

FRÅN MBL TILL SAMVERKAN I STATSFÖRVALTNINGEN

Lägesanalys och utvecklingsmöjligheter

Jan Wallenberg, maj 2006

Sammanfattning	sid. 3
Uppdrag	4
Syfte	4
Metod	4
Analys och förslag	5
En övergripande reflexion	21

Sammanfattning

En bedömning efter intervjuerna på de tio myndigheterna är att samverkanskulturens smidiga arbetsformer i relativt hög grad har slagit igenom och ersatt MBL-kulturens mer formella förhandlingsinriktning. Men läget är långt ifrån problemfritt. Alla myndigheter har inte välfungerande samverkanssystem. Ändå gäller den viktigaste slutsatsen inte bra eller dåliga arbetsformer, utan att det finns brister i vad som är huvudargumentet för samverkanskulturen - konsekvenserna för verksamheten. De förefaller i allmänhet svaga. Vanligen saknas det mekanismer för samverkanssystemets koppling till verksamhetsutveckling. Det räcker inte att det existerar samverkansgrupper och arbetsplatsträffar, inte heller att dessa fungerar bra (vilket långt ifrån alltid är fallet). Vad som saknas på många håll är en bredare syn på samverkan, där det även ingår all den dagliga och direkt verksamhetsanknutna samverkan i form av spontana dialoger och diskussioner på arbetsplatsen, arbetsmöten, projektgrupper och liknande. Det är en lämplig arbetsuppgift för samverkanssystemet i snävare mening, framför allt samverkansgrupperna, att samordna och stimulera all denna breda samverkan. Likaså att engagera sig i ledarskap och chefsroller, en nyckelfaktor för fungerande samverkan.

En orsak till bristerna tycks vara att myndigheterna i alltför hög grad mekaniskt genomfört de mötesformer som nämns i centrala samverkansavtalet, i stället för att grundligt diskutera samverkans grundtankar och på denna bas utveckla praktiska lösningar som passar den egna myndigheten.

Tyngdpunkten i en myndighets samverkanssystem kan alltså förskjutas, från information och detaljdiskussioner till att skapa en infrastruktur för alla medarbetares ökade delaktighet i verksamhetsutvecklingen. Därmed kan samverkanssystemet både förstärka och förstärkas av den övergripande utveckling som pågår inom förvaltningspolitiken, i stället för att bestå av tämligen isolerade mötesformer.

Uppdrag

Uppdragsgivare och finansiär till detta projekt är de centrala parterna på det statliga avtalsområdet. Arbetet har utförts av en grupp bestående av tre erfarna forskare och en erfaren praktiker och forskningsassistent. Ansvarig är docent Jan Wallenberg. Direktiven var att belysa statliga myndigheters svårigheter och framgångar i övergången från en MBL-kultur till en samverkanskultur. Hur det centrala samverkansavtalets intentioner genomförs står i fokus för intresset. Det innebär att tränga under ytan på enskilda frågor och göra en analys av utvecklingsmöjligheterna. Arbetet har inom dessa ramar utförts självständigt av projektgruppen.

Syfte

Projektets grundläggande syfte är att vara en hjälp i det fortsatta arbetet med att utveckla samverkan i statliga myndigheter. Rapportens fokus ligger på att belysa hur det centrala samverkansavtalets intentioner genomförs, genom att analysera utvecklingstendenserna och diskutera fortsatt utvecklingsarbete.

Metod

10 myndigheter undersöktes våren 2006 genom intervjuer med representanter för de fackliga organisationerna (ca 2 per förbund), arbetsgivaren (ca 2 chefer) och några ”vanliga” medarbetare, således i allmänhet ca 10 intervjupersoner per myndighet. Intervjuerna skedde i form av relativt fria samtal och diskussioner runt olika aspekter av samverkan. Myndigheterna valdes ut av de centrala parterna och var av olika slag och belägna på olika platser i landet. I en del fall gällde det regional nivå och i en del fall central nivå. Intervjuerna utfördes enskilt

av projektgruppens medlemmar. Gruppen samlades flera gånger för att utbyta erfarenheter från fältarbetet och gemensamt analysera lärdomarna. Genom arbetets relativt begränsade omfattning kan inga generaliseringar om sakförhållanden göras. Ambitionen är i stället att utifrån materialet föra en diskussion om samverkans utvecklingsmöjligheter.

Analys och förslag

En av utgångspunkterna i diskussionen om samverkans utvecklingsmöjligheter är att dagens myndigheter fungerar på ett sätt som har ganska lite gemensamt med den traditionella bild av statsförvaltningen som dominerade då MBL och dess avtal formulerades. Då uppfattades myndigheter i högre grad som stabila och homogena, med tydligt och planmässigt beslutsfattande på väldefinierade beslutsnivåer. Ett förhandlingssystem anpassat efter denna verklighetsbild blev en naturlig lösning. Men verkligheten ser annorlunda ut idag (och gjorde det förmodligen till stora delar även vid MBL-avtalets tecknande). Det ger konsekvenser för partsrelationerna. Inte bara så att samverkan har ersatt MBL, utan också så att samverkan utsätts för omvandlingstryck och förändringsbehov. Det är helt naturligt. Ty samverkan är inte klart och tydligt definierat och har inte funnit sin slutgiltiga praktiska lösning. Det ligger i sakens natur att slutgiltiga lösningar inte heller kommer att uppstå. Förändringen och anpassningen till myndigheternas utveckling är en viktig beståndsdel i samverkanskulturen. Denna utvecklingsdimension är tydlig i det centrala samverkansavtalet och dess informationsbroschyr.

Undersökningen kan inte uttala sig om huruvida samverkan fungerar bra eller dåligt i statsförvaltningen, inte ens med någon större säkerhet när det gäller de tio besökta myndigheterna. Med dessa reservationer kan ändå konstateras att intervjuerna inte uppvisar någon enhetligt negativ bild, snarare finns det en övervikt åt det positiva hållet. Samverkan tycks fungera ganska bra på flera myndigheter, men är också problematisk på andra.

Rapporten är dock inte inriktad på den typen av bedömningar, utan på en analys och diskussion av utvecklingsmöjligheter. De följande åtta punkterna inriktas på detta.

1. Samverkan är beroende av samhälleliga omvandlingskrafter utanför myndighetens kontroll.

En första reflexion gäller ramvillkoren för att utveckla statsförvaltningens samverkan. Omvärldens förändringstryck har stor betydelse. Det pågår en differentiering inom statsförvaltningen, framför allt så att myndigheterna blir alltmer olika varandra men också så att en myndighets interna verksamhetsgrenar blir alltmer olika. Flera samhälleliga omvandlingskrafter utanför en enskild myndighets kontroll ligger bakom detta:

- Internationalisering (EU-samarbetet med dess konsekvenser är ett exempel)
- Individualisering (löner och arbetsvillkor individualiseras, huvudsakligen på grund av en allmän individualiseringstendens i samhället)
- Konkurrensutsättning (myndigheter med någon form av produktion är vanligen utsatta för konkurrens)
- Stramare centraliserad myndighetsutövning (det går att spåra en centraliseringstendens med hårdare styrning från statsmakten inom myndighetsutövningen)
- Mer högprofessionell verksamhet (i en del myndigheter ökar andelen högutbildad specialistpersonal med mycket avancerade arbetsuppgifter)
- Förvaltningspolitik och nya organisationsideal, initierade både från regeringskansliet och internt (det klassiska byråkratiskt ämbetsverksidealet ersätts alltmer av processorientering, samverkan mellan myndigheter och andra moderna effektivitetsideal)

Dessa allmänna utvecklingstendenser syns i varierande grad på de undersökta myndigheterna och har konsekvenser för partsrelationerna. Traditionellt MBL:ande får onekligen problem i

en individualiserad, högprofessionell, processorienterad, differentierad och tempofylld miljö. Men inte heller modern samverkan undgår svårigheter. Dels kan förändringarna i sig ge svårigheter - förändring är alltid problematiskt - dels är förändringens riktning av en art som kontinuerligt kräver nytänkande, omprövning och lokal anpassning. Kanske samverkanssystemen av idag är alltför likartade mellan olika myndigheter och olika verksamhetsgrenar? Kanske det krävs djärvare grepp för att utforma praktisk samverkan som passar unik verksamhet i unika myndigheter? Intervjuerna gav i flera fall upphov till reflexioner av den arten.

2. Samverkan är beroende av myndigheternas organisationsstruktur och organisationskultur.

I undersökningen gavs flera exempel på hur organisationsstrukturen och organisationskulturen i en myndighet påverkar samverkans funktion.

I ett fall finns en platt organisation med klar verksamhetsinriktning och täta kontakter mellan personer och nivåer. Samverkan föreföll fungera bra, med stora informella inslag.

Ett annat fall är en centralstyrd myndighetsutövande verksamhet där samverkan på den undersökta regionala nivån tycks fungera bra, men den upplevdes som begränsad på grund av centralstyrningen från huvudkontoret.

I ett tredje fall finns en matrisliknande lösning med en produktionsorganisation och en linjeorganisation där samverkanssystemet kunde hamna lite mellan stolarna.

Ett fjärde exempel gäller en myndighet som alltmer tudelas av internationaliseringens krav, så att det blir skillnader i samverkan för olika typer av personal. De former som passar välutbildad internationellt inriktad personal passar inte alltid den lågutbildade servicepersonalen.

Ett femte exempel gäller konkurrensutsättningen av produktionsorienterade myndigheter, där uteblivna kontrakt skapar osäkerhet och begränsar samverkan till "överlevnadsfrågor".

Slutsatsen blir att samverkan i praktiken till ganska stora delar anpassas till den reella organisationen. Slutsatsen blir också att denna anpassningsprocess borde förstärkas. Myndigheterna borde nog mera fördomsfritt söka praktiska lösningar som är anpassade till den egna verksamheten och den egna organisationen. Denna lokala anpassning är särskilt viktig med hänsyn till att differentiering i statsförvaltningen förefaller att öka. Det gäller både mellan myndigheter och inom myndigheter. Vad som passar den ena behöver inte passa den andra. Undersökningen fann vissa brister i detta avseende. Det finns en tendens att samverkan ”ska” ha vissa former som är lika för alla - samverkansgrupp, arbetsplatsträff och utvecklingssamtal - i en väldefinierad linjeorganisation. Det förefaller som om detta grundschema ofta tillämpas lite väl mekaniskt utan hänsyn till de verkliga förhållandena. Djärvare och friare sökande efter egna praktiska lösningar rekommenderas.

3. Samverkan är beroende av chefernas inställning och förmåga.

Chefernas inställning och beteende är av avgörande betydelse för hur samverkan fungerar i praktiken. Det är en tydlig lärdom från intervjuerna. Skillnaden mellan olika chefer förefaller vara stor. Det innebär inte nödvändigtvis att några är bra och andra är dåliga. Det kan även spegla en skillnad i myndigheternas verksamhet och i ledarskapsideal och ledarstil. En del chefer är mycket produktionsinriktade och ser inte behovet av formell samverkan. Andra är mer formalistiska och ser inte behovet av flexibel informell samverkan. Ytterligare andra tillhör en äldre generation med en traditionell chefsroll som passar bäst till MBL-kulturen. Chefsrollen blir emellertid generellt alltmer inriktad på faktorer som gynnar samverkan mer än MBL: kommunikation, dialog och argument i kontinuerliga processer. Sådana chefer har svårt att se meningen med förhandlingsinriktat medbestämmande av gammalt slag. Men modern samverkan är inte heller problemfri i detta avseende. En del chefer tycks ibland ha svårt att se meningen med vissa former för samverkan, framför allt samverkansgrupper men

även arbetsplatsträffar och utvecklingssamtal. Orsakerna är flera. Chefer kan uppfatta löpande kontakter och dialoger i dagligt arbete som en bra och tillräcklig form för samverkan, chefer kan också vara alltför pressade av verksamhetens krav för att hinna reflektera över samverkan, de kan domineras av en gammal chefsroll, de kan vara okunniga, de kan vara nonchalanta. Det betyder inte att de flesta cheferna är dåliga på samverkan. Förmodligen råder motsatsen, enligt erfarenheterna från intervjuerna. Säkert är emellertid att chefens betydelse för samverkan är mycket stor. Bra chefer kan få samverkan att fungera oberoende av vilken form som används, dåliga chefer får inte samverkan att fungera i någon form. Ett citat från en facklig representant på en myndighet belyser detta:

Det fungerar bättre nu. Men har det med samverkanssystemet att göra eller med vem som är chef? Nu har vi en bättre chef, då skulle kanske även MBL fungera bra.

Den viktigaste delen av chefsfrågan är förmodligen den högsta ledningens inställning och beteende. Det påverkar lägre chefer i hög grad. Generaldirektören eller motsvarande är avgörande för att visa vad som är viktigt och i vilken riktning utvecklingen bör gå. Intervjuerna visar att sådana tydliga viljetrytningar från högsta ort får stor betydelse. Att visa på samverkans vikt och principiella innebörd torde alltså vara en viktig del av ledningsstrategin på högsta nivå i en myndighet. En annan fråga som kan vara viktig i detta avseende är att samverkansgrupperna gör myndighetens ledarskapsprinciper och chefsroller till angelägna diskussionsämnen. Det innebär inte i första hand att de fackliga representanterna ska slå ned på dåliga chefer, utan att man partsgemensamt diskuterar hur ledarskapet bör fungera och hur det kan utvecklas.

4. Samverkan har en tendens att fastna i begränsade former och inte se helheten.

Det traditionella medbestämmandets förbannelse blev att det fastnade i paragrafbundna former. Ändå var det inte avsikten med MBL. I regeringens proposition 1976 framhölls att det gällde medarbetarnas inflytande i arbetet och att detta skulle gynna verksamheten. I realiteten blev dock medbestämmandet nästan bara förhandlingar mellan representanter på relativt hög nivå.

Att överbetona formerna och lågprioritera det grundläggande innehållet är emellertid en risk även för dagens samverkan. En del av undersökningsgruppens observationer tyder på att detta är ett reellt problem. Mycket av koncentrationen läggs på de etablerade formerna samverkansgrupp, utvecklingssamtal och arbetsplatsträff, medan man i liten grad söker egna lösningar utanför detta schema. Några chefer sa exempelvis att särskilda utvecklingssamtal kändes onödigt eftersom de pratade dagligen med medarbetarna, både om konkreta arbetsuppgifter och om den enskildes utbildningsbehov och liknande. Kanske detta är rimligt i vissa verksamheter? En chef i en myndighetsutövande verksamhet sa:

Jag vill ha förankringen i det informella samtalet mellan chef och anställd i det dagliga arbetet, utan att för den skull utesluta arbetsplatsträffar.

En ganska ny chef i en annan myndighet var mer kritisk till kravet på arbetsplatsträffar och samverkansgrupper:

Är det väl använd tid? Jag anser att vi ägnar för mycket tid åt varje ämne. Först frågar vi medarbetarna och sedan ska samma sak upp igen i en annan form med deras representanter och så ett varv till...

På ytterligare en myndighet tyckte chefer att arbetsplatsträffar kändes konstruerat eftersom de redan hade flera slags arbetsmöten med god delaktighet. I många fall är sådana bedömningar

säkert rimliga. Lärdomarna efter intervjuerna är att det i ganska hög grad existerar en genuin samverkan direkt knuten till verksamheten, men utanför samverkanssystemet. I en del fall innebär dock denna informella samverkan en alltför stark begränsning till detaljer och handgrepp i dagligt arbete, medan sådant som ekonomi och planering hamnar utanför. Undersökningsgruppen fann sådana exempel. Men det dominerande intrycket av informell och direkt verksamhetsanknuten samverkan blir ändå positivt. Det finns bra dialoger i löpande arbete, informella arbetsmöten, spontana problemlösningssamverkan och höga chefsers ”management by walking around”. I liten grad betraktade man emellertid detta som samverkan. Inte ens de som hade väl utvecklad verksamhet av denna art ville spontant se det som samverkan i samverkansavtalets anda. Undersökningen ledde på denna punkt till mycket intressanta diskussioner med intervjupersonerna.

Det är alltså högst rimligt att vidga samverkansbegreppet. Intrycket från undersökningen är att det i praktiken på många håll existerar en mycket bredare och djupare samverkan än vad intervjupersonerna själva inser. Det vore rimligt att samordna och stimulera all denna löpande och verksamhetsanknutna samverkan i en helhetssyn på delaktighet. En lämplig uppgift för samverkansgrupperna. I praktiken finns det i stället tendenser till att samverkanssystemet kan dölja den reella samverkan som finns, och kanske rentav också kan begränsa och leda in informell samverkan på formellare vägar.

Slutsatsen är att man mycket djärvare måste se vad som i realiteten är och kan vara samverkan, utanför schablonen arbetsplatsträff, utvecklingssamtal och samverkansgrupp. Det finns många aktiviteter som på ett bra sätt fyller samverkanskriterierna och som i många fall är högt utvecklade i myndigheterna. Avtalet kan vara en utmärkt grund för att diskutera vad som är grundtanken med samverkan och hur man fördomsfritt kan forma egna lokala praktiska lösningar. Intrycket från intervjuerna är dock att man ibland såg avtalet som ett direktiv om att genomföra vissa ålagda mötesformer, snarare än som inspiration för att finna egna praktiska lösningar.

5. Hur kan samverkan gynna verksamheten?

Samverkan ska gynna verksamheten genom en av de moderna effektivitetsmodellernas kungstanke; medarbetarnas delaktighet. Därmed finns potentialen att samverkan blir högt prioriterad och får en mycket konstruktiv roll i myndigheternas verksamhet. Så är dock inte ofta fallet i praktiken. I alla fall inte när det gäller samverkanssystemet i den mer begränsade meningen. Intervjuerna gav emellertid flera exempel på hur detta sker och skulle kunna ske i större utsträckning.

För det första kan direkta verksamhetsfrågor diskuteras i samverkansgrupper och utvecklingssamtal och på arbetsplatsträffar. Enligt intervjuerna finns det ofta vissa brister i detta avseende, framför allt att mötena tenderar att bli envägskommunikation. För arbetsplatsträffarnas del är det tydligen ganska vanligt att det blir rena informationsmöten. Flera myndigheter brottas med svårigheten att få första linjens chefer och de ”vanliga” medarbetarna att hålla arbetsplatsträffar med genuina dialoger och diskussioner. Problemet tycks ligga både hos medarbetarna och chefen.

För det andra kan arbetsformerna i samverkanssystemet förbättras. När det gäller arbetsplatsträffarna finns många positiva erfarenheter från myndighetsbesöken (förvisso lika många negativa). En positiv lösning är att låta ordförandeskapet rotera bland medarbetarna, en annan är att dela upp mötet i mindre diskussionsgrupper och sen återsamlas, ytterligare en är att skilja ut ren information till särskilda tillfällen för att renodla funktionen som diskussionsorgan - och se till att frågorna kommer på ett tidigt idéstadium, inte som färdiga beslutsförslag - slutligen att tydliggöra återkopplingen så att medarbetarna ser vad som händer med det som har diskuterats.

För det tredje kan samverkan gynna verksamheten genom att påverka kulturen i en myndighet, så att gammaldags hierarkisk och auktoritär inställning minskar. Medarbetarna kan då i ökande utsträckning känna det naturligt att lägga fram kritik och förbättringar som gynnar verksamheten, både inom och utom samverkanssystemet.

För det fjärde kan vanligen de vertikala och horisontella sambanden inom samverkanssystemet förbättras. De vertikala sambanden syftar på att frågor i högre grad bör föras upp från lägre nivåer till högre, exempelvis från arbetsplatsträffar till samverkansgrupper, när det kommer upp något av bredare eller mer principiellt intresse. Det tycks vara mindre vanligt. Är inte medarbetarna intresserade av bredare frågor, eller uppmuntrar inte organisationskulturen sådana aktiviteter? Vertikala samband innebär också att frågor bör föras nedåt i systemet, både information om vad som pågår ”däruppe” och delegering av sådant som kan behandlas på lägre nivåer. Det sistnämnda innebär i viss mån en maktförskjutning och tycks föga förvånande vara mindre vanligt. De horisontella sambanden syftar på att samarbetet mellan olika organ på samma organisatoriska nivå ofta är svagt, såsom mellan olika arbetsplatsträffar eller mellan olika enhetsanknutna samverkansgrupper. Även om det formella samverkanssystemet inte är hela sanningen om samverkan i en myndighet, så är det en viktig del som kan förbättras i flera avseenden. Vertikala och horisontella ”flöden” är en sådan fråga. En fråga som inte bara samverkanssystemet utan även myndigheten i stort brukar ha vissa problem med.

För det femte kan samverkanssystemet ses som en utvecklingsmotor. Uppgiften skulle vara att skapa en infrastruktur för förbättringar. Det innebär att ledamöterna i samverkansgrupper i mindre grad själva diskuterar verksamhetsfrågor och i stället koncentrerar sig på att skapa möjligheter för medarbetare och linjechefer att bedriva kontinuerlig verksamhetsutveckling. I denna anda kan samverkansgrupperna ta på sig uppgiften att samordna och stimulera all den informella samverkan som faktiskt pågår utanför själva samverkanssystemet. Sålunda skulle samverkanssystemet vara en del av ett integrerat ledningssystem i myndigheterna. Ett konkret exempel på detta sätt att arbeta är att samverkansgruppen på en myndighet skapade och stimulerade särskilda förbättringsgrupper bestående av ”vanlig” personal. Ett annat exempel är att en samverkansgrupp belyser chefsrollerna och erbjuder utbildning och utveckling. Det finns problem i detta avseende hos myndigheterna. Ytterligare ett exempel är att samverkanssystemet kan belysa och hjälpa till att förändra organisatoriska svårigheter, såsom alltför mycket byråkratisk hierarki. Även i detta avseende finns det problem i myndigheterna.

6. Är det centrala samverkansavtalet bra?

Kritik mot samverkansavtalet var mycket ovanlig vid myndighetsbesöken. Avtalet sågs överlag som bra. En vanlig åsikt var att avtalet inte märks när samverkan fungerar, men att det är bra att ta fram och diskutera när det uppstår svårigheter. Kanske det finns en tendens att man fastnar för mycket i de formella aspekterna. Vi *ska* ha samverkansgrupp, arbetsplatsträff och utvecklingssamtal. Kanske man i för liten utsträckning frågar sig *varför*. Inom myndigheterna kan de alltså ha en tendens att betrakta avtalets grundtankar som självklara på ett liteoreflekterat och oproblematiskt sätt, för att sedan genomföra anbefallda organisatoriska lösningar. I stället borde man nog mera grundligt diskutera vad grundtankarna egentligen innebär och vilka praktiska konsekvenser de kan få för den egna verksamheten. Oförmågan att finna egna praktiska lösningar för samverkan kan också bero på osäkerhet om grundtankarnas innebörd. Myndighetsbesöken visade att det finns lite olika uppfattningar om vad samverkan egentligen är; inte hos de flesta, men hos några. Det fanns föreställningar om att samverkan innebär majoritetsbeslut eller gemensamt beslutsfattande, särskilt på arbetsplatsträffarna. En facklig representant sa:

Det händer att någon säger på en arbetsplatsträff: ”det där har vi inte röstat om”.

Motsatt åsikt finns också. Samverkan skulle alltså enbart vara att lyssna på beslutsfattarnas information. En annan icke ovanlig uppfattning - missuppfattning - är att samverkan *ska* leda till konsensus. Det är naturligtvis bra om man blir överens i samverkansgrupper och på arbetsplatsträffar, men är det realistiskt i en föränderlig och komplex verksamhet? Det finns nog ett värde i att olika åsikter bryts mot varandra utan att alla blir överens varje gång. Ett sådant krav skulle kunna hämma diskussionen i stället för att frigöra den. Olika hindrar

ju på intet sätt beslutsfattandet. Cheferna beslutar. Förhoppningsvis får de ett bättre beslutsunderlag genom öppna diskussioner, även då meningsmotståndare inte ändrar sig. Samverkansavtalet förefaller således inte vara i behov av förändring, men möjligen kunde de centrala parterna stimulera uppmärksamheten mer på dess principiella och ”ideologiska” aspekter och mindre på de formella lösningarna. Kanske en djupare förståelse av samverkans grundtankar kan leda till friare och djärvare praktiska lösningar i myndigheterna. Samma resonemang gäller de lokala samverkansavtalet, som ju vanligen är väldigt lika det centrala.

7. Är samverkan och MBL så olika?

Finns det en tendens att överbetona skillnaden mellan MBL och samverkan? I flera myndigheter tonade de ner skillnaderna.

En av myndigheterna hade en samverkansstruktur inom vilken de till stor del MBL-förhandlade. Det upplevdes som ganska bra. Fördelen med MBL ansågs bland annat vara att överenskommelser i ett förhandlingsprotokoll blir tydliga och visar underlydande chefer vad som gäller. Samverkan levererar i mindre grad protokoll över tydliga överenskommelser. För de fackliga organisationerna finns fördelen att tydligt visa medlemmarna vad som gjorts och inte gjorts, och att slippa ta ansvar för något som kanske bara i allmänna ordalag diskuterats i samverkansgruppen. Både facket och arbetsgivaren kan således internt ha behov av MBL:s tydlighet.

I en annan myndighet användes MBL vid känsliga frågor såsom neddragningar, för att hantera potentiella konflikter. Tydligheten och de etablerade rutinerna ansågs minska risken för allvarliga motsättningar.

Valet mellan samverkan och MBL kan också vara generationsberoende. Den allmänna samhällsdebatten visar att det finns betydande skillnader mellan olika generationer.

Myndighetsbesöken gav åtminstone några signaler i samma riktning. MBL:s tydliga strukturer och rutiner kan kännas tryggare för äldre generationer, medan ungdomar vanligen vill ha mer

personlig och informell delaktighet. Dessa generationsskillnader förstärks av andra tendenser som lätt kan missgynna äldre, såsom de ökande kraven på hög och aktuell utbildning, internationaliseringens krav på rörlighet och språkförmåga samt IT-teknikens frammarsch. Men även om samverkansavtalet kan sägas vara i samklang med de yngres värderingar, så är det inte självklart att de etablerade samverkansformerna har legitimitet. En chef sa:

De yngre har ofta funderingar om framtiden och om förändringar som skulle kunna göras, men det är ju ingen som sätter sig på en arbetsplatsträff för att ta upp det. Det kommer jättemånga goda idéer, men om jag kan koppla det till samverkansavtalet...?

I ett sådant perspektiv kan valet mellan MBL och samverkan förefalla mindre betydelsefullt. Det viktiga sker i andra sammanhang.

I denna anda framhöll andra intervjupersoner att skillnaden mellan MBL och samverkan till stor del är skenbar. Om det finns ömsesidigt förtroende och gott samarbete så fungerar båda två, om förtroendet saknas fungerar varken MBL eller samverkan. Att alternera mellan MBL och samverkan beroende på olika behov är således inte ovanligt, enligt intervjuerna. Valet dem emellan ses som en praktisk lämplighetsfråga. Däremot tycks det inte vara fruktbart att övergå till MBL när en konflikt brutit ut i samverkanssystemet. En facklig representant sa:

Min erfarenhet är ju att om arbetsgivarna har bestämt sig, så ändrar de sig inte för att vi begär förhandling.

Grundfrågan är alltså förtroende. Finns det så kan man skapa lämpliga praktiska lösningar. Men hur stimuleras förtroendet? Det är en mångsidig fråga som beror på mycket annat än avtal mellan parterna. Ändå blir bedömningen att samverkan i högre grad än MBL kan stimulera ömsesidigt förtroende, genom sin betoning på dialoger och kontinuerlig problemlösning. Det var också den vanliga åsikten i intervjuerna. Förhandling enligt vissa

paragrafer i MBL-traditionen kan i högre grad stimulera motpartstänkande och nej-sägeri och därmed minska förtroendet. Det innebär naturligtvis inte att samverkan tar bort alla motsättningar och konflikter. De kan inte organiseras bort. Samverkan innebär inte total harmoni, inte heller total konsensus efter en diskussion. Motsättningar kan kvarstå - och gör det ofta i realiteten - utan att samverkan hotas. Samverkan är ett system som kan hantera oönskade motsättningar och konflikter, samtidigt som huvuduppgiften är att stimulera förtroende och samarbete. MBL-kulturen synes framför allt ha svårt att få till stånd samarbete och partsgemensamt utvecklingsarbete, medan konflikthanteringen i högre grad är inbyggd i detta tänkande. Att samverkanssystemet i myndigheterna emellertid inte alltid når sin fulla potential - för att vara mindre diplomatisk: mycket *sällan* når sin fulla potential - konstaterades lätt i intervjuerna. För att nå det MBL inte kan nå, torde en fråga vara avgörande. Att se samverkanssystemet som en strategisk utvecklingsmotor för att förbättra myndighetens delaktighet och ledarskap, för att därigenom bidra till verksamhetsutveckling.

8. Samverkan är beroende av fackliga strukturer och kulturer.

Intervjuerna visade på vissa skillnader mellan de fackliga organisationerna. Det gäller både reellt beteende i samverkansprocesserna och själva synen på samverkan. Några har närmare till MBL-kulturens mer formella och förhandlingsinriktade tänkesätt, andra strävar i högre grad efter samverkansavtalets informella processer. Sådant har onekligen stor betydelse för hur samverkan fungerar i praktiken. Men relationen mellan de fackliga organisationerna och samverkanssystemet i en myndighet innebär en ömsesidig påverkan.

Å ena sidan ger fackliga attityder och fackligt beteende konsekvenser för samverkanssystemet. När MBL-tänkandet dominerar inom facket så fungerar varken arbetsplatsträffar eller samverkansgrupper bra (även om det naturligtvis kan finnas flera orsaker till detta), men när samverkanstänkandet slagit igenom kan facket bli en konstruktiv kraft för dessa mötesformer.

Å andra sidan ger samverkanssystemet konsekvenser för de fackliga organisationerna. När samverkan fungerar illa, exempelvis genom auktoritära och okommunikativa chefer, innebär det en stark impuls att gå tillbaka till MBL-kulturens fastare rutiner och strukturer. Det förefaller ibland finnas något av en ”vad-var-det-jag-sa”-reaktion hos en del fackliga; samverkan fungerar inte så bra som utlovats, vi skulle aldrig lämnat MBL:s trygghet. På en myndighet där relationerna mellan fack och arbetsgivare föreföll att vara ganska frostiga sa en chef:

Facket förlorade fotfäste när det inte längre fanns en naturlig vattendelare mellan vad som är fack och arbetsgivare, för det är det inte på en arbetsplats när man diskuterar verksamhetsfrågor. Deras svårigheter är en konsekvens av att man tagit bort en så tydlig partsindelning som MBL.

En facklig representant i en annan myndighet såg problemet mera som att arbetsgivaren inte alls vill släppa på sin makt, att dialogerna är alltför styrda:

Det dödar diskussionen när ledningen sätter upp för strikta spelregler. Det dödar kreativt tänkande.

Den tydligaste iakttagelsen i denna fråga vid myndighetsbesöken är nog att de fackliga organisationerna har lite svårt att finna arbetsformer som är anpassade till samverkanskulturen. Intervjuerna visar att det finns många orsaker. Det finns utan tvekan kvardröjande sympatier för MBL-kulturen hos många fackliga, då förhandling och motpartstänkande är det naturliga. Detta tycks finnas både i form av medvetet ”ideologiskt” motstånd mot samverkansidéerna och i form av mera oreflekterad traditionalism. Men det finns också dåliga erfarenheter av samverkanssystemet, som ju ibland kan fungera illa, och det finns på en del håll bristande förtroende för arbetsgivaren, vilket skapat skepsis mot samverkanskulturens lösligare former.

En annan faktor av betydelse för den fackliga anpassningen till samverkan är enskilda fackliga företrädares inställning, oberoende av förbundets policy. Intervjuerna visade att detta ibland har stor betydelse. Enskilda representanter som uppfylls av nej-sägeri och felfinneri kan kasta grus i samverkansmaskineriet.

En liknande fråga är de fackliga företrädaarnas rolluppfattning på arbetsplatsträffarna. Det gavs flera exempel på att en del av dem inte uppfattade sig som ”vanliga” medarbetare på enheten i fråga, utan drev fackliga frågor i fel forum. Det uppgavs både kunna passivisera de andra medarbetarna och låsa chefen vid en mer formell partsattityd.

En mer strukturellt präglad iakttagelse vid myndighetsbesöken när det gäller facklig inställning till samverkan är betydelsen av medlemsgruppernas position i arbetslivet. När medlemmarna har relativt hög eller expertbetonad position finns en tendens att begränsa representanternas roll till förhandlingsliknande verksamhet i ett fåtal frågor; dagligt inflytande har ju medlemmarna själva. Detta leder lätt till en skeptisk inställning gentemot samverkanskulturen. Men när medlemmarna har en mer underordnad position i arbetet förefaller de i högre grad vilja att deras fackliga organisation förstärker samverkanssystemet för att gynna dagligt inflytande. Där upplevs ett större behov av samverkansavtalets bredare och mer decentraliserade former för delaktighet. Dessa skillnader mellan positionerna i arbetslivet gäller också de fackliga representanternas möjligheter att göra sig gällande. Högutbildade med expert- eller chefsposition får på ett naturligt sätt tillgång till information som kan ge dem ett övertag över fackliga kolleger med lägre positioner. Alltför oreglerade och snabbt påkomna möten mellan parterna kan därför missgynna vissa och gynna andra, även om det ur ett praktiskt perspektiv kan vara lockande.

Ytterligare en faktor av betydelse är hur medlemskontakterna sker inom de fackliga organisationerna. Med mycket traditionella former för medlemsdemokrati, såsom möte en gång om året för hela myndigheten, får representanterna svårt att visa vad man gör i samverkansgrupper. MBL-kulturens förhandlings- och protokollinriktning tycks vara vanligare där. De fackliga organisationer som anpassat sig bäst till samverkanskulturen

förefaller ha interna arbetsformer av annat slag, såsom en arbetsplatsorganisation med arbetsplatsombud, mycket lokala möten, spontana småmöten, helt informella fikamöten, intern information och debatt på nätet, samt diskussion om mera principiella frågor än konkreta förhandlingspunkter. Det sistnämnda förefaller vara särskilt viktigt. I en samverkansprocess kan ju de fackliga representanterna sällan visa på konkreta framgångar, inte ens att de gjort motstånd mot illa omtyckta förändringar. I en förhandlingskultur finns tydliga protokoll som visar allt sådant. Likafullt ger nog samverkanskulturen ett större inflytande för facket. Men det är också så, att ju bättre samverkan fungerar, desto svårare blir att visa vad facket verkligen gjort. Allt löper i kontinuerliga processer där i goda fall de bästa argumenten segrar, var de än kommer ifrån. Det är just detta som kräver nya arbetsformer inom de fackliga organisationerna, särskilt förankring av vad som görs och vägledning för vad som ska göras. Med principiella och strategiska medlemsdiskussioner kan representanterna få de fria mandat som behövs i en samverkansprocess. Men med en medlemsdiskussion inriktad på konkreta partsfrågor binds representanterna vid ”ja” eller ”nej” till färdiga förslag från arbetsgivaren, ett beteende fjärran från samverkans grundtankar.

Generellt förefaller de fackliga organisationerna vara mer reaktiva än proaktiva. Med andra ord, de anpassar sig efterhand till de förändringar som kommer men verkar sakna aktiva strategier för att påverka utvecklingen av samverkan i sin myndighet. Orsaken förefaller till stor del vara bristande interna diskussioner om samverkans grundläggande innebörd och alltför stort fokus på de former som nämns i avtalen.

En övergripande reflexion

En sammanfattande och övergripande reflexion är att samverkanskulturens smidiga arbetsformer i hög grad tycks ha slagit igenom och ersatt MBL-kulturens mer formella förhandlingsinriktning. Ändå förefaller det brista en del i det som är huvudargumentet för samverkanskulturen. Det är ju knappast att förbättra arbetsformerna i sig, utan att förbättra verksamheten. Samverkanskulturen tycks i ganska hög grad ha stelnat i de former som nämns i centrala och lokala samverkansavtal, utan att man på allvar ställt sig uppgiften att genom samverkan gynna verksamheten.

Ett samverkanssystem har alltså i ganska liten grad en självständig betydelse. Om dess interna arbetsformer är bra eller dåliga är av begränsat intresse. Förvisso kan både samverkansgrupper och arbetsplatsträffar bli rena informationsorgan av mindre vikt, och de kan bli en arena för partsmötsättningar med minimalt inflytande. Sådana tendenser märktes i undersökningen. Det innebär inte att samverkanssystemen generellt fungerar på detta sätt. Snarare råder motsatsen. Flera myndigheter har väl utvecklade arbetsformer i samverkanssystemet. Det viktigaste i samverkansfrågan är dock inte arbetsformerna i själva samverkanssystemet, utan den totala samverkan i myndigheten. Samverkan finns ju i praktiken i många former på många nivåer i en myndighet, både som praktiska arbetsformer och som mentalitet eller organisationskultur. De former som nämns i samverkansavtalet tycks sällan vara de mest betydelsefulla. Viktigare är mängden av spontana dialoger och diskussioner, relationen chef-medarbetare, arbetsmöten, projektgrupper och liknande. Det leder till två slutsatser.

För det första bör parterna arbeta med breda frågor såsom ledarskap, organisationsstruktur och verksamhetsutveckling. I denna uppgift ingår att stimulera, vidareutveckla och samordna all den samverkan som faktiskt finns under många olika namn. Men detta är inte framför allt en partsfråga, utan en strategisk ledningsfråga för myndigheterna. Ty samverkan i denna breda mening är nyckeln till effektiv verksamhet i modern statsförvaltning. Effektivitet uppnås inte längre - förmodligen inte tidigare heller - med regler, direktiv och detaljerade budgetsystem,

utan genom engagerade medarbetare som tar ett personligt ansvar och kan samarbeta med varandra. Den allmänna förvaltningspolitiska utvecklingen går ju också i denna riktning, med en betoning på smidig samverkan mellan myndigheter och processorienterad styrning och organisering internt. Förbättrad samverkan inom en myndighet kan sålunda ses som ett genomförande av de allmänna förvaltningspolitiska intentionerna, inte en begränsad fråga om partsrelationer.

För det andra finns det risker med ett sådant brett angreppssätt; om samverkan är allting, kanske det är ingenting! Därför är samverkanssystemet i den snävare meningen viktigt. Det är en fast struktur som kan vara en knutpunkt och utvecklingsmotor för alla de olika former av samverkan som faktiskt existerar, liksom för andra strategiska frågor såsom ledarskap. Möjligheten att utveckla myndigheternas samverkanssystem förefaller alltså goda, emedan denna ambition harmonierar både med den allmänna förvaltningspolitiska inriktningen och dagens dominerande effektivitetsmodeller.