

Från demokrati till management

Decentralisering inom kommunerna

AV STIG MONTIN

Inledning

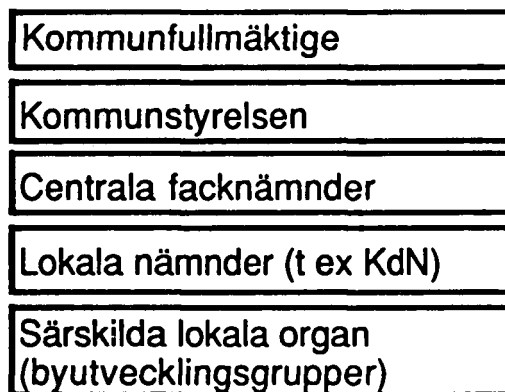
Sedan början av 1970-talet pågår decentraliseringsförsök i flera av landets kommuner. Denna decentraliseringstrend är inget unikt för Sverige utan en internationell företeelse. Kommunal decentralisering är heller inget som Sverige eller övriga nordiska länder varit först med. Internationellt sett är inomkommunal decentralisering inget 70-talsfenomen utan betydligt äldre. Redan på 1940-talet startades försök med "neighbourhood councils" och dessa och liknande företeelser fick stort genomslag i bland annat England och USA under 1960-talet (Sharpe (ed) 1979:82; Hain 1980:24 ff; Smith 1985:166, Amnå m fl 1985:364 ff). I Sverige pågår flest decentraliseringsförsök inom primärkommunerna, men landstingen följer efter (DsKn 1983:3; Eriksson m fl 1986). Eftersom dessa försök hittills varit mest vanliga i primärkommunerna skall endast dessa behandlas i denna uppsats.

Syftet med uppsatsen är att kritiskt granska utvecklingen av försöken med kommunalnämnder (KdN) under 1980-talet. Efter en kort redogörelse för omfattningen av KdN i kommunerna redovisas argument för och drivkrafter bakom decentraliseringen. Därefter redogörs för de resultat i termer av demokrati, effektivitet och faktiska organisationsförändringar som olika utvärderingar visar. Slutligen diskuteras varför demokratin inte vitaliserats i den utsträckning som många förväntat sig och varför intresset för KdN svalnat i kommunerna. Ett skäl till detta som särskilt lyfts fram i uppsatsen är den framväxande administrativa och politiska managementrörelsen i kommunerna.

KdN som mest intressant

"Lokala organ" betyder något annat på 1980-talet än tidigare. Då var lokala organ detsamma

som kommunala nämnder, styrelser m m. Numera står det för *subkommunala enheter* såsom kommunalnämnder, distriktsnämnder och institutionsstyrelser. Under senare år har det dessutom tillkommit ytterligare en nivå i den kommunorganisatoriska hierarkin, nämligen "särskilda organ för förvaltning och verkställighet under en lokal nämnd" (SFS 1983:304, § 15). Antalet formella nämndnivåer i en kommun kan således numera vara fem (figur 1).



Figur 1. Nämndnivåer som kan förekomma i en kommun.

Sedan lokalorganslagens tillkomst 1979 är det tre typer av lokala organ som dominerat i debatten: kommunalnämnder (KdN), distriktsnämnder och institutionsstyrelser. De båda senare var möjliga att inrätta tidigare medan kommunalnämnder blev ett nytt fenomen (Geijer, Lindquist, Nilsson 1980).

Kommunalnämnder kom snabbt efter lokalorganslagens tillkomst att framställas som de mest intressanta bland de subkommunala nämnderna. Ett skäl till detta var att det innebar ett

helt nytt sätt att formellt organisera det politiska ansvaret. KdN är ett lokalt organ med sektorsövergripande lokalt ansvar och ger möjligheter till tämligen långtgående befogenheter och ansvar visavi de centrala facknämnderna; ett slags subkommunala kommunstyrelser, om man så vill.

Sedan 1980 har närmare 30 kommuner inrättat/beslutat inrätta kommunalnämnder (Eklund, Ekman 1987; Prop 1986/87:91). I tre uppmärksammade fall har försöksverksamheten avbrutits (Botkyrka, Växjö och Uddevalla). Flertalet KdN-kommuner tillkom under åren 1982–83. Då inrättades KdN i 13 kommuner. Hittills har ca 10 av kommunerna genomfört en geografiskt heltäckande decentralisering. Samtliga av dessa, utom Sandviken, har genomfört decentraliseringen i två steg: först en försöksverksamhet och därefter i full skala. I Sandviken beslutades att införa KdN (områdesstyrelser) i hela kommunen redan från början (Malmgren 1987). Senaste i raden av KdN-kommuner är Göteborg som infört stadsdelsnämnder från januari 1989.

Svalnat intresse för KdN

Efter 1985 är det få kommuner som inrättat KdN. Anammandet av KdN följer en normalfördelningskurva med några pionjärer, fler efterföljare och återigen några få eftersläntrare (jfr Schmidt 1986:27 ff). Möjligen kan detta tolkas som att intresset för KdN har svalnat. År 1985 hade 65 kommuner efter utredning valt att avstå från att införa KdN (Solli 1985). Under vintern 1986 uppgav 47 kommuner att de utredde förutsättningarna för införande av KdN. Ett år senare uppgav 40 av dessa att de inte längre var intresserade av lokala organ av flera skäl, t ex att några kommuner lagt ner sin försöksverksamhet, att kommunens struktur inte passar för KdN, politisk oenighet, att det finns en rädsla för ökade kostnader, motstånd från tjänstemän inom kommunen eller att man saknar erfarenheter från andra kommuner med KdN (Kommunaktuellt, nr 39/1987. Johansson 1987). Tre kommuner – Botkyrka, Uddevalla och Växjö – har avvecklat sina kommunalnämnder. Skälen till detta var följande (Johansson 1987):

- risk för ökad byråkrati och försvärad beslutsprocess,
- svagt intresse bland kommuninvånarna,
- kommunens geografiska struktur samt
- risk för minskad kompetens och hot mot likställighetsprincipen.

Förvisso har Göteborg nyligen inrättat stadsdelsnämnder över hela kommunen, men detta förtar inte huvudintrycket att intresset för KdN i allmänhet har minskat ute i kommunerna (Johansson 1988).

Argument och drivkrafter

Varför uppträder dessa decentraliseringstenden- ser i Sverige? Svaren kan sökas på olika vägar. *För det första* kan man ta fasta på de argument för inomkommunal decentralisering som framförts i den politiska debatten under årens lopp (Kolam 1987). *För det andra* kan man lyfta fram faktorer som generellt, på teoretiska grunder orsakar decentralisering i organisationer av olika slag (Blau, Meyer 1987; Czarniawska-Joerges 1988). *För det tredje* kan mer situationsbetingade faktorer fokuseras som förklarar varför en viss kommun genomför decentralisering vid en viss tidpunkt. Det är svårt att mäta och väga betydelsen av olika faktorer för den faktiska händelseutvecklingen. I det följande skall framförda argument samt generella drivkrafter i korthet presenteras. Vissa situationsbetingade faktorer diskuteras i anslutning till administrativa och organisatoriska effekter av reformen.

Grovt sett framträder fyra typer av argument (Bladh 1987:16, Amnå 1983; jfr Schmandt 1972:576)). *Det politiska argumentet*, eller *demokratiseringsargumentet* är det som framfördes oftast i början av 1980-talet då lokalorganslagen var nya. Införande av lokala organ framställs enligt detta argument som ett medel för att öka antalet förtroendevalda vilket i sin tur innebär ökade kontaktytor med kommuninvånarna. Även andra demokratiseringsargument förekommer, t ex att öka partiföreningarnas aktivitet och att öka det politiska deltagandet i största allmänhet. Ett annat argument är *det administrativa effektivitetsargumentet* som innebär att en decentralisering av befogenheter och ansvar till en lokal sektorsövergripande nämnd skall ge effektivare förvaltning. Effektivare skall förstas i betydelsen ökad samordning av resurser, ökad politisk styrning av förvaltningen, kortare handläggningstider, effektivare besparingsåtgärder etc. Det tredje är *det sociologiska argumentet* som uttrycks i policyn ”anpassning av organisation och verksamhet till lokala behov”. Denna lokala anpassning till behovsvariationer förväntas öka då politiker och tjänstemän kommer närmare den konkreta verksamheten och olika befolkningsgrupper. Slutligen finns det *psykologiska argumentet*, eller *legitimi-*

tetsargumentet, som i en kommun uttryckts på följande sätt (Amnå 1983:23):

”Kommundelsnämndernas arbete måste bedrivas så att sambanden mellan övergripande beslut och lokala beslut görs klara”,
 ”... samla människorna till bred samverkan och sammanhållning”

Det handlar om att öka förståelsen och förtroendet för partierna, förtroendevalda och förvaltningen, inte minst i samband med obekväma beslut. Insatt i ett bredare perspektiv innebär detta ett sätt att förebygga en legitimitetskris.

Detta är i korthet de huvudargument som förts fram. En intressant iakttagelse är att det politiska argumentet under årens lopp tenderat att tonas ned till förmån för det administrativa effektivitetsargumentet. De interna uppföljningar och utvärderingar som görs fokuserar också oftast olika typer av effektivitetsfrågor (Ekman, Eklund 1987:22). Det sociologiska argumentet har integrerats med effektivitetsargumentet; det talas numera om anpassning av verksamhet och organisation till lokala behov och *resurser*. Legitimitetsargumentet lever kvar, men framförs inte i samma utsträckning som tidigare.

Argumenten och målen för KdN-reformen är emellertid allmänt hållna och är av samma typ som förekommer i de flesta decentraliseringsdiskussioner. De interna utredningar som ligger till grund för inrättande av lokala organ i kommunerna ger ingen klar bild av *vilka konkreta problem decentraliseringen skall vara en lösning på*. Det enda konkreta mål som framställs är ökning av antalet förtroendevalda. Detta framställs som nyckeln till ökad demokratisering. Ett intryck är att KdN införts i flera kommuner utan att det föregåtts av någon inträngande probleminventering. Ej heller har det på förhand diskuterats någon genomförandestrategi. Detta hänger samman: utan ordentlig problem- och målformulering är det svårt att formulera någon strategi för genomförandet (jfr Kronvall, Sköldborg 1987:50 f). Det är först sedan KdN införts som det kommit igång någon ordentlig diskussion kring vad den nya organisationen skall användas till.

Utöver de av förespråkarna själva anförda argumenten att införa KdN finns såväl generella som situationsbetingade drivkrafter. I den teoretiska litteraturen kan man vaska fram åtminstone sex drivkrafter bakom decentraliseringen. För *det första* har man pekat på att ett överbelastat in-

formations- och beslutssystem kräver en decentraliserad hantering av olika frågor (Amnå m fl 1985:154 ff, Amnå 1983:103). För *det andra* kan en allt mer komplex och dynamisk omgivning tvinga/motivera organisationsledningen till att skapa en lösligare och mer adaptiv struktur (Gidlund (1986). *En tredje drivkraft* som nämnts är de medborgerliga krav på participatorisk demokrati som började formuleras under 1960-talet (Sharpe 1979). *En fjärde drivkraft* som framhålls är de problem som rör partierna och det politiska systemet. Kommunforskningen har bland annat visat att medborgare vänder sig till tjänstemän i större utsträckning än till politiker för att påverka beslut och planer, samt att partierna har fått svårare att rekrytera nya medlemmar (Strömberg, Westerståhl 1983). För *det femte* har den ekonomiska situationen i den offentliga sektorn sagts utgöra en viktig drivkraft. Besparingsåtgärder och andra politiskt obekväma beslut tvingas ned i organisationen (Elander 1989. Kolam 1987:106). I detta avseende kan KdN-reformen – tillsammans med andra decentraliseringsreformer inom den offentliga sektorn – ses i ljuset av de organisationsförändringar som genomförs inom den privata sektorn. Där har det länge funnits en trend att divisionalisera, dvs etablera mindre relativt självständiga enheter. Samtidigt som det lokala självbestämmandet ökat har den centrala *finansiella kontrollen ökat*. Strategiska ekonomiska beslut och detaljerad resultatkontroll är nya styrinstrument som ersätter regler och hierarkisk kontroll (Blau, Meyer 1987:183). En liknande utveckling kan observeras inom den offentliga sektorn där målstyrning, rambudgetering, resultatanalys och effektivitet är honnörsord (Statskontoret 1987; Söderlind, Petersson 1988:405 ff).

En sjätte typ av generella drivkrafter som bör ägnas speciell uppmärksamhet är vad man kan kalla *ideologiska drivkrafter*. Att decentralisera ansvar och befogenheter till lägre nivåer har under många år presenterats som ett *medel* för att uppnå vissa mål. Numera framställs decentralisering som ett *mål i sig* och används ”som en täckmantel för alla de olika typer av decentralisering och lokalisering som tidigare förekommit” (Bladh 1987:33). De officiella decentraliseringsambitionerna har således blivit en *ideologi* som talar om för aktörerna hur verkligheten ser ut (att den hittills varit centraliserad), vad som är bra (decentraliserat beslutsfattande) samt hur man når till detta tillstånd. I grunden handlar detta om vad man tror är en bra organisation, eller i alla

fall en organisation som är bättre än den gamla. Det utvecklas vissa myter om vad som är bra respektive dåligt. En myt är varken sann eller falsk – den finns som en tankemässig kraft som driver utvecklingen framåt (Meyer, Scott 1983:14; Czarniawska-Joerges 1988). En förutsättning för dess livskraft är dock att den omfattas av inflytelserika aktörer i systemet. Detta konstaterande är ingen nedvärdering av politiska och andra aktörers förmåga att analysera problem och ställa upp på, utan innebär en nedtoning av den rationalistiska bild av policyprocesser som ofta presenteras. Anammandet av nya sätt att organisera är mer ett resultat av policydiffusion än ett resultat av problemanalys av den egna konkreta organisationen, dvs att idéer dyker upp och sprids som ringar på vattnet (Schmidt 1986).

Vilka resultat har KdN-reformen uppnått?

Även om de administrativa effektivitetsargumenten givits en större framtoning under senare år finns det fortfarande stora demokratiförväntningar på KdN-reformen. Enligt Lars-Eric Ericsson, ordförande i kommunförbundet, är detta

”en förnyelse av den lokala demokratin som i hög grad sker på kommuninvånarnas egna villkor” (Kommunförbundet 1986:4).

Axel Gisslén, kommunalråd i Örebro, sätter in KdN-reformen i ett större sammanhang (Tiden 4/86). KdN är enligt Gisslén en av flera praktiska verksamheter för att uppnå viktiga mål: ”att öka den politiska medvetenheten och medansvaret i gemensamma angelägenheter” samt ”stärka de sociala nätverken”. På liknande sätt formulerar Evald Malm, tidigare kommunalråd i Ale kommun, målen för KdN-reformen (Civildepartementet 1984):

”Det yttersta syftet enligt vår mening med kommunalnämnderna är att alla medborgare ska kunna delta i utformandet av och ta ansvar för sina levnadsvillkor och sin miljö”.

Vad säger utvärderingarna – har den kommunala demokratin ökat?

Hur förhåller det sig då i verkligheten? Har KdN lett till ett stärkande av den kommunala demokratin? För närvarande har systematiska utvärderingar gjorts i åtminstone 16 av KdN-kommuner. I 10 av dessa har medborgarundersökningar genomförts, nämligen i Ale, Bräcke, Göteborg,

Järfälla, Linköping, Norrköping, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö samt Örebro. Vissa av dessa utvärderingsresultat skall presenteras här (tabell 1 nedan. Montin 1986).

Inledningsvis måste man framhålla svårigheten att såväl bedöma som jämföra resultaten. För det första är det svårt att isolera effekterna av KdN från andra faktorer som påverkar människors politiska deltagande. Av det skälet kan man rikta viss kritik mot metoden att låta medborgare besvara ett frågeformulär och på grundval av detta dra slutsatsen om just KdN-reformens inverkan. Denna typ av enkäter bör snarare ses som en av flera metoder att utvärdera KdN-reformens inflytande på det politiska deltagandet. För det andra är svarsbortfallet stort i flera av undersökningarna (mellan 22 och 50 %). För det tredje har olika frågeformulär använts i kommunerna. I vissa fall handlar det bara om smärre skillnader i frågornas formulering, i andra fall helt olika frågor ställts. Jag koncentrerar redovisningen på det som bedömts som jämförbart och rimligt.

I samtliga kommuner som studerats har KdN fungerat i 2–3 år, innan medborgarundersökningen gjordes. Tiden mellan verksamhetens start och utvärderingen förefaller vara lång nog för att man skall kunna börja diskutera effekterna på reformen vad avser demokratiaspekter som inom kommunforskningen betraktas som centrala (DsKn 1978:12; Westerståhl, Johansson 1981.)

Vet medborgarna att nämnderna finns?

Kunskaperna om KdN kan mätas på flera sätt. Ett sätt är att direkt fråga om man känner till att det pågår en försöksverksamhet med KdN. Ett annat sätt är att ställa kunskapsfrågor, t ex genom att påstå något om KdN som är rätt eller fel. Båda varianterna har använts på olika sätt i de flesta utvärderingarna. Undantaget är Norrköping där inga typer av kunskapsfrågor direkt relaterade till KdN ställdes.

I de kommuner där utvärderarna frågade om man känner till att försöksverksamhet pågår var det mellan en till två tredjedelar som svarade ja. I Ale-, Bräcke- och Umeåundersökningarna användes enbart kunskapspåståenden av typen ”Kommunalnämnderna består idag av elva socialdemokrater”. Resultaten visar att ungefär hälften av de svarande kunde svara rätt på hälften av frågorna. För enkelhetens skull låter jag detta vara jämförbart med att påstå att man känner till KdN (tabell 1, första kolumnen). Resultaten visar att det i genomsnitt är ungefär *hälften* av de till-

Tabell 1. Resultat från medborgarundersökningar i 11 KdN-kommuner. Procentsatserna utgår från andelen svarande på respektive fråga i respektive undersökning

	Känner till/ har kunska- per om KdN	Kontakter med KdN/ andra förtroende- valda	Försökt påverka politiska beslut	Positiv erfaren- hets atti- tyd	Rösta för KdN i en folkom- röstning
Ale	54 %	30 %	44 %	19 %	58 %
Bräcke	ca 50 %	20 %	–	24 %	–
Göteborg	30 %	12 %	26 %	9 %	45 %
Järfälla	66 %	15 %	20 %	21 %	–
Linköping	40 %	ca 20 %	33 %	50 %	–
Norrköping	–	14 %	20 %	50 %	–
Umeå	50 %	25 %	20 %	24 %	–
Växjö	67 %	ca 20 %	–	45 %	63 %
Västerås	–	12 %	–	–	–
Örebro	70 %	–	–	–	–
Uppsala	39 %	–	–	–	–

frågade medborgarna i försöksområdena som känner till att det finns en KdN i den egna kommundelen. Variationen är störst mellan Göteborg och Örebro.

Vilka kontakter?

I nio av de elva undersökningarna har medborgarna uppgett om och hur ofta de haft kontakt med KdN-representanter eller andra kommunalt förtroendevalda. Frågorna i enkäterna är dock formulerade på olika sätt. I Växjö, Järfälla, Bräcke och Västerås gällde frågorna kontaktfrekvensen med förtroendevalda i KdN, medan man i övriga kommuner frågade efter kontakterna med de kommunalt förtroendevalda i allmänhet. Skillnaden torde inte var större än att resultaten är jämförbara.

Påfallande få medborgare har haft kontakter med förtroendevalda i kommunen sedan tillkomsten av KdN. Störst andel uppvisar Ale, men där är det ändå bara 30 % av de svarande som kontaktat någon politiker i KdN.

Då kommunaldemokratiska forskningsgruppen i slutet av 1970-talet utvärderade effekterna av kommunsammanslagningen fann forskarna att en tredjedel av kommunmedborgarna försökt påverka ett kommunalt beslut eller kommunala planer (Westerståhl, Johansson 1981:40, 133). Resultaten från utvärderingar av KdN-reformen visar att den politiska aktiviteten i fem av kommunerna var något lägre än vad Westerståhl och

Johansson fann för åtta år sedan. Högst andel finns i Ale, där 44 % av de svarande anger att de någon gång försökt påverka ett kommunalt beslut. I de fall det finns en förundersökning att jämföra med (Linköping och Norrköping) framgår att det inte skett några positiva förändringar sedan tillkomsten av KdN. KdN-reformen förefaller således inte ännu ha lett till ökad påverkan på kommunalpolitiska beslut.

Genomgående visar resultaten att de som försökt påverka politiska beslut i stor utsträckning valt att kontakta tjänstemän – inte politiker (dock framgår det inte om lokala tjänstemän prioriteras framför lokala politiker). Att de politiskt aktiva i flera fall använt sig av andra kanaler än att kontakta någon förtroendevald framgår också vid en jämförelse mellan resultaten i kolumnerna två och tre i tabell 1 ovan.

Att KdN-reformen hittills inte påverkat den politiska aktiviteten i positiv riktning är dock ingen självklar slutsats. Tänkbart är att andra faktorer bidragit till att öka passiviteten. Utan KdN skulle kanske aktiviteten varit ännu lägre. Metodiskt borde man undersöka två i övrigt jämförbara kommuner med respektive utan KdN över tid för att se i vilken riktning demokratin utvecklas (se t ex Bengtsson 1987 för en sådan uppläggning).

Åsikter om nämnderna

Utvärderingarna innehåller en rad attitydfrågor, dels i form av positiva och negativa påståenden

om KdN, dels mer direkta frågor om vad man anser om KdN, t ex om möjligheterna att påverka ökat, om man är nöjda med av KdN utträttat osv. Frågornas formuleringar varierar men det gemensamma är att bedöma den positiva erfarenhetsattityden bland befolkningen. Resultaten visar att en tämligen begränsad del av befolkningen i de flesta undersökta kommunerna har positiva erfarenheter av KdN (kolumn 4). En relativt stor andel (omkring 20 % i genomsnitt) uttrycker ingen åsikt.

I tre av kommunerna (Ale, Göteborg och Växjö) har de svarande tagit ställning till följande: "Om det skulle hållas en folkomröstning om att införa KdN i Er kommun, hur skulle Ni då lägga Er röst?" Dessvärre är det bara i tre av kommunerna denna fråga ställs, men det kan ändå ge en viss fingervisning om KdN:s status. Av svaren att döma skulle en folkomröstning i detta skede ge en knapp majoritets stöd för införande av KdN. I Göteborg förefaller det tveksamt om en majoritet av befolkningen skulle rösta för införande av KdN i hela kommunen. Ändå genomförs en sådan reform i Göteborg ("En av de största kommunala reformerna", enligt Kommunaktuellt 41/1988).

Från de medborgarundersökningar som hittills gjorts har jag plockat fram ett antal mått på demokrati. Resultaten visar att KdN-reformen efter 2-3 år inte fått det genomslag som många förväntat sig. Vissa variationer finns mellan kommunerna, men i de flesta fall är det hälften eller långt under hälften av medborgarna i kommundelarna som säger sig ha påverkats av KdN-reformen (kolumnerna två och fyra i tabell 1). Beaktar man dessutom det i flera av undersökningarna stora bortfallet och utgår från att de som inte svarat inte heller känner sig berörda av KdN-reformen, blir bilden ganska dystert. Denna bild av verkligheten är avlägsen de mål och förväntningar som målats upp vad gäller ökat politiskt deltagande och engagemang bland medborgarna i allmänhet.

Effekter för partierna

KdN-reformen har ibland framställts som partiernas reform. Reformen skulle med andra ord vara ett sätt att återupprätta partiernas sedan ett tiotal år tillbaka minskade politiska roll. Partiernas hittillsvarande problem kan summeras enligt följande: För det första har medlemsrekryteringen försvårats. Kommunaldemokratiska forskningsgruppen kunde i slutet av 1970-talet rapportera en

"förgubbning"; yngre och kvinnor lyste med sin frånvaro bland de aktiva i partierna. För det andra kunde forskare under 1970-talet observera vissa legitimitetsproblem hos partierna. Allt fler politiskt aktiva vände sig till tjänstemän eller organiserade aktionsgrupper för att påverka politiska processer istället för att söka sig till de etablerade partierna eller till kommunalt förtroendevalda (Westerståhl, Johansson 1981).

KdN ansågs av en del partiföreträdare som ett sätt att återupprätta förtroendet för partierna och deras arbetssätt. Få systematiska studier av KdN-reformens effekter på partierna har gjorts men i undersökningen av försöken i Eskilstuna, Umeå och Örebro kunde vi observera en tendens att de i kommunerna redan starka partierna (SAP och Moderaterna) stärkte sin position ytterligare (Amnå m fl 1985:277 ff). Efter att KdN införts skedde viss ökning av antalet medlemmar, medlemsmöten och utåtriktad verksamhet. Attityderna till KdN var också genomgående positiva bland företrädare för partiernas lokalorganisationer. I studien kunde också observeras att andelen aktiva inom partierna inte ökat trots att verksamheten intensifierats. De som redan var aktiva hade tydligen tagit på sig fler uppgifter (Amnå m fl 1985:298). Den refererade studien gjordes då KdN-reformen var ny. Senare undersökningar förefaller dock ge liknande resultat (Eklund, Ekman 1987:44 ff).

Administrativa och organisatoriska effekter

Ett framträdande syfte med KdN-reformen är att skapa en effektivare förvaltning, t ex samordning av resurser, målstyrning, kortare handläggningstider etc. Detta syfte har dessutom givits högre prioritet under senare år. Detta uttrycks dels i målformuleringar, dels av att de interna uppföljningar som genomförts i kommunerna lagt tyngdpunkten på effektivitetsfrågor (Eklund, Ekman 1987). Det finns en rad exempel på hur handläggningstider förkortats, hur budgetuppföljningen förbättrats, hur mål har konkretiserats, hur lokaler har samutnyttjats, hur tjänster har integrerats, hur frågor löses mer informellt än tidigare och hur besparingsarbetet har effektiviserats. Undersökningar av KdN-politiker och lokala tjänstemän ger också intrycket av att reformen uppfattas som generellt gett effektivitetsvinster (Amnå m fl 1985; Ekman 1986; Eklund, Ekman 1987). Å andra sidan framförs olika typer av organisatoriska problem som uppkommit i samband med reformen, t ex svårigheter med att

bryta den sedan många år institutionaliserade sektoriseringen (Solli 1988). Det är också oklart vilka faktiska organisatoriska förändringar reformen åstadkommit. Det finns därför anledning att mer principiellt diskutera tänkbara organisatoriska effekter.

Formell organisation och faktisk organisering

Man brukar tala om två slags organisationer. Vanligen kallas de formell och informell organisation (Gustafsson 1987), men en enligt min mening bättre benämning är *formell organisation* och *faktisk organisering*. (Jfr Hjern 1985). En utgångspunkt för att studera detta kan vara en konkret policy, t ex "lokal anpassning av verksamhet inom barnomsorg och hemtjänst". Denna policy innefattar en rad aktiviteter: behovsbedömningar, behovsprioriteringar, resursprioriteringar m m. Det är således praktisk politisk verksamhet som bedrivs. Det finns en förväntan att KdN skall finnas med i denna faktiska organisering, t ex i samband med behovsidentifiering och resursprioriteringar. En jämförelse mellan kommuner med KdN (Ale, Bräcke, Sandviken och Örebro) och kommuner utan KdN (Helsingborg, Haninge, Gnosjö och Varberg) ger emellertid intrycket att KdN:s roll inte är så framträdande som förväntat. Ej heller att lokal anpassning av regler och policies skulle vara mer framträdande i KdN-kommuner än i övriga (Montin 1988). Huvudsakligen förs de faktiska diskussionerna kring behovsidentifiering, behovsprioritering och resursprioritering inom barnomsorg och hemtjänst på tjänstemannanivå och handlingsutrymmet för lokalt ansvariga tjänstemän tycks vara lika stort eller litet i kommuner utan KdN. Det finns naturligtvis avvikelser från denna generalisering. I vissa kommundelar engagerar sig ordföranden eller andra enskilda politiker i barnomsorgen och hemtjänsten. Motsvarande engagemang finner man emellertid även i kommuner med en annan formell nämndorganisation.

Både decentralisering och centralisering

I många kommuner har det sedan mitten av 1970-talet etablerats lokala administrativa strukturer inom t ex socialtjänsten, skolan, kultur – och fritidsverksamheten. Denna faktiska organisering – dvs hur och vilka aktörer som samarbetar, hur man mobiliserar resurser osv – framgår sällan ur organisationsscheman, befattningsbeskrivningar, riktlinjer eller andra policydokument. Införande

av KdN är först och främst en förändring av den formella organisationen. Oavsett hur befogenheter och ansvar formellt utformas ger detta ingen klar bild av vad som faktiskt decentraliserats eller vad som tidigare varit centraliserat. En rad policyfunktioner kanske redan tidigare hanterats på lokal nivå. Sett i ett längre tidsperspektiv (än från då KdN infördes) blir utgångspunkten då snarare att den faktiska organiseringen varit *ocentraliserad*, dvs det har *funnits en lokal organisering* och ansvaret för verksamheten i denna organisation har aldrig flyttats uppåt (jfr Meyer, Scott 1983). För att hårdra detta kan man säga att den centrala ledningen i vissa fall decentraliserat funktioner som den aldrig haft kontroll över (jfr Hjern 1984, 1988; Gustafsson 1987:18).

Om organisationen tidigare varit ocentraliserad kan KdN-reformen paradoxalt nog ha resulterat i en faktisk *centralisering* jämfört med tidigare. För det första måste den centrala nivån (kommunstyrelsen och ansvariga kommunalråd) hålla hårdare i den kommunövergripande prioriteringsverksamheten än tidigare då facknämnderna hade sitt kommunövergripande sektorsansvar. För det andra innebär det formella nedflyttandet av ansvar och befogenheter att ljust riktas mot den lokala nivån – enskilda enheter såsom skolor och barnstugor blir mer uppmärksammade än tidigare och därmed kanske också mer kontrollerade. För det tredje kombineras decentraliseringen ofta med en inomkommunal avreglering och nya ekonomiska styrformer; kommunövergripande policies inom t ex hemtjänsten och barnomsorgen slopas till förmån för lokal anpassning och rambudget införs. Därmed finns det inte längre några regler och policies att "skydda sig bakom" för lokalt ansvariga. Detta kan leda till större genomslag för den ekonomiska styrningen inom kommunen ("ni får göra vad ni vill, men ni får mindre resurser"). Denna utveckling kan tolkas på två sätt: (1) som en ansvarsfördelning innebärande att det ekonomiska övergripande ansvaret bibehålls på central nivå medan ansvaret för innehållet i servicen flyttas ut. (2) att hela organisationsstrukturen genomsyras av ekonomiska prioriteringar och de innehållsliga frågorna kommer i skymundan (jfr Michaeli 1986).

Dessa förhållanden mellan den formella organisationen (formell auktoritetsstruktur) och den faktiska organiseringen är dynamisk. Den faktiska organiseringen kan skifta över tid och mellan olika policyområden. Begreppen centralisering och decentralisering är svåra att använda för att

belysa den faktiska organiseringen eftersom den senare ofta kan vara relativt frikopplad från den formella auktoritetsstrukturen.

I en studie av barnomsorg och hemtjänst kunde observeras åtskilliga fall då lokalt ansvariga tjänstemän sökte hjälp i policyhanteringen (tex för att få loss extra resurser), som inte kan beskrivas utifrån en bild av "tjänstevägen". Snarare är det så att man tar kontakt med den eller de aktörer som man av erfarenhet vet har möjlighet att ge stöd och hjälp vid problemlösningar helt oberoende av vilken formell organisationsnivå dessa aktörer tillhör (Montin 1988). På liknande sätt visar en studie av kommunalnämnder och stadsförnyelse att det oberoende av formella projekt och organisationsförändringar växer fram informellt och spontant samarbete mellan KdN och sektorsförvaltningar (Danermark, Elander, Johansson 1986). Detta betyder inte att agerandet är ett brott mot kommunallagen eller andra lagar och regler. Det visar bara att gängse modeller över den kommunala organisationen och policyprocessen inte alltid stämmer överens med hur aktörerna faktiskt agerar.

Tänkbara förklaringar till KdN-reformens begränsade framgång

Att införa KdN framställs i flera kommuner som ett sätt att finna lösningar på upplevda problem. Vanligen redovisas emellertid ingen problembild av den egna kommunens specifika situation. Som motiv till inrättande av KdN anförs uteslutande en rad övergripande mål, som formulerades bland annat inom kommunaldemokratiska kommittén i slutet av 1970-talet. Det framgår således inte uttryckligen vilka problem som KdN-reformen skall vara en lösning på. Kanske är det så att det i vissa kommuner vore lämpligare med en annan typ av reform för att öka det politiska deltagandet? *Att KdN-reformen hittills inte uppfyllt de angivna målen vad gäller politiskt deltagande bland medborgarna i stort skulle i så fall bero på att det var "fel" lösning eller möjligen en lösning på andra problem än de kommunaldemokratiska.* KdN-reformen kanske i första hand är en lösning på effektivitetsproblem i vid mening, dvs att finna lämpliga besparingsobjekt, samordning av resurser m m?

Givet att KdN är en för kommunerna lämplig demokratireform kan följande fyra förklaringar till det observerade utfallet vara tänkbara: (1) *demokratisering tar tid* och betyder att KdN inte hållit på tillräckligt lång tid. Det är oräddvist att

utvärdera efter bara 2–3 års provotid. (2) *demokratisering har i praktiken underordnats effektivitet*. Det har varit viktigare att åstadkomma bättre utnyttjande av resurserna än att odla medborgarkontakter. KdN har då – tvärtom de uttryckta intentionerna – blivit mer inåt- än utåtriktad i sin verksamhet (jfr Tarschys 1978). Tid och kraft går åt till att finna sparobjekt, svara på remisser, diskutera med andra förtroendevalda, tjänstemän osv. Vissa utvärderingar som gjorts av förtroendevalda i KdN ger intrycket att de inte har de täta medborgarkontakter som de önskat (Amnå m fl 1985). (3) *Bland befolkningen finns ett allmänt ointresse för kommunalpolitik* som svårigen minskas oavsett vilken typ av decentraliseringsreform som genomförs. Det förefaller dock inte vara bristande tid som avhåller folk från politisk aktivitet, snarare ett misstroende mot de etablerade institutionerna (Pettersson, Westholm, Blomberg 1989). (4) *det behövs andra mätmetoder för att kartlägga KdN-reformens faktiska betydelse*. Det finns ytterligare behov av forskning, inte minst kring de organisatoriska effekterna av KdN-reformen. Har tex nya makt- och inflytandestrukturer etablerats vid sidan av de formella strukturerna? Det behövs också ytterligare studier av medborgardeltagande i vid mening. I bostadsområden och kommunaldelar kan finnas olika former av politisk organisering. Det kan tex gälla krav på förändringar i miljön, önskemål om att starta föräldrakooperativa daghem eller protester mot kraftiga ombyggnationer av bostadshus. Med undantag från ett fåtal fallstudier (Danermark, Elander, Johansson 1986; Bengtsson 1987) är detta ett ännu utforskat område.

Från demokrati till management

På grundval av de utvärderingar som genomförts kan vi konstatera att KdN-reformen hittills lyckats vitalisera den kommunala demokratin (Detta med reservation att andra typer av studier skulle kunna ge något annorlunda resultat). KdN-reformen har i praktiken inriktats mer mot effektivitetsfrågor än demokratifrågor. Vi kan också konstatera att formell decentralisering inte är det samma som faktisk decentralisering – ett institutionaliserat handlande förändras inte automatiskt av en formell organisationsförändring (Scharpf 1986).

Förklaringar till den ändrade inriktningen på KdN-reformen kan sökas i kommunernas försämrade ekonomiska situation – att KdN-kommunerna inte längre har råd med demokrati. Det

finns emellertid en annan förklaring som är viktig att lyfta fram, en förklaring som också kan belysa varför intresset för KdN svalnat ute i kommunerna. I Sverige och på andra håll i världen pågår en "managementrevolution" inom den offentliga sektorn (se t ex Kooiman, Eliassen (eds) 1987; Hagström 1988). Denna managementrörelse handlar både om administrativt och politiskt ledarskap. Det satsas utbildningsresurser för ledarskapsutveckling och antalet ledarskapskonsulter ökar. Varje kommun med självvaltning har utvecklat en ledarskapsfilosofi som skall genomsyra arbetet på alla nivåer i organisationen; från kommundirektören till daghemsföreståndaren. Även den politiska organisationen ingår i denna managementrevolution. Uppenbarligen finns förväntningar på ett nytt *politiskt ledarskap* över förvaltning och verksamhet. I Demokratiberedningens betänkande "Aktivt folkstyre i kommuner och landsting" sägs t ex att

"(De) förtroendevaldas arbete måste i ökad utsträckning inriktas på att formulera tydliga mål för den kommunala verksamheten och följa upp att målen omsätts i den praktiska verksamheten" (SOU 1985:28:).

Dessa ledningsfunktioner bör enligt utredningen ges så stor vikt att de bör införas i den nya kommunallagen (Prop. 1986/87:91:53). *Denna politiska managementrollen avviker från de traditionella funktioner som de politiska partierna och förtroendevalda haft, nämligen att artikulera och mobilisera kring krav och behov i politikens inflödessida.* Allt eftersom ledarskapskraven ökar finns en tendens till "teknokratisering"; att politik handlar om att leda förvaltning och verksamhet på ett effektivt sätt (jfr Derlien 1987:138 ff). Risker med denna "marknadsorienterade förvaltningspolitik" (Söderlind, Petersson 1988) är att demokratifrågorna kommer än mer i skymundan, eller som Czarniawska-Joerges uttryckt det (1988:30):

"Om medborgarna ska ha mer att säga till om, är det sista de behöver karismatiska ledare: de må vara politiker (som borde vara inriktade på att spegla behov och inte att diktera dem) eller tjänstemän (som borde vara effektiva tjänare och inte regera över själarna".

Kan det vara så att ju mer intressanta ledarskaps- och effektivitetsfrågor blir för kommunerna, desto mindre blir intresset för de traditionella politiska problemen, dvs mobilisering av krav och behov, medborgardeltagande etc?

Jag vill tacka mina vänner, fr a Ingemar Elander vid Institutionen för politik med förvaltning i Örebro och Ulf Bengtsson vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg, för värdefulla kommentarer till ett tidigare utkast.

Käll- och litteraturförteckning

Utvärderingar av KdN-reformen

- Amnå, E, m fl (1985); *Kommunal decentralisering*. Stockholm 1985.
- Blomqvist, S, Johansson, M, Ström, L-I; Kälarna kommundelsnämnd. Medborgarna och den lokala demokratin. Högskolan i Östersund 1985.
- Göteborgs kommunfullmäktige. Handlingar. Nr 225. 1985.
- Hammrin, U, Johansson, M; Innebär inrättande av lokala organ att kommunal demokrati ökar? (förmätning). Examensarbete. Vt 1983. Beteendevetenskapliga linjen, Linköpings universitet.
- Hammrin, U; Innebär inrättandet av lokala organ att kommunal demokrati ökar? (eftermätning). Linköpings kommun. Ekonomi- och planeringskontoret. Oktober 1986.
- Kolam, K, Andersson, K, Viklund, P, Öst, M; Kommundelsnämnder i Umeå. Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen. Forskningsrapport 1985:9.
- Lekare, K; Kommundelsförsöket i Gottsunda i Uppsala kommun. En studie om ett försök att införa dels kommundelsnämnd dels kommundelsradio i kommundelen Gottsunda. Högskolan i Örebro. Institutionen för humaniora. Oktober 1987.
- de Maré, E; Politiskt deltagande i Ale kommun. C-uppsats i statskunskap, ht 1985. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet.
- Sjodin, S; Medborgarundersökning i Ale kommun. C-uppsats i statskunskap, vt 1986. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet.
- Sturesson, D; Kommundelsnämnder. Vad tycker medborgarna? Högskolan i Växjö. Institutionen för beteendevetenskap. Juni 1985.
- Statistiska Centralbyrån. Kommundelsnämnder - Växjö kommun. Rapport och tabeller. Utredare Yvonne Atleblad. Örebro 1987.
- Utvärdering av försök med lokala nämnder i Norrköping. Isaksson, J, Åberg, C-J. Norrköpings kommun. Ekonomi- och planeringskontoret. Oktober 1986.
- Utvärdering av försöket med kommundelsnämnd i Skultuna. Väserås kommun. 1986-11-12.
- Utvärdering av försöksverksamhet med kommundelsnämnd i Kallhäll/Stäket. Järfälla kommun. 1984-12-24.
- Vad vet örebroarna om sina kommundelar? Örebro kommun. Informationskontoret. Oktober 1986.

Ängmo, H; Byråkrati eller service – en studie av attityder till kommunalförvaltningen i Ale kommun. C-uppsats i statskunskap, vt 1985. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet.

Övriga källor och litteratur

- Amnå, E (1983); "Stadens förvaltning – ett legitimitetsproblem". *Sociologisk Forskning* 3–4, 1983, ss 20–37. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Betänkande av Demokratiberedningen *SOU 1985:28*. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. *Proposition 1986/87:91*.
- Bengtsson, U (1987); *Lokal utveckling i Kortedala. En tillkomststudie*. Licentiatuppsats i statskunskap. Arbetsrapport. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet 1987.
- Bladh, A (1987); *Decentraliserad förvaltning*. Tre ämbetsverk i nya roller. Lund 1987.
- Blau, P M, Meyer, M W (1987); *Bureaucracy in Modern Society*. Third Edition. Random House. New York 1987.
- Czarniawska-Joerges, B (1988); *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg*. Doxa. Lund 1988.
- Danermark, B, Elander, I, Johansson, A (1986); *Kommundelsnämnder och stadsförnyelse*. Byggforskningsrådet. Rapport R86:1986.
- Den kommunala självstyrelsen – En utvärdering av kommunindelingsreformen. *DsKn 1979:12*.
- Derlien, H-U; "Public managers and politics". In Kooiman, J, Eliassen, K (eds) (1987); *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: SAGE 1987. (pp 129–141).
- Direktvalda lokala organ. En principdiskussion. Betänkande VI av kommunaldemokratiska kommittén. *DsKn 1981:8*.
- Ekman, A (1986); *Politisk decentralisering*. Svenska Kommunförbundet. Stockholm 1986.
- Eklund, L, Ekman, A (1987); *Lokala nämnder*. En kunskapsöversikt. Stockholm 1987.
- Elander, I (1989, forthcoming); "Notes on Central-Local Government Relations in Sweden". In Reade, E (ed); *Britain and Sweden: Some Current Problems of Local Government*. Aldershot: Avebury.
- Eriksson, C-G, Fahlström, G, Holmquist, L, Montin, S, Pincus, I, Swift-Johannison (1986); *Närvardsnämnder. Projektplan för utvärdering av försök med närvardsnämnder inom Örebro läns landsting*. Örebro läns landsting, Högskolan i Örebro. Rapportserien 35 1986.
- Gidlund, J (1978); *Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965–1975*. Lund 1978.
- Gidlund, J (1986); *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor*. Stockholm 1986.
- Gustafsson, G (1987); *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm 1987.
- Hagström, B (1988); Chef i offentlig verksamhet. *Ds 1988:55*. Civildepartementet.
- Hain, P (1980); *Neighbourhood Participation*. London: Temple Smith 1980.
- Hjern, B (1984); "Implementationsforskning om decentralisering". *En decentraliserad skola*. En symposierapport sammanställd av Olof Wennås. Skolöverstyrelsen. Stockholm 1984.
- Hjern, B; Decentralized Sweden: The Swedish Social Welfare Municipality. Prepared for Presentation at the XIVth World Congress of the IPSA, August 28 to September 1, 1988, Washington, D.C.
- Johansson, J (1987); *Kommundelsnämndsreformen i Sverige. En analys av kommunernas (o)benägenhet att införa alternativt avveckla försöksverksamhet med kommunalnämnder*. Examensarbete 10 p. Offentlig administration. Förvaltningslinjen. Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet, höstterminen 1987.
- Johansson, J (1988); *Kommundelsnämndsreformen i Sverige. Reformens uppkomst och förekomst. En implementeringsansats*. Presenterat vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Mariehamn, Åland 3–5 oktober 1988.
- Kolam, K (1987); *Lokala organ i Norden 1968–1986*. Från idé till verklighet. Umeå 1987.
- Kooiman, J, Eliassen, K (eds) (1987); *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: SAGE 1987.
- Kronvall, K, Sköldborg, T (1987); *Vem kan segla förutan vind? – personalen som resurs i kommunalt förändringsarbete*. Arbetslivscentrum, Stockholm 1987.
- Lokala organ i landstingskommunerna. Betänkande IX av kommunaldemokratiska kommittén. Civildepartementet. *DsKn 1983:3*.
- Lokala organ. Kommunalnämnder i Ale kommun*. Civildepartementet. Stockholm 1984.
- Malmgren, L (1987); *Sandvikenprojektet. Från vision till genomförande*. Norberg 1987.
- Mellbourn, A (1986); *Bortom det starka samhället*. Carlssons. Stockholm 1986.
- Meyer, J, Scott, R W; *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London 1983.
- Michaeli, I (1986); *Kampen om barnstugan*. Statens institut för byggnadsforskning. Stockholm 1986.
- Miller, T, Hjärke, L, Källtorp, O, Olsson, S (1982); *Lokalt inflytande i boende och planering. 1970-talets erfarenheter*. Byggforskningsrådet. T20:1982.
- Montin, S (1986); "Har den kommunala demokratin ökat?" *Tiden*. Nr 8 1986, ss 422–427.
- Montin, S (1988); *Lokal anpassning. Administration av barnomsorg och hemtjänst i nio kommuner. Högskolan i Örebro*. Göteborgs universitet. Stencil 1988.
- Petersson, O, Westholm, A, Blomberg, G (1989); *Medborgarnas makt*. Carlssons förlag. Stockholm 1989.
- Schmidt, S (1986); *Pionjärer, efterföljare och avvaktare*. Lund 1986.
- Schmandt, H J (1972) "Municipal decentralization: An Overview". *Public Administration Review*. pp 571–588. Vol 32, 1972.
- Sharpe, L J (ed) (1979); *Decentralist Trends in Western Democracies*. London 1979.

- Scharpf, F W (1986); "Policy failure and institutional reform: why should form follow function?" *International Social Science Journal*. 108, 1986 (pp 179–189).
- Smith, B C (1985); *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin 1985.
- Solli, R (1986); Enkät om kommundelsnämnder. DIK. Göteborg. Stencil våren 1985.
- Solli, R (1988); *Decentralisering i kommuner*. Om politik och administration på lokal nivå. Studentlitteratur. Lund 1988.
- Statskontoret (1987); *Perspektiv på treårsbudgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken*. Rapport 1987:39. Stockholm 1987.
- Söderlind, D, Petersson, O (1988); *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs. Uppsala 1988.
- Tarschys, D (red) (1978); *Vem håller i rodet?* LiberFörlag. Stockholm 1978.
- Westerståhl, J, Johansson, F (1981); *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. Rapport 5 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. DsKn 1981:12.