ARBETSMILJÖ FONDENS SAMMANFATTNINGAR

1381

Kan byråkratin förändras?

Om försök med demokratiseringsprocess "underifrån"

För innehållet i sammanfattningen svarar Christina Aronsson, Sten Höglund och Lennart Svensson, Stockholms Universitet, Institutionen för psykologi, 106 91 Stockholm, tel 08-16 20 00.

Pnr 85-0292 Arbetsorganisation, övrigt (64) *September 1990*

Inledning

BRO-projektet har haft en praktisk inriktning. Vi har försökt att bidra till initiering och spridning av demokratiska organisationsförändringar inom offentlig sektor. Forsknings- och utvecklingsprojektet har huvudsakligen skett i Örebro kommun under åren 1985—88.

Utgångspunkter och antaganden

Vi har framför allt varit intresserade av att utveckla en demokratisk strategi för organisationsförändringar. Den kan sammanfattas i följande tio teser:

1. Förändringsarbete tar tid. Det handlar inte om att genomföra enstaka förändringar som ska lösa problemen för all framtid. Det handlar i stället om att få till stånd förändringsprocesser som får en egen livskraft.
2. Förändringar bör utvecklas "underifrån" och "inifrån". De berörda anställda och brukarna bör ha ett avgörande inflytande över förändringarna — vid initieringen, utvecklingen, spridningen och uppföljningen.

   En sådan demokratisk förändringsstrategi är särskilt viktig när förändringarna syftar till att ge de anställda ett ökat inflytande eller när en hög kvalitet i verksamheten eftersträvas.

   Det är viktigt att det finns ett stöd "uppifrån" — från politiker, förvaltningsledning, fackliga organisationer — för att förändringar ska kunna utvecklas och bli bestående.
3. Det är viktigt med "horisontella" kontakter mellan anställda från olika arbetsplatser. Det är viktigt av flera skäl:

för att utbyta erfarenheter och lära av varandra; för att personer med praktisk erfarenhet ska kunna ge stöd och hjälp åt intresserade anställda; som ett uttryck för solidaritet och kollektiv gemenskap. Tesen kan sammanfattas i följande: "likar lär av likar".

4. Praktiken bör vara utgångspunkt för förändringsarbetet, inte teorin. De anställda engagerar sig lättare i en förändring om den utgår från deras upplevelser av problemen, deras krav på åtgärder och förslag till lösningar.
5. Ledare bland de anställda spelar en viktig roll som "pådrivare" i förändringsarbetet. Bakom i stort sett varje lyckad demokratisk förändring tycks det finnas en "eldsjäl" som spelat en viktig — kanske avgörande — roll både i det praktiska arbetet och i den ideologiska diskussionen.
6. De fackliga organisationerna kan och bör spela en central roll i kampen för arbetsplatsdemokrati. Man kan dock konstatera att varken det lokala eller det centrala facket drivit kravet på arbetsplatsdemokrati med någon större kraft.
7. Utbildning leder i sig inte till utveckling. Det finns en stor övertro på utbildningens betydelse för organisationsutveckling. Satsningar på utbildning sägs ofta vara lösningen på den offentliga sektorns problem. Det tycks dock mer vara de kollektivanställdas brist på inflytande — snarare än kunskaper — som är det stora problemet.

   Utbildning kan vara viktig, men det avgörande är i vilket sammanhang den ingår — hur den initieras, organiseras och används. Det är viktigt att de deltagande får utgå från sin egen situation, att de får formulera problemen, att de kan diskutera och få distans till sin egen verklighet, att de kan upptäcka att de inte är ensamma om sina problem, att de får formulera en målsättning för förändring och en strategi för att uppnå denna. På det sättet kan utbildningen bli en del av och ett led i organisationsutvecklingen.
8. Värdet av organisationsförändringen måste tillfalla de berörda. De deltagande måste hela tiden kunna se fördelarna av genomförda förändringar. En kontinuerlig utvärdering och bekräftelse är viktiga inslag i demokratiseringsprocessen.

   Det "mervärde" som uppkommer i samband med uppmärksammade organisationsförändringar tillfaller ofta forskare, partsrepresentanter, konsulter, m fl. Det är viktigt att även detta värde tillfaller de berörda. De måste själva få ett ansvar för spridningen och redovisningen av egna erfarenheter.
9. Förändringsarbete måste få kosta pengar. Ett brett deltagande — enligt den modell vid skisserar — innebär att utvecklingsarbetet kommer att kosta mer än vad det gör idag. En del av de medel som idag tillfaller chefer, utvecklingsansvariga och konsulter kan överföras till och komma att disponeras av de anställda. Det kommer också att bli billigare att utnyttja anställda — som tillfälligt frigörs från produktionen — samt brukare, anhöriga, m fl som "konsulter", jämfört med att anlita utomstående experter.
10. Det är i hög grad personligt utvecklande för de anställda att få delta i organisationsutveckling.

Uppläggning och genomförande

I projektet har vi på olika sätt försökt utveckla och stödja olika förändringar "underifrån". Det gällde bl a följande: en demokratisering av arbetsorganisationen för lokalvårdare, vårdbiträden, idrottsplatsvaktmästare, m fl; försök att stärka hjälptagarnas inflytande inom hemtjänsten; initiativ för att utveckla en alternativ arbetsledarfunktion inom hemtjänsten; stöd för en mobilisering och kunskapsuppbyggnad bland ungdomsarbetarna.

Vi prövade en rad "metoder", bl a följande:

a) erfarenhetsutbyten i olika former: tvärfackliga konferenser för kollektivanställda från olika arbetsplatser;

b) regionala hemtjänstkonferenser, där vårdbiträden (från Örebro och Norrköping) presenterat erfarenheter av alternativa sätt att organisera arbetet;
c) informationsträffar för pensionärer med syftet att mobilisera hjälptagare inom hemtjänsten;
d) "barfotaforskning". Ungdomsarbetare genomförde själva — under handledning — en intervjuundersökning för att beskriva ungdomarnas situation i Örebromodellen och förbättra denna. Lokalvårdare gjorde intervjuer och samlade in material på de praktikarbetsplatser de var på i tre kommuner. Vårdbiträden har intervjuat hemtjänstpersonal, och pensionärer har intervjuat hjälptagare inom hemtjänsten för att utvärdera och förbättra hemtjänsten.

Resultat

Med projektet har vi bidragit till att initiera en rad processer med demokratisk inriktning. Vi har på det sättet fått bekräftat att "underifrån"- och "inifrån"-ansatsen verkat motiverande och mobiliserande bland underordnade grupper. Vi menar att det just var de anställdas möjligheter att bestämma inriktningen på och uppläggningen av utvecklingsarbetet som gjorde dem motiverade att delta.

Om det var relativt lätt att initiera demokratiska processer, så var det desto svårare att få till stånd en långsiktig utveckling som resulterade i arbetsorganisatoriska förändringar. Det fanns en rad hinder "i omgivningen" — ett motstånd från arbetsledare och chefer, en brist på handfast stöd från politiker, fackets bristande beredskap och engagemang för arbetsplatsdemokrati.

Dokumentation

Undersökningen presenteras i en sammanfattningsrapport: *Kan byråkratin förändras? Om försök med demokratiseringsprocesser "underifrån"*. (Ordfront, Stockholm 1990.) I denna presenteras ett antal fallstudier. Förändringsstrategier och organisationsteorier diskuteras i några mer teoretiska kapitel.

I projektet har två större fallstudier genomförts. De presenteras i särskilda rapporter. Den ena rapporten har titeln *Grupporganisation, integration och demokratisering. Vägar för organisationsutveckling inom städverksamhet* (Höglund, 1989).

Rapporten redovisar enkätsvar från 444 lokalvårdare, som visar hur städpersonalen upplever några olika organisationslösningar: grupporganisering, jämfört med ensamarbete; en intergration av flera arbetsuppgifter utöver städning, jämfört med renodlad städning; mer demokratiska organisationer, jämfört med mer hierarkiska. Konsekvenser av försök med de olika lösningarna berörs i rapporten. Ett exempel på praktik redovisas. Sex lokalvårdare fick (under två veckor) praktisera i tre andra kommuner för att utvärdera alternativa organisationsformer. De fick sedan redovisa sina erfarenheter för arbetskamrater i Örebro kommun. Syftet var att få till stånd en förändring av lokalvårdens organisation "underifrån".

Den andra mer omfattande rapporten har titeln *Hierarki eller nätverk? En rapport om assistenter och föreståndare i hemtjänsten i Örebro kommun* (Aronsson, 1989). Den diskuterar förutsättningarna för arbetsledning i en demokratisk arbetsorganisation. Den beskriver assistenternas relationer — till överordnade, vårdbiträden, kolleger, facket, sjukvården, förvaltningen, hjälptagare och anhöriga. Viktiga begrepp är kvinnokultur, underordning och byråkrati. I rapporten visas hur assistenterna är underordnade en mansdominerad förvaltning och en hierarkisk organisationsstruktur. De står utanför viktiga beslut i hemtjänsten, har få kontakter med politiker och riskerar att bli objekt för männens planering.

I projektet har dessutom två arbetsrapporter givits ut. De är:

Utbildning eller utveckling? En studie av hemtjänstutbildningen i Örebro kommun (Aronsson & Svensson, 1987).

Behöver ungdomar mindre mat för att leva? (Isaksén, m fl, 1989).

Samtliga rapporter har givits ut på Högskolan i Örebro. De kostar cirka 50 kr och kan beställas per tel 019-30 10 00.

Arbetsmiljöfonden

Box 1122, 111 81 Stockholm
Tel 08-796 47 00 (vx)

ISSN 0283-671B Norstedts Tryckeri, Stockholm 1990. Best nr 626-1662-5