominerande överideologin om den representativa demokratis roll. Hur kan politiker styra och ansvara för verksamhet som sköts självständigt av specialiserade yrkesgrupper med kunskapsmonopol?

3. *Den politiska modellen* för att styra och organisera offentlig tjänsteproduktion är stark i ett system som det svenska, där den representativa demokratis institutioner har stort ansvar och direkta beslutsbefogenheter i en mängd frågor. I någon mening är naturligtvis alla de sju modeller som behandlas i denna översikt politiska, eftersom de fullgör styrande funktioner inom ett poli-

tiskt styrt system – kommunen. Ändå finns det konkreta organisatoriska lösningar som på ett mer direkt sätt baseras på politisk medverkan än de andra modellernas svagare och mer indirekta relation till politiken. I de två modeller som behandlats, den byråkratiska och den professionella, är politikernas direkta medverkan sällsynt och rentav illegitim. Men det finns andra former för direkt politikermedverkan, former som har en stark ställning i den kommunala världen och sammanfattande kan kallas för en politisk modell. Motiven för en sådan mer direkt politikerstyrning är framför allt av demokratisk art; politiker är folkets representanter, de är valda av medborgarna, har löpande kontakter med medborgarna och kontrolleras av medborgarna i allmänna val. Därför ses det i många sammanhang som mer eller mindre självklart att politiker ska medverka i styrning och ledning av kommunal tjänsteproduktion, även i relativt detaljerade verksamhetsfrågor. Ofta kompletteras detta demokratiska argument med ett argument av helt annan karaktär: praktisk lämplighet. Kommunalpolitiker har nämligen stora mått av lokal förankring, erfarenhetsbaserad kunskap och sunt förnuft, lyder detta argument, och det underlättar flexibilitet och situationsanpassning inom tjänsteproduktionen. Politikerna skulle sålunda utgöra någon sorts vardagspräglade och jordnära komplement till den professionaliserade och byråkratiserade tjänstemannakadern. I ett system som så starkt bygger på den representativa demokratis princip som det svenska, är dessa motiveringar och de därav följande praktiska lösningarna vanligt förekommande. Framför allt är det kommunala nämnder och styrelser som på ett mycket konkret sätt ansvarar för verksamheten. Denna bild har emellertid två sidor, en formell-juridisk och en reell-informell. Formellt sett är nämnder och styrelser kollektiva beslutsorgan dominerade av majoritetsprincipen. Strategier, policy, budgetar, planer och större enskilda frågor beslutas under stränga formella krav på beslutsordning, beredningsprocess, underlagsmaterial m.m., varefter tjänstemän självständigt verkställer och genomför. Politiken kan därmed tyckas vara avlägsen och mindre interventionistisk. Under den officiella ytan har emellertid många av de enskilda

politiker som ingår i kollektiva beslutsorgan i realiteten en betydande inblandning i förvaltningarnas praktiska arbete och löpande beslutsfattande. Den detaljstyrande lokalpampen är också en vanlig kritisk bild av kommunal demokrati. Politiken är sålunda i praktiken mer närvarande i kommunal tjänsteproduktion än vad officiella-juridiska dogmer gör gällande. Politikerrollen är dock, inte minst av politikerna själva, ständigt ifrågasatt, omformulerad och reformerad (se t.ex. Förtroendeuppdragsutredningen, SOU 1989:108 och Lokaldemokratikommittén, SOU 1993:90).

Inte bara politikens roll och beteende, utan också dess strukturer i form av fullmäktige, kommunstyrelse och nämnder har blivit föremål för olika slags reformer, vanligen i samband med ekonomiska problem.

En vanlig reform gäller strävan att centralisera och koncentrera politiken, så att lokala nämnder och sektorsinriktade facknämnder försvagas eller avskaffas till förmån för kommunstyrelsen och fullmäktige (se t.ex. Kommunala förnyelsekommittén, SOU 1996:169). Surahammar, Stenungsund och Upplands Väsby är tre kommuner som under viss uppmärksamhet avskaffat systemet med facknämnder och framför allt betonat kommunstyrelsens roll. *Systemet* med facknämnder är där avskaffat, dock inte alla facknämnder – valnämnden är t.ex. lagstadgad (Brorström m.fl. 1998). Det förekommer också tendenser att vilja avskaffa kommunstyrelsen och ersätta den med utskott i fullmäktige. Huvudmotivet för sådana reformer tycks vara ökad kostnadskontroll. En vanlig föreställning synes vara att lokala nämnder och facknämnder alltför lätt utvecklas till sektoriserade kostnadsdrivande särintressen medan centrala politiker kan ta krafttag och se helheten.

Ett annat motiv är av demokratisk art. Man tänker sig att centrala politiker med större helhetsansvar och mer reell makt innebär en positiv förändring, både genom att stärka kommunens främsta demokratiska institution – fullmäktige – och genom att vitalisera partiväsendet. En strukturell kommunalpolitisk reformstrategi av motsatt karaktär är framför allt aktuell i några storstä-

der. Det gäller decentralisering, särskilt att införa stadsdelsnämnder. Syftet är att förtroendevalda ska få närmare kontakt med medborgarna och den praktiska verksamheten och att tjänsteproduktionen avsektoriseras och får ett lokalt helhetsperspektiv (se utvärderingen av stadsdelsnämnderna i Göteborg, Jönsson m.fl. 1995 och 1997 och försöksverksamheten i Stockholm, Premfors m.fl. 1994). Stockholm har stadsdelsnämnder sedan 1997, Göteborg sedan 1990 och de motiveras såväl med förbättrad demokrati som med ökad effektivitet och bättre service. Av utvärderingarna att döma har man svårt att nå demokratimålet, medan effektiviseringar, särskilt i form av besparingar och administrativ samordning, tycks vara de huvudsakliga resultaten. För arbetslivet finns en tendens till ökad snarare än minskad taylorism, visas i en utvärdering av Stockholmsreformen (Wallenberg 1999).

Den politiska modellen för att styra och organisera tjänsteproduktionen är sålunda vanlig och stark på det kommunala planet och den hämtar sin legitimitet främst ur två källor: dels kopplingen till den representativa demokratin med dess folkvalda ledamöter, dels inflödet av politikernas sunda förnuft och vardagserfarenhet i en verksamhet som lätt byråkratiseras och professionaliseras. Politikerrollen och den representativa demokratins strukturer har emellertid problem, som påpekats och är föremål för kritik och reformer av flera slag. Kanske detta mer är symptom på ett grundläggande dilemma för den politiska modellen än ett tillfälligt problem som kan lösas med "bättre" roller och strukturer. Politik och tjänsteproduktion fungerar efter så olika rationaliteter att ett närmande dem emellan kan skapa problem. Politik baseras på konflikt, känsloladdade ideologier och majoritetens makt över minoriteten, medan tjänsteproduktion baseras på lika behandling, sakliga avgöranden och professionella bedömningar. Ju mer politikens mekanismer tränger in i tjänsteproduktionens vardag, desto mer riskerar likabehandlingen, den sakliga bedömningen och professionalismen att skadas. En utväg kan vara att nedtona politikens speciella prägel och hävda att den på det kommunala planet har större drag av saklighet och sunt förnuft än av konflikt, ideologi och majoritetsvälde. Detta är en vanlig

utväg för att bevara den politiska modellen. Likafullt är det otillfredsställande för denna modell att dess främsta existensberättigande skulle bestå i att nedtona eller avskaffa sin egen särart. Saklighet och sunt förnuft kan förvisso tillföras tjänsteproduktionen på många sätt, t.ex. via direkt medborgardeltagande, men politikens speciella mekanismer finns enbart inom politiken och kan knappast avskaffas utan skadeverkningar på den representativa demokratin. På så sätt har politiken i kommunerna dubbla roller som är svåra att förena. Det handlar dels om att spegla motsättningar, konflikter och ideologiska skillnader hos folket, dvs. den representativa funktionen, dels om att leda tjänsteproduktionen på ett entydigt och sakligt sätt, dvs. den styrande funktionen. I takt med det klassiska industrisamhällets övergång till ett postindustriellt kunskapssamhälle synes dessa motsättningar öka.

4. *Den korporativa modellen* innebär att intresseorganisationerna har stor betydelse. Deras aktiva medverkan i olika led i den offentliga verksamheten fullgör en del styrande och organiserande funktioner, vanligen i frågor där byråkratiska, professionella och politiska modeller anses otillräckliga. Det innebär naturligtvis inte att demokratin ersatts av korporatism i den gamla fascistiska meningen, utan endast att moderna förvaltningsorgan och politiska institutioner i ganska stor utsträckning samarbetar med intresseorganisationer och stundom delar berednings-, besluts- och genomförandansvar med dem. (Dessa moderna korporatismtendenser behandlas bl.a. av Schmitter och Lehmbruch 1981, för Sveriges del av Rothstein 1992.) På det kommunala planet finns korporativa arrangemang av olika slag. Ett exempel är de fackliga organisationernas närvaro- och yttranderätt i nämnder och styrelser. Ett annat exempel är samarbetsorgan om arbetsmiljöfrågor, personalpolitik och utvecklingsprojekt där både politiker, tjänstemän och fackliga representanter deltar. Ytterligare ett exempel är handikapp- och pensionärsorganisationernas institutionaliserade samarbete med politiker och tjänstemän. Tanken är att representanter för de grupper som särskilt berörs av en viss kommunal verksamhet ska ha möjligheter till systematiska former för

insyn och inflytande. Tre skäl brukar anföras (t.ex. i 1980-talets förvaltningsutredning, SOU 1983:39).

För det första har intresseorganisationerna detaljerad sakkunskap på vissa områden, vilket medför bättre beredning, beslut och genomförande. De ses helt enkelt som ett expertpräglat komplement till politiker och tjänstemän. Dessa tre parter – politiker, tjänstemän och intresseorganisationer – ska i detta perspektiv inte ses som motparter som driver fastlåsta ståndpunkter, utan som en argumenterande och problemlösande samling av aktörer med olika bakgrund och olika kompetens. Ett exempel är stödet till handikappade. Deras organisationer har förmodligen större insikt i vardagens situations- och individberoende svårigheter än vad politiker och tjänstemän har, varför ett nära samarbete mellan de tre parterna kan antas medföra bättre användning av de pengar som anslagits för ändamålet.

För det andra får det kommunala beslutsfattandet ökad legitimitet om de medborgare som särskilt berörs av en viss fråga har möjligheter till systematiskt inflytande genom sin intresseorganisation. Folkstyrelsen skulle således breddas och stärkas om tre parter med demokratisk legitimitet deltar i beslutsprocessens olika faser, i stället för enbart två parter.

För det tredje anses intresseorganisationernas representanter utöva en sorts allmän medborgerlig kontrollfunktion i politikens och förvaltningens annars så slutna världar. Kommunal demokrati skulle med detta synsätt knappast kunna vara en exklusiv politiker- och tjänstemannamakt. En bredare medborgerlig delaktighet har, ända sedan antikens dagar, setts som ett viktig demokratiskt värde och intresseorganisationernas medverkan i kommunala beslutsprocesser ses gärna som en modern approximation av detta gamla ideal.

Både praktiska och demokratiska skäl brukar således anföras för att motivera intresseorganisationernas medverkan i olika faser av de kommunala beslutsprocesserna. Likafullt finns det i denna korporativa samarbetskultur några dimensioner som kan vara problematiska.

En sådan är att potentiell kritik mot den offentliga maktens

politiker och tjänstemän kan tystna om viktiga opinionsbildande organisationer är medansvariga för beredning, beslut och genomförande. Interesseorganisationerna skulle bli "gisslan" som i egenintresse låter bli att kritisera kommunala makthavare. Organisationernas representanter i förvaltningen skulle då steg för steg kunna utvecklas till förvaltningens representanter i organisationerna. Det är onekligen en praktisk lösning för kommunala makthavare, men mindre tilltalande från folkstyrelsens synpunkt; fria organisationer är ett viktigt demokratiskt värde.

En annan problematisk aspekt av den korporativa modellen är att intresseorganisationernas ledning kan orientera sig mer mot kommunala beslutsfattare än mot medlemmarna, varvid organisatoriska tendenser till toppstyrning och medlemspassivitet förstärks. På kort sikt kan en intresseorganisations ställning stärkas genom sådant samarbete med makthavare, men på längre sikt riskerar den att försvagas därför att det nödvändiga stödet från medlemmarna kan minska.

Ytterligare en kritisk synpunkt på korporatismtendensen är att politikers och tjänstemäns ansvar inför lagar och medborgare i traditionell rättssäkerhetsanda riskerar att tunnas ut genom ett intimt samarbete med intresseorganisationerna och deras mer begränsade ansvar att tillvarata medlemmarnas intressen. Ett exklusivt politiker- och tjänstemannamonopol på beredning, beslut och genomförande i kommunerna må ha sina brister, men syftar ändå till att tydliggöra ansvaret. Kanske demokratin i kommunerna skulle tjäna på att tydligare och klarare vandra denna väg i stället för att dela och sudda ut ansvaret.

Både medborgare och organisationsmedlemmar skulle sålunda kunna hamna i underläge i en utvecklad korporativ kultur, eftersom eliterna från politik, förvaltning och organisationsväsende i ett sådant fall i stor utsträckning samarbetar, delar på ansvaret och tenderar att skydda varandra. På det kommunala planet finns flera exempel på korporativa tendenser, men huruvida några av de nämnda nackdelarna manifesterats i praktiken är i stort sett okänt. Kanske uppstår dessa nackdelar huvudsakligen i ett fullt utvecklat korporativt system och dit har vi ännu lång väg att gå,

medan dagens kommunala korporatism kan vara en tämligen harmlös företeelse som på ett smidigt sätt fyller vissa styrnings- och legitimitetsbehov genom ett samarbete mellan politiker, tjänstemän och intressorganisationer. Likafullt finns där tendenser som torde mildra entusiasmen för denna lösning.

5. *Brukarmodellen* är en relativt sen företeelse, som nog huvudsakligen bör ses som ett svar på problem och tillkortakommanden i mer etablerade modellers försök att styra och organisera tjänsteproduktionen. Inte minst är det den stundtals utbredda kritiken mot medborgarnas otillräckliga valmöjligheter och svaga inflytande i kommunernas politiker-, tjänstemanna- och professionsdominerade verksamhet som ligger bakom framväxten av olika slags "brukarinflytande" (från början lanserat som en ny socialdemokratisk förvaltningspolitik, se Mellbourn 1986). Dessa metoder för att styra och organisera kommunal verksamhet är tämligen nya, outvecklade och begränsade, och utgör därför ingen modell av samma dignitet som den byråkratiska, den politiska och den professionella. Brukarnas legala möjligheter till inflytande är också ytterst begränsade, särskilt jämfört med personalens möjligheter via arbetsrättsliga lagar och avtal. Ändå har brukarinflytande stundtals setts som en viktig framtidslösning, motiverad både med styrningsskäl och demokratiskäl.

Styrning via brukarinflytande skulle kunna fungera dels genom den representativa principen så att några valda brukare eller föräldrar/anhöriga deltar i en styrelse eller referensgrupp, dels genom direkt individuell påverkan på den kommunala tjänst man nyttjar. Tanken är att sådana styrsignaler baseras på mycket konkret, lokal och specifik kunskap, och därför utgör ett effektivt komplement till andra typer av styrning.

Demokratiskälet för utökat brukarinflytande innebär att det traditionella politiska systemet kompletteras med ett mer direkt medborgerligt deltagande som kan lösa en välkänd brist i den representativa demokratin: folklig passivitet och bristande engagemang. Brukarinflytande skulle då innebära en sorts skolning i medborgaranda och samhällsansvar, lika mycket som en konkret

påverkan på en speciell kommunal tjänst. Mycket av den klassiska argumentationen för kommunal självstyrelse går just i dessa banor.

Stundtals finns det också ett tredje skäl för utökat brukarinflytande, vanligen lite vagt uttalat i medvetande om dess låga legitimitet: besparingsmöjligheter. Tanken har varit att ökad medborgerlig delaktighet i någon mån skulle kunna avlasta den anställda personalen arbetsuppgifter, med positiva ekonomiska konsekvenser.

Konkreta lösningar som prövats inom brukarmodellens ram är medborgerlig medverkan i styrelser på t.ex. skolor och daghem, individuellt direktinflytande över den verksamhet man själv nyttjar och valfrihet mellan olika "producenter". Naturligtvis varierar brukarnas reella möjligheter till inflytande, däri ligger en av modellens stora brister. Dels anses olika socioekonomiska grupper ha skilda möjligheter; brukarinflytande sägs ibland vara den välutbildade medelklassens reform, dels har brukaren olika ställning i olika verksamheter, vilket påverkar möjligheterna till inflytande. Föräldrar i skolan och barnomsorgen kan med goda skäl antas ha en starkare ställning än hjälptagare och anhöriga inom psykvård, äldreomsorg och omsorgen om utvecklingsstörda. Brukarinflytandet inom äldreomsorg och barnomsorg har granskats i ett forskningsprojekt och där uppvisas flera skillnader som kan hänföras till graden av beroende gentemot personalen (Möller 1996). Över huvud taget är relationen personal–brukare en komplicerad faktor i diskussionen om styrning av tjänsteproduktionen. Lika väl som ökat brukarinflytande kan bli ett fruktbart komplement till mer traditionella styrformer, så kan det medföra negativa konsekvenser i form av lokala allianser mellan personal och brukare mot demokratiskt legitima beslutsorgan. Föräldrar och personal på en förskola kan gå samman och kraftfullt kräva mer resurser, eller mindre besparingar, på den egna enheten, varvid svaga och fega överordnade instanser ger dem resurser på bekostnad av andra – beskedligare – förskolor. Lokala särintressen skulle på detta sätt kunna konkurrera med varandra om krympande resurser och driva högre beslutsorgan

framför sig, inte med saksål utan med det kraftfulla maktmedel som en allians mellan brukare och personal utgör. Resurserna är ju begränsade, synnerligen begränsade, och ett sådant mönster av allas krig mot alla skulle knappast vara positivt för kommunal demokrati.

6. *Marknadsmodellen* är liksom brukarmodellen en sentida idé i kommunerna. I någon mån baseras den också på samma grundtankar, åtminstone betonas i båda dessa föreställningar att ökat individuellt inflytande ger positiva effekter både för individen själv, i form av ett demokratiskt frihetsvärde, och för kvaliteten på tjänsteproduktionen, genom en sorts kundtryck på producenterna. Brukarmodellen stannar emellertid inom det offentliga huvudmannaskapets ram, medan marknadsmodellen brukar kombineras med privatiseringar eller andra former av förändrat huvudmannaskap. Marknadsmodellen är på så sätt mer långtgående och övergripande, och motiveras till stor del med klassiska argument om att konkurrensen och valfriheten är kreativitetsbefrämjande. Periodvis har intresset för denna modell varit stark i kommunerna.

Kanske man kan tala om tre bevekelsegrunder för marknadsmodellen. Delvis är den resultatet av en ideologisk övertygelse om marknadsmekanismernas fördelar mer generellt, delvis en konsekvens av den pragmatiska inställningen att pröva nya metoder när de gamla inte fungerar tillräckligt bra och delvis har det nog funnits vissa drag av modetrend över denna reform likaväl som över de flesta andra styrnings- och organisationsreformer.

Begreppet "marknadsmodell" kan naturligtvis ges en sträng definition för att endast täcka de metoder som baseras på privat äganderätt, fri konkurrens och full valfrihet – då blir den sällsynt i kommunal verksamhet. Det är kanske rimligare att i ett brett svep fånga en mängd olika lösningar som inspirerats av marknadsekonomi. Ofta införs de med bevarat kommunalt huvudmannaskap, i syfte att tillvarata det bästa från två världar: dels den politiska styrningens demokratiska legitimitet, jämlikhetsfokusering och folklig förankring, dels marknadsmekanismernas dy-

namik, kundberoende och stimulerande press på producenterna. Kommunala marknadslösningar är sålunda i huvudsak inte total avpolitisering och privatisering, utan snarare ett kompletterande inomkommunalt styrmedel i den meningen att kunden/brukaren styr producenterna genom sin valfrihet, medan politikerna styr de allmänna ramarna och strategierna (se t.ex. de principiella motiveringarna i Saltman och von Otter 1990 och 1992). Detta gäller metoder som ökad konkurrens, beställar–utförarsystem, entreprenader och bolagiseringar, men också ”renare” marknadslösningar som privatiseringar där kommunen står för huvuddelen av finansieringen och ofta utövar någon sorts kvalitetskontroll.

Marknadsmodellen har udden riktad mot traditionella kommunala kännetecken, eller avarter, som mäktig byråkrati, starka professioner och dominerande politiker. Ändå är marknadsinspirerade lösningar inom kommunal tjänsteproduktion naturligtvis inte problemfria. Ökad kommunal pappersexercis, genom beställarfunktionen och kontraktskrivandet, förefaller att vara ett problem, svårigheten att kontrollera kvaliteten hos entreprenörer ett annat. I stället för att bli huvudmekanismen för styrning och organisering av kommunal tjänsteproduktion synes alltså marknadsmodellen vara en styrmodell bland andra.

7. *Ekonomism* har jag lite vanvördigt valt att kalla några av de metoder som under senare år utkristalliserats till en egen styrningsmodell. Det gäller tendensen att besparingar, utgiftsminimeringar och hållande av budgetramar stigit fram nästan som dominerande målsättningar för offentlig verksamhet, efter att tidigare ha varit mer av ram och förutsättning för verksamhetsorienterade mål. Ekonomin måste naturligtvis vara en viktig faktor i offentlig verksamhet och ekonomistyrning i olika former har alltid funnits. Budgetprocessen må räcka som exempel. Det nya är att ekonomin stigit fram som något av självändamål. Att ”hålla budgeten” och att ”skära ned” framstår ibland nästan som huvudmål i kommunerna och den sålunda framväxande ekonomismen har i många fall trängt ut andra styrmodeller. Vanligen har denna

förändring åtföljts av politisk och administrativ centralisering och koncentration, så att kommunstyrelsen tagit ett starkare grepp över andra nämnders verksamhet, eventuellt avskaffat eller slagit ihop dem och förvaltningsledningarna har styrt sina lokala enheter hårdare. Moraliserande avståndstaganden från detta faktum är en aning poänglöst. Naturligtvis är kommunernas hårda verklighet – ekonomiska problem, dåliga konjunkturer, hög arbetslöshet, ökande sociala problem – den tvingande bakgrunden till ekonomismens framväxt. Staten har även under hårda tider, *särskilt* under hårda tider, haft en tendens att lägga allt fler ofinansierade arbetsuppgifter på kommunerna. Inte minst finns det ett tydligt samband mellan besparingarna i de statliga socialförsäkringssystemen och de ökande utgifterna i kommunerna. Förändrade nivåer i A-kassa, kontant arbetsmarknadsstöd, sjukpenning, utbildningsbidrag, föräldrapenning, barnbidrag, bostadsbidrag, bidragsförskott och egenavgifter påverkar direkt kostnaderna för kommunernas socialbidrag och sambanden går i en och samma riktning: minskade statliga utgifter, ökade kommunala utgifter. Salonen (1997) visar i sina beräkningar att dessa s.k. övervältringseffekter under 1997 medfört öknings av socialbidragen med ungefär 10 procent. Detta sker samtidigt som de komplicerade systemen för skatteutjämning och statsbidrag gör att mer långsiktigt rationella åtgärder för ekonomisk hushållning i en kommun blir tämligen meningslöst. Att hamna under det kommunalekonomiska genomsnittet, av oförmåga eller av opåverkbara sociala orsaker, leder till högre bidrag och att hamna över genomsnittet leder till minskade bidrag och till att staten omfördelar ”överskottet” till andra kommuner (se t.ex. ESO-rapporten, Ds 1998:15). Denna situation skapar – för att låna ett uttryck från psykologin – inlärd ekonomisk hjälplöshet, vilket stimulerar en politisk kultur med dubbel karaktär. Det handlar dels om en fatalistisk inställning i långsiktiga och strukturella ekonomiska frågor, dels om återkommande behov av panikbesparingar och andra av den snäva ekonomismens kännetecken.

Någon eller några av dessa sju styrningsmodeller är mest av karaktären situationsbundna pragmatiska lösningar eller spontana fragment ur icke-kommunala traditioner för att pröva något nytt i en svår situation. Andra är verkligen medvetet konstruerade modeller för att styra och organisera kommunal tjänsteproduktion och de utgör basen i den förvaltningspolitik eller de styrningsdoktriner som dominerar i både stat och kommun. Förvaltningspolitik och styrningsdoktriner förändras emellertid. Vid vissa tider har t.ex. den korporativa modellen haft en stark ställning och intresseorganisationernas deltagande i offentlig verksamhet har setts som något mycket positivt, vid andra tider har denna modell råkat i vanrykte och bekämpats. Samma sak gäller den politiska modellen. Kommundelsnämnderna innebar på 1970-talet och i början av 1980-talet en ökad tilltro till denna modell, medan den snabbt gick tillbaka under marknadsinspirationens sena 1980-tal. Med sina ekonomiska problem har 1990-talet på sätt och vis inneburit en renässans för den politiska modellen. Dels har politik och förvaltning centraliserats och koncentrerats, med ett bakomliggande antagande att ett mindre skikt toppolitiker kan genomdriva hårda och nödvändiga beslut, dels har Stockholm och Göteborg stadsdelsnämnder som baseras på en förhoppning om lokala politikers positiva konsekvenser för demokrati, effektivitet och service. (En översikt över aktuella förändringstendenser ges av kommunala förnyelsekommittén, SOU 1996:169.)

De sju styrningsmodellerna har alltså olika valör i en principiell diskussion om långsiktiga kommunala utvecklingstendenser. Alla är inte lika intressanta och alla har inte kopplingar till kommunernas speciella roll i samhället. Några är intressantare än andra och värda att syna närmare.

Vad är en organisationskultur?

Begreppet ”styrningsmodell” består av regler och strukturer som på politisk eller administrativ väg konstruerats i ett bestämt syfte; att styra och organisera. Sådana instrumentella konstruktioner blir

emellertid föga användbara om de inte harmonierar med djupare företeelser som gäller mänskliga relationer, känslor, värderingar och fundamental verklighetsuppfattning. Människan styrs inte endast av regler och organisationsstrukturer. Därför är de styrningsmodeller som har någon långvarig och stark betydelse baserade på emotionella och mentala faktorer, de är inte bara en samling regler och organisationsstrukturer. Framgångsrika styrningsmodeller är baserade på *organisationskulturer*, vilket är något som ligger djupare och fastare än regler och praktisk handling, men det är också något som är mer svårfångat och mångdimensionellt. Begreppet organisationskultur definieras av Edgar Schein, en av organisationspsykologins portalfigurer, på detta sätt:

Ett mönster av gemensamma grundläggande antaganden som lärts in i en grupp när den löst problemen med att anpassa sig till omgivningen och att åstadkomma inre samordning, som har fungerat tillräckligt bra för att anses giltigt och som därför anses värt att lära ut till nya medlemmar som det rätta sättet att uppfatta, tänka och känna i relation till dessa frågor.

(Schein 1992 s.12. Min övers.)

Schein betonar särskilt att en organisationskultur består av djupt liggande värderingar som binder ihop olika åsikter och beteenden till en helhet, utan att vara synligt för utomstående eller ens något riktigt medvetet hos organisationens medlemmar. Han betonar också hur denna kultur systematiskt, men till stor del via omedvetna mekanismer, skolar in – socialiserar – nya gruppmedlemmar. Handling, och synligt beteende över huvud taget, ingår däremot inte i definitionen av en organisationskultur. Beteendet har visserligen sitt ursprung i organisationskulturens mentala och emotionella faktorer, men påverkas också av tillfälliga, individuella, situationsanpassade eller på annat sätt specifika omständigheter. "När vi observerar regelbundna beteendemönster", säger Schein (a.a. s.14), "vet vi därför inte om det verkligen är en manifestation av organisationskulturen." Det råder alltså inte någon enkel kausal relation av typen *organisationskultur* → *handling*, eftersom handling kan ha annat ursprung än kultu-

ren. Men likafullt är organisationskulturen en av de viktiga faktorerna bakom praktisk handling. Även det motsatta gäller: *handling* → *organisationskultur*, inte i varje enskilt fall men på lång sikt. För det är ju så att praktisk handling påverkar värderingar och grundläggande antaganden. I normalfallet är det just genom gemensam handling som en organisationskultur växer fram i en grupp. Särskilt sker det genom att framgångsrikt beteende tränger djupt ned i människans mentala och emotionella skikt och bildar gemensamma referensramar bland dem som deltar. Denna de framgångsrika handlingarnas "ideologisering" är organisationskulturens grund.

Kommunala styrningsmodeller av den typ som diskuterades i föregående avsnitt har sålunda en instrumentell karaktär och fungerar på det mänskliga ytplan som gäller regler, strukturer och beteenden. Där hycklas inte med avsikten – att styra och att påverka. Det är alla styrningsmodellers *raison d'être*. För att fungera någorlunda framgångsrikt måste emellertid en styrningsmodell vara något djupare och något mer än enbart en politisk/administrativ konstruktion av regler och strukturer. Det måste finnas en koppling till det mer mångsidiga och fundamentala begreppet organisationskultur, där kollektiva erfarenheter ideologiserats till värderingar och grundläggande antaganden om verkligheten. På så sätt är styrningsmodeller i högre eller lägre grad både instrumentella styrmetoder och djupt liggande gemensamma mentala och emotionella referensramar för grupper av människor. Av det följer att styrningsmodeller inte utan vidare låter sig omvandlas, nedtonas, förstärkas, avvecklas eller på annat sätt påverkas i politiskt/administrativt syfte. Om så vore fallet skulle de inte ha den livskraft och styrka som de faktiskt har. På ett tämligen ytligt sätt har dock, särskilt i den s.k. managementlitteraturen, organisationskulturer eller företagskulturer betraktats som instrumentella styrmedel i ledningens tjänst, lämpade att ersätta alltmer otillräcklig budget-, order- och regelstyrning. Två välkända böcker inom området är Deal och Kennedy *Företagskulturer* (1985) och Peters och Waterman *På jakt efter mästenskapet* (1987).

Sålunda innehåller kommunal tjänsteproduktion åtminstone sju huvudtyper av styrningsmodeller: den byråkratiska, den professionella, den politiska, den korporativa, brukarmodellen, marknadsmodellen och ekonomismen. De är naturligtvis i den kommunala praktiken ofta blandade med varandra och svåra att urskilja i sin rena, teoretiska form. På det principiella planet formas de dock till distinkta modeller av olika karaktär och med olika stark koppling till det mer djupgående begreppet organisationskultur, med därav följande olikheter i livskraft och styrka. Några av dessa styrningsmodeller kan antas ha så svag koppling till en organisationskultur att de mest är att betrakta som tillfälliga lösningar eller övergående modevågor, andra har så stark koppling till en livskraftig organisationskultur att de fortsätter att dominera på det reella planet även när andra modeller dominerar på verbala och officiella plan. Är t.ex. inte ekonomismen en av dessa mer tillfälliga modeller som skapats i ett kärvt ekonomiskt läge utan att ha någon djupare förankring i kommunala grundvärderingar? Är inte byråkratin typexemplet på en mycket stark organisationskultur med djupa rötter i offentlig verksamhet, en organisationskultur som har blivit lite "ofin" och "ute" men som likafullt har en mycket stark ställning i praktiken. I ord är numera nästan alla kommunala beslutsfattare obyråkratiska, i handling är nästan alla byråkratiska.

Kanske man kan rangordna de olika kommunala styrningsmodellerna med avseende på livskraft och koppling till en stark organisationskultur, med byråkratin i topp och ekonomismen i botten. Placeringarna där emellan är lite osäkrare. Ändå förefaller byråkratin och professionalismen att vara de två organisationskulturer som har en särskilt markant ställning i kommunal tjänsteproduktion och de kan därigenom styra både föreställningsvärld och handlingar hos politiker, personal och allmänhet. Nyare lösningar på styrningens och organiserings område kommer inte sällan till korta i mötet med dessa mäktiga kulturer, som på så sätt utgör en konservativ kraft som skapar stora svårigheter för kommunerna i anpassningsprocessen till det postindustriella kunskapsamhället. Studier av byråkratin och professiona-

lismen och deras relation till alternativa lösningar i den nuvarande samhällsförändringens tid, man må kalla den postindustriell eller ej, är därför en angelägen forskningsuppgift. Denna skrift ska försöka ge ett anspråkslöst bidrag därtill, framför allt genom att vrida och vända på ett undersökningsmaterial för att utvinna intressanta lärdomar.

Professionaliserad byråkrati eller byråkratiserad profession?

Den byråkratiska och den professionella organisationskulturen har båda en dominerande roll i kommunal verksamhet, men är på många sätt varandras motsats. De har olika syn på människor och på samhället, de har olika värderingar och verklighetsuppfattningar, de har olika interna auktoritetsstrukturer och samordningsmekanismer och de har olika idéer om kommunens huvuduppgift. Medlemmarna i respektive kultur har också olika utbildningsbakgrund, olika relationer till varandra och olika karriärvägar. Ändå finns det likheter, ganska stora likheter. Båda är hierarkiska och reglerar individens beteende och normsystem. Båda utgör också något av huvudmetoder för styrning och organisering av modern offentlig verksamhet, ofta beroende av varandra och nära kopplade till varandra. Det finns helt enkelt starka samband mellan den byråkratiska och den professionella organisationskulturen, utvecklade under lång samexistens. Den byråkratiska kulturen har format de organisatoriska ramarna och den hierarkiska grundstrukturen i form av specialiserade förvaltningar, där olika yrkesgrupper kontinuerligt har fördjupat sin specifika kunskap och sin egen professionella kultur (påpekat bl.a. av Stewart 1988). I dagens kommuner skulle det alltså kunna vara svårt att särskilja rent byråkratiska och rent professionella yrkesgrupper med tillhörande organisationskulturer i klassisk mening, eftersom de professionella grupperna i stor utsträckning fungerar inom byråkrats regelverk, budgetsystem och organisationsscheman, och de byråkratiska grupperna i stor utsträck-

ning består av högutbildade specialister med kunskapsmonopol och stark kåranda. *Medan många professioner har blivit byråkratiserade har många byråkratier blivit professionaliserade*, säger Scott (1966 s.265, min övers.) och menar att detta rymmer många principiellt intressanta problem eftersom det rör sig om *två system som baseras på fundamentalt olika principer* (a.a. s. 266, min övers.). ”Professionaliserad byråkrati” och ”byråkratiserad profession” är två språkliga försök att täcka detta, framför allt för att skilja denna nya företeelse från äldre traditioner av klassiska statliga ämbetsverk, respektive fria yrkesutövare som doktorn och advokaten (Blau och Scott 1962, Mintzberg 1983). Ömsesidigt beroende likaväl som spänningsfyllda motsättningar kännetecknar relationen mellan professionaliserings- och byråkratiseringsprocesserna i det moderna samhället, enligt Hall (1968). Han visar att professionella grupper säregenheter påverkar de organisatoriska strukturer de verkar inom, men också att dessa organisatoriska strukturer och rutiner påverkar de professionella gruppernas interna mekanismer.

För svenska kommuners del är dessa ”professionella byråkratier” eller ”byråkratiska professioner” ett tämligen välkänt fenomen. Skolan, socialtjänsten, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret är några exempel på starka och hierarkiska förvaltningar med regelverk av både statlig, kommunalpolitisk och intern karaktär, samtidigt som de är befolkade av högutbildade specialister med stark kåranda och kunskapsmonopol inom sitt respektive område. Ena sidan av detta är den rollkonflikt som lätt uppstår när professionella grupper ska fungera i en byråkratisk omgivning. Professionens etiska normer, kåranda och kunskapsbaserade hierarki kommer lätt i motsättning till den traditionella kommunala förvaltningens regelstyrning och administrativt baserade hierarki. I den meningen kan det uppstå något av försvagningseffekter, eftersom två motsatta organisatoriska principer kolliderar. Den andra sidan är emellertid den förstärkningseffekt som lätt låter sig observeras. Två mäktiga organisatoriska principer – byråkrati och professionalism – samverkar då för att stärka autonomin och försvaga yttre fiender av typen

kommunalpolitiker, kommundirektörer och allmänhet. Detta är i själva verket ett så välkänt fenomen – och problem – att det utgjort ett huvudmotiv till flera stora kommunala organisationsreformer genom åren. Kommundelsnämnder och stadsdelsnämnder har till stor del motiverats just med behovet av ökat politiskt inflytande över verksamheten och viljan till avsektorisering, dvs. minskad makt för regelproducerande centralförvaltningar och deras sektorsbaserade specialister. Även de vid 1990-talets slut så populära centraliserings- och koncentrationsreformerna (facknämnder avskaffades och fullmäktige stärktes), motiverades vanligen med behovet av ökat politiskt inflytande och mer samordnad verksamhet. I dessa organisatoriska reformsammanhang upplevs de traditionella ”professionella byråkratiernas” sektorsuppdelade specialisering som både ett demokratiskt problem och ett effektivitetsproblem. Det uppfattas som ett demokratiskt problem, eftersom politikerna inte tycker sig kunna påverka verksamheten, framför allt inte i ett helhetsperspektiv. Och som ett effektivitetsproblem, eftersom sektorsuppdelningen inte anses motsvara det moderna samhällets krav på helhetssyn och samverkan över yrkesgränser. ”Multiproblem” bland barn och ungdom löses t.ex. inte genom sektorsuppdelad specialisering och revirtänkande.

Detta är bara glimtar ur en sammansatt verklighet. Hur dagens kommunala tjänsteproduktion ska karaktäriseras är inte självklart. Finns det en tydlig byråkratisk och en tydlig professionell organisationskultur, vilken av dem dominerar och hur är relationen dem emellan? I vilken grad är de integrerade med varandra? Är det ”professionell byråkrati” som är dagens trend? Huruvida någon organisationskultur dominerar över den andra och hur långt den eventuella integrationen dem emellan har gått är självklart empiriska frågor. Jag ska försöka ge åtminstone ett delsvar på dessa frågor, genom att redovisa och diskutera en undersökning om arbetslivet inom omsorgen om handikappade och utvecklingsstörda, ofta kallat omsorgerna.

Byråkratisering och professionalisering inom omsorgerna

Diskussionen om organisationskulturer i kommunal verksamhet bör med fördel föras ned till en mycket konkret nivå. Analyser av praktiskt arbete på enskilda arbetsplatser utgör den bästa grunden för påståenden om hur arbetsliv och tjänsteproduktion "verkligen" fungerar och vilken organisationskultur som i realiteten dominerar. Jag har ambitionen att med hjälp av mitt undersökningsmaterial uttala mig ganska bestämt om dessa frågor, även om det bara blir inom en sektor – omsorgerna. Samtidigt finns det uppenbarligen kopplingar till spännande principfrågor av mer övergripande slag. Det gäller den representativa demokratis möjligheter att styra tjänsteproduktionen, medborgarnas delaktighet i lokala angelägenheter, försöken att ersätta taylorismen i arbetslivet och framväxten av nya effektivitetsmodeller i en samhällelig brytningstid. Över huvud taget gäller det kommunernas roll i det nya samhället och deras förmåga att anpassa sig till pågående omvandlingsprocesser. Dessa principfrågor är av den karaktären att de inte kan *besvaras* av mitt material i någon rimlig mening. Ändå bör man diskutera dem. Det kan emellertid göras på mer eller mindre fruktbart sätt. Min ambition är att försöka hålla nere det lösa tyckandet och att begränsa de spekulativa elementen till aspekter där det empiriska materialet verkligen ger intressanta lärdomar. På så sätt omfattar denna skrift tre abstraktionsnivåer: dels handfast empiriskt material om vardagligt arbete på enskilda arbetsplatser, dels ett försök att tydligt besvara frågan om vilken organisationskultur som do-

minerar i en viktig kommunal verksamhet, dels lite mer spekulativt präglade diskussioner om kommunernas utvecklingstendenser i en samhällelig brytningstid.

Hur denna koppling mellan teori och empiri och mellan olika abstraktionsnivåer kan göras är en fråga om grundläggande metodprinciper.

Metod

Relationen mellan teoretiska och empiriska nivåer inom forskningen är problematisk och kontroversiell. Mitt eget förhållningssätt är inspirerat av Karl Popper. En av hans käpphästar i metodfrågor är kritiken mot verifikationismen. Verifikationism innebär den grundläggande hållningen att en teori eller modell ska verifieras, dvs. bevisas eller bekräftas. Det är ibland en alltför lätt uppgift på det samhällsvetenskapliga området. Det brukar utan större besvär gå att leta upp enskilda fakta som kan stödja vilken teori som helst. Ofta sker det i form av ett cirkelresonemang. Man utgår ifrån vad man tror sig veta, samlar in ensidigt material som stöder just detta – och anser sin ursprungliga ståndpunkt bevisad. Man har knappast fått veta mer, men man har fått sina förutfattade meningar bekräftade och illustrerade. Forskningsstrategier av detta slag är inte ovanliga. Ibland förekommer de inom den s.k. kvinnoforskningen eller genusforskningen. Då används följande modell:

- 1) Man utgår ifrån att kvinnor är förtryckta av manssamhällets strukturer och kulturer.
- 2) Man samlar sedan in fakta på sådana områden där man redan på förhand vet att kvinnor har sämre villkor än män och bortser medvetet från alla andra områden som skulle kunna komplicera bilden.
- 3) Man konstaterar att kvinnor verkligen har sämre villkor än män.
- 4) Man anser sin teori om generellt kvinnoförtryck bekräftad.

Verifikationistiska strategier brukar mer allmänt använda två alternativ.

För det första kan en teori betraktas som sann och därför enbart i behov av empiriskt illustrationsmaterial. Varför skulle man ödsla resurser på att kritisera en sann teori? Faktainsamlingen har då det uttalade eller outtalade målet att belysa teorin, inte att ifrågasätta eller vidareutveckla den. Detta förhållningssätt närmar sig det religiösa eller politiska och är legitimt inom dessa samhällssektorer, men har föga med vetenskaplighet att göra.

För det andra kan målet vara att bevisa att teorin verkligen är sann. Alltför lätt glider man då in på uppgiften att enbart samla in sådant material som man redan på förhand vet bekräftar teorin, medan man bortser från komplicerande fakta och alternativa förklaringar.

Sådana strategier bör överges, hävdar Popper (1969), eftersom de leder till orimliga konsekvenser – framför allt att det kritiska elementet i vetenskaplig verksamhet försvagas, varvid teoriutvecklingen avstannar och kunskapens tillväxt stagnerar. Forskaren blir kampanjmakare för politiska åsikter och färdiga modeller, mer än kritiskt sinnad nyskapare. I mitt eget fall vore det lätt att tillämpa en verifikationistisk strategi. Jag skulle då medvetet leta upp material som stöder någon av de i förra kapitlet presenterade teoretiska föreställningarna, vilket nog låter sig göras. Därmed skulle den tidigare forskningens teorier bekräftas, och utan ambitionen att kritisera dem skulle jag inte heller kunna vidareutveckla dem eller skapa nya. Forskningen skulle stagnera på det teoretiska planet. Men det skulle även uppstå negativa konsekvenser på det empiriska planet. Faktainsamlandet skulle styras mot en snävt kumulativ strategi inom etablerade ramar och principer, på så sätt att alltmer detaljerade uppgifter om kända förhållanden kartläggs. Ett exempel är alltmer detaljerade kartläggningar av löneskillnader mellan män och kvinnor. Det kan möjligen motiveras av praktiska utredningsskäl, men har inte mycket med seriös forskning att göra på grund av det tidigare berörda cirkelresonemanget; teorin postulerar kvinnoförtryck, vilket styr faktainsamlandet till områden där kvinnor har sämre

villkor, vilket tas som bevis för att teorin om kvinnoförtryck är sann. Nya typer av fakta, problematiserande fakta, i genuin mening radikala fakta, missgynnas i denna bekräftande strategi där den etablerade teoretiska "sanningen" tillåts forma snäva ramar för faktinsamlandet. En viktig poäng i kritiken mot verifikatism är alltså att inte bara teoretisk kunskapsutveckling avstannar, utan även empirisk.

Alternativet till sådan ofruktbar forskningsstrategi är med Poppers term *falsifiering*, att målmedvetet försöka *motbevisa* sin egen teori. Den vetenskapliga kunskapens tillväxt främjas av att kritiskt testa och sedan överge eller omarbета teorier och modeller. På så sätt kan man få ny belysning av en komplicerad verklighet, se gamla problem på nytt sätt och finna nya problem att ventilerat. I sådana falsifieringsprocesser ökar kunskapen om både teoretiska, metodologiska och empiriska frågor. Teoretisk kunskap ökar, därför att det kritiska ifrågasättandet förbättrar existerande teorier och stimulerar skapandet av nya. Metodologisk kunskap ökar, därför att det är en mer avancerad uppgift att kritiskt granska teorier än att finna illustrationer till teorier som anses sanna. Empirisk kunskap ökar, därför att det kritiska sinnelaget främjar nya infallsvinklar och nya typer av material. Enligt Popper: "Det är bara i sökandet efter falsifieringar som vetenskapen kan lära sig något och kan vidareutvecklas." (Popper 1969 s. 113, min övers.) I forskningsprocesser av detta slag använder man sålunda inte *sanna* teorier, utan *ännu inte falsifierade* teorier; de är i bästa fall "corroborated" (bestyrkta), med Poppers term.

Detta är onekligen en intressant lösning på problemet med teoriernas användbarhet. Med falsifieringsstrategin kan teorier ha den fruktbara rollen att vara en hjälp för att vidareutveckla teoretisk, metodologisk och empirisk kunskap, medan verifikationismen (att bevisa en teori) och illustreringsstrategin (att belysa en teori) låser fast kunskapen i ett statiskt system med ständigt minskande värde. Sistnämnda strategiers nackdelar är ganska välkända. Den popperska kritiken mot verifikationism och illustrationism är också relativt utbredd även om den popperska lösningen har betydligt färre anhängare. Sålunda är det kanske vanligare att se te-

orifientlighet än falsifiering som en lösning på den svåra frågan om relationen mellan teori och empiri. En klassiker inom kvalitativt orienterade forskningsstrategier som Glaser och Strauss (1980), går med begreppet "grounded theory" ganska långt på den teorifientliga vägen i försöket att göra upp med verifikatism och illustrationism. Teorier innebär en negativ "förförståelse", hävdar de, som på ett olyckligt sätt styr tolkningen av verkligheten. I stället kan, menar de, teorier i bästa fall komma som ett resultat av det empiriska arbetet, men det kräver att forskaren går in förutsättningslöst och med öppet sinne, dvs. utan teorier. Jag har viss sympati för denna forskningsstrategi, särskilt därför att den baseras på rimlig kritik mot hur teorier ofta används. Ändå gör Glaser och Strauss, och hela den forskningstradition som ryms inom det breda begreppet "grounded theory", ett misstag av karaktären "kasta ut barnet med badvattnet" när de avvisar teorier som en lösning på missbruket av teorier. En bättre lösning är den popperska falsifieringsstrategin, där teorier ses som nödvändiga för att hantera den komplexa verkligheten men också som preliminära i en kritisk och självkritisk anda.

För samhällsvetenskapliga ändamål brukar man av naturliga skäl mildra Poppers stränga krav, som är hämtade från naturvetenskapliga ideal om långtgående kvantifierings- och formaliseringsmöjligheter. Att i strikt mening härleda hypoteser ur teorier och att i strikt mening falsifiera dessa hypoteser, är sällan aktuellt. Det är inte heller min ambition. I stället är det själva grundhållningen som kan överföras från Poppers naturvetenskapliga ideal till samhällsvetenskaperna. Det innebär ett kritiskt, självkritiskt och prövande förhållningssätt, det innebär en ödmjuk strävan att ständigt ifrågasätta och förbättra de teoretiska föreställningarna även i deras grundläggande aspekter. Det är ett traditionellt vetenskapligt ideal som blivit mindre vanligt i dessa tider av konstruktivism, postmodernism och politiska kampanjer. Den *kreativa destruktionen* på det teoretiska området, för att låna Schumpeters uttryck om kapitalismens dynamik, är sålunda mer ett allmänt förhållningssätt än en viss bestämd teknik. Av avgörande vikt är därvidlag att konfrontera teoretiska föreställningar med empi-

riskt material, för att medvetet utsätta teorierna för svårigheter. Vilken typ av material är då lämpligt i mitt fall? Mindre bra vore att i verifikationistisk anda välja ett område som alla på förhand vet domineras av byråkrati, t.ex. kommunala förvaltningskansli-er, eller professionalism, t.ex. läkarnas arbete i sjukvården, för att sedan dra generella slutsatser om teorins giltighet. Det vore också mindre bra att i "illustrationismens" anda välja något välkänt område som övertydligt visar att byråkrati och professionalism är intressanta teorier som kan åskådliggöras med empiriskt material.

Bättre är att välja något faktamaterial som *inte* passar in i de teoretiska föreställningarna, just därför att vi då har chansen att problematisera teorin och föra kunskapen framåt i stället för att verifiera teorin och bli fastlåsta i etablerade trosföreställningar. I mitt fall blir det ett område som inte självklart kan förväntas vara dominerat av byråkrati eller professionalism, men som ändå är stort och viktigt i kommunal tjänsteproduktion. Omsorgen om handikappade och utvecklingsstörda är ett sådant område. Det karaktäriseras lämpligen som en verksamhet med fokus på mänskliga relationer (HSO – Human Service Organization), formulerat av Hasenfeld (1983). Sådana organisationer skiljer sig, menar Hasenfeld, på avgörande sätt från de med mer traditionell administrativ och tillverkningsinriktad verksamhet. Skillnaderna syns i ledarskap, styrprinciper, inställningen till arbetet, relationen mellan medarbetare och den grundläggande "andan" – dvs. sådant som jag försökt täcka med begreppen styrningsmodell och organisationskultur. Byråkrati och professionalism är knappast det självklara svaret på en HSO-organisations behov, men ändå förefaller dessa organisationsstrukturer ha en stark ställning i kommunerna. Hur dessa två organisationskulturer verkligen fungerar inom omsorgerna är därför en viktig fråga och vi kan förvänta oss intressanta lärdomar i mötet mellan teori och empiri.

Ibland ifrågasätts dock om kommunal tjänsteproduktion verkligen kan ha någon genuin tyngdpunkt på mänskliga relationer, om riktiga HSO kan existera inom kommunens huvudmannaskap. Forskningslitteraturen skiljer ibland mellan formellt och informellt omsorgsarbete, där det formella – exempelvis

kommunens hemtjänst – skulle utföras för lönens skull och inte innehålla särskilt stora känslomässiga komponenter, medan det informella – t.ex. anhörigas insatser – skulle präglas av känslomässiga relationer. Marta Szebehely (1995) hävdar emellertid i sin avhandling att den känslomässiga komponenten är betydande även när omsorgen utförs som lönearbete, att det är ett fundamentalt kännetecken på själva omsorgskulturen. Hon argumenterar också för att det behövs flexibla, lokala och situationsspecifika lösningar, på ett sätt som kontrasterar tydligt mot mina tidigare skildringar av byråkrati och professionalism som dominerande värden i kommunal verksamhet. En viktig poäng är också att det inte är *mina* skildringar i egentlig mening, utan de officiella dogmerna om hur kommunal verksamhet styrs och organiseras. Likt Szebehely hävdar Handikapputredningen att byråkratiska organisationsmodeller snarast är till skada inom omsorgerna (särskilt bilaga 3 i SOU 1990:19, se även SOU 1991:46 och SOU 1992:52). Sålunda är omsorgerna ett stort och inte alls otypiskt kommunalt verksamhetsområde som till själva sin grundkaraktär förefaller att problematisera idén om byråkrati och professionalism som dominerande organisationskulturer.

Min undersökning inriktades på omsorgerna i Stockholms läns landsting. Med hjälp av enkäter och intervjuer undersöktes verksamheten under 1992–1994. Omsorgerna hade ca 10 000 anställda vid ungefär 500 arbetsplatser. Den typiska arbetsplatsen hade 10–20 anställda. Verksamheten var uppdelad på fem geografiska områden och gällde utvecklingsstörda, handikappade barn och ungdomar samt barn och ungdomar med psykosociala problem.

Enkäterna var av två slag: dels en till föreståndaren, dvs. chefen för en arbetsplats, dels en till "vanlig" personal.

1992 fick 30 föreståndare, som deltog i ett utvecklingsprojekt, och 87 föreståndare i övrigt, stratifierat slumpvis utvalda efter verksamhetsområde, svara på föreståndarenkäten. Svarsfrekvensen blev 84 procent. Enkäten till "vanlig" personal vid samma tidpunkt gick till samtliga på de 30 enheterna i utvecklingsprojektet och stratifierat slumpvis utvalda – efter verksamhetsområde

de – i övrigt, sammanlagt 767 personer. Svarsfrekvensen blev 67 procent. Bortfallet var jämnt fördelat mellan verksamhetsområden.

1993 gavs samma enkäter ut. Föreståndarenkäten till de 30 i utvecklingsprojektet och till 70 stratifierat slumpvis utvalda föreståndare i övrigt. Svarsfrekvensen var 75 procent. Den andra enkäten gick till stratifierat slumpvis utvalda inom och utom projektet, sammanlagt 426 personer. Svarsfrekvensen var 63 procent. Bortfallet var jämnt fördelat mellan verksamhetsområden.

Två vanliga svårigheter vid enkätundersökningar är huruvida svaren är tillförlitliga (reliabilitetsproblemet) och mäter det som verkligen avses att mätas (validitetsproblemet). För att i möjligaste mån kvalitetssäkra den information som erhålles via enkäterna har jag arbetat med s.k. latent variabler med multipla indikatorer. Det innebär att jag använt flera konkreta frågor eller påståenden för att mäta ett begrepp. Exempelvis har begreppet "delaktighet" mätts med tre konkreta påståenden, varav ett löd: *Det finns utrymme för mig att ta egna initiativ i mitt arbete*. Den svarande fick ta ställning till detta på en skala från 1=*instämmer inte alls* till 5=*instämmer helt*. Genom statistisk analys, faktoranalys, går det att kontrollera dels att de tre påståendena mäter samma sak, dels att de skiljer sig signifikant från de påståenden som avser att mäta andra begrepp, t.ex. "kompensutveckling". Genom analysen av att olika konkreta påståenden hör ihop med varandra i en "faktor" och att de skiljer sig från andra påståenden tillhörande andra faktorer kan en relativt god kontroll av reliabilitet och validitet göras. Ytterligare en sådan kvalitetskontroll utgörs av det faktum att måtten och skalorna är tidigare använda och testade i tämligen stor omfattning inom forskningen, framför allt inom den arbetspsykologiska forskningen.

Intervjuer utfördes löpande under dessa två år, men även året efter. Ca 60 intervjuer genomfördes, huvudsakligen i öppen samtalsform. Jag har aldrig arbetat inom omsorgerna och har över huvud taget inte haft någon närmare beröring med detta område. Mina kunskaper om det dagliga arbetets innebörd var alltså mycket begränsade, enbart baserade på litteraturstudier.

Denna relativa okunnighet måste i huvudsak bedömas som fruktbar i intervjusituationen. Uppgiften var inte att i detalj kartlägga vissa arbetsmoment med noggranna faktauppgifter, inte heller att bedöma om arbetet utfördes bra eller dåligt, utan i stället att jämföra omsorgsarbetets allmänna karaktär med annan verksamhet i kommuner och landsting och med de allmänt formulerade teoretiska föreställningarna. Jag hade en nyfiken okunnighet om hur denna verksamhet fungerade i praktiken, men var förberedd genom litteraturstudier. Dessutom hade jag en bred och relativt långvarig forskningserfarenhet från andra områden inom kommuner och landsting. Ofta kom jag i diskussion med intervjupersonerna om vari arbetets särart egentligen bestod, diskussioner som båda parter ansåg intressanta. Att på så sätt hålla nyfikenheten levande och att utnyttja den egna okunnigheten till ett fruktbart resultat, till en nyansrik *förståelse*, betonas i diskussioner om kvalitativa forskningsmetoder (Repstad 1988).

Enkäter och intervjuer utgör en tvåsidig arbetsteknik, där de svaga sidorna hos den ena uppvägs av de starka sidorna hos den andra. Sålunda ger enkäterna möjlighet till generaliseringar och kvantifieringar i en grad som vore omöjlig att uppnå med intervjuer, samtidigt som intervjuernas djup och nyansrikedom kompletterar enkäternas breda ytlighet (härvid följs rekommendationerna från t.ex. Patton 1987 och Putnam 1996). "Den försiktige samhällsvetaren liksom den kloke aktieplaceraren måste", säger Putnam (1996 s.24), "lita till diversifiering för att förstora de starka sidorna och uppväga svagheter hos alla instrument." Detta är sålunda en fruktbar strategi om man undviker fällan att utnyttja fel dimensioner av respektive teknik, t.ex. att generalisera från intervjuerna.

Att med empiriskt material spegla den teoretiska diskussionen om spänningen mellan byråkratisering och professionalisering låter sig inte göras på något självklart sätt. Med utgångspunkt från det popperska falsifieringsidealet ska jag försöka utsätta de teoretiska föreställningarna för svårigheter som kan leda till bättre förståelse av en komplicerad verklighet. I detta syfte presenterar jag de empiriska resultaten. Jag lyfter fram det som är intressant och

utelämnar mycket som i detta sammanhang är mindre intressant. Det innebär inte alls att tillrättalägga materialet på ett oseriöst sätt, utan innebär snarare att bespara läsaren skildringar av omsorgernas verksamhet, arbetsrutiner, ledarskap och organisationsstruktur *en masse*, för att i stället koncentrera framställningen på det som är teoretiskt intressant. Denna skrift gäller i första hand inte en beskrivning av omsorgerna, utan en diskussion om organisationskulturer i kommunal tjänsteproduktion. Omsorgerna är blott ett medel att kritiskt pröva och vidareutveckla teorier om organisationskulturer. Med detta syfte blir också materialets ålder mindre betydelsefull.

En genomgång av enkät- och intervjumaterialet visar att fyra typer av empiriska resultat, på ett någorlunda fruktbart sätt, uppfyller kraven att vara teoretiskt intressanta. Dessa fyra är:

- föreståndarens bedömning av den egna chefsrollen
- föreståndarens betydelse för personalens arbetstillfredsställelse
- skillnaden mellan yrkesgrupper
- de bästa enheternas frigörelsesträvan.

Dessa områden kommer att behandlas i var sitt avsnitt och med hjälp av respektive empiriskt material ska jag vrida och vända på den grundläggande frågan om byråkratisering och professionalisering. Är det någon av dem som dominerar? Hur står de i förhållande till varandra?

Två viktiga begrepp återkommer ständigt i materialet: enhet och chef/föreståndare. En typisk enhet har 10–20 anställda. Ett exempel på en sådan enhet är korttidshem, där utvecklingsstörda får bo några dagar för att få stimulans och avlasta anhöriga. Varje enhet har en föreståndare. Materialet gäller alltså många och ganska små arbetsplatser, med en föreståndare som i stor utsträckning deltar i det praktiska omsorgsarbetet.

Föreståndarnas bedömning av den egna chefsrollen

Inom ledarskapsforskningen finns många alternativa beskrivningar av chefsrollen. En inflytelserik forskningsinriktning är av tämligen statisk, generell och normativ karaktär, i den meningen att vissa fasta egenskaper hos alla chefer betonas: den gode chefen *bör* vara si och så. Ett exempel är skildringen av de klassiska ledarskapsdimensionerna: "personalorientering" (dvs. att stimulera de anställda och att skapa ett gott arbetsklimat) respektive "produktionsorientering" (dvs. att mer direkt engagera sig i beslutsfattande gällande verksamheten). En bra chef ska ha höga värden inom båda dessa dimensioner, hävdar Blake och Mouton (1985). Kritiken mot denna statiska och generella ledarskapsuppfattning är omfattande (för en översikt, se Yukl 1989). Framför allt betonas att alla organisationer måste anpassa sig till den samhälleliga omgivningen, varvid det naturligen uppkommer olika ledarskapsstilar beroende på organisationens och omgivningens särprägel (Fiedler 1967). Att alla organisationer har samma typ av ledarskap är med denna tankegång lika orimligt som att alla organisationer har samma uppgifter och samma omgivning. Situationsanpassade ledarskapsstilar – "contingency theories" – har sålunda blivit en stark trend inom forskningen. Där antas chefsrollen fungera med hänsyn till varje organisations specifika uppgifter och varje organisations särskilda omgivning.

En tillämpning av idén om situationsanpassning ges av Arvonen och Ekvall (1991). De bygger vidare på Blakes och Moutons två dimensioner, men hävdar att dagens samhälle innehåller så starka omvandlingskrafter att en tredje dimension, en förnyelseorientering, måste införas. De ger också stöd för denna ståndpunkt i en statistisk undersökning om sambandet mellan ledarskapsdimensioner och effektivitet och hävdar att förekomsten av förnyelseinriktade chefer medför högre effektivitet (Arvonen och Ekvall 1994).

I min undersökning om byråkratisering och professionalisering inom omsorgerna är diskussionen om situationsanpassat ledarskap av stort intresse. Rimligen borde organisationskulturen

vara en av de faktorer som avgör ledarskapets inriktning. Följaktligen borde det gå att urskilja två olika ledarskapsdimensioner, en med koppling till den byråkratiska organisationskulturen och en med koppling till den professionella. Om den byråkratiska kulturen dominerar över den professionella, borde en byråkratiskt orienterad ledarstil dominera över professionellt orienterade ledarstilar och vice versa. På så sätt går det att – åtminstone delvis – med hjälp av handfast empiriskt material besvara de teoretiska frågorna: observationer om faktisk ledarstil tas som indikator på vilken organisationskultur som dominerar. Ytterligare tre delsvår av empirisk karaktär kommer att diskuteras i var sitt avsnitt i detta kapitel.

Intervjuerna med föreståndare inom omsorgerna gick till stor del in på just deras uppfattning om den egna chefsrollen, den egna ledarstilen. Jag försökte i samtals- och diskussionsinriktade intervjuer ringa in deras rolluppfattning och konfrontera den med föreställningen om chefsrollens koppling till en byråkratisk respektive professionell kultur. Givetvis lades stor vikt vid att i Poppers anda försöka falsifiera den teoretiska föreställningen, vanligen i en öppen diskussion med intervjupersonen om just detta problem. En fråga som: "Är din chefsroll mest byråkratiskt eller professionellt präglad?", visade sig leda till mycket intressanta diskussioner om vari omsorgernas ledarskap egentligen består. Detta gav betydande kunskaper om problemet, som ytterligare stärktes av enkätens statistiskt präglade lärdomar.

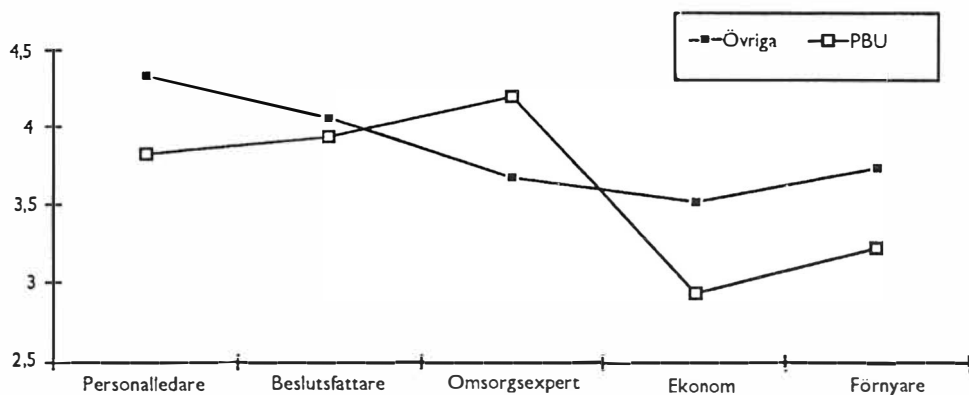
Enkäten innehöll olika påståenden om det egna ledarskapet, som föreståndarna fick ta ställning till, i en skala från "stämmer inte alls" till "stämmer helt". Ett exempel är: "Jag är i första hand expert på själva omsorgsarbetet." Påståendena täcker ett tämligen brett spektrum av chefsegenskaper och genom faktoranalys kontrollerades vilka påståenden som "hör ihop" med varandra och bildar sammansatta mått. Följande sammansatta mått utkristalliserades efter faktoranalysen: omsorgsexpert, beslutsfattare, ekonom, personalledare, förnyare. De ska inte ses som varandra uteslutande, utan som den tyngdpunkt en föreståndare kan lägga på den egna chefsrollen. Den som t.ex. är ekonom har detta som

dominerande rolluppfattning men kan likafullt också vara en del beslutsfattare och förnyare. En intervju med en föreståndare på ett korttidshem belyste just denna kombination av egenskaper:

Ekonomin är kärv nu. Jag måste prioritera kostnader och effektivt resursutnyttjande. Det måste en bra chef göra. Jag går på kurser i företagsekonomi för att klara detta bättre. Det kräver att jag har hårda nypor och visar upp en del traditionella chefsegenskaper som förmågan att fatta beslut. Men det kräver också ny-tänkande. Bra verksamhet förutsätter att vi har koll på pengarna och ständigt söker nya sätt att jobba.

De fem ledarskapsdimensioner som utskristalliseras – omsorgsexpert, beslutsfattare, ekonom, personalledare och förnyare – finns sålunda i högre eller lägre grad hos alla föreståndare, men någon eller några dimensioner har en dominerande ställning hos var och en. Låt oss se hur starka de fem ledarskapsdimensionerna är i omsorgsmaterialet. Figur 3:1 illustrerar detta. Där har PBU (psykisk barn- och ungdomsvård) särredovisats, eftersom denna verksamhet uppvisade statistiskt signifikanta avvikelser från det generella mönstret. PBU är en mindre del av verksamheten.

Figur 3:1. *Ledarskapsprofil inom omsorgerna.*



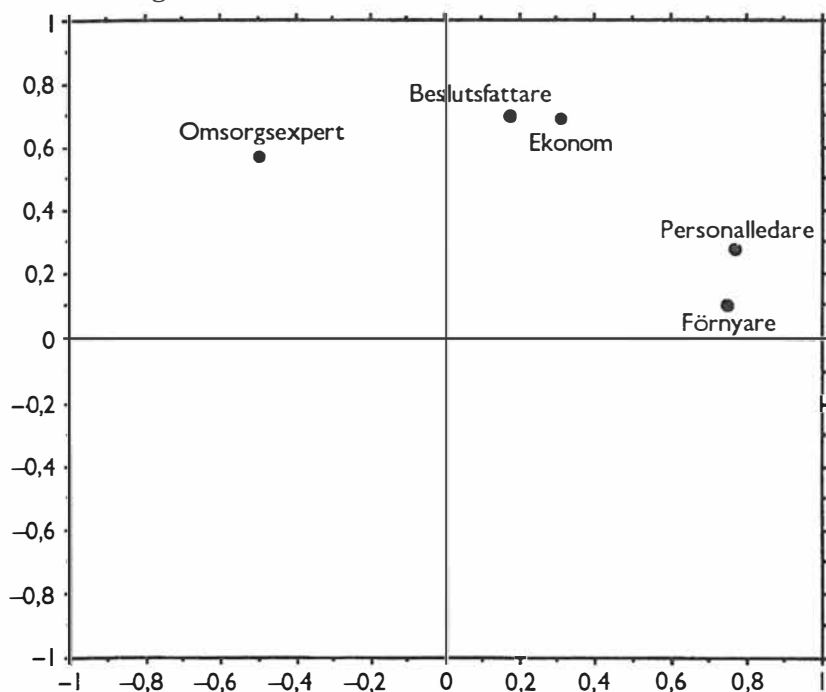
Ju högre siffra, desto starkare betoning av respektive ledarskapsdimension.

Figur 3:1 visar att "personalledare" är dominerande chefsdimension i den egna rolluppfattningen. Det innebär att föreståndaren anser sig uppmuntra personalens självständighet, och över huvud taget anser sig vara lyssnande och föra en dialog med sin personal. Den svagaste chefsdimensionen är "ekonomen", som fokuserar på kostnader, redovisning, budget o.dyl. "Omsorgsexperten", den som koncentrerar sig på verksamhetsanknuten specialistkompetens även i chefsjobbet, dominerar inom PBU men är annars inte särskilt stark.

Tanken är att var och en av dessa fem ledarskapsdimensioner är utflöden ur bestämda organisationskulturer, så att respektive kulturs särprägel format chefsrollen. Förekomsten av en viss ledarskapsdimension skulle alltså vara en indikator på att en speciell organisationskultur existerar, eftersom resonemanget syftar till att belysa spänningen mellan byråkratisering och professionalisering, framför allt att avgöra vem av dem som dominerar. Kan sålunda den dominerande ledarskapsprofilen på ett trovärdigt sätt kopplas till någon av de två organisationskulturerna?

De fem ledarskapsdimensionerna är enligt den statistiska faktoranalysen fristående från varandra. Emellertid är det kanske inte nödvändigt att försöka koppla var och en av dem till en egen organisationskultur. Man behöver inte förutsätta att det finns fem olika organisationskulturer, eftersom några av dem kan höra till samma kultur. Ledarskapsdimensionerna kan enligt detta resonemang ha vissa inbördes samband, stå mer eller mindre "nära" varandra, varvid det skulle bildas färre huvudgrupper av chefsdimensioner och därmed färre huvudgrupper av organisationskulturer. Ytterligare statistiska test kan utvisa om det finns fem relativt oberoende chefsdimensioner på samma "avstånd" från varandra, eller om några av dem hör ihop mer än andra. Det kan göras genom att grafiskt redovisa faktorerna (ledarskapsdimensionerna). Tekniskt innebär det en analys i två steg. Först genomfördes en faktoranalys på enkätens alla enskilda påståenden om ledarskap. Analysen resulterade i en klar struktur med fem tydliga komponenter (ledarskapsdimensioner). Sedan åskådliggörs dessa sammanslagna mått grafiskt i en "second order analysis" enligt figur 3:2.

Figur 3:2. Tvåfaktorslösning över olika rolluppfattningar hos ledare inom omsorgerna



Figur 3:2 visar att fyra av de fem ledarskapsdimensionerna delvis hör ihop med någon annan. "Beslutsfattare" och "ekonom" står sålunda relativt nära varandra, och "personalledare" och "förnyare" står nära varandra, medan "omsorgsexpert" är relativt fristående. Det innebär att många föreståndare uppfattar sig själva som både beslutsfattare och ekonom *eller* som personalledare och förnyare *eller* som omsorgsexpert, mycket sällan med andra kombinationer av egenskaper.

Det finns alltså tre, snarare än fem ledarskapsdimensioner: omsorgsexpert, personalledare/förnyare samt beslutsfattare/ekonom. Dominerande är personalledare/förnyare. Är det rimligt att hävda att denna ledarskapsdimension är en konsekvens av en byråkratisk eller en professionell organisationskultur? Nej. Av två skäl.

För det första är de andra ledarskapsdimensionerna, omsorgs-expert och beslutsfattare/ekonom tydligare kopplade till dessa kulturer. Omsorgsexperten är utan tvekan präglad av den professionella organisationskulturen och denna ledarskapsdimension är svagast i detta material. Den professionella kulturen har alltså i detta avseende långt ifrån en stark ställning. Beslutsfattaren/ekonomen är rimligen den ledarskapsdimension som är tydligast kopplad till en byråkratisk organisationskultur. Enkätens betoning ligger på traditionellt beslutsfattande av administrativ och ekonomisk art, något som i högre grad än de två andra ledarskapsdimensionerna kan antas känneteckna en byråkratisk organisationskultur. Men det är inte så att denna byråkratiskt färgade ledarskapsdimension dominerar. Det är personalledaren/förnyaren som dominerar och denna ledarskapsdimension är mer präglad av psykologisk och relationsinriktad kompetens som t.ex. att stimulera medarbetare och uppmuntra till förändring. Enkätmaterialen måste alltså i detta avseende sägas gå emot idén att byråkratisering eller professionalisering skulle dominera.

För det andra visar intervjuerna att föreståndarna inte alls uppfattar sig som byråkrater eller professionella. Enkät- och intervjuresultat går alltså i samma riktning. Varken på direkt förfrågan, med dessa grova kategorier som svarsalternativ, eller i en längre diskussion med försök att precisera vari chefsrollen egentligen består, tillstod intervjupersonerna att de tillhörde en byråkratisk eller en professionell kultur. (Återigen med PBU som undantag, där professionalismen har en stark ställning). Snarare betonade föreståndarna att huvuduppgiften var att stimulera den stora mängden "vanlig" personal och dess mera vardagligt präglade omvårdnadsarbete. Framför allt betonades behovet av ökat engagemang, större inflytande och mer ansvar hos de stora, breda och relativt lågutbildade personalgrupperna. Ett citat från en föreståndare på ett dagcenter illustrerar denna chefsdimension:

Min uppgift är framför allt att stimulera personalen, att stärka självförtroendet så att de vågar ta initiativ och bestämma något själva. De gör ju jobbet, deras dagliga aktivitet är omsorgens

tjänsteproduktion. Jag tycker att en föreståndares både viktigaste och svåraste uppgift är att frigöra den vanlige anställde från traditionens makt. De är så vana att tryckas ner av experter.

Till icke ringa del formulerade intervjupersonerna sålunda en chefsroll som stod i tydlig motsättning till både byråkrati och professionalism. Varken regelverk, budgetsysteem och kontrollmekanismer, eller specialistkompetens, hög utbildning och teoretisk kunskap prioriterades. Dessa sågs snarare som hinder för att frigöra kompetensen hos omsorgens anställda, som till stor del stod lägst på den kommunala personalkaderns utbildnings-, status- och självförtroendesteg. Föreståndarna talade i stället i termer av sunt förnuft, intuition, erfarenhet och vardagskunskap, både när de försökte precisera sin egen chefsroll och verksamhetens organisationskultur. PBU var ett undantag. Där formades en chefsroll med "omsorgsexpert" som det dominerande värdet och intervjupersonerna talade i termer av utbildning, specialistkompetens och forskningsorientering. Inom PBU fanns också den högst utbildade och mest professionellt präglade personalen, som kan antas forma en organisationskultur och ett därtill anpassat ledarskap på sina egna villkor. Ett citat från en PBU-föreståndare belyser detta:

Du kan inte tro vilken byråkrati vi har att slåss emot. Styrelsen och förvaltningen vet inget om vår verksamhet. Dom fördelar pengar godtyckligt och tror att dom kan bestämma över oss i sakfrågor som dom inte behärskar. Det är jag och mina medarbetare som kan det här. Vi är utbildade för det här, det finns ju en enorm kunskapsmassa som vi behärskar, vi måste få bestämma mer. Vi försöker särskilt bygga broar mellan kliniker och forskare, vad har politiker och förvaltningstjänstemän att tillföra där?

Den teoretiska föreställningen om två dominerande organisationskulturer utsattes alltså för betydande svårigheter. Bara PBU och dess professionalisering faller in i det teoretiska mönstret, och PBU gäller endast en liten del av omsorgerna.

Ytterligare ett sätt att testa idén om att någon av de två organisationskulturerna dominerar är att se huruvida chefsrollerna varierar systematiskt med verksamhetstillhörighet eller områdestillhörighet. Tanken är att en professionaliseringstendens skulle visa sig som att varje verksamhet – PBU, dagcenter, korttidshem osv. – utformat egna chefsroller med hänsyn till sin verksamhets speciella krav, oberoende av vilket av de fem geografiska områdena man tillhörde. Vi har redan sett att så tycks vara fallet med PBU. Där är det verksamhetstillhörigheten som präglar chefsrollen, i stort sett oberoende av geografisk tillhörighet. Genom denna nya jämförelse skulle vi alltså av själva det faktum att respektive verksamhet format sin egen chefsroll kunna dra slutsatsen att professionaliseringstendensen är stark. På motsvarande sätt skulle en byråkratiseringstendens kunna visa sig genom att områdestillhörighet bestämt chefsrollen, dvs. att var och en av de fem geografiska områdena format sin egen chefsroll gemensam för alla de olika verksamheter som ingår i området. Det vore en byråkratisering av det skälet att varje område hade en egen politisk styrelse, en egen förvaltning och ett eget budgetsystem, vilket är klassiska byråkratiska maktbaser som skulle dominera över professionalismens maktbas i form av verksamhetsspecifik kompetens.

Bestämdes då i praktiken de olika chefsprofilerna av område eller verksamhet? Statistiska test visar att tillhörigheten till en viss verksamhet spelar ganska liten roll för att förklara fördelningen av olika chefsprofiler. Det enda klara mönstret är att omsorgsexperter dominerar inom PBU. Att däremot vara föreståndare för korttidshem, dagcenter, gruppbostad osv. säger inget om vilken chefsprofil som dominerar. Verksamhetstillhörighet har sålunda svag förklaringskraft. Områdestillhörighet har något större förklaringskraft. Personalledare och förnyare finns framför allt i västra omsorgsområdet, och omsorgsexperter mest i södra och sydvästra. Det kan tolkas som att de geografiskt bestämda omsorgsområdena genom budgetsystemets, regelverkets och de politiska beslutens makt skapar egna chefsroller i lite högre grad än vad respektive verksamhet förmår göra. Byråkratiseringstenden-

sen skulle alltså vara lite starkare än professionaliseringstenden-
sen. Respektive omsorgsområde skulle med ekonomisk, politisk
och administrativ styrka i viss mån forma sina egna chefsroller,
oberoende av i vilken verksamhet de fungerar. Ändå är denna
analys lite otillfredsställande. Förklaringsmönstret är inte särskilt
konsekvent, och andra typer av analys pekar i motsatt riktning.
Framför allt har den statistiska analysen – helt stödd av intervju-
erna – mejslat fram *tre* grundläggande chefsroller där endast två
på ett rimligt sätt kan tolkas i begreppsparat byråkratisering och
professionalisering. Den dominerande chefsrollen, personalleda-
ren/förnyaren, passar inte in i den teoretiska föreställningen.
Denna chefsroll har varken tyngdpunkt på professionaliseringens
kunskapsbaserade specialistroll eller på byråkratiseringens regler,
beslutsfattande och allmänna strukturering av tillvaron.

Föreståndarnas rolluppfattning är alltså en intressant delfråga
där spänningen mellan byråkrati och professionalism kan disku-
teras. Tanken var att varje organisationskultur formar sin egen
chefsroll, så att förekomsten av en viss chefsroll är en indikator
på en bakomliggande dominerande organisationskultur. Den te-
oretiska föreställningen mötte emellertid allvarliga svårigheter.
De dominerande chefsrollerna synes varken vara utflöden ur en
byråkratisk eller ur en professionell organisationskultur. Detta är
naturligtvis glädjande i ett popperskt perspektiv. Det ger möjlig-
heter till vidareutveckling och förbättringar på det teoretiska pla-
net, särskilt när det gäller frågan vad det innebär mer principiellt
att personalledaren/förnyaren är en dominerande chefsroll.

Konfrontationen mellan teori och empiri ställde sålunda
minst lika många frågor som den besvarade. Jag återkommer
med tolkningsförsök i slutet av kapitlet och i nästa kapitel, där
lärdomarna från samtliga empiriska delfrågor diskuteras. Nästa
delfråga gäller en annan intressant aspekt av ledarskapet.

Föreståndarens betydelse för personalens arbetstillfredsställelse

Att duktiga chefer har stor betydelse för verksamhetens kvalitet och effektivitet är en vanlig idé. Huruvida detta verkligen stämmer och hur mekanismerna i så fall närmare ser ut är (naturligtvis) föremål för dispyt i forskarvärlden. Jon Aarum Andersen (1994) kritiserar i sin avhandling, med stöd av en stor mängd litteratur, populära föreställningar om chefens stora betydelse för att uppnå effektivitet. Han hävdar att sambandet mellan ledarskap och verksamhet är svagt och att många andra interna och externa faktorer har betydelse för effektiviteten. Göran Ekvall (1990) betonar i högre grad ledarskapets vikt men han framhåller att chefens betydelse är indirekt i flera led, närmast så, att chefen skapar ett gott arbetsklimat som kanaliserar den anställdes energi i rätta banor, vilket leder till god verksamhet. Denna analys har blivit vanlig som kritik mot de mekaniskt rationalistiska organisationsteorier som ofta dominerar i läroböcker och officiella framställningar. I dessa har chefen en direktstyrande roll överst i en planerings- och budgeteringshierarki, så att god praktisk verksamhet närmast faller ut som en logisk konsekvens av det formella beslutsfattandet på högsta nivå. Det är dock inte, hävdar kritiken, bättre planering och budgetering, inte heller bättre formellt beslutsfattande, som ger ökad effektivitet. Effektivitet skapas framför allt av psykologiska faktorer på operativ nivå, av typen känslomässigt engagemang och personligt ansvar. Sådana faktorer skulle mer skadas än stimuleras om formellt beslutsfattande och planerings- och budgeteringssystemen blir starkare. Ledarskapets betydelse ligger därför i att främja de psykologiskt präglade faktorerna, mer än att försöka uppnå ett rationellt beslutsfattande ideal av traditionellt slag.

För kommunal verksamhet är Ingela Thylefors (1991) undersökningar om ledarskap i vård, omsorg och utbildning intressanta. Hennes slutsatser går i samma riktning som den ovan refererade diskussionen. Ledarskapet är mångfacetterat, menar Thylefors, och har endast indirekt betydelse för den praktiska verk-

samheten. Men en bra chef kan ändå förbättra den praktiska verksamheten, nämligen genom att stimulera personalen.

Empiriska kartläggningar av ledarskap i barnomsorgen visar också att förändringar av chefsrollen sker i denna riktning. Föreståndarnas – eller förskolechefernas, som man numera säger – administrativa, ekonomiska och personalledande ansvar ökar, vilket medför en minskad direktrelation till den praktiska verksamheten och en därav följande strävan att stimulera de anställda till självständigt handlande (Rohlin 1991; Johansson 1995). Mina egna undersökningar i ett annat projekt visar att detta stämmer även inom skolan, äldre- och handikappomsorgen, miljön och fritidsverksamheten (Wallenberg 1997). I en utvärdering av stadsdelsnämndsreformen i Stockholm finner jag att de ekonomiska/administrativa uppgifterna medfört sämre möjligheter att motivera personalen (Wallenberg 1999).

Inom ledarskapsforskning i allmänhet, och inom "människoinriktad" eller "relationsinriktad" verksamhet, som vård och omsorg i synnerhet, är det sålunda vanligt att betona en kausal kedja av typen *ledarskap* → *personalens engagemang* → *god verksamhet*. En av chefens stora uppgifter skulle sålunda vara att stimulera personalens engagemang, eftersom det skapar god verksamhet. Men hur gör chefen detta? Gör chefen likadant i alla typer av verksamhet eller är mekanismerna olika i olika organisationer? Enligt "contingency theories", idén om situationsanpassat ledarskap, så borde dessa mekanismer fungera olika under olika förutsättningar. En av de faktorer som konstituerar dessa skilda förutsättningar är organisationskulturen. Om t.ex. en byråkratisk organisationskultur dominerar, borde det finnas därtill anpassade ledarskapsmetoder för att stimulera personalens engagemang, metoder som skiljer sig från dem i andra organisationskulturer. Naturligtvis är det en missuppfattning att personalen i en byråkratisk kultur inte skulle kunna vara engagerad eller att chefer i en byråkratisk kultur inte skulle kunna stimulera detta engagemang. Det bygger på en vulgäruppfattning av byråkratin enbart som något stelbent och förkvävande. Ett motexempel till en sådan uppfattning är den hängivne handläggande tjänstemannen – t.ex. en

budgethandläggare, kommunjurist, socialsekreterare eller miljö-tjänsteman – som arbetar i en verksamhet starkt präglad av lagar, förordningar, domstolsutslag och andra typer av regler. Han eller hon kan med engagemang och seriöst samhällsansvar arbeta hårt för att regler ska följas, och hans eller hennes chef kan på lämpligt sätt stimulera detta engagemang. Grunden för engagemanget är naturligtvis övertygelsen om att reglerna är bra; miljön i kommunen blir bättre om miljölagstiftningen följs; kommunens ekonomi blir bättre om budgetreglerna följs (och då kan man satsa mer pengar på t.ex. äldreomsorg). Förmodligen är metoderna för att stimulera personalens engagemang inom den byråkratiska organisationskulturen speciella för just denna kultur och mindre lämpade för andra. En empirisk kartläggning av vad som de facto stimulerar personalens engagemang kan därför säga något om vilken organisationskultur som i praktiken dominerar.

Där den professionella organisationskulturen dominerar finns troligen andra metoder för att stimulera personalens engagemang än där den byråkratiska dominerar. Förmodligen finns mindre intresse för regler och deras tolkning och större fokusering på specialiserad kunskapsutveckling och inskolning i den expertdominerade auktoritetsstrukturen.

Tanken bakom detta avsnitt är således att det dominerande sättet att stimulera personalens engagemang är en indikator på vilken organisationskultur som dominerar. Ett sätt att operationalisera denna frågeställning är att, med statistisk analys, undersöka vilka av enkätens enskilda påståenden om chefens beteende som har starkast samband med den anställdes arbetstillfredsställelse. Det bygger på två förutsättningar: dels att arbetstillfredsställelse är ett godtagbart mått på det ovan diskuterade engagemanget, dels att engagemanget har positiv betydelse för verksamheten. (Dessa förutsättningar diskuteras mer i detalj i Wallenberg 1997.) För att undersöka sambandet mellan chefsegenskaper och personalens arbetstillfredsställelse användes enkäten till "vanlig" personal. Den anställda fick bedöma sin närmaste chef i 29 dimensioner (29 påståenden om föreståndaren) och fick bedöma sin egen arbetstillfredsställelse. Med stegvis regressionsanalys går det

Figur 3:3. Rangordning av de chefsegenskaper som påverkar personalens arbetstillfredsställelse.

<i>Min föreståndare</i>	
... uppmuntrar personalen att handla självständigt	21,7 %
... visar uppskattning för bra prestationer	4,5 %
... anger klara och tydliga mål	1,6 %
... är kamratlig	0,8 %
	26,8 %

Siffrorna efter varje egenskap är i själva verket $R^2 \times 100$, dvs. hur mycket i procentform som varje egenskap bidrar till att förklara tillfredsställelsen. Totalsiffran 26,8 % innebär att 73,2 % av arbetstillfredsställelsen förklaras av annat än ledarskapet.

att avgöra vilka av de 29 enskilda chefspåståendena som förklarar mest av variationen i den anställdes arbetstillfredsställelse. Resultatet syns i figur 3:3.

Figur 3:3 visar att påståendet "Min föreståndare uppmuntrar personalen att handla självständigt" förklarar mest av variationen i personalens arbetstillfredsställelse. Kan detta tas som ett tecken på att en byråkratisk organisationskultur dominerar? Förmodligen inte, eftersom det även passar i en professionell organisationskultur. Det dominerande påståendet om föreståndarnas egenskaper skiljer alltså knappast de två organisationskulturerna åt. Den klassiske ämbetsmannen och hans moderna kommunala motsvarigheter tolkar under självständigt ansvar de lagar och regler som gäller. Över huvud taget är tjänstemäns självständighet en stark norm i svensk politisk kultur (se t.ex. Mellbourn 1979). Där är detaljstyrning och ordergivning inga chefsideal. På liknande sätt följer den professionellt präglade personalen, t.ex. läkarkåren, inga order och detaljregler, utan arbetar självständigt inom de ramar som ges av vetenskap och beprövad erfarenhet. Självständigt handlande är sålunda en viktig norm i båda dessa organisationskulturer, om än styrt och begränsat av olika faktorer.

Med lite god vilja skulle alltså påståendet "Min föreståndare uppmuntrar personalen att handla självständigt" kunna passera som indikator på både en byråkratisk och en professionell organisationskultur. Nu är det emellertid inte god vilja som gäller, utan Poppers falsifieringsideal. Det finns i detta sammanhang två sätt att kritiskt testa idén om att självständighetsuppmuntran skulle vara en indikator på både en byråkratisk och en professionell organisationskultur.

För det första att genom intervjuer närmare precisera vad som menas med att föreståndaren uppmuntrar självständigt handlande inom omsorgerna. Det kanske gäller mekanismer som inte alls kan hänföras till byråkratisering eller professionalisering.

För det andra går det att i teoritestande syfte granska vilka påståenden om föreståndarnas egenskaper som *inte* blev dominerande i den statistiska undersökningen. Där kanske sådana påståenden återfinns som klart och tydligt kan hänföras till någon av de två organisationskulturerna. Det vore ett bakslag för de teoretiska föreställningarna, men en framgång för den metodologiska grundprincipen – falsifiering.

1. Intervjuerna med icke-chefspersoner, dvs. "vanliga anställda", utfördes som samtal och diskussioner och jag försökte på olika sätt ringa in hur intervjupersonen bedömde egenskaperna hos sin chef. Att uppmuntra självständigt handlande visade sig precis som i enkäten vara en mycket uppskattad egenskap. Självklart nystade jag vidare i denna fråga för att få ökad klarhet. Det visade sig tydligt att denna självständighetsuppmuntran varken kan tas som indikator på en byråkratisk eller en professionell organisationskultur. Dels därför att det inte var aktuellt att likt den klassiske ämbetsmannen oväldigt tolka regler, eftersom få eller inga regler existerade för de stora personalgruppernas dagliga omsorgsarbete, dels därför att det inte heller var aktuellt att med specialiststatus tillämpa en vetenskapligt baserad kunskapsmassa (utom för ett fåtal psykologer, läkare o.dyl. på PBU). Över huvud taget baserades det dagliga arbetet i stor utsträckning på sunt förnuft, vardagskompetens och medmänsklighet, som de anställ-

da ville använda – och i stor utsträckning *fick* använda – efter egen bedömning med hänsyn till den individuella hjälptagaren/brukaren och med hänsyn till varje specifik situation. Självtändigheten inom omsorgerna utövades sålunda inte inom ramen för vetenskapligt baserad expertkunskap och inte inom ramen för regler och traditionell ämbetsmannakultur, utan på basis av situationsanpassade vardagsbedömningar, medmänsklighet och sunt förnuft. En anställd på ett korttidshem uttryckte det på följande sätt:

Vi har en jättebra föreståndare. Hon är inte någon högutbildad expert som alltid ska veta bäst. Hon litar på oss och låter oss ta egna initiativ. Då blir det bäst omsorg. Det kan ju faktiskt inte stå i någon bok eller paragraf hur bra omsorg fungerar. Det utformar vi i det dagliga jobbet. Det är vi som känner hjälptagarna. Och dom känner oss. Tillsammans skapar vi något som brukar bli ganska bra.

Intervjuerna ger alltså ett ganska klart svar på frågan om rimligheten i de teoretiska föreställningarna. Det är *inte* rimligt att se självständighetsuppmuntran inom omsorgerna som ett tecken på en byråkratisk eller en professionell organisationskultur.

2. Det andra sättet att ifrågasätta denna teoretiska föreställning är att redovisa alternativa svarsmöjligheter i enkäten. Finns det sålunda svarsalternativ – påståenden om chefsegenskaper – som borde ha dominerat i en byråkratisk respektive en professionell organisationskultur? Det finns. Ett exempel är två påståenden som syftar till att täcka den byråkratiska kulturens strävan efter klarhet och strukturering: "Min föreståndare skapar ordning och reda", och: "Min föreståndare ger klara direktiv om ansvar och befogenheter". Som synes av figur 3:3 kom dessa påståenden inte med i den stegvisa regressionen över påståenden som förklarar variationen i den anställdes arbetstillfredsställelse. Deras förklaringskraft är liten. Det stärker intrycket från intervjuerna att de chefsegenskaper som personalen uppskattar är av helt annan art än den byråkratiska kulturens. På liknande sätt saknar de

professionellt präglade påståendena om chefsegenskaper – kunskapsbetoning, expertinriktning – förklaringskraft i den statistiska analysen.

Den dominerande lärdomen från detta avsnitt är att den teoretiska tvåfaktorsmodellen för organisationskulturen får problem. Idén om byråkratiska och professionella kulturer har inte någon särskilt stark förklaringskraft när det gäller sambandet mellan ledarstil och arbetstillfredsställelse inom omsorgerna. Det är också tämligen naturligt, med hänsyn till arbetets karaktär och personalens sammansättning. Arbetets tyngdpunkt ligger inte på regel-tolkning och inte på kunskapsmättade expertavgöranden, och de dominerande personalgrupperna är varken av administrativ eller professionell karaktär. Omsorgsarbetet består till stor del av medmänsklig samvaro och vardagspräglade praktiska aktiviteter och de stora personalgrupperna är relativt lågutbildade, lågbetalda och av lågstatuskaraktär. En ledarstil som är anpassad till dessa förhållanden stiger uppenbarligen fram ur enkät- och intervjumaterialet. Föreståndarna stimulerar frihet och självständigt handlande i vardagspräglat och medmänskligt omvårdnadsarbete, vilket faller utanför den teoretiska schablonen om byråkratiska och professionella organisationskulturer. Rimligen har dock denna speciella ledarstil samband med någon annan organisationskultur, en kultur som i så fall i praktiken skulle dominera inom omsorgerna. Jag återkommer till detta intressanta problem när resten av den empiriska undersökningens delavsnitt har presenterats.

Skillnader mellan olika yrkesgrupper

En viktig slutsats i de två ovanstående avsnitten är att varken en byråkratisk eller en professionell organisationskultur ter sig naturlig i omsorgerna, med tanke på verksamhetens art och yrkesgruppernas speciella karaktär. Större delen av personalen är lågutbildad utan expertstatus och befinner sig därför långt ifrån den professionella organisationskulturens kärntrupper med sina specialistinriktade och kunskapsbaserade auktoritetsstrukturer. Stör-

re delen av personalen arbetar också med handfasta omvårdnadspräglade vardagsfrågor, och befinner sig på så sätt långt ifrån den byråkratiska kulturens regeltolkning. Men vilka yrkesgrupper finns det egentligen, hur är den inbördes storleken och hur skiljer de sig åt? Och framför allt: om varken den byråkratiska eller den professionella organisationskulturen ter sig naturlig inom omsorgerna, finns det någon annan kultur som gör det?

Omsorgerna består av flera olika verksamheter med olika yrkesgrupper. I enkätundersökningen delades verksamheten upp i sju delar: dagcenter, gruppbostad, distriktskontor, elevhem, PBU, HVB-institution (Hem för vård och boende) och korttidshem. Det är en vanlig indelning, helt enligt officiella organisationsscheman. Dagcenter, gruppbostad, korttidshem och elevhem gäller utvecklingsstörda, PBU gäller barn och ungdom med psykiska problem, HVB-institution gäller socialt missanpassade ungdomar och distriktskontor gäller omsorgsområdets förvaltning. Denna mångfacetterade verksamhet sysselsätter en mängd olika yrkesgrupper. För att få några hanterliga huvudgrupper gjorde jag efter samråd med omsorgsexpertis en egen indelning. Den består av fyra huvudgrupper, där chefer ej medtagits. Förståendarna är ju chefer och särbehandlades i enkätundersökningen. Vilka yrken som ingår i respektive grupp och gruppens andel av total personal, framgår av figur 3:4.

Figur 3:4. *Omsorgernas yrken fördelade på huvudgrupper.*

SPECIALISTER (33 %): behandlingsterapeut, läkare, sjukgymnast, kurator, psykolog, arbetsterapeut, konsulent, logoped, förskollärare

ARBETSLEDARE (7 %) : rättare, trädgårdsmästare, arbetsledare, biträdande föreståndare

SERVICE (10 %) : trädgårdsarbetare, ekonomibiträde, kock, kokerska, kontorist, kontorsassistent, lokalvårdare, städare, sekreterare

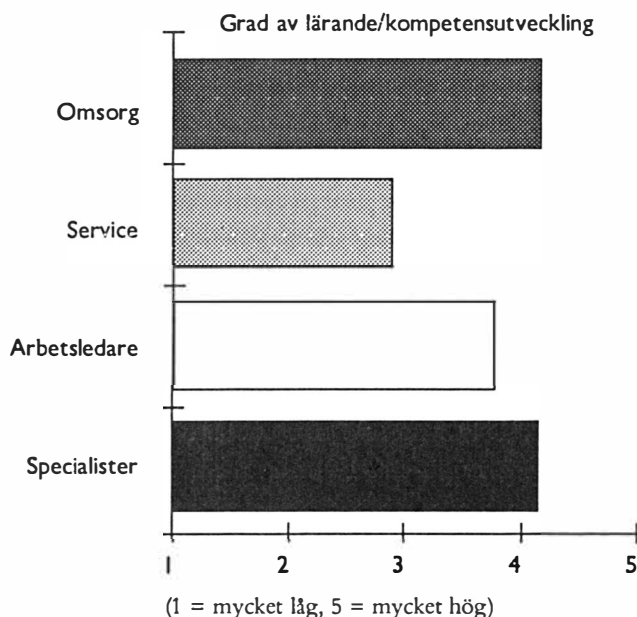
OMSORG (50 %) : vårdare, terapibiträde, behandlingsassistent, behandlingsbiträde

Tanken bakom indelningen enligt figur 3:4 är dels att kunna skilja högutbildade specialister från andra, dels att kunna skilja dem som deltar i direkt omsorgsarbete från dem som har olika slags servicefunktioner, som exempelvis matlagning och städning. Uppräkningen av olika yrken visar omsorgernas komplexitet och min indelning är ett försök att få en struktur för att kunna diskutera organisationskulturen. Huvudsyftet är fortfarande att utsätta idén om byråkratisering och professionalisering för ytterligare test, men en baktanke är att också pröva möjligheten att det inte finns en eller två dominerande organisationskulturer utan flera oberoende kulturer, baserade på yrkesgrupp i snävare mening. Finns det alltså en specialistkultur (det skulle väl vara den professionella), en arbetsledarkultur, en servicekultur och en omsorgsarbetarkultur? Detta skulle kunna vara dolt i det statistiska materialet genom de tidigare avsnittens fokusering på genomsnittsvärden av helheten. Begreppet organisationskultur skulle då vara mer lokalt och partikulärt präglad än det sätt på vilket jag behandlat byråkratisering och professionalisering.

I vilka avseenden skiljer sig då de fyra huvudsakliga yrkesgrupperna? Genom enkäten undersöktes skillnaden i tolv dimensioner. Det gällde *ledarskapsklimat* (en sammanvägning av de tidigare nämnda 29 påståendena om chefsgenskaper), *arbetsklimat* (andan på arbetsplatsen), *arbetsgruppsklimat* (andan i den mindre arbetsgrupp man tillhör), *kvantitativ arbetsbelastning* (för mycket att göra), *kvalitativ arbetsbelastning* (för svåra arbetsuppgifter), *rollkonflikt* (motstridande målsättningar eller direktiv), *intention till uppsägning* (att man egentligen vill ha ett annat jobb), *feedback* (någon återkoppling om hur arbetsuppgiften utförs), *delaktighet* (individuellt inflytande i arbetet), *kompetensutveckling* (lärprocesser i dagligt arbete), *arbetsinlevelse* (jobbets betydelse för en själv), *arbetstillfredsställelse* (en övergripande bedömning av mening och trivsel).

Av dessa fick endast en variabel statistiskt signifikanta skillnader mellan yrkesgrupperna. Det gäller kompetensutveckling enligt figur 3:5.

Figur 3:5. Skillnaden mellan yrkesgrupper med avseende på kompetensutveckling.



Rangordningen mellan grupperna är föga förvånande. Det är vanligt att specialister av olika slag har en betydligt högre grad av kompetensutveckling i arbetet än andra grupper och det är vanligt att servicepersonal, exempelvis städare, har svag kompetensutveckling. Mer förvånande är att skillnaden mellan grupperna inte syns i fler avseenden än kompetensutveckling. Vilka slutsatser kan det leda till? Jag vill diskutera tre frågor: Är professionalisering den dominerande organisationskulturen? Är byråkratisering den dominerande organisationskulturen? Finns det fyra olika organisationskulturer med bas i varsin yrkesgrupp?

1. Om professionalisering vore ett dominerande drag i omsorgens organisationskultur borde skillnaderna av samma typ som i figur 3:5. vara fler. Det betyder att den grupp som rimligtvis kännetecknas av professionalisering – specialisterna – skulle ut-

söntras från de andra i många fler dimensioner än i kompetensutveckling. Antingen genom att specialisterna skilde ut sig från en samling av tre likartade grupper, vilka saknade professionalismens kännetecken, eller genom att alla fyra grupper rangordnades efter grad av professionalism, rimligen med "specialister" i topp och "service" i botten. (Det återspeglar ett känt trötoämne inom forskningen: är professionalism en glidande skala av mer och mindre, eller ett absolut kriterium som finns eller saknas?) Professionalisering skulle alltså särskilt finnas inom specialistgruppen, men även inom de andra grupperna. Skillnaden skulle vara att professionalisering upplevdes naturlig och positiv inom specialistgruppen, men som en tvångströja av de andra. Det statistiska materialet visar att så inte är fallet inom omsorgerna. Specialisterna står inte mot en homogen trojka, och grupperna kan inte rangordnas med specialister i topp. Grupperna är i stället påfallande lika. Intervjuerna pekar i samma riktning. Inom grupperna service, omsorg och arbetsledare fanns få eller inga tecken på att en professionell organisationskultur skulle vara stark. De kände sig inte dominerade av experter, deras eget arbete var i ringa omfattning grundat på specialistkunskap, det fanns ingen hierarki baserad på vetenskapligt färgad kunskap och det fanns ingen mentalitet som hyllade den egna gruppens exklusiva kunskap och utbildning (över huvud taget var synen på utbildning och teoretisk kunskap inte särskilt positiv).

Det metodologiska greppet att med enkäter och intervjuer jämföra fyra yrkesgrupper för att avgöra huruvida professionalisering är en dominerande tendens utfaller sålunda negativt; sådan dominans verkar inte föreligga. Professionaliseringen har en stark ställning inom specialistgruppen men är inte allenarådande och framför allt så finns den knappast alls inom de andra grupperna.

2. Om byråkratisering vore ett dominerande drag i omsorgernas organisationskultur, skulle det finnas tämligen likartade resultat mellan grupperna eftersom ingen av dem har ett byråkratiskt präglat arbete. Byråkratin borde nog med hänsyn till arbetets karaktär i huvudsak upplevas som något påtvingat och onaturligt,

möjligen med undantag för gruppen arbetsledare. Dessa skulle kunna tänkas ha lättare än de övriga att anpassa sig till denna organisationskultur (att hålla reda på personaladministrativa regler, att följa budgetbestämmelser o.dyl. är åtminstone en del av deras arbete). Det statistiska materialet ger inget riktigt klart utslag i denna fråga. I och för sig utsöndras inte arbetsledarna från de andra grupperna, vilket försvagar hypotesen om byråkratins dominans. Men denna delfråga har ändå inte särskilt stor tyngd. Arbetsledarna har inte alls ett typiskt byråkratyrke, tanken var bara att de möjligen lättare än andra grupper skulle kunna fördrå en byråkratisk organisationskultur. Viktigare är att likheten mellan yrkesgrupperna är slående. Det skulle kunna tala för – eller mer korrekt, det skulle inte motsäga – idén om byråkratisk dominans; alla grupper ingår med föga entusiasm i en byråkratisk kultur. Men det får ändå betraktas som ett tämligen svagt indicium i jakten på bevissäkring angående dominerande organisationskultur. Vissa inslag i intervjuerna går emellertid i samma riktning. Inom specialistgruppen var det ganska vanligt att klaga över "byråkratin". Särskilt gällde det PBU. Dessa klagomål var rimliga i den meningen att en viss byråkratiseringstendens fanns, framför allt genom att omsorgsområdena hade egna politiska styrelser, egna förvaltningar och egna budgetar med därav följande maktmedel mot specialisterna ute på fältet. Men min bedömning är ändå att de hade fel om de menade att byråkratisering var en *dominerande* tendens inom hela omsorgernas organisationskultur. Dels stämmer det inte när det gäller andra yrkesgruppers kultur som huvudsakligen kännetecknades av andra mekanismer, dels stämmer det inte heller med den reella kulturen bland specialisterna. I intervjuerna diskuterades det dagliga arbetet, chefsrollen, styrprinciper, hierarkiska mekanismer, reglers funktion, kunskapens roll o.dyl. och slutsatsen blev knappast att byråkratiseringen var en stark tendens. Professionalism var i realiteten en betydligt starkare tendens inom specialistgruppen. Men där fanns också starka inslag av en annan organisationskultur, påfallande lik den inom de tre andra grupperna. Även i det avseendet går alltså enkät och intervjuer åt samma håll. Denna andra kultur kännetecknas av

vardaglig medmänsklighet, flexibla utvecklingsprocesser och frihet från styrande faktorer som t.ex. formella regler och specialist-baserad kunskapsmassa.

På grundval av intervjuerna vill jag tillbakavisa påståendet om att byråkrati skulle vara den mest framträdande egenskapen inom omsorgernas organisationskultur. Den fanns, men dominerade inte. Enligt min mening hade i stället detta begrepp ofta funktionen att såsom allmänt skällsord kanalisera olika slag av missnöje, framför allt icke tillgodosedda krav på ökade resurser.

3. Om det existerade flera oberoende organisationskulturer som var knutna till var sin yrkesgrupp, borde det synas på något sätt i det statistiska materialet som granskar skillnaden i tolv dimensioner mellan de fyra grupperna. Något sådant kan inte observeras. Det statistiska materialet antyder alltså att föreställningen om flera oberoende organisationskulturer är felaktig. Intervjuresultaten går i samma riktning. Visst fanns det skillnader mellan yrkesgrupperna. Det gäller bl.a. praktiska arbetsuppgifter, utbildning, status och lön. Det fanns också skillnader i organisationskultur. Vissa professionaliseringstendenser passade t.ex. specialistgruppen bra, men upplevdes som auktoritära och passiviserande av de andra och vissa byråkratiseringstendenser upplevdes av en del som nödvändiga (ordning och reda) men av andra som oviktiga (dum pappersexercis). Men det fanns knappast fyra specifika organisationskulturer som var knutna till var sin yrkesgrupp. Snarare var likheten betydande. Där fanns en önskan, en i stor utsträckning realiserad önskan, om självständighet för den anställda i det dagliga arbetet, vilket gick utöver och förbi de professionellas kunskapstillämpning och byråkraternas regeltolkning. Där fanns också en strävan efter förnyelse genom utvecklingsprocesser, som gick utanför de professionellas specialistram och byråkraternas paragrafer. Och där fanns ambitionen att prioritera "vanlig" medmänsklighet och vardaglig omvårdnad, bortom och över professionaliseringens och byråkratiseringens kännetecken.

Jämförelser mellan olika yrkesgrupper ger sålunda, både med

enkätens och intervjuernas hjälp, i huvudsak samma resultat som i de två föregående avsnitten om ledarskap. Hypotesen att byråkrati och professionalism i en spänningsfylld relation med varandra dominerar omsorgernas organisationskultur måste avvisas. I stället stiger även i detta avsnitt en annan sorts organisationskultur fram, mer präglad av flexibla utvecklingsprocesser och vardagsbetonat omvårdnadsarbete.

De bästa enheterna söker nya vägar

Under undersökningsperioden pågick ett förnyelseprojekt inom omsorgerna, benämnt Pionjärprojektet. Ca 30 av omsorgernas 500 enheter anmälde sig frivilligt som deltagare. Projektet hade två grundläggande komponenter.

För det första stimulerades enheterna att frigöra sig från landstingets huvudmannaskap för att bilda bolag eller ekonomiska föreningar av typen personal- och brukarkooperativ. Efter denna "avknoppning" skulle man skriva kontrakt med landstinget och sälja omsorgstjänster. Ett exempel är Magelungens behandlingshem, som tog hand om missanpassade ungdomar med allvarliga psykosociala problem (det är alltså en HVB-institution, med enkätens terminologi). Det var en vanlig landstingsenhet som i början av processen bildade ekonomisk förening i form av personalkooperativ för att sedan bilda aktiebolag med personalen som aktieägare. En av medarbetarna blev VD, en annan blev styrelseordförande och enhetens namn ändrades till Magelungens behandlingscenter AB. Själva verksamheten var dock av samma slag under de olika driftsformerna. Pionjärprojektet stödde dem som själva ville bilda eget i någon form därför att det antogs förbättra verksamhetens kvalitet och effektivitet. Ca 20 av de 30 enheter som deltog i projektet valde att "knoppas av".

För det andra syftade Pionjärprojektet till att förbättra den psykosociala arbetsmiljön på enheterna, oberoende av huvudmannaskap, framför allt därför att detta antogs påverka verksamhet och kostnader positivt. I projektets slutrapport sägs:

Genom att stödja förändringar i arbetsorganisationen och initiera rehabiliteringsåtgärder skulle projektet skapa förutsättningar för större trivsel, bättre psykosocial arbetsmiljö och därmed även uppnå ökad effektivitet.

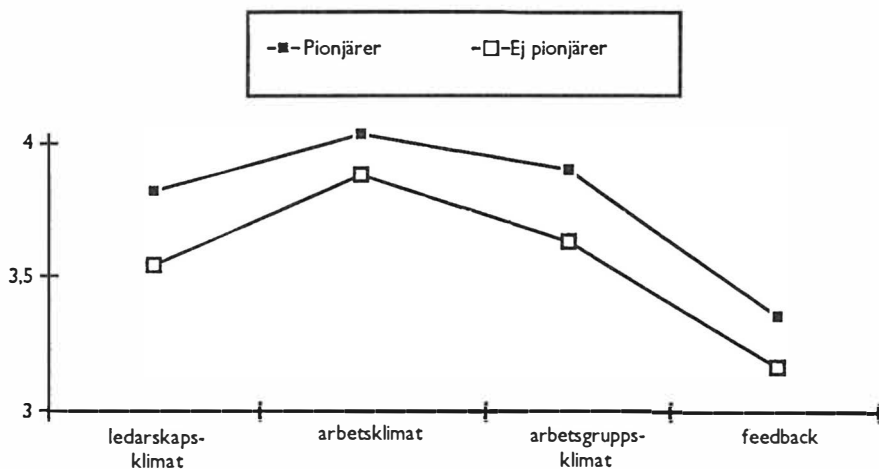
(Omsorgsnämnden 1994 s.1)

Dessa mål försökte man nå genom utbildning, framför allt ledarskapsutbildning för föreståndarna och konsult hjälp vid enskilda enheter.

Nu gäller intresset i första hand frågan om dominerande organisationskultur, inte detaljer om Pionjärprojektets fram- och motgångar. Detta projekt kan emellertid på ett intressant sätt hjälpa till att belysa huvudfrågan. Nämligen genom en kartläggning av skillnaderna mellan dem som anmälde sig till Pionjärprojektet och andra enheter. Det kan tillsammans med de tre tidigare avsnitten om chefsroller, om föreståndarens betydelse för arbetstillfredsställelsen och om skillnaden mellan yrkesgrupper belysa den teoretiska grundfrågan huruvida byråkrati eller professionalism dominerar. (En skildring av professionella gruppers strategier vid organisationsförändringar inom omsorgerna i samma geografiska område ges också av Granberg, 1996.) Vad kännetecknade då de enheter som deltog i Pionjärprojektet, framför allt dem som ställde upp på båda syftena; interna utvecklingsprocesser och "avknoppning"? Hur motiverade de sitt deltagande? Varför ville de lämna landstinget?

I det statistiska materialet gjordes en medeltalsjämförelse mellan dem som deltog och dem som inte deltog i Pionjärprojektet med avseende på de tolv variabler som redovisades i förra avsnittet (ledarskapsklimat, arbetsklimat, arbetsgruppsklimat, kvantitativ arbetsbelastning, kvalitativ arbetsbelastning, rollkonflikt, intention till uppsägning, feedback, delaktighet, kompetensutveckling, arbetsinlevelse, arbetstillfredsställelse). Denna enkät besvarades precis i projektets inledningsskede, innan några konkreta åtgärder påbörjats, för att mäta utgångsläget i förändringsprocesserna. I fyra av variablerna fanns statistiskt signifikanta skillnader mellan "pionjärer" och "ej pionjärer" enligt figur 3:6.

Figur 3:6. Jämförelse mellan pionjärer och ej pionjärer i fyra dimensioner. Ju högre siffra, desto bättre värde på respektive faktor.



1 = mycket dåligt, 5 = mycket bra

I fyra av tolv dimensioner finns det alltså statistiskt signifikanta skillnader mellan dem som deltog i Pionjärprojektet och dem som inte deltog. Samtliga skillnader går i samma riktning: "pionjärer" har högre värden än "ej pionjärer". Dessa dimensioner ingår i det som projektet benämnde psykosocial arbetsmiljö, och som skulle stimuleras och förbättras. Uppenbarligen var det framför allt de som redan var tämligen framgångsrika i detta avseende som ytterligare ville utvecklas genom att delta i projektet. Hur ska detta resultat tolkas? Statistiken pekar på en intressant faktisk omständighet, men räcker inte till som förklaringsinstrument. Intervjuerna gav däremot viktiga lärdomar om motiveringen till att de bästa enheterna ville delta i ett utvecklingsprojekt. Huvudsakligen tolkar jag dem så att de goda psykosociala förhållandena på dessa enheter var resultat av egna utvecklingsprocesser, medvetenhet och stark vilja. Där fanns en aktivitet i dessa frågor som var högre än hos genomsnittet, framför allt hos föreståndarna. I dessa aktiviteter hade man medvetet utvecklat

en organisationskultur som passade till verksamheten, en organisationskultur av det slag som framskymtat i de tidigare avsnitten. Det var framför allt en fokusering på medmänsklighet och vardagspräglad omvårdnad, där den lågutbildade "frontpersonalen" fick ta större ansvar och stimulerades till egna initiativ. Intressant nog är organisationskulturer byråkrati och professionalism relevanta i detta sammanhang. Enheterna mötte motstånd av byråkratisk och professionell art, som försvårade deras strävan att skapa en lokalt och verksamhetsanpassad organisationskultur. Framför allt ansåg intervjupersonerna att dessa två försvårande organisationskulturer hade sitt fäste bland makthavare och beslutsfattare på högre nivåer.

För det första pekade man på en byråkratisk överideologi bland politiker och högre tjänstemän med fokus på regelverk, organisationsscheman, budgetprocesser och kontrollmekanismer.

För det andra framhöll intervjupersonerna att det på högre nivåer fanns en professionell tendens med två aspekter. Dels förekom det experter i stabsposition med stort reellt inflytande över politikerns och högre tjänstemäns beslut, dels hade politiker och högre tjänstemän – ansåg man – en vördnad inför högutbildade experter med fin titel. "När en professor säger något", sa en vårdare, "så bockar och bugar politikerna, men när tio vårdare säger något så lyssnar de inte."

Som kontrast mot dessa byråkratiserings- och professionaliseringstendenser, på högre nivåer, hävdade intervjupersonerna att det fanns en enklare och mer vardagligt präglad organisationskultur ute på enheterna. De som arbetat särskilt aktivt med utvecklingsarbete hade nått vissa framgångar i detta avseende, men också mött det byråkratiska och professionella präglade motståndet i högre grad än andra enheter. Dessa aktiva enheter hade därför större anledning att söka sig till Pionjärprojektet och dess löfte om ökad frihet från landstingshierarkin. Det är den förklaring som intervjuerna ger till de statistiska skillnaderna mellan "pionjärer" och "ej pionjärer". Låt mig ge några exempel från intervjuerna.

Byråkratiskt motstånd mot lokalt utvecklingsarbete fanns i form av budgetregler, enligt en föreståndare på ett korttids-hem:

Vi har ett anslag för färdtjänst. Dessa pengar får inte användas till annat. Så varför ska vi sträva efter billiga transporter, när överskottet går tillbaka in i landstingets svarta hål? Om vi fick använda våra egna pengar friare skulle vi t.ex. ibland hyra en egen minibuss till utflykter. Det är billigare än färdtjänst. De pengar vi skulle ha sparat, kunde vi använt i verksamheten. Det är sånt här som gör att man vill frigöra sig från beroendet av politiska och byråkratiska beslut. Vi vill ha korta och snabba beslutsvägar och frihet att använda vårt eget omdöme.

Detta är endast ett exempel på regler som ansågs försvåra smidigt resursutnyttjande och god verksamhet. Fler exempel gavs på andra enheter. Jag bedömer att dessa olika utslag av en byråkratisk kultur var den största anledningen till att delta i Pionjärprojektet. Man ville bli friare från regelverk, budgetsysteem och politiska och administrativa beslutsfattare, för att kunna utveckla en bra verksamhet efter eget sinne. Framför allt gällde det dem som ”knoppades av”, men i icke ringa grad även dem som enbart ville utveckla interna processer av psykosocialt slag. Vid denna tid var kommunaliseringen – omsorgernas överförande från landsting till kommuner – nära förestående, och det förtjänar att påpekas att intervjupersonerna inte alls såg detta som en väg bort från byråkratin, snarare tvärtom. Hur mycket de än kritiserade landstinget brukade de framhålla att kommunerna förmodligen var ännu sämre.

Men byråkratin sågs inte som det enda hindret. Professionellt präglade mekanismer på högre landstingsnivåer ansågs också kunna försvåra enheternas utvecklingsarbete. Intervjupersonerna pekade på något som uppfattades som expertbetonad förmyndarmentalitet gentemot enskilda enheter och deras personal. Ett exempel från ett dagcenter:

Vi har nog en känsla av att vår kompetens inte riktigt accepteras inom landstingets högre kretsar. Här är vi ju inga högutbildade specialister. Vi sysslar med vanligt omvårdnadsarbete. Det finns nog en tendens att se ner lite på oss. Beslutsfattarna lyssnar mer på experter än på oss. Därför tror jag att vår självkänsla och vårt självförtroende är det allra viktigaste som förbättras om vår enhet får en friare ställning. Av den anledningen vill vi gärna knoppas av.

Detta fjärde empiriska delavsnitt om skillnaden mellan Pionjärprojektets enheter och andra enheter gav sålunda en del lärdomar av intresse för huvudfrågan om organisationskulturerna byråkrati och professionalism. Uppenbarligen existerar de två inom omsorgerna utan att någon av dem dominerar. Det framkom också i de tidigare avsnitten. I detta avsnitt framträder emellertid tydligare en bild som skymtat fram tidigare, nämligen hur flera olikartade organisationskulturer kan existera i samma verksamhet. Byråkrati och professionalism skulle huvudsakligen finnas på högre beslutsfattande nivåer som något av elitkulturer och den vardagligt präglade omvårdnadskulturen skulle huvudsakligen finnas ute på enheterna. Genom Pionjärprojektet synliggjordes detta. De mest aktiva och framgångsrika enheterna fick här något av en gemensam bas, som gjorde det möjligt för en utomstående betraktare att tydligare se spänningen mellan en lokal vardagspräglad organisationskultur och de mer centralt knutna byråkratiserings- och professionaliseringskulturerna.

Förhoppningarna på den nya omsorgslagen som vid intervjuerna, i mitten av 1990-talet, var i förberedelsestadiet, passade delvis in i detta mönster. Å ena sidan såg de flesta intervjupersonerna lagen som brukarnas möjlighet att få god omvårdnad trots de oförstående attityder man hävdade fanns i högre byråkratiska och politiska kretsar. Å andra sidan fanns hos många intervjupersoner vissa farhågor att lagen skulle bli för detaljerad och därmed styra deras eget dagliga arbete. Denna dubbelhet syns i en dialog mellan mig och en intervjuperson på en gruppbostad.

Intervjupersonen (ip): Den nya omsorgslagen kommer att stärka brukarnas ställning och försvaga byråkratin. Det blir ett stöd för oss i vårt utvecklingsarbete.

Intervjuare (i): Men styrs inte ni också av lagen? Kan den samtidigt ge er ökad frihet på arbetsplatsen och mer rättigheter för brukarna?

Ip: Det är klart att vi styrs i någon mening, men hellre styrs jag av omsorgslagen som är bra för brukarna, än av tjänstemän, politiker och alla dessa besserwisserexperter.

I: Kan ni bedriva utvecklingsarbete då? Måste inte föreståndaren bli jurist och ni andra lyda de nya regelverk som följer av lagen?

Ip: Nja, det är klart att det blir någon form av ökad reglering. Utvecklingsarbetet får väl ske inom lagens ramar då. Bara det inte blir för mycket regler. Då kan vi lika gärna ha kvar landstingets nuvarande byråkrati. Men lagen är bra för de utvecklingsstörda. Då kan inte politikerna spara så mycket på det området. Men våran frihet här på enheten får inte minska, då blir det sämre kvalitet!

Sammanfattande iakttagelser

Vilka slutsatser går det då att dra av undersökningen inom omsorgerna? Fyra avsnitt med empiriskt material har presenterats och diskuterats. Ambitionen har varit att i Karl Poppers anda utsätta de teoretiska föreställningarna för svårigheter, för att därigenom nå tre fördelar. Dels att vidareutveckla teorin, dels att förbättra metoderna, dels att få bättre empirisk kunskap. Naturligtvis har inte någon strikt och heltäckande hypotes- och teori-testning kunnat åstadkommas med mina fyra avsnitt. Syftet har snarare varit att ge kritisk belysning ur fyra olika synvinklar. Framför allt är det ett teoretiskt intresse som ligger bakom, medan metodfrågor och empirisk kunskap om omsorgerna prioriterats lägre. Sålunda är en grundläggande frågeställning huruvida byråkrati och professionalism verkligen är fruktbara begrepp för att beskriva och analysera modern kommunal tjänsteproduktion, eller om det finns andra organisationskulturer som på ett bättre sätt fyller denna uppgift.

Vilka är då lärdomarna? Principresonemangen om byråkrati och professionalism får onekligen ett visst stöd genom undersökningen inom omsorgerna. Dessa två organisationskulturer existerar, det finns både spänningsförhållanden och likheter mellan dem och det finns integrationstendenser mellan dem, precis som den teoretiska diskussionen förutsatt. Både när man granskar föreståndarnas rolluppfattning, föreståndarnas betydelse för personalens arbetstillfredsställelse, skillnaden mellan yrkesgrupper och deltagandet i Pionjärprojektet kan man inom omsorgerna finna en byråkratisk och en professionell organisationskultur. Stundom framträder den ena starkare, stundom den andra och i en del avseenden förefaller de intimt sammanflätade.

Detta stöd för de teoretiska föreställningarna är emellertid tämligen magert. Undersökningen utsätter i högre grad teorin för svårigheter. Begreppsparet byråkrati–professionalism har helt enkelt visat sig otillräckligt för att beskriva och förklara omsorgernas organisationskultur. Alldeles för många empiriska iakttagelser faller utanför denna analytiska ram. Dessa iakttagelser är inga undantag som kan bortförklaras för att rädda teorin. I stället stiger dessa problematiska iakttagelser fram som grundläggande kännetecken till vilket de teoretiska föreställningarna borde anpassas. Två iakttagelser av denna karaktär gjordes i undersökningen.

1. För det första fanns tydliga tendenser till en organisationskultur kännetecknad av friare lokal utveckling, "vanlig" medmänsklighet och praktisk verksamhetsanpassning som varken kan klassificeras som byråkrati eller professionalism. Snarare hade man ambitionen att befria sig från de bojor som skapats just av dessa organisationskulturer. Det syns framför allt i Pionjärprojektet. Där ville man åstadkomma en friare arbetsplatsutveckling och en lokalt anpassad verksamhetskultur, som bröt mot både professionalismens och byråkratins mer hierarkiska och auktoritära kulturer.

Denna strävan efter ökad lokal frihet, situationsanpassning och tyngdpunkt på vardagsfrågor kunde också iakttagas när det

gäller chefsrollen. Dominerande chefsroller var mer inriktade på personalledning och förnyelse än på byråkratins regelstyrda beslutsfattande och professionalismens expertinriktade specialisering. Vid sidan av byråkrati och professionalism steg sålunda en tredje organisationskultur fram. Den var präglad av omvårdnadsinriktat vardagsarbete, medmänsklighet och sunt förnuft och den var baserad på de stora och lågutbildade personalgrupperna. Denna tredje organisationskultur föreföll i realiteten att dominera på det praktiska planet ute i omsorgernas 500 enheter, medan byråkrati och professionalism – med PBU delvis som undantag – föreföll att dominera på högre beslutsfattande nivåer.

Att det existerar både en lokal, verksamhetsanknuten organisationskultur baserad på praktiskt vardagsarbete och en byråkratisk-professionell kultur på högre beslutsfattande nivåer är ingen ny iakttagelse. Sociologerna Meyer och Rowan (1977) hävdar att det normalt uppstår två kulturer knutna till var sin hierarkisk nivå i det postmoderna samhällets organisationer. På högre beslutsfattande nivåer finns en kultur som baseras på huvudkravet att skapa legitimitet åt organisationen och därför måste man ägna sig åt aktiviteter som mäktiga samhällsintressenter uppskattar. Vanligen är det starkt rationalistiska aktiviteter som planering, budgetering och formellt beslutsfattande. På den lokala, praktiska nivån är däremot huvudkravet att verksamheten fungerar. Där utvecklas vanligen en speciellt situations- och verksamhetsanpassad kultur, som har föga gemensamt med kulturen på högre nivåer. Det uppstår sålunda två separata organisationskulturer i varje organisation, var och en med sina specifika krav. Meyer och Rowan hävdar:

Många organisationers formella struktur i det postindustriella samhället reflekterar den institutionella omgivningens myter snarare än kraven från deras praktiska verksamhet.

(Meyer och Rowan 1977 s. 341)

Den uppenbara klyftan mellan praktiska nivåers vardagspräglade organisationskultur och högre skiktets "elitkulturer" behöver sålunda skildras i teoretiska termer på ett bättre sätt än vad den

grova dikotomin byråkrati–professionalism gör. I realiteten förefaller den vardagspräglade organisationskulturen ha en dominerande roll i kommunal verksamhet (om det går att generalisera från omsorgerna), men hur kan denna kultur och dess relation till byråkrati och professionalism skildras på ett principiellt plan?

2. Den andra iakttagelsen efter den empiriska undersökningen gäller förekomsten av en tendens, vag och undanglidande, mer bestående av attityder och förväntningar än av handlingsrelevant organisationskultur. Denna tendens kännetecknades varken av den vardagligt präglade omvårdnadskulturen, av professionalismens expert- och specialisttänkande eller av byråkrats regel- och strukturberoende. I stället låg fokus på lagstiftningens styrande roll. Den då rådande omsorgslagen innebar vissa förmåner och rättigheter för handikappade och utvecklingsstörda, vilket påverkade arbetets innehåll och organisation. Den nya omsorgslagen LSS, som kom 1995, skärpte dessa rättigheter och den därav följande styrningen av arbetets innehåll och organisation. Den nya lagen var inte i funktion under undersökningsperioden, men utredningen som låg till grund för lagen pågick och dess intentioner och debatten runtom dessa var väl kända inom omsorgerna. På det sättet var lagstiftningen tydliggjord och medvetandegjord under undersökningsperioden. Till övervägande del fanns bland intervjupersonerna betydande sympatier för det pågående utredningsarbetet och den förväntade lagstiftningen. Framför allt såg man lagen som en förstärkning av både brukarna och de praktiskt verksamma gentemot byråkrater och experter på högre landstingsnivåer. Staten, med dess regelverk och domstolar, uppfattades på så sätt av personalen som en allierad mot de "egna" politikerna och tjänstemännen. Samtidigt såg man konsekvensen att ökat statligt regelverk innebär ökad styrning av den egna verksamheten. Skärpt lagstiftning framstod på så sätt som en viktig faktor för organisationskulturen inom omsorgerna, framför allt i en sorts potentiell mening, som en mental beredskap att luta sig mot staten och att därvid acceptera viss ökad styrning.

Kan den nya omsorgslagen och dess mentala konsekvenser passas in i en byråkratiserings- eller professionaliseringstendens?

I någon mån skulle lagen och utredningsarbetet kunna hänföras till den professionella kulturen, eftersom det handlar om experttänkande och specialisering där sektorns särintressen haft stor betydelse för initiering, problemformulering och beslutsfattande. Ändå är inte detta helt rimligt. Den nya omsorgslagen stärker i huvudsak brukarnas rättigheter och förmåner, inte de professionella gruppernas. Lagen stärker dessutom brukarna genom juridiska mekanismer, som till icke ringa del kan antas styra och begränsa personalens möjligheter till professionella bedömningar. Sålunda blir förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kammarrätter och regeringsrätten) starkare aktörer på omsorgsområdet, genom att brukarnas utökade och preciserade förmåner gentemot kommunerna garanteras av lagen. Denna omsorgernas juridifiering kan knappast hänföras till en professionaliseringstendens. Snarare uppstår genom ökad reglering och domstolsmakt en tendens som går rakt emot den professionella kulturens intresse av kunskapsbaserad specialistmakt.

Inte heller kan den nya lagen på något helt rimligt sätt hänföras till en byråkratiseringstendens. I och för sig är den organisationskulturen präglad av lagar och regler, men ändå måste det betraktas som regler av annan karaktär än omsorgslagen. Byråkrati kännetecknas av generella regler av administrativ karaktär, som till största delen uppfattas som hämmande av frontpersonalen i praktiskt arbete (många belägg finns inom forskningen, se t.ex. Argyris 1957 och 1993). Omsorgslagen, däremot, är en mycket specifik regelsamling för just omsorgsverksamheten, som är präglad av dess språk och utformad av dess experter och har betydande legitimitet bland personalen. Att hänföra skärpningen av denna lag till en byråkratiseringstendens liknande budgetregler och administrativa påbud känns otillfredsställande. Det tunnar ut byråkratibegreppet alltför mycket, särskilt som lagen med visst fog antogs försvaga den byråkrati som i verkligheten hade någon betydelse på omsorgsområdet – landstingets och sedermera kommunernas högre beslutsnivåer.

I stället för att med våld föra in den nya omsorgslagen i en analytisk kategori där den uppenbarligen passar illa, behövs mer förfinade teoretiska instrument än den grova uppdelningen i byråkrati och professionalism.

Uppgiften är sålunda att utforma teoretiska föreställningar som på ett bättre sätt beskriver och förklarar organisationskulturen inom omsorgerna än vad begreppsparet byråkrati–professionalism förmått göra. Särskilt iakttagelsen av en dominerande vardagspräglad kultur och tendensen till en juridiskt präglad statsinriktad kultur pekar på behovet av komplettering på det principiella planet. Åt denna ambition ägnas följande kapitel.

Det postindustriella kunskaps- samhällets tjänsteproduktion

Kommunal verksamhet fungerar i en komplicerad blandning av olika organisationskulturer. Två sådana som traditionellt har dominerat är den byråkratiska och den professionella. De är olikartade och står i motsättning till varandra, genom att de har olika grundkaraktäristika och baseras på olika yrkesgrupper. Men de har också likheter. Framför allt innehåller båda organisationskulturerna hierarkiska och auktoritära element, formade runt var sina fundament; expertens specialiserade kunskap respektive tjänstemannens formella regelverk. De tenderar också att närma sig varandra i en "professionaliserad byråkrati" eller en "byråkratiserad professionalism". Dessa gemensamma drag tenderar att medföra två negativa konsekvenser som i dagens övergångsprocess mellan klassiskt industrisamhälle och postindustriellt kunskapssamhälle blivit alltmer uppmärksammade. Det gäller taylorism i arbetslivet för bredare lågutbildade personalgrupper och det gäller bristande inflytande för den enskilde medborgaren. Uppenbarligen har dessa två problem samband med varandra. Både medborgarna och den "vanliga" personalen hamnar längst ner i de hierarkiska auktoritetsstrukturer som skapas av byråkratiska och professionella organisationskulturer, där de tilldelas den passiva rollen att ensidigt ta emot färdiga tjänster respektive detaljerade arbetsorder. Likafullt har båda dessa organisationskulturer en viktig roll i vårt politiska och administrativa system, eftersom de både harmonierar med grundläggande men ofta out-

talade samhälleliga kulturmönster och fullgör en styrande och samordnande funktion.

Den empiriska undersökningen belyste några av likheterna och skillnaderna mellan den byråkratiska och den professionella organisationskulturen. En lärdom blev att båda faktiskt existerar i omsorgerna. Men den viktigaste lärdomen blev trots allt att begreppen byråkrati och professionalism har en tämligen begränsad beskrivnings- och förklaringskraft. Framför allt visade det sig finnas en stark och levande – rentav dominerande – organisationskultur av annat slag, en vardagspräglad verksamhetskultur bland de tusentals ”vanliga” anställda ute på de hundratal enheterna. Vårdare, biträden och assistenter på dagcenter, korttidshem, gruppboenden och behandlingshem kännetecknades, såväl vad gäller dagligt arbete som emotionella och intellektuella processer, huvudsakligen av sunt förnuft, allmän medmänsklighet och en strävan efter situations- och individanpassade praktiska lösningar. Denna kultur stod i tydlig kontrast till byråkratin och professionalismen på de högre beslutsfattande nivåerna. Dessutom fanns det vissa tecken på ytterligare en organisationskultur, eller kanske en potentiell organisationskultur, där den nya omsorgslagen stod i fokus och tilltron till statens juridiska mekanismer föreföll tämligen hög.

Alltför många empiriska iakttagelser faller således utanför den ursprungliga analytiska ramen för att de ska kunna bortförklaras som unika specialfall. Man kunde naturligtvis i verifikationistisk anda ha litat till den gamla militära visdomen att ”när kartan och terrängen inte stämmer överens, så gäller kartan”, men det är kanske inte den bästa strategin i det här fallet. Man måste i stället göra en bättre karta, man måste utforma bättre teoretiska redskap för att beskriva och förklara den kommunala verksamhetens organisationskulturer i paradigmskiftet till ett postindustriellt kunskapssamhälle. Sålunda finns det inte två oföränderligt dominerande organisationskulturer och inte en statisk kommunal tjänsteproduktion. Förändring, utveckling och mångfald är mer typiska kännetecken. Det är nu inget konstigt, ty enligt den tidigare refererade auktoriteten på organisationskulturområdet, Ed-

gar Schein, så innehåller vanligen organisationer dominerande kulturer och subkulturer av olika slag i en föränderlig blandning. Det är till och med så, menar Schein, att interaktionen mellan subkulturer är avgörande för hur en organisation fungerar:

I själva verket är det så, att med tiden kommer varje social enhet att skapa underenheter som i sin tur kommer att skapa subkulturer som en normal evolutionsprocess. Några av dessa subkulturer kommer normalt att stå i konflikt med varandra ...

(Schein 1992, s.14. Min översättning.)

På liknande sätt resonerar den brittiske kommunalforskaren John Stewart:

Om det existerar en förvaltningskultur som har sin utgångspunkt i det dominerande yrket, kan det därför också finnas subkulturer som står i motsatsställning till denna.

(Stewart 1988, s.25)

Vilka är då, på ett principiellt plan, de viktigaste kulturerna och subkulturerna i dagens och morgondagens kommunala verksamhet och vilken relation har de till varandra? Hur ska man tolka den "vardagskultur" som visade sig så viktig inom omsorgerna?

Utgångspunkten för en sådan diskussion kan mycket väl vara de två huvudmodellerna byråkrati och professionalism. De har gediget stöd i samhällsvetenskaplig litteratur och är på intet sätt ofructbara, även om de i denna undersökning varit alltför begränsade som analytiska instrument. Förvisso existerar de inom dagens kommunala verksamhet, men de har förmodligen inte den dominerande roll som teoretiskt inriktad litteratur ger sken av. Begreppen byråkrati och professionalism är ändå viktiga därför att de blivit något av teoretiska samlingsbegrepp för offentlig tjänsteproduktion och de rymmer därigenom något viktigt och fruktbart som kan öka förståelsen av en komplicerad verklighet. En viktig uppgift blir därför en smula begreppsexercis, dvs. att söka efter de grundläggande egenskaperna hos begreppen byråkrati och professionalism. Det kan bli en hjälp för att tolka lär-

domarna från den empiriska undersökningen, framför allt att på ett mer principellt plan analysera "vardagskulturen". Är denna kultur något distinkt och speciellt, av samma typ som byråkrati och professionalism, eller enbart ett samlingsnamn för icke sammanhållna restprodukter från andra organisationskulturer?

Principerna bakom byråkrati och professionalism

Byråkrati och professionalism är mer än konkreta organisationsformer, de är också organisationskulturer baserade på grundläggande värderingar, inlärd beteendemönster och underförstådda verklighetsuppfattningar. Att försöka blottlägga de grundläggande principerna i dessa två organisationskulturer kan därför ge djupare förståelse än det enkla, i bästa fall empiriskt grundade, påståendet att de minskar i betydelse. En sådan diskussion kan framför allt bli en hjälp för att bättre förstå den vardagspräglade organisationskultur som de facto dominerade inom omsorgerna. Vilka är sålunda grundtankarna bakom begreppen byråkrati och professionalism och vilka lärdomar ger de beträffande "vardagskulturen"?

I en diskussion av detta slag är Max Weber en naturlig utgångspunkt. I Webers skrifter analyseras grunderna till dominerande organisationslösningar, men också själva grundprinciperna för samhället, eller "egenarten hos den sociala ordningen i västerlandet" (Weber 1986, s. 39). Där finns således föreställningen att det existerar någon sorts styrande principer under och bakom virrvarret av konkreta samhälleliga företeelser och den stora uppgift Weber ställer sig är att blottlägga de principer som har skapat och vidmakthållit de moderna kapitalistiska industrisamhällena. Dessa styrande principer antas ligga bakom konkreta företeelser som organisationsformer inom näringsliv och offentlig verksamhet. Byråkratin ses sålunda inte som en grundläggande princip i det västerländska samhället, utan som en konkret yttring av en grundläggande princip. Weber hävdar att den grundläggande principen är det *rationella elementet* i västerländska

kulturmönster och religiösa föreställningar. Det innebär ett mål–medeltänkande som skulle vara unikt för västerlänningar och särskilt framträdande i protestantiska kulturområden, något av en instrumentell världsåskådning som underlättar planering och handling för att nå bestämda mål. Denna rationalitet slår steg för steg igenom, menar Weber, på alla områden i det moderna samhället. Kapitalismens uppkomst förklaras som ett ömsesidigt förstärkande samspel mellan rationaliteten inom rättsväsende, offentlig förvaltning och näringsliv:

Till de faktorer som utan tvivel är viktiga hör rättens och förvaltningens rationella struktur. Ty liksom den moderna rationella företagskapitalismen har behov av kalkylerbara tekniska arbetsmedel, så behöver den också ett kalkylerbart rättssystem och en förvaltning som följer formella regler; om dessa förutsättningar saknas, kan det visserligen förekomma äventyrarkapitalism och spekulativ handelskapitalism och alla möjliga slag av politiskt betingad kapitalism, men en rationell privatekonomisk företagarverksamhet med fast kapital och säker kalkylering är inte möjlig. Endast i Västerlandet har den ekonomiska verksamheten haft tillgång till ett rättsväsen och en förvaltning med en sådan rättsteknisk och formalistisk grad av perfektion.

(Weber 1986 s.39)

Det kapitalistiska samhällets rationalitet yttrar sig alltså både som fasta rättsliga spelregler i samhället och som organisationsformer och arbetsrutiner i aktiebolag, banker, domstolar och statliga myndigheter. Rationalitet är dock för Weber mer än en praktisk organisationsprincip, den har sitt ursprung och sin kraft som ett särpräglad inslag i Västerlandets kulturmönster och religiösa föreställningar. Detta inslag saknas i andra religioner och kulturmönster, hävdar Weber och det är därför kapitalismen uppkom just i Västerlandet; och bara *kunde* ha uppkommit i Västerlandet. Weber lägger stor vikt vid religionssociologi och hävdar att religioner i andra världsdelar framför allt betonar mystiska element, känslomässiga upplevelser, individuell frälsning och annat som inte går att förena med ett handlingsinriktat mål–medeltänkande.

Dessa samhällen blir därför traditionalistiskt präglade, de stagnerar och utvecklas inte i den rationaliseringsprocess som kännetecknar Västerlandet (se del II av Webers *Ekonomi och samhälle*).

En ekonomisk forskare som Douglass North (1993) betonar i webersk anda hur institutionella faktorer som banker, rättsväsende och lagar har avgörande betydelse för den ekonomiska tillväxten i ett land. Snävt ekonomiska faktorer som råvaror, hårt arbete och entreprenörskap skapar med denna syn ingen kapitalism och ingen ekonomisk tillväxt, om det inte finns stabila samhällsliga institutioner i ett system av fasta rättsliga spelregler. I detta perspektiv får en del av den moderna politiska debatten onekligen en tämligen förvirrad karaktär, nämligen när man hävdar att kapitalism och marknadsekonomi nog kan vara bra men att de behöver "regleras", "balanseras" och "kompletteras" av myndigheter och rättsväsende, rentav att kapitalismen behöver inslag av socialism. Eftersom kapitalism definitionsmässigt innehåller statlig reglering och starkt rättsväsende blir åsikten en aning konstig.

Vad kan då västerlandets rationalitet närmare innebära och vilken betydelse får det för diskussionen om organisationskulturer i modern kommunal tjänsteproduktion? Rationalitetsbegreppet är ett av de stora i samhällsvetenskapliga och filosofiska diskussioner och i detta sammanhang kan självfallet ingen heltäckande genomgång göras. Syftet är inte ens att presentera en enklare översikt över rationalitetsbegreppets möjliga innebörd, utan enbart att använda de aspekter som kan vara intressanta i diskussionen.

En första aspekt som går att urskilja i Webers analys av rationaliteten är beroendet av regler. Detta har blivit en dominerande princip i västerlandet, såväl i samhällsliga kulturmönster i allmänhet som i konkreta organisationslösningar. "... maktens legitimitet blir till legitimitet för generella, ändamålsenligt utformade och formellt korrekt fastställda och kungjorda regler." (Weber 1986, s.139). Att följa regler har också blivit den dominerande organisationsformens – byråkratin – speciella signum och kritiken hävdar ofta att detta sker in absurdum, med negativa konsekvenser för byråkraterna själva och för samhällslivet.

En andra aspekt av Västerlandets rationalitet är *specialisering*. Även denna princip ligger bakom den konkreta organisationslösningen byråkrati:

Framför allt erbjuder byråkratiseringen optimala möjligheter för ett genomförande av principen om arbetsuppdelning i förvaltningen efter rent sakliga aspekter. De olika arbetena kan fördelas på specialiserade funktionärer som genom ständig träning lär sig mer och mer.

(Weber 1987, s.73)

Regelberoende och *specialisering* är alltså i dessa klassiska texter två framträdande egenskaper hos industrisamhällets organisationsformer, dvs. hos byråkratin. Även modern kommunal tjänsteproduktion innehåller både specialisering och regelberoende, men dessa tendenser har alltmer separerats från varandra så att det har formats särpräglade organisationskulturer runt respektive begrepp. Naturligtvis åsyftas kulturerna byråkrati och professionalism, där det förstnämnda i högre grad skulle kännetecknas av regelberoende och det senare av specialisering. Modern byråkratisk organisationskultur skulle sålunda renodla administrativa och förvaltande aspekter, medan den professionella organisationskulturen skulle betona sektorspecifika sakfrågor av specialistkaraktär. Denna separering mellan regelberoende och specialisering sker i en långsiktig process, där fler och fler komplicerade sakfrågor förs in i förvaltningens domäner, framför allt genom välfärdspolitikens framväxt och den offentliga sektorns expansion. Resultatet blir att två skilda organisationskulturer med olika tyngdpunkt och olika kännetecken framträder ur det ursprungliga samlingsbegreppet "byråkrati". Industrisamhällets grundläggande princip *rationalitet* skulle alltså med detta resonemang medföra två organisatoriska konsekvenser, *regelberoende* och *specialisering*, vilka till en början är integrerade med varandra men sedermera separeras och får var sitt organisatoriskt uttryck. En sådan utveckling ter sig naturlig i det weberska perspektivet. Han och hans uttolkare talar inte bara om rationalitet som en fast princip i Västerlandet, utan också om *rationalisering* som en ut-

vecklingstendens och process. "Rationalisering betyder i första hand utvidgning av de samhälleliga områden som är underkastade det rationella beslutsfattandets måttstockar." (Habermas 1984, s.63). I dagens värld framstår framför allt den offentliga sektorns expansion till allt fler sakområden som det främsta uttrycket för denna rationaliseringsprocess, genom att såväl traditionella familje- och släktangelägenheter som lokalsamhällets medborgerliga ansvar övertagits av specialutbildad personal inom offentliga myndigheter. Det har stärkt specialiseringstendensen och därmed har den särskilda professionella kulturen utvecklats. Modern kommunal förvaltning kännetecknas sålunda av både regelberoende och specialisering, av både administrativa, regeltolkande och förvaltande uppgifter samt av smala specialistpräglade expertuppgifter. Därav finns i kommunerna en byråkratisk och en professionell organisationskultur. Det gäller i hög grad stora och välkända kommunala organisationer som skolförvaltning, socialförvaltning, miljöförvaltning och teknisk förvaltning, vilka rymmer både regeltolkning i en påtaglig ämbetsmannakultur och expertkompetens inom smala sakområden, stundom mer eller mindre tydligt integrerat hos en och samma tjänsteman. Byråkrati och professionalism har skilda tyngdpunkter och olika kännetecken, men existerar i samma organisationer, glider in i varandra och har många beröringspunkter; "professionaliserad byråkrati" och "byråkratiserad professionalism" är som nämnts några semantiska försök att täcka denna dubbla utvecklingstendens i modern offentlig sektor.

Hur kan man då närmare precisera relationen mellan de två begreppen byråkrati och professionalism? Vilken är relationen mellan de underliggande och grundläggande kännetecknen *regelberoende* och *specialisering*? I min tidigare diskussion har mer eller mindre underförstått specialisering och regelberoende betraktats som ändpunkter på samma skala, där professionalism och byråkrati är konkreta lösningar vid respektive ändpunkt. Den grå verkligheten – dagens kommunala tjänsteproduktion – har då antagits hamna någonstans i mitten på skalan, och haft drag av både professionalisering och byråkratisering. Någon av dem an-

togs dominera, och den kommunala verkligheten skulle kunna prickas in lite till "vänster" eller till "höger" på skalan. En föreställning av ungefär denna art styrde den empiriska undersökningen. Figur 4:1 illustrerar denna tanke.

Figur 4:1. *Specialisering och regelberoende som ändpunkter på samma skala.*

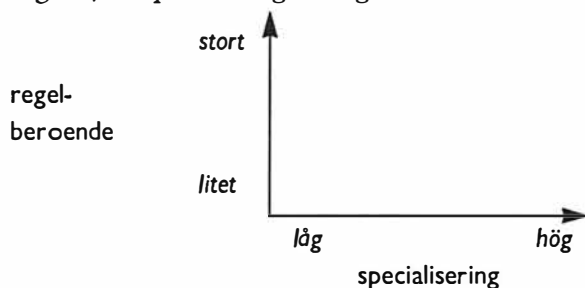


Denna endimensionalitet är emellertid mindre tillfredsställande. Hur kan specialisering och regelberoende vara ändpunkter på samma skala? De är ju inte på något naturligt sätt varandras motsatser. Om man t.ex. startar till vänster vid *professionalism* och går högerut på skalan, skulle det innebära att specialiseringen minskar ned mot noll och då övergår i regelberoende? På vilket sätt skulle det ske? Kanske yrkesgrupper med halvhög utbildning och halvstor expertstatus av psykologiska skäl börjar luta sig mot regelverk för att få större betydelse. Det är väl inte omöjligt. Men ska vi då tolka observationerna från omsorgerna så, att de stora lågutbildade yrkesgrupperna varken har expertstatus eller administrativ makt och därför befinner sig precis mitt på skalan? Skulle denna mittpunkt eller nollpunkt motsvara den praktiskt verksamhetsinriktade organisationskultur som kännetecknade vardagsarbetet på korttidshem, dagcenter och behandlingshem? Kanske "vardagskulturen" är något av en övergångsform i tomrummet mellan professionalisering och byråkratisering. Men var ska vi då placera sammansmältningsformen "byråkratiserad profession" eller "professionaliserad byråkrati"? I samma tomrum? Sådana tolkningsförsök låter mera som desperata försök att rädda en mindre fruktbar skala, än som kreativ destruktion i Poppers anda. Det är naturligtvis så, att idén om en enda skala med två ändpunkter och

en nollpunkt i mitten innehåller betydande svagheter. Omsorgsmaterialet visade att flera observationer snarare faller helt utanför tolkningsramen än i mitten på denna skala.

Ett försök att lösa problemet kan vara att betrakta regelberoende och specialisering som olika egenskaper med varsin skala, där respektive gradering är stort–litet och hög–låg. Figur 4:2 åskådliggör detta (figuren är inspirerad av Casten von Otter, 1991).

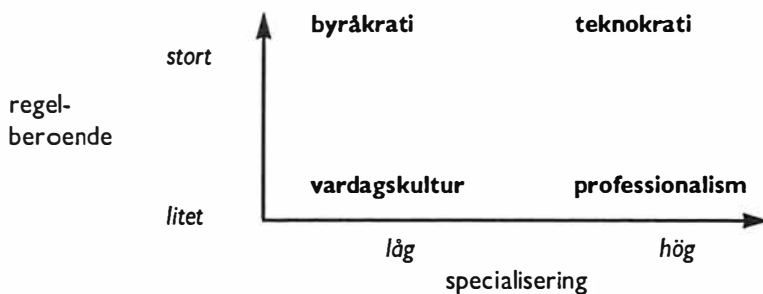
Figur 4:2. *Specialisering och regelberoende som två oberoende skalor.*



I denna figur är det möjligt att placera in olika principmodeller för den kommunala verksamhetens organisationskulturer med hänsyn till deras respektive nivå på specialisering och regelberoende. Figurens tydligaste fall stort–hög, stort–låg, litet–hög och litet–låg ger fyra grundläggande modeller.

Figur 4:3 åskådliggör detta.

Figur 4:3. *Fyra grundmodeller för den moderna kommunens organisationskulturer.*



Två av modellerna är välkända. Det är byråkrati, som kännetecknas av stort regelberoende och låg specialisering, dvs. har tyngdpunkten i generella regler huvudsakligen av allmänadministrativ art. Och det är professionalism, som kännetecknas av hög specialisering och litet regelberoende, dvs. experternas snäva kunskap i en vetenskapligt präglad auktoritetsstruktur. Figur 4:3 ger en rimligare bestämning av dessa organisationskulturer än vad den tidigare endimensionella figuren 4:1 gjorde. De två återstående grundmodellerna, teknokrati och vardagskultur, är emellertid för tillfället intressantare att behandla. Är namnen relevanta? Ger modellerna en rimlig klassificering och analys av de observationer som gjordes i den empiriska undersökningen? Kan dessa modeller placeras in i fruktbara samhällsvetenskapliga teoridiskussioner? Jag ska försöka besvara dessa frågor genom att diskutera teknokrati och vardagskultur i var sitt avsnitt.

Teknokrati – postmodernismens främsta kännetecken?

Teknokrati som allmän organisatorisk grundmodell kännetecknas av både stort regelberoende och hög specialisering. Teknokrati är därför inte bara "expertvälde", inte bara de professionellas hegemoni, och inte heller enbart byråkraternas fördjupade och förstärkta makt, utan byråkratins och professionalismens sammansmältning till något annat och något mer än de ingående komponenterna. Begreppen "professionell byråkrati" och "byråkratisk professionalism" täcker inte riktigt detta, utan stannar inom de ursprungliga begreppens referensram. Habermas benämning *teknokrati* förefaller att vara mer fruktbar, eftersom den bygger på en bedömning av samhälleliga utvecklingsprocesser, på den av Weber diskuterade rationaliseringen (Habermas 1984 och 1984 a). En grundtanke är att komplexiteten i det postmoderna samhället har gjort att experter och politiker–byråkrater närmare sig varandra och blivit beroende av varandra. Den ena sidan av denna rationaliseringsprocess är att politiker och högre

tjänstemän i ökande grad har tagit experter, teknik och vetenskap i sin tjänst för att bättre kunna planera, besluta och genomföra allt det som modern offentlig sektor ansvarar för. Men det innebär inte alls att experterna passivt ställt sig i politikens och byråkratins tjänst, snarare att de har tagit över reella beslutsfunktioner. Den andra sidan av rationaliseringsprocessen kännetecknas av att experterna i egenintresse aktivt närmat sig politikens och förvaltningens beslutsprocesser, närmast som en naturlig konsekvens av deras ökande makt och status. Dessa två skeenden, som snarast är två sidor av samma sak, har omformat de tidigare separata organisationskulturerna byråkrati och professionalism till en ny, teknokrati. Habermas ser detta som en naturlig konsekvens av samhällsutvecklingen; teknokratin blir något av den klassiska byråkratins logiska efterföljd:

Det var först för någon generation sedan – ja i större skala först efter andra världskriget – som byråkrater, militärer och politiker i sin offentliga tjänsteutövning började orientera sig efter strikt vetenskapliga rekommendationer.

Härmed har ett nytt stadium uppnåtts i den "rationalisering", som enligt Max Weber betecknade framväxten av de moderna staternas byråkratiserade maktutövning. Det är inte så att vetenskapsmännen skulle ha tagit över den statliga makten, men varken maktutövandet inom landet eller hävdandet av den egna makten gentemot yttre fiender regleras längre enbart med administrativt styrda och institutionaliserade kompetens- och befogenhetsklausuler. I stället har den inre såväl som den yttre maktutövningen omvandlats under inverkan av de krav på sakkunskap som ställs av nyare teknologier och strategier.

... *en teknokratisk modell*. Expertens beroende av politikern tycks ha förvänts i sin motsats – politikern övergår till att vara verkställande organ för en vetenskaplig intelligencia, som under konkreta omständigheter vidareutvecklar såväl de till förfogande stående teknikerna och hjälpmedlen som de optimala strategierna och kontrollföreskrifterna.

(Habermas 1984 s.105, 106–107)

I detta citat syns hur Habermas inte bara betraktar teknokrati som ett speciellt kännetecken på det moderna eller postmoderna samhället, utan också som resultatet av en naturlig utveckling i det weberska rationaliseringsperspektivet. Teknokrati är i den meningen inte något unikt och väsenskit från traditionella organisationsprinciper, utan ett logiskt utvecklingssteg som inrymmer de klassiska principerna.

Ett av teknokratins kännetecken är politikens "förvetenskapligande". Det innebär att politik utformas i minskande grad genom ideologiska överväganden och dialoger mellan beslutsfattare och medborgare och i ökande grad genom expertavgöranden och vetenskapliga eller förment vetenskapliga metoder. Folkliga viljeyttringar efterfrågas sällan och ses alltmer som irrelevanta i det komplexa expertdominerade system där beslut utformas. De demokratiska processerna saknar i ökande grad reellt innehåll. "En teknokratiserad förvaltning av det industriella samhället berövar varje demokratisk viljebildning dess objekt." (Habermas 1984 s.111). Detta kritiska spår i diskussionen om det moderna eller postmoderna samhällets tendens till att passivisera medborgarna och förvetenskapliga politiken utvecklas också av Horkheimer (1974), von Wright (1987) och Gadamer (1989), som ser tämligen pessimistiskt på möjligheterna att genomföra klassiska demokratiideal om bredare dialoger och medborgerlig delaktighet i beslutsfattandet. Teknokratins materiella nyttotänkande, formella reglering och snäva expertkultur skadar demokratin, hävdar man, eftersom teknik, vetenskap och regler ersätter etiska principer och dialogen mellan fria människor. "Det är något av en paradox att ju mera mänskligheten måste lita till sin egen klokhet och uppfinningsrikedom, desto mera hjälplös blir den enskilda människan och desto omänskligare hennes samhälle." (von Wright 1987 s.151). En motsatt bedömning av i huvudsak samma verklighetsbild ger Schumpeter (1942). Han ser demokratins kärna som att kunniga beslutsfattande eliter ansvarar för politiken, men att de också tävlar om folkets gunst i fria val. Ett modernt komplicerat samhälle kan inte styras av annat än kunniga eliter, hävdar Schumpeter och den bästa – den mest demo-

kratiska – lösningen är därför att eliterna konkurrerar med varandra i fria val, inte att medborgarna i större skala dras med i beslutsprocesserna. Folklig passivitet inför politikens expertvälde kan till och med ses som ett demokratiskt hälsotecken, hävdar Sartori (1962), eftersom det tyder på att missnöjet är relativt litet. Omvänt skulle ett brett och engagerat medborgerligt deltagande i politiska processer tyda på ett omfattande missnöje som hotar samhällets stabilitet.

Kritiken mot den teknokratiska tendensen fokuserar sålunda på politikens förvetenskapligande och det därav följande expertväldet och den folkliga passiviseringen, medan en mer positiv motbild ser detta som den representativa demokratins och den offentliga förvaltningens nödvändiga professionalisering. Hotet mot demokratin i ett modernt samhälle skulle snarare ligga i amatörmässighet och det breda deltagandets beslutsvårda än i expertmakt, i den schumpeterska analysen. Den medborgerliga delaktigheten borde, enligt denna analys, utövas på marknaden och i det civila samhället mer än inom politiken.

Finns det då några tecken på att den teknokratiska tendensen ökar i dagens Sverige, eller är det mest ett intressant akademiskt diskussionsuppslag av renodlat abstrakt och teoretisk karaktär? Framför allt, finns det några konkreta sådana tendenser i frågor av kommunal relevans? Teknokratins kärna är i min framställning sammansmältningen av *regelberoende*, den byråkratiska traditionen och *specialisering*, den professionella traditionen. Dessa traditioner kan var för sig iakttas i kommunal verksamhet. Förvisso existerar det både starka byråkratiska och starka professionella organisationskulturer. Men finns det några tecken på att de smälter samman till en ny kategori som är något annat och något mer än de två ingående kulturerna, som en konsekvens av det moderna eller postmoderna samhällets "rationaliseringsprocess"? Enligt min bedömning finns det sådana tendenser. Huruvida detta innebär att det existerar fullt utvecklade teknokratiska kulturer eller endast några steg på vägen dit kan tills vidare lämnas öppet. Den distinktionen är inte den viktiga. Om det över huvud taget går att göra troligt att den offentliga verksamheten ta-

git några steg på den teknokratiska vägen, så är det en intressant iakttagelse i diskussionen om det postmoderna samhällets organisationskulturer. Jag ska ge två konkreta exempel som enligt min mening visar att så verkligen är fallet. Det ena är samordningen av skola och barnomsorg, det andra är rättighetslagarna.

1. Samordningen av skola och barnomsorg har skett mer eller mindre spontant under längre tid i de flesta enskilda kommuner i många olika former: sexårsverksamhet, skolans övertagande av fritidshemmen, arbetslag i skolan med lärare och fritidspersonal m.m. I allt högre grad samordnas och styrs dock denna process från staten. Ett uttalat motiv är av praktiskt-administrativt slag, såsom att det (i onödan) finns två regelverk och två organisationer i både stat och kommun för verksamheter som är mycket närstående. Ett annat motiv är av pedagogiskt slag, framför allt att "det livslånga lärandet" bör systematiseras och tränga längre ned i åldrarna och att därför det iögonenfallande glappet mellan sexåringars och sjuåringars vardagliga verksamhet bör minska. Ett tredje motiv är av ideologiskt eller maktpolitiskt slag, som att lokala och spontana integrationsprocesser mellan skola och barnomsorg bör styras, samordnas och kontrolleras av staten (motiven framkommer bl.a. i regeringens direktiv till Barnomsorg och skola-kommittén, BOSK, som utrett frågan, Kommittédirektiv 1996:61 och 1997:30).

Denna ökande – och i allt högre grad statligt styrda – samordning mellan skola och barnomsorg består av flera element (de framgår av kommitténs betänkanden SOU 1997:21 och 1997:157). Ett element är att Skolverket i stället för Socialstyrelsen och länsstyrelserna blir tillsynsmyndighet för barnomsorgen, vilket är något av en logisk organisatorisk konsekvens av att barnomsorgen integreras med skolan. Ett annat element, närmast en logisk konsekvens av juridisk art, är att socialtjänstlagens paragrafer om barnomsorg förs över till skollagen. Dessa förändringar innebär ökad samordning, men ingen egentlig kvalitativ förändring. En intressantare förändring är att barnomsorgen får läroplaner efter skolans modell. Dels ska sexåringarna i de nya

förskoleklasserna ingå i skolans läroplan, dels ska 1–5-åringar i barnomsorgen få en egen läroplan för sin verksamhet. Skillnaden gentemot tidigare förhållanden ligger på två plan. För det första inordnas småbarnens tidigare oreglerade dagliga aktiviteter i en systematisk styrande plan utarbetad av statens experter. Resultatet är en betydligt starkare styrning och strukturerings av både barn och personal än det tidigare pedagogiska programmet för förskolan; skolans kultur stärks på bekostnad av barnomsorgens. Den andra viktiga förändringen när det gäller läroplanen är skillnaden i juridisk status mellan gammalt och nytt. Det gamla pedagogiska program som nu överges är ett *allmänt råd* från Socialstyrelsen och detta behöver kommunerna och deras barnomsorg inte följa. Det är endast en rekommendation. Ersättningen, den nya läroplanen för förskolan, är däremot en av regeringen beslutad *förordning* som måste följas. Skillnaden är från makt- och styrningssynpunkt betydande: staten överger det allmänna rådets silkesvantar till förmån för förordningens järnhandske.

En annan intressant förändring i denna anda är synen på chefsrollen. Tjänsten som rektor är reglerad av staten, så att det ställs vissa formella krav på den som får inneha tjänsten. Förskolechefen, den forna dagisföreståndaren, har däremot hittills varit en oreglerad tjänst dit personliga kvalifikationer kunnat leda. Detta vill man ändra. I samordningens, styrningens och helhetssynens namn har staten ambitionen att reglera tjänsten som förskolechef på liknande sätt som rektorstjänsten, så att vissa formella kriterier avgör vem som kan få denna post.

Ytterligare en ökad statlig styrning av kommunerna ligger i att den konkreta arbetsorganisationen regleras. Ett visst arbetssätt – arbetslaget – framhålles såsom obligatoriskt och alternativa arbetsorganisatoriska lösningar blir därmed inte tillåtna. Arbetslag är dock i praktiken en mycket vanlig företeelse i kommunal tjänsteproduktion utan att staten beordrar det. I själva verket torde det vara den vanligaste formen för arbetsorganisation vid 1990-talets slut; lokalt, spontant och oreglerat framvuxen. Just i statens reglering och beordring av en så pass konkret och detaljerad fråga ligger emellertid ett nytt element, som kanske i hu-

vudsak kan förklaras i det maktpolitiska perspektivet att vilja styra och kontrollera det lokala och spontana.

Denna "skolifiering" av barnomsorgen innebär en tyngdpunktsförskjutning i pedagogiska principer, så att det mer strukturerade, konstruerade och expertstyrda lärandet förstärks på bekostnad av traditionell omsorg, omvårdnad och lek. I organisatoriska och maktpolitiska termer syns denna tyngdpunktsförskjutning genom att experternas betydelse ökar på bekostnad av lågutbildad personal och genom att statens styrning och reglering ökar på bekostnad av kommunal självstyrelse och lokala spontana processer. Särskilt är det expertbetonade regelverk som läroplan som får en större betydelse över verksamhet som tidigare varit mer oreglerad. Nog innebär detta att teknokratiseringen, sammansmältningen av reglering och specialisering, är aktuella i inte så liten grad. Socialstyrelsens relativt tandlösa tillsyn av barnomsorgen med "allmänna råd" ersätts av skolverkets tillsyn med det kraftfullare vapnet "föreskrifter", samtidigt som regelverkets konstruktion och tolkningen av det samma i ökande grad bär experternas prägel. Mycket av diskussionen om skolan och dess tillsyn, kontroll och styrning, sker genom experter med språkbruk och referenspunkter som är tämligen främmande för de närmast berörda – barn och föräldrar. Det syns inte minst i de rapporter från BOSK (Barnomsorg och skola-kommittén) som föregått regeländringarna, där pedagogiska experter med sitt fackspråk och med en mängd forskningsreferenser legitimerar sina förslag. Det som föräldrar, barn och vanlig barnomsorgspersonal – förmodligen även kommunalpolitiker – eventuellt trodde sig veta och förstå om barnens behov på basis av egen erfarenhet ges ingen tyngre roll. "Begreppet utbildning måste", säger kommittén exempelvis, "vid en översyn av skollagen få en grundläggande analys och bestämning" (SOU 1997:157 s.148).

Integrationen mellan skola och barnomsorg innebär således starkare statlig styrning över kommunerna, utökade regelverk och mer expertmakt. Denna förändring bör dock knappast benämnas ökad byråkratisering eller ökad professionalisering, utan

ökad *teknokratisering*. Byråkratmakt och expertmakt tenderar att tvinnas samman så mycket att den av Habermas uppmärksammade teknokratin blir en bättre benämning än de två traditionella begreppen. Att teknokratin är en viktig legitimitetsgrund i det postmoderna samhället syns inte enbart på den vikt statsmakten lägger vid frågan, utan också på de positiva reaktioner som barnomsorgens "skolifiering" fått bland många av de närmast berörda. Omfattningen av dessa reaktioner är det svårt att uttala sig bestämt om. Det förekommer naturligtvis inte något enhälligt hyllande av nyordningen, men det förekommer tillräckligt många positiva omdömen för att det ska bli principiellt intressant. Ett exempel ur en tidskrift om kvalitet i offentlig sektor, där en förskollärare uttalar sig: "Äntligen får vi det erkännande vi förtjänar." "Det innebär en statushöjning och ett erkännande av de insatser som görs inom förskolan." "Läroplanens hårdare styrning av verksamheten är bra" (*Kvalitet och förnyelse*, 1998 s.6).

2. Den andra konkreta fråga där en teknokratisk tendens kan påvisas gäller rättighetslagarna. Begreppet syftar på socialtjänstlagen från 1980 och omsorgslagen LSS från 1995. De bygger på den generella välfärdspolitikens grundvärderingar att stöd från myndigheterna ska betraktas som rättigheter snarare än villkorad hjälp. Ändå innebär dessa lagar och deras tolkning något av en tyngdpunktsförskjutning i socialpolitiken i två avseenden.

För det första är dessa rättighetslagar inriktade på individuella hjälpbehov, situationsanpassning och rehabiliterings- eller habiliteringsambitioner i betydligt högre grad än de tidigare dominerande välfärdspolitiska åtgärder, exempelvis folkpension och barnbidrag. I de senare fallen utgick och utgår en bestämd summa pengar till alla som uppfyller vissa enkla och klara kriterier; Föreligger barninnehav? Är 65 års ålder uppnådd? För att där emot få hjälp enligt rättighetslagarna krävs ingående individuella undersökningar och bedömningar som saknar motsvarighet i den generella välfärdspolitikens traditionella program.

För det andra är rättighetslagarna inriktade på speciella och begränsade grupper av medborgare i högre grad än den traditio-

nella välfärdspolitiken. Vanligtvis krävs någon sorts "legitimering" med experters hjälp för att klassas såsom tillhörande hjälpberättigad kategori – psykiskt sjuk, handikappad, utvecklingsstörd, oförmögen att försörja sig. Traditionell socialpolitik är vanligen mer generell. Att t.ex. vara folkpensionär eller småbarnsförälder låter sig ju konstateras utan expertbedömningars legitimering.

Rättigheterna enligt socialtjänstlagen och omsorgslagen LSS kan synas vara logiska konsekvenser av den moderna socialstaten och dess generella välfärdspolitik, något av ett nödvändigt andra steg för att differentiera och individualisera de traditionella och i mer genuin mening generella förmånerna som t.ex. barnbidrag och folkpension. 1989 års handikapputredning resonerar i sådana termer och framhåller vikten av att funktionshindrade inte endast ges generella bidrag och stödåtgärder, utan att de har rättigheter till individanpassade insatser som gör dem delaktiga i samhällslivet (se handikapputredningens rapporter SOU 1991:46 och SOU 1992:52). Likafullt rymmer rättighetslagarna komplikationer av principiellt intressant slag, som gör att de knappast kan betraktas enbart som logiska konsekvenser av en redan etablerad generell välfärdspolitik. Framför allt är det den juridiska och organisatoriska konstruktionen som kan diskuteras ur det övergripande perspektiv som intresserar oss; den eventuella förekomsten av teknokratiska tendenser i offentlig tjänsteproduktion. Den grundläggade juridiska och organisatoriska egenheten består i att socialtjänstlagen och omsorgslagen är ramlagar, dvs. de innehåller relativt allmänna bestämmelser om rättigheter, samtidigt som dessa rättigheter präglas av expertberoende individ- och situationsanpassning. Denna spänning mellan allmänna politiska ambitioner och konkreta expertbedömningar ger kommunerna en svår roll. De ska tolka, genomföra och finansiera lagarna, men tolkningsföreträdet och den därav följande makten över genomförande och kostnader ligger hos staten, dvs. hos förvaltningsdomstolarna (länsrätterna, kammarrätterna och regeringsrätten) och i vissa fall hos länsstyrelser och ämbetsverk. Lagarna omfattas nämligen av förvaltningsbesvär, varvid den

enskilde kan överklaga kommunens beslut så att ett statligt tjänstemannaorgan kan ändra dess innehåll. Kärnpunkten ligger i rättighetsbegreppet. Att konstatera huruvida en rättighet enligt lagen föreligger, är knappast en politisk fråga utan en juridisk. Ett vanligt exempel är socialbidragen, där tolkningen av begreppet "skälig levnadsnivå" ofta skiljer sig mellan domstolen och en kommun. Domstolens juridiska legitimitet har där större betydelse än kommunernas politiska och demokratiska legitimitet.

Mer generellt tenderar rättighetslagarna och den statligt styrda samordningen mellan skola och barnomsorg att få tre principiella konsekvenser av teknokratisk karaktär: kommunalpolitiken får ett större inslag av juridik och experttänkande, omsorgen får starkare drag av regelstyrning och taylorismen stärks i det kommunala arbetslivet.

Den första konsekvensen, att kommunalpolitiken vrids i juridisk och expertbetonad riktning, syftar på att avgöranden som i sin kärna är politik görs till juridik, att genuint politiska beslut förs från politikens agenda till juridikens. Det gäller sociala och ekonomiska stödinsatser enligt socialtjänstlagen och omsorgslagen, det gäller verksamheten inom barnomsorgen. Mycket avgörs i minskande grad av de kommunala organ som har ansvaret för finansiering och genomförande och i ökande grad av förvaltningsdomstolar och ämbetsverk. Politiska prioriteringar, strategival och principbedömningar inom stora tunga områden blir därför svårare att göra på kommunal nivå. En kommunal budget, som är beredd i nämnder och kommunstyrelse och beslutad i fullmäktige efter kommunallagens alla regler, får därför en viss preliminär prägel tills de statliga organens ingripanden är klara. På liknande sätt får kommunala strategier och principer inom barnomsorg och handikappomsorg en preliminär prägel på grund av lagstiftning, förordningar, domstolspraxis och ämbetsverks tillsyn. Stora och viktiga delar av tjänsteproduktionen får därmed en tyngdpunktsförskjutning från kommunalpolitik och lokal flexibilitet till statliga organs juridiska förfaranden. Det innebär dock knappast en ökad betydelse för rikspolitikerna. På den nationella nivån minskar det reella inflytandet för politiker-

na i riksdag och regering till förmån för domstolar och ämbetsverk, genom att lagarna enbart stadgar allmänna målsättningar som måste konkretiseras av experter och jurister. De nationella politikerna kan sägas *abdikera* från reellt ansvar och reell makt över socialpolitikens kostnader och innehåll, vilket är en tveksam utveckling från demokratisk synpunkt (Esping 1994). Den traditionella balansen stat-kommun och politik-rättsväsende riskerar att förskjutas genom denna utveckling. Curt Riberdahl säger:

Kommunerna riskerar då att förvandlas till rena verkställare av statliga beslut. I ett system som bygger på rättighetslagstiftning kan man ifrågasätta vad kommunalpolitikerna ska ha för funktion. Att konstatera om en rättighet i ett visst fall föreligger eller inte kan ju i ett sådant system likaväl överlämnas till tjänstemän.
(Riberdahl 1993 s.163)

Den andra konsekvensen av den teknokratiska tendensen är *omsorgens juridifiering* och *juridikens omsorgifiering*, vilket innebär två ömsesidigt beroende tendenser.

Å ena sidan styrs det praktiska omsorgsarbetet i ökande grad av lagen (LSS), av domstolarnas prejudicerande beslut och av kommunala juristers och chefers ambitioner att undvika bakslag i framtida överklaganden till domstol. I minskande grad kan då det praktiska omsorgsarbetet styras av de bredare personalgruppernas "tysta" kunskap, dvs. den vardagspräglade, praktiskt erfarenhetsbaserade och informella organisationskulturen. Omsorgernas hela fokus får en tyngdpunktsförskjutning åt det juridiska hållet, vilket påverkar sådana viktiga faktorer som chefsroller, styrprinciper, arbetsorganisation och lokalt utvecklingsarbete.

Å andra sidan har denna utveckling en spegelbild i form av juridikens breddning och förändring, en "omsorgifieringsprocess" av juridiskt präglade statliga tjänstemannaorgan. Förvaltningsdomstolar, länsstyrelser och ämbetsverk tvingas, genom rättighetslagarnas stadganden om situationsanpassning och individuella behov, lämna den traditionella juridikens säkra fält för att gå in

på svåra terapeutiska, medicinska, omvårdnadsinriktade och sociala expertbedömningar. De tvingas inte bara "gå in på", utan framför allt att fatta beslut i dessa frågor där juristerna saknar egen kompetens och därför är beroende av omsorgssektorns expertis.

Den tredje konsekvensen av rättighetslagar och skola-barnomsorgsamordningen är ökande impulser till tayloristiska lösningar på arbetslivets område. För närvarande finns det många försök – och ännu fler ambitioner – att minska det kommunala arbetslivets traditionella centralstyrning, detaljreglering och specialisering och den därav följande passiviseringen av de anställda. I många kommuner strävar man efter att öka de anställdas inflytande, både i grupp och enskilt, att decentralisera beslutsfattandet och att stimulera flexibla utvecklingsprocesser på arbetsplatsnivå. Dessa ambitioner möter svårigheter genom en ökande lagstyrning och större expertberoende inom kommunal tjänsteproduktion. I själva grundbetydelsen är begreppen *flexibel lokal utvecklingsprocess* och *expertdominerad regelstyrning* varandras motsatser. Det förstnämnda innebär något av en färd in i det okända, där drivkraften är de "vanliga" anställda och deras situationsberoende vardagserfarenheter, medan det sistnämnda bygger på nationell likhet, formell styrning och en symbios mellan experter och jurister. En kollision mellan dessa olikartade system leder förmodligen till teknokratins dominans och arbetslivets taylorisering.

Den statligt styrda samordningen skola-barnomsorg och framväxten av rättighetslagar är sålunda exempel på en modern svensk teknokratiseringstendens. Kärnpunkten i denna tendens är att regelberoendets byråkratikultur och specialiseringens professionella kultur smälter samman, stärks och påverkar grundläggande samhälleliga kulturmönster. För arbetslivets del innebär det ökande svårigheter för antitayloristiska utvecklingsprocesser, för demokratins del en tyngdpunktsförskjutning åt det formella, juridiska och expertdominerade hållet. Onekligen finns i dagens samhälle en påfallande problematisering av politikens villkor – mindre diplomatiskt uttryckt så finns det ett ökat misstroende mot politiker och en realistisk insikt om politikens begränsning-

ar – som också är klart märkbar i undersökningsmaterialet från omsorgerna. I många intervjuer framkom intervjupersonernas misstänksamhet mot politiker och tilltro till expertdominerad regelstyrning. En anställd på ett korttidshem sa: "Den nya lagen är utformad av omsorgsexpertis. Den hjälper de utvecklingsstörda och den hindrar politikerna från nedskärningar. Äntligen en förbättring!" Samma tendens kommenteras av Habermas (1984, s.106), som menar att genom denna utveckling "förefaller specialisternas tvingande sakmakt ha fått övertaget över de politiska ledarnas beslutsamt".

Naturligtvis kan inte mina översiktliga beskrivningar av rättighetslagarnas konsekvenser för skola och barnomsorg utgöra något bevis eller heltäckande stöd för att teknokratiseringstendensen är av någon större betydelse. Ändå går det lätt att finna fler exempel. Ett sådant är synen på kompetensutveckling. Teknokratin stärker den dimension av kompetensutveckling som ibland kallas "off the job training", dvs. att gå på kurs, att få högre grundutbildning, att gynna formell och teoretisk kunskap och att stärka expertdominerad reglering av arbetet. Däremot missgynnas "in the job training", dvs. strävandena att de anställda själva ska utgå från vardagsarbetets praktiska erfarenhet och dess sociala relationer för att steg för steg fördjupa och bredda verksamhetsanknutna kunskaper, insikter och relationer med hänsyn till lokala särigheter. Kommunerna synes till ganska stor del satsa på det förstnämnda, att stärka "off the job training". En del av detta beror på statens makt över kommunerna och den därav flitigt använda möjligheten att detaljreglera lokala angelägenheter, men som utomstående saknar man ändå lite mer väl underbyggda kommunala argument av strategisk karaktär i denna fråga. Vilken av kompetensutvecklingens två dimensioner bör således prioriteras? Och varför? En spännande fråga i denna diskussion är huruvida "in the job training" eller "off the job training" bäst tillgodoser kraven på kvalitet, produktivitet och service inom stora kommunala ansvarsområden. Sålunda, hur stärks och förbättras motivation, kreativitet, personligt ansvar och samarbete i arbetslag inom de stora lågutbildade personalgrupper som

dominerar i nämnda verksamheter? Finns månne en övertro på den teoretiska kunskapens, den formella utbildningens och de expertstyrda regelverkens betydelse?

Även om övertygande stöd för den teknokratiska tendensens existens saknas, så finns det genom dessa exempel tänkvärda indicier som det går att arbeta vidare med. Denna uppgift är angelägen, eftersom det berör många samhällsliga plan; såväl arbetsorganisation, kompetensutveckling och lokalt utvecklingsarbete, som den kommunala självstyrelsens karaktär, demokratins tyngdpunkt och politikens och domstolarnas roll. Den teknokratiska utvecklingen kan dock inte tolkas deterministiskt, så att kommunerna blott har att böja sig för övermäktiga samhällskrafter. Teknokratiseringstendensen är endast en av de fyra grundläggande principer som formulerades efter min Webertolkning. "Vardagskulturen" är en annan.

Vardagskulturen

Jag pratade med många vårdare, biträden, assistenter och föreståndare på korttidshem, dagcenter, gruppboenden och behandlingshem om deras arbete. En tydlig bild tonade fram av vardagens praktiska göromål, av samarbetet mellan de anställda, av det löpande beslutsfattandet i tusen och en detaljfrågor och av de tankar och känslor som dominerade hos dessa människor. Kontrasten var slående jämfört med officiella skildringar av kommunala organisationsmodeller och styrprinciper. Men kontrasten var också slående gentemot de föreställningar som dominerade på omsorgernas högre beslutsfattande nivåer. Vardagens arbete, relationer, samtal och tankar, som hade så stor betydelse för mängder av anställda ute på många små enheter och för ännu fler brukare och anhöriga, var uppenbarligen något ganska främmande i de högre kretsarna. Eller snarare: omsorgsarbetets vardagserfarenheter sågs i liten grad som relevanta för att påverka politikernas, chefstjänstemäns och experters verklighetsbild och normativa syn. Frågor om omsorgernas *är* och *bör* färgades på högre nivåer i stället starkt av specialiserad teoretisk kunskap, expertomdömen, budgetprocesser, regelverk och formella beslut. Det betyder inte att "makthavare" och "beslutsfattare" i allmänhet var okunniga om klyftan mellan sin egen värld och det praktiska arbetets värld, men det betyder att de hade svårt att hantera detta. Jag mötte t.ex. en erfaren politiker inom omsorgerna som sa:

Vi politiker har så god och nära kontakt med det praktiska arbetet så jag vet hur det fungerar. Jag har följt några korttidshem och dagcenter i flera år och känner personal och föreståndare. Det fungerar inte alls som i samhällskunskapens läroböcker om demokrati och politisk styrning. Ute på enheterna jobbar man med sunt förnuft, intuition och känslor och ska man vara ärlig så gör de som de själva vill, inte som vi vill. Allt de gör påverkas i väldigt liten grad av vad jag och mina kollegor i styrelsen beslutar i form av budgetar och direktiv. Ändå fortsätter vi år efter år med dessa verkningslösa medel. Men vad ska man göra? Politik är en sak, praktiskt omsorgsarbete är något helt annat. Hur ska de kunna mötas? Rättare sagt: hur ska politiker kunna styra?

Förmodligen är detta tämligen generellt förekommande i kommunerna. Det finns ingen anledning att tro att just omsorgerna i just detta geografiska område är unika. Sålunda kan vi pröva tanken att kommunernas praktiska arbete fungerar efter principer som inte förstås tillräckligt, inte har tillräcklig legitimitet och inte leder till några slutsatser om styrning och organisation på högre beslutsfattande nivåer (politiker och chefstjänstemän) och ideologiproducerande nivåer (utredare, konsulter, forskare). Antag att min beskrivning verkligen stämmer för Sveriges kommuner och landsting (för att uttala sig säkert skulle det behövas omfattande undersökningar). Det finns då tre principiella sätt att reagera.

1. Den brunssonska lösningen, som innebär att inte bara *observera* åtskillnaden mellan beslutsfattarnas och de praktiskt verksammas kultur, utan också att bejaka den (Brunsson 1986, 1989). Det skulle innebära att politiker och chefstjänstemän fortsätter att koncentrera sig på budgetar, fina planer och vackra policyer utan att ha några reella styrningsambitioner, medan de praktiskt verk-samma lämnas ifred för att utveckla smidiga lokala arbetsformer som passar arbetets karaktär. Två fördelar skulle uppnås med denna strategi.

För det första att verksamheten legitimeras utåt, gentemot fullmäktige, rikspolitiker, ämbetsverk, förvaltningsdomstolar

och massmedia, genom att organisationen synes följa de rationella procedurer som *ska* följas och *bör* följas. Ledningens formella beslutsfattande och officiella åtgärder garanterar detta. Att inga reella konsekvenser uppstår på den praktiska nivån ingår i strategin. Budgetprocessen, exempelvis, är fortfarande något av en helig ko trots att alla – åtminstone de flesta – inblandade vet att den är mer ett spel för galleriet än ett reellt styrinstrument (se t.ex. Wallander 1994 för en skildring i denna anda från näringslivet). Aktiviteter av budgetprocessens typ förväntas helt enkelt i dagens samhälle. Mäktiga omvärldsintressenter lägger stor vikt vid dem. Att till synes uppfylla sådana förväntningar medverkar till att säkra organisationens överlevnad, eller minskar åtminstone risken för angrepp. Utåtriktade ord, beslut, planer, policy och annat som inte berör det praktiska arbetet är därför en av ledningens huvuduppgifter.

För det andra är fördelen med den brunssonska strategin att det praktiska arbetet fungerar på bästa sätt när det inte hindras av ovidkommande störningar som budgetbestämmelser, regelverk och politiska planer. Arbetets vardagskultur följer sin egen rationalitet och det medför enbart försämrad kvalitet om man försöker ge budgetar, regler och planer en reellt styrande funktion. Kloka makthavare inser att praktikerna bäst vet hur saker och ting ska skötas och lägger sig därför inte i verksamheten.

Denna strategi sätter organisationers överlevnad och legitimitetsbehov i fokus. Dels ser det ut som om en organisation använder rationella och expertpräglade beslutsformer och arbetsmetoder, vilket är värdefullt inför externa samhällsintressenters och medelbeviljares granskande ögon, dels lämnas den praktiska verksamheten ifred så att den kan fungera bra. Denna praktiska konsekvens uppskattas vanligen också av externa makthavare.

2. En alternativ strategi efter observationen om klyftan mellan beslutsfattarnas och de praktiskt verksamma organisationskultur är att inte bejaka åtskillnaden, utan att se den som ett problem i behov av lösning. Sålunda försöker man omforma vardagskulturen efter de välkända professions- och byråkratikulturernas ide-

al. Budgetsystem, regelverk och formella beslut skulle då, tillsammans med specialiserad teoretisk kunskap och expertbedömningar, på ett eller annat sätt fås att tränga ned och verkligen fullgöra styrande funktioner på den praktiska nivån. Vardagskulturens intuition, sunda förnuft och flexibla sociala samspel skulle i motsvarande mån bli tämligen obetydliga restposter i en arbetsprocess som styrdes och organiserades i byråkratiska och professionella organisationskulturer. Denna strategi har starka traditionalistiska drag, i den meningen att klassiska metoder ur den representativa demokratins fatabur framhålles. Ambitionen blir att utforma styrning och organisering av kommunal verksamhet ända ned på praktisk verksamhetsnivå så som den *bör* utformas enligt läroböcker och officiella dogmer. Misslyckad politisk styrning accepteras inte i denna strategi – det är ju ett tecken på svag demokrati – och man ser gärna den spontanistiska, informella och flexibla vardagskulturens utbredning som ett indicium på den representativa demokratins försvagning. Med detta synsätt blir lösningen att begränsa vardagskulturen och förstärka de traditionella styrmedlen. Denna strategi är onekligen logisk och demokratiskt tilltalande. Så länge vi har offentlig tjänsteproduktion under folkvalda politikers ansvar i ett traditionellt system av representativ demokrati är det naturligtvis högst rimligt att dessa politiker och deras chefstjänstemän verkligen har makt över verksamheten och ser till att existerande styrmedel fungerar. Att ge efter för en spontant framvuxen, varierande och lokalt baserad vardagskultur medför oundvikligen försvagad politisk styrning inom detta paradigm. Därför skulle uppgiften vara att förstärka de styrmedel som verkligen finns inom det existerande systemets ram, dvs. att förbättra regelverkens och expertkulturens funktion.

Att på detta sätt påverka den kommunala tjänsteproduktionens praktiska arbetskultur så att den får större inslag av byråkrati och professionalism kan synas vara en aning inskränkt och fantasilöst. Ändå är det ett seriöst och kanske realistiskt svar på styrningens och samordningens svårigheter, just därför att de bakomliggande argumenten pekar på behovet av att förstärka

den representativa demokratin och att bevara välfärdsstatens klassiska idé om politiskt styrd offentlig verksamhet. Regelverk och expertkultur är helt enkelt beprövade metoder att styra personalen så att verksamheten blir så som i demokratisk ordning beslutats. Med hänvisning till de tidigare resonemangen om weberska och habermaska utvecklingstendenser, särskilt figur 4:3, förefaller emellertid denna traditionalistiska strategi vara "ur takt med tiden" och något av en återvändsgränd för styrning och organisering av morgondagens kommunala tjänsteproduktion. Särskilt som strategin förefaller att förstärka de tayloristiska tendenserna i arbetslivet och samtidigt cementera den representativa demokratis svagheter i form av folklig passivitet och elitsymbioser mellan politiker och experter. Traditionella styrfilosofier som byråkrati och professionalism är nog till stora delar *problemet* snarare än *lösningen* för morgondagens kommunala verksamhet.

3. Den tredje strategin för att hantera motsättningen mellan en arbetsanknuten vardagskultur och de högre organisatoriska nivåernas professions-, byråkrat- och teknokratkultur innebär något av en motsats till den föregående strategin. Vardagskulturen erkänns som en legitim och värdefull organisationskultur. Men vad mera är; medvetna åtgärder vidtages så att denna kultur påverkar, omformar och försvagar de professions-, byråkrat- och teknokratpräglade kulturerna. Motiveringen är att grundläggande samhällsförändringar gått så långt att de tre sistnämnda organisationskulturerna inte längre är lämpliga som dominerande organisationskulturer inom offentlig tjänsteproduktion, varken på hög eller låg nivå. Den vardagskultur som utformas i de kontinuerliga mötenas flexibla samspel mellan "vanliga" anställda och "vanliga" brukare, är därför inte bara ett situationsbundet lokalt arbetssätt utan också ett symptom på en bred och grundläggande samhällelig kulturomvandling. Även relationen mellan medborgare och politiker och mellan politiker och tjänstemän – dvs. både demokratin och den politiska styrningen – kännetecknas i ökande grad av en interaktiv, informell och vardagspräglad kul-

tur som harmonierar med det individbejakande postindustriella kunskapssamhällets upplösning av hierarkier. Att förstärka vardagskulturen skulle alltså innebära att vara i takt med den övergripande samhällsutvecklingen, inte alls att ge upp styrningsambitionerna inom den kommunala tjänsteproduktionen. Snarare skulle syftet vara att skapa effektiva styrmedel som stärker demokratin, samtidigt som de stärker sådana kvalitets- och effektivitetshöjande motivationsprocesser som spontant uppkommer inom människoinriktad verksamhet av omsorgernas typ.

Jag baserar därför den fortsatta framställningen på denna tredje strategi och diskuterar hur vardagskulturen skulle kunna utgöra något av en principiell grund för kommunala reformer, inte bara på arbetslivets och tjänsteproduktionens område i snävare bemärkelse utan också beträffande kommunal demokrati och kommunernas roll i samhället. Det innebär inte att alla yttringar av byråkrati, professionalism och teknokrati kommer att försvinna eller bör försvinna. Men det betyder att de inte tillåts inkräkta på det utrymme där vardagskulturen är den naturliga lösningen och det innebär att de till icke ringa delar måste omformas efter vardagskulturens krav.

Vardagskulturen och den kommunala demokratin

När man tolkar Weber och Habermas och hävdar att teknokratisering är en naturlig tendens vid det moderna samhällets övergång till ett postmodernt kunskapssamhälle, något av byråkratiens och professionalismens logiska efterföljd, är det bara halva sanningen. Det finns också, menar Habermas, en motsatt om än nedtryckt tendens. Den innebär medborgerlig kommunikation och demokratisk dialog i flexibla former, över huvud taget en renässans för klassiska folkstyrelseideal om personligt ansvar och moraliska plikter utanför det teknokratiska samhällets formalistiska och expertdominerade auktoritetsstrukturer (Habermas 1984 a). Begreppet vardagskultur syftar på denna bredare samhälleliga och demokratiska utvecklingstendens, inte bara på ar-

betslivsförhållanden i snävare mening. Här finns en naturlig koppling mellan två intressanta samhällsforskare, Habermas och Putnam, som annars har föga gemensamt i stil och framtoning. Det den förre i tämligen abstrakta termer pläderar för och menar sig se som en viktig utvecklingstendens, skildrar den senare mycket konkret i sin analys av norra och södra Italien (Putnam 1996). Personligt ansvar, samspel mellan engagerade medborgare och lokal problemlösning under fria former, det är dominerande demokratiideal hos båda. Men det är inte bara ideal, utan också något som de hävdar verkligen existerar och kan stärkas inför framtiden som ett alternativ till det mogna industrisamhällets passivisering av medborgarna. Detta spår i diskussionen om demokratis innebörd och samhällets utveckling är ett klassiskt tema i samhällsforskning och politisk filosofi. Aristoteles diskussion om det goda samhället i *Politiken* och *Den nikomachiska etiken* fokuserar på medborgarnas personliga ansvar och deras samspel med varandra i lokala gemenskaper. En bildad och ansvarsfull medelklass i små stadsstater spelar huvudrollen i hans konstitutionella ideal, och den moraliske medborgarens strävan efter personlighetsutveckling och självförverkligande är fokus i de etiska diskussionerna (Aristoteles 1962 och 1993). Ett samhälle kan inte fungera utan god moral, så kan Aristoteles tolkas, och god moral är en individuell faktor som stärks i interaktionen mellan ansvarsfulla människor. Samhället måste därför vara konstruerat så att dessa fundamentala mekanismer gynnas. Den enskilde medborgarens moral och ansvar blir de grundläggande styrprinciperna för utformningen av samhälleliga institutioner, så att rätt balans kan uppnås mellan rättigheter och skyldigheter, plikter och förmåner, frihet och underordning, kollektivism och individualism. Genom denna betoning på medborgarens moraliska och intellektuella utveckling, i samarbete och dialog med andra medborgare i lokalsamhället, kan Aristoteles analys naturligtvis kritiseras för att förhärjla det tidsbundna livet i antikens småskaliga stadsstater och för att romantisera de intellektuellas speciella roll i samhället.

Likafullt används ofta denna antikens vision av det goda sam-

hället till kritik av den moderna demokratins och välfärdsstatens tendenser till centralstyrning, formell reglering, expertdominans och medborgerlig passivitet. Personligt ansvar och frivilligt samarbete i lokala gemenskaper blir i den amerikanske forskaren Murrays analys en utväg ur sådana svårigheter, med uttrycklig hänvisning till Aristoteles (Murray 1988). Detta är ett led i Murrays kritiska analys av amerikansk socialpolitik, som utsträcks till en mer generell kritik mot den moderna välfärdsstaten. Statsmaktens överbeskyddande regleringsiver försämrar människans värdighet, hävdar Murray, och den minskar hennes förmåga att ta ansvar för sitt liv och sin närmiljö. Hans exempel är bl.a. att långvarigt socialbidragsberoende är en starkt ökande tendens för stora kategorier människor i västvärlden, vilket skulle ha en passiviserande och utanförskapande konsekvens. Han menar också mer generellt att den moderna välfärdsstaten med sitt tunga regelverk och sina byråkratiska institutioner passiviserar medborgarna och förhindrar framväxten av lokala former för genuin delaktighet. Med denna problembeskrivning blir tvåtusenåriga aristoteliska ideal om personligt ansvar, aktivt medborgarskap, småskalig gemensam problemlösning och lokal frihet för Murray en väg framåt. Detta är dock långt ifrån någon naiv radikaldecentralistisk tanke som bortser från behovet av styrning, vägledning och samordning i ett bredare samhälleligt perspektiv. Murray nedtonar visserligen vikten av politiska och administrativa organ på central nivå, men framhåller betydelsen av moraliska och symbolmässiga lednings- och samordningsfaktorer. En utveckling av denna idé återfinns hos Christopher Lasch, som i en uppmärksam bok betonar eliternas moraliska ansvar för demokratin (Lasch 1995). Eliterna sviker sin plikt, hävdar Lasch, genom att ensidigt utnyttja sina privilegier och socialt isolera sig med likasinnade i internationella nätverk, i stället för att vara föredömen för medborgarna och ta ansvar för samhälleliga angelägenheter. Bredare lokal delaktighet kan inte växa utan centralt stöd, är tanken.

Det aktiva medborgarskapet och det fria lokala samarbetet utgör också tyngdpunkten i Alexis de Tocquevilles inflytelserika

analys av demokrati och samhällsutveckling. I en jämförelse mellan det tidiga 1800-talets Europa och USA finner han en dynamisk amerikansk demokrati i kontrast till den ofria och stagnerade gamla världen (de Tocqueville 1997). Hemligheten bakom den amerikanska demokratin ligger, menar Tocqueville, i det civila samhällets styrka. Det innebär fria medborgares samarbete och gemensamma problemlösning på lokal nivå, inte minst förekomsten av föreningar som styrs av medlemmarna och står fria från staten. Dessa "intermediära" strukturer blir av avgörande vikt. Utan dem står individerna ensamma mot en stark statsmakt, så att personligt ansvar och samarbete mellan fria medborgare försvåras. Kommunernas roll blir av stor betydelse när han gisslar styrnings- och kontrollambitionerna hos statens makthavare:

Genom att göra kommunen stark och oberoende fruktar de att försvaga samhällsmakten och utsätta staten för anarki. Men berövar man kommunerna styrka och oberoende finns där endast undersåtar men inga medborgare.

Det amerikanska systemet fördelar den kommunala makten mellan ett stort antal medborgare, men det drar sig inte heller för att samtidigt mångdubbla de kommunala skyldigheterna.

(de Tocqueville 1997 s. 100 och 101)

Hotet mot denna lokala medborgerliga delaktighet, både i form av kommunal självstyrelse och starkt föreningsliv, skulle ligga i två olika dimensioner av den starka statsmakten. Dels det gamla Europas traditionellt auktoritära och aristokratiska övermakt, som förtrycker individen och förhindrar framväxten av det civila samhället, dels vissa tendenser i den amerikanska utvecklingen, som ju Tocqueville annars hyllar. Det gäller den demokratisk och jämlikhetsmotiverade expansionen av statsmakten, som riskerar att få konsekvensen att medborgaren fråntas det egna ansvaret och möjligheten att samarbeta med sina likar i gemensam problemlösning på lokal nivå. En stark statsapparat står i Tocquevilles analys på ett naturligt sätt i motsättning till medborgerlig frihet och medborgerligt ansvarstagande, oberoende av hur dess styrka motiveras. Analogt därmed blir det civila samhället i form

av fria organisationer, delaktiga medborgare och lokal gemensam problemlösning huvudprincipen för att skapa ett fritt och demokratiskt samhälle.

Denna misstro mot centrala politiska makthavares möjligheter att skapa det goda samhället är också huvudtemat i Edmund Burkes analys av politik och samhälle. Genom tilltron till statsmaktens planerings-, styrnings- och genomförandekompetens så minskar, hävdar Burke, de verkligt viktiga faktorerna i samhället: medborgarens personliga ansvar, gemenskapen i små naturliga sociala enheter och den kulturella sammanhållning som uppkommit genom långa traditioner av samarbete och tillit. Burke säger:

Det är bättre att vårda dygden och humaniteten genom att lämna mycket åt den fria viljan, även med risk att förlora en del av målet, än att försöka göra män till bara maskiner och redskap för den politiska viljan.

(Burke 1983 s.103. Min övers.)

Just de långvariga och kontinuerliga processerna varigenom medborgarnas interaktion sker, betonas i denna analys. Politiskt, administrativt eller teoretiskt konstruerade organ kan med Burkes syn aldrig ersätta det komplicerade mänskliga samspel i naturliga sociala grupper som gradvis utformar och omformar sedvänjor, kulturer och institutioner.

I gråzonen mellan politisk debatt och samhällsvetenskaplig diskussion har särskilt i USA den s.k. kommunitära rörelsen vuxit fram, som hyllar klassiska tankar om medborgarskapets plikter, det personliga ansvaret och lokal problemlösning och som kritiserar den moderna välfärdsstaten för att passivisera och klientisera människan (se t.ex. Etzioni 1993). Medborgaren har inte bara förmåner och rättigheter utan också skyldigheter, framför allt moraliska skyldigheter; statliga institutioner kan inte göra allt, lokala organ bör få en större roll, offentliga byråkratier bör i många fall ersättas med spontant medborgerligt ansvar – det är några av kommunitärernas huvudteser.

För att använda de fyra kategorier – vardagskultur, teknokrati, byråkrati och professionalism – som framträtt i de tidigare resonemangen, kan utvecklingen skissas ungefär på följande sätt. Den traditionella välfärdsstaten har format organisationskulturer med ett bipolärt kraftcentrum bestående av byråkrati och professionalism, inte minst dominerande inom kommunal verksamhet. Nackdelarna har blivit välkända: svag medborgerlig delaktighet och ett tayloristiskt arbetsliv för stora löntagargrupper. Dessa organisationskulturer börjar emellertid försvagas och ersättas genom det postmoderna samhällets motsägelsefulla utveckling. Teknokrati och vardagskultur är, trots sina inbördes olikheter, två ökande tendenser i det klassiska industrisamhällets nedgångsfas. Även om "vardagskultur" kan tyckas vara ett föga respektgivande namn på en av dagens mest intressanta tendenser, täcker det kärnan i vad som avses med denna nygamla företeelse. I grunden gäller det människan som *subjekt*, ett sedan antiken formulerat ideal om samhällets fokus på den enskilde medborgaren som tänkande, kännande och handlande varelse i vardagslivets samspel med andra medborgare. Detta står i tydlig kontrast till teknokratins *objektivering*, där människan passiviseras och görs till föremål för experternas och beslutsfattarnas avgöranden. Båda tendenserna finns i industrisamhället, men särskilt objektiveringens är stark och delvis kanske oundviklig. Den syns i medborgarens olika roller. Stundom är hon eller han en beroende "klient" till den offentliga sektorn, stundom en underordnad "anställd" i ett hierarkiskt arbetsliv och stundom en passiv "väljare" med ett fåtal formella politiska rättigheter. Mellan dessa tre roller finns betydande likheter. Välfärdsstatens tjänstekonsument har en i huvudsak passivt mottagande roll, den anställda har en underordnad funktion i stora organisationers tayloristiska system och medborgaren utövar sin demokratiska maktfunktion med en formell och symbolladdad handling, ett kort ögonblick vart fjärde år. Objektiveringens motsatta tendens, människan som medvetet och ansvarsfullt subjekt, innebär förändrade roller. Individen blir mer delaktig och har större personligt ansvar, både som medborgare, brukare och anställd. Det finns genom en sådan ut-

veckling möjligheter till *självförverkligande*, det nyckelbegrepp hos Aristoteles som Murray diskuterar ingående som ett sätt att minska industrisamhällets passivisering av människan; inte som en individualistisk flykt från sociala realiteter utan som en metod att integrera personlig utveckling med samhällsförbättrande processer. Vardagskultur blir i detta perspektiv framför allt ett demokratiskt ideal och en renässans för klassiska tankar om medborgarskap och kommunal självstyrelse. En utveckling av denna art innebär förändringar av medborgarrollen i tre avseenden.

För det första finns en ambition att öka antalet medborgare som tar aktivt ansvar för sitt eget liv och för samhällsgemenskapen. Framför allt gäller det en breddning till sådana befolkningsgrupper som traditionellt varit passiva – ”underklassen” – eller snarare passiviserats av byråkratiska, professionella och teknokratiska maktstrukturer.

För det andra skulle antalet frågor som medborgarna görs delaktiga i öka, från konkreta åtgärder, exempelvis brukarinflytande i barnomsorgen, till mera övergripande och strategiska samhälls-liga avgöranden som i högre grad brukar avgöras i experternas och politikernas slutna rum.

För det tredje kan djupet i delaktigheten öka, så att utvecklingen går från enklare remissförfaranden, opinionsyttringar och folkomröstningar till genuina dialoger och reellt decentraliserat beslutsfattande.

Onekligen har dessa tyngdpunktsförskjutningar av demokratin vissa likheter med de reformembryon som förekommer i dagens svenska kommuner. På många håll försöker man bryta storskalighetens och den långtgående representationsprincipens passiviserande konsekvenser, vilka så naturligt hör samman med de traditionellt dominerande organisationskulturerna byråkrati och professionalism. Ökat personligt ansvar, förbättrad medborgerlig delaktighet och lokalt samarbete under enkla och flexibla former är vanliga kommunala reformideal, både vid systemets ”inputsida” och ”outputsida”, dvs. både i kommunalpolitiken och i medborgarnas kontakt med personalen. På så sätt är det något av nygamla reformer som är aktuella på det kommunala om-

rådet. Klassiska dygder som personligt ansvar, frivilligt samarbete och smidig lokal problemlösning utgjorde viktiga motiv för kommunal självstyrelse vid tiden för kommunalförordningarnas tillkomst 1862, inte för att skapa ett fragmenterat Sverige under denna nationalromantikens tid utan för att stärka medborgaranda och folkuppfostran i ett sammanhållet rike.

Vardagskulturens betydelse för demokratin får sålunda två dimensioner: dels som något av ett nygammalt folkstyrelseideal, baserat på antikens tankar om det aktiva medborgarskapet, dels en aktuell handfast lösning för att förnya, fördjupa och förbättra lokaldemokratin. Nära kopplad till dessa reformsträvanden är diskussionen om det kommunala arbetslivets omvandling.

Samhällsnytta och effektiv tjänsteproduktion?

Arbetslivets kulturmönster och roller är inte isolerade från det omgivande samhället. Det finns starka samband dem emellan, snarast ett orsakssamband: grundläggande företeelser i samhället avgör hur arbetslivet fungerar. Med ett sådant synsätt blir taylorismens passivisering av de anställda och de därav följande negativa konsekvenserna för verksamhetens effektivitet inte ett isolerat arbetslivsproblem. Huvudsakligen blir det ett symptom på ett bredare samhällsproblem som gäller människans underordning i det klassiska industrisamhällets hierarkiska kultur. Denna weberska syn på sambandet mellan grundläggande samhällsliga kulturmönster och konkreta organisationsformer leder till slutsatsen att det blir en aning fåfängt att försöka genomföra antitayloristiska reformprocesser i någon större skala i arbetslivet, innan det klassiska industrisamhällets kultur och struktur på allvar börjat försvagas. Välkända svårigheter på arbetslivsreformernas område skulle lätt kunna illustrera denna bedömning: "Varför blev det inget resultat av förnyelseprojektet?" torde vara den vanligaste frågan i sammanhanget.

De två dominerande organisationskulturer som tidigare diskuterats, byråkrati och professionalism, lämpar sig bra för att

åskådliggöra den weberska tanken om ett orsakssamband mellan samhällets grundläggande kulturmönster och konkreta organisationsstrukturer. Orsakssambandet skulle närmast bestå i att industrisamhällets allmänna tilltro till regler, expertkunskap och hierarki manifesteras i byråkratin som en regelbaserad hierarkisk organisationskultur och i professionalismen som en expertbaserad hierarkisk organisationskultur. Ett viktigt kännetecken har de gemensamt: hierarkin. De har också en viktig konsekvens gemensamt: ett tayloristiskt arbetsliv för bredare personalgrupper. Men i takt med industrisamhällets nedgång och övergång till annan samhällstyp försvagas rollen för byråkrati och professionalism. Deras dominerande roll övertas av teknokratin. Detta "paradigmskifte" på det samhälleliga planet motsvaras dock inte av någon genuin förändring på arbetslivets område – taylorismen lever kvar. Teknokratin är snarast ett utmärkt exempel på en organisationskultur som i högsta grad skapar ett tayloristiskt arbetsliv, inte för alla men för de större personalgrupperna. Just teknokratin sammansmältning av regelberoende och specialisering innebär att de två tendenser som tidigare var för sig skapat ett tayloristiskt arbetsliv nu samverkar, så att de breda löntagargrupperna huvudsakligen blir passiva verkställare åt de små grupper som behärskar både regelverk och specialistkunskap.

Men kan de stora och lågutbildade personalgrupperna gå emot den teknokratiska utvecklingen, kan de skapa en egen, lokalt verksamhetsbaserad kultur med en egen syn på arbetsorganisation, ledarskap och medarbetarskap? Denna strävan, rakt emot starka samhälleliga utvecklingstendenser, skulle onekligen kunna te sig som don Quijotes fåfänga kamp mot väderkvarnarna, om inte två viktiga omständigheter talade för vardagskulturen i kommunal tjänsteproduktion.

Den första omständigheten är Habermas påpekande att inte bara teknokratin, utan även den kommunikativa och dialoginriktade vardagskulturen, är en reell utvecklingstendens. Den skulle alltså gå att stärka genom målmedvetet och systematiskt arbete och den skulle ge konsekvenser inte bara för handfasta frågor som arbetsorganisation, chefsroller och medarbetarskap

utan också i en mer grundläggande mening. Att lämna teknokratins, byråkratins och professionalismens dominans skulle helt enkelt innebära något av en nödvändig och oundviklig kulturrevolution i det klassiska industrisamhällets nedgångsfas.

Den andra omständigheten som talar för vardagskulturen i kommunal tjänsteproduktion är den speciella karaktären på de flesta och största kommunala verksamheterna. För att återbruka Hasenfelds begrepp HSO (Human Service Organizations), så kännetecknas arbetet med mänskliga relationer på punkt efter punkt av säregenheter jämfört med andra typer av arbete (Hasenfeld 1983). Han tar upp fem viktiga kännetecken. För det första är målen i allmänhet diffusare och mer långsiktiga. För det andra är metoderna för att nå målen vagare, mindre preciserade och inbördes motstridande. För det tredje är framgång och misslyckande svårt eller omöjligt att mäta. För det fjärde är mänskliga relationer grunden för arbetet, samtidigt som sådana relationer kan vara mycket ojämlika (t.ex. mellan anställd och utvecklingsstörd). För det femte finns en moralisk dimension i arbetet eftersom brukarens hela livssituation ofta berörs. Inte någon av dessa säregenheter talar för den teknokratiska utvecklingen. Den mångtydighet och vaghet som berörs är inte alls av det slaget att mer expertkunskap eller fler regler skulle förbättra situationen. Hasenfeld behandlar i stället detta som oundvikliga och inbyggda målkonflikter och principiella problem, vilka snarast kan förvärras av regelverk och experthierarkier. HSO av omsorgernas typ skulle alltså på grund av sin säregenhet behöva utveckla något annat och något mer än teknokratiska lösningar.

Av två skäl – samhällsutvecklingens logik och särarten hos HSO – skulle således vardagskulturens förstärkning och teknokratins försvagning kunna vara en rimlig och realistisk framtid för det kommunala arbetslivet. Hur oklokt ter det sig då inte när stora, lågutbildade personalgruppers representanter okritiskt accepterar den teknokratiska utvecklingen och ställer krav på mer formell utbildning och ökade regelverk i verksamheten? Vanligen görs det i tron att de egna gruppernas status och betydelse därmed ökar. Resultatet torde snarare bli att de ännu tydligare

inordnas i ett tayloriskt arbetsliv under expert- och regelkulturernas auktoritetsstrukturer. Och hur oklokt ter det sig inte när arbetsgivare kompetensutvecklar de anställda huvudsakligen genom att skicka dem på kurs eller kräva högre formell utbildning? Det är knappast med sådana expertinspirerade åtgärder som kvalitets- och effektivitetsförbättrande engemang stimuleras inom vardagskulturen. Andra typer av utvecklingsprocesser förefaller att vara angelägnare. Låt oss diskutera två principiella dimensioner av detta, två viktiga frågor där vardagskulturen skiljer sig från teknokrati, byråkrati och professionalism. Det gäller synen på kunskap och synen på arbete.

Synen på kunskap kan åskådliggöras genom en diskussion om kompetensutveckling. Teknokratins "off the job training" – att skickas på kurs, att ta högre examina – har en stark ställning i samhället, framför allt i den allmänna föreställningsvärlden: högre utbildning är alltid bättre än lägre. Vardagskulturens kompetensutveckling betonar andra faktorer: framför allt situationsbundna utvecklingsprocesser som är styrda av det praktiska arbetets krav och som utformas genom de anställdas aktiva deltagande. Denna sorts kompetensutveckling, "in the job training", innebär att det är själva arbetsuppgifterna som blir lärande och utvecklande i ett socialt samspel mellan de anställda och mellan anställd–brukare. Teknokratins övertro på formell kunskap, teoretisk utbildning och expertstyrda regelverk kan däremot leda till negativa konsekvenser, framför allt en passivisering och ett svagare engagemang hos många personalkategorier. Omsorgernas praktiker, exempelvis, skulle med den teknokratiska strategin tvingas försvaga sin egen lokalt baserade, verksamhetsanknutna och interaktiva kompetensutveckling för att underordna sig experternas, administratörernas och beslutsfattarnas. Att detta skulle vara den bästa strategin för kvalitet i omsorgsarbetet är en aning tveksamt, för att uttrycka sig diplomatiskt.

Den teknokratiska kompetensutvecklingens ideal är dock inte oundvikliga. Alternativet är naturligtvis att bevara och förstärka vardagskulturen, dvs. att nå erkännande och legitimitet för att praktiskt arbete i kommunal tjänst vanligtvis innebär och *bör* in-

nebära något helt annat än regelkunskap och expertmakt och att kompetensutveckling i huvudsak är något annat och något mer än formell utbildning. Denna strategi kan beskyllas för att vara kunskapsfientlig, onekligen en diger anklagelse inför det kommande kunskapssamhället. Anklagelsen är emellertid felaktig. Den baseras på ett bakomliggande antagande, sällan klart uttalat, att kunskap är av ett enda slag som kan ordnas i en hierarki från låg till hög nivå. Traditionell teoretisk och formell kunskap, sådana som man inhämtar i böcker och lär sig på högsolor, ligger självfallet i topp. I botten ligger den erfarenhetsbaserade och intuitivt präglade kunskap som dominerar bland lågutbildade människor, t.ex. inom omsorgerna. Med en sådan syn blir det naturligt att sträva efter formell utbildning och högre examina åt biträden, assistenter, vårdare och andra som befinner sig längst ner i kunskapshierarkin. Men tänk om det finns kunskap av olika slag? Tänk om kunskap inte går att rangordna i en enda hierarki? Tänk om de praktiskt verksamma i stora delar av den kommunala tjänsteproduktionen har utvecklat erfarenhetsbaserad, intuitivt präglad och situationsbunden kunskap som är något annat och något för deras behov *bättre* än den teoretiska, abstrakta och formella kunskapen av traditionell akademisk karaktär? Tänk om denna sorts kunskap går att vidareutveckla och fördjupa, till gagn både för de anställdas självrespekt och verksamhetens kvalitet? För över hundra år sedan skrev den då mycket unge filosofen Hans Larsson en liten skrift på detta tema. Skriften har blivit en inspirationskälla i dagens diskussion om kunskapens natur. Larsson framhåller intuitionens och känslolivets betydelse och kritiserar övertron på det mätbara och exakta:

Det är ett alltför vanligt skådespel, att medan vi demonstrera med definitionsburen i hand, flyger fågeln, som vi tro oss hafva, ännu i det fria.

Lifvets hemlighet är som en fågel i skogen. Håll dig icke bland dem som rusa fram oskickligt och vilja hafva honom lefvande eller död. Du skall nalkas försiktigt och hålla dig stilla – så får du höra honom sjunga!

(Larsson 1892 s. 60, 67)

Denna syn på kunskap fanns bland en del av mina intervjupersoner i omsorgerna; inte lika poetiskt formulerad som hos Hans Larsson, men med något av samma grundtanke. *Lifvets hemlighet är som en fågel i skogen* skulle utan alltför mycket övertolkning kunna bli en sammanfattning av en del intervjupersoners reflektioner över de utvecklingsstördas situation och den anställdes ansträngningar att skapa en fruktbar relation till dem. "Vad är egentligen min yrkeskunskap?" funderade en anställd på ett korttidshem. "Ibland tror jag att jag inte kan nånting, ibland att jag har en djup förståelse för människors själsliv." Denna spänning mellan att inte kunna någonting, med traditionella måttstockar, och att ha en djup kunskap av mer intuitiv och allmänmänsklig karaktär, präglade många av intervjupersonerna. På analogt sätt pendlade deras yrkesmässiga självförtroende mellan nedvärdering och stolthet.

Synen på arbete är en annan intressant fråga där spänningsförhållandet mellan vardagskultur och teknokrati kan åskådliggöras. I vardagskulturen blir begreppet "arbete" för de stora personalkategorierna inte, som i teknokratin, i första hand en ekonomiskt instrumentell fråga, där jobbet bara är ett sätt att tjäna pengar. Arbetet blir till stor del också ett sätt att fylla djupare behov av personlighetsutveckling, känslomässig gemenskap och meningsfull verksamhet. Den förstnämnda synen på arbete, den ekonomiskt instrumentella, är dominerande under det klassiska industrisamhällets epok. Det ger bestämda konsekvenser för mer konkreta frågor som chefsroller, arbetsorganisation och medarbetarskap. I praktiken är det taylorismen med dess speciella lösningar som har dominerat. Mellan den ekonomiskt instrumentella grundsynen och taylorismen finns helt enkelt starka kausala samband. Det löpande bandet, själva inkarnationen av taylorism, innebar t.ex. en tids- och kulturbunden lösning som gav betydande produktivitets- och effektivitetsförbättringar och därmed ett steg framåt i industrisamhällets utveckling, medan de anställda vantrivdes och bara underordnade sig för pengarnas skull. Arbete är något tråkigt, men man behöver lönen – det är en dominerande föreställning under detta system. Att arbete kan vara

roligt, meningsfullt och utvecklande och just därför kan leda till god kvalitet och produktivitet – det är en föreställning som inte ryms inom den tayloristiska tankevärlden. I detta system uppstår något av en paradox när det gäller kollektivism och individualism. Å ena sidan är systemet kollektivt präglad, genom att de anställda till stor del betraktas som en helhet – ”personalen” eller ”arbetskraften”. Individuella med sin speciella kompetens ses sällan, den anställde blir ett medelvärde av hela personalgruppen. Å andra sidan har ofta arbetsuppgifterna specialiserats så långt att samarbete och social gemenskap i arbetslag knappast behövs för den enskilde anställde; individualism dominerar över kollektivism.

Taylorismen innebär på så sätt en kombination av kollektivismens och individualismens sämsta sidor. Det är emellertid meningslöst att moralisera över detta. Konkreta organisatoriska lösningar är, enligt Weber, intimt knutna till en speciell samhällsepoks föreställningar och värderingar. I det nuvarande övergångsskedet från en samhällsepok till en annan, finns det därför särskilt goda skäl att analysera taylorismens olika element och dess kulturella och strukturella förutsättningar. Aktuella strävanden att reformera arbetslivet och över huvud taget att förnya den kommunala verksamheten ställer denna uppgift i fokus. Av särskilt intresse är diskussionen om grundläggande principer och antaganden. En av de viktiga grundprinciperna är den instrumentella synen på arbete. ”Economic man” jobbar bara för lönens skull, arbetet i sig självt är till största delen ett ointressant medel att nå något annat. Habermas (1984 s. 73) betonar arbetets ändamålsrationella och regelstyrda karaktär under industrisamhället och menar att ett framtida alternativ kan vara, precis som i fallet med demokratin, en friare kommunikativ och dialoginriktad aktivitet som inte huvudsakligen utövas för att nå något annat, lönen. Arbetet skulle kunna ha andra värden än den ekonomiska ersättningen. Den instrumentella grundprincipen för arbetslivet har också blivit föremål för kritik och nytänkande på mer praktiska plan, i kommunala förnyelseprocesser. *Jobbar den anställde bara för lönens skull, eller finns det andra drivkrafter? Hur kan de i så fall an-*

vändas i verksamhetens tjänst? Det är frågor som sysselsätter många reformatörer och stundom ges radikala och intressanta svar. Måhända är kopplingen mellan kommunala praktiker och antikens filosofer indirekt i flera steg, men likafullt återfinns ofta Aristoteles idéer om människan som moralisk och social varelse i dagens debatt om kommunal förnyelse. Dessa idéer innebär att den anställda kan styras såväl av ädla motiv om samhällsnytta och moralisk plikt som av stimulerande intellektuella och praktiska utmaningar och det innebär att dessa motivationsfaktorer kan utvecklas och stärkas i interaktionen med andra människor.

Praktiska organisatoriska konsekvenser av denna grundsyn förekommer i mer eller mindre grad i dagens kommuner. Åtminstone fyra dimensioner kan iakttagas. För det första minskad hierarki så att fler anställda tar mer ansvar. För det andra nya chefsroller som ska stimulera den anställdes självständighet. För det tredje ökat grupporienterat arbete som fyller både en praktiskt, problemlösande funktion och en känslomässig, social funktion. För det fjärde minskad specialisering och ökat gränsöverskridande samarbete. Med andra ord, traditionell taylorism och dess endimensionella syn på människan som arbetande enbart för lönens skull utmanas av ett annat system, där arbete inte bara är ett medel att få materiella belöningar. Arbetet kan vara en belöning i sig. Aristoteles framhåller vikten av att sträva efter personlig utveckling genom själva den samhällsnyttiga aktiviteten och säger i polemik mot den instrumentella inställningen:

Om våra handlingar nu har ett mål som vi vill uppnå för dess egen skull, medan allt annat eftersträvas på grund av detta och om vi alltså inte väljer allting på grund av något annat, (i vilket fall processen skulle fortsätta i oändlighet med den påföljd att begäret vore fåfängt och förgäves), så är det uppenbart att detta är det goda och det bästa.

(Aristoteles, *Den nikomachiska etiken*. Daidalos, 1993 s.21)

Samtidigt betonas att detta inte får ses som individuell "ego-tripp", utan som ett sätt att integrera personlig strävan med goda samhälleliga mål:

För även om individen och samhället har samma mål, förefaller det vara en större och mera fullkomlig uppgift att nå det och bevara det för samhällets räkning.

(a.a s.21)

Gemensam problemlösning med samhällsnyttan som ledstjärna under ömsesidig respekt för individuell frihet, individuellt ansvar och individuell moral kanske på så sätt kan utgöra huvudfaktorer såväl i antikens grekiska stadsstater som i 2000-talets arbetsliv. Taylorismens kombination av individualismens och kollektivismens sämsta sidor kanske kan ersättas av en ny kombination av individualismens och kollektivismens *bästa* sidor. Morgondagens arbete skulle med denna syn bli betydligt mindre av en tråkig ekonomiskt instrumentell aktivitet och mer ett sätt att via samhällsnyttig verksamhet tillsammans med arbetskamraterna sträva efter *självförverkligande*. Som en återklang av detta aristoteliska nyckelbegrepp talar motivationsforskaren Maslow i sin välkända behovshierarki om självförverkligandet som den högsta nivån, när mer basala behov av typen mat och kläder fyllts (Maslow 1970). Samma andemening uttrycktes av många intervjupersoner inom omsorgerna. Det var vanligt att beklaga sig över låg lön och låg status, men lika vanligt att nedtona värdet av detta och framhålla arbetets positiva betydelse både för medmänniskor och den egna personlighetsutvecklingen. En kvinnlig anställd på ett korttidshem sa:

Jag ses som unik och oersättlig av de utvecklingsstörda. De är känsliga för mänskliga relationer. Jag får nästan dåligt samvete när jag vet hur viktig jag är. Hur ska jag kunna motsvara förväntningarna? Det är en utmaning varje dag, ibland blir jag som absorberad av relationen till våra gäster. Det här är inte bara ett jobb, det är en livsstil.

Vardagskulturens arbetsliv innehåller på så sätt dimensioner där den anställda syns och bekräftas som värdefull individ genom att ställas inför samhällsnyttiga utmaningar av "lagom" svår karaktär, dvs. ansträngande men möjliga att lösa med kreativitet och en-

gagemang. I denna lösandets process skapas tillfredsställelse. För lite utmaning ger tristessens ångest, för mycket ger utbrändhetens. Men lika viktig som denna individuella utmaning och tillfredsställelse var för intervjupersonerna inom omsorgerna, lika viktigt var samarbetet med och relationerna till arbetskamraterna. Individualism och kollektivism synes sålunda kunna ingå en lycklig förening i omsorgsarbetet. Detta märktes i flera avseenden; dels i praktisk mening, som att man samarbetade vid matlagning, städning, utflykter och andra terapeutiskt färgade vardagsaktiviteter, dels i strategisk mening, vid diskussioner om principer, målsättningar och planer, dels i emotionell mening, där arbetsgruppen utgjorde en viktig social enhet för känslomässiga behov i det stundom psykiskt pressande arbetet med utvecklingsstörda.

En sådan kombination av individualismens och kollektivismens bästa sidor är en viktig del av vardagskulturen. En annan är ledarskapet. Både det statistiska materialet och intervjuerna visar att situationsanpassade chefsroller med en speciell profil uppstått. Omsorgernas föreståndare var varken 1980-talets dynamiska managementledare, 1970-talets antiauktoritära stormötesslav, byråkratins regeltolkare eller professionalismens expert, utan hade i stor utsträckning en till den unika praktiska verksamheten anpassad roll. Alla var inte bra ledare, om man ska döma efter personalens uppgifter i enkät och intervjuer, men många uppvisade intressanta ledardrag som uppskattades. Att stimulera de anställdas eget ansvar var en viktig aspekt, att tydliggöra arbetets känslomässiga komponenter var en annan, att främja intuitiv och erfarenhetsbaserad kompetens var en tredje och att uppmuntra personaldrivna utvecklingsprocesser var en fjärde. "Både den anställde och den utvecklingsstörde är människor med känslor och själsliv", sa en föreståndare, "min uppgift är att organisera deras möte så att båda utvecklas positivt."

Den anställdes strävan efter självförverkligande torde sålunda i aristotelisk anda kunna kombineras med uppnåendet av goda samhälleliga mål, kanske rentav bli en huvudmetod för att nå dessa mål. En förutsättning synes vara att det finns konstruktiva

former för social organisering. Med andra ord, en miljö där kreativ problemlösning varken blir individuell egotripp eller kollektivistisk tvångströja, en miljö där synen på kompetens vidgas från endimensionell formell utbildning till intuition och erfarenhetsbaserad kunskap, en miljö där varken det auktoritära ledarskapets passivisering eller den normlösa frihetens anarki råder. Miljön präglas i stället av stimulerande social interaktion med god balans mellan individualism och kollektivism och mellan frihet och styrning. Den arbetsorganisation som fyller dessa krav är något av vardagskulturens kärna.

Referenser

Offentlig tryck

- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*
SOU 1989:108 *Förtroendevald på 90-talet*
SOU 1990:19 *Handikapp och välfärd?*
SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*
SOU 1991:46 *Handikapp, välfärd, rättvisa*
SOU 1992:52 *Ett samhälle för alla*
SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling*
SOU 1996:169 *Förnyelse av kommuner och landsting*. Slutbetänkande med fem bilagor.
SOU 1997:21 *Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6–16 år*
SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*
SOU 1997:157 *Att erövrar omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan*
Proposition 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
Regeringens kommittédirektiv 1996:61 *Pedagogisk verksamhet för barn och ungdom 6–16 år*
Regeringens kommittédirektiv 1997:30 *Tilläggsdirektiv till Barnomsorg och skolkommittén*
Ds 1998:15 Fölster, S. *Kommuner kan! Kanske! Om kommunal välfärd i framtiden*. ESO, Finansdepartementet. Fritzes 1998

Litteratur

- Andersen, J. A. *Ledelse og effektivitet. Teori og prøvning*. Akademisk avhandling. Lund University Press 1994
Argyris, C. *Personality and Organization*. The Free Press, New York 1957
Argyris, C. *On Organizational Learning*. Blackwell 1993
Aristoteles. *The Politics*. Harmondsworth 1962

- Aristoteles. *Den nikomachiska etiken*. Daidalos 1993
- Bell, D. *The Coming of Post-Industrial Society*. Basic Books, New York 1973
- Blau, P. och Scott, R. *Formal Organizations*. Chandler Publishing Company 1962
- Boklund, A. *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Akademisk avhandling. Socialhögskolan 1995
- Brorström, B., Bäck, H., Siverbo, S. och Svensson, A. Ingen nämnd. Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolans rapporter, nr 13 1998
- Brunsson, N. *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. John Wiley & Sons 1986
- Brunsson, N. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*. John Wiley & Sons 1989
- Burke, E. *Reflections on the Revolution in France*. Penguin Books 1983
- Crook, S., Pakulski, J. och Waters, M. *Postmodernization. Change in Advanced Society*. SAGE, London 1992
- Dahlkvist, M. och Strandberg, U. Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap. *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1 1994
- Deal, T. och Kennedy, A. *Företagskulturer*. Svenska Dagbladets förlag 1985
- Demokratirådets rapport 1995. *Demokratin som dialog*. Rothstein m.fl., SNS förlag 1995
- Ekvall, G. *Idéer, organisationsklimat och ledningsfilosofi*. Norstedts 1990
- Esping, H. *Ramlagarna i förvaltningspolitiken*. SNS förlag 1994
- Ester, P., Halman, L. och de Moor, R. (red). *The Individualizing Society. Value Change in Europe and North America*. Tilburg University Press 1994
- Etzioni, A. *The Spirit of Community*. Crown Publishers 1993
- Fukuyama, F. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. The Free Press 1995
- Gadamer, H.G. *Förnuftet i vetenskapens tidsålder*. Daidalos 1989
- Giddens, A. *The Consequences of Modernity*. Polity Press 1990
- Gidlund, J. E. *Kommunal självstyrelse i förvandling*. Publica, Liber 1983
- Glaser, B. och Strauss, A. *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Aldine Publications 1980
- Granberg, O. *Lärande i organisationer. Professionella yrkesutövares strategier vid organisatorisk förändring*. Akademisk avhandling, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet 1996
- Gustafsson, A. *Kommunal självstyrelse*. Liber 1979
- Gustafsson, H. *Kommunal frihet för nationell samling*. Stadshistoriska institutet. Stockholm 1987
- Gustafsson, R. *Traditionernas ok*. Esselte studium 1987

- Habermas, J. *The Theory of Communicative Action. Vol I. Reason and the Rationalization of Society*. Heinemann 1984 a
- Habermas, J. *Den rationella övertygelsen*. Akademilitteratur 1984
- Hall, R. Professionalization and Bureaucratization. *American Sociological Review*. Vol 33, 1968
- Hasenfeld, Y. *Human Service Organizations*. Prentice Hall 1983
- Heckscher, G. *Svensk statsförvaltning i arbete*. SNS Förlag 1958
- Herlitz, N. *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*. Norstedts 1924
- Horkheimer, M. *Eclipse of Reason*. Continuum 1974
- Hydén, H. Rättsliga styrningsmodeller i rättsstaten och välfärdsstaten. Mot en rättsstatlig välfärdsmodell. I: Sjöblom, S. och Ståhlberg, K. (red). *Den mångtydiga styrningen*. Åbo akademis förlag 1989
- Inglehart, R. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton University Press 1990
- Jacobsson, B. (red). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santérus förlag 1994
- Johansson, I. *Nya förutsättningar i förskolan*. FoU-rapport 1995:4, Stockholms socialförvaltning 1995
- Jönsson, S., Rubenowitz, S. och Westerståhl, J. (red). *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*. SNS Förlag 1995
- Jönsson, S., Nilsson, L., Rubenowitz, S. och Westerståhl, J. *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet och service*. SNS förlag 1997
- Kajser, F. Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun. Bilaga 9 i *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*. SOU 1965:54
- Kajser, F. 1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund. I: *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska stadsförbundet 1966
- Kass, H. och Catron, B. *Images and Identities in Public Administration*. SAGE 1990
- Kvalitet och förnyelse*. Nr 1 1998. Tidskrift utgiven av projektet Kvalitet 99, Göteborgs kommun m.fl.
- Lasch, C. *Eliternas uppror och sveket mot demokratin*. SNS Förlag 1995
- Larsson, H. *Intuition. Några ord om diktning och vetenskap*. Albert Bonniers förlag 1892. Faksimil Dialoger 1997
- Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy*. Russel SAGE Foundation 1980
- Maslow, A. *Motivation and Personality*. Harper & Row 1970
- Mellbourn, A. *Byråkratins ansikten*. Publica, Liber förlag 1979
- Mellbourn, A. *Bortom det starka samhället*. Carlssons bokförlag 1986
- Meyer, J. och Rowan, B. Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. Vol. 83 nr. 2 1977

- Mintzberg, H. *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. Prentice-Hall 1983
- Murray, C. *In Pursuit of Happiness and Good Government*. Simon and Schuster, 1988
- Möller, T. *Brukare och klienter i välfärdsstaten*. Publica 1996
- North, D. *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. SNS Förlag 1993
- Offe, C. *Disorganized Capitalism*. Polity Press, Cambridge 1985
- Omsorgsnämnden. *Omsorgsnämndens Pionjärprojekt. Slutrapport*. Juni 1994
- Ostrom, E. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press 1992
- von Otter, C. *Politisk styrning och marknadskrafter i sjukvården*. I: Arvidsson och Jönsson (red). *Valfrihet och konkurrens i sjukvården*. SNS Förlag 1991
- Patton, M.Q. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. SAGE 1987
- Perrow, C. *Complex Organizations. A Critical Essay*. Random House 1986
- Peters, T. och Waterman, R. *På jakt efter mästskapet*. Svenska Dagbladets förlag 1987
- Petersson, O. *Kommunalpolitik*. Publica, Fritzes förlag 1992
- Petersson, O. *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*. Publica, Norstedts Juridik 1996
- Popper, K. *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*. Routledge and Kegan Paul 1969
- Premfors, R., Sandqvist, J. och Sanne, M. *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Carlssons bokförlag 1994
- Putnam, R. *Den fungerande demokratin*. SNS 1996
- Repstad, P. *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Studentlitteratur 1988
- Riberdahl, C. *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse. Förvaltningsrättslig tidskrift* nr 3 1993
- Rohlin, M. *Ett nytt ledarskap i utveckling*. FoU-rapport 1991:9, Stockholms socialförvaltning 1991
- Rose, R. *Challenge to Governance*. SAGE 1980
- Rosenau, P.M. *Post-Modernism and the Social Sciences. Insight, Inroads and Intrusions*. Princeton University Press 1992
- Rothstein, B. *Välfärdsstat, implementering och legitimitet. Statsvetenskaplig tidskrift* 1 1987
- Rothstein, B. *Den korporativa staten*. Norstedts 1992
- Salonen, T. *Övervaltningsstudie 1997. Effekter av besparingar inom socialförsäkringsområdet för kommunernas socialbidrag*. Socialhögskolan, Lunds universitet 1997
- Saltman, R. och von Otter, C. *Valfrihet som styrmedel*. Arbetslivscentrum 1990
- Saltman, R. och von Otter, C. *Planned Markets and Public Competition*. Open University Press 1992

- Sarfatti-Larson, M. *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*. University of California Press 1977
- Sartori, G. *Democratic Theory*. Wayne State University Press 1962
- Schein, E. *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass Publishers 1992
- Schmitter, P. och Lehmbruch, G. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. SAGE 1981
- Schumpeter, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Georg Allen and Unwin 1942
- Scott, R. Professionals and Complex Organizations. I: Vollmer och Mills (red). *Professionalization*. Prentice-Hall 1966
- Stewart, J. *Styrning och ledarskap i kommuner*. Studentlitteratur 1988
- Stjernquist, N. och Magnusson, H. *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationen mellan kommunerna*. Ds 1988:36, Civildepartementet 1988
- Strandberg, U. *Självständighet eller statsbundenhet? Den kommunalideologiska idédebatten 1962–1974*. CEFOS, Göteborgs universitet 1995
- Strömberg, L. och Westerståhl, J. (red). *De nya kommunerna*. Liber 1983
- Szebehely, M. *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Akademisk avhandling. Arkiv 1995
- Thylefors, I. *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*. Natur och Kultur 1991
- de Tocqueville, A. *Om demokratin i Amerika*. Bok 1 och 2. Atlantis 1997
- Torstendahl, R. och Burrage, M. *The Formation of Professions*. SAGE 1990
- Uddhammar, E. *Partierna och den stora staten*. City University Press 1993
- Wallander, J. *Budgeten – ett nödvändigt ont*. SNS Förlag 1994
- Wallenberg, J. *Kommunalt arbetsliv i omvandling*. SNS förlag 1997 a
- Wallenberg, J. *Statlig styrning eller kommunala utvecklingsprocesser? Kommunal ekonomi och politik*. Vol. 1, nr 2 1997
- Wallenberg, J. *Stadsdelsnämndsreformen och arbetslivet i Stockholms stad*. IKE, Stockholms universitet 1999.
- Weber, M. *Ekonomi och samhälle*. 3 volymer. Argos 1983, 1985 och 1987
- Weber, M. *Kapitalismens uppkomst*. Ratio 1986
- Wolfe, A. *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. University of California Press 1989
- Vollmer, H. och Mills, D. (red). *Professionalization*. Prentice-Hall 1966
- von Wright, G.H. *Vetenskapen och förnuftet*. Bonniers 1987
- Åberg, R. (red). *Industrisamhälle i omvandling*. Carlssons bokförlag 1990
- Östberg, K. *Kommunerna och den svenska modellen. Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*. Symposium 1996

Att skapa en livskraftig och flexibel arbetsorganisation innebär att sammanföra effektiv verksamhet och goda arbetsförhållanden. I kommunal verksamhet tillkommer dessutom respekten för lokaldemokrati samt rättssäkerhet.

Boken skildrar metoder för att styra och organisera kommunal verksamhet med hänsyn till dessa olika krav. Med exempel från omsorgsverksamheter visar författaren hur dagens utveckling kan karaktäriseras som en spänning mellan olika grundläggande tendenser: byråkrati, professionalism, teknokrati och vardagskultur. De två sistnämnda har fått en allt viktigare roll.

Teknokrati innebär en övertro på formell kunskap, teoretisk utbildning, expertdominans och statlig styrning via lagar och förordningar. I det postindustriella samhället är detta inte en fruktbar lösning för att skapa effektiv tjänsteproduktion och goda arbetsförhållanden.

Alternativet är att stärka vardagskulturen, den spontant framväxta kultur som ofta dominerar på arbetsplatsnivå inom vård och omsorg. Den kännetecknas bland annat av respekt för vardagliga erfarenheter, praktisk kunskap, sunt förnuft och naturlig empati. Författaren hävdar att denna lokala och praktiskt anpassade kultur inte bara bör accepteras, utan kan bli en huvudprincip för både arbetsorganisation och demokrati i morgondagens kommuner.

Fil.dr Jan Wallenberg är forskare vid Arbetslivsinstitutets program Organisationsutveckling och lärande.

ISBN 91-7150-782-5



SNS
FÖRLAG


Arbetslivsinstitutet