

## New Public Management i praktiken

- En studie av organiseringen av arbetet avseende löner en kommunal verksamhet ur arbetsgivarens perspektiv

Av Nelly Jonasson

---

**VT2010 SOAN 12**

**Lunds universitet Socialhögskolan**

**Socialt arbete: Examensarbete för masterexamen 15 p**



# Abstract

Author: Nelly Jonasson

Title: New Public Management in practice. A study of employers' strategies in wage policy settings in a municipality.

Assessor: Anna Meeuwisse and Åsa Lundqvist

The purpose of this study was to contribute to a better understanding of the implementation of wage policies and pay criteria's in a municipality from the perspective of the employers. The study is thus an attempt to analyse how employers in a municipality, in southern Sweden, implement wage policies. The overall point of departure was to examine how employers' have been influenced by the introduction of ideas and models presented by New Public Management (NPM).

NPM is a management philosophy, which emphasizes the effectiveness and new models of governing, and has been used by governments across the world to modernise the public sector. NPM is in this study used as a way of describing under what circumstances municipalities has changed and under what conditions employers develop strategies in relation to the Swedish model of labour market regulation, with a special focus on wage setting. In order to understand how NPM has been implemented in Sweden, the Scandinavian institutional theory was used as a theoretical perspective to enhance understanding of change through reform.

The study is based on qualitative methods. The empirical material consists of interviews and document analysis. Six interviews with high officials in the municipality was thus carried out and further analysed.

The results show that the local organization of wages has distinct features of the NPM. The employer follows up five collective agreements. Policy decisions on wage policy have however a low anchor in practice. The politicians' visions, goals for action and policy on wages may be of symbolic significance. Implementation of the municipality's wage policy and social services pay criteria are the most critical.

Keywords: wage policy, collective agreement, social services pay criteria, wages, systematic job evaluation, Scandinavian institutional theory, New Public Management.

**Till Artur**

# Innehållsförteckning

Abstract	2
Förord	6
<b>1. INLEDNING</b>	<b>7</b>
Problemformulering	7
Syfte och frågeställningar	9
Avgränsning	9
Disposition	10
Centrala begrepp	10
Kollektivavtal	10
Lönepolitiken	13
Arbetsvärderingsmetoden	13
<b>2. BAKGRUND OCH TIDIGARE FORSKNING</b>	<b>14</b>
Förändringar i kommuners organisering under 1990-talet	14
New Public Management (NPM)	15
Framväxt av NPM	15
Strategiska åtgärder	17
Betydelseerna av NPM	19
<b>3. TEORETISKT PERSPEKTIV</b>	<b>20</b>
Skandinavisk institutionell teori	21
Imitation	22
Reglering	23
<b>4. METOD</b>	<b>24</b>
Kvalitativ metod	24
Tillvägagångssätt	25
Datainsamling	25
Kvalitativ intervju	26

Urvalsförfarande	26
Bearbetning, analys och studiens generaliserbarhet	27
Etiska överväganden	28
<b>5. RESULTAT OCH ANALYS</b>	<b>29</b>
Politisk vision och målsättningen	29
Organisatoriska förändringar inom social sektor	30
Effektivitet	32
Kommunens ekonomi	33
Utnyttjande av resurser	33
Fokus på resultat	34
Lönepolitikens betydelse	35
Kollektivavtalens betydelse	37
Lönesättning	40
Löneöversyner och kvinnolönepotter	40
Marknad och konkurrens	41
Kriteriernas betydelse	44
Kommunens lönepolitik	47
Socialtjänstens lönekriterier	49
<b>6. AVSLUTANDE DISKUSSION</b>	<b>50</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>53</b>
<b>BILAGOR</b>	<b>57</b>
Bilaga 1 Intervjuguide – kommundirektör	57
Bilaga 2 Intervjuguide – socialchef	58
Bilaga 3 Intervjuguide – lönechef	59
Bilaga 4 Intervjuguide – enhetschefer	60
Bilaga 5 Fem löneavtal	61
Bilaga 6 Kommunens lönepolitik	62
Bilaga 7 Socialtjänstens lönekriterier	64

## Förord

Föreliggande masterexamensarbete vill jag tillägna min son Artur, vars uppmuntran gett mig enorm styrka.

Särskilt vill jag nämna universitetslektor, Filosofie doktor Alexandru Panican och Filosofie doktor Tabitha Wright Nielsen, som var grupphandledare för forskarkursen på mastersnivå. Jag är enormt tacksam för att ni med era värdefulla och konstruktiva synpunkter hjälpt mig hela vägen. Vidare vill jag uttrycka min tacksamhet gentemot de forskarstudenter vid Socialhögskolan i Lund, med vilka jag haft glädjen att föra givande seminariediskussioner.

Slutligen vill jag tacka alla intervjupersoner, som med stort intresse ställt upp och låtit sig intervjuas. Speciellt är jag väldigt tacksam gentemot en högre chef i kommunens ledningsgrupp utan vars stöd det troligen hade varit betydligt svårare att få access till undersökningen.

Lund, augusti 2010

Nelly Jonasson

# INLEDNING

Synen på styrning och ledning inom offentlig sektor har under en längre period varit föremål för omfattande diskussioner. Ett av de mer dominerande synsätten har präglats av styrnings- och ledningsmodeller som hämtats från näringslivet och som ofta sammanfattas inom ramen för New Public Management (NPM). NPM introducerades i Sverige bland annat som ett svar på den växande kritiken av hur offentlig sektor organiserades, men kanske framförallt på grund av dess påstådda ineffektivitet.

Det är framförallt i den så kallade management litteraturen som vi finner analyser men också argument för en förändring av organiseringen av den offentliga sektorn. I managementlitteraturen uttrycks även ett behov av att reformera arbetsgivarrollen och anpassa den till nya villkor (Wallenberg 2003).

Som ett resultat av introduktionen av NPM har intresset för styrningsidéer ökat i landets kommuner från 1990-talet och framåt (Thylefors 2007). Även reella organisatoriska förändringar har skett. Syftet med många av de förändringar som genomförts har också varit att just förstärka betydelsen av idéer om effektivitet, och att åstadkomma en förnyelse och utveckling av landets kommuner. I denna process var också tanken att lönesättningen skulle konkurrensutsättas i högre utsträckning för att på så sätt skapa en effektivare verksamhet.

Min ambition med denna uppsats är att studera under vilka villkor dessa lednings- och styrningsmodeller har fått fäste i landets kommuner. Blev kommunerna mer effektiva efter genomförda reformer? För att studera detta har jag jämfört genomförda organisationsförändringar i en kommun med managementmodellen.

## Problemformulering

Studiens utgångspunkt är ett intresse för arbetsgivarens perspektiv. Hur har arbetsgivaren hanterat införandet av idéer om en mer effektiv verksamhet? Arbetsgivaren har naturligtvis många olika arbetsuppgifter, men för att göra studien hanterlig har jag avgränsat mig till att studera hur arbetsgivaren i en kommunal verksamhet organiserar och hanterar lönesättningen.

Av särskilt intresse är alltså att utröna vilka konsekvenser arbetet med lönesättningen inom den sociala sektorn fått i samband med införandet av NPM, för att leverera effektiv service

och tjänster åt sina medborgare (Hasselbladh 2002). Jag har valt att studera detta arbete inom ramen för det kommunala sociala arbetet, närmare bestämt inom hemtjänsten, demens och äldreboenden.

Socialt arbete avspeglar politiska åtgärder för att möta sociala problem, liksom att förändra levnadsvillkoren för människor (Meeuwisse & Swärd 2002). Det åtagandet formar kommunen på ett karakteristiskt sätt och påverkar sättet att arbeta inom bland annat hemtjänsten, demens- och äldreboenden. Kraven på effektivitet och kvalitet präglar också utformningen av arbetsuppgifterna inom vård och omsorg, lönesystem och lönekriterier (Rosenberg 2004).

Genom fokus på löner är intresset vidare riktat mot regleringar som styr lönesättningen, lönepolicy och socialtjänstens lönekriterier. Kommunerna som arbetsgivare arbetar olika, vilket medför skillnader i utvecklingen av den egna lönepolitiken. Arbetsgivarens organisatoriska förmåga att använda rätt lönedel kan avgöra lönepolitikens effektivitet. Marknadens inflytande har öppnat nya möjligheter att bedriva lönepolitiken som kan driva upp löner för vissa efterfrågade yrkesgrupper. Som en reaktion på konkurrenstrycket kan arbetsgivaren begära merarbetsprestation av sina anställda till så låg kostnad som möjligt (Nycander 2002). Lönepolitiken och socialtjänstens lönekriterier har också en påtaglig inverkan på anställdas löner genom att ange riktlinjer för lönesättning. Min ambition är att få en bättre förståelse för lönepolitiken och socialtjänstens lönekriterier genom att ta reda på hur kommunen är som arbetsgivare i sitt skapande av en egen lönepolitik och att syna arbetsgivarens strategier i lönefrågor.

Lönepolitiken kopplas i första hand till kollektivt avtalade regler om lön och anställningsvillkor (Berg 2008). Kärnan är bytet av arbete mot lön (ibid.). Användning av olika kollektivavtal kan vara ett problem för arbetsgivaren att anpassa kollektiva intressen till de rådande ekonomiska villkoren och att ta till vara olika yrkesgruppers intressen. Även genom lokala politiska beslut kan arbetsgivaren göra extra satsningar på de efterfrågade yrkesgrupperna utan fackföreningens inflytande över beslutens innehåll (Fransson 2000). Det finns därför anledning att lyfta fram kollektivavtal som ger ramar för lönesättningsprocessen och att utforska hur kommunen upprätthåller dessa kollektivavtal.

Kollektivavtal, lönepolitik och socialtjänstens lönekriterier avspeglar vad som implementeras i en kommun och vilken arbetsmetod den därmed använder i sitt arbete. Dessa tre teman



inkluderar arbetsgivarens anpassningsstrategier till marknads- och konkurrensförhållandena med avgörande betydelse för dennes uppdrag och utgör en sammanhängande problematisering av studiens syfte. Forskning inom arbetsmarknad, organisation och arbetsliv knyter an till arbetsgivarens villkor. Inom mitt valda problemområde finns fortfarande utrymme för mer forskning. Mot bakgrund av ovan beskrivna problematik, förefaller behovet av forskning stort. Min förhoppning är att väcka läsarens intresse genom att ge inblickar i den lokala lönepolitiken och perspektiv på lönesättning inom social sektor.

## Syfte och frågeställningar

Ett övergripande syfte med studien är att med fokus på arbetsgivarens perspektiv undersöka hur arbetsgivaren i en kommunal verksamhet har påverkats av införandet av New Public Management. I mitt arbete vill jag alltså undersöka om det föreligger en koppling mellan kommunens praxis och NPM, med specifikt fokus på arbetet med lönesättning vid tre av socialtjänstens enheter: särskilt och ordinärt boende, demensboende och hemtjänst. Följande frågor vägleder det kommande arbetet:

Vad utmärker den lokala lönepolitiken?

Hur uttrycks arbetsgivarens förhållningssätt till kollektivavtalet och socialtjänstens lönekriterier?

Vilka faktorer styr lönesättningen inom den sociala sektorn?

## Avgränsning

Lönepolitik är ett mycket vidsträckt område med stor praktisk betydelse. Det gäller därför att införa lämpliga avgränsningar, som ovillkorligen medför att vissa möjligheter väljs bort men också att problemområdet blir tydligare. En del av informationens precision kan gå förlorad på grund av min tidsbegränsning. Mot bakgrund av mitt problemområde har studien fokuserats på en avgränsad del av aktiviteter, arbetsgivarens organisering av arbetet avseende löner i en kommun, som inkluderar tre teman: lokal lönepolitik, kollektivavtal och socialtjänstens lönekriterier. Ytterligare en avgränsning har jag gjort genom att studien riktats till den kunskapsintensivaste delen av kommunens verksamheter, nämligen den sociala sektorn, som hållit på länge med utvecklingsprocesser. Kommunens sociala sektor omfattar flera enheter och jag har avgränsat mig till tre: särskilt och ordinärt boende, demensboende och hemtjänst. Implementering av löneavtal, lönepolitiken och socialtjänstens lönekriterier

exemplifieras med lönesättningen inom social sektor. Jag har utgått från den kommunala verksamhetens kontext och egen praxis som utmärker dess specifika styrformer.

## Disposition

Föreliggande arbete är indelat i sex kapitel. Det andra kapitlet ägnas framför allt åt att redogöra för bakgrunden till de förändringar som skett under 1990-talet i landet kommuner. Därefter görs en genomgång av tidigare forskning om NPM. I det tredje kapitlet presenteras uppsatsens teoretiska perspektiv, nämligen skandinavisk institutionell teori (SIT). Där diskuteras det växande intresset för institutionell förändring genom reformer. I kapitel fyra görs en beskrivning av den kvalitativa metoden som används i studien. Därefter behandlas tillvägagångssättet vid datainsamling, den kvalitativa intervjun med urvalsförfarande samt käll- och metodkritik. Även studiens strategi förtydligas vid bearbetning och analys. Slutligen görs etiska överväganden. I kapitel fem presenteras forskningsresultat och analys, där redovisas det empiriska materialet som integreras med teoretiska perspektivet SIT och tidigare forskning om NPM samt kommunens primära styrdokument. I det empiriska materialet påvisas hur kollektivavtalens villkor och politiska beslut om lönepolitiken och socialtjänstens lönekriterier framträder i kommunens aktiviteter vid lönesättning. Vidare uppmärksammas också de faktorer som styr lönesättningen inom den sociala sektorn. I kapitel sex förs en avslutande diskussion om studiens viktigaste resultat.

## Centrala begrepp

I det följande ges kortare beskrivningar av några av de mest centrala begreppen som jag använder i uppsatsen: kollektivavtal, lönepolitik och arbetsvärderingsmetoden. Beskrivningarna syftar till att ge läsaren en djupare förståelse för den komplexitet som arbetet med lönesättning innebär.

### *Kollektivavtalen*

Historiskt sett har fackföreningsrörelsen haft inflytande på arbetsmarknaden. Tillkomsten av den svenska fackföreningsrörelsen förklaras ofta som en reaktion på ekonomisk otrygghet, påverkad av konkurrensen, strukturförändringar och växlande konjunkturer samt av en liberal politik som välkomnade arbetarnas organisering, men också av bristfälligt samarbete mellan arbetsgivare och organiserade arbetare (Nycander 2002). Fackföreningar formades som ett svar på det motstånd som arbetsgivaren visade.

Det svenska kollektivavtalssystemet har utvecklats efter Saltsjöbadsavtalet 1938, då samförstånd mellan arbetsmarknadens parter uppnåddes. Utmärkande för den svenska utvecklingen är bl.a. att förhandlings- och kollektivavtalssystemet grundades på ett minimum av statlig reglering. I ett demokratiskt samhälle ville staten vara neutral och inte förändra maktbalansen mellan parterna, varför medling i arbetstvister hänsköts till ett medlingsinstitut (ibid.).

Enligt Susanne Fransson (2000) har lönesättningen alltid varit en intressekonflikt. Kollektivavtalet fungerar som ett medel att fastställa konsekvenserna av denna konflikt. Arbetstagarna organiserade sig fackligt för att hindra lönesänkningar och försämrade arbetsmiljö. Arbetsgivarna gick samman för att hindra lönekonkurrens, vilken annars skulle ha höjt priset på arbetskraften. Gemensamt för båda parter var att begränsa konkurrensen om arbetskraft på arbetsmarknaden. Gruppintressen om fördelningen av resurser trycktes ned till förmån för de bredare kollektiva intressena (ibid.).

En laddad fråga vid förhandlingar om kollektivavtalet mellan arbetsgivare och arbetstagare är frågan om lön och anställningsvillkor (Berg 2008; Holke & Olauson 2008). Kollektivavtalet är rättsligt bindande för båda parter (Bylund & Viklund 2006; Åmark 1993; Olofsson 2005). Kollektivavtalet påverkar organisationens former vid ledning och styrning samt dess beslutsfattande (Olofsson 2005).

Enligt den nya diskrimineringslagen är arbetsgivaren skyldig att vart tredje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner (Frick 2008; Rosenberg & Andersson & Jacobsson 2008). Arbetsgivaren har också skyldighet att göra en lönekartläggning och analysera löneskillnader mellan män och kvinnor, för vad som betraktas som likvärdigt arbete enligt arbetsvärderingssystem (Bylund & Viklund 2006).

Arbetsrättsliga regleringar och förutsättningar för det kollektiva förhandlingssystemet utgör verksamhetens struktur (Berg 2008). Den arbetsrättsliga lagstiftningen styr förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vid förhandlingar om löneavtal enas parterna om att det finns visst utrymme för löneökningar. Arbetstagare som omfattas av kollektivavtal garanteras lön och ges någon form av inkomstskydd. Den garanterade lönen anges som en procentsats som fördelas lika för alla. För anställda motsvarar kraven på likalöneprincipen den genomsnittliga lönen för jämförbara grupper. Fackliga organisationers främsta uppgift är att åstadkomma ett avtal, som ska gälla för hela kollektivet, och att medverka till att förbättra

otrygga förhållanden i fråga om lön och anställningsvillkor för sina medlemmar (Bylund & Viklund 2006), medan arbetsgivarorganisationer strävar efter att begränsa kostnaderna (Rosenberg 2004).

Det gör skillnad om löner förhandlas nationellt eller lokalt. Förhandlingskostnaderna på nationell nivå blir låga i jämförelse med lokala (Olofsson 2005). Numera sker enligt Erik Jonasson (2006) löneförhandlingarna på branschnivå. Decentraliseringen av lönebildningen har medfört att individuella och marknadsmässiga löner införts (Nycander 2002) och att chefer fått mycket större ansvar för lönefrågor (Neu 2006). Nordström Skans & Edin & Holmlund (2006) hävdar att vikten av lokala förhandlingar har ökat, att kraven på arbetskraftens kvalifikationsnivå och kompetens har blivit högre och att arbetsgivarens förmåga att betala höga löner har förbättrats.

Ett kollektivavtal som träffades år 2001 mellan Sveriges kommuner och landsting (SKL) och akademikeralliansen SACO har medfört en högre grad av decentraliserad lönesättning (Frick 2008). Detta har inneburit att det inte längre är facket och arbetsgivaren som ska genomföra lönesättningen, utan att det är chefer som ska göra sin bedömning om lönerna i dialog med medarbetarna. Frick understryker att det centrala kollektivavtalet anger det lägsta löneutrymmet för lokal löneöversyn i viss procent, vilket inte utgör någon garanti för medarbetaren. Individgaranti och en pott för individuell fördelning utgör lönehöjning enligt kollektivavtalet (ibid.). Enligt Neu (2006) förankrar lönesättande chefer riktlinjerna för lönesättning genom lönesamtal.

Det finns två typer av kollektivavtal: minimilöneavtal och normallöneavtal (Bylund & Viklund 2006). Normallöneavtal innebär en hårdare styrning (ibid.). Traditionellt sett fastställs nivåerna för minimilönerna i kollektivavtal på förbunds nivå (Berg 2008), vilka inte utgör hinder för arbetsgivaren att ge arbetstagaren högre lön eller bättre förmåner än vad kollektivavtalet föreskriver (Bylund & Viklund 2006). Som underlag för lönesättningen används minimilöner, arbetstagarens kvalifikationer, efterfrågad kompetens och arbetsgivarens praxis (ibid.). Löneutrymmet som fastställs på förbunds nivå kan även kompletteras ytterligare i kommunen (Lundh 2010). Arbetsgivare kan premiera anställda med längre anställningstid (Berg 2008). Lönen är det viktigaste anställningsvillkoret i jämförelse med de förmåner som arbetsgivaren kan erbjuda (Bylund & Viklund 2006; Frick 2008).

Enligt Frick (2008) har avtalslagen relateras till kollektivavtal och utgör grunden för varje verksamhets lönepolitik. Lönepolitiken rättar till lönestrukturen genom att uppvärdera lön för olika yrkesgrupper, som ligger för lågt i förhållande till arbetsvärdering. Den klargör vad som premieras i verksamheten och påvisar behovet av marknadsanpassning vid individuell lönesättning. Verksamhetens lönepolitik och arbetsvärdering kan ge upphov till lönespridning inom ett yrke, vilket innebär att arbetsgivarna betalar mer i lön än vad de är tvungna till enligt kollektivavtalet. Löneglidning hänger ihop med högkonjunktur, som uppkommer, när efterfrågan på arbetskraft är större än utbudet (ibid.).

### *Lönepolitik*

Lönepolitik spänner över ett vitt område, från personalpolitik till individuell lönesättning. För att få ett grepp om lönepolitiken krävs det kännedom om det rådande löneläget på arbetsmarknaden, som alltså i hög utsträckning regleras av kollektivavtalen. Enligt Frick (2008) är en strukturerad lönepolitik, som uppdateras under gällande avtalsperiod och förankras väl hos medarbetarna, en viktig förutsättning för effektivt lönesättningsarbete. Han poängterar att löneutvecklingen också ger en bild av den lönesättande chefen, hur denne förvaltar sin befogenhet och professionellt hanterar den individuella lönesättningen och lönesamtalet, hur konsekvent denne följer upp arbetet och vad chefen ifråga har åstadkommit i sitt arbete. Individuell lön är resultat av en subjektiv bedömning varför den av medarbetaren kan upplevas som godtycklig. Chefer har ansvar för att motivera medarbetaren och koppla löneutveckling till verksamhetsresultat (ibid.). Jonasson (2006) varnar för att höga löner i den offentliga sektorn sätts utan hänsyn till utvecklingen av produktivitet och arbetsvillkor.

### *Arbetsvärderingsmetoden*

Forskning inom området systematisk arbetsvärdering visar delade meningar (Rosenberg 2004). Vissa forskare påstår att systematisk arbetsvärdering bedöms som grundläggande instrument för lönesättningen, andra hävdar motsatsen (ibid.). Jag bygger min argumentation på den forskning som hänvisar till den första uppfattningen.

Enligt Rosenberg (2004) är arbetsvärdering en systematisk metod för att bedöma krav och svårigheter i arbetet. Metoden har implementerats också för att förbättra jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden. Arbetsvärdering fick en ideologisk roll i den politiska processen, men har som praktik haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. En

systematisk arbetsvärdering garanterar lika lön för likvärdigt arbete oberoende av hur löner förhandlas, centralt eller lokalt. Den är könsneutral och ger därför samma resultat, oberoende av kvinno- eller mansdominerade yrken. Alla anställda jämförs efter samma måttstock. Arbetsvärderingssystem används som instrument för lönesättningen för att fastställa och jämföra krav i arbetet. Som underlag för värderingen krävs befattningsbeskrivningar, vilka sedan jämförs med ett antal kriterier. Tidigare har arbetsvärdering använts för att mäta prestation efter likalönsprincipen som innebär ”lika lön för samma prestation”, men har nu ändrats till att mäta arbetsinsats som grundats på principen ”lika lön för lika arbete” (Fransson 2000; Rosenberg 2004). Arbetsvärdering möjliggör för arbetsgivaren att anpassa värderingen efter lokala arbetsförhållandena (Rosenberg 2004). Vid lönekartläggningen krävs ofta arbetsvärdering för att visa vilka arbeten som är likvärdiga (ibid.).

Syftet med arbetsvärdering är att stödja de fackliga löneförhandlingarna och inte att ersätta dessa (Rosenberg 2004). De starka sidorna av arbetsvärdering är att förändra graden av rigiditet i lönesättningen genom att synliggöra kraven i arbetsuppgifterna och ansvaret; att illustrera en förändringsprocess inom en organisation och att tillsammans med arbetsgivarens garanterade löneutrymme minska friheten i lönesättningen. Den minskar också risken för missnöje bland medarbetarna. Svagheter är att arbetsvärderingen kräver mycket tid; att centrala löneförhandlingar om kollektivavtal, lokala avtal och även lönesättande chefer kan visa motstånd, när metoden införlivas eftersom den kan minska flexibiliteten (ibid.). Arbetsvärdering används för att förändra lönespridningen, dvs. höja eller sänka yrkesgruppers löner i relation till omvärlden (Ericsson 1991).

## **Bakgrund och tidigare forskning**

### **Förändringar i kommuners organisering under 1990-talet.**

Enligt Paul Thompson & David McHugh (2009) är organisationers utveckling kopplad till framväxten av det moderna samhället. Det betyder att idéer om rationalitet och effektivitet alltid funnits, men under de senaste 25 åren har dessa tagit sig nya uttryck i form av NPM. Introduktionen av NPM har bland annat bidragit till att verksamheter inom den offentliga sektorn hämtat inspiration om hur man organiserar och strukturerar verksamheter från företag och den privata sektorn. Tengblad (2006) hänvisar till Sahlin-Andersson (1994) som också påpekar att i samband med ”företagiseringen” uppstod genomgripande förändringar i kommuner som ville framstå som moderna och effektiva.

Managementmodellen har alltså överförs från näringslivet till den offentliga sektorn för att man antagit att det lättare går att åstadkomma kostnadseffektivitet genom marknadsorientering (Thylefors 2007). Övergången från institutionell logik till marknadslogik betonar konkurrens och marknadslösningar (ibid.). Enligt Södersten (2006) legitimerar normer mimetiskt beteende, kommuner imiterar vad andra gör. Charles Lindblom (2003) menar att marknadslogiken inom organisationen sker antingen genom en central ledning eller genom en anpassning av alla inblandade via överenskommelser. Marknadssystemet kräver en ömsesidig anpassning, en metod för att kunna kontrollera och samordna människors beteende (ibid.).

I slutet av 1990-talet och i samband med den ökande marknadsorienteringen växte också ett behov av en mer flexibel lönebildningsmodell på arbetsmarknaden fram, som alltså var tänkt att gagna samhällsekonomi och prisstabilitet samt tar hänsyn till organisationens konkurrenskraft (Calmfors 2006; Calmfors och Richardson 2004; Lundh 2010). Löneflexibilitet har lett till ett behov av olika typer av arbetskraft vilket ökade lönespridningen mellan individer (Lundh 2010). Erik Jonasson (2006) hävdar att personalbehovet inom den offentliga sektorn är stort och därför pressas arbetsgivaren att göra en avvägning mellan de kostnader och de intäkter som anställningen medför. Lars Pettersson (2006) anser att faktorer som konjunkturförändringar och synen på arbete, den demografiska utvecklingen och de institutionella förändringarna påverkar löneutvecklingen i hög grad. Även det effektiva nya lönesystemet krävde anpassning till marknaden (Lundh 2010). Idéerna att löner som incitament medför organisatorisk effektivitet, återfinns i managementlitteratur, men har ifrågasätts starkt i forskningsstudier (Neu 2006).

## New Public Management (NPM)

### Framväxt av NPM

För att förstå NPMs betydelse idag är det viktigt att uppmärksamma under vilka villkor idéerna och modellerna vuxit fram. NPM kan framförallt knytas till nyliberalismens frammarsch under 1980-talet. Många länder upplevde likartade ekonomiska problem samtidigt som krav på nya förutsättningar för styrning lanserades av neoklassiska ekonomer (Nycander 2002). Budskapet gick ut på att hitta hållbara och effektiva lösningar på skenande offentliga utgifter, inte minst genom nya metoder för styrning och ledning.

Implementeringen av New Public Management inom den offentliga sektorn har skapat en mängd variationer i praktiken och har också blivit föremål för forskarnas diskussioner (Berg 2008). Den organisatoriska förändringen har visat att förhållandena i de nordiska och OECD-länderna till NPM varierar men också delvis sammanfaller (Berg 2002). Roland Almquist (2006) i likhet med Hasselbladh (2008) och Agevall (2005) betonar att managementidéerna styrdes in för att uppnå homogenitet i systemen. Grundtanken har varit att verksamheter, som styrs av samma typ av strukturer, också tenderar att ge upphov till utveckling av liknande sätt att agera (ibid.). I takt med förändringen av den ekonomiska styrningspolitiken har marknadsekonomi ersatt blandekonomi och rationellt tänkande tog fart i Sverige (Berg 2002). Den svenska offentliga sektorn skiljer sig emellertid från anglosaxiska länder genom sin struktur. I Sverige motiverades NPM med hänvisning till "det allmännas bästa" och blev allmänt accepterad av många politiker som en nödvändig och neutral lösning (Bejerot & Hasselbladh 2002).

I vad består då NPM? Stig Montin (2004) hävdar att NPM innebär en styrnings- och ledningsfilosofi av offentlig verksamhet och är ingen enhetlig teori. Idéerna är underbyggda av institutionell teori, nationalekonomisk teori, Public Choice teori och det nyliberala paradigmet (Almquist 2006). Hasselbladh (2008) styrker att många inslag i NPM såsom centralisering, homogenisering, rationalisering, kontroll, resurshushållning och samordning är sammanvävda med tidigare reformer av offentlig förvaltning. I NPM har enligt Almquist (2006) ett program förespråkats. Programidéns syfte har varit att reformera samhället, dvs. förändra styrning och ledning. Nytt i NPM är strävan att åstadkomma rationell management, att skapa ett nytänkande och en modernisering av offentlig verksamhet genom att effektivisera arbetssätt. Kärnan är antagandet att marknad och konkurrens leder till ökad effektivitet och kvalitet (ibid.). Det dominerande motivet för anspråk på förnyelse och utveckling av den offentliga sektorns styrning har varit av ekonomisk art (Agevall 2005; Blomberg 2004; Henriksson 2008).

Forskarna är eniga om att NPM är komplex och motsägelsefull (Henriksson 2008). Forskarna är dock oeniga om pågående paradigmskifte som betecknar förändringar från ett produktionsorienterat till ett marknadsorienterat synsätt (Almquist 2006). Trots sitt stora genomslag, utsätts NPM för omfattande kritik om definition av begreppet NPM.



Forskningen om NPM ger som sagt inte någon enhetlig definition av NPM (Berg 2008). Inte minste, eftersom utfallen och konsekvenserna av NPM är otillräckligt utforskade (Christensen & Læg Reid 2007). Almquist (2006) förklarar svårigheten att isolera effekter efter reformer med att många organisatoriska funktioner påverkas samtidigt. NPM har kritiserats också för bristande empirisk förankring och det har ifrågasatts om offentliga verksamheter verkligen kan organiseras effektivt med tanke på de krav om kostnadseffektivitet och flexibilitet som ställs inom paradigmet (ibid.).

### Strategiska åtgärder

Hans Hasselbladh (2008) och Montin (2004) sammanfattar de typiska dragen i NPM. Enligt Montin var den första åtgärden att balansera statens och kommunernas ekonomi genom att minska den statliga styrningen av ekonomin och de offentliga kostnaderna. Det antogs att administrationen som kringgärdade kommunernas beroende av statliga bidrag, förorsakade stora kostnader, vilket ökade kraven på det ekonomiska ansvaret. För Montin var NPMs bärande tanke att stimulera den offentliga sektorns effektivitet och att ändra ekonomiska villkor, som grundades i osäkerheten kring växande ekonomiska problem (ibid.).

Den andra åtgärden var att införa omfattande intern konkurrensutsättning mellan producenter genom spridning av beställar-utförarmodellen (BUM) som innebär att förtroendevalda politiker intar en beställarroll och chefstjänstemannagrupperna en utförarroll (Montin 2004). Enligt Hasselbladh (2008) har den strukturella lösningen varit att separera ledningen i beställar-utförar funktioner. BUM har kopplats till den interna marknaden och i praktiken inneburit funktionella förändringar i verksamhetens styrning, exempelvis att chefer numera bär budgetansvar. Intresset för ekonomisk effektivisering och rationalisering av offentliga verksamheter har vuxit fram hos Sveriges kommuner och landsting (SKL), vilket lett till ökad kontroll över hur tjänstemän förvaltar resurser (ibid.). NPM har medfört modifieringar av redovisning och budgeteringssystem, uppföljning och utveckling av utvärdering av offentliga organisationer (Almquist 2006; Henriksson 2008). De nya organisationsformerna förekom framförallt i form av kombinationer av privatisering och konkurrensutsättning av den offentliga sektorn, för att gynna effektiv användning av resurser (Hill 2005). Samtidigt skulle detta också skapa incitament för att förbättra arbetsprestationer hos personalen (ibid.). Agevall (2005) med stöd av Forsell & Janson (2000) poängterar att effektivitet tidigare har

relaterats till måluppfyllelse, men nu har kopplats till ekonomiska resurser. Organisationer görs ansvariga för sina handlingar och resultat (Blomberg 2004). Enligt Almquist (2006) skulle konkurrensutsättning jämna ut utbudet och efterfrågan på marknaden och bidra till besparingar i de offentliga verksamheterna (ibid.).

Bakgrunden till införandet av NPM har inte bara varit ekonomiska problem utan också den samhällsliga och politiska utveckling, som skett samtidigt (Hasselbladh 2008; Berg 2002). I samband med en uppfattad bristande politisk styrning har det funnits förespråkare som vill flytta politikernas ansvar för marknadens fördelningsmekanismer till ledarskap (Agevall 2005; Montin 2004). Hasselbladh (2008) menar att relationerna mellan politiker, administration och verksamhet har varit under ständig kritik från forskare för bristande flexibilitet. De professionella har kritiserats för att de stod bortom politisk kontroll, vilket betraktades som ett demokratiskt problem. Deras ställning skulle förändras i samband med införandet av NPM. Utgångspunkten för politikerna och ledningens åtaganden var att förbättra resultat utan resurstillskott (ibid.). Detta har lett till den tredje åtgärden, som innebar en förskjutning från politik till ledarskap (Montin 2004). Målet med den nya kommunindelningen var att skapa lokala välfärdspolitiska institutioner med hög professionalitet (ibid.). Tjänstemän, tänkte förespråkarna för NPM, som styrs av marknaden, har intentionen att uppnå de politiska målen på ett kostnadseffektivt sätt och med ett visst resultat (Agevall 2005). Almquist (2006) menar att kvasimarknader har skapats genom politiska beslut. Det förväntades också att uppdelningen av roller inom politik och förvaltning samt införandet av marknadsorientering inom den offentliga sektorn skulle förbättra fördelningsfunktionens effektivitet (ibid.).

Den fjärde åtgärden innebär en förskjutning från processkontroll till resultatstyrning (Montin 2004). Införandet av de nya styrmetoderna inom offentlig verksamhet har medfört decentralisering och ökad autonomi (ibid.). Hasselbladh (2008) betonar att den svenska traditionen med statlig centralstyrning finns kvar. För Montin (2004) kom den decentralisering, som NPM medfört, att leda till indelning i grupper och spridning på flera flexibla enheter och betyda ett ledarskap med större ansvar, med ökad konkurrens och ökade möjligheter till omförhandlingar av avtal samt större löneskillnader. Almquist (2006) menar att decentralisering syftade till att kommunerna skulle hushålla mer effektivt med sina resurser, öka motivationen hos medarbetarna och tar till vara deras kompetens. NPM syfte

var att eliminera skillnaderna mellan offentlig sektor och näringsliv, genom att flytta fokus från processansvar till ansvar för resultat.

Den sista åtgärden innebar att medborgarna definierades som kunder på en marknad, vilket enligt NPM ökar deltagande, brukarinflytande samt valfrihet mellan olika servicetjänster (Montin 2004). Enligt Berg (2002) ingår kvalitetsstyrning i NPM. Hasselbladh (2008) hävdar att NPM också har inslag av TQM (Total Quality Management) riktade mot kundorientering, som vuxit fram ur den nyliberala ideologin för att styra verksamheten mot marknadsrelaterade mål. TQM består av systematiska metoder bl. a. Benchmarking och Balanced Scorecard (ibid.). Balanserade styrkort används flitigt i kommuner som ett led i utvecklings- och kvalitetsarbetet i strävan att ständigt förbättra verksamheten (Thylefors 2007). Styrkortet har likhet med målstyrning. Balanserade styrkort är en arbetsmetod för såväl integrering av kommunens vision med strategiska mål som bedömning av finansiella resultat. Fördelen med styrkortet är att det fångar komplexiteten i uppdraget och gagnar organisationsutveckling. Ofullständig implementering av styrsystemet kan bli till nackdel, då det ges mindre utrymme att utveckla goda relationer mellan chef, medarbetare och kunder. Individen kan ha svårt att uppfatta måtten som meningsfulla och värdefulla (ibid.).

### Betydelse av NPM

Enligt Hasselbladh (2008) har de reformistiska idéerna som växte fram på 1990-talet fått genomslag i samordning av den fackliga verksamheten, men också i utformningen av avtalsförhandlingar. De fackliga organisationerna, som representerar professionella yrkesgrupper, har tagit ställning för de förändringarna som reformeringen medfört (ibid.). Enligt Agevall (2005) har det kollektiva intresset förskjutits till yrkesgruppers intressen. Anders Kjellberg (2003) hävdar att fackföreningar har gått igenom avsevärda omstruktureringar. Sedan 1990-talet har det blivit svårare att leva upp till rollen som aktiva fackföreningar som är beredda att förändra. Den fackliga styrkan har underminerats på flera sätt bl.a. genom att organisationsgraden har sjunkit. Uppgången tidigare i den fackliga anslutningen förklaras med främjande av partsreglering före statsreglering och att förhandlingssystemet rymde både centralisering och decentralisering. Nedgången orsakades delvis av ökad direktanslutning till fackliga arbetslöshetskassor även av icke-medlemmar i facket, delvis genom att gränserna mellan offentlig och privat sektor samt mellan arbetare och tjänstemän håller på att suddas ut. Även privatiseringar och bolagiseringar av offentlig

verksamhet har försvagat den fackliga styrkan (ibid.). För att kunna bemöta arbetsgivarens strategier har fackföreningar anpassat sin styrning till de nya villkoren och skapat nya organisationsformer som betingat bl. a. kollektivavtalens utbredning (Kjellberg 2001).

Två decennier av strukturella förändringar i den offentliga sektorn är ett resultat av implementeringen av NPM. Enligt Montin (2004), som fokuserat på förvaltningspolitik, har det faktiska utfallet inneburit en högre grad av styrning av verksamheter och handlade om att hålla jämvikt mellan särintressen. Organisationsformer och styrmetoder har i praktiken varit mer mål än medel, styrda av rationellt tänkande. Han styrker uppfattningen att ekonomin har blivit en politisk vetenskap och att den ekonomiska och den politiska makten närmar sig varandra (ibid.). Almquist (2006) i likhet med Agevall (2005) hävdar att idéerna som management, konkurrens och marknad har realiserats inom den offentliga sektorn. NPM har en väsentlig inverkan på styrning av offentliga organisationer, men vissa delar har inte fått någon förankring alls i praxisen och tenderar att organisera sitt arbete som tidigare (ibid.). Tom Christensen och Per Lægreid (2007) har poängterat att den viktigaste lärdomen vid införande av reformer är att ta hänsyn till den specifika kontexten. Nationellt baserade reformer är beroende av den internationella utvecklingen och de befintliga förvaltningarnas anpassningsförmåga till situationen i reformprocessen.

## **Teoretiskt perspektiv**

Nyinstitutionell organisationsteori är starkt sammanlänkad med andra samhällsvetenskapliga discipliner. Den består av flera olika perspektiv och har därför stort användningsområde. I min studie använder jag mig framförallt av ett specifikt teoretiskt perspektiv inom den nyinstitutionella organisationsteorin; skandinavisk institutionell teorin (SIT),

Arbetsgivarens möjligheter till strategiska åtgärder på löneområdet har beröringspunkter med SIT. SIT fäster nämligen stor vikt vid trender som anammades av offentlig sektor på 1990-talet som hänger samman med studiens syfte. Förståelsen av organiseringen av aktiviteter och komplexiteten i lönesättningsprocessen påverkas också av strukturer som formar arbetsgivarens agerande. Genom sin starka betoning på reformernas funktion ifrågasätter SIT de regleringsåtgärder som inskränker flexibilitet. Som en röd tråd genom reformer som har påverkat kommuners villkor uppmärksammas arbetsgivarens anpassning till de nya villkoren.

Min förhoppning är att läsaren bättre kan förstå vilka (normativa) idéer som är av särskild betydelse för hur arbetsgivaren förhåller sig till den lokala lönepolitiken.

## Skandinavisk institutionell teori (SIT)

Den nyinstitutionella teorin växte fram på 1970-talet mot bakgrund av de amerikanska sociologerna John Meyer och Brian Rowan studier (Eriksson-Zetterquist 2009; Tengblad 2006). Deras studier visade att viktigast för organisationers överlevnad är legitimitet och inte strävan att vara effektiv; att den formella strukturen begränsar förståelsen för organisationers agerande, men den bidrar med legitimitet. För att uppfattas som framgångsrika och legitima strävar organisationer efter att leva upp till omgivningens förväntningar, eftersom organisationer är beroende av omgivningen. Kraven som ställs på organisationer är ofta oförenliga och motstridiga, vilket leder till att beslut och handling kopplas isär. Löskoppling sker mellan den formella och informella strukturen, där den sistnämnda separeras från det som görs i praktiken. De viktiga begreppen inom nyinstitutionalismen är legitimitet, homogenitet, stabilitet och komplexitet (ibid.).

Den kritik som riktas mot nyinstitutionell teori är att även om kommuner visade motsatt resultat betraktades de som effektiva enligt institutionell teori, eftersom praktikerna bidrog till organisationens överlevnad (Eriksson-Zetterquist 2009). Vidare hänvisar Eriksson-Zetterquist till Barbara Czarniawska (1997) som har kritiserat nyinstitutionalismen för bristande hantering av förändring. Organisationers mångfald, men relativt begränsade utbud av organisationsmodeller att välja mellan, bidrar till valet av homogenitet. Även marknadens inflytande, tillgång till resurser och omgivningens kraft är förbisedda av nyinstitutionell teori (ibid.). Tengblad (2006) hänvisar till Bergers och Luckmanns (1967) kritik att aktörernas betydelse var nedtonad i nyinstitutionalismen och att institutioner tog regelsystemet för givet (ibid.). I uppsatsen används denna kritik i mina försök att förstå och förklara arbetsgivarnas strategier. Till detta återkommer jag i analysdelen.

Den skandinaviska institutionella teorin (SIT) har utvecklats under 1980-talet, som en utveckling av och i ett slags dialog med det nyinstitutionella perspektivet (Eriksson-Zetterquist 2009). Skandinaviska forskare använde sig i sina studier av fältarbeten, vilket resulterat i en bättre förståelse för variationer i organisationers struktur och beslutsprocesser, hur institutioner skapas, förändras och påverkas av trender och reformer. De skandinaviska studierna har också visat hur ideologier och reformer är sammankopplade och även hur de

medför olika organisationsformer. Studiernas resultat motsade det traditionella synsättet att organisationer styrs av rationalitet och ses som ett rationellt instrument. Även den traditionella bilden av reformer som riktmärke har ifrågasatts av forskarna. Forskarna har traditionellt sett velat se institutioner som bestående av stabila föreställningar, idéer och normer (Tengblad 2006). Men så är dock inte fallet. Organisationer är rörliga och föränderliga i sin karaktär. Eriksson-Zetterquist med stöd av Olsen (1990) hävdar att organisationerna emellertid visar ett visst motstånd att genomföra reformer när kraven blir omfattande. För att skapa stabilitet anpassar sig emellertid organisationer till omgivningens krav (ibid.).

### *Imitation*

Det moderna samhället är heterogent och institutioner präglas av variation i strävan efter att efterlikna varandra (Tengblad 2006). Managementmodeller har, som tidigare beskrivits, funnits långt före NPMs intåg (Eriksson-Zetterquist 2009). Den offentliga sektorn har dock de senaste 25 åren påverkats av managementmodeller som fått ideologiskt stöd och influerats av pågående trender i näringslivet (Tengblad 2006).

Marknadsekonomin utmanade i denna process den offentliga sektorn att konkurrera. Omfattande förändringar uppstod i samband med avregleringar som orsakades av den institutionella omgivningen (Eriksson-Zetterquist 2009). Kommuner har anammat beställarutförarmodellen (BUM) genom imitation. Genom imitation kan organisationer spara både tid och resurser, påstår Eriksson-Zetterquist med hänvisning till Sevon (1996) och blir framgångsrika genom att identifiera sig med "vinnarna". En imitationsprocess inleds av imitatorerna och idéerna om förändring tvingar sig inte på organisationerna utan de letar efter ett lämpligt sätt att agera. De jämför sig med andra organisationer som har liknande identitet och motsvarande situation. Trots imitation blir handlingar olika, anpassade både till egna förutsättningar och begränsningar och ger därmed dessa utrymmen för egna tolkningar (ibid.).

Staffan Blomberg (2004) för ett liknade resonemang om att kommuner inte har tvingats att genomföra organisationsreformer utan hade friheten att välja. Reformen rättfärdigades i början med ideologiska argument och tillskrevs positiva effekter på styrning med koppling till kontroll över kostnader, därför växte intresset för managementmodellen och fick genomslag i kommunerna. Senare minskade dessa hänvisningar i betydelse. Han menar också att kommuner är olika, deras ekonomiska förutsättningar och arbetssätt skiljer sig avsevärt.

Kommuner anpassar sitt sätt att organisera i relation till den externa och interna omgivningen. I strävan efter legitimitet betraktas de som moderna (ibid.).

Eriksson-Zetterquist (2009) hänvisar vidare till Kjell-Arne Røvik vars argumentpåminner om resonemanget ovan, som förklarar att förvaltningarna är påverkade av trender, i strävan att följa modet sker förändringar inom organisationer, de vill inte bli definierade som omoderna. Trenden institutionaliseras under en viss tid, men förlorar sedan gradvis sin status och avinstitutionaliseras. Enligt Røvik (2000) väljer organisationerna nya trender i strävan att framstå som moderna och effektiva, att nytt innehåll kan göra de bättre.

### *Reglering*

Organisationer styrs av komplexa regler (Tengblad 2006). Spelregler ger struktur och formar organisationers funktionssätt hävdar Brorström (1999). Brorström hänvisar till Douglas C. North (1978) som gör skillnad mellan formella och informella regler. Författaren visar att trovärdigheten kan uppnås genom samspel mellan dessa regler (ibid.). Tengblad (2006) refererar till Richard Scott (1995) som har delat upp reglerna i kategorier: tvingande, normerande och självklara. Exempel på tvingande regler är lagar och förordningar. Idéerna som målstyrning, balanserade styrkort, kvalitetsstyrning är också tvingande. Därför är det svårt att stå emot dem, men det är oklart om ökad styrning leder till ökad effektivitet. Organisationer tvingas att följa arbetet med certifiering International Standard for Organisation (ISO) 9000, annars kan de drabbas av sanktioner, men nödvändigheten att följa de tvingande reglerna beror på aktörernas tolkningar av reglerna. Genom reformer införs nya normerande regler som gör aktörerna bundna och ökar ansvarstagandet. Normativ styrning blir också föremål för aktörernas tolkning. En förutsättning är att normativ styrning inte kommer att konkurrera med andra normerande regler. Om de normerande reglerna inte följs, kan det leda till förlorat förtroende hos omgivningen. Explicita regler ställer organisationers ledning inför att agera på ett strategiskt sätt. Detta är ett tydligt exempel på institutionalisering som förutsätter både tvingande och normerande regler. Paradoxalt är att de två formerna av regler inte nödvändiga för att upprätthålla en institution. Det finns också regler som blir föremål för diskussion som upplevs som självklara därför är det orimligt att bryta mot dem, exempelvis behov av ledarskap i en organisation. Det föreligger ofta konsensus kring de självklara reglerna. Ömsesidiga överenskommelser ifrågasätts sällan i någon större

utsträckning, menar Tengblad med stöd av Berger och Luckman (1967), eftersom regelsystemet inkluderar ett mått av kontroll och de får därför en självklar status (ibid.).

Kunskap om hur institutioner skapas och om effekter av faktiska förändringar är begränsad (Brorström 1999). Brorström lyfter fram två resonemang som handlar om dramatiska och inkrementella förändringar. Enligt det första resonemanget tvingar ekonomiska kriser eller innovationer fram förändring som sedan anammas av organisationer. Dessa institutionella förändringar innebär flera risker: de kan medföra höga transaktionskostnader, de kan försämra effektivitet på grund av oförberedda förändringar. Det andra resonemanget handlar om förändring i samband med modifiering av institutioners aktiviteter som kräver anpassning till nya villkor. Därför är det viktigt att kunna imitera och lära av andra för att denna typ av förändring ska kunna införlivas i organisationer. Det är också villkorat att det finns ett institutionellt utrymme för inkrementell förändring, som underlättar acceptans. En lagändring kan dock inte likställas med institutionell förändring utan det krävs koppling till handling som påverkar sättet att arbeta (ibid.).

## Metod

### Kvalitativ metod

Det vanligaste sättet att indela metoder är i kvalitativa och kvantitativa. En kvantitativ metods syfte kännetecknas av forskarens distans till källan genom standardisering av data och dess indelning i kategorier (May 2001). Med hjälp av en kvalitativ metod skapas förståelse för problemområdet och dess sammanhang. Kvalitativ forskning uppmärksammar empirins mångfald och tvetydighet (ibid.). Jag har valt att arbeta med kvalitativa metoder eftersom jag mitt syfte och mina frågeställningar kräver en mer tolkande ansats än vad den kvantitativa metoden kan erbjuda, samt för att få mer djupgående kunskaper om hur arbetsgivare villkor organiserar arbetet avseende lönefrågor.

En styrka med kvalitativ metod är att den ger mig möjlighet att komma närmare mitt studieobjekt, den kommunala verksamheten, och att vara öppen för de intervjuades förståelse av ämnet, deras kunskaper och förutsättningar för praxis. En annan fördel med kvalitativ metod är att den ger en djup information kring de aktuella frågeställningarna. En svaghet kan exemplifieras med följande: interaktionen mellan forskaren och intervjuade kan påverkas negativt och leda till en snedvridning i svaren om dessa visar sin inställning i en viss fråga. Som forskare har jag haft ansvaret för intervjusituationen. Jag har försökt att inte bara återge



det sagda utan även skaffat mig kunskaper, som baseras på det teoretiska och det tidigare forskningsmaterialet, med vars hjälp jag reflekterat över och tolkat respondenternas utsagor. Forskarens reflektion är avgörande för vad som behöver uppmärksammas och skildras, vilket också möjliggör en tolkning genom att alla insamlade data knyts ihop till en helhet (Thomassen 2007).

Mitt eget intresse och egna värderingar kan omedvetet påverka mig. Jag anser det omöjligt att vara fri från egna och respondenternas värderingar. Jag har dock inte haft något specifikt politisk intresse som kunde påverka mitt synsätt och min hållning i detta arbete. Grunden för förförståelsen rymmer en förståelse av den enskilde individens praxis och tolkningen benar upp de potentiella förutsättningarna (Thomassen 2007). Förförståelse för politiska beslut om lönepolitik som funktion kan jag uppnå med utgångspunkt i kommunens arbete.

## Tillvägagångssätt

### *Datainsamling*

Gilje & Grimen (2007) hävdar att aktörers förståelse beror på ett underlag av vissa premisser. Målsättningen i forskningsarbetet var att samla in data med relevans för mitt syfte och mina frågeställningar. För att få grepp om arbetsgivarens villkor i den aktuella kommunala verksamheten har jag utnyttjat olika informationskällor. Enligt Thomassen (2007) innebär en kvalitativ metod att datainsamling är beroende av tolkning av innehållet. Därför sökte jag interna styrdokument som kan fungera som komplement och av betydelse för den empiriska tolkningen. Fokus har legat på kommunens bindande löneavtal för år 2009 och styrdokument: lönepolitik och socialtjänstens lönekriterier samt års- och personalredovisning för år 2008. Årsberättelser ger en täckande bild av kommunens politiska beslut om vision, målsättning, ekonomiska ställning och resultat. Genom att belysa lönesättning inom den sociala sektorn hade jag möjlighet att jämföra styrdokumentens ändamål och den utmärkande styrningen av den lokala lönepolitiken. Visst material har jag fått direkt på arbetsplatsen vid intervjutillfällena, en del har jag funnit på internet.

Dessutom inför skrivandet av detta masterexamensarbete har jag sökt litteratur inom organisations-, arbetsmarknads- och arbetslivsområdet, som belyst utvecklingen av lönepolitiken och kollektivavtalen. För att bättre förstå och tolka kommuners organisatoriska utveckling försökte jag förhålla mig kritisk och med distans till organisations- och

managementlitteraturen. Fördelen med att samla data från flera källor är att detta tillvägagångssätt minskar mitt beroende av intervjuer som en enda informationskälla. Därför kan studier av tidigare forskning om NPM samt det teoretiska perspektivet SIT framställas som stöd för en reflexiv tolkningsprocess och komplement till de kvalitativa intervjuerna. Vid genomgången av forskningslitteratur har min strävan varit att urskilja de artiklar som explicit berört forskningsproblemområdet, som relateras till svensk kontext och haft betydelse för utformningen av den offentliga sektorn.

### *Kvalitativ intervju*

Mitt empiriska material baseras på sex intervjuer av semistrukturerad karaktär. Jag valde den intervjuformen, eftersom den ger mig möjlighet att föra dialog med den intervjuade. Jag försökte vara lyhörd för respondenternas svar och ansträngde mig för att upprätthålla ett bra intervjuklimat och skapa förtroende hos dem. Med hänsyn till respondenternas trygghet fann jag som lämpligast att genomföra intervjuerna på deras arbetsplats, i deras arbetsrum.

Enligt Starrin & Renck (1996) möjliggör kvalitativa intervjuer tolkning och djupare förståelse av och kunskap om den okända företeelsen. För att få fram kvalitativ information om forskningsämnet utformade jag därför fyra olika intervjuguider efter chefs position, befattning, huvudsakliga ansvar och roll i den kommunala verksamheten (se Bilaga 1-4). Intervjusvaren har spelats in på band och sedan transkriberats för att skapa underlag för analys. Detta förde med sig möjligheter till upprepade avlyssningar och till att använda ordagranna citat från intervjuerna, jämföra dem och spåra upp de viktiga delarna för analysen. Varje intervju tog drygt en timme. En av intervjuerna var med två enhetschefer tillsammans, som delade ledarskapet.

### *Urvalsförfarande*

Valet av verksamhet och respondenter till intervjuerna styrdes av mitt huvudsakliga forskningssyfte. För att spara tid beslöt jag att välja en lämplig arbetsplats, en kommun i södra Sverige, som var geografisk nära och lagom stor med omkring 1500 anställda. Jag kontaktade kommunledningen om de var intresserade av att ställa upp på intervjuer, presenterade mitt forskningsämne, mina frågeställningar och fick ett positivt gensvar. Ambitionen vid urvalet av intervjupersoner var att de rådande lokala förhållandena är kända av respondenterna. Organisera, leda och kontrollera är typiska chefsuppgifter, därför valde jag de sju beslutsfattande cheferna som har nyckelpositioner, skilda roller, ansvar och erfarenheter i

lönefrågor. Dessa tjänstemän: kommundirektör, lönechef, socialchef och fyra enhetschefer från den sociala sektorn företräder kommunen, som här är arbetsgivaren. Kommundirektören är den högsta ansvariga tjänstemannen som ska se till att politiska beslut genomförs och ska sköta samordning inom förvaltningen. Lönechefen har ansvar för löneavdelningen och tar hand om lönebildning och lönesättning. Socialchefen har ett yttersta ansvar för hela socialtjänsten, som omfattar äldreomsorg, handikappomsorg och individ- och familjeomsorg. Två enhetschefer med delat ledarskap har ansvar för hemtjänst och ordinärt boende, ungdoms- och korttidsboende samt ansvar för personal med 96 anställda och ca 350 medborgare som aktiveras med olika insatser dagtid. Den tredje enhetschefen har ansvar för särskilt boende och för 23 medarbetare. Den fjärde enhetschefen är ansvarig för 28 särskilt respektive 7 korttidsboenden för personer med demenssjukdom och för 56 anställda. De här enheterna skiljer sig avsevärt i sin organisering.

I kommunens ledningsgrupp ingår bl.a. kommundirektören och socialchefen. Ledningsgruppen biträder kommunstyrelsen i det strategiska och långsiktiga lednings-, uppföljnings- och utredningsarbetet och samordnar kommunförvaltningens olika verksamheter. Den utgör organisationens verkställande ledning och arbetar med utveckling och effektivisering av förvaltningen, stödjer chefer och arbetsledare samt verkar för kompetenshöjning i verksamheterna. Dessutom har samtliga respondenter ansvar för lönesättning, de är lönesättande chefer. Kommundirektören lönesätts av kommunfullmäktige. Lönechefen och socialchefen lönesätts av kommundirektören. Alla enhetschefer som arbetar inom social sektor lönesätts av socialchefen.

### *Bearbetning, analys och studiens generaliserbarhet*

Arbetsgivarens perspektiv bildade ramen för mitt analysarbete. Varje intervju analyserade jag för sig för att sedan jämföra den med de andra. Många citat från intervjuerna gav mig möjlighet till analys och reflektioner. Jag strävade efter att vara öppen för tolkningar av arbetsgivarens praxis avseende den lokala lönepolitiken. Jag försökte fånga upp den betydelsefulla informationen i respondenternas uttalanden om sin praxis och lyfta fram både likheter och olikheter. Det empiriska materialet bearbetade jag efter intervjusvarens karaktär med hjälp av det teoretiska perspektivet SIT och analys av interna styrdokument. Genom att analysera tre teman i förhållande till varandra och knyta ihop trådarna från det empiriska materialet utformades arbetsgivarens förhållningssätt till kollektivavtalens regelverk och socialtjänstens lönekriterier samt utmärkande drag av den lokala lönepolitiken och viktiga

faktorerna som styrde lönesättningen. Det har också inneburit en pendelprocess mellan formuleringar och omformuleringar av textens olika delar. Ju mer jag blev insatt i det här forskningsämnet, desto mer efterfrågade jag nytt material kring ämnet.

Mitt arbete har förhandsgranskats av flera. Genom kritisk läsning av texten i olika skeden, har andra forskare på det obligatoriska seminariet också bidragit till granskningen av mitt arbete. Jag har skickat transkriberingen till samtliga respondenter på deras begäran via e-post för kontroll.

Vad gäller generaliserbarheten i forskningsarbetet kan jag svara att den är begränsad. Med hänsyn tagen till kommunens behov och ekonomiska förutsättningar begränsas generaliserbarheten på grund av dess specifika kontext. Möjligheten att generalisera resultatet mellan kommuner, där liknande kollektivavtal tillämpas, ökar först om andra liknande studier görs och om slutsatserna i dessa överensstämmer i hög grad med mitt empiriska resultat.

## Etiska överväganden

Enligt May (2001) är forskarens värderingar, etik och erfarenheter väsentliga för forskningsprocessen och tillämpningen av resultaten. På forskaren ställs krav på att skydda identiteten hos respondenter mot olaglig tillämpning av forskningsresultat, vidmakthålla allmänhetens förtroende samt forskningens vetenskapliga status. Forskarens kritiska reflexion över egna och andras åsikter kan påverka forskningsprocessen. Etiska beslut tas av forskaren samtidigt som forskaren får kontroll över forskningsprocessen, vilken i sin tur också påverkar de etiska besluten (ibid.).

Jag är medveten om att det är viktigt att visa hänsyn till forskningsetiska principer och därför strävade jag efter att leva upp till de fyra huvudkrav, som Vetenskapsrådet lyfter fram. I enlighet med öppenhetskravet eftersträvade jag full öppenhet vid intervjutillfället; mina respondenter informerades att mitt forskningsresultat kommer att användas endast för avsedda forskningssyften. Respondenterna visade tillmötesgående och medverkade med internt material för analys, vilket underlättade för mig att genomföra studien. Enligt det andra etiska kravet, självbestämmandekravet, har respondenterna rätt att bestämma över sin medverkan i studien och kan avbryta när de vill. Hanteringen av respondenternas uppgifter skedde på ett sådant sätt att utomstående inte får tillgång till dem. Detta stämmer överens med det tredje

etiska kravet, konfidentialitetskravet. I enlighet med det fjärde kravet, autonomikravet, avidentifierades respondenterna utifrån deras yrkesroll (Vetenskapsrådet 2008).

## Resultat och analys

Resultatet baseras på sex intervjuer i en kommun i södra Sverige. Jag har också fått kännedom om kommunens rådande förhållanden genom att studera de interna styrdokumenterna. Studien var av organisatorisk karaktär och riktades inte mot arbetsgivarens arbete i bred bemärkelse utan specifikt mot aktiviteten avseende lönefrågor. Det handlade primärt om att dels få fram respondenternas uppfattningar om lönepolitiken, dels att ta reda på hur arbetsgivaren förhåller sig till kollektivavtalet och socialtjänstens lönekriterier, samt att få kunskap om vilka faktorer som styr lönesättningen inom den sociala sektorn.

### Politisk vision och målsättningen

Kommunens service finns samlad i en förvaltning, vars uppgift är att se till att kommunstyrelsens och de olika nämndernas beslut fungerar och verkställs på ett tillfredställande sätt. Kommunen har 1000 anställda, varav 45 är tjänstemän.

Kommunens framtidsvision och strategier som handlar om styrning mot mål är hämtade från managementidéer. Kommunen har en tydlig visionär prägel som syftar till att hushålla med resurserna effektivt med betoning på att leverera en god service för medborgarna. Ansvaret för genomförandet ligger på förvaltningen. Den politiska visionen är knuten till ett antagande att effektivitet är en nödvändig förutsättning för gott finansiellt resultat. Det visionära tankesättet kräver av arbetsgivaren en god överblick av hela organisationen. Kommunens målsättning har marknadsliknande former och framstår därför inte som entydig. Det finns olika typer av mål i organisationen som i regel är konkurrerande i sin utformning. Ledningen lägger större vikt på medel som kan bidra att knyta medarbetarna till sina arbeten. Kommunen konkurrerar genom att vara en attraktiv arbetsgivare, vilket respondenterna också poängterade. Enligt årsredovisning för år 2008 är syftet med personalpolitiken att stärka kommunens bild som en attraktiv och konkurrenskraftig arbetsgivare. Följande citat av lönechefen beskriver vad som anges vara en attraktiv arbetsgivare:

... Att man skapar förutsättningar för att vara en attraktiv arbetsgivare som kan erbjuda en lagom attraktiv lön. Vi är offentligt anställda och det är skattepengar som vi rör oss med så vi måste vara försiktiga med dem men ändå på något sätt motsvara samhället i övrigt. Det ska inte vara mycket sämre lön bara för att den anställde jobbar inom kommunen. Sedan har vi andra förmåner inom kommunen som inte funnits inom privat verksamhet. Det är det att man får extra

semesterdagar när man blir äldre. Det är också värt en del om man räknar om det till pengar. Detta skapar en bra anda. Man blir en attraktiv arbetsgivare som betalar rätt lön för rätt sorts arbete.

Ett annat kännetecken är att respondenterna menar sig vara en stabil och trygg arbetsgivare med positiv inställning till föräldraledighet och ger äldre anställda en förmån i form av extra semesterdagar.

Ytterligare ett utmärkande drag av politiskt styrda organisationer är lönen som blir ett politiskt styrmedel för att uppnå mål (Hasselbladh 2002). När lönen uppmärksammas inom den sociala sektorn, förstås den som komplement till mycket annat, exempelvis goda arbetsmiljöer, förmåner som gemensamma utbildningsmöjligheter och gymkort. Det betyder att anställda inom kommunen motiveras till arbete inte av lön utan av faktorer som arbetstrivsel och meningsfullt arbete. Här blir just detta fenomen tydligt. Socialchefen menar att lönen spelar roll, men den viktigaste spjorden är att uttrycka sin uppskattning:

... Lönen är en del och det är så mycket annat som jag som chef kan visa min uppskattning av. Jag tycker att medarbetarna inom social sektor gör ett jättebra arbete generellt, så jag tycker att man verkligen bidrar till vårt uppdrag. Det är inte alltid man kan visa i pengar, det kan visas i att vi hellre satsar på en form av gemensamma utbildningar till exempel. Att vi har ett utbildningsdatum och att vi faktiskt kan bjuda alla på lunch, vilket inte är så enkelt för de 400 anställda. Sådana saker som också kan bidra till att vi har goda arbetsmiljöer och att vi tillsammans utvecklar vårt arbete. Så det är inte bara lönen. Vi har också en summa på 1000 kronor som vi kan få till gymkort, men det gäller hela kommunen, det är friskvårdssatsningen.

Citatet skiljer sig något från det resonemang som framhållits av Bylund & Viklund (2006) och Frick (2008). I deras analys av NPM framhölls lönen som det viktigaste medlet för att rekrytera och behålla medarbetare, än förmåner som arbetsgivaren kan erbjuda. Min tolkning är att förmåner kan uppfattas som en kostnad för kommunen och kan ha inverkan på flera medarbetare som en investering. Chefers uppfattning om lörens ringa betydelse motsäger införandet av individuell och differentierad lönesättning där lönen blir villkorad av medarbetarnas arbetsinsatser.

### *Organisatoriska förändringar inom social sektor*

Kommunen konkurrerar också genom att upprätthålla offentliga åtaganden. Enligt årsredovisning för 2008 handlar socialnämndens vision om att säkerställa en god kvalitet för sina medborgare med kompetenta medarbetare. Social sektor anpassar sitt arbetssätt till

omgivningens anspråk på servicetjänster och arbetar på socialnämndens uppdrag och omsätter cirka 200 miljoner kronor om året med 400 anställda. Enligt socialchefen är social sektor en mycket krävande verksamhet både funktionellt, personalmässigt och tidsmässigt. Arbetet genomsyras därför av vikten av en gemensam värdegrund. Inom social sektor finns en ledningsgrupp som består av socialchefen, 11 enhetschefer och fackliga företrädare. För att stärka cheferna i deras ledarskap, främja deras helhetstänkande och sammanhållning har alla kommunens chefer haft möjlighet att gå på ledarutbildningsprogram enligt personalredovisning för 2008. Citatet nedan förklarar vad uppdrag som socialchef innebär:

Socialtjänsten består av endast personal och det är höga personalkostnader i vår verksamhet. Om vi ökar våra personalkostnader jättemycket, så måste det kanske leda till att vi tar bort någon personal för att kunna finansiera dem. Det är viktigt att lönesättningen är i balans i det arbetet vi ska utföra för medborgarna. Det krävs ju att jag hållit mina medarbetaresamtal och att jag också funderat igenom problemen, men det gör jag hela året. Jag lägger märke till medarbetare hur de bemöter brukare, vi har en värdegrund till exempel hur man följer värdegrunden. Så att det är inte bara just de veckorna när vi har lönesamtal som lönearbetet pågår utan det är hela året. De krav som ställs på mig är att jag ska beskriva och förklara hur jag har lönesatt, vad jag har byggt det på, då detta är viktigt. Att man var med i detta arbete och att man förstår socialnämndens mål. Det är liksom det som lönesätts. Framgångsfaktorer är att vi ska vara attraktiva arbetsgivare, att vi ska ha marknadsmässiga löner, att vi hela tiden ska jämföra oss med andra, att vi ligger bra till. Det är mycket kopplat till vårt uppdrag och målen och hur jag som medarbetare har bidragit till dem. Om man är duktig, och satt sig in i och förstått, så har man också en god löneutveckling.

En av de mest framträdande förändringarna hos den sociala sektorn är att de har gjort en omorganisation. Under intervjuerna framkom att social sektor har hållit på med förarbete till en utvecklings- och förnyelseprocess från år 2003, 54 olika projekt har drivits samtidigt. Det omfattande förändrings- och utvecklingsarbetet har lett till omorganisation och anpassningar av verksamheten, vilket fört med sig en positiv förändring för kommunen. Min uppfattning är att genomförande av en utvecklings- och förnyelseprocess inom den sociala sektorn handlar om att företrädare för verksamheten vill framstå som modern och stabil, som kan stå emot yttre påverkan. Den organisatoriska utvecklingen kan skapa konkurrensfördelar genom att leverera mycket bättre service än konkurrenter har samt kan göra det svårare för konkurrenterna att imitera. Behov av legitimitet ses som en reaktion på omgivningens krav. Granskning av årsredovisning för 2008 ger stöd för att det långsiktiga ändamålet med omorganisationen kan vara ett agerande för att vinna förtroende hos omgivningen genom att kvalitetscertifiera verksamheter under 2009 enligt ISO 9001 standarden. Arbetsrättsliga regleringar, idéerna som målstyrning, balanserade styrkort, kvalitetsstyrning, ISO certifiering sammanhänger med tvingande regler och tyder på imitation. Dessa regler används flitigt av kommunerna menade Tengblad (2006).

## *Effektivitet*

Mitt forskningsresultat indikerar att den kommunala verksamheten till viss del överensstämmer med förutsägelseerna i NPM, som satt sin prägel på kommunen och utformningen av innehåll, beträffande styrning och organisering. Låt mig ta detta citat som utgångspunkt för ett resonemang om den första likheten med NPM. Kommunens styrning bygger på krav på effektivitet, som har förändrat organiseringen av arbetet inom social sektor, bedömer kommundirektören:

Effektiviteten har förändrat organisationen, ja, det kan man nog säga faktiskt. Ett tydligt exempel det blir ju sociala sektorn. Man upplevde att arbetet var ineffektivt organiserat tidigare, då hade man en förnyelse process som pågick i tre år. Där såg man över alla arbetsmetoder och arbetssätt, man gjorde en hel del förändringar på ett sådant sätt att alla medarbetare blev aktiva och delaktiga. I slutändan så kunde man ju konstatera att för att vi ska jobba effektivt, så behöver vi ändra organisationen och det gjordes på ett ganska tydligt sätt. Så att det är det bästa stora exemplet.

På frågan om effektivitet har koppling till socialt arbete, svarar socialchefen:

Vi kan vara kostnadseffektiva i vår verksamhet, men vi kan inte bara springa in och ut till våra medborgare. Det måste finnas tid att ta av sig kappan, sätta sig ner och prata med en person. Vi kan aldrig organisera bort den mänskliga kontakten som socialtjänsten bygger på. Vi har ändrat jättemycket under det här året och det är mer som vi ska ändra, det är metoder och förhållningssätt som stämmer överens med medborgarnas förväntningar på socialtjänsten. Det är viktigt, men vi kan inte vara så effektiva så att vi inte hinner samtala med medborgare, för att det är det vårt arbete bygger på.

Kommundirektörens argumentation om styrning och organisering av arbetet lyder så här:

Jag tror i första skedet där man tär på marginalerna där har folk förståelse för. Det förstår man nog att det behöver göras besparingar särskilt när man tittar på hur samhället i övrigt utvecklas, där alla kommuner, landsting och staten också har en snabbt försämrade ekonomi. Men i nästa skede när man börjar hamna i diskussioner om att ta bort personal, alltså minska bemanning inom barnomsorg, inom skolan, inom vården. Då vet jag av erfarenhet att det har varit en negativ påverkan. Det sänker arbetsglädjen och humör. Men det är fortfarande väl att flertalet i skäl och hjärta förstår att vissa saker är nödvändiga att göra åt det. Man har en svacka under ett år eller två och sedan föreslås ofta det. Vi har inte det klimaten än ska jag säga här utan vi ser det mer som första skedet där man tar bort överflödiga.

Arbetsgivarens agerande att leverera effektiv service och tjänster går ihop med rådande förutsättningar. Respondenterna hänvisar till de ekonomiska begränsningarna i förvaltningen när det gäller att leverera god service av hög kvalitet för en låg kostnad. Avvägningen mellan kvalitet och kostnad blir därför avgörande. För att kunna balansera kraven på att hålla budgeten och chefernas ambition att erbjuda rimlig servicenivå med god kvalitet för kommunens medborgare krävs det en tydlig styrning från ledningen. Det är även viktigt att styrning mot kostnadsmedvetande inom verksamheten balanseras mot medborgarnas behov



och förväntningar på socialtjänstens utbud. Kostnadseffektiviteten får inte påverka innehållet för vård- och omsorgstagaren och försämra kvaliteten inom den sociala sektorn, vilket gör arbetsgivarens roll mer komplex.

Kommundirektören beskriver verksamhetsutveckling på följande sätt:

Det känns som att verksamheten har utvecklats. Det tycker jag nog att den gör i regel. Nu pratar jag om hela kommunen och har lite svårt att säga om det omfattar alla verksamheter, det kanske finns några verksamheter som är statiska som liksom jobbar år in år ut på exakt samma sätt. Men inom mitt område känner jag ändå att vi tar till oss nya metoder, utvecklar och effektiviserar så gott vi kan. Ofta jobbar vi med människor, så att det finns ju en gräns för det här. Om vi tar vården som ett område som är väldigt personalintensivt, så tycker man att man har lyckats väldigt bra, utvecklat verksamheten och infört nya behandlings- och vårdmetoder. Sedan vet jag inte om det har någonting med löneutvecklingen att göra eller det gett en löneutveckling därför att de har utvecklat verksamheten. Det finns säkert ett samband, men det är svårt att mäta.

I denna kommun blev det tydligt att det är svårt att låta effektiviteten komma i första hand. Respondenterna resonerar att det är besvärligt att mäta effektiviteten men den syns i budgeten. Vad de olika verksamheterna har åstadkommit under årets lopp är lätt att kontrollera genom att granska utgifterna i årsredovisningen, vilket jag redovisar i nästa avsnitt.

## Kommunens ekonomi

Kommunens organisationsstruktur består av arbetsrättsliga regleringar och ekonomiska förutsättningar. Styrning och organisering av arbetet i den kommunala verksamheten är beroende av befolkningmängden som bildar kommunens skatteunderlag. De ekonomiska förutsättningarna uppmanar arbetsgivaren att hushålla effektivt med resurser men begränsar också dennes ambition och engagemang. Kommunens budget fastställs politiskt.

### *Utnyttjande av resurser*

Den andra likheten med NPM har koppling till den interna marknaden för att gynna effektiv användning av resurser enligt Hill (2005). Kommunernas ekonomier präglas av yttre faktorer, så som nationella och internationella ekonomiska konjunkturer. Osäkerheten i ekonomin kräver därför stora ansträngningar från ledningens sida för att upprätthålla verksamheten. Detta kan även förklaras med att kommunen inte är vinstdrivande verksamhet. Montin (2004) och Hasselbladh (2008) har visat att beställar-utförarmodellen (BUM) inneburit funktionella modifieringar i styrningen av verksamheten. Fördelning av resurser återspeglar nya regler med hårdare krav på finansiell kontroll. Alla dessa resonemang har att göra med det praktiska arbetet. Enligt kommundirektören fungerar tjänstemannagruppen i rollen som utförare bra och följer de givna spelreglerna ganska homogent i sitt genomförande. Visserligen skapar arbetet i

en väl fungerande grupp ett gott arbetsklimat. I motsatt fall skulle det ställa till problem i förtroendet gentemot de fackliga organisationerna. Enligt kommunens lönepolitik bär alla chefer som har ett personal-, budget- och verksamhetsansvar ansvaret för lönesättningen.

### *Fokus på resultat*

Med facit i hand kan konstateras att kommunen inte har gott om resurser, vilka utgör förutsättningar för arbetsgivarens handlande. Enligt årsredovisning för år 2008 har kommunens bokslut visat ett negativt resultat, en försämring i förhållande till budget. Den försämrade utvecklingen förklaras med minskade skatteintäkter och lägre statsbidrag. Det finansiella utrymmet blir mindre samtidigt som befolkningen ökar och servicekraven växer, vilket utgör en utmaning för kommunens ekonomiska strategi att nå en ”god ekonomisk hushållning” genom fortsatt anpassning och kostnadseffektivisering. Den eftersträlvade balansen mellan en acceptabel ekonomisk situation och ett bra verksamhetsresultat utgör grunden för kommunens hushållning (ibid.). För mig är det svårt att se att arbetsgivarens lönepolitik har drivits ensidigt på budgetmässiga balanskrav när budget och de finansiella målen i verksamheten har åsidosatts. Empirin visar att uppdraget är väsentligt för kommunens överlevnad, medan policy, vision och mål som handlar om effektivt resursutnyttjande ses som önskvärda tillstånd. Av säkerhetsskäl styrs arbetsgivarens behov av legitimitet hos omgivningen och mindre av kraven på effektivitet, vilket får stöd i SIT som lägger tonvikten på att organisationer inte styrs av rationalitet.

Enligt årsredovisning för år 2008 har socialnämnden visat ett negativt resultat, en miljon kronor underskott mot budget som förklaras delvis med det nyinförda taxsystemet, delvis med ett större antal brukare och delvis med högre löner. Enligt personalredovisning för åren 2007-2008 har kostnaderna för anställdas löner ökat med 18,5 mkr för år 2008, jämfört med år 2007. Dessa kostnader har ökat med 25 mkr i jämförelse med år 2006, vilket knappast indikerar reducering av kostnader som förespråkas av NPM. Den här hanteringen av offentliga medel pekar också på svårigheten att hitta samband mellan omorganisation och verksamhetsutveckling och dess inverkan på löneutvecklingen inom den sociala sektorn. Det är mindre effektivt att luta sig mot förbättringar som inte gynnar ett positivt resultat. Ansvarstagandet är avsett att bl.a. att reducera lönekostnader. Här blir just detta tydligt att de eftertraktade kraven på effektivitet i NPM är svåra att leva upp till i praktiken. Det finns sålunda en tydlig skiljelinje mellan den ideologiska grunden som NPM vilar på och

verksamheternas praktiker, som visar att styrning mot effektivitet skapar en motverkande effekt på arbetsgivarens agerande. Arbetsgivaren har hittat en legitim väg som passar just i rådande situation även om det medför att genomförandet blir dyrare för arbetsgivaren. För att kunna locka och behålla kompetenta medarbetare är arbetsgivaren tvungen att betala högre löner. Jag återkommer till detta i avsnittet Lönesättning.

Det blir den tredje likheten med NPM, som medfört förskjutning från processkontroll till resultatstyrning enligt Montin (2004). I likhet med Brorströms (1999) argument kring idéer om förändringar har även denna kommun genomgått förändringar genom modifiering av organisationsstrukturen och sedan dramatiska förändringar i samband med den senaste finanskrisen och maktskiftet. Detta kan förklara kommunens anpassning till rådande förutsättningar med försämrade effektivitet och höga transaktionskostnader som inte var möjliga att förutse. Den lokala arbetsgivarens logik ses som ett resultat av de förändrade ekonomiska villkor, som har påverkat valet av ledningens arbetsformer genom att anpassa sitt sätt att styra och organisera arbetet till de resurser som finns tillgängliga och till den politik de vill driva samt till marknadsekonomiska förhållanden och konkurrens.

## Lönepolitikens betydelse

Calmfors och Richardssons (2004) resonemang handlar om att konkurrensutsättning mellan sektorerna har bidragit till decentraliserad lönebildning. Hasselbladh (2008) framför liknande resonemang och menar att decentralisering kan medföra ökad konkurrens och ansvar för effektiv hushållning med resurser. Empirin visar att decentralisering förknippas med resultatstyrning. Kommunens egen lönepolitik har skapats för att uppnå konkurrensfördelar. Lönen anpassas till kommunens förutsättningar, löneavtal, egen lönepolitik och blir villkorad av medarbetarnas arbetsinsatser. För lönechefen innebär lönepolitiken att

Man måste tänka noga på helheten. Dels är det ju lönepolitiken som lägger ramarna framåt och dels att man inte förstör det under vägen genom att sätta konstiga löner, att låta några grupper rusa i väg som inte borde rusa i väg.

Frick (2008) hävdar att i samband med kollektivavtal som uppnåddes mellan SKL och SACO år 2001 infördes decentraliserad lönesättning, vilket inneburit att chefer sätter löner i dialog med medarbetarna. Detta exemplifieras i stor omfattning i praktiken. Socialchefen berättar vilka ramar den lokala lönepolitiken ger

Den centrala lönepolitiken, den formas ju centralt. Den sker egentligen över på våra huvud med våra samverkansorgan Sveriges kommuner och landsting, som tecknar avtal med fackliga organisationer och sedan bryts det ner till kommunnivå. För vår del då som en förvaltning, vi har inte många förvaltningar i vår kommun utan vi har en förvaltning. Personalkontoret tillsammans med oss i sektorerna tecknar naturligtvis här också avtal med de fackliga organisationerna. Ofta, senast, har vi arbetat med tre års avtal och det var en procentsats som ska fördelas under tre år. Vi har fått lov att föra fram till personalkontoret, de har ju kommunikation med oss, om vi har grupper som vi tycker det är ont om, så måste vi satsa mer lönemässigt för att kunna locka personal och behålla dem som vi vill ha.

Enligt kommundirektören handlar den lokala lönepolitiken om att ”identifiera goda arbetsinsatser, att det ska vara individuell lönesättning och att man premierar dem som har lyckats bra och som uppnått ställda kriterier”. Kommundirektörens argument för att förmå lönepolitiken att generera ett bra resultat är att löner kan ha en stimulerande funktion för dem som gör ett bra arbete, att fortsätta anstränga sig om man vill få ett bättre påslag jämfört med andra. För dem som inte gör bra ifrån sig kan lönen vara ”en blåslampa” för att skärpa till sig om personen vill ha en normal löneutveckling.

Chefen är arbetsgivarens företrädare. Att vara chef i en politiskt styrd organisation ställer speciella krav, att anpassa sitt ledarskap efter organisationens förutsättningar och villkor. I enlighet med rådande avtal ges lönesättande chefen möjlighet att själv påverka utformningen av lönesättningen. Det är flera samtal som ska genomföras av en lönesättande chef, såsom medarbetarsamtal, lönesamtal och utvecklingssamtal. I verkligheten är det svårt för de största personalgrupperna att leva upp till kraven på att genomföra dialog med varje enskild individ på grund av att dessa samtal är mycket tidskrävande. Det ligger i linje med Neus (2006) resonemang att det är många krav som ställs på lönesättande chef som genomför samtal, då riktlinjer för lönesättningen förankras. En enhetschef ger uttryck för vikten av ett bättre underlag:

I medarbetarsamtalet har du som arbetsledare ett forum för att berätta allt som är positivt och allt som du känner är bra för medarbetaren. Vi skulle vilja ha ett underlag som är bättre förankrat i vårt målarbete och i vår värdegrund. Vi har ju värdegrunder som arbetats fram i sociala sektorn under flera år som vi arbetar med, värdegrunden finns inte och målen finns inte med och kvalitetsarbete finns inte heller med. Den som utarbetats är från 2005 och den stämmer inte överens med övriga.

Min tolkning är att i samband med decentralisering har tjänstemännens roll i lönesättningsprocessen blivit mycket omfattande och medfört ett ökat administrativt arbete i praktiken. Den lokala praxisen pekar på den fjärde likheten med NPM som medfört förskjutning från politik till ledarskap för att öka det ekonomiska ansvaret och att ge professionell legitimitet i omgivningen enligt Hasselbladh (2008) och Montin (2004).

Tjänstemannaledningen bär också ansvar för genomförandet av politiska beslut i organisationen. Lönepolicy och socialtjänstens lönekriterier är politiska ställningstaganden som ger verktyg för lönesättningsprocessen. Empirin visar att policyn inte efterlevs. Utifrån respondenternas uppfattning om styrdokumentet tolkar jag att dessa inte var vägledande för lönesättningen. Cheferna vill framstå som trovärdiga men de lämnade mycket luddiga beskrivningar av vad som egentligen kännetecknar en lönepolitik och en effektiv verksamhet. En konkretiserad kunskap om förutsättningarna för lönesättning ser ut att saknas, vilket kan försvåra chefs roll vid pressade situationer. Styrning med hjälp av lön kräver åtminstone att lönepolitiken måste i sina huvuddrag vara känd bland medarbetarna. Lönechefen menar i sin intervju att dessa förhållanden borde rättas till:

Bland cheferna förankras den i alla fall genom att vi inför varje löneöversyn har en träff med respektive sektorschef och respektive sektorschef har i sin tur ansvar för sina underställda chefer. Bland medarbetarna tror jag inte att den är förankrad, så själva lönepolitiken är inte särskilt förankrad.

## Kollektivavtalens betydelse

Arbetsgivaren styr fördelning av resurser via kollektivavtal och befintliga ekonomiska förutsättningar. Den kommunala verksamhetens organisering av arbete är knuten till fem kollektivavtal som gäller år 2009: Kommunal; Vårdförbundet; Akademiker Alliansen; Lärarnas samverkansråd; SKTF, SSR och Ledarna (se Bilaga 5). Social sektor omfattas av tre fackliga verksamhetsområden: Vårdförbund; Kommunal samt SKTF, SSR och Ledarna. För Berg (2008) och Jonasson (2006) fastställs nivåerna för minimilönerna traditionellt sett i kollektivavtal på förbunds nivå. Detta styrktes också i praktiken, då arbetsgivaren fortsätter på det traditionella sättet med förhandlingar och kollektivavtal om lön och arbetsvillkor på förbunds nivå. Några förändringar inte kommer till stånd på grund av kommunens ekonomiska begränsningar. Dessa fem löneavtal är en viktig rättskälla för arbetsgivaren enligt resonemang av Bylund & Viklund (2006). Författarna hävdar också att de flesta kollektivavtalen handlar om minimilöneavtal (ibid.). Här blir just detta tydligt att grunden för lönesättning blir minimilöner, vilka inte hindrar arbetsgivaren att ge arbetstagaren högre lön. Löneavtalen är generella till sitt innehåll och följs ganska väl, eftersom de är lagstiftade. Ambitionerna med löneavtalen uttrycks av lönechefen på följande sätt:

Vi har centrala löneavtal som vi brukar följa i ganska stor utsträckning. Det finns också politiska ställningstaganden inne i detta när man går utöver löneavtalet till exempel, i de flesta löneavtalen finns det ett lägsta garanterat utfall för arbetstagare i organisationen på kanske 2-3 %, så har det varit under de senaste åren. Ibland så väljer man av politiska skäl att gå utöver det och ge mer av

någon anledning till en annan grupp eller så. Vi har utgått ifrån Kommunal som fick ett väldigt bra avtal, 3-årig avtal på nästan 10 %. Vi har löneförhandlingar i stort sett bara med Kommunal från år till år, sedan i år har vi en förhandling med Lärareförbunden men annars har vi den modellen med dialog chef – medarbetare så därför sker det sällan några förhandlingar, utan lönen sätts i dialog, samtal mellan chefen och medarbetaren, vi sammanställer detta och ser att organisationen har fått garanterade löneutfall, men själva lönesättningen brukar vi inte lägga oss i. Vi har traditionella förhandlingar där det för det mesta är chefens löneförslag som gäller. De allra flesta facken väljer huvudspåret som det kallas, det kan Kommunal också göra. Men Kommunal vill gärna ha greppet om lönesättningen och de kommer inte att förändra sitt sätt att arbeta.

Under förhandlingar bestäms vilka fördelningsprinciper som ska gälla, som sedan följas upp av lönesättande chefer. Fyra fackliga organisationer väljer huvudspåret som innebär att det är lönesättande chefens förslag som gäller och att facket rättar till felaktigheter vid behov. De ger arbetsgivaren ett garanterat utfall på fyra procent att dela ut till medarbetarna i form av individuella löner, utan individgarantier. Fackförbundet Kommunal väljer dock ett annat arbetssätt, de ger inga procentsatser utan erbjuder en pott och individgaranti till sina medlemmar. Löneutvecklingsgaranti innebär att en yrkesgrupp inte kommer i ett sämre läge än andra yrkesgrupper under avtalsperioden. Dessa lokala förhållanden stämmer med Fricks (2008) resonemang kring arbetsgivarens garanterade löneutrymme. Det ekonomiska utrymmet som anges i kollektivavtalet och som fördelas mellan sektorerna är i praktiken begränsat. Den garanterade procentuella lönehöjningen styr lönesättande chefers bedömning av individuella löner. Sektorschefer har möjlighet att påverka löneutvecklingen inom sitt verksamhetsområde genom att fördela det ekonomiska utrymmet generellt till alla medarbetare eller/och genom att åstadkomma differentiering. Det kan innebära att de som redan har höga ingångslöner, dvs. bästa anställningsvillkor också får ett större påslag än de med lägre ingångslöner.

I det här citatet ger lönechefen uttryck för att strukturella förändringar i ekonomin villkorar organiserandet kring lönefrågor och avgör arbetsgivarens förutsättningar och funktion.

Friheten beror ju bara på pengar egentligen. Om du åtminstone måste reda ut de centrala avtalen och om du vill följa dem och om du vill göra något annat utöver det så är det en ekonomisk fråga. Under goda år går det att göra mer, under sämre år går det att göra mindre. Man kan säga så här att de senaste åren även om man tänker på förändringar som funnits har det varit väldigt dyrt att driva den lönepolitiken som vår kommun har valt att göra. Det har gått att genomföra utan några problem men under kommande år har vi inte så stora möjligheter att göra det. Strukturella förändringar som slår genom väldigt mycket. Det finns helt enkelt mindre pengar.

Respondenterna lägger stor vikt vid de lokala ekonomiska förutsättningarna som gör det svårare att driva en egen lönepolitik och leva upp till åtagandena i kollektivavtalen. De styrker också att strukturella förändringar i ekonomin utgör begränsningar för åtgärder i

praktiken. Deras tolkning av regler är avgörande för hur dessa implementeras i praktiken. Även om förhandlingar har en självklar status uppfattar respondenterna inte kollektivavtalskraven som någon självklarhet utan upplever dem som hinder, som gör det svårare att leva upp till i praktiken. Detta hänger inte ihop med Tengblads (2006) resonemang kring självklara regler som sällan ifrågasätts av ledningen. Det verkar som kollektivavtalets anspråk tenderar att vara högre än praktikers möjligheter. Kommundirektören upplever tillämpningen av avtalet som komplicerad:

Vi har upplevelsen att det ibland har tagits med meningar och åsikter i det centralt fattade avtalet som visar sig ganska svåra att tillämpa i praktiken. Alltså för stora ambitioner, det finns saker som man inte riktigt kan leva upp till i verkligheten.

Ett ganska stort ansvar läggs på arbetsgivaren för att följa upp kollektivavtalets bestämmelse. Lönechefen håller med kommundirektören vad gäller frågan om tillämpning av avtalen:

... Det finns så många parametrar som ska stämma in, hur man ska hantera lönesättningen. Det är ganska svårt att uppfylla löneavtalen, inte procentuellt, det är inte så farligt utan det är mer tillvägagångssättet, särskilt för dem som har stora personalgrupper, rektorer som har t.ex. 40 underställda. De ska in med båda medarbetaresamtal, lönesättande samtal och ska meddela en ny lön. Det är många samtal och det är svårt att få in det när verksamheten fortsätter som vanligt. I det avseendet är avtalen tungrodda.

Enligt lönechefen är arbetsgivarens roll i den lokala lönepolitiken att upprätthålla den rådande lönebild.

Vi har en bra lönebild, vi ligger ganska bra till om man jämför med andra kommuner och egentligen alla kategorier, vi ligger inte bäst, men vi ligger absolut inte sämst heller. Vi har inte så stora problem att rekrytera och det beror också på att det inte bara är löner som det handlar om som sagt hur det är som arbetsgivare och vad det finns för andra förmåner om man jobbar i vår kommun. Vi har inte tänkt oss att lönebild ska förändras särskilt mycket, den bilden som finns nu som kan ses ett par år framöver i alla fall. Det finns ingen anledning att ändra den på ett markant sätt. I så fall om man upptäcker någon grupp där det blir svårt att rekrytera eller om man gör några mindre strukturella satsningar på dem. Just nu är det inget särskilt planerat, vi ska bara kämpa för att hålla oss till det.

I den kommunala verksamheten har vikten av lokala förhandlingar inte ökat utan dessa sker sällan, vilket förmodligen skulle ha medfört höga kostnader för förhandling. Undantagsvis har lokala löneförhandlingar gjorts med Vårdförbundet. Lönechefens citat synliggör arbetsgivarens förhållningssätt till kollektivavtalet:

... För det första är det ett politiskt beslut att hålla jämna steg med Kommunal som vi har gjort i tre år nu. För att övriga löneavtal inte har angett så mycket i sina centrala avtal som vi faktiskt har budgeterat för. Det är ett politiskt beslut att det ska vara så.

Empirin visar att frågan om kollektivavtalsprincipen och transaktionskostnader är mycket aktuell. Arbetsgivaren har utvecklat sin egen praxis även om reglerna är tvingande eller normerande. Det förekom också många konkurrerande regler som upplevs av respondenterna som problematiska. Min tolkning är att föra en egen lönepolitik är kostsamt för arbetsgivaren.

## Lönesättning

### *Löneöversyner och kvinnolönepotter*

Enligt personalredovisningen för år 2008 genomförs en översyn av olika verksamhetsprocesser i syfte att effektivisera arbetet. Enligt kommunens löneöversyn för år 2009 omfattar denna alla anställda, även tjänstlediga, föräldralediga och sjukskrivna. Enligt löneöversyn för år 2008 har Kommunals löneavtal inte inneburit löneökningar under 2007 utan istället har tio procent fördelats år 2008. Ingen löneöversyn med Vårdförbundet har gjorts för 2008 utan istället har åtta procent tilldelats under år 2009. Under år 2008 blev löneökningarna totalt fyra procent för övriga yrkesgrupper (ibid.). I varje löneöversyn förväntas att varje chef redovisar planerade åtgärder.

Lönepotten och värderingskriterierna har till syfte att jämna ut löneskillnaderna. Enligt ett avtal med Kommunal har kvinnolönepotter använts som ett medel för att ge ett lyft för kvinnodominerade yrkesområden och att höja de lägsta lönerna. Enligt lönechefen har det gjorts en kartläggning om ”lika lön för lika arbete” och kommer att göras en riktig kartläggning av arbetsvärdering; vad gäller ”andra sorters analyser av lön det gör vi inte”. Detta stämmer bra med Åmarks (1993) och Franssons (2000) argument att principen ”lika lön för lika arbete” gällde satsningar på de lägst avlönade för att uppnå en löneutjämning. Logiken som ligger bakom den principen medför anspråk på arbetsvärderingsmetoden i syfte att förändra lönespridningen enligt Eriksson (1991). Övergången till individuella löner har gjorts för att öka lönespridningen hävdar Lundh (2010). I praktiken görs det sällan analys av löner mellan grupper eller inom grupper. Tanken med lönerevision, löneanalyser och arbetsvärdering är att ge en bild av arbetsinnehållet som bidrar till ökad kunskap om organisationen och att lönen blir rättvis. Enhetscheferna tror att de lägst avlönade kvinnorna inom dessa yrkesområden kommer att gynnas.

Vi har den så kallade kvinnosatsningen, vi vill lyfta upp de lönerna som har varit lägre, alla kvinnor som ligger under 20 000 kronor.



Enligt Bylund & Viklund (2006) har arbetsgivaren i den nya diskrimineringslagen skyldighet att vart tredje år kartlägga och analysera löneskillnader mellan män och kvinnor i vad som betraktas som likvärdigt arbete enligt arbetsvärderingssystem och vilket arbete som ligger på en högre nivå. Den lokala praktiken indikerar att arbetsgivaren följer en handlingsplan för jämställda löner och till detta hänvisar också Frick (2008); Rosenberg & Andersson & Jacobsson (2008).

### *Marknaden och konkurrens*

Faktorer som marknad och konkurrens har påverkat lönesystemet. Empirin visar att marknadsorientering ökar i betydelse och därmed stärker kraven på flexibilitet. Arbetsgivaren utmanas att anpassa sig till efterfrågan på marknaden. Oförutsägbarhet på marknaden fordrar att arbetsgivaren med beredskap följer marknadens utveckling. Det finns också en möjlighet att modifiera lönepolitiken efter arbetsmarknadens spelregler och förutse arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft eller servicetjänster. Löneglidning beror på arbetsgivarens styrka i konkurrens om arbetskraft och på de garanterade löneökningar som har åstadkommit i förhandlingar. Den lokala lönesättningen avspeglar marknaden när arbetsgivaren sätter marknadsmässiga löner, värdesätter olika yrkesgrupper och jämför dem med andra kommuner och privata vårdgivare. De problem som framförs av kommundirektören i citatet nedan kommer till uttryck i många chefers agerande

För mig handlar det mer om hur man värdesätter olika grupper i jämförelse med varandra. Oftast speglar det kanske marknaden och utbildningsbakgrund, men det finns många faktorer i det. Då måste vår kommun vara konkurrenskraftig, vi måste kunna jämföras på ett bra sätt med andra kommuner, särskilt grannkommuner. Vi måste också titta på privata vårdgivare så att vi kan erbjuda liknande villkor. Man kan säga att vi måste ha ögonen på marknaden och se till att vi inte halkar efter. Denna medvetenhet har inneburit ett bredare omvärldsperspektiv för oss.

En annan kännetecknande faktor är personalbehovet. Jonasson (2006) menar att personalbehovet kräver från arbetsgivaren noggrann avpassning i fråga om anställningskostnader. Brorström (1999) hävdar att marknadsorientering inte leder till effektivare resursanvändning utan det är organisering av ”rätt” personal som främjar kommunens utveckling. Lönechefen anser att det krävs strategier för att tåla jämförelser mellan sektorer, för att tänka långsiktigt, när det gäller rekrytering av ”rätt person på rätt plats” som kan bidra till ett bra resultat:

Vad som förbättrar en verksamhet är, tycker jag, att man har rätt person på rätt plats. Det finns inte mycket annat som kan dra ner en verksamhet som att man har oengagerade medarbetare. Om man har en bra lönebildning tror jag att chanserna ökar för att få rätt person på rätt plats. Sedan finns det

mycket annat som förbättrar verksamheten än löner, man arbetar inte bara för lön. Man arbetar för trivsel och för andra värden i livet och att känna att man utför en meningsfull syssla. Man kan kanske tro att löner är det allra viktigaste och det är viktigt. Men det är inte allt. Det som förbättrar verksamheten väldigt mycket är att kunna påverka, att kunna vidga perspektiv och få ny input, just det att man gör meningsfullt arbete.

Min tolkning är att rekrytera ”rätt” personal kan bidra till högre anställningskostnader, men det kan också leda till en effektivisering av arbetsprocessen.

Kommuner skiljer sig åt konkurrensmässigt genom att ständigt anpassa sig till marknadens spelregler för att tillfredställa medborgarnas föränderliga behov av tjänster (Berg 2008; Lundh 2010). Empirin visar att arbetsgivarens åtaganden att leverera vård, omsorg och servicetjänster åt sina medborgare också ställer krav på att vara konkurrenskraftig, som avgör förutsättningarna för arbetsgivarens agerande. Socialchefen understryker att sättet att konkurrera handlar om de konkurrensmedel som används:

... De yrkesgrupper som vi har ont om måste vi satsa på mer lönemässigt för att kunna locka personal och behålla dem som vi vill ha. Vi har velat satsa extra på hemtjänstpersonal, undersköterskor, vårdbiträden eftersom de har ett tufft arbete.

Empirin visar att det nya lönesystemet bidrar till flexibilitet. Arbetsgivarens strategi att hantera lönesättning relateras till det garanterade löneutrymmet och marknadssituationen. Det framkom i intervjuvaren att en del av det garanterade utfallet kan användas till andra åtgärder än planerade. När det gäller lön får arbetsgivaren göra undantag genom politiska beslut och betala mer i lön än vad kollektivavtalet fastställt. Behoven av någon yrkesgrupp balanseras genom att fatta politiska beslut om mindre strukturella satsningar på dessa grupper. Brist på ett visst yrke kan driva upp lönerna för den aktuella gruppen, men resulterar också i att andra yrkesgrupper kan få mindre löneutrymme. Riskerna finns att de efterfrågade yrkesgrupper som får högre betalda arbeten kan ge upphov till förändringar i lönestrukturen. I detta sammanhang vill jag påminna om att en välfungerande lönepolitik förväntas rätta till lönestrukturen för de yrkesgrupper som ligger lågt i förhållande till arbetsvärdering, vilket också ligger i linje med Fricks (2008) resonemang.

Kommunaldirektören uttrycker sig så att lönen också används för att kunna identifiera och premiera dem som lyckats bäst, dem som gjort störst framsteg och tagit på sig krävande arbetsuppgifter. I citaten nedan framställs arbetsgivaren som den som kan skapa förutsättningar för att kunna erbjuda högre lön och bättre anställningsvillkor. Detta innebär

också ett förhållningssätt till konkurrenter. Konkurrensutsättning för verksamheten har här satt sin prägel på lönesättningen, menar kommundirektören, löneläget har ”trissats upp”:

Jag tycker det finns ett område som är ganska tydligt där lönerna har gått upp de senaste åtta, tio åren. Det är sjuksköterskor därför att de behövs inom kommunen, de behövs också inom regionen och de kan också få jobb hos privata vårdgivare. Dessutom kan de åka till Danmark eller Norge och jobba och tjäna betydligt bättre. Det är ett tydligt exempel på att lönerna har trissats upp helt enkelt på grund av konkurrensituationen. Vi kan då erbjuda högre lön och bättre anställningsvillkor. Jag tror det faktiskt. En kommun är ofta en stabil och trygg arbetsgivare och har en positiv grundsyn när det gäller sådana saker, som att vara småbarnsföräldrar och ta barnledigt vilket hos vissa andra arbetsgivare kan vara svårt att erbjuda. Så jag tror faktiskt att vi har en konkurrensfördel. När det gäller löner försöker vi hänga med så gott vi kan. Vi kommer aldrig att kunna konkurrera med ett danskt sjukhus när det gäller sjuksköterskor. Det finns inga möjligheter, vi kan åtminstone konkurrera med privata vårdgivare och med regionen. Jag tror att det är fullt möjligt.

Respondenterna hävdar att marknadskrafterna har en viss inverkan på lönesättningen, framförallt gäller detta på sjuksköterskors lön, men ser inte någon motsvarande marknad för andra yrken. Almquist (2006) frågar sig också om det verkligen finns en marknad som påverkar kommuner eller om den skapas genom politiska beslut. Min tolkning är att satsningarna på yrkesgrupper framställs i praktiken som ett mål i sig. Det tyder på en svår balansgång med tanke på att löneutvecklingsgarantin innebär att en yrkesgrupp inte får komma i ett sämre läge än andra under avtalsperioden. Utfallet visar att ett visst gruppintresse går före det kollektiva intresset som också ligger i linje med Agevall (2005), som hävdade att gruppintressen är att föredra framför kollektivintressen. Arbetsgivarens roll är att skapa förutsättningar för en gynnsam fördelning av resurser mellan yrkesgrupper utan att ägna sig åt att konkurrera om samma löneutrymme.

Respondenterna skapar ett intryck av enighet och övertygelse om sin organisatoriska förmåga avseende löner även om deras åtgärder inrymmer viss irrationalitet. Det finns en intressant anmärkning som har att göra med beslutsfattande. I vissa situationer får det politiska beslutet endast symbolisk betydelse, medan i andra fall får det politiska beslutet extra kraftfull inverkan på arbetsgivarens agerande, exempelvis vid extra satsningar på vissa yrkesgrupper.

Den lokala lönesättningen ger uttryck för ökad marknadsorientering och konkurrens som ställer motstridiga krav på lönesättande chefer: å ena sidan premiera individuellt den som bidrar till verksamhetsutveckling, som har särskild kompetens eller arbetat länge, å andra sidan bidra till en löneutjämning för de lägst avlönade medarbetarna. Utöver anspråken att kommunicera genom dialog mellan chef och medarbetare är chefer ansvariga för att arbeta

aktivt med resultatuppföljning genom att överföra budskap om mål och krav på resultat till medarbetarna. Att finna en balans mellan de olikartade kraven är centralt för lönesättande chefer vid hantering av lönesättningen. Frick (2008) förklarar att löneutveckling också ger en bild av den lönesättande chefen som kopplar individuell lönesättning till verksamhetsresultat. Gott verksamhetsresultat är en förutsättning för löneutveckling (ibid.). I praktiken står löneutvecklingen i relation till kollektivavtal och kommunens egen lönepolitik. Jag vill ifrågasätta om cheferna verkligen har gjort den kopplingen. Med tanke på det faktiska utfallet, då ekonomiska resurser förvaltats med ett relativt stort underskott och kostnader för anställdas löner är höga, är det svårt att tala om balansen mellan effektiv hushållning med resurser och lönekostnader. Min uppfattning är att rutiner kring löner inte har inneburit någon fördel i effektivitet för kommunen. Lönen som ett medel att styra var inte tillräckligt mot kommunens eftersträvansvärda resultat, men var tillräckligt för löneutveckling. Denna utveckling stämmer snarare överens med Jonassons (2006) argument, som hävdar att inom den offentliga sektorn sätts höga löner utan hänsyn till produktivitet och lönsamhet.

Sammantaget visar organiseringen av arbete avseende löner inverkan från externa krafter, marknad och konkurrens. Dessa faktorer är ömsesidigt påverkande. För kommunen handlar anpassning till konkurrensen om att hävda sig på arbetsmarknaden om löner och anställningsvillkor. Marknaden driver upp löner för vissa yrkesgrupper som ger upphov till lönespridning inom detta yrke. Sålunda påverkar både effektivitetskrav och flexibilitetskrav lönesättningsprocessen. Det stora problemet som respondenterna identifierar är begränsade resurser och tidsbrist, dessa faktorer försvårar förutsättningarna för organiserandet av arbetet och att åstadkomma förändringar. De ekonomiska villkoren påverkar och begränsar ledningens engagemang. Betoning på att arbeta inom budgetramar gör det svårare för chefer att leva upp till verksamhetsmålen. Även utveckling utan löneanalyser blir besvärlig för dessa. De är mindre benägna att lägga tid på analyser, vilket kan leda till ett fragmentariskt arbetssätt. Jag skulle vilja tillägga bristen på struktur som orsakas av arbetsmängd. Det läggs nya uppgifter på chefer som betydligt förändrar deras villkor och medför omprioriteringar.

### *Kriteriernas betydelse*

Kommuner har i åtanke effektiv hushållning med resurser men drivs också av en kvalitetsdimension (Hasselbladh 2002). Som ett led i utvecklings- och kvalitetsarbetet har social sektor använt en arbetsmetod, balanserade styrkort, som kopplas till lönesamtalet för att

kunna stimulera arbetsprocessen till bättre kostnadseffektivitet. Detta ligger också i linje med Thylefors (2007) som betonade att kommuner använder balanserade styrkort i strävan att ständigt förbättra verksamheten. Det framkom i intervjuerna att balanserade styrkort, som ett redskap att styra medarbetarna, omfattar fem perspektiv: finansiering, kunder, lärande och utveckling, interna processer och medarbetare. Thylefors (2007) resonemang kring styrkortets funktion som möjliggör integrering av kommunens vision med finansiella resultat, motsvaras inte i praxis i den här kommunen.

I likhet med Hasselbladhs (2008) resonemang att NPM handlar om tillämpningen av TQM-metoder indikerar den sociala sektorns praxis att service- och omsorgstjänster har präglats av kundperspektiv, vilket blir den femte likheten med NPM. Benchmarking har också använts för styrning för att kunna jämföra kostnader och kvalitet med andra enheter eller kommuner. Socialchefen styrker att kvalitetsfrågor står i fokus

Vi har ett balanserat styrkort, den visionen har alla medarbetare bidragit till. Vi har medarbetarsamtal utifrån enheternas styrkort. Utifrån detta kommer vi nu i höst att göra ett individuellt styrkort för alla medarbetare. Det kommer vi att koppla till lönesamtalet. Jag tror att det kommer att öka samhörigheten och alla medarbetares känsla av sammanhang. Det här är ett levande arbetsinstrument i våra verksamheter, då faller det sig väldigt naturligt att det är det vi utgår ifrån.

Min tolkning är att balanserade styrkort används för att främja organisationsutveckling. ISO certifiering, som togs upp tidigare i avsnittet Organisatoriska förändringar inom social sektor, sammanfaller med TQM metoden och tillämpas för att styra och utveckla verksamheten kvalitetsmässigt, öka konkurrenskraften, och även till att bidra till lönsamhet. Det gäller också att skapa rutiner för att sköta ett stort dokumentationsarbete.

Socialchefen uppger att kollektivavtalet möjliggör en god löneutveckling inom dennes ansvarsområde, där utgångspunkten för lönesättningsarbete är densamma, lönepotter och löneöversyner, och nu vill sätta igång åtgärder för att se över lönekriterierna

Just nu har vi bildat en arbetsgrupp som ska se över våra lönekriterier tillsammans med de fackliga organisationerna . För tre år sedan när vi gjorde dem då passade de jättebra i vår verksamhet. Nu har vi utvecklat oerhört mycket annat. Så att verksamheten, utvecklingen har gått förbi våra lönekriterier, vilket innebär att vi nu måste göra om dem igen så att de passar till det nya arbetssättet.

Min uppfattning är att kommunen som arbetsgivare i strävan att effektivisera lönesättningen kan ha stor nytta av arbetsvärderingsmetoden. Metoden är avsedd att hjälpa arbetsgivaren att åstadkomma en bättre överblick över löneförhållandena, arbetens komplexitet och inte enbart

användbar i jämställdhetssyfte. Genom en översyn av socialarbetarnas uppgifter kunde arbetet göras mer effektivt.

Vid bedömning av lön utgör medarbetarens arbetsinsats måttstocken. Det finns ett problem med det, menar lönechefen, för att ”alla kriterier inte är mätbara, lön är till sist ändå alltid en subjektiv mätning, lön kan aldrig bli objektiv”. Denna praxis, som styrs av subjektiva tolkningar, där objektivitet och opartiskhet blir svårt att uppnå vid lönesättning, kan leda till variationer i bedömningen mellan lönesättande chefer. Även individuell lönesättning har kritiserats av Frick (2006) för graden av subjektivitet i chefers bedömningar.

För respondenterna var det emellertid svårt att se lönesättning som problematisk och att det är dags att ersätta den med ett nytt lönesystem. Min tolkning av intervjuerna är att arbetsgivaren i praktiken har svårigheter med den individuella lönesättningen: det stämmer inte med lönekriterierna och fungerar inte med medarbetarsamtal. Lönesättande chefer kan inte luta sig mot några lönekriterier och bygger bedömning av lön på snäv uppfattning av hur lönepolitiken ser ut. Det verkar som att höjningen av lägsta lönerna ofta tas från det lokala löneutrymmet. Denna praxisutveckling styrks av Frick (2008) som pekar på risken att individuell lön kan upplevas som godtycklig bedömning om lönepolitiken saknar förankring hos medarbetarna.

Det framkom i intervjuerna att enhetschefer

... går aldrig in i diskussioner om andras löner. Vi diskuterar bara medarbetarens lön, men aldrig någon annans lön. Jag diskuterar aldrig min egen lön med någon. Ingen har frågat mig heller. När man jobbar i offentlig verksamhet är ju ingenting hemligt. Man kan ringa till personalkontoret och få vetskap om allas löner. Här finns ju en lojalitet, man diskuterar inte löner.

Lönefrågorna för cheferna förefaller vara känsliga och laddade. Dessa diskuteras därför knappast mellan chefer. Det kändes i luften att cheferna helst inte ville prata kring detta ämne och reflektera om sina löner. Sporren förstärks om anställda känner varandras löner. Det var svårt att få dem att prata om lön, vilket gjorde det ännu svårare att komma åt respondenternas tankar, hur de tolkar regler.

I likhet med Eriksson-Zetterquists (2009) resonemang kring organisationers tankestruktur är det svårt för mig att få grepp om styrdokumentets inverkan, eftersom det inte beaktas vid lönesättningen och därför har fått enbart en symbolisk betydelse. Styrdokumentet togs för givet och har inte ifrågasatts. Lönesättande chefer handlar inte i enighet med fattade beslut. Detta styrks också i SIT att aktiviteter som lönesättning löskopplas från politiska beslut, vilket

möjliggör genomföranden. För lite styrning och reglering kan fungera till en viss gräns till dess de inte ifrågasätts. Regleringar ger möjlighet att säkerställa chefers bedömningar om löner och förstärker själva lönesättningsprocessen. För att kunna hantera osäkerheten i ekonomin får därför regleringar inte undvikas.

Även om det antas att kommuner inte har tvingats att genomföra organisationsreformer i likhet med Eriksson-Zetterquists (2009) resonemang hade de inte så mycket att välja på, eftersom utbudet av organisations- och managementmodeller var litet. Organisatoriska reformer nådde inte fullt ut eftersom deras inverkan på effektivitet hade en symbolisk funktion, vilket också poängterades i den skandinaviska institutionella teorin. Nedan redogörs för innehållet i styrdokumentet om lönepolitiken och socialtjänstens lönekriterier.

## Kommunens lönepolitik

Min analys av det lokala styrdokumentet, som spelar en stor roll i lönesättningsprocessen och berör hela organisationen, är inte entydig. I det av kommunfullmäktige antagna styrdokumentet, som skapades i februari år 1997 och fortfarande tillämpas i denna form, ger kommunen som arbetsgivare vägledning till lönesättande chefer och medarbetare vad gäller den lokala lönepolitiken (se Bilaga 6). Formellt sett är policyns funktion att fastställa spelregler för intern fördelning av resurser och för att ta ansvar för skattemedel. Arbetsgivaren anger innehållsmässiga ramar för lönesättning som rymmer både lokala förutsättningar och behov av insatser, vilket förutsätter kontinuerligt tillämpning. Förvaltningens intresse ligger i uppföljning av processen, att resurserna förvaltas på ett rätt sätt. Det här lokala styrdokumentets budskap går emot själva grundtanken med styrdokuments centrala idé, nämligen att planera långsiktigt vad gäller lönefrågor, att ge en bild av de arbetsvärderingar som utgör normen för lönesättningen i verksamheten och att orientera medarbetarna om hur den lokala lönepolitiken kan förväntas fungera i praktiken, hur de själva kan påverka sin lön och vad resultatet innebär för deras egen del. En otydlig lönepolitik kan leda till brist på legitimitet hos anställda. Arbetsgivaren har ett ansvar för att chefer och anställda får den information som behövs för arbetet med lönefrågor.

Jag har ringat in två markanta invändningar mot policyns begriplighet och kommunicerbarhet för att lönesystemet ska fungera effektivt. För det första gäller det förankringen av det kommunala styrdokumentet. Detta ska vara väl förankrat hos alla anställda och uppdateras under varje avtalsperioden. Dokumentet har emellertid inte uppdaterat sedan 2001 och är

starkt formaliserat. Politiska beslut om en egen lönepolitik visar alldeles för långa tidslinjer i beslutsvägar. Utformningen av styrdokumentet ger intryck av passivt förfarande med mycket svag förankring i praxis hos medarbetarna. Styrdokumentet har i praktiken en symbolisk karaktär och de uttalade målen tvingar inte arbetsgivaren att agera på ett strategiskt sätt, vilket får stöd i den skandinaviska institutionella teorin. Styrdokumentet om lönepolitik bör snarare ses i ljuset av att det inte ifrågasatts av ledningen på flera år. Politiska beslut som saknar förankring i praktiken begränsar förståelsen för hur policy hänger ihop med arbetsgivarens strategier i lönefrågor.

Det är svårt att se att innehållet om behov av insatser återspeglar dagens problem. Styrdokumentet har inte förts vidare till lönesättande chefer. Således finns inte någon klar koppling mellan lönepolitiken och lönesättningen i praktiken. Det råder en lönesättningsprocess utan någon styrning via policy.

Frick (2008) finner att lönepolitiken är en förutsättning för effektiv lönesättning. Detta argument får för lite stöd i praxis. Det verkar som arbetsgivaren har hittat en förenklad lösning som grundas på minimal styrning av lönesättning. Hos sektorscheferna förankras arbetsgivarens styrdokument endast vid löneöversyn, dvs. en gång per år. När de uttalade reglerna inte är väl förankrade hos anställda kan det lätt leda till missgynnande av olika yrkesgruppers intressen. Lönepolitik med en svag förankring kan göra det besvärligare att kräva ansvar för lönesättning, vilket i sin tur försvårar för tjänstemannagruppen att ha kunskap om var ansvaret ligger. Av den anledningen är det svårt att bedöma om arbetsgivarens lönepolitik har åstadkommit ett effektivt lönesystem.

Ju svagare styrning, desto tyngre väger tjänstemannens egen bedömning vid lönesättning, som dessutom ger denne rollen som arbetsgivare. Nackdelen med det förfarandet är att medarbetarnas villkor försämras, eftersom de saknar rättsligt stöd för sin lönesättning. Arbetsgivarens underlåtenhet och försiktighet att vidta aktiva åtgärder för tillämpning av lönepolitiken i praxis kan endast förklaras med att verkligheten förändras långsamt. Kanske hade det varit en bra idé att locka medarbetare med tydlig policy om man vill attrahera och behålla välutbildad arbetskraft. En rimlig åtgärd som kan främja helheten och ge trovärdighet är att upprätta ett styrdokument, där det tydligt och begripligt ges information om strategin vid organisering. För att kunna göra en bedömning av hur väl målen uppnås behövs kunskap inte bara om styrdokumentets innehåll utan även om hur praxisen ser ut.



## Socialtjänstens lönekriterier

När det gäller socialtjänstens lönekriterier kan jag konstatera att innehållet är mer eller mindre identiskt med det i lönepolitiken. Mallen för socialtjänstens lönekriterier, är framtagen 2005. Sex mål och grundläggande principer för lönesättning har hämtats direkt från kommunens styrdokument om lönepolitik som är från 1997. Syftet med socialtjänstens lönekriterier som instrument är att stödja chefer vid lönesättning. När det gäller räckvidden för arbetsvärderingsmetoden är utgångspunkten att omfatta alla. Principerna för lönesättningen och bedömningsgrunderna är för abstrakta och otydliga till sin karaktär för att kunna uppnås i praktiken.

Det praktiska arbetet inom den sociala sektorn tyder på att förvaltningen har ändrats. Chefer legitimerar förändringar som skett inom den sociala sektorn. Efter genomförd omorganisering inom den sociala sektorn framstod att politiska beslut om socialtjänstens lönekriterier i sig inte behöver verkställas utan dessa ska omarbetas. Detta pekar på en anpassning till nya förutsättningar i verksamheten, där rådande bedömningsgrunder inte längre är aktuella. De sex målen och bedömningsgrunderna för lönesättning står i konflikt med de nyställda kraven efter omorganisationen. Det finns därför behov av att skapa nya mål som är nödvändiga för verksamhetens fortsatta funktion och bedömningsgrunder som är anpassade till de nya verksamhetsmålen, som dels knyter an till nya krav i befattningen, dels relateras till arbetsgivarens anpassning till ändrade förhållandena för att uppfylla dessa nya krav, dels relateras de till läget på arbetsmarknaden.

Någon systematisk arbetsvärdering har inte utarbetats i kommunen. Ambitionen att åstadkomma en systematisk arbetsvärdering finns, men genomförandet dröjer. Det fordras sakliga kriterier för en likvärdig och rättvis bedömning av arbeten, opåverkade av personliga synpunkter och partiska slutsatser. Dessa praktiska svårigheter ligger i linje med Fricks (2008) resonemang som underströk att lönekriterier och värdering av befattningar är avgörande för individuell lönesättning. Detta hindrade inte själva löneprocessen i verksamheten. Även arbetsvärdering har kritiserats av Rosenberg (2004) för svårigheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsvärderingens förtjänst är att synliggöra kraven i arbetsuppgifterna och ansvaret samt att minska chefers frihet i lönesättningen (ibid.). Min tolkning är att även om arbetsvärderingar är subjektiva till sin karaktär och dåligt kommunicerade, betyder det inte att de inte fungerar i praktiken.

Teoretisk sett borde lönekriterierna ha koppling till socialnämndens uppdrag, verksamhetens mål och arbetsresultat, men i praktiken finns inga tydliga målsättningar och lönekriterier att utgå ifrån vid bedömning av löner. Frågan är hur lönesättande chefer lever upp till kravet på effektivitet när lönesättning karakteriseras av en låg grad av styrning. De abstrakta begreppen som används i praktiken vid lönesättning, såsom måluppfyllelse, helhetssyn, kvalitet och social kompetens, förefaller vara svåra att observera för chefer och varierar mellan olika yrkesgrupper. Dessa begrepp ger ett för stort utrymme för lönesättande chefers tolkning. Om cheferna inte följer något gemensamt lönesystem blir risken stor att hela löneprocessen tappar trovärdighet och leder till konflikter.

## **Avslutande diskussion**

Mitt övergripande syfte med studien var att förstå hur arbetsgivaren i en kommunal verksamhet har påverkats av New Public Management (NPM). Utgångspunkten var sålunda att undersöka om det föreligger en koppling mellan kommunens verksamhet och NPM. För att exemplifiera hur detta samband kan se ut har jag analyserat arbetsgivares syn på lönepolitiken inom den sociala sektorn i en kommun i södra Sverige. Studien är kvalitativt orienterad och både intervjuer och dokumentanalys har legat till grund för min analys.

NPM förknippas med idéer om nya former för styrning och ledningsmodeller i offentlig sektor och därigenom också en reformering av arbetsgivarens roll. För att förstå och förklara hur NPM implementerats i kommunala verksamheter har jag använt mig av den skandinaviska institutionella teorin. Denna ökar förståelsen för hur man kan förstå resultaten av organisatorisk förändring. Jag har framförallt tagit fast på att arbetsgivarens förändrade villkor i arbetet med lönefrågor måste ses som kontextuellt betingad.

Frågan hur arbetsgivaren har påverkats av NPM hänger ihop med arbetsgivarens strategier. I den undersökta kommunala verksamheten återfinns vissa inslag från den normativa ekonomiska styrningen som har präglat arbetsgivaren på ett karakteristiskt sätt. Arbetsgivaren anpassar sin organisering av arbetet efter de befintliga skatteunderlagen, vilket begränsar dennes förutsättningar och funktion. De ekonomiska resurserna, som är knutna till verksamheten, är inte stabila. Det empiriska resultatet ger belägg för att arbetsgivarens strategi att nå en god ekonomisk hushållning inte har uppnåtts. Granskning av

årsredovisningen visar att överskriden budget verkar vara ett återkommande problem för kommunen. Tanken var att med hjälp av den normativa styrningen bromsa denna ekonomiska utveckling, men effekterna av de strategiska åtgärderna har inte blivit vad som planerats. Reformens eftersträvade krav på att få till stånd en effektivitet i resursutnyttjandet saknar stöd i empirin. De ekonomiska svårigheterna är inte av lokal karaktär.

I sin roll som arbetsgivare bidrar denne till att upprätthålla huvudöverenskommelser. Arbetsgivaren är bunden av fem kollektivavtal, fyra av dem förhandlas på förbunds nivå. Kollektivavtalet, som minimilöneavtal, lägger ganska stort ansvar på arbetsgivaren i lönebildningsprocessen. Samtidigt ger kollektivavtalen arbetsgivaren flexibilitet för att via politiska beslut göra extra strukturella satsningar på de efterfrågade yrkesgrupperna. Empirin ger indikation på arbetsgivarens kostnadsmedvetenhet vid löneförhandlingar. Det är flera samtal som ska genomföras av lönesättande chefer som fordrar mycket tid och ställer höga krav på utförandet, vilket gör det besvärligare att leva upp till kraven från kollektivavtal.

Kommunens sätt att genomföra lönepolitiken handlar om möjligheten att hävda sig på arbetsmarknaden. Det finns en strävan att bli mer attraktiv, konkurrenskraftig, stabil och trygg som arbetsgivare. Inom den sociala sektorn satsas på kompetensutveckling. Kommunens organisering av arbete kan med denna utgångspunkt beskrivas som en reaktion på efterfrågan på arbetskraft och på anpassning till ändrade marknads- och konkurrensförhållandena.

Ett annat utmärkande drag hos arbetsgivaren är att möta anspråken på att leverera vård, omsorg och servicetjänster åt sina medborgare. Inom den sociala sektorn likställs kvalitetsarbete med verksamhetsutvecklingen. Kommunen uppfyller kraven på rimlig service med god kvalitet, men når inte kraven att förändras och utvecklas inom ramar för budget. För kommunen blev det viktigare att uppnå kvalitet än att åstadkomma effektivitet. Effektivitet hanteras inte som aspekt av kvalitet.

Frågan om vad som utmärker den lokala lönepolitiken har samband med frågan hur arbetsgivaren går till väga i sitt arbete med lönesättning. I NPM framhålls betydelsen av marknaden och vikten av konkurrens. Empirin visar också inverkan på lönesättningen av de faktorerna. Lönesättningen har en väsentlig betydelse för kommunens funktion och verksamhetsresultat, men faktorer som marknad och konkurrens leder inte till ökad kostnadseffektivitet. Att driva en egen lönepolitik är ganska dyrt. Arbetsgivaren försöker att

upprätthålla den rådande lönebild som dock inte kommer att förändras på ett markant sätt i framtiden. Det nya lönesystemet innebär i huvudsak att lönen ska vara marknadsmässig. Organisering kring decentraliserad lönesättning binder samman arbetsgivarens strategier, ekonomiska resurser och lönesättande chefer, vilket ger större utrymme för tjänstemannens inflytande på löner. Arbetsgivaren gör en kartläggning om "lika lön för lika arbete". Någon systematisk arbetsvärdering har inte utarbetats av arbetsgivaren. Socialtjänstens lönekriterier saknar förankring i de ändrade arbetsförhållandena. Arbetsgivarens kunskap om lönesättningsprocessen är fragmentarisk på grund av utebliven löneanalys. Sett i ett längre perspektiv är det en fördel om arbetsgivaren har helhetssyn för att med kraft kunna ta vara på möjligheter.

I min ambition att få ökad förståelse för arbetsgivarens lönepolitik och dess tillämpning i praxis har jag funnit en diskrepans mellan retorik och praktik. De uttalade reglerna i styrdokumentet är avsedda att påverka praxis på ett adekvat sätt. I praktiken kopplas politiska beslut och verksamhetsresultatet isär från den formella strukturen. Politikernas vision, målsättning för verksamheten och policyn om löner får därför en symbolisk betydelse. Inte heller balanserade styrkort är till gagn för att integrera framtidsvision, policy och finansiella resultat.

För mindre kommuner är det också viktigt att skapa en god löneutveckling för sina medarbetare. Det tycks som om lönen inte är den viktigaste faktorn som lockar personal till kommuner utan förstås som komplement till ett meningsfullt socialt arbete. Ekonomiska förmåner vid sidan av lönen såsom bonusar finns inte i den lokala praxisutvecklingen. Däremot finns belöningar av icke ekonomisk karaktär i form av uppskattning från chefer, utbildningskurser på kommunens bekostnad och friskvårdssatsning. En slutsats som kan dras av denna studie är att organiserandet kring lönesättning bidrar till en ökad förståelse av varför staten stramat åt de ekonomiska men inte de organisatoriska villkoren. Inledningsvis nämnde jag att ekonomi och organisering förutsätter varandra, vilket får starkt stöd i empirin. Lönen är en del av många andra organisationsfrågor som styr arbetsgivaren.

Jag har endast belyst aktiviteter som rör lönefrågor. Det finns andra aktiviteter som har betydelse. Motiven bakom arbetsgivarens strategier och den betydelse som lönepolitiken får för den kommunala verksamheten kan jag dock inte säga något mer om. För att kunna göra det krävs mer omfattande studier som riktas mot hela organisationen och dess utveckling.

## Referenser

- Agevall, L. (2005). *Välfärdens organisering och demokrati*. Växjö: Växjö universitet.
- Almquist, R. (2006). *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Andersson-Skog, L. och Ottosson, J. (1994). *Institutionell teori och den svenska kommunikationspolitikens utformning: betydelsen av ett historiskt perspektiv*. Uppsala: Uppsala universitet, Humanistisk-samhällsvetenskapliga vetenskapsområdet, Samhällsvetenskapliga fakulteten, Ekonomisk-historiska institutionen, rapport nr 1.
- Berg, A M. (2002). "Kvalitetsrörelsen – mellan politik och organisation". I Eva Bejerot & Hans Hasselbladh, (red.): *Kvalitet utan gränser. En kritisk belysning av kvalitetsstyrning*. Lund: Academia Adacta.
- Berg, A. (2008). *Bemanningsarbete, flexibilitet och likabehandling. En studie av svensk rätt och kollektivavtalsreglering med komparativa inslag*. Lund: Juristförlaget.
- Blomberg, S. (2004). *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Brorström, B. (1999). *Institutioner och institutionell förändring. Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, rapport nr 22.
- Bylund, B. & Viklund, L. (2006). *Arbetsrätt i praktiken. En handbok*. Falun: Norstedts Akademiska Förlag.
- Calmfors, L. & Richardson, K. (2004). *Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner*. IFAU rapport nr 9.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management. The transformation of Public Sector Reforms*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Ericsson, T. (1991). *Systematisk arbetsvärdering. Ett lönesättningsinstrument i närbild*. Umeå: Umeå universitet, Sociologiska institutionen, rapport nr 100.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori- idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- Fransson, S. (2000). *Lönediskriminering. En arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikter mellan kollektivavtal och lag*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Frick, G. (2008). *Lönesamtal – handbok för chefer*. Uppsala: Uppsala Publishing House.
- Gilje, N. & Grimen, H. (2007). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Uddevalla:

Daidalos.

- Hasselbladh, H. (2002). "Kvalitetsrörelsen – konsekvenser för individ, organisation och samhälle". I Eva Bejerot & Hans Hasselbladh, (red.): *Kvalitet utan gränser. En kritisk belysning av kvalitetsstyrning*. Lund: Academia Adacta.
- Hasselbladh, H. & Bejerot, E. & Gustafsson, R. Å. (2008). *Bortom New Public Management - Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academica Adacta.
- Hill, M. (2005). *Policyprocessen*. Malmö: Liber.
- Holke, D. & Olauson, E. (2008). *Medbestämmandelagen. Med kommentar*. Falun: Norstedts Akademiska Förlag.
- Holme Magne, I. & Solvang Krohn, B. (1997). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, S. (1995). *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att hitta mått på effektivitet inom social service*. Göteborg: CEFOS Centrum för forskning om offentlig sektor.
- Jonasson, E. (2006). "Tillväxt utan jobb". I Bo Södersten, (red.): *Den problematiska tryggheten – välfärdsstaten under tre decennier*. Stockholm: SNS förlag.
- Kjellberg, A. (2001). *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*. Lund: Arkiv förlag.
- Kjellberg, A. (2003). "Arbetsgivarorganisationer och fackföreningar i ett föränderligt arbetsliv". I Casten von Otter, (red): *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet & författare.
- Lindblom, C. (2003). *Marknad och samhälle*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lundh, C. (2010). *Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850-2010*. Stockholm: SNS Förlag.
- May, T. (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Meeuwisse, A. & Swärd, H. (2002). *Perspektiv på sociala problem*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Montin, S. (2004). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Neu, E. (2006). *Lönesättning i praktiken. En studie om chefers handlingsutrymme*. Uppsala: Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomikum.
- Nordström Skans, O. & Edin, P-A. & Holmlund, B. (2006). *Löneskillnader i svenskt näringsliv 1985-2000. IFAU rapport nr 8*.
- Nycander, S. (2002). *Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal*.

Stockholm: SNS Förlag.

Olofsson, J. (2005). *Den tredje arbetslinjen. Bortom den svenska modellen och marknadsliberalismen*. Stockholm: Agora.

Pettersson, L. (2006). "Arbetets betydelse för välfärden", I Bo Södersten, (red.): *Den problematiska tryggheten. – välfärdsstaten under tre decennier*. Stockholm: SNS förlag.

Rosenberg, K. (2004). *Värdet av arbete. Arbetsvärdering som ett lönepolitiskt instrument*. Göteborg: Bokförlaget BAS.

Rosenberg, K. & Andersson, E. R. & Jacobsson, B. (2008). *Arbetsvärdering som strategi för jämställdhet - Ett forskningsprojekt om hur arbetsvärdering påverkar jämställdheten i tre landsting*. Karlstad: Karlstads universitet, Estetisk-filosofiskafakulteten, rapport nr 60.

Starrin, B. & Renck, B. (1996). "Den kvalitativa intervjun", I Per-Gunnar Svensson & Bengt Starrin, (red.): *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Södersten, B. (2006). "Tre decennier med den svenska välfärdsstaten", I Bo Södersten, (red.): *Den problematiska tryggheten. – välfärdsstaten under tre decennier*. Stockholm: SNSförlag.

Tengblad, S. (2006). *Aktörer och institutionell teori*. Göteborg: Göteborgs universitet, Företagsekonomiska institutionen, GRI-rapport nr 10.

Thomassen, M. (2007). *Vetenskap, kunskap och praxis: introduktion till vetenskaplig filosofi*. Malmö: Gleerups utbildning.

Thompson, P. & McHugh, D. (2009). *Att arbeta i organisationer. Ett kritiskt perspektiv på organisation och arbete*. Malmö: Liber.

Thylefors, I. (2007). *Ledarskap i human service-organisationer*. Stockholm: Natur & Kultur.

Wallenberg, J. (2003). "Rollen som arbetsgivare i morgondagens kommuner". I Casten von Otter, (red): *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet & författare.

Åmark, K. (1993). *Vem styr marknaden? Facket, makten och marknaden 1850-1990*. Stockholm: Tidens förlag.

## Offentligt tryck

Sveriges kommuner och landsting (SKL):

*Akademiker Alliansen Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal HÖK T.*

<<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1082&A=45779&FileID=240743&NAME=H%D6K+07+AkademikerAlliansen.pdf>> (2009-03-22).

*Fackförbundet SKTF, Akademikerförbundet SSR och Ledarna Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal HÖK 07.*  
<<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1082&A=45779&FileID=240745&NAME=H%D6K+07+OFR.pdf>> (2009-03-22).

*Läraryrskommitténs och Lärarnas Riksförbunds samverkansråd Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal HÖK07.*  
<<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1082&A=45779&FileID=240744&NAME=H%D6K+07+L%E4rarnas+Samverkansr%E5d.pdf>> (2009-03-22).

*Svenska kommunalarbetsförbundet Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal HÖK 07.*  
<<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1082&A=45779&FileID=240746&NAME=H%D6K+07+Kommunal.pdf>> (2009-03-22).

*Vårdförbundet Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal HÖK 08.*  
<<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1082&A=45779&FileID=240747&NAME=H%D6K+08+V%E5rdf%F6rbundet.pdf>> (2009-03-22).

## Internetkälla

Calmfors, L. (2006). *Globalisering, löner och arbetslöshet.*  
<<http://www-2.iies.su.se/~lcalmfor/EkDebApril06.pdf>> (2009-03-10).

Henriksson, L. (2008). *Många missuppfattningar om New Public Management.* Föränderlig förvaltning. Tema: byråkratin - en demokratisk paradox?  
<[http://www.kaapeli.fi/~fbf/ikaros/arkiv/2008-1/IKA108\\_p10-11.pdf](http://www.kaapeli.fi/~fbf/ikaros/arkiv/2008-1/IKA108_p10-11.pdf)> (2009-02-18).

Vetenskapsrådet (2006). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning.* <[http://www.vr.se/download/18.7f7bb63a11eb5b697f3800012802/forskningsetiska\\_principer\\_tf\\_2002.pdf](http://www.vr.se/download/18.7f7bb63a11eb5b697f3800012802/forskningsetiska_principer_tf_2002.pdf)> (2009-02-16).

## Kommunens skriftliga styrdokument

Lönepolitik antagen av kommunfullmäktige 1997-02-26. >(2009-04-20).

Socialtjänstens lönekriterier antagen 2006-03-09. >(2009-04-20).

Personalredovisning 2008. >(2009-04-20).

Årsredovisning 2008. >(2009-04-20).



# BILAGOR: Bilaga 1

Intervjuguide – Kommundirektör

Vad kallas din tjänstebefattning? Vilket är din huvudsakliga uppgift?

Mitt syfte är att få kunskap om organisationens tillvägagångssätt och villkor avseende löner. Hur utformas lönesystem och lönesättning? Hur fungerar lönesättningen i praktiken? Hur påverkar den organiseringen på arbetsplatsen? Uppfyller personal ställda krav på effektivitet?

Vad utmärker den lokala lönepolitiken? Vilka är utgångspunkterna och målen?

Hur förankras den lokala lönepolitiken bland chefer och medarbetare?

Vilken roll spelar ramar och riktlinjer för det lokala lönebildningsarbetet?

Hur tillämpas löneavtalet i praxis? Ser du regelverk som ett hinder? Hur skulle du gjort?

Vad innebär en lönebildning? Hur sätter man rätt lön till rätt person?

På vilket sätt kan lönebildningen bidra till ett bra resultat? Hur kan lönebildningen anpassas för att ge största möjliga nytta för arbetsgivaren och organisationen som helhet?

Hur uppnås en önskad lönestruktur inom verksamheten?

Vad har avregleringen inneburit för verksamheten?

Vad har konkurrensutsättningen inneburit för verksamheten? Vilka effekter har konkurrensutsättning på löner och anställningsvillkor? Kan arbetsgivaren erbjuda en högre lön och bättre anställningsvillkor som gör det möjligt att behålla medarbetare?

Vilken inverkan har beslut om nedskärningar/besparingar på anställda/organisationen som helhet?

Hur fungerar chefstjänstemannegruppen i utförarrollen? Hur har din roll och dina villkor förändrats? Hur upplever du den förändringen?

Hur förhåller sig belöningsystem i relation till arbetet? Sker verksamhetsutvecklingen i takt med lönesystemsutvecklingen?

Hur behandlas tjänstemän och arbetare i lönesystemshänseende?

Vad utmärker människan som får den högsta lönen?

Hur förklarar du löneskillnader mellan tjänstemäns löner och arbetares löner?

Hur legitimerar du din lön? Vilka principer stämmer bäst med din egen uppfattning om lön?

Hur fördelas det offentliga ansvaret mellan tjänstemän? Är den nuvarande organiseringen för ansvarsutkrävande svarare?

Hur har kraven på effektivitet förändrat organiseringen av ditt arbete? Har organiseringen av ditt arbete samband med din lön?

Finns det risk att kostnadsmedvetenheten går ut över kvaliteten i din kommun?

Hur skulle du beskriva nuvarande resursfördelning i förhållande till vad du uppfattar som en rimlig servicenivå? Hur sker omfördelning av resurser?

Vilka kriterier används för bedömning av chefer? Vilka villkor ställs till de högst betalda funktionerna i förvaltningen? Ställs nya krav på högre utbildning, kompetens, kvalifikationer på chefer vid nyanställning än tidigare?

Vilken förmåga/kunskap är den viktigaste hos en chef anser du?

Vilka personliga karaktärsdrag kan utgöra en tillräcklig grund för högre ersättning?

Vilka färdigheter behövs för att utföra arbete på ett effektivt sätt?

Vilket av dessa begrepp Budget - arbetsledning - verksamhetsområde är det viktigaste för en chef?

## Bilaga 2

### Intervjuguide – Socialchef

Vad kallas din tjänstebefattning? Vilket är din huvudsakliga uppgift?

Mitt syfte är att få kunskap om organisationens tillvägagångssätt och villkor avseende löner. Hur utformas lönesystem och lönesättning? Hur fungerar lönesättningen i praktiken? Hur påverkar den organiseringen på arbetsplatsen? Uppfyller personalen ställda krav på effektivitet?

Vad utmärker den lokala lönepolitiken? Vilka är utgångspunkterna och målen?

Hur förankras den lokala lönepolitiken bland chefer och medarbetare?

Hur tillämpas löneavtalet i praxis? Ser du regelverk som ett hinder? Hur skulle du gjort?

Vad innebär en lönebildning? Hur sätter man rätt lön till rätt person? Hur hanterar du lönesättningen?

Hur upplever du ditt löneuppdrag som lönesättare? Vilka positiva/negativa sidor medför lönesättning?

Hur fördelas potten mellan enheter? Är löneutrymmet begränsat?

Hur stor frihet har du att organisera och genomföra lönebildningsprocessen? Hur har din roll och dina villkor förändrats i lönesättningen?

Hur kan lönebildningen anpassas för att ge största möjliga nytta för arbetsgivaren och organisationen som helhet?

Vad tror du, sker verksamhetsutveckling i takt med lönesystemsutveckling?

På vilket sätt kan lönebildningen bidra till ett bra resultat? Vad förbättrar en verksamhet?

Vad har decentraliserade förhandlingar inneburit för verksamheten? Har du några argument för och emot decentraliserade löner? Leder det till större löneskillnader?

Hur påverkar lönesättningen relationen till personalen? Har den försämrat samarbetet mellan tjänstemän och medarbetare?

Finns det risk att lönen påverkar utveckling av arbetet på ett negativt sätt?

Vad utmärker människan som får den högsta lönen?

Hur förklarar du löneskillnader mellan tjänstemäns löner och arbetares löner?

Hur legitimerar du din lön? Vilka principer stämmer bäst med din egen uppfattning om lön?

Vilka kriterier används för bedömning av socialarbetare/socionomer?

Hur gynnas lönemässigt socionomyrket? Ställs andra krav på socionomer vid nyanställning än tidigare? Vilken koppling har lönesättning för socialt arbete?

Hur har kraven på effektivitet förändrat organiseringen av ditt arbete? Har organiseringen av ditt arbete samband med din lön?

Hur skulle du beskriva nuvarande resursfördelning i förhållande till vad du uppfattar som en rimlig servicenivå? Hur sker omfördelning av resurser?

Finns det risk att kostnadsmedvetenheten går ut över kvalitén i din kommun?

Vad ger samtalsmodellen? Hur utformas lönesystemen för arbetsvärdering?

Hur följer chefen upp medarbetarens insats och utveckling?

Vilken förmåga/kunskap är den viktigaste hos en chef anser du?

Vilka egenskaper kan utgöra en tillräcklig grund för högre ersättning?

Vilka färdigheter behövs för att utföra arbete på ett effektivt sätt?

Vilka av dessa begrepp budget - arbetsledning - verksamhetsområde är det viktigaste för en chef?

## Bilaga 3

### Intervjuguide – Lönechef

Vad kallas din tjänstebefattning? Vilket är din huvudsakliga uppgift?

Mitt syfte är att få kunskap om organisationens tillvägagångssätt och villkor avseende löner. Hur utformas lönesystem och lönesättning? Hur fungerar lönesättningen i praktiken? Hur påverkar den organiseringen på arbetsplatsen? Uppfyller personal ställda krav på effektivitet?

Vad utmärker den lokala lönepolitiken? Vilka är utgångspunkterna och målen?  
Hur förankras den lokala lönepolitiken bland chefer och medarbetare?  
Hur tillämpas löneavtalet i praxis? Ser du regelverk som ett hinder? Hur skulle du gjort?  
Hur stort inflytande har arbetsgivaren vid förhandlingen?  
Får verksamheten verkligen de förväntade effekterna av lönesystem? Gör ni analys av löner?  
Vad innebär en lönebildning och lönesättning? Hur hanteras lönesättningen?  
Vilka är utgångspunkterna och målen vid en lönesättning? Utgår Ni från centralt kollektivavtal eller decentraliserade löneförhandlingar?  
Vill du berätta lite om arbetsgivarens perspektiv på förutsättningarna för att lönebildningen skulle vara till nytta. Vilken är arbetsgivarens roll i den lokala lönesättningen?  
Hur kan lönebildningen anpassas för att ge största möjliga nytta för arbetsgivaren och organisationen som helhet?  
På vilket sätt kan lönebildningen bidra till ett bra resultat? Vad förbättrar en verksamhet?  
Påverkas lönen av resultatet och ansvaret respektive av kompetensen och engagemanget?  
Berätta om dina erfarenheter om lönerrevision?  
Hur ser lönebildningen ut idag? Hur kommer lönebildningen se ut framöver?  
Hur uppnås en önskad lönestruktur inom verksamheten?  
Vilket ansvar/frihet har du som representerar arbetsgivareorganisationen att organisera och genomföra lönebildningsprocessen? Hur har din roll och dina villkor förändrats? Hur upplever du den förändringen?  
Hur förhåller sig belöningsystemet i relation till arbetet?  
Sker verksamhetsutvecklingen i takt med lönesystemsutvecklingen?  
Hur behandlas tjänstemän och arbetare i lönesystemshänseende?  
Vad utmärker människan som får den högsta lönen?  
Hur förklarar du löneskillnader mellan tjänstemäns löner och arbetares löner?  
Vilka villkor ställs på de högst betalda funktionerna i förvaltningen?  
Hur legitimerar du din lön? Vilka principer stämmer bäst med din egen uppfattning om lön?  
Hur fungerar den individuella lönesättningen? Hur påverkar den effektiviteten?  
Hur fungerar den differentierade lönesättningen? Hur påverkar den effektiviteten?  
Varför har behovet ökat av individuella respektive differentiella löner?  
Vad har decentraliserade förhandlingar inneburit för verksamheten? Har du några argument för och emot decentraliserade löner? Leder det till större löneskillnader?  
Uppfattas lönedifferentieringen av anställda som rättvis och tydlig?  
Hur fastställs bedömningskriterier: skicklighet, kompetens, ansvar, svårighetsgrad, prestationsförmåga? Vilka faktorer är avgörande för löneutfallet?  
Har differentiella löner koppling till verksamhetens mål/löne-kriterier/uppnådda resultat?  
Hur följer chefen upp medarbetarens insats/utveckling?

## Bilaga 4

Intervjuguide - Enhetschef

Vad kallas din tjänstebefattning? Vilket är din huvudsakliga uppgift?

Mitt syfte är att få kunskap om organisationens tillvägagångssätt och villkor avseende löner. Hur utformas lönesystem och lönesättning? Hur fungerar lönesättningen i praktiken? Hur påverkar den organiseringen på arbetsplatsen? Uppfyller personal ställda krav på effektivitet?

Vad utmärker den lokala lönepolitiken? Vilka är utgångspunkterna och målen?  
Hur förankras den lokala lönepolitiken bland chefer och medarbetare? Hur väl insatt känner du dig i den lokala lönepolitiken?  
Hur tillämpas löneavtalet i praxis? Ser du regelverk som ett hinder? Hur skulle du gjort?  
Hur upplever du ditt löneuppdrag som lönesättare?  
Vilken roll har du i lönesättningsarbetet? Har förändrats din roll och dina villkor? Vilka positiva/negativa sidor medför lönesättning?  
På vilket sätt kan lönebildningen bidra till ett bra resultat? Vad förbättrar en verksamhet?  
Hur förhåller sig belöningsystemet i relation till socialt arbete?  
Vad utmärker människan som får den högsta lönen?  
Hur förklarar du löneskillnader? Varför tror du att det finns så stora skillnader mellan tjänstemäns löner och arbetares löner?  
Hur legitimerar du din lön? Vilka principer stämmer bäst med din egen uppfattning om lön?  
Sker verksamhetsutvecklingen i takt med lönesystemsutvecklingen?  
Finns det risk att kostnadsmedvetenheten har gått ut över kvalitet i din kommun?  
Hur skulle du beskriva nuvarande resursfördelning i din enhet i förhållande till vad du uppfattar som en rimlig servicenivå?  
Hur stor frihet har du att organisera och genomföra lönebildningsprocessen? Är löneutrymmet begränsat?  
Hur påverkar lönesättningen relationen till personal? Har den försämrat samarbete mellan tjänstemän och medarbetare?  
Finns det risk att lönen påverkar utvecklingen av arbetet på ett negativt sätt?  
Hur anpassas verksamheten till kraven på effektivisering? Är det anställdas arbetssätt som har anpassats eller är det organisationens? Har lönesättningen koppling till effektivitet?  
Hur har kraven på effektivitet förändrat organiseringen av ditt arbete? Har organiseringen av ditt arbete samband med din lön?  
Har du några argument för och emot individuella/decentraliserade löner? Leder det till större löneskillnader?  
Vad betyder medarbetarsamtalsmodellen? Vilka svagheter/styrkor finns med den modellen?  
Vilken förmåga/kunskap är den viktigaste hos en chef anser du?  
Vilka personliga karaktärsdrag kan utgöra en tillräcklig grund för högre ersättning?  
Vilka egenskaper prioriterar enhetschefen för löneökningar? Hur går man till väga för att mäta ökad kompetens?  
Vilka färdigheter behövs för att utföra arbete på ett effektivt sätt?  
Vilka av dessa begrepp budget - arbetsledning - verksamhetsmål är det viktigaste för en chef?

## Bilaga 5

### Fem löneavtal

Kommunen omfattas av fem kollektivavtal som gäller år 2009: Kommunal; Vårdförbundet; Akademiker Alliansen; Lärarnas samverkansråd; SKTF, SSR och Ledarna. Avtalet Akademiker Alliansen Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor HÖK T är ett tillsvidareavtal och gäller från och med 2007. I det avtalet som organiserar civilekonomer och ingenjörer fanns angivet utrymme för löneökningar på fyra procent men inga individgarantier ges. Avtalet Lärarnas Riksförbunds samverkansråd gäller tre år från 2007 till 2010 och ger fyra procent utrymme utan individgarantier (Löneavtal 2009).

Vårdförbundet HÖK 08 är ett treårsavtal som gäller från 2008 till 2011 för sjuksköterskor, biomedicinska analytiker, röntgensjuksköterskor utan specialist- eller funktionsutbildning och anger ett löneutrymme på lägst 21 000 kronor efter ett års sammanhängande anställning. Det garanterade utfallet för Vårdförbundets medlemmar är 8,16 procent, men inga individgarantier finns (ibid.).

Kommunals treåriga avtal HÖK 07 för perioden 2007 till 2010 anger till sina medlemmar 3,9 procent och innehåller en individgaranti på 175 kronor. För Kommunals undersköterskor och vårdbiträden består löneökningstrymmet av två delmoment: dels ges 720 kronor för varje tillsvidareanställd arbetstagare med månadslön, dels ges 200 kronor för varje kvinnlig tillsvidareanställd arbetstagare med månadslön understigande 20 000 kronor. Endast anställda som tillhör Kommunal har möjlighet att individuellt avstå ett löneutrymme för högre avsättning till pension (ibid.).

För Lärarnas samverkansråd gäller HÖK 07 för perioden 2007- 2010, utrymmet är också fyra procent, inga individgarantier erbjuds.

För SKTF, SSR och Ledarna gäller HÖK 07 för perioden 2007-2010 utrymmet är fyra procent och inga individgarantier ges. Garanterat utfall för arbetstagarorganisationerna utgörs av, dels tre procent som beräknas på lönesumman för dem som har fast kontant lön på 21 000 kronor eller högre, dels fyra procent som beräknas på lönesumman för övriga löner(ibid.).

## Bilaga 6

### Kommunens lönepolitik

Styrdokumentets väsentliga innehåll består av sex mål. Den har som mål att främja helhetsbilden och genom att stimulera anställda till goda insatser, utveckling och tillfredsställelse med arbetet, bidra till att den kommunala verksamheten når målen med förbättrade resultat. För att kunna behålla och rekrytera kompetenta medarbetare ska den lokala lönepolitiken modifieras efter arbetsmarknadens spelregler. Grunden för lönesättningen ska vara arbetets svårighetsgrad och den anställdes arbetsresultat och därför ska kommunen tillämpa individuella och differentierade löner. Den lokala lönepolitiken ska säkerställa lönenivåerna både för jämförbara befattningar och för arbetsprestationer som bedöms vara likvärdiga inom kommunen och ingen ska heller diskrimineras vid lönesättningen på grund av kön. Principerna för lönesättningen ska vara klart uttalade och accepterade i organisationen. Krav och omfattning i verksamheten är väsentligt för anspråk på den anställdes kompetens (Kommunens lönepolitik 1997).

Bedömningsgrunder, som påverkar lönen, indelas i tre faktorer: dels anknyter dessa till kraven i befattningen, dels relaterar de till arbetstagarens sätt att uppfylla dessa krav, dels relaterar de till arbetsmarknaden för att kunna rekrytera och behålla personal för verksamheten. Alla dessa bedömningsgrunder är anpassade till verksamhetsmålen. Vid värdering av olika befattningar ska gälla fyra krav: kunskap och förmåga, ansträngning, ansvar och arbetsmiljö. Det första kravet handlar om utbildningskrav, krav på erfarenhet, fackkunskap och social kompetens. Det andra kravet gäller fysisk och psykisk ansträngning. Det tredje kravet omfattar ansvar för personal, ekonomi, organisation, information och utveckling. Det fjärde kravet rymmer fysisk och psykisk omgivning samt risker som den anställda kan utsättas för. För att kunna stimulera, motivera och belöna den anställdes arbetsinsats ska följande bedömningsgrunder användas vid individuella bedömningar: flexibilitet - förändringsbenägenhet; utbildning, yrkeserfarenhet, förmåga och kompetens; ansvar; empati – inlevelseförmåga, inkännande och emotionell lyhördhet; lagarbete och samverkan. Kunskap om medarbetarnas kvalifikationer och utvecklingsmöjligheter, mål och arbetsresultat samt arbetssituation är grundläggande förutsättningar för bedömning och värdering av individuella insatser. Detta kan uppnås via medarbetarsamtal, en regelbunden

dialog mellan chef och medarbetare. Slutligen anges beslutsnivåer, där kommunstyrelsen fördelar tillgängligt löneutrymme enligt förhandlingsdelegation till kommundirektören. Kommundirektören fördelar i sin tur vidare efter samråd med personalchefen till respektive förvaltningschefer och dessa fördelar efter samråd och godkännande av personalchef till övriga anställda (ibid.).

Kommunen är arbetsgivare även om verksamheten bedrivs inom olika områden. Ansvaret för lönestruktur mellan befattningar ligger på personalchef, kommunledningsgrupp och kommunstyrelse. Alla chefer som har ett personal-, budget- och verksamhetsansvar bär alltså ansvaret för lönesättningen. Lönebildningen bestäms vid löneöversynsförhandlingarna och utgör grunden för lönesättningen under avtalsperioden. Lönesättning sker även vid nyanställning. Vid nyanställning fastställer den lönesättande chefen lönen i samråd med lönechefen. Lönekonkurrens mellan verksamheter ska motverkas. Mot bakgrund av det centrala löneavtalet förväntas att centrala parter syn på lönebildning och förutsättningar beaktas (ibid.).

## Bilaga 7

### Socialtjänstens lönekriterier

Vid individuell bedömning ska fem kriterier vara uppfyllda efter en fyrgradig skala såsom yrkesskicklighet, flexibilitet och mångsidighet, samarbetsförmåga och helhetssyn, omdömesförmåga och ansvarstagande, empati och social kompetens. Slutligen avger lönesättande chef löneförslag med motivering. Ansvaret ligger på chefer för att arbetstagaren känner till lönepolitiken och bedömningskriterierna, som tillämpas i kommunen. Den lokala arbetsgivarens lönepolitik, arbetsvärdering och marknadskrafter utgör lönestruktur för organisationen. Syftet med lönebildning är att utveckla och effektivisera verksamheter, som relateras till traditionella förhandlingar och marknadssituationen. Lönesättningen ska hanteras med omsorg eftersom denna kan påverka kostnadsnivån i kommunen och de anställdas engagemang i arbetet. Specialistkompetens ska värderas på chefsnivå. Det är den lokala arbetsgivarföreträdaren med stöd av kommunens lönepolitik och riktlinjer som får bära ansvaret för lönesättningen. Den lönesättande chefen följer i lönesamtal upp de bestämda målen för arbetet och informerar om resultatet av löneöversynen (Socialtjänstens lönekriterier 2005).