
Översikter och meddelanden

Den kommunala multiorganisationen – om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet

Inledning

Kommunerna har under 1980-talet alltmer kommit att framställas som välfärdsstatens viktigaste institutioner. De svenska kommunerna har alltid varit objekt för förändringar; lokalt eller centralt initierade. Under en långt tid har kommunernas institutionella utformning till stor del styrts av statsmakterna, statliga myndigheter och Kommunförbundet. Fortfarande överförs uppgifter och ansvar från stat till kommun och från landsting till primärkommun, men de institutionella arrangemangen och en stor del av finansieringen får kommunerna lösa själva, t ex inom beredskapsplanering och miljöskydd. I vissa fall har statsmakterna varit direkt inblandade, t ex frikommunförsöket. I andra fall bedrivs förnyelsearbetet utifrån lokala initiativ. Ofta är det en kombination av båda.

Denna översikt handlar om det omfattande förnyelsearbetet i kommunerna som intensifierades under 1980-talet. Den inleds med en kort historik över det kommunala reformarbetet. Därefter presenteras olika typer av förnyelseprojekt. Syftet med rapporten är att kritiskt lyfta fram de institutionella förändringar och normförändringar som kan observeras i kommunerna samt ge ett preliminärt förklaringsperspektiv till dessa förändringar.

1 Tre utvecklingsfaser i det kommunala reformarbetet

Kommunerna har sedan slutet av 1940-talet grovt sett genomgått två utvecklingsfaser och är sedan början av 1980-talet inne i en tredje. *Den första fasen* – fram till mitten av 1970-talet – var primärt orienterad mot att öka kommunernas finansiella resurser samt att stärka den politiska och administrativa kompetensen. Statsmakterna beslutade om en rad reformer som skulle stärka den kommunala servicen. År 1946, då den första kommunindelningsreformen initierades, ansåg man att

antalet invånare i en kommun borde vara minst 3000 för att ge ett tillräckligt skatteunderlag. I den andra indelningsreformen som avslutades i mitten av 1970-talet var riktmärket minst 8000 invånare. Detta befolkningsunderlag ansågs vara ett minimum för ett effektivt lokalt välfärdssystem (Strömberg, Westerståhl (red) 1983).

Båda indelningsreformerna utvärderades. Den första utvärderingen visade att kommunerna fått större ekonomiska och administrativa resurser. Å andra sidan minskade det politiska deltagandet, framför allt deltagandet i de traditionella partipolitiskt orienterade formerna (Birgersson, Wallin 1977). Detta kom att uppmärksammas i en rad utredningar och flera demokratiåtgärder föreslogs parallellt med genomförandet av den andra indelningsreformen. Utvärderingen av den andra reformen indikerade en generell tendens till ökat politiskt deltagande och ökade kunskaper om kommunalpolitiska frågor bland befolkningen. Vidare konstaterades ökad partiaktivitet och ökad politisering mellan partierna i fler frågor än tidigare (Gidlund, Gidlund 1981). Å andra sidan observerades vissa orosmoln över partierna och de förtroendevalda i kommunerna. För det första hade medlemsrekryteringen minskat. Det hade skett en "förgubbning" i partierna; yngre människor och kvinnor lyste med sin frånvaro i partier och i nämnder. För det andra visade det sig att fler politiskt aktiva vände sig till tjänstemän eller aktionsgrupper för att påverka politiska processer än till de etablerade partierna och förtroendevalda (Westerståhl, Johansson 1981). En annan negativ tendens för demokratin var att antalet förtroendeposter i nämnderna kraftigt reducerats; från drygt 80 000 1965 till ca 29 000 1974. Därmed minskade antalet kontaktytor mellan väljare och valda. Att öka antalet kontaktytor genom att införa fler nämnder och styrelser ansågs vid slutet av 1970-talet emellertid inte vara det viktigaste bland fullmäktigeledamöterna. De ville hellre satsa på en effektivt arbetande beslutsorganisation (Wallin, Bäck, Tabor 1981:544).

Den andra indelningsreformens vinster rörde framför allt förvaltningsidan. Både politisk och administrativ

professionalitet ökade. Kommunerna expanderade kraftigt. Under senare delen av 1960-talet var kommunernas årliga tillväxttakt nära 9%. Expansionen fortsatte fram till mitten av 1970-talet (Murray 1985). Tillväxten av den kommunala servicen skapade en professionaliserad och sektoriserad nämnd- och förvaltningsstruktur. Den dominerande inställningen bland ledande socialdemokrater, däribland dåvarande kommunministern, var mot slutet av 1970-talet att sektoriseringen var till fromma för politisk styrning och serviceutveckling (Amnå m fl 1985:32 ff).

Från mitten av 1970-talet höjdes rösterna för att demokratisera i kommunerna. Detta inledde *den andra utvecklingsfasen*. En rad åtgärder beslutades och genomfördes, tex möjligheten till rådgivande kommunal folkomröstning, ökat ekonomiskt stöd till partierna, införande av lokala organ och ökade möjligheter till inflytande i planprocesser. Den omarbetade kommunallagen som trädde i kraft 1977 blev en symbol för detta demokratiseringsarbete. En annan symbol för demokrati i kommunerna blev lagen om lokala organ. Möjligheten att inrätta lokala beslutande nämnder ansågs då som närmast revolutionerande – förväntningarna på dess demokratieffekter var stor (Amnå m fl 1985; Kolam 1987; Montin 1989). Dessutom skulle dessa lokala nämnder bryta den tidigare omhuldade sektoriseringen. Inom socialdemokratiska partiet innebar detta en svängning (Amnå m fl 1985).

Sedan 1980-talets början har demokratiseringsambitionerna tonats ned till förmån för ett förvaltningspolitiskt nytänkande, vilket startar *den tredje utvecklingsfasen*. Nyckelord i den nya förvaltningspolitiken som bland annat uttrycks i en regeringsskrivelse från 1985 är: bättre service, medborgare som kund, målstyrning, regelförenkling, decentralisering och demokratisering (där det senare står för brukarmedverkan) och nytt ledarskap (se tex Mellbourn 1986). Inom hela den offentliga sektorn påbörjades en successiv övergång från lagstyrd till marknadsstyrd förvaltning (Söderlind, Petersson 1988). För kommunerna innebar detta bland annat att den kommunala autonomi åter kom i focus, symboliserat framför allt av frikommunförsöket. Inom kommunerna började föras diskussioner om nytt ledarskap, målstyrning, privatisering osv. Det är denna utvecklingsfas som närmare skall granskas i denna översikt.

2 Kommunalt förnyelsearbete under 1980-talet

Det förnyelsearbete som nu pågår i kommunerna har flera inriktningar. Flertalet handlar om organisatoriska förändringar, tex decentralisering, avreglering, delegering och bolagisering. I syfte att få en bild av förändringsarbetets omfattning och inriktning under

1983–88 skickades en förfrågan till samtliga kommuner. Vi bad om dokument som utgjort underlag för beslut om olika organisationsförändringar. Förfrågan har besvarats av 210 kommuner (december 1989) varav 55 meddelat att inga omfattande eller i övrigt betydande organisationsförändringar utretts eller genomförts de senaste tre åren. Därmed inte sagt att dessa kommuner inte bedriver förändringsarbete; ofta pågår kontinuerliga förändringar i förvaltningsorganisationen. Bland de 74 kommuner som hittills inte svarat vet vi att det i flera av dessa pågår omfattande förnyelsearbete. En preliminär kategorisering av förnyelsearbetet de aktuella åren presenteras i tabell 1.

Tabell 1. Organisationsförändringar i 165 kommuner under åren 1983–88.

Typ av förändring	Antal kommuner
Institutionsstyrelser	9
Distriktsnämnder	25
Kommundelsnämnder	25
Delegering till arbetsenheter etc	55
Bildande av bolag	35
Sammanslagningar av förvaltningar	83
Avreglering	7
Brukarmedverkan	11
Övrigt (bildande av nya nämnder t ex)	44

De flesta organisatoriska förändringar rör sammanslagningar av förvaltningar, delegering av ansvar samt bildande av bolag. Det är också dessa tre inriktningar som rönt tämligen stor uppmärksamhet i debatten. Förändringsarbete av typen införande av målstyrning utgör ingen egen kategori; den ingår ofta som en del i olika former av decentralisering och i samband med integrering av förvaltningar.

På basis av dessa utredningar samt annat material som beskriver det kommunala förnyelsearbetet skall ett antal centrala teman diskuteras. Någon ytterligare kvantitativ redovisning sker inte här (för detta, se Johansson, Ulvensjö 1990). Istället görs en problemorienterad översikt med illustrativa exempel.

2.1 Decentraliserad politik och förvaltning

Begreppet "decentralisering" har definierats av många och ingen enighet råder över vad det "egentligen" står för. Decentralisering är i en mening en "tom" term, en etikett som sätts på olika typer av förnyelseprogram (jfr Hogget 1988). Exempel på förändringar som kallas de-

centralisering är införande av lokala nämnder, ökat ekonomiskt ansvar till institutionsföreståndare, införande av resultatenheter, privatisering och brukarinflytande. Även administrativ rationalisering benämns decentralisering, tex "decentralisering av fakturabehandling" (Falkenbergs kommun). Ett skäl till att sätta decentraliseringsetiketten på samtliga förändringar är termens positiva associationer. Decentralisering framställs vara något bra i sig och likställs ofta med demokratisering.

Flera forskare har försökt fastställa vad decentralisering bör betyda. En vanlig variant är att skilja mellan politisk och administrativ decentralisering. Politisk decentralisering betyder att flytta "politiskt beslutsfattande" till en lägre politisk nivå. Införande av kommunalnämnder är ett exempel på detta. Administrativ decentralisering får närmast stå för delegering av beslutanderätt till lägre tjänstemannanivå (se tex Bladh 1987). Denna distinktion har emellertid stora brister. Ofta flyttas beslutsfattande från politiska forum till tjänstemän. Vidare är det svårt att i konkreta ansvarsuppgifter skilja politik från förvaltning (Söderlind, Petersson, 1988).

En annan variant är att se decentralisering som "individers, grupper eller institutioners autonomi från ett centrum" (Baldersheim 1979:19). Här täcker begreppet både spridning av makt och ansvar från centrum till periferi och periferins förmåga att själv skapa autonomi, dvs ta för sig av makt och ansvar. Decentralisering refererar då till en ständigt pågående process som bara delvis är en effekt av formella förnyelseprogram. Är syftet att empiriskt studera decentralisering krävs således ett processorienterat och historiskt perspektiv som går bortom de officiella deklARATIONERNA. Detta gäller framför allt då målsättningarna för decentraliseringen är oklara och motstridiga. Ett exempel på motstridiga mål är då det i en översyn av en kommuns organisation på en sida betonas att "Decentraliseringen bör genomföras inom nuvarande sektorsorganisation" och på nästa sida framhålls att "Avsektorisering och helhetssyn bör känneteckna den nya organisationen". (Gislaveds kommun)

Det som i förstone är ett formellt flyttande av makt och ansvar till en lägre nivå politisk eller administrativ - kan vid närmare betraktande definieras som *en centralisering i vissa avseenden*. Detta framgår t ex om man betraktar förhållandet mellan central och lokal nivå ur ett resursteoretiskt perspektiv. Dessa resurser kan vara legala (den formella rätten enligt lagar, befattningsbeskrivningar och annan formell ansvarsfördelning), finansiella (ekonomiska), politiska (politisk mobilisering och inflytande över centrala beslutsprocesser) eller professionella resurser (professionell kompetens bland per-

sonalen). Med denna uppdelning blir det lättare att avgöra vad som decentraliserats respektive centraliserats. Exempelvis kan de legala resurserna öka för den lokala nivån medan centrums kontroll över finansieringen ökar (Elander, Montin 1990).

Decentraliseringsambitionerna kan också *skifta i innehåll över tid*. Det förnyelsearbete i kommunerna som benämns decentralisering genomgår sådana förändringar. Under 1970-talet infördes på flera håll rådgivande lokala organ och institutionsstyrelser. Efter lokalorganlagens tillkomst 1980 utvidgades decentralisering av beslutsfattande och ansvar inom den verkställande organisationen. Drygt 20 kommuner har inrättat kommunalnämnder (KdN). Intresset för KdN uppvisar en nedåtgående tendens från mitten av 1980-talet. De två största kommunerna i landet har dock förnyat sitt intresse. Göteborg inrättade stadsdelsnämnder 1989 och Stockholm har inlett en försöksverksamhet med liknande nämnder. Den ursprungliga ambitionen med denna decentralisering var att demokratisera: flera förtroendevalda skulle ge fler kontakter med medborgarna, partierna skulle vitaliseras osv (Kolam 1987). De utvärderingar som genomförs tyder dock på att demokratiresultaten blivit svaga (Kolam 1987; Montin 1989). Från att från början i första hand betraktats som en demokratireform har KdN-reformen under 1980-talet allt oftare presenterats som ett sätt att öka effektiviteten och förnya servicen.

Från senare delen av 1980-talet har denna utvecklingstendens förstärkts. Det förefaller också vara mer intressant att decentralisera och delegera inom den verkställande organisationen än att utveckla demokratin, tex genom införande av nya lokala nämnder. Det kan också vara så att en kommun bedömer att ett införande av KdN inte skulle "innebära så stora fördelar, att det motiverar den omfattande omorganisation som erfordras". Den aktuella kommunen vill istället satsa på att "förbättra informationen", "öka brukarmedverkan", "öka användningen av delegationsinstitutet" samt att "de politiska partierna sprider de politiska förtroendemannauppdragen geografiskt" (Bofnäs kommun).

Den decentralisering som sker blir allt mer lik den som skett inom privata företag. Ekonomiskt ansvar överförs till lägre nivåer. Industrins "profit centers" blir i kommunal tappning "delegerat resultatansvar" och "minsta resultatenheter". Ett tiotal kommuner har tagit steget att frikoppla och marknadskoppla vissa verksamheter, främst inom den tekniska förvaltningen. I dessa kommuner har ett "beställar-utförarkoncept" utvecklats. Det innebär i korthet att beställare, tex en anläggning med egen budget, självständigt upphandlar tjänster av utförare som delvis konkurrerar med var-

andra. Det skapas således en marknadsrelation mellan olika institutioner inom den kommunala organisationen. Denna ordning betraktas som ett alternativ, inte bara till den traditionella funktionsindelningen, utan också till bolagisering och privatisering (Finansdepartementet 1989). Ett exempel på en resultatenhet som skall agera marknadsorienterat är Helsingborgs Transportcentral:

Transportcentralen skall vara en fristående resultatenhet som på affärsmässiga grunder skall tillhandahålla fordon och maskiner. Transportcentralen skall vara ett "internt serviceföretag" helt finansierat genom intäkter från utförda uppdrag. Prissättningen skall vara marknadsanpassad dvs marknaden (konkurrenterna) sätter övre gränser för debiterade priser. Om marknadspris inte finns skall självkostnadsprissättning tillämpas. Transportcentralen skall täcka sina investeringsbehov genom fondering av ev. överskott och avskrivningsmedel och skall arbeta helt utan bidrag från kommunkasen (Helsingborgs kommun).

I takt med att ekonomiskt ansvar och personalansvar förs ut till institutioner m m blir tidigare överordnade förvaltnigar "konsulenheter", tex

Personalavdelningen måste i fortsättningen få en anorlunda roll än vad som varit fallet hittills. Arbetet måste mer inrikas på att vara *konsult* gentemot andra förvaltningar. Det är viktigt att personalavdelningen inte övertar beslutsfunktionen i ärenden som skall hantteras inom resp förvaltning. Tyngdpunkten i arbetsfördelningen måste därför flyttas över till information och utbildning av de olika befattningshavarna inom de olika förvaltningarna som hanterar personalfrågor (Färgelanda kommun).

I likhet med utvecklingen inom privata företag har en rad "mellanchefer" försvunnit eller uppgifterna definierats om: linjeförstjänster ersätts med stabstjänster, tex att hemtjänstinspektörer och barnomsorgsinspektörer blir "internkonsulter". Uppgifterna definieras som stödjande, samordnande och utvärderande. Ansvar för olika verksamhetsgrenar integreras. Inom exempelvis barnomsorgen blir det allt vanligare att daghems- och fritidshemsföreståndares ansvar överförs till områdesföreståndare (beteckningarna varierar). Därtill kommer att dessa områdesansvariga för ökat ekonomiskt och personellt ansvar.

Grovt sett har decentralisering fått en förändrad innebörd. Då debatten om lokala organ var som hetast, i början av 1980-talet, var olika former av demokrati de viktigaste målen. Betoningen låg på medborgaren som aktiv politisk människa. I senare års decentraliseringsreformer ligger betoningen på effektivitet och förnyelse

av servicen. Medborgaren blir kund och brukare. Detta är en avpolitiserad decentralisering som innebär en uppluckring av den kommunala organisationsstrukturen och en fragmentisering av politiken. Vad som är bra service och vad som är demokratisk eller effektiv beslutsprocess kan variera mellan olika delar av en kommun. Tidigare prioriterade värden som "lika service", "jämlig fördelning" och "likabehandling" ersätts med "flexibilitet", "effektivitet" och "lokal anpassning".

2.2 Nytt administrativt och politiskt ledarskap

Under 1980-talet har "managementideologin" svept in över kommunerna. Begreppet står närmast för ett "nytt" tänkande i ledarskapsfrågor. Det handlar om dels organisatoriska förändringar, dels skolning av nuvarande och blivande chefer. Managementideologin berör emellertid också det politiska ledarskapet, varför även förändringar i detta kort skall diskuteras.

Managementideologin, eller på svenska: "nytt ledarskap", har till stora delar sina rötter i det privata näringslivet. Ett anammande av detta har sina risker. Den litteratur som behandlar ledarskap i såväl den privata som den offentliga sektorn tar endast i undantagsfall hänsyn till det specifika med "offentligt ledarskap". Det finns ett antal "rambetingelser" som bör uppmärksammas (Hagström 1988):

- Relationen mellan den politiska och den administrativa nivån
- Kopplingarna till omgivningen:
 - frånvaron av marknadsmekanismer
 - legala restriktioner
 - kravet på offentlighet
 - komplicerade och fragmenterade nätverk
 - en produktion bunden till politiskt/administrativa enheter
 - ett utbrett professionstänkande
- Graden av flexibilitet i personalpolitiken
- Målsättningarnas komplexitet

Det är oklart i vilken utsträckning dessa rambetingelser diskuteras i den ledarskapsutbildning som pågår ute i kommunerna. Det kan finnas en risk för att betrakta ledarskapsfrågan alltför förenklad. Vidare är ledarskapets villkor olika på olika nivåer. Det finns en benägenhet att betrakta kommundirektörer och daghemsföreståndare som samma slags "nya ledare".

Det är vanskligt att karaktärisera "filosofin" bakom det nya ledarskapstänkandet. Ofta handlar det i likhet med målstyrning om symboler och slagord. Med lite tillspetsning kan man säga att idealet av den nye ledaren är en *karismatisk ledare med självklar auktoritet som med stor förståelse och beslutsamhet driver igenom be-*

sparingar och effektiviseringar lojalt mot den politiska ledningen samtidigt som personalinflytandet är vitalt och kunden/medborgaren ställs i centrum. (Denna karaktäristik kännetecknar "ledningsfilosofin" i bland andra Gislaveds, Gävle och Örebro kommuner).

Denna tillspetsning är en medveten överdrift, men den pekar på vissa inneboende konflikter i ledarskapsideologin som inte diskuteras i de kommunala dokumenten.

Uppenbarligen finns tex en konflikt mellan demokrati och starkt ledarskap (Czarniawska-Joerges 1988; Wallenberg 1989). Att inte dessa problem diskuteras kan tolkas som ett uttryck för att konflikter i sig betraktas som något negativt.

Ett exempel: barnomsorgen

De organisatoriska förändringarna har delvis behandlats i avsnittet om decentralisering, men då mer generellt. Här fokuseras ett verksamhetsområde som just nu genomgår förändringar i ledarskapsstrukturen, nämligen barnomsorgen. Under 1970-talet utvecklades en arbetslagsmodell som kom att genomsyra arbets- och ansvarsfördelningen inom barnstugorna. Förenklat innebär detta att föreståndaren hade pedagogiskt ansvar och var arbetsledare men att konkret ansvar för arbetsuppgifter fördelades lika i arbetslaget. Nu sker en förändring av förståndarens roll, vilket innebär att ansvaret utökas. En variant är att bibehålla en föreståndare för varje institution men att hon får ekonomiskt ansvar och personalansvar. En annan variant är att ersätta nuvarande föreståndartjänster med områdesföreståndare (beteckningarna varierar), också med personalansvar och ekonomiskt ansvar. Den senare varianten är den mest omvälvande. De kvinnor som innehar dessa områdesföreståndartjänster har övergått från att vara arbetsledare och pedagogiskt ansvariga för 5–10 personer till att ansvara för all barnomsorg inom ett område med 50–60 anställda. De centrala uppgifterna kan vara följande: Placering av barn (köadministration m m), ekonomiskt ansvar (prioriteringar inom en budgetram), personalärenden (anställning m m), personalvård, ansvarig för arbetsmiljön, pedagogisk ledning och fortbildning. En av nyheterna är ansvar för personalbudgeten. Detta innebär bland annat att föreståndaren "tar med sig" över- och underskott från ena året till det andra. Reglerna för detta varierar mellan kommunerna: i vissa fall kan hela överskottet (och underskottet) följa med till nästa år. I andra fall sker en uppdelning innebärande att viss del av överskottet går till gemensamma ändamål. Syftet med detta är att föreståndaren kan välja att inte ta in korttidsvikarier. En del av lönesumman sparas då och kan användas till andra ändamål, tex fortbildning.

Föreståndarnas nya uppgifter kan leda till rollkonflikter. För det första, vilket flera föreståndare vittnat om, finns stora risker att det pedagogiska ansvaret och de personalvårdande uppgifterna eftersätts (Hjern, Wiklund 1989; Montin 1990). För det andra blir relationen till personalen annorlunda: från att ha varit något av en jämlike i arbetslaget blir hon chef vilket innebär nya och konfliktfyllda förväntningar, både från personalen och – inte minst – från sig själv. För det tredje har föreståndaren kanske tidigare ofta arbetat i barngruppen, vilket blir närmast en praktisk omöjlighet i den nya rollen, vilket kan innebära en förlust för personalen.

All personal på *daghemmen*, där föreståndartjänsten är kombinerad med områdesföreståndare, har uttryckt sitt missnöje. De träffar sällan eller aldrig sin föreståndare och saknar det stöd i sitt arbete som en föreståndare ska ge (Båstad kommun).

Detta är rollkonflikter som "de nya barnomsorgsledarna" själva upplever. I viss mån kan detta ses som ett övergående problem – väl inskolade i sin nya roll försvinner upplevelserna av rollkonflikter, men frånvaron av pedagogiskt ledarskap kan leda till sämre verksamhet. Detta gäller framför allt då personalomsättningen är hög och det råder brist på personal.

Inom ramen för förnyelsen av ledarskapet ges också det *politiska ledarskapet* prioritet. Vad detta står för är dock oklart. I propositionen Aktivt folkstyre refereras kort till resultaten från kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar från slutet av 1970-talet och det framhålls att de förtroendevaldas ställning i den demokratiska processen bör stärkas: "politikerrollen behöver förändras så att de förtroendevalda verkligen blir ombud för folket och inte för förvaltningen" (Prop. 1986/87:91, sid 53). Detta förefaller dock inte riktigt konsistent med den konkreta ändring i kommunallagen som föreslås:

De förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder bör särskilt ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet (Prop. 1986/87:91, sid 3).

Detta har tolkats som att de förtroendevalda i större utsträckning än tidigare skall ägna sig åt målformulering och utvärdering (SOU 1985:28). Dessa aktiviteter är riktade mot förvaltningen – att få den att arbeta i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Detta är *en* sida av den politiska verksamheten: styrning av förvaltningen. I problemformuleringen refereras emellertid till en annan sida, nämligen relationen till medborgarna. Uppgifter i den riktningen anges inte i förslaget till för-

ändrad kommunallag. I undersökningar av de förtroendevalda har konstaterats att de till övervägande delen är "inåtriktade" i sin verksamhet (Wallin m fl 1981). Att betona målformulering och utvärdering i kommunallagen kan ytterligare förstärka detta. Det kan uppkomma en konflikt för de förtroendevalda mellan att å ena sidan vara lyhörda för medborgarnas krav och behov och att styra förvaltningen med fastlagda mål och resultatkontroll å den andra. Denna konflikt kan vara en av förklaringarna till att begreppet "målstyrning" är diffust för både förtroendevalda och tjänstemän (jfr SOU 1989:108, s101ff). Vidare kan det nya politiska ledarskapet innebära en avpolitisering. *För de förtroendevalda tycks det allimer handla om att finna gemensamma mål för verksamheten än att identifiera och artikulera skilda politiska och ideologiska ståndpunkter.* De beslutsforum som de förtroendevalda ingår i får då mer karaktären av bolagsstyrelse än politisk styrelse.

2.3 Målstyrning och ramanslag

Varje kommun med självaktning bedriver någon form av målstyrning. Målstyrning är en modern nyckel till framgång, om man får tro engagerade insändare i Kommunaktuellt, broschyrer från konsulter, och andra förnyelseagenter i stat och kommun. Förväntningarna rör både förvaltning och demokrati: ökad effektivitet, bättre service, större flexibilitet, vidgat utrymme för de anställda, ökad kommunal självstyrelse samt främjande av ett medborgerligt engagemang (se tex I Blickpunkten 1988). Att den politiska ledningen anger mål för kommunens verksamhet är inte något nytt. I målstyrningsideologin finns dock vissa nyheter som bör uppmärksammas.

1. Mål och allmänna handlingsinriktningar som formuleras har i allt högre grad karaktären av *ideologiska slagord*, ofta inlånade från privata näringslivet. Exempel på sådana slagord är "ställ kunden i centrum", "personalen är vår viktigaste resurs", "effektivare verksamhet genom bättre ledarskap", "demokratisering genom decentralisering och brukarinflytande", "från myndighetskultur till servicekultur" osv. Dessa slagord rör inte direkt verksamhetens innehåll utan är mer ideologiska visioner som förväntas genomgå förvaltningen. Termen mål blir då vilseledande eftersom den är förknippad med ett instrumentellt perspektiv; det handlar mer om att ge förvaltningen ett "uppdrag" (jfr Petersson 1989), som i sin tur kan ge upphov till formulering av mål och medel. För att politiker, tjänstemän och övrig personal skall bli dessa visioners bärare krävs att slagorden får en kulturell, motiverande och verklighetsanknuten förankring (Czarniawska-Joerges 1987: 50 ff). Målstyrning av denna karaktär kan också kallas ideologisk styrning, symbolpolitisk styrning eller "för-

ändring genom prat" (Czarniawska-Joerges 1988). Risken är att slagorden tappar sin styrningskraft om de inte får materiellt genomslag – de kan bli plattityder och kamouflerande symboler för ett misslyckande. I det kommunala utvecklingsarbetet finns flera exempel på att målformulering i huvudsak sker inom den politiska och administrativa ledningen. Bland personalen i verksamheten är deltagandet ofta lågt och delaktigheten bristfällig.

2. Bortser vi från dessa slagord och riktar blicken mot mer innehållsliga mål för verksamheten ligger – åtminstone för kommunerna – en nyhet i att *koppla samman målstyrning med ramanslag och effektivitetsmätning*. Inom den statliga förvaltningen har denna tanke funnits länge. Under 1960-talet introducerades programbudgetideologin i Sverige. Tanken var att målinriktningen skulle bli mer markerad i budgeten och det skulle bli möjligt att kontrollera hur väl resurser och prestationer var relaterade till mål och delmål. Denna focusering på effektivitet blev ett nytt inslag i förvaltningen under 1960-talet (Amnå 1981:143). Inom kommunerna introducerades nya budgetmodeller under 1970-talet, tex nollbasbudgetering och rambudgetering. De nya budgetmodellerna har dock sina begränsningar. Vanligt är att de i budgetprocessens inledning fastställda riktlinjerna förändras under processens gång. Budgetprocessen är en förhandlingsprocess vars resultat återspeglar styrkeförhållandena i organisationen (Wildavsky 1974; Borgenhammar 1981; Magnusson 1982).

Rambudgetmodellen förefaller dock bli ett allt flitigare använt styrinstrument genom att det ekonomiska ansvaret flyttas allt längre ned i verksamheten samtidigt som handlingsfriheten vid val av medel för att nå målen också utökas på lokal nivå. Målstyrning kan då sammanfattas i doktrinen: ni får göra hur ni vill bara ni håller er inom den ekonomiska ramen. Ekonomiska prioriteringsdiskussioner kan då komma att genomgå den politiska och administrativa organisationen på bekostnad av diskussioner om hur verksamhetens kvalitativa mål skall uppnås. Denna tendens är märkbar inom tex barnomsorgen. De kommunala utredningar som behandlar förändringar av barnomsorgens organisation och verksamhet handlar mer om effektiviseringar och rationaliseringar än om verksamhetens mål och innehåll.

3. Ett tredje inslag i målstyrningsideologin är att – i enlighet med decentraliserings- och managementideologierna – *förvaltningen får "mandat" att utifrån de övergripande målen och visionerna formulera mer konkreta mål*. Därmed har målformuleringsprocessen i större utsträckning än tidigare överförs från politiska institutioner till de implementerande institutionerna.

De förtroendevalda kan därmed befria sig från ansvar. Det blir i praktiken de "nya cheferna" som kommer att utkrävas det politiska ansvaret (jfr Wallenberg 1989).

4. Det fjärde inslaget är *uppföljning och utvärdering*. Enligt ett rationalistiskt perspektiv utgör uppföljnings- och utvärderingsfunktionen den – efter mål- och problemdefinitionen – viktigaste funktionen (Simon 1947; Premfors 1989). Om det inte finns metoder för efterkontroll vet man inte hur verksamheten förhåller sig till målen. Vad denna funktion konkret skall innehålla råder det delade meningar om. Begreppen uppföljning och utvärdering blandas ofta samman i de kommunala utredningsrapporterna. I vissa fall får de stå för samma sak, i andra fall är uppföljning en överordnad beteckning. De båda begreppen bör emellertid hållas isär. Uppföljning sker mot plan, mål och budget. Utvärdering sker mot definierade behov och preciserade problem (jfr Finansdepartementet 1987:62, 66). En kommun kan tex ha ett mål för barnomsorgen att "75 % av föräldrarna skall vara nöjda". Uppföljning innebär att föräldrarna tillfrågas om de är nöjda. Utvärdering innebär studier av hur väl definierade behov hos barnen tillgodoses av barnomsorgen.

Att göra uppföljningar och utvärderingar är svårt, vilket metoddiskussionerna vittnar om. I den målstyrningsdiskussion som förekommer har uppföljningsverksamheten fått klar prioritet. Modeller som presenteras i olika sammanhang används framför allt i syfte att studera hur väl resurserna använts i monetära termer. När detta ställs mot kvalitativa mål blir jämförelsen svår eftersom skilda storheter skall jämföras. Uppföljningar kan ge resultatet att effektiviseringar skett och att kvaliteten i verksamheten "åtminstone inte blivit sämre". Detta sistnämnda är ofta illa underbyggt och framstår snarast som en förhoppning från de ansvarigas sida att effektivitetsivern inte gått ut över innehållet i verksamheten.

Det kan råda oklarheter om vad som skall följas upp och i vilket syfte. Grovt sett kan man med Premfors tala om utvärdering för "kontroll" och för "lärande" (Premfors 1989). Det det första fallet är kommunledningen intresserad av i vilken grad målen uppfylls och hur resurserna används. Syftet är då att se över styrning och organisation, i vilken mån den bör förändras osv. I det senare fallet syftar utvärderingen till att personal och förtroendevalda skall "lära av sina misstag" och denna typ av utvärderingar bör ske kontinuerligt (jfr Stewart 1988). När det talas om utvärdering i olika dokument från kommunerna framgår det vanligen inte vilket syfte utvärderingarna egentligen har eller hur resultaten skall användas.

Vidare kan det råda oklarheter om vilka utvärderingskriterier som skall gälla. En förutsättning för att

målstyrningen skall fungera är att det råder enighet mellan de politiskt ansvariga och personalen om vilka kriterier verksamheten skall utvärderas mot (Hjern, Wiklund 1989).

De målstyrningsdokument som produceras i kommunerna utgör ofta en lista på tämligen övergripande mål som personalen kan välja mellan. Det blir då inte målstyrning, utan bara fler mål.

Det görs åtskilliga försök att följa upp olika förnyelseprogram, tex delegering av ansvar och befogenheter eller att personalen konkretiserar sina mål för verksamheten. Dessa utvärderingar kan ofta resultera i ett gott betyg åt förnyelsearbetet. Minst två tänkbara fallor bör dock uppmärksammas. För det första är utvärderingar resurskrävande och görs därför bara en gång eller sällan. Både organisation och attityder kan förändras snabbt, vilket betyder att utvärderingar bör ske kontinuerligt. Väntar man för länge med en utvärdering finns risken att de som var med från början inte längre finns i organisationen, vilket följande exempel vittnar om:

Resultatet av enkäten visade att en mycket stor grupp av personalen inte hade någon uppfattning om vilka förändringar nuvarande organisationsform lett till. Förklaringen härtill torde till stor del kunna sökas i den personalomsättning som finns inom såväl barn- som äldreomsorgen. (Eslövs kommun)

För det andra kan positiva utvärderingsresultat vara ett mått på engagemanget i själva förnyelsearbetet. Det är då inte de konkreta åtgärderna som ger utslag utan det förhållandet att personalen och verksamheten uppmärksammas i utvärderingen (sk Hawthorn-effekt). Fallor utvärderingsverksamheten i någon av dessa fallor får målstyrningsideologin enbart en skenbar bekräftelse.

Förstärkning av uppföljnings- och utvärderingsfunktionen kan också innebära en teknokrativering – en ersättning för politik. Målen tas för givna och utvärderingsresultat blir mer betydelsefulla än opinioner och politisk debatt.

2.4 Lönepolitisk marknadsorientering

Det kommunala – liksom det statliga – lönesystemet har länge varit knutet till tjänsten och arbetets innehåll och inte till den individuella tjänstemannen och hur denne utför sina arbetsuppgifter. Indelningen i lönegrader och löneklasser samt kriterier för lönehöjning och karriär har gjorts oberoende av vilka individer som anställts. Denna ordning härrör dels ur den byråkratiska idealtypens krav på formell kompetens och likformighet, dels till stora delar av den fackliga rörelsens krav

på solidaritetsprinciper vid lönesättning och löneförhandlingar (Söderlind, Petersson 1988).

Från mitten av 1980-talet är dessa byråkrati- och solidaritetskriterier på stark tillbakagång till förmån för individuell konkurrens vid lönesättning och löpande lönebildning. Sedan 1986 genomförs successivt en ny, mer decentraliserad och marknadsorienterad lönepolitik.

De möjligheter som de nya avtalen ger har skapat förutsättningar för att använda löneinstrumentet i effektivitetsbefrämjande syfte. Nacka kommun bör därför utforma en lönepolitik där det klart framgår att den är ett instrument för att uppnå fastställda verksamhetsmål. Lönepolitiken bör vara så utformad att det finns en klar koppling mellan verksamhet och lönebildning, att den kan anpassas till omvärldens krav, att de anställda kan se att det föreligger ett samband mellan lön och resultat och att det finns individuella utvecklingsmöjligheter. (Nacka kommun)

Lönegrader och tjänsteklasser ersätts med individuell och löpande lönebildning. Individuell betygssättning av anställda blir allt vanligare, varvid de lokala fackliga organisationerna får en ny roll. För betygssättningen används kriterier som kvalitet, snabbhet, bredd, djup, initiativförmåga, lojalitet och självständighet. Ett skäl till förändringen mot individuell och decentraliserad lönepolitik är att de offentliga arbetsgivarna vill satsa på grupper man konkurrerar om och att de på sikt skall kunna använda lönen som anställnings- och personalpolitiskt medel. Fullt genomfört torde detta system ersätta eller betydligt minska betydelsen av centrala och övriga kollektiva löneavtal.

Vissa fackliga organisationer har sedan länge förespråkade individuell lönesättning, t.ex. SACO/SR och Sveriges Läkarförbund. Andra är betydligt mer kritiska och tar mer eller mindre direkt avstånd från denna marknadsorientering, t.ex. Svenska Facklärarförbundet, SHSTF, Kommunalarbetarförbundet och SKTF (Lindholm 1989).

Införandet av denna nya lönepolitik innebär i praktiken att vissa värden får stå tillbaka för andra: byråkrati- och solidaritetsvärden ersätts med flexibilitets- och effektivitetsvärden.

2.5 Brukare och kund

Ett centralt tema i 1980-talets förvaltningspolitik är sk brukarinflytande. I propositionen Aktivt folkstyre i kommuner och landsting antas brukarinflytande dels främja "en god kvalitet på tjänsterna", dels vara "ett värdefullt komplement till den representativa demokratin" (Prop. 1986/87:91, sid 13).

Denna "nya" kanal för medborgarinflytande har tämligen utförligt behandlats av Demokratiberedning-

en. Beredningen skisserade några generella modeller. Ett sätt kunde vara att delegera beslutanderätt till den personal som direkt möter brukarna kombinerat med "samrådskrav". En mer långtgående modell vore att delegera beslutanderätt direkt till brukarna, t.ex. genom att tillskapa "ett nytt kommunalrättsligt organ där brukarna har säte" (SOU 1985:28). Riktigt så långt ville dock inte beredningen gå. I den efterföljande propositionen (Prop. 1986/87:91) föreslås att krav på icke bindande samråd med brukarna skrivs in i den nya kommunallagen.

Det förefaller rimligt att skilja mellan brukare och kund, som också delvis görs i propositionen (Ibid, sid 15). I båda fallen handlar det om identifierbara aktörer som tar del av den service som produceras och de skall som sådana kunna påverka utformningen av serviceproduktionen. Begreppet kund för associationen till individer på en marknad med möjligheten att avstå från köp av vissa varor eller som erbjuds på en konkurrensutsatt marknad. Som småbarnsföräldrar med behov av daghemsplats är man knappast likställd med en kund på en marknad. Begreppet brukare för däremot associationen till ett kollektiv av aktörer som gemensamt kan påverka utformningen, eller som det sägs i den aktuella propositionen: "Med brukarinflytande förstås i detta sammanhang således att brukarna medverkar i verksamheten inte endast på verkställighetsnivå utan även i beslutsfattandet" (Ibid, sid 18).

Ur ett demokratiperspektiv bör brukarinflytande och brukarmedverkan hållas isär, vilket inte sker i propositionen; begreppen används omväxlande för att beteckna samma sak. Forskning kring demokratisering av planeringsprocesser och boendeinflytande visar att deltagande inte automatiskt medför inflytande. I de fall det uppkommer tydliga konflikter mellan parterna räcker det inte med en så övertygande argumentering från de boendes sida. Till syvende og sist är det andra maktresurser än de goda argumenten som gäller. Även i de fall då inga tydliga konflikter kan observeras är det nödvändigt för deltagare med svaga maktresurser att mobilisera sig och utöva starka påtryckningar för att få sina intressen tillgodosedda (Miller 1988:141 f; jfr Gavena 1987). Att medverka som brukarrepresentant i t.ex. skola och barnomsorg är således inte det samma som att utöva inflytande över verksamhetens mål och innehåll.

Brukarinflytande handlar emellertid inte enbart om demokrati, utan också om en ny form av implementering av politiken (Rothstein 1987). Som förälder till barn i barnomsorgen kan man med obetalda arbetsinsatser bidra till verksamheten, som hyresgäst bidra till skötsel av planteringar och föreningar kan överta skötsel av idrottsanläggningar. På ett sätt är detta inget nytt

utan bara att det tillkommit en ny beteckning på en gammal företeelse. Den nya beteckningen "brukarinflytande" ger emellertid uttryck för ambitionen att mer systematiskt utnyttja brukarnas resurser i delar av serviceproduktionen.

Tillämpad till överdrift skulle brukarbegreppet tomt kunna leda till den offentliga sektorn som en jättelik självservering där brukaren själv med en ansenlig arbetsinsats gör de halvfärdiga tjänsterna brukbara (Granholm, Karlöf 1988:15).

Ett liknande perspektiv som citatet ovan anger står att finna i ett dokument om brukarinflytande som författats inom Kommunförbundet på uppdrag av Upplands-Väsby kommun:

Den professionella organisationen har sina begränsningar när det gäller att tillhandahålla offentlig service. Kommuninvånarna måste i större utsträckning delta i den offentliga serviceproduktionen för att en delaktighet och ett medansvar kring kommunens angelägenhet skall komma att omfatta 'alla'. Kommunens ansvar är inte den kommunala organisationens ansvar utan ett gemensamt ansvar för dem som bor och lever i kommunen (Kommunförbundets/Upplands-Väsby kommun).

Vissa potentiella konflikter ligger inbakade i brukarperspektivet. För det första gäller det förhållandet mellan brukarinflytande och representativ demokrati. I propositionen Aktivt folkstyre framhålls att inflytandet bör utvecklas i första hand genom ett "samspel mellan brukare och anställda", dvs inte tränga in på det politiska området. Samtidigt pågår dock en decentralisering ute i kommunerna som innebär att beslut som tidigare fattats i politiska församlingar överförs till tjänstemän. Vidare antas inflytandet – som tidigare nämnts – inte bara gälla verkställighet utan också beslutsfattande. För det andra kan konflikter uppstå mellan brukare och anställda, framför allt inom professionaliserade verksamheter som skola och barnomsorg. För det tredje kan det uppstå konflikter inom "brukargruppen". De som av tidsmässiga sociala (tex ensamstående med barn) eller andra skäl inte kan delta riskeras att betraktas som "smitare". Brukarinflytande blir då dels en ny form av social kontroll, dels ytterligare en kanal för de redan aktiva och inflytelserika. För det fjärde kan brukarinflytandet vara ett tillskott ur ett demokratiperspektiv, men risken att det delvis blir en ersättning för annat politiskt inflytande. I Aktivt folkstyre framhålls att brukarinflytande innebär att "en ökad vikt läggs på konsumentperspektivet på den kommunala tjänsteproduktionen" (Prop. 1986/87:9, sid 15). Engagemanget blir "inramat" och begränsat till en viss sektor eller en viss verksamhet.

Det kan öka inflytandet, men över viss specifik gren av förvaltningen och inte över politiken.

Det förefaller som om denna form av förnyelse i den kommunala verksamheten till stor del har drivits "uppifrån". Den har i praktiken inte tillmätts lika stort intresse ute i kommunerna (se tabell 1 ovan). I de nio första frikommunerna, som förväntades gå i bräschen för brukarinflytande, fanns tex inom barnomsorgen, skolan och äldreomsorgen endast ett par program för brukarinflytande (på delkommunal nivå). I ett par av de nio kommunerna uppgav flera tjänstemän inom barnomsorgen att föräldrainflytandet varit mer omfattande för några år sedan (Montin 1988).

2.6 Den uppluckrade gränsen mellan privat och offentligt

Kommunerna har, som framgått ovan, delvis genomgått en "inre" marknadsorientering. Detta uttrycks bland annat i språket och i olika typer av organisationsförändringar. I detta avsnitt ges exempel på "yttre" marknadsorientering, dvs privatisering och olika samverkansformer med privata institutioner.

Gränsen mellan privat och offentligt kan dras enligt flera kriterier (jfr Söderlind, Petersson 1988; Lundqvist 1989):

1. *Initiativ*. Produktionen av service kan initieras offentligt eller privat. Exempel på det förra är när tillkomsten av en barnstuga sker enligt barnomsorgsplan och beslut i politisk församling. Exempel på privat initiering är då en privat barnomsorgsentreprenör vill starta daghemsverksamhet. Även i detta fall fordras politiska beslut, men initiativet kommer "utifrån".

2. *Produktion*. Service produceras offentlig, privat eller i samverkan. Privat produktion innefattar dels privata bolag, tex för sophämtning, dels "kvasi-privata" institutioner som föreningar och kollektiv, tex föräldra-kooperativa daghem.

3. *Finansiering*. Servicen kan finansieras på flera sätt. Rent offentlig finansiering sker genom statsbidrag. Privat finansiering sker genom främst avgifter. En privat finansieringskälla – om än marginell – som börjar uppmärksammas är sk sponsring dvs att enskilda företag går in med ekonomiskt stöd till tex av läroböcker och skolresor. Blandformer är vanliga, tex barnomsorg som finansieras både av statsbidrag och avgifter.

4. *Rättsliga normer*. Mellan offentliga och privata institutioner finns rättsliga blandformer. De betraktas som offentliga, men styrs enligt privaträttsliga principer, tex kommunala bolag.

5. *Policy-styrning*. Graden av övrig normbildning för verksamheten kan variera: den kan vara offentlig i betydelsen starkt styrd av politiska eller byråkratiska nor-

mer och lagstiftning eller privat i betydelsen att marknadsorienterade normer styr verksamheten. Exempel på det senare kan vara när en parkförvaltning går ut på den öppna marknaden och säljer sina tjänster utan att detta är sanktionerat genom politiskt beslut.

Historiskt har kommunernas tekniska verksamhet (gatu- och vägunderhåll, fastighetsförvaltning m m) alltid varit till viss del privatiserad genom produktion på entreprenad och anlåtande av teknisk konsult hjälp. Under senare år har anlåtandet av både entreprenörer och konsulter ökat i omfattning. Genom bolag som helt eller delvis ägs av kommunen har både förvaltnings- (produktions-) och finansieringsfunktionerna delvis privatiserats.

Bolagiseringen genomförs med en rad olika motiv. Bland de viktigaste är följande (Bäck, Sandlund 1989):

- Enklare beslutsprocess än i traditionell förvaltning
- Lättare att etablera samarbete med andra kommuner och näringslivet
- Lättare att behålla kompetens
- Lättare att få in extern kompetens
- Bolagen ger "företagskänsla" - ett viktigt symbolvärde
- Friare finansiering
- Mervärdesskattereglerna är gynnsammare
- Lättare att följa krav på förändringar
- Verksamhet får drivas med vinst
- Offentlighetsprincipen gäller ej

Samtliga dessa motiv kan hänföras till en allmän marknadsorientering; bort från de demokratiska och byråkratiska normer som gäller för den traditionella kommunala förvaltningen.

Eftersom dessa bolag, inom t ex fastighetsförvaltning och näringspolitisk verksamhet, åtnjuter stor självständighet är även normbildningsfunktionen till viss del i praktiken privatiserad. Bolagen agerar ofta rent marknadsmässigt. Ett exempel på detta är ett fastighetsbolag i Burlövs kommun, Skåne, som till 60 % ägs av kommunen. Under 1989 förvärvade bolaget fastigheter utomlands för 100 miljoner kronor. Denna typ av investering utomlands strider enligt juridisk expertis vid Kommunförbundet inte mot den kommunala kompetensen (Kommun Aktuell, nr 23, 10/8 1989). Antalet bolag har ökat i endast begränsad omfattning. Däremot har redan befintliga bolag ökat sina resurser. År 1986 hade bolagen större tillgångar än kommunerna (Kommun Aktuell Nr 3, 1988).

De svenska kommunerna har ännu inte genomgått någon omfattande privatisering, som tex i England. Huvudintrycket är snarare att *samarbete och samverkan* med privata institutioner ökat. Inom det näringspolitiska området har det inom kommunerna bildats olika ty-

per av *gränsorganisationer* (Winai 1989) i vilka kommun och näringsliv är representerade. Näringslivspolitik kan bedrivas genom samverkan med företagareföreningar med enskilda företag eller med kommunala och halv kommunala bolag (Olsson 1989; Broo, Olsson 1989). Vid mitten av 1980-talet fanns exempelvis i 64 kommuner företag eller samarbetsarrangemang med syfte att sprida ny teknik till små och medelstora företag (Kommunförbundet 1987a). Ett exempel på ett sådant centrum är "Holotec", ett bolag mellan Volvo Komponenter AB och Köpings kommun. Centrals uppgifter anges vara följande:

Volvo Komponenter ställer datakraft, en teknisk kvalificerad miljö och kompetens till förfogande och kommunen investerar i maskiner och utrustning för samutnyttjande av skolan och teknikcentrum för att tillgodose näringslivets och skolornas behov av tidsenlig utbildning inom Ny teknik. Teknikcentrum skall även ställa upp med information, rådgivning och konsultinsatser i form av utrednings- och utvecklingsarbete vid införande av Ny teknik (Köpings kommun).

Den kommunala näringslivspolitik genomförs ofta inte i en traditionell nämndförvaltningsmodell utan består av en ganska lös organisation med relativt stort handlingsutrymme för näringslivssekreterare, mfl aktörer. Här ett exempel på betoning av flexibilitet och handlingsutrymme:

Den framtida näringslivsorganisationen bör kännetecknas av stor flexibilitet i kontakterna med näringslivet. Dessutom bör nödvändigheten av en större diskretion än i den övriga kommunala verksamheten beaktas. Kontakterna mellan politisk ledning och verkställande tjänsteman måste vara mycket goda och täta. Den verkställande tjänstemannen bör dessutom ges en långtgående delegation samt möjlighet att initiera insatser från övriga delar av kommunorganisationen. (Hofors kommun)

I vissa fall är det kommunala bolag som sköter den faktiska näringslivspolitik, vid mitten av 1980-talet fanns närmare 250 kommunala bolag/stiftelser med näringspolitiska uppgifter (Olsson 1989).

Kommunernas "mjuka" sektorer (social, fritid, kultur, turism och skola) har först under senare år uppmärksammats i privatiseringshänseende och bolagisering. I vissa fall sker integrering av ansvar för både turism och näringslivspolitik, t ex i Bergs kommun:

Vidare politiska diskussioner har lett till att målsättningsuttalandet att ett nytt bolags bolagsordning bör utformas så att bolaget utöver turistisk verksamhet även skall kunna ägna sig åt övrig näringslivsverksamhet.

Det kan då vara fråga om exempelvis ägande och förvaltande av kommunens industrifastigheter och turistiska anläggningar samt aktieinnehav i turistiskt och också i övrigt näringslivsinriktade aktiebolag. Marknadsförings- och serviceinriktade insatser för kommunens räkning och i kommunens intresse kan också vara ett exempel.

Inom barnomsorgen finns några uppmärksammade exempel på privat drivna daghem och fritidshem. I vissa kommuner har hemtjänsten lagts ut på entreprenad och inom kultur och fritidsverksamheten har en rad hel- och halvkommunala bolag bildats. Vidare har kooperativt drivna institutioner bildats, tex inom barnomsorg.

Den privatisering som skett rör *framför allt finansiering och produktion (förvaltning)*. I takt med att bolag och rent privata institutioner med ansvar för olika verksamheter får ökad självständighet ökas möjligheten att bedriva "egen" normbildning. Exempel på detta är privata daghem som utvecklar egen pedagogik, näringspolitiska bolag som utfärdar formella eller informella normer och kriterier för stöd till enskilda företag, stiftelser mm inom kultur- och turism som bedriver "egen" politik samt olika typer av konsulter som påverkar utformningen av servicen.

Debatten kring för- och nackdelar med att privatisera eller "blanda" offentliga och privata institutioner har förekommit länge. Ett intryck är att diskussionerna nu i högre grad än tidigare befinner sig på en pragmatisk nivå. Privat eller offentligt är en "praktisk" fråga – syftet är att skapa en "effektiv" verksamhet och "tillgodose medborgarnas behov". Bakom beteckningarna offentligt och privat finns emellertid olika normer och kriterier för vad som är "effektivt" och vad som är "behov". Medan offentlig verksamhet traditionellt förknippas med jämlik fördelning och sociala behov är privat verksamhet förknippad med vinstmaximering och efterfrågan. Genom den institutionella blandning som fortskrider förefaller näringslivets normer och kriterier få ett allt större genomslag.

3 Den kommunala multiorganisationen

Översikten över förnyelsearbetet i kommunerna under 1980-talet pekar på att det finns tydliga konflikter mellan "gamla" och "nya" normer och att det bildas nya institutioner. Man kan med Söderlind och Petersson tala om en successiv övergång från "lagstyrd" till "folkstyrd" och "marknadsstyrd" förvaltning. Renodlas den lagstyrda och den marknadsstyrda orienteringen får vi ett antal gamla och nya normer (tabell 2).

Tabell 2. Gamla och nya normer i den kommunala politiken och förvaltningen.

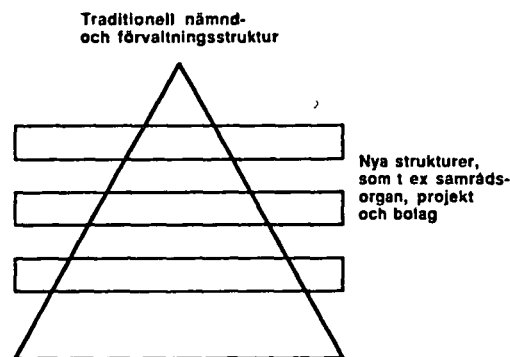
"Gamla" normer	"Nya" normer
Rättssäkerhet	Flexibilitet
Likabehandling	Lokal anpassning
Likvärdig standard	Decentralisering
Jämlikhet	Nytt ledarskap
Solidaritet	Konkurrens
Byråkratiska regler	Målstyrning, effektivitet
Medborgare	Brukare, kund
Behovsorienterat	Efterfrågeorienterat

Listan kan göras längre och preciseras ytterligare. Vad som är gamla respektive nya normer kan inte exakt anges. Normen "lokal anpassning" har tex funnits länge – denna betonades redan i kommunreformen under 1960-talet. Det intressanta är att dessa normer i ökad grad institutionaliseras, dvs det skapas institutioner som vägleds av andra normer än tidigare. Grovt sett kan man tala om gamla och nya institutioner (tabell 3).

Tabell 3. Gamla och nya institutioner i kommunerna.

"Gamla institutioner	"Nya institutioner
Partier	Nätverk
Nämnder	Samrådsorgan
Förvaltningar	Projekt
	Resultatenheter
	Bolag
	Konsulter

Dessa normer och institutioner är i praktiken blandade i kommunerna, därav beteckningen den kommunala multiorganisationen. Denna blandning kan illustreras med en figur (figur 1).



Figur 1. Den kommunala multiorganisationen

Pyramiden representerar de traditionella hierarkiska institutionerna med etablerade normer för tex konflikthantering, beslutsfattande, genomförande och kontroll. De tvärgående rutorna representerar olika former av "projekt", dvs organisering som sker på tvärs eller parallellt med de traditionella institutionerna. Dessa utformar i hög grad sina egna normer för styrning av process och innehåll. Denna nya institutionella blandning kan liknas vid en matrisorganisation som tillhör den "nya generationens" organisationsdesign (Flaa mfl 1985:158). Matrisorganisationer skapas i syfte att bättre utnyttja organisationens totala resurser samtidigt som hög flexibilitet uppnås. Den matrisorganisatoriska "lösning" som blir allt tydligare i kommunerna är emellertid inte ett resultat av strategisk och medveten reorganisering utan snarare ett resultat av "organiska" förändringsprocesser.

I gråzonen mellan traditionella och nya institutioner uppstår lätt spänningar och konflikter, som dock inte alltid är synliga för aktörerna. Även om normerna på ytan kan förefalla helt förenliga och oproblematiska så föranleder de i praktiken ofta konflikter. Hur skall dessa hanteras? Ett sätt är att skapa "institutionaliserade kompromisser" – ett vanligt fenomen då olika intressen står mot varandra (Ahrne 1989). Intressekonflikter kan döljas i kompromisser bakom det konsensusrelaterade prefixet "sam" (samråd, samverkan, samarbetete, samordning osv). Ett annat sätt är att normkonflikterna inte döljs utan manifesteras i politiska och ideologiska debatter (Stewart 1988:83 ff). Huruvida normkonflikterna döljs eller manifesteras i debatter är en empirisk fråga. Det finns dock de som varnar för döljande av normkonflikter i förnyelsearbetet ur normativ synvinkel. Johan P Olsen, norsk statsvetare, menar att

Uten en normativ demokratisk debatt ender man lett i en ensidig effektiviseringsdebatt, dag-till-dag politik och utspillsdemokrati (Olsen 1989:20).

4 Ett förklaringsperspektiv

Decentralisering inom offentlig verksamhet är inget 1980-talsfenomen. Den nya är att decentraliseringen går längre och att nya typer av institutionella förändringar sett dagens ljus. Det är svårt att ge entydiga förklaringar till denna utveckling. Jag nöjer mig med att lyfta fram ett övergripande förklaringsperspektiv som innehåller några vägledande hypoteser (jfr Elander, Montin 1990:16 ff).

Orsaken till den beskrivna utvecklingen kan sökas längs fyra linjer, varav tre kan hänföras till förhållandet mellan den offentliga sektorn och samhället och ett till den offentliga sektorns "interna" förhållanden.

I början av 1980-talet fann kommunerna sig vara i en

ny situation. Tillväxttakten hade blivit betydligt lägre än tidigare, bland annat beroende på kostnadsreducerande åtgärder från statsmakterna (Ysander, Nordström 1985). Statsbidragen till kommunerna ökade under åren 1979–82 med 1,3 % per år, jämfört med den årliga ökningen med 6,2 % under åren 1976–78. Under perioden 1980–85 minskade statsbidragen i reala termer med 0,8 % per år (Murray 1985:315). Denna nedskärning av statsbidragen till kommunerna var mer omfattande än i flera andra välfärdsstater (Wolman, Goldsmith, Kousgaard 1989). Förändringar i statsbidragen har uttryckligen beskrivits som en strategi att stärka den finansiella kontrollen över kommunerna (Kommunförbundet 1987b). Med tanke på kommunernas stora andel av den offentliga sektorns kostnader är det förklarligt att statsmakterna försöker lyfta ansvaret för besparingar och effektiviseringar till kommunal nivå. Detta återspeglas i kommunerna – där sker motsvarande "decentralisering" av ekonomiskt ansvar i syfte att minska kostnadsutvecklingen.

Det vore dock fel att betrakta decentralisering och övrigt förnyelsearbete i kommunerna som enbart ett instrument för att reducera kostnadsutvecklingen. Även innan de ekonomiska problemen blev märkbara höjdes röster för decentralisering och annan förnyelse inom den offentliga sektorn. Reaktionen mot "centralism" och "byråkrati" startade framför allt vid sidan av de etablerade partierna i slutet av 1960-talet. Allt sedan dess har både partier och andra rörelser krävt decentralisering, avreglering, ökat kommunalt självstyre och allmänt "nytänkande" i de statliga och kommunala apparaterna. Att den kommunala självstyrelsen åter kommit i focus kan i ett större ideologiskt sammanhang tolkas som ett försök att återuppliva den lokala politiska samhörigheten (Friedman 1987:343 ff) och en nödvändig reaktion på krav på lokalt självbestämmande (Castells 1981).

Även om dessa två "externa" strukturella förklaringar är viktiga bör också de "interna" förhållandena uppmärksammas. Tillväxten inom den offentliga sektorn har på olika sätt skapat "styrningsproblem". Enligt grundlagen förväntas den politiska processen följa en "folkstyrelsemodell" – en demokratisk kedja som garanterar representativt inflytande och följsamhet i genomförande av politiska beslut. Denna lärobokmodell har ifrågasatts allt mer och senare års statsvetenskaplig forskning ger en helt annan bild. Det talas istället om "nätverksstrukturer", "interorganisatoriska nätverk", "informella strukturer", "implementationsstrukturer" och "förhandlingsadministration" (se tex Gustafsson 1987; Hjern 1985; Lindensjö 1984, 1987; Lundquist 1987; Sannerstedt 1987; Strömberg, Westerståhl (red) 1983). Politik och förvaltning tenderar att fragmentise-

ras, dvs olika delar drar åt olika håll. Statsmakernas och de kommunala ledningarnas respons på detta har blivit en övergång från "hård" till "mjuk styrning". Hierarki och regelstyrning ersätts med "informationsutbyte och övertalning, tänkt att leda till att inblandade parter strävar åt samma håll" (Gustafsson 1987).

Dessa tre förklaringsfaktorer bör kompletteras med en fjärde. Den offentliga sektorns "kris", som beskrivits ovan, har skapat ett ideologiskt vacuum som fyllts med nya ideologiska element från "omgivningen". Inom organisationsforskningen har det visat sig att nytt språk, nya modeller och ny identitet ofta uppkommer i samband med krissituationer.

Endringar i organisations identitet och standardprocedurer är vanligtvis ett resultat av en prestationskrise, der avstanden mellan aspirationsnivå och uppnådde resultat blir stor. Prestationskriser utlöser sökning efter nye lösningar. Organisationer visar mer oppmerksomhet til områder hvor målene ikke nås, enn til områder hvor målene nås (Olsen 1988:24).

I tider av osäkerhet finns ett utrymme för konsulter, forskare och andra ideologibärande att påverka kommunerna. Detta sker bland annat genom att introducera nya organisationsmodeller, uppföljnings- och utvärderingsinstrument, modeller för målstyrning och ledarskapsutveckling etc. Influenserna från näringslivets språk och organisationsförändringar är påfallande. Ett illustrativt exempel är då ett landsting anger fem punkter för sin "färdriktning" som i det närmaste är identiska med de attribut som Peters och Waterman fann i amerikanska "mästerföretag" (Johnson 1989:51 f; Peters, Waterman 1987:34 ff).

Stig Montin

Litteratur

- Ahrne, G (1989); *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Amnå, E (1981); *Planhushållning i den offentliga sektorn?* Stockholm: Norstedts.
- Amnå, E, Brytting, T, Ekman, A, Kolam, K, Montin, S (1985); *Kommunal decentralisering*. Utvärdering av försöken med kommunalnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Stockholm: Byggnadsrådet.
- Baldersheim, H (1979); "Sentralisering og desentralisering". Baldersheim, H, Offerdal, A Strand, T; *Lokal makt og sentralstyrning*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Birgersson, B O, Wallin, G (1977); "Den kommunala självstyrelsen – en analys". Bilaga till *SOU 1977:78*.
- Bladh, A (1987); *Decentraliserad förvaltning*. Tre ämbetsverk i nya roller. Lund: Studentlitteratur.
- Broo, A, Olsson, J (1989); *Företagarförening för lokal näringslivsutveckling – En utvärdering av föreningen Samverkande Hallsbergföretag*. Stencil. Högskolan i Örebro.
- Bäck, H, Sandlund, J (1989); *Kommunal bolagisering – Varför då? Examensarbete på Förvaltningslinjen*. Ht 1989. Högskolan i Örebro. Institutionen för politik med förvaltning.
- Castells, M (1981); "Local Government, Urban Crisis and Political Change" in Zeitlin, M (ed); *Political Power and Social Theory. A Research Annual*. Vol 2. Greenwich, Connecticut: SAI Press (pp 1–19).
- Czarniawska-Joerges, B (1988); *Reformer och ideologier*. Lokala nämnder på väg. Lund: Doxa.
- Czarniawska-Joerges, B (1988); *Att handla med ord*. Stockholm: Carlssons.
- Elander, I, Montin, S (1990); "Decentralization and Control. Central and Local Government Relations in Sweden". *Policy and Politics (in press)*.
- Finansdepartementet (1989); *Beställare – Utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner. Rapport till ESO. Ds 1989:10*.
- Friedmann, J (1987); *Planning in The Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Flaa, R, Gabrielsen, R, Hofoss, D, Holmer, Rönning, R (1985); *Innföring i organisasjonsteori*, 3:e omarbetade upplagan. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gaventa, J (1987); "Makt och deltagande" i Petersson, O (red); *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Gustafsson, G (1986); "Rationalitet genom 'mjukstyrning'" i Palmlund, I (red); *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber (ss 72–80).
- Gustafsson, G (1987); *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm: Carlssons.
- Gidlund, J, Gidlund, G (1981); *Ty riket är ditt och makten*. De politiska partiernas roll i svenska kommuner. *Ds Kn 1981:15*. Stockholm: LiberFörlag.
- Granholm, A, Karlöf, B (1988); *Ny strategi för offentliga chefer. Ett kundperspektiv*. Stockholm: Liber.
- Hagström, B (1988); *Chef i offentlig verksamhet. En forskningsöversikt. Ds 1988:55*. Stockholm: Civildepartementet.
- Hjern, B (1985); "Implementationsforskning – låt Weber möta Durkheim". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 4 (ss 294–305).
- Hjern, B, Viklund (1989); *Decentraliseringsförsök i Umeå – nuläget 1987/88*. Umeå: Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen. Forskningsrapport 1989:10.
- Hogget, P (1989); "A Farewell to Mass Production? Decentralisation as an Emergent Private and Public Sector Paradigm". Hogget, P, Hambleton, R (eds); *Decentralisation and Democracy*. Bristol: School For Advanced Urban Studies.
- I Blickpunkten 1 1988. Civildepartementet: Delegationen för forskning om den offentliga sektorn.
- Johansson, A, Ulfvensjö, L (1990); *Kommunalt organisationstänkande*. En förstudie av kommunernas för-

- ändringsarbete under 1980-talet. Högskolan i Örebro, Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet. Rapport 1990:2.
- Johnson, G (1989); Frikommuner visar vägen. *Ds 1989:16*. Stockholm: Civildepartementet.
- Kolam, K (1987); *Lokala organ i Norden 1968–1986*. Från idé till verklighet. Umeå: Umeå universitet.
- Kommunförbundet (1987a); *Kommunal näringspolitik – ansvar och kompetens*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Kommunförbundet (1987b); *Kommuner i förändring*. Helhet och särdrag. Bilaga 5 till LU 87.
- Lindholm, A (1989); Ny lönesättning – en studie av hur de fackliga organisationerna ser på de ändrade förutsättningarna inom lönepolitiken. PM på Förvaltningslinjen, Högskolan i Örebro.
- Lundquist, L (1987); *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur & Chartwell-Bratt.
- Lundqvist, L (1989); "Explaining Privatization: Notes Towards a Predecitive Theory". *Scandinavian Political Studies*. Vol 12. No 2 (pp 129–145).
- Magnusson, H (1982); Den kommunala budgetprocessen. *Ds Kn 1982:5*. Stockholm: LiberFörlag.
- Mellbourn, A (1986); *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Miller, T (1989); *Consulting citizens in Sweden*. Planning participation in context. Stockholm: Swedish Council for Building Research. Document.
- Montin, S (1988); Barnomsorg och hemtjänst i frikommunförsoket. Arbetsrapport. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Montin, S (1989); "Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1989:2 (ss 77–87).
- Montin, S (1990); Barnomsorg och kommunal självstyrelse. Stencil. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Murray, R (1985); "Central Control of the Local Government Sector in Sweden". Gramlich, E M, Ysander, B-C (eds); *Control of Local Government*. Stockholm: The Industrial Institute for Economic and Social Research (pp 195–345).
- Olsen, J P (1988); *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J P (1989); *Institusjonsutforming og demokrati*. Maktutredningen. Rapport 25, Uppsala.
- Olson, J (1989); "Förhandlingsekoomiska tendenser i den lokala näringspolitiken – exemplet Sverige". Nielsen, K, Pedersen, O K (red); *Forhandlingsøkonomi i Norden*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag (ss 271–295).
- Peters, T J, Waterman, R H (1987); *På jakt efter mæsterskapet*. Vägen till det framgångsrika företaget. Stockholm: Svenska Dagbladet (original: In Search of Excellence).
- Petersson, O (1989); *Makten i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Premfors, R (1989); *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 1986/87:91.
- Rothstein, B (1987); "Välfärdsstat, implementering och legitimitet". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1987:1 (ss 21–37).
- Sannerstedt, A (1987); Politisk styrning av skolan: svårigheter och möjligheter. *Forskning om utbildning*, 4 (ss 14–30).
- SOU 1985:28 I, 1989:108.
- Stewart, J (1988); *Styrning och ledarskap i kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömberg, L, Westerståhl, J (red) (1983); *De nya kommunerna*. Stockholm: LiberFörlag.
- Söderlind, D, Petersson, O (1988); *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.
- Wallenberg, J (1989); *Förnyat arbetsliv? om personalinflytande i offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Wallin, G, Bäck, H, Tabor, M (1981); Kommunalpolitikerna. Del 2. *Ds Kn 1981:18*. Stockholm: LiberFörlag.
- Westerståhl, J, Johansson, F (1981); Medborgarna och kommunen. *Ds Kn 1981:12*. Stockholm: LiberFörlag.
- Wildavsky, A (1974); *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Winai, P (1989); *Gränsorganisationer*. Stockholm: Liber.
- Wolman, H, Goldsmith, M, Kousgaard, T (1989) *Local Government Fiscal Condition: The Capacity for Action*. (unpublished paper).
- Ysander, B, Nordström, T (1985); "Local Authorities, Economic Stability and the Efficiency of Fiscal Policy" in Gramlich, E M, Ysander, B-C (red); *Control of Local Government*. Stockholm: the Industrial Institute for Economic and Social Research (pp 347–398).

Beslut och konflikt vid lokalisering av miljöfarligt avfall

Utgångspunkter för en jämförande fallstudie

1. Inledning¹

Att hantera miljöfarligt avfall är en fråga som alltmer blivit föremål för offentlig planering och politik. Mynigheternas ansvar för detta understryks av den under 1988 reviderade miljöskyddslagen. Men på vilken politisk nivå skall beslut i sådana frågor fattas? Skall en kommun ha rätt att säga nej till anläggningar av denna typ eller är det dess skyldighet att verkställa beslut fattade på nationell nivå och med hänvisning till ett riksintresse? Erfarenheter från Sverige och andra länder visar att lokalisering av miljöfarligt avfall är en laddad fråga som ofta framkallar konflikter mellan medborgare, kommuner, naturvårdsmyndigheter och riksdag/regering. Att den kommunala vetorätten sannolikt kommer