

Svante Leijon

ATT VÄLJA KOMMUNENS ORGANISATIONSFORM

- eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser**

KFi-rapport

nr 19

Syftet med KFi:s rapportserie är att sprida information om uppnådda forskningsresultat inom ramen för pågående och avslutade KFi-projekt. Ett av de större pågående projekten inom KFi behandlar den kommunala organisationens utveckling och egenskaper. Projektet benämns God kommunal organisation och genomförs under ledning av Svante Leijon, docent i företagsekonomi. Svantes eget delprojekt behandlar hur man inom kommunerna verkar för att uppnå en långsiktigt positiv utveckling för kommunen. Hur resonerar man och hur väljer man strategier och organisatorisk form? I KFi-rapport nummer 19 beskrivs två kommuner av olika karaktär med avseende på hur man resonerar rörande de långsiktiga frågorna. Synpunkter redovisas också avseende hur man bör resonera och agera. Rapporten innehåller också en intressant beskrivning av tillämpad forskningsmetodik.

KFi-serien består av följande rapporter.

1. Brorström B., 1988

"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"

2. Solli R., 1988

"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"

3. Johansson S., 1990

"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"

4. Brorström B., 1990

"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"

5. Brorström B., 1990

"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"

6. Jönsson S., 1990

"Stadsdelschefernas förväntningar"

7. Brorström B., 1990

"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"

8. Brorström B., 1991

"God ekonomi i kommuner och landsting"

9. Johansson, I-L., Leijon, S., Nilsson, L., Westerlund, B., 1991

"God kommunal organisation"

10. Jansson, L., 1991

"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och landsting"

11. Brorström B., 1991

"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"

12. Norén, L., 1991

"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"

13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"
14. Brorström B. & Solli R., 1992
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
15. Wise L.R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. & Solli R., 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
17. Johansson I-L & Wikström E., 1992
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"
19. Leijon S., 1993
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"

Innehållsförteckning

Forskningsprogrammet "God Kommunal Organisation"	2
Framväxt	2
God – ett val av humanistiskt perspektiv	2
Programmets syfte	3
Programmets interna organisation och informations spridning	4
Lidköping och Vårgårda kommun – varför	6
Val av kommun	6
Datainsamling – öppna erfarenhetssamtal	6
Avrapportering	7
Ett antal Lidköpingsbilder	8
Fem år i sammandrag – redovisnings bilden	8
Kommunstyrelse- och kommunfullmäktige bilden	10
Bilder från samtalen	12
Sammanfattning – Lidköping	16
Ett antal Vårgårdabilder	16
Bilden från årsredovisningen	16
Kommunstyrelse- och kommunfullmäktige bilden	18
Bilder från samtalen	20
Sammanfattning – Vårgårda	22
Reflektion	23
Lidköping och Vårgårda – två västsvenska kommuner med öppna gränser	23
Kommunal organisation ur ett regionperspektiv	24
Decentralisering/vidgat kostnadsmedvetande	26
Lärande organisation	28
Resurssnål organisation	30
Den traditionella lilla kommunens organisation	31
Summering – ett komplext vägval	34
Om God	34
Referenser	35

Föreliggande KFi-rapport ingår i ett forskningsprogram "God Kommunal Organisation". Det empiriska materialet är hämtat från samtal och dokumentstudier i två västsvenska kommuner, Lidköping och Vårgårda.

Rapporten har flera fokus. Det ena är att redovisa forskningsprogrammet, dess bakgrund, syfte och vetenskapliga bas. Det andra är att med hjälp av material från två västsvenska kommuner diskutera några centrala teser med anknytning till kommunal organisation.

Rapporten skall därför inte läsas ur perspektivet "den objektiva fullständiga bilden av Lidköping respektive Vårgårda kommun och dess kommunala organisation". Materialet från kommunen har valts för att kunna fördjupa några frågeställningar. Hade jag valt ut andra frågeställningar, hade annat material redovisats och diskuterats. Bilden av de två kommunerna hade då framträtt annorlunda.

För att sammanfatta; i vårt forskningsprogram arbetar vi med föreställningen att det inte går att få fram en entydig bild av en komplex verklighet som en kommun. Det är dock vår ambition att förmedla ett antal bilder, som av berörda upplevs relevanta och lärorika.

Forskningsprogrammet "God Kommunal Organisation"

Framväxt

Hösten 1990 myntades inom Kommunforskning i Väst (KFi) ett begrepp God Kommunal Organisation. Bakom detta låg en strävan att satsa på kommunal organisationsforskning. Tidigare forskning hade klar tyngdpunkt inom redovisningsområdet – det fanns redan etablerat ett forskningsområde under namn God Kommunal Ekonomi.¹

God Kommunal Organisation började med ett brev till KFi:s medlemmar – kommuner och landsting inom Västsverige – med frågan om det fanns behov av organisationsforskning och i så fall med vilken inriktning. Några kommuner besvarade KFi:s propå. Eftersom KFi:s brev till en del var ledande – frågar man om det finns ett behov, svarar de flesta artigt javisst – förväntade vi oss *inte* att någon inte skulle se något behov av ökad forskning inom kommunal organisation. Kommunsvaren angav dock även klara motiv till varför de skulle ha nytta av forskningen. Uppenbart var att mycket resurser satsades på organisationsförändringar men att idéer i form av decentralisering, målstyrning, servicemedvetenhet inte hittat sin rätta organisatoriska form. Den förändrade ekonomiska situationen angavs även som en viktig bakgrund. I ett läge med oförändrade och minskade resurser gällde det att forma en organisation som kunde klara den kärva ekvationen – att åstadkomma *mer med allt mindre* resurser.

Undertecknad fick i uppdrag tillsammans med Inga-Lill Johansson, Lennart Nilsson och Bo Westerlund att med utgångspunkt från kommunernas önskemål konkretisera ett forskningsprogram med arbetsnamnet "God Kommunal Organisation". Vi påbörjade detta arbete hösten 1990 och den första etappen resulterade i rapporten God Kommunal Organisation (Johansson m fl, KFi-rapport nr 9, 1991) klar januari 1991.

God – ett val av humanistiskt perspektiv

När vi som grupp tog oss an arbetet att utforma forskningsprogrammet kom vi att fastna för ordet *god*. Fanns det någon tanke bakom

¹ Brorström, B., God Kommunal Ekonomi, KFi-rapport 8, Göteborg, 1991.

detta ord? Varför hade vi inte fått i uppgift att konkretisera något som hette t ex "Effektiv Kommunal Organisation"?

Vi kom mot bakgrund av våra övergripande forskningsintressen att tolka begreppet *god* utifrån ett humanistiskt forskningsideal. Detta innebar att vi såg organisation som något format av människor utifrån mänskliga-subjektiva föreställningar om uppgift, effektivitet etc. Vi tog därmed avstånd från en mer naturvetenskaplig föreställning att en organisation kan mer tekniskt formas utifrån ett antal objektiva kriterier såsom krav på kunskap, storlek, ekonomisk situation etc.

Våra tidigare forskningserfarenheter av organisationsförändringar hade också lett till insikten att det inte fanns några enkla förändringsrecept. Nya organisationskoncept kunde te sig lockande på ytan, men resultaten av många förändringsprocesser var allt annat än övertygande. Våra erfarenheter låg väl i linje med den slutsats som Kaj Sköldberg¹ drog efter ett antal studier av flera massmedialt uppmärksammade förändringar:

Organisationsförändringarna hade i allmänhet bakom sig en framgångsrik mediahistoria. De kommuner som genomförde den tycktes genom blotta faktum förlänas en aura av moderna, framgångsrika och näringslivsinspirerade organisationer.

Men bakom fasaderna började snart de glättade bilderna betänkligt rämna i fogarna. Istället framtonade en annan bild. En bild av en osäker, orolig, och i många fall skrämmd personal; av kommunmedborgare som inte märkt något av förändringen; och av drivande aktörer bakom förändringen som inte tycktes veta varför den genomfördes.

Ovan nämnda forskningserfarenheter stärkte oss även i vår föreställning att människors förhållningssätt till förändringen var mycket centralt. Förändringars fokus kunde variera avsevärt, men detta syntes ha liten betydelse för utfallet.

Programmets syfte

Det problem vi såg i kommunal organisation var således inte valet mellan olika förändringsidéer utan mer själva förhållningssättet till förändring och utveckling. Frågan var inte hur få berörda människor att delta och ställa upp i förändringar utan mer att få till stånd att människor på ett aktivt och konstruktivt sätt påtar sig ett verksam-

¹ Baksidan, Kaj Sköldberg, Reformen på vridscen. Om organisationsförändringar i kommuner och landsting, Studentlitteratur, 1991.

hetsansvar med däri följande vilja att utveckla verksamheten. Programmet har därför ett verksamhets- snarare än ett förändringsfokus.

Utifrån tidigare erfarenhet hade vi noterat att många anställda snarare hade blivit åskådare i förhållande till verksamhetens utveckling. En orsak till detta såg vi i en alltmer tilltagande komplexitet. Den ökade komplexiteten resulterade i flera och inte sällan motstridiga krav på arbetet och utlöste organisationsförändringar, som utlovade snabba resultat. Det var mot detta vi ställde frågan i vårt forskningsprogram: "Hur kan människor bearbeta denna komplexitet så att man i kommunal verksamhet på ett aktivt och ansvarsfullt sätt formar de organisatoriska förutsättningarna?"

Det var utifrån de ovan redovisade tankarna som vi tolkade svaren på KFi:s propå. De förslag som kommit in var av naturliga skäl av mer konkret art och med hänsyn tagen till de då aktuella förutsättningarna. Vi beslöt att inte avgränsa oss till att analysera organisationsförändring präglad av decentralisering, beställa-utföra etc. utan söka se de mer generella aspekterna i förändringsarbetet oavsett etiketten.

Vår strävan är att söka arbeta efter en konstruktiv forskningsansats. Vi vill undvika dels en käck konsultroll, dvs att ge förföriska men alltför enkla råd, dels en renodlad kritisk forskarroll. Ett kritiskt perspektiv är i sig en del av forskarrollen, och det är lätt att kritisera företeelser. Det svåra är dock att förena ett kritiskt perspektiv med att även ge förslag till alternativa förfaringssätt byggda på vetenskaplig grund, dvs *"Om jag som forskare hade tvingats ta ställning i de frågor praktiskt kommunalt verksamma ansvarar för, hade jag då i praktiken handlat annorlunda?"*

I den konstruktiva forskningsansatsen ligger även en kärleksförklaring till kommuner och landsting. Vi är förvissade att den kommunala sektorn har en central plats inom samhället. Det finns onekligen förändringsbehov men även traditionella värden, som vi bör slå vakt om.¹ Lämpligt organiserade skulle vi kunna få ut mer välfärd av de resurser som satsas på denna sektor. Det finns dock föga som talar för att kommunal verksamhet i något väsentligt avseende är mindre effektiv än andra sektorer i samhället.

Programmets interna organisation och informations-spridning

Vi fyra som författat KFi-rapport 9 tog oss an var sitt delområde. Lennart Nilsson, som är statsvetare, valde att se mer generellt på brukarundersökningar och på vilket sätt kommunalt verksamma politiker

¹ Se t ex A.J. Culyer m fl; Svensk sjukvård bäst i världen?, SNS, Kristianstad, 1992.

tolkade denna information. Inga-Lill Johansson, företagsekonom, tog fasta på den enskilda människans roll – åskådare och deltagare. Bo Westerlund, företagsekonom, valde att benämna sitt område "god byråkrati – mer konst än hantverk" – och bestämde sig för att via brev föra ett samtal om byråkratins funktion i kommunal verksamhet. Undertecknad, också företagsekonom, valde slutligen att studera kommunernas långsiktiga strategier. Den lite naiva fråga jag ställde löd "Kunde man i nuet arbeta så att man långsiktigt förebyggde framtida kostnader och skapade förutsättningar för framtida intäkter?"

Vi presenterade våra idéer vid ett par KFi-seminarier våren 1991 riktade till medlemskommunerna. Trots vår mycket generella inriktning fann vi att seminariedeltagarna uppfattade vårt initiativ friskt och välgörande. Bakgrunden var sannolikt trötthet och resignation hos deltagarna på grund av ett antal organisationsförändringar som drabbat dem och verksamheten, jfr citatet från Sköldberg ovan.

Då tidpunkten för ansökningsråden råkade sammanfalla med den tidpunkt då vi var klara med KFi-rapporten, föll det sig naturligt att inte sätta punkt för vårt arbete under våren 1991. KFi-rapporten användes som underlag för ansökan till Arbetsmiljöfonden. Medel beviljades i slutet av 1991, och det reella forskningsarbetet kunde starta 1992.

Då fältarbetet igångsattes hade gruppen utökats med två personer Christian Jensen och Ewa Wikström. Christians intresseområde är kommunala aktörers föreställningar om sin verksamhet och Ewas är god kommunikation i organisationer.

Lidköping och Vårgårda kommun – varför och hur?

Val av kommun

I enlighet med KFi:s intentioner om inriktning på tillämpad forskning startade vi ett antal studier inom Västsverige. Bland annat påbörjade vi studier inom Alingsås, Vänersborgs och Mölndals kommuner. För egen del valde jag att lära känna förhållandena i Vårgårda respektive Lidköpings kommun, en mindre och en medelstor kommun.

Att Lidköping blev det ena studieobjektet har flera förklaringar. Jag strävade inte efter att välja vare sig någon förändringskänd eller någon problemkommun. I min föreställningsram ingick att en organisation mycket väl kunde arbeta effektivt utan inslag av omtalade förändringsinslag.¹ Som gammal västgöte var jag dessutom nyfiken på en av de orter som jag otvivelaktigt hade en nostalgisk känsla för. Sedan lång tid tillbaka hade jag en eller ett par gånger om året besökt staden vid Vänern, och rent exteriört var staden mig relativt välbekant. Den kommunala organisationen hade jag emellertid aldrig bekantat mig med.

Att Vårgårda kom att bli det andra studieobjektet har också flera förklaringar. Vårgårda var heller inte känt för att vara vare sig någon förändringskänd eller någon problemkommun. Dessutom var jag själv uppväxt i en kommun med liknande struktur och storlek som Vårgårda och var därför personligt nyfiken på hur en sådan kommun mötte 1990-talets kärvare förutsättningar. Vårgårda hade jag frekvent passerat och sett dess bebyggelse, centralort, industrier etc utvecklas, men först i och med denna studie kom jag i direkt kontakt med kommunen och dess kommunala organisation.

Datainsamling – öppna erfarenhetssamtal

Uppläggningsen av studierna i Lidköping och Vårgårda har stora likheter med en ordinär fallstudie. Kontakt togs under våren 1992 med KFi:s kontaktperson i respektive kommun. Efter ett inledande samtal bestämdes uppläggningsen av en bredare samtalsrunda. Förutom sam-

¹ Se tex Kanter, R.M., *The Change Masters: Innovation for productivity in the American company*, Simon and Schuster cop, New York, 1983.

talen har jag via kommuninterna och externa dokument sökt läsa in mig på kommunen.

På ett sätt sökte jag dock göra fallstudien annorlunda och inte enbart sträva efter att beskriva de aktuella förhållandena. Samtalen handlade till stor del om erfarenheter av arbete med organisations- och anknytande frågor och mindre om aktuellt handlande.¹² Strävan var även mer att plocka fram goda illustrativa exempel än problematiska "eländesbeskrivningar".

Samtliga intervjupersoner tillsändes ett kort introduktionsbrev med angivande av syftet med samtalet och vilka områden jag ville koncentrera samtalet på. Dessutom medsändes KFi-rapport 9, se ovan, för att den som så önskade själv skulle kunna förstå bakgrunden till de enskilda frågorna. Jag har dessutom bemödat mig vid samtalet att inte bara ställa frågor utan att även utifrån tidigare forskning redovisa varför jag funnit frågan relevant att ställa.

De personer jag samtalat med har haft olika roller i den kommunala verksamheten. Politiker på central nivå och tjänstemän inom kommunledningen och på förvaltningsnivå inom såväl hårda som mjuka verksamheter har gett mig ett antal bilder avseende kommunernas utveckling – historia, nuläge samt framtida problem och möjligheter. I Lidköping bidrog även en facklig förtroendeman liksom en reporter på den lokala tidningen med sina respektive erfarenheter.

Avrapportering

Då samtalen har varit mycket öppna är det ofrånkomligt att de kommit att kretsa kring många olika saker. Det är inte heller lätt att göra en rapport som på ett rättvisande sätt får med all väsentlig Vårgårda-information.

Det ligger emellertid i den ansats som vi tillämpar att det kring en komplex verksamhet som en kommunal organisation inte finns en bild att redovisa utan många. Den eller de bilder som har redovisats är valda utifrån vårt forskningsprogram. Lite hårddraget kan man uttrycka det så att jag använder bilder från två kommuner för att utveckla idéer om god kommunal organisation snarare än att ge en bild av kommunerna på ett allsidigt sätt.

För att sammanfatta, den bildsekvens av Lidköping respektive Vårgårda som jag via samtal och läsning speciellt uppmärksammat och

¹ Forskningsansatsen finns utförligt beskriven i Schön, D.A., *The Reflective Practitioner -- How Professionals Think in Action*, Basic Books, London, 1991.

² Kortfattat finns även ansatsen beskriven i slutkapitlet i Engström, T., m fl, *Arbetsliv i utveckling*, Arbetsmiljöfonden, Kristianstad, 1990.

som här förmedlas skall ses som en av flera möjliga. En mer renodlad ekonom hade otvivelaktigt valt att fokusera på delvis andra aspekter. Bilderna kan liknas vid tavlor. De kan ge associationer, väcka minnesbilder och leda betraktaren till att kanske uppfatta och därmed handla på ett lite annat sätt än om vederbörande inte kommit i kontakt med tavelgalleriet.

Den humanistiska vetenskapsansats som är utgångspunkten för vårt forskningsprogram leder ofrånkomligt till att man som författare hela tiden brottas med frågan: Hur skall jag på ett så ansvarsfullt sätt som möjligt förmedla en bild, som de berörda uppfattar som konstruktiv? Begreppet konstruktiv tycker jag fångar in såväl realism som hoppfullhet, dvs även om världen runt om oss är komplex och svårhanterlig finns det trots allt ett hopp om förbättring.

Ett antal Lidköpingsbilder

Fem år i sammandrag – redovisningsbilden

I kommunens officiella årsredovisning 1991 finns en tabell – fem år i sammandrag – som på ett bra sätt ger en bild av utvecklingen mellan 1987 och 1991. Sidan återges under tabell 1.

Befolkningen är i stort sett konstant och ökar något år från år. Det finns en klar målsättning att öka befolkningen, och kommunstyrelsens ordförande säger i årsredovisningens introduktion:

Lidköping är fortfarande i stark utveckling. Trots arbetsmarknadsläget redovisas ett positivt flyttningsnetto om 207 personer, en av de större ökningarna i länet, det vittnar om kommunens dragningskraft.

Ser man på siffrorna vad gäller bruttokostnader och bruttoinvesteringar är utvecklingen fram till 1990 klart expansiv. 1991 sker en uppbromsning.

FEM ÅR I SAMMANDRAG

	1987	1988	1989	1990	1991
Antal invånare 31/12	35 082	35 181	35 457	35 801	36 097
Verksamhetens bruttokostnader, Mkr ¹⁾	743,6	808,4	897,8	1 025,8	1 115,5
intäkter, Mkr ¹⁾	340,7	368,5	417,6	479,0	548,1
nettokostnader, Mkr ¹⁾	402,9	439,9	480,2	546,8	567,4
nettokostnader/ invånare, kr ²⁾	11 485	12 503	13 544	15 273	15 719
Bruttoinvesteringar, Mkr	72,1	63,6	108,1	102,0	61,6
Nettoinvesteringar, Mkr	47,3	48,9	93,9	79,6	35,4
Nettoinvesteringar/ invånare, kr	1 348	1 390	2 649	2 223	982
Kommunalskatt, Mkr	348,5	365,7	390,7	441,4	475,9
Skattekraft, andel av medelskattekraften i %	92	92	92	93	92
Utdebitering	16,15	16,40	16,40	16,40	16,40
Totala tillgångar, Mkr	874,0	866,3	866,5	1 044,2	1 019,7
Totala tillgångar/ invånare, kr	24 913	24 624	24 438	29 167	28 249
Skulder, Mkr ³⁾	275,4	281,5	324,5	615,8	600,3
Skulder/invånare, kr	7 850	8 001	9 152	17 203	16 639
Skuldsättningsgrad, %	32	34	37	59	59
Eget kapital, Mkr	598,6	584,8	542,0	428,4	419,4
Eget kapital/ invånare, kr	17 063	16 623	15 286	11 963	11 619
Soliditet, % exkl pensionsskuld	68	81	80	65	66
inkl pensionsskuld		66	63	41	41
Likviditet, i % av externa utgifter 31/12 resp år	9	9	2	1	1
Nettokriftkostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag	88	94	98	98	91

¹⁾ inklusive interna kostnader och intäkter

²⁾ interna nettokostnader

³⁾ avser såväl lån som övriga skulder, från 1988 ingår även beräknad pensionsskuld

Tabell 1. Fem år i sammandrag.

Den sista raden i tabellen "nettodriftskostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag" följs noga av kommunledningen. Att man ligger nära 100 innebär att möjligheten att via egna medel finansiera investeringar är mycket liten. Detta upplevdes som klart oroande. 1991 bröts dock trenden, och det finns klara ambitioner hos den nuvarande borgerliga majoriteten att få ned talet ytterligare.

Jag fäste mig vid en annan rad, "nettokostnader/innevånare". Denna hade ökat från 11 485 kr 1987 till 15 273 kr 1990 – en dramatisk ökning. Ökningen mellan 1990 och 1991 var mer modest, från 15 273 kr till 15 719 kr. Sifferserien är ej inflationsrensad, men även om detta görs är ökningen avsevärd. I samtalen tog jag upp denna sifferserie men fick ingen egentlig förklaring till orsakerna bakom ökningen.

Den slutsats jag drog var att någon egentlig analys av kostnadsutvecklingen ej företagits eller i vart fall ej var känd. Det fanns dock ett stort intresse att få fram en sådan analys.

Skattekraften – 92-93% av medelskattekraften i riket – sågs inte som något problem. Skatteutjämningsystemet utjämnar skillnader mellan rika och fattiga kommuner och några hotande förändringar härvidlag befarades inte. Låg skattekraft kan emellertid vara en osäkerhetsfaktor på sikt i och med att man är beroende av ett system, som den lokala nivån inte kontrollerar.

Utdebiteringen ligger över riksgenomsnittet och även över länets genomsnitt. Den nuvarande borgerliga majoriteten har som ambition att få Lidköping till och även under genomsnittskommunen i riket och länet.

Kommunstyrelse- och kommunfullmäktigebilden

Jag har läst igenom samtliga protokoll från kommunstyrelse och kommunfullmäktige 1991 och 1992 (t o m september). Den politiska debatten synes vara aktiv. Voteringar enligt vänster-högerskalan är vanliga.

Problematiska frågor leder ibland till flera voteringar. Någon yrkar på bordläggning, och votering sker först om frågan "skall avgöras idag". När detta är beslutat sker votering i sakfrågan.

Frågan om en förändrad nämndorganisation synes ha varit en viktig fråga 1991. Förslag fanns att reducera antalet nämndledamöter i de större nämnderna till 9 ordinarie och 9 suppleanter, men beslutet blev att bibehålla antalet 11 ordinarie ledamöter och 11 suppleanter. Beredningen förslags bli förenklad till presidieberedning (ordf, v ordf), men arbetsutskottsmodellen synes ha bibehållits. Kommunstyrelsens arbetsutskott består av fem ordinarie och fem suppleanter. De mindre partierna månade starkt om sitt inflytande.

En av kommunstyrelsens centrala uppgifter är traditionellt att följa ekonomin. Budgetuppföljning har tidigare skett två gånger per år, vid halvårsskiftet och helårsskiftet. 1992 bestäms om tre gånger per år, en

gång per tertial. I förhållande till Göteborgs kommun är uppföljningen av betydligt mindre omfattning. Reaktionen på budgetuppföljningen synes även vara relativt mild. I de fall underskott befaras manas vederbörande nämnd till ökad varsamhet och att öka sina ansträngningar att få ekonomisk balans.

Kommunen fick borgerlig majoritet i valet 1991, och när kommunstyrelsen fastställde budgetramarna för 1993 och 1994 vid sitt sammanträde 1992 02 25 var det en klar skiljelinje mellan majoritets- och minoritetsgrupp. Socialdemokraterna, den tidigare majoriteten, var kärnan i minoritetsgruppen. I enlighet med det borgerliga förslaget fastställdes ramen för 1993 till 686,1 mkr och 1994 till 676,7 mkr. Detta var en klar markering att resurserna var begränsade och att verksamheten skulle frysas. Socialdemokraterna yrkade på att ramen 1993 skulle sättas till 710,385 mkr och 1994 till 731,690 mkr. I förhållande till tidigare år var detta en uppbromsning men ingen frysning. Den borgerliga linjen tolkades som en klar ekonomistyrning – verksamheten underordnades de ekonomiska ramarna – medan socialdemokraterna mer stod för behovsstyrning – ekonomin bestämdes i högre grad utifrån verksamhetsbehov.¹

Ekonomiska styrambitioner är en del av den kommunalekonomiska bilden. En annan bild är hur man faktiskt hanterar ekonomin i samband med konkreta frågor. Aktuella större investeringar under 1991 och 1992 har varit en träningshall och brandstation. Kommunstyrelsen har fått markera att ekonomiska ramar finns för investeringarna, eftersom ambitionerna legat betydligt högre. Besluten om investeringar togs slutligen utifrån de ekonomiska ramarna. Brandstationen fick dock kosta 18 mkr istället för 17 mkr enligt ramen. Den socialdemokratiska minoriteten ville dock att kostnaden för brandstationen skulle hålla sig inom ramen 17 mkr (kommunstyrelsen 1992 06 12).

Kommunstyrelsen fastställde 1992 05 26 en policy för privat drift av kommunala verksamheter. Det var den borgerliga majoriteten som initierade detta. I policyn angavs en positiv grundsyn till privat verksamhet inkluderande kooperativ och föreningsdrift. Privata monopol skulle dock ej få ersätta offentliga monopol.

I kommunstyrelsens handlingar finns konkreta exempel om än få på privatisering. Under 1991 (när socialdemokraterna var i majoritet) ansökte ett företag om att bli entreprenör vad gällde skolmåltider. Kommunstyrelsens dåvarande majoritet (1991 05 07) avstyrkte och ville avvakta en framtida upphandling. Detta ärende återkom ej under den första delen av 1992. Två beslut om privatisering noteras i kommunstyrelsens protokoll 1992. Det ena rör barnomsorg (1992 09 22) och det

¹ Begreppen ekonomi- och behovsstyrning finns närmare utredda i Leijon, S., Lundin, R., och Persson, U., Förvaltandets förändring, Doxa, 1984.

andra en kommunalt anställd vaktmästare som bildar bolag och i egen regi tar kopieringsuppdrag (1992 03 31).

I samtalen hade jag generellt uppe frågor om entreprenadverksamhet. Den slutsats jag drog var att denna hade en ringa omfattning. För dem som ville se större inslag av privatisering var det mycket trögt att påskynda utvecklingen rent konkret.

Under 1992 var en stor kommunal fråga flygplatsen. Detta föranledde bl a ett extra fullmäktigesammanträde mitt i sommaren (1992 07 10). För att säkra flygtrafiken fick kommunen åta sig ett ganska stort ekonomiskt ansvar.

Kommunalpolitiken i Lidköping menade någon var klart livaktig. Fullmäktigesammanträdena kunde bli ganska långa, några varade t ex från 18.15 fram till midnatt. Budgetmötet 1991 11 18 pågick från 09.00-18.45.

Bilder från samtalen

Utvecklingsorientering

Lidköping tillhör inte de anonyma kommunernas skara utan snarare en av de mer kända. Lidköpingsinnevånarna känner för sin kommun. Med kampanjer av typ "hemvändardagar" håller man uppe Lidköpingsintresset hos Lidköpingsbor i förskingringen. Hemvändardagarnas budskap är: "du är hjärtligt välkommen tillbaka till Lidköping för att bo och driva företag". Några har anammat detta.

Satsningen Lidköping Vänern är klart utvecklingsorienterad. På initiativ av en socialdemokratisk partimotion 1988 har startats en rad projekt i samarbete med det lokala näringslivet under arbetsnamnet "Utveckla Lidköping". Samordnare och stimulator i detta utvecklingsarbete är kommunens näringslivschef.

Bakom utvecklingsaktiviteterna finns onekligen en vilja att utveckla Lidköpings näringsliv. Den existerande näringslivsstrukturen upplevs som en styrka. Kommunen har ett antal mindre och medelstora företag i olika branscher och är därför inte beroende av ett eller ett fåtal företag. Bibehållandet av ett starkt och differentierat näringsliv är otvivelaktigt drivkraften bakom ett antal aktiviteter riktade mot såväl nuvarande näringsliv av små och stora företag som potentiellt nya företagare.

Utvecklingen av Lidköping är inte begränsad till att säkerställa en stark kommun utan också ett starkt regioncentrum. I regionen ingår

även Grästorp, Götene, Vara och Skara kommuner. Tillsammans med Götene har bildats ett turistbolag.

Bilden av Lidköping som regioncentrum stärks av den samverkan som sker med närliggande kommuner. Formell samverkan i räddningstjänst sker med Vara kommun och i miljö- och hälsoskyddsfrågor med Grästorps kommun. Samverkan med länsstyrelsen sker inom kultur-/museifrågor.

Den kommunala organisationen karakteriseras som mycket professionell och medarbetarna som mycket kompetenta. Personaladministrativt synes man också ha höga ambitioner vad gäller utbildning, arbetsorganisation och arbetsmiljö. Inom gatukontoret har 1991/92 pågått försöksverksamhet med bonuslön.

Organisationsfilosofi

Bilden av hur Lidköpings kommun utvecklat sin organisation varierar något i de samtal jag fört. Bilden finns att man haft för vana att först bestämma organisationen – rita rutor – och sedan inordna verksamheten däri. Det dominerande intrycket är emellertid att detta hör historien till. Numera är man mer lyhörd för att utgå från speciella verksamheters särskilda karakteristika, när man bestämmer organisationsprinciper.

Inom barnomsorgen söker man ta hänsyn till bostadsområdets speciella karaktär – hyreshus med stor omflyttning respektive villaområden med liten omflyttning – vid val mellan ålders- och syskongrupper. ÄDEL-reformen föregicks av ett omfattande utvecklingsarbete med de berörda, innan den formella organisationen fastställdes. Det fanns dock synpunkter under denna process att man snabbare borde komma till organisationsplan. Hänvisningar gjordes till närliggande kommuner.

Inom de tekniska verksamheterna finns olika bilder. Gatukontorets försöksverksamhet med ökat självstyre får en hel del lovord. Dilemmat som någon ser det är att man går för fort fram. Risken är att ett lyckat försök kopieras till arbetsplatser med helt andra förutsättningar.

Det är således ingen enhetlig bild av Lidköpings organisationsfilosofi som mött mig. En mer processororienterad, situationsanpassad filosofi har onekligen trängt fram. För ansvariga krävs det visst mod att acceptera den. Den leder till allt annat än enhetlighet. Arbetssättet kan även upplevas väl långsamt för dem som vill driva utvecklingen i snabbare takt.

Strukturmässigt strävar man efter att få ett antal självgående resultatenheter. Varje enhet förväntas sköta sig själv i stor utsträckning.

En ökad decentralisering med konsekvensen ökad olikhet mellan olika delar/resultatenheter skärper kraven på kommunledningens roll. Ut-sändandet av ekonomiska signaler är tydliga, men samma tydlighet återfinns ej vad gäller verksamhetens framtida innehåll. Jag noterade en rad frågetecken i mina samtal vad gällde den centrala kommunled-ningens roll just i verksamhetsfrågor.

Att förebygga

Ett tema i min del av programmet var: Kan "kostnader" förebyggas? Temat hade sin bakgrund i den förändrade och försämrade ekonomin. Tanken var att om man i organisationen såg eventuella problem i för-väg kunde man i ett tidigt skede korrigera mindre åtgärder istället för att avvakta att problem blev akuta med krav på mer kostsamma åtgärder. Med hjälp av ett gammalt ordspråk kan man även uttrycka det som "bättre att stämma i bäcken än i ån".

I samtalen tog jag som exempel upp räddningstjänsten. En effektiv räddningstjänst åtgärdar inte i första hand olyckor utan söker förebygga dem. Förebyggande aktiviteter kunde vara uppspårande av fa-roställen, utbildningsåtgärder etc. Den totala effektiviteten är då en avvägning av hur mycket resurser som bör avsättas för aktivt åtgär-dande insatser i förhållande till förebyggande insatser.

Vad gäller kommunal teknisk verksamhet är en sådan avvägning na-turlig. Ledningar för VA etc. kontrolleras regelbundet och åtgärdas inte endast då en skada uppstått. Yrkesstoltheten som tar sig uttryck i att göra ett bra arbete borgar även för att arbeten inte görs halvdana. Farhågor finns dock att sparåtgärder skall gå ut över förebyggande underhåll med resultat mindre utgifter idag men flerdubbelt framöver.

Farhågor har även uttalats att en utpräglad decentraliserad organisa-tion skulle kunna få effekter på det förebyggande arbetet. Ett långtgående resultatansvar för ett specifikt område kanske inte alltid inbegri-per stimulans till förebyggande arbete som kommer andra enheter till del. En maskinverkstad integrerad i en teknisk förvaltning kan smidi-gare lägga upp arbetet så att ledig tid i förvaltningen ägnas åt förebyggande arbeten. Om maskinverkstaden blir en egen resultatenhet och måste agera på affärsmässiga villkor gentemot andra enheter i förvaltningen, kan det finnas risk för alltför kortsiktigt utbyte.

Jag vill poängtera att jag mött farhågor; inga egentliga konkreta ex-empel på att förebyggande arbete skulle ha försummats i teknisk verk-samhet. Jag tolkar farhågorna så att det finns en medvetenhet om värdet av de förebyggande insatserna, och man måste vara ytterst vaksam så att kortsiktiga besparingar ej får långsiktigt motsatta ef-fekter.

Inom de "mjuka" förvaltningarna används inte direkt termerna underhåll och förebyggande arbete. Det kan emellertid ändå finnas exempel på att barnomsorg förebygger skolans problem, skolan arbetslivets problem etc.

Ett exempel härpå var då en förskola anlitate speciella experter och spårade upp barn med motoriska problem. Genom att man gick in tidigt kunde man med relativt små medel komma till rätta med dessa besvär. Hade man väntat hade sannolikt problemen blivit mycket allvarligare, och om skolan då hade tvingats åtgärda dem hade kostnaderna troligen blivit avsevärt högre.

Ett stort område inom den "mjuka" kommundelen är äldreomsorgen. Omsorgsbehovet kan variera avsevärt mellan olika åldrar. Ju äldre vi blir, ju mer ökar vårt omsorgsbehov, men sambanden är inte så enkla. Många mycket gamla klarar sig med liten kommunal omsorg.

Kan man inom förvaltningen arbeta så att man i tid anar ett stegrande omsorgsbehov och kan sätta in åtgärder, som förhindrar eller förskjuter det ökade behovet? Det skulle krävas att förvaltningens anställda – ca 1 000 – i sin yrkesroll inte endast skulle svara för omsorgsarbetet utan även aktivt lära sig åldrandeprocessen och därav föranlett omsorgsbehov.

Lidköping har jämfört med andra kommuner inom länet satsat mycket på dagcentrer för pensionärer. I besparingstider finns risk för att denna verksamhet får dras ner. Innebär detta då inte en risk för en reduktion i förebyggande verksamhet med följd att kommunen tvingas till mångdubbelt högre kostnader framöver?

Argument som det ovan är vanligt. Men är det så? Säkerligen betyder dagcentrer för många äldre en möjlighet till ett aktivt liv med följd att tunga och kostsamma omsorgsinsatser ej behövs. För andra däremot kan effekterna bli de rakt motsatta. Via kommunens dagcentrer blir man omhändertagen och blir van vid att andra tar initiativet. Konsekvensen blir då att omsorgsbehovet blir större än om dagcenterverksamhet ej bedrivits.

Exemplen ovan pekar på att det inte existerar några enkla samband mellan olika åtgärder och effekter för framtida behov/kostnader inom "mjuka" verksamheter. Leder olika aktiviteter till att människor som barn, medelålders och äldre får ett aktivt, rikare liv, eller tar vi bort människornas egen initiativkraft? För en del människor gäller sannolikt det ena, för andra det andra.

Ett kommuncentral projekt med förebyggande syfte är "Lidköping – en trygg och säker kommun". Här söker man spåra upp olycksrisker i kommunen, t ex farliga trafikplatser.

Sammanfattning – Lidköping

Det synes ske en uppbromsning av den kommunala expansionen i början av 1990-talet. Viljan att satsa på utveckling finns dock. Går detta att förena?

Ett antal Vårgårdabilder

Bilden från årsredovisningen

Granskar vi årsredovisningarna från 1990 och 1991 får vi en detaljerad bild av kommunens ekonomi och händelser/viktiga frågor i de olika förvaltningarna. På 64 sidor (1990 års redovisning) och 67 sidor (1991 års redovisning) får man otvivelaktigt med många faktauppgifter i en liten kommun.

Jag har valt att plocka ut några tabeller ur 1991 års redovisning. Här återges folkmängd, arbetstillfällena, budget, skattekraft och utdebitering för 1991 och även åren närmast före, se omstående sida.

Ur dessa tabeller kan bl a utläsas att befolkningen ökar, främst genom ett positivt flyttningsnetto. Landsbygdsförsamlingarna visar med några undantag en mindre ökning, och det är tätorten som står för den stora ökningen. Jord/skog samt tillverkningsindustri står för en proportionellt större andel sysselsatta (39%) än riket i stort (24%). Mot-satt gäller då för tjänster (51%) i förhållande till riket i övrigt (67%).

Jämför vi 1991 och 1992 års budget kan vi se en klar expansion på driftssidan. Investeringarna ligger i stort på samma nivå.

Skattekraften är 80% jämfört med riket i genomsnitt. Den kommunala utdebiteringen har i stort sett legat på konstant nivå de senaste fem åren. En ökning på 45 öre gjordes 1990. Den totala kommunalskatten ökade detta år markant för skattebetalarna beroende på att landstinget då höjde med ett betydligt högre belopp; kr 1:50.

Kommunala årsredovisningar brukar i allmänhet inledas med att kommunstyrelsens ordförande ger sin bild av den aktuella utvecklingen. Vårgårda kommuns årsredovisning är inget undantag från denna regel. Bilden, som således ordföranden förmedlar, innehåller till en icke oväsentlig del idéer och mål för den kommunala organisationen.

Folkmängd 31 dec		1989	1990	1991
Totalt		9 889	10 147	10 354
Män		4 991	5 118	5 255
Kvinnor		4 898	5 029	5 099

Folkmängd efter ålder		1989		1990		1991	
År	Antal	%	Antal	%	Antal	%	
0-5	838	8,5	894	8,8	949	9,2	
6	125	1,3	136	1,3	144	1,4	
7-9	393	4,0	402	4,0	419	4,0	
10-12	419	4,2	423	4,2	442	4,3	
13-15	433	4,4	435	4,3	439	4,2	
16-18	456	4,6	436	4,3	434	4,2	
19-64	5 507	55,7	5 686	56,0	5 791	55,9	
65-69	497	5,0	473	4,7	458	4,4	
70-	1 221	12,3	1 262	12,4	1 278	12,4	
		9 889	100,0	10 147	100,0	10 354	100,0

Folkmängd per församling		1989	1990	1991
01 Lena-Bergstena		1 064	1 111	1 166
02 Fullestad		303	314	329
03 Siene		339	352	378
04 Horla		429	441	431
05 Hol		638	664	661
06 Skogsbygden		320	335	347
07 Närunga		368	364	379
08 Ljur		341	343	353
09 Örnunga		321	312	326
10 Asklanda		166	179	172
11 Kvinnestad		134	136	146
12 Algutstorp		861	837	852
13 Kullings Skövde		4 340	4 487	4 537
14 Södra Härene		181	190	193
15 Landa		84	82	84

Arbetsstillfällena per näringsgren 1991		Antal	%	% Riket
Jord/skog		384	10	4
Tillverkn. industri		1 141	29	20
El- gas- o. vattenverk		19		1
Byggnadsverksamhet		348	9	7
Handel, restaurang o. hotell		443	11	14
Samfärdsel, post o. tele		150	4	7
Bank, försäkring o. uppdrag		175	4	9
Offentlig förvaltning		1 242	32	37
Ej spec. verksamhet		54	1	1
		3 956	100	100

Kommunfullmäktigeval 1991		Röstfördelning		Mandatfördelning
		Antal röster	%	Antal mandat
Moderata samlingspartiet		1 377	21	9
Folkpartiet		798	12	5
Centerpartiet		1 405	21	9
Socialdemokraterna		1 418	22	9
Vänsterpartiet		60	1	-
KDS		628	10	4
Miljöpartiet		281	4	2
Ny Demokrati		513	8	3
Övriga		59	1	-
		6 541	100,0	41

Budget 1992 (tusen kronor)

Verksamheten uppdelad per nämnd	Driftbudget		Investeringsbudget	
	Kostnader	In-täkter	Ut-gifter	In-komster
Kommunf. + revision	544	—	—	—
Kommunstyrelsen	38 735	6 728	4 088	200
Byggnadsnämnd	2 443	650	—	—
Teknisk nämnd	24 998	10 532	7 755	391
Fritidsnämnd	7 874	397	130	—
Kulturnämnd	3 123	463	—	—
Barn o. ungdomsn.	119 598	54 257	3 652	800
Socialnämnd	89 367	24 581	1 075	—
Miljö- o. hälsoskydds.	1 164	151	—	—
Verks. kostn./int.	287 846	97 759	16 700	1 391

Skattekraft, taxeringsår	1988	1989	1990	1991
Vårgårda	453:41	507:52	585:23	652:20
Riket	599:84	656:42	729:75	825:74

Utdebitering	1988	1989	1990	1991	1992
Kommun	15:55	15:55	16:—	16:—	18:85
Landsting	12:45	12:95	14:—	14:—	11:15
Kyrkan (snitt)	1:54	1:44	1:48	1:48	1:48
Totalt	29:54	29:94	31:48	31:48	31:48

Budget 1991 (tusen kronor)

Verksamheten uppdelad per nämnd	Driftbudget		Investeringsbudget	
	Kostnader	In-täkter	Ut-gifter	In-komster
Kommunf. + revision	466	—	—	—
Kommunstyrelsen	40 162	7 036	3 296	959
Fastighetsnämnd	2 785	2 959	—	—
Byggnadsnämnd	1 025	600	—	—
Gatunämnd	19 588	8 905	9 087	781
Fritidsnämnd	6 999	493	465	—
Kulturnämnd	3 134	620	—	—
Skolstyrelse	66 375	27 427	2 821	—
Socialnämnd	81 471	33 626	610	—
Miljö- o. hälsoskydds.	411	226	—	—
Räddningsnämnd	4 994	143	210	—
Verks. kostn./int.	227 410	82 035	16 489	1 740

Skattekraft, taxeringsår	1987	1988	1989	1990
Vårgårda	415:17	453:41	507:52	585:23
Riket	542:36	599:84	656:42	729:75

Utdebitering	1987	1988	1989	1990	1991
Kommun	15:15	15:55	15:55	16:—	16:—
Landsting	12:85	12:45	12:95	14:—	14:—
Kyrkan (snitt)	1:54	1:54	1:44	1:48	1:48
Totalt	29:54	29:54	29:94	31:48	31:48

Tabell 2. Tabeller klippta ur årsredovisningar för åren 1990 och 1991.

I årsredovisningen för år 1990, som kom ut våren 1991, konstaterades att 1990 krävde verksamhetssatsningar och att en mindre skattehöjning var nödvändig för att klara detta. Men "på längre sikt är det ett nytt verksamhetssätt och en ny trimmad organisation, som ger denna möjlighet."¹ I 1991 års redovisning formuleras organisationsidéen ännu tydligare: "Målet är fastlagt: en decentraliserad organisation! Förberedelse för resultatenheter, som också innebär en förberedelse för konkurrensutsättning av vår verksamhet, har pågått under året. Metoden är mer ansvar och befogenheter åt personalen, vilket ger som effekt mer stimulans och tillfredsställelse i arbetsuppgifterna."²

En stor del av introduktionen i både 1990 och 1991 års årsredovisningar handlar om ekonomin. Ekonomin bedöms i stort sett vara god men besparingar är nödvändiga. Befolkningen ökar och Vårgårda är en attraktiv boende- och industriort. Detta gör, enligt kommunstyrelsens ordförande, kommunen väl rustad att möta de ekonomiskt mycket svåra år som väntar. Men och här citeras direkt:

Neddragning av statsbidrag och skatteutjämning tillsammans med effekter av skatteomläggningen, minskade bostadssubventioner, lågkonjunktur och hög arbetslöshet gör att vi står inför en oerhört tuff uppgift de närmaste åren. Huvudspåret vi valt är decentraliserad verksamhet, som ger möjlighet till nödvändig konkurrensutsättning. Dessa faktorer tillsammans kommer att "tvinga fram" effektiviseringar och rationaliseringar. Svårigheten ligger i att vi måste ha bråttom. Vi måste snabbt på område efter område finna nya vägar att gå som sänker kostnaderna. All konstruktivitet och kreativitet som finns i kommunen måste fram. Vi är som aldrig tidigare beroende av initiativ och förslag från vår personal som känner verksamheten bäst. Med gemensamma krafter kommer vi att klara att forma den nya kommunen.³

Jag har tillåtit mig att ta med detta långa citat därför att det på ett mycket tydligt sätt anger såväl utmaningar som organisatoriska idéer för att klara dessa. Jag kommer att i den avslutande analysen återkomma till detta uttalande och därvid granska det med hjälp av mer generell organisationsteori.

Kommunstyrelse- och kommunfullmäktigebilden

Organisationsfrågor har varit aktuella vid ett antal kommunstyrelsemöten under 1991 och 1992 (den studerade perioden). Ny nämndorganisation var aktuell 91 05 15. Barnomsorg och skola sammanfördes under en barn- och ungdomsnämnd. Förslag fanns att kultur- och ungdomsnämnd

¹ Citat, sid 1, 1990 års redovisning.

² Citat, sid 1, 1991 års redovisning.

³ Citat, sid 2, 1991 års redovisning.

och fritidsnämnd skulle upphöra och att deras respektive verksamhet skulle inordnas under barn- och ungdomsnämnden. Detta antogs dock inte av kommunstyrelsen. Gatu-, vatten/avlopps-, fastighets- och trafikfrågor inordnades under en teknisk nämnd.

Idén med resultatenheter har varit vägledande för utveckling av förvaltningsorganisationen. Följande resultatenheter inrättas fr o m 1/1 1992 (KS 91 06 12).

- KomVux, inkl gymnasieskola och uppföljningsverksamhet
- Musikskolan
- Skolmåltiderna
- Badet
- Fritidsgården
- Biblioteket
- Räddningstjänsten

Vad innebär då resultatenheter? Förvaltningsorganisationen inom barn- och ungdomsnämnden behandlades i kommunstyrelsen 92 06 10, och då fastställdes bl a följande för resultatenheter:

Platschefen har totalansvar för verksamheten inom sin resultat-enhet med undantag av att man inte själv får lönesätta, säga upp eller avskeda personal.

Resultatenheter var ett led i en decentralisering. Omvänt skedde emellertid en centralisering av kommunens fastighetsförvaltning. En minoritet inom kommunstyrelsen ville bibehålla fastighetsförvaltningen decentraliserad (KS 91 06 12).

Vid samma styrelsesammanträde uppmanades tekniska nämnden att

”ta fram anbudsunderlag och begära in anbud på gatunämndens/tekniska nämndens drifts- och underhållsverksamhet. Kommunen tar fram ett förslag till bildande av kommunal-tekniskt utförarbolag och med detta som grund läggs anbud på hela eller delar av gatunämndens/tekniska nämndens drifts- och underhållsverksamhet.”

Ett mer konkret entreprenadärende rörde ett daghem, som en missionsförsamling ville driva. Kommunstyrelsen tillstyrkte i princip 91 05 29, och avtalet godkändes av kommunstyrelsen 91 09 04. Detta var inte helt okontroversiellt. S-gruppen menade att anställningsvillkoren skulle omöjliggöra för många kommunanställda att verka inom detta daghem. Kommunstyrelsens majoritet godkände att det i avtals-texten ingick att det skulle finnas en kristen prägel på verksamheten.

Rent generellt kan man se klara uttalanden i kommunstyrelsen i riktning mot att kommunal verksamhet skall bedrivas på annat sätt

än i traditionell kommunal regi. Bolagisering, privatisering, alternativa driftsformer uppfattar jag som klara nyckelord vad gäller sökandet efter en alternativ, mer effektiv organisation.

Vårgårda är en liten kommun, och därför är samverkan med närliggande kommuner naturlig för vissa verksamheter. Vårgårda har t ex ingen egen gymnasieskola, utan man köper denna tjänst av Alingsås kommun. Idéer har funnits om ett kommunalförbund inom detta verksamhetsområde (KS 91 06 12). Vad gäller räddningstjänsten finns dels jouravtal med Herrljunga kommun, dels släckningsavtal med Alingsås kommun (KS 91 01 23). En utökad samverkan med Herrljunga kommun inom räddningstjänsten utreddes (KS 91 12 10).

Under 1992 söker kommunledningen strama åt den kommunala ekonomin. Vid KS sammanträde 1992 04 29 uppmanas "nämnderna för åren 1994-1995 redovisa en plan för hur man skall kunna hålla sig inom förändrade ramar. Eventuella utökningar måste finansieras inom ram." Vid efterföljande fullmäktigesammanträde (92 05 13) vållade kommunstyrelsens ställningstagande åtskillig debatt. Återremiss var aktuell, men efter ajournering antog fullmäktige de tuffare ekonomiska ramarna.

Om man mer generellt karakteriserar politiken i kommunstyrelser och kommunfullmäktige är den relativt lugn. Med undantag för budgetmötet och något enstaka fullmäktigesammanträde är dessa mycket korta, 45 min till halvannan timma, och utan voteringar. Kommunstyrelsemötena är längre och det synes vara här de olika åsikterna bryts mot varandra. Allmänt ideologiska markeringar vad gäller organisationsfrågor förekommer. I många frågor resonerar man sig fram till enighet, men voteringar förekommer även som medel att avgöra ärenden.

Bilder från samtalen

Den lilla kommunens fördelar

Fördelarna med att Vårgårda är en liten kommun återkommer i flera av samtalen. Satsningarna har varit måttliga. I en liten kommun är det lätt för samtliga i ledningen att hålla sig à jour med aktuell verksamhet. Man kan även på ett smidigt sätt ta erforderliga kontakter.

Jämfört med större kommuner kan en hel del rena formalia undvikas. Det behöver inte gå prestige i olika utvecklingsarbeten, då representationen blir naturlig.

Oaktat en tradition av stram hushållning kan naturligtvis inte heller Vårgårda undvika en kommunal expansion. En konsekvens har bl a

blivit en icke föraktlig fastighetskostnad. 1960 fanns 1 kvm offentlig yta per innevånare, i början av 1990-talet rör det sig om en ökning till 5-6 ggr så mycket.

En annan styrka i Vårgårda är det differentierade näringslivet. Flera expansiva medelstora företag har medfört att arbetslösheten, även om den stigit, ligger något under riksgenomsnittet 1992.

Jag tog i samtalen upp Vårgårdas låga skattekraft, c:a 80% av riksgenomsnittet. Detta upplevdes på kort sikt inte som något problem. Skatteutjämningsregler ger kommuner med låg skattekraft en garanti för statliga utjämningsmedel. Sambanden mellan kommun- och rikspolitik ansågs även borga för att några större förändringar ej skulle ske.

Någon pekade på att kommunen även fört en stabil politik och lite påverkats av olika trender. Ålderdomshemmet hade bibehållits, och detta hade visat sig vara klokt.

Ökad ekonomistyrning

Samtalen fördes under våren 1992, när kommunstyrelsen aviserade en stramare ekonomisk politik. Ofrånkomligt kom därför en hel del av samtalen att handla om ekonomiska frågor.

Flera ansåg det centralt att få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande. Inom skolan hade ledningen trott att det skulle vara svårt för personalen att ställa upp stramare ekonomiska mål. Så hade emellertid inte blivit fallet; även ekonomin engagerade människor att se över sin verksamhet.

Det fanns emellertid kritik över att ekonomin kommit att dominera alltför mycket. Kommunledningen ansågs i stor grad intressera sig för ekonomi, men alltför lite för verksamhetens mål. Omvänt var det på nämndnivå, där det fanns ett större engagemang för verksamhetsfrågor.

En central idé i den kommunala organisationen är resultatenheter. Att omsätta idén konkret var inte alltid lätt. Hur skulle en resultatenhet avgränsas verksamhetsmässigt och ekonomiskt på ett naturligt sätt?

Ej heller har det varit lätt att omsätta idén med beställa-utföra inom den tekniska förvaltningen. Kontraktsskrivandet visade sig svårare än väntat.

Entreprenadverksamhet är annars inget ovanligt i kommunen. En ökad entreprenadverksamhet kan förutom effektivisering leda till ny företagsamhet i kommunen.

Samverkan med andra kommuner

Samverkan i kommunalförbund hade utretts vad gällde såväl räddningstjänst (Herrljunga kommun) som gymnasieskolan (Alingsås kommun). I ingetdera fallen hade man nått fram till en överenskommelse. I båda fallen ansågs orsaken till att samverkan ej kommit till stånd vara tjänstemannaagerande i den andra kommunen.

En kommunsamverkan med goda vitsord var lärarnas fortbildning. Vårgårda samverkade här med Herrljunga, Lerums och Alingsås kommuner, och eldsjälens var kommunens studierektor. Den totala budgeten inom detta område var 552 tkr (1992), och Vårgårda bidrog med 59 tkr. Samverkan möjliggjorde således att kommunen fick tillgång till en betydligt större organisation och kompetens än om man hade agerat på egen hand.

Ett bra exempel på gott personalarbete var det sk OSA-laget. Den arbetsledare, som ansvarade för laget, visade stort engagemang och hade fått en närvaro om 90%. OSA-laget bestod av personer med alkoholproblem.

Ett tema i mina samtal var möjligheten att arbeta förebyggande. Det fanns en oro för att en stramare ekonomi kunde innebära att förebyggande arbete åsidosattes såväl inom den tekniska förvaltningen som socialförvaltningen. Den politiska ledningen hade dock markerat att fastighetsbeståndets värde ej skulle försämrats. Personalen fick även utbildning direkt på tekniska anläggningar, och detta torde stimulera till att man vill aktivt vårda anläggningarna.

Inom skola, barnomsorg, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg behövs förebyggande arbete i så måtto att om ungdomar etc kommer på glid kostar det mycket resurser. Det saknas emellertid bra instrument för att rätt förutse vilka som kommer att få problem; det är dessutom svårt att förutse vilka som sedan på egen hand hamnar "rätt" igen. Varje fall är i vissa avseenden unikt, och det krävs stor lyhördhet att arbeta såväl förebyggande som akut med dessa ärenden.

Sammanfattning – Vårgårda

I likhet med Lidköping synes Vårgårda gå in för en ökad ekonomistyrning. I mitt empiriska material finns å ena sidan klara intentioner att utveckla en modern decentraliserad organisation, å andra sidan en rad lovord för det arbetssätt som präglar en liten kommun. Går det att förena de olika perspektiven, dvs att skapa en effektiv kommun med moderna kännetecken utan att förlora den lilla kommunens traditionella styrka?

Reflektion

Lidköping och Vårgårda – två västsvenska kommuner med öppna gränser

De två kommuner i Västsverige som utgör grund för denna studie är både lika och olika. Likheterna består bl a i att båda har ett differentierat näringsliv och därför inte är beroende av några enstaka storföretag. Arbetsmarknadssituationen är därför inte så svårartad.

Vad gäller arbetspendling så sker den såväl ut som in till de två kommunerna. Befolkningen bor och verkar inom närregionen snarare än att en enskild kommun får den dominerande rollen som det stora centrumet. Kommunernas gränser överskrids således regelbundet och detta är naturligt, bl a med hänsyn till att avstånden mellan kommunerna i södra Sverige är små.

Skillnaden mellan de två kommunerna är också tydlig. Lidköping vid Väneren, en stad som har rollen av ett regioncentrum, har andra förväntningar att svara upp mot än Vårgårda med betydligt mindre förväntningar ur regionsynpunkt. Den större staden Lidköping kastar sin skugga över de mindre närliggande kommunerna, medan Vårgårda ligger inom Alingsås regionskugga.

Kommunernas olika roller blir ur ett sådant regionperspektiv det första temat, som granskas härvidlag. Vilka följder får den kommunala organisationen?

Därefter diskuteras den aktuella organisationsfilosofi som båda kommunerna valt i början av 1990-talet. Ekonomistyrning och decentralisering – hur hållbara är dessa idéer i ett längre perspektiv?

Regionperspektivet fokuserar naturligt den kommunala organisationen i ett helhetsperspektiv – decentralisering däremot tar fasta på enskilda delar. Helhetsperspektivet i form av övergripande verksamhetsutmaningar och ekonomiska ramar är en viktig styrfunktion i företag, som utmärks av långsiktig effektivitet. Helhetsperspektivet är inte lika tydligt i de två studerade kommunerna och det är ett viktigt skäl till att jag har det som utgångspunkt när de aktuella organisatoriska vägvalen diskuteras för Lidköping och Vårgårda. Vilken kommun med åtföljande stödjande organisation vill man skapa och i vilka avseenden bör man bryta med tidigare tradition?

Kommunal organisation ur ett regionperspektiv

Regionperspektivet är mycket tydligt för Lidköpings kommun. Lidköping med sin relativt stora organisation med hög professionell kompetens inom olika områden tillgodoser inte endast kommunens behov utan mer en mindre region. Medvetet eller omedvetet har den kommunala organisationen byggts upp som en regionresurs. Flygplatsen är kanske det tydligaste exemplet, och den kostar onekligen en del för kommunen att driva på en bra servicenivå. Lika tydligt blir det när olika samverkansformer ses sammantaget. Vara, Götene och Grästorp kan dra nytta av Lidköpings kommunala kompetens.

För befolkningen inom denna del av Skaraborgs län är Lidköping ett naturligt regioncentrum. Vara, Grästorp respektive Götene erbjuder inte alls samma serviceutbud som Lidköping.

Vårgårda å andra sidan har den lilla kommunens kännetecken. Några möjligheter att bli ett regionalt centrum finns inte, men detta utesluter inte att man ändå kan vara ett centrum inom vissa kompetensområden. Ett exempel på detta är lärarnas fortbildning. Vårgårdas studierektor var drivande, och en samlad organisation hade byggts upp kring Vårgårda, Herrljunga, Lerum och Alingsås.

Fördelen med en kommunal organisation med regioncentrumsambitioner är onekligen dess servicemöjligheter. Nackdelen är kostnaderna, som de senaste åren tydligt har uppmärksammats av samtliga större partier. Är det då möjligt att krympa den kommunala organisationen på ett mer radikalt sätt? Bortser vi från de rationaliseringsmöjligheter som alltid finns i alla organisationer, anser jag att frågan bör kopplas till en större kommuns roll i regionen. Är man en kommun som alla andra – låt vara något större – och bör man därför anpassa sin organisation till att motsvara de 35 000 innevånarnas behov? Eller skall man erbjuda sin organisatoriska kompetens till en större "marknad"?

Frågorna ansluter till den debatt som fördes inför kommunsammansläggningarna under 1960- och 1970-talet. Man tog då ställning och menade att en kommun borde ha minst 10 000 innevånare för att bygga upp en professionell organisation. De små kommunerna rationaliserades bort. Många branscher inom näringslivet har genomgått och genomgår motsvarande utveckling. Den tekniska utvecklingen har t ex medfört en koncentration av biltillverkningen till ett fåtal globalt verksamma bilföretag. Inom offentlig sektor har från slutet av 1980-talet förts en debatt om landstingsorganisationen. Frågan har ställts om vi egentligen behöver ett tjugotal centrala landstingskanslier. Motsvarande fråga har emellertid inte rests vad gäller kommunkanslierna.

Är då inte den kommunala organisationen i första hand ett verktyg för de lokala politikerna (som talesmän för den lokala befolkningen) att förverkliga fastställda intentioner? Kommunpolitikernas mandat är

den egna kommunen – ej grannkommunernas. Om en förvaltning erbjuder tjänster till andra kommuner är onekligen inte sambandet med kommunpolitikens ansvar lika tydligt.

Kommunalpolitikens geografiska indelning ställer naturligt krav på åtföljande geografisk förvaltningsorganisation. Varje kommun förväntas således ha ett tekniskt kontor, socialkontor, skola etc. Sett utifrån verksamheters förutsättningar i form av teknologi, skalfördelar, utvecklingsförmåga etc är det inte givet att varje kommun kan ha en ändamålsenlig organisation för samtliga verksamheter.

Samverkan mellan närliggande kommuner är en väg som både Lidköping och Vårgårda använder för att få ökad organisatorisk effektivitet. Samverkan förekommer i olika verksamheter formellt och informellt. Eftersom alla kommuner i Västsverige inte kan bygga upp egna slagkraftiga verksamhetscentra, kan samverkan mellan kommuner vara en strategi att säkra tillräcklig kompetens.

Behöver denna utveckling leda till att kompetens samlas i ett antal större regioncentra och att de mindre kommunernas organisation utarmas? Så kan ske men behöver inte äga rum. Den lokala politiska demokratin kräver stöd av en professionell förvaltning och är en viktig motkraft som garanterar en utspridd organisation.

Samverkan mellan kommuner och/eller mellan kommunala organisationer, andra offentliga organisationer och även privata företag kan sannolikt mer systematiskt utnyttjas för att upprätthålla en hög servicenivå till rimlig kostnad. Unik specialistkompetens behöver inte finnas samlad hos den stora organisationen, då även små organisationer kan tillhandahålla denna. Vilken specialistkompetens i Vara, Grästorp och Götene kan Lidköping ta till vara? Vårgårdaexemplet inom lärarnas fortbildning är ett exempel på hur en mindre kommun kan vara ett nav inom ett speciellt område. Vilken specialistkompetens inom det lokala näringslivet kan kommunen utnyttja?

En intressant möjlighet att ta vara på specialistkompetens fick jag via samtalet med kommunens personalchef. Personalcheferna i Skaraborgs kommuner har bildat ett nätverk för att utbyta erfarenheter. I förhållande till sin kommun är personalchefsrollen numera mycket generalistbetonad. Detta utesluter dock inte att någon kan ha ett specialintresse för vissa frågor, såsom arbetsmiljöfrågor, ledarutbildning m m. Specialintresset gör att ett visst område bevakas extra noga, man anlitas av kollegor i specialfrågor och härigenom riskerar man inte diversearbetarens kompetensutarmning. Denna nätverkssamverkan mellan ett antal yrkesmän kan leda till att man till 80% är generalist i förhållande till sin arbetsgivare och 20% specialist i förhållande till en vidgad krets intressenter.

Det finns en parallell i den stadsdelsnämndsorganisation som finns uppbyggd i Göteborgs kommun. Vissa stadsdelsnämnder har inom vissa specialområden tilldelats rollen som resursnämnd, vilket innebär att de som verkar inom specialområdet skall kunna vara en resurs även för andra stadsdelsnämnder i kommunen.

Det är svårt att undvara specialistkompetens i ett komplicerat samhälle som det svenska. Komplicerade problem kräver specialistkompetens och inte sällan samverkan mellan olika specialistkompetenser. Alla problem är emellertid inte komplicerade utan kan hanteras med generell kompetens. En bra organisation söker efter lämpliga kombinationer.

Decentralisering/vidgat kostnadsmedvetande

Ovan förd diskussion om organisation i samverkan, nätverk etc är inte den mest uppenbara utvecklingen i vare sig Lidköping eller Vårgårda. Där går man snarare mot en decentralisering, dvs att söka skapa tydligare små enheter med ett eget ansvarsområde. I båda övervägs även att överföra större eller mindre delar av produktionen till utomstående intressenter enligt en beställa/utföra modell.

Bakgrunden synes vara att man i båda kommunerna vill strama åt ekonomin. En övergång från behovsstyrning till ekonomistyrning är tydlig i båda kommunerna. Fler måste känna ett ansvar för ekonomin, och organisationen behöver tydliggöra de ekonomiska målen för olika områden. En decentraliserad organisation med tydligare gränser mellan olika verksamheter samt ett ekonomisystem som avspeglar dessa gränser och med klart utpekade ansvariga är därför centrala åtgärder i ekonomistyrningen.

I övrigt markerar de centrala kommunledningarna de kärvare tiderna genom att fastställa betydligt kärvare ekonomiska ramar än hittills. I decentraliseringens idé ligger även att friheten i viss mån ökar. De lokalt ansvariga skall ha möjlighet att friare välja lämpliga åtgärder för att uppfylla verksamhetsmål och ekonomimål.

Men vad är då en lämplig ansvarsstruktur med avseende på den kommunala kostnadsstrukturen? Kostnader är en följd av att aktiviteter behöver utföras, och mot dessa aktiviteter svarar vissa behov. Händelsekedjan kan i en del fall vara lång. En olämplig elektrisk installation kan t ex vid ett åskväder under en sommarhelg vålla brand. Räddningstjänsten måste rycka ut och begränsa elden. Vållas stora skador på ett privathem kanske socialtjänsten måste bistå med annan bostad under viss tid. Kostnaderna som aktiviteterna medför bokförs sedan på t ex räddnings- och socialtjänst, men detta är egentligen slutet på en lång händelsekedja.

Det ideala hade varit om ovan nämnd eldsvåda överhuvud taget inte inträffat. Då hade kostnaderna för räddnings- och socialtjänst begränsats till att hålla en allmän beredskap.

Jag skulle således i begreppet kostnadsmedvetande lägga in mer aspekter än bevakning av och allmän sparsamhet med tilldelade resurser. Centralt är även att förstå varför kostnader uppstår och att inse det mer komplicerade samspelet mellan behov, aktivitet och kostnad. Ju tidigare man kan ingripa i en händelsekedja, desto större möjlighet finns ofta att förebygga, dvs att undvika att resurser överhuvud taget behöver användas. Hade i exemplet ovan den elektriska installationen varit bättre utförd, så hade eldsvådan inte behövt inträffa. En noggrann brandtillsyn hade kunnat upptäcka risken och fått den åtgärdad innan olyckan inträffade.

Inom tekniska verksamheter är det i allmänhet inte så svårt att mer explicit tydliggöra sådana orsakskedjor. Betydligt mer komplicerat är det inom, de mjuka sektorerna. Förebyggande åtgärder har utnyttjats men med varierande resultat. En del problem i t ex ungdomsåren läks inte sällan av sig själva. En förseelse blir aldrig mer än en; i andra fall kan en förseelse vara inledningen på en svårartad missbrukskarriär. Kedjan mellan bakomliggande strukturella förhållanden, problem, behov av insatser samt kostnader är mer komplicerad, men inte desto mindre central att förstå i det mer vidgade begreppet kostnadsmedvetande.

Är då ansvarsområdena lämpligt indelade för att stimulera till ett sådant vidgat kostnadsmedvetande? Kan man t ex inom skolan eller äldreomsorgen av ekonomisystemet se vilka delar som åstadkommer relativt stora kostnader? Enstaka pensionärer med ett omfattande vårdbehov kan t ex ta en mycket stor del av äldreomsorgens kostnader jämfört med de många som kanske har ett betydligt mindre omsorgsbehov. Vissa elever inom högstadiet drar också mycket resurser. Men går detta att utläsa ur ett ekonomisystem, ordnat t ex efter geografiska ansvarsområden?

Rationellt vore det att ur ett ekonomisystem kunna läsa ut de stora kostnaderna och därmed sätta in kraft för att bearbeta dessa. Varför har de uppstått, kunde de ha förebyggts och finns effektivare sätt att ta itu med dem?

En sådan rationalitet – att ta fram och inte skygga för att t ex vissa områden, vissa klienter etc drar mycket kostnader – kräver mod. Att sådana fakta omedvetet eller medvetet döljs är att "fakta" kortsiktigt kan förstärka fördomar och därmed blockera en konstruktiv problemlösning.

En konsekvens av det vidgade perspektivet på kostnadsmedvetande är att såväl ekonomi som verksamhet noggrant skall följas. Om så inte

sker, missar man möjligheterna att lära sig mer systematiskt om sambanden mellan verksamhetsutveckling och resursinsatser. Kortsiktigt kan t ex ett nytt, mer överskådligt och mer lättförståeligt ekonomisystem bidra samtidigt. Det finns en önskan hos en hel del av dem jag samtalet med i de två kommunerna att verksamhetsdiskussionerna på central nivå skulle vara lika intensiva som ekonomidiskussionerna. De noterar att det finns ett omfattande rapporteringskrav vad gäller ekonomi, men inte motsvarande vad gäller verksamhetsmålen.

För att sammanfatta det vidgade kostnadsmedvetandet, som jag här gör mig till tolk för, fordras att ansvariga inte endast vet vilka kostnader verksamheten orsakar utan även förstår varför kostnaderna överhuvud taget uppstått. På längre sikt torde således verksamhetsbehoven bestämma vilka resurser som måste sättas in. Ett bättre ekonomisystem kan förvisso uppmärksamma omedvetet slöseri vad gäller förbrukningsmaterial inom t ex räddningstjänsten, men den långsiktiga stora besparingen är inte möjlig om inte antalet uttryckningar minskar.

Det vanliga mönstret är att perioder av ekonomistyrning avlösts av perioder av behovsstyrning, men det önskvärda vore om kommunerna kunde ha både och. I ett sådant både-och perspektiv söker man inte¹ endast dämpa kostnader utan även undanröja orsaker till dem – förebyggande arbete. Detta kräver det ena ögat på ekonomin och det andra på verksamheten, och såväl systematik som intresse för att se sambanden dem emellan.

Lärande organisation

Det vidgade kostnadsmedvetandet kräver en lärande inställning hos de kommunalt verksamma. Både Vårgårda och Lidköping vill förnya sin organisation och skapa nya förutsättningar för ansvarstagande, aktivitet och lärande, men man får därvid inte glömma bort tidigare erfarenheter. I kommuner liksom i alla organisationer finns mycket kunskap, erfarenheter och goda praktiska exempel, som är väl värda att ta vara på.

Jag har i samtalen kring den aktuella förändringsmodellen beställa/utföra påtalat att den erfarenhetsmassa som finns vad gäller entreprenader är klart relevant. Vad skall t ex stå i ett kontrakt? Var har entreprenader fungerat och inom vilka områden har modellen varit svår att tillämpa?

¹ Se också SOU 1991:82, Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande, Norstedts, Stockholm, 1991.

Den utvecklingsorientering som kännetecknar framförallt Lidköpings organisation är inte långt ifrån en lärande organisation¹. Lärandet sker då genom att mer systematiskt följa upp insatta åtgärder mot olika mål. En kompletterande metod är att systematiskt se på den egna verksamheten från två skilda perspektiv. Ett exempel är att personal vid institutioner inom äldreomsorgen också följer åldrandeprocessen hos ett antal "friska" äldre. Skolperspektiv och barnomsorgsperspektiv kan brytas mot varandra när man följer barns utveckling i vissa åldersgrupper. Man undviker då ett snävare inomprofessionellt lärande.

En lärandeorganisation är emellertid inte automatiskt föränderlig, dvs kapabel att omsätta sina erfarenheter i handling. Det krävs mod hos berörda människor att lämna sina befattningar, sina arbetskamrater och forma ny roll och nya relationer. Det behöver inte ske på så sätt att allt gammalt ersätts med helt nytt. Processen kan ske gradvis genom att marginellt ersätta arbetsuppgifter med nya och marginellt byta kontaktmönster. I en organisation med systematiska lärprocesser kan man underlätta en marginell förflyttning genom att erbjuda människor arbete i olika miljöer. Driftsarbetet och lärarbetet kan vara organiserat i olika grupper. Härigenom kommer människor i kontakt med andras erfarenheter – man lär sig se andra möjligheter och lärarbetet kan för en del bli en övergång till ett nytt driftsarbete.

Lärarbetet behöver inte vara kommuninternt organiserat utan kan ske över kommungränserna och även mellan kommun och övriga samhällssektorer. Arbetssättet tillämpas redan nu för övrigt inom "Utveckla Lidköping".

Kommunledningen har en viktig roll vad gäller att stimulera och samordna lärandet. Vilka mer övergripande kommunproblem behöver man hjälp med?² Vad vill man att människorna i organisationen inte bara skall arbeta med utan lära sig mer systematiskt om? Sådana lärsignaler skulle då komplettera de ekonomiska signalerna till olika enheter.

Den väg som skisserats ovan innebär en klar möjlighet att skapa en mycket intressant organisation, men risken är att den blir för resurskrävande. Orkar t ex Lidköpings kommuninnevånare med detta? För att säkerställa detta krävs att parallellt med uppbyggandet av lärinlagen kostnadsmedvetandet generellt ökar – man hade tidigt 1992 dåligt grepp om varför kostnaderna ökat markant under slutet av 1980-talet. Om utveckling/avveckling blir en kontinuerlig process kan detta även hålla tillbaka kostnaderna. Man bör räkna med att man får

¹ Bushe, G.R., and Shani, A.B.R., Parallel Learning Structures, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1991.

² En sådan styrmodell finns utvecklad i Kanter, R.M., The Change Masters: Innovation for productivity in the American company, Simon and Schuster cop, New York, 1983.

ut mer verksamhet/kvalitet men knappast till mindre resursinsats än nu.

Om vi instämmer i att kvalitet lönar sig, dvs att det är bättre att anlita skickligt yrkesfolk och få ett arbete bra utfört än ett snabbt hastverk, lönar det sig således att bygga upp en gedigen professionell organisation. Den kostar dock – åtminstone på kort sikt. En kommun kan knappast ha ambitionen att vara lärande på alla områden. Kommunledningen måste välja.

Resurssnål organisation

Många företag och förvaltningar har använt idéer om den resurssnåla organisationen¹ i sina försök att finna former, som kan överleva i en kärvare ekonomi. Det är ofrånkomligt, med tanke på ekonomiskt kärvare tider, att kommunerna kommer att snegla alltmer på detta organisationskoncept.

Även om många organisationer ej har anammat modellen fullt ut är det således en klar tendens på 1990-talet att översynen görs i syfte att få en mindre och slimmad organisation. Specialiststaber har för länge sedan plockats bort, och man underbemannar hellre än överbemannar. Paradoxalt är det ofta lättare att leda en organisation med för lite personal än tvärtom. Att sätta sina medarbetare i uppenbart angelägna uppgifter är för en arbetsledare mer motiverande än att tvingas leta fram mindre angelägna uppgifter. För mycket resurser kan därför vara demotiverande – de anställda vänjer sig vid en onormalt låg arbetstakt och har svårt att skilja mellan viktiga och mindre viktiga uppgifter.

Vid ett samtal påpekades faran i en *för liten* organisation. Risken är att organisationen svälts till utmattning – anorexia-tillstånd. Ett ishockeylag som spelat i numerärt underläge för lång tid blir utmattat och knappast effektivt. Att spela kortare stunder i numerärt underläge kan å andra sidan hålla spelarna alerta och på sikt leda till en högre total matcheffektivitet.

Den lilla, slimmade organisationens styrka kan ses i kombinationen alerthet och resurssnål. Nackdelarna är emellertid även uppenbara – risk för uttrötning och ingen tid för långsiktigt tänkande. Ishockeylaget i numerärt underläge blir skickligt att parera, men hinner man tänka ut motståndarnas nästa drag?

Varianter av resurssnål organisation men med backup i form av jour finns av tradition inom vissa kommunala verksamheter. Räddningstjänsten inom små kommuner är exempel på detta. Vaktmästare som

¹ Se Womack, J.P., Jones, D.T., and Roos, D., *The Machine that Changed the World*, Ranson Associates, New York, 1990..

sköter fritidsanläggningar och där föreningar finns tillgängliga för insatser liksom föräldrar som rycker in vid behov inom barnomsorgen är andra exempel.

Den traditionella lilla kommunens organisation

Den traditionella kommunorganisationen slutligen, som kännetecknar många små kommuner, utmärks av en relativt stor koncentration av ansvar/befogenheter till kommunledningen. I princip har centrum ett samlat grepp om ekonomi och verksamhet, och medborgarna förväntar sig att det finns en grupp, som har ett generellt ansvar. Nämnder och enskilda förvaltningar hanterar enskilda driftsärenden, men varje större ärende förs upp till de kommuncentrala organen.

Vad gäller personalfrågor strävar man efter enhetlighet i behandling, och de anställda är lojala mot kommunen i stort.

Den traditionella organisationen med dess grepp om olika frågor borrar för att ekonomin kännetecknas av hushållning med knappa resurser. Risken är liten att centrum förlorar kontrollen på grund av att olika aktiviteter tillåts bli för kostsamma.

Vad gäller mer komplexa problem kännetecknas den traditionella, lilla kommunen av organisatorisk flexibilitet. De handläggare som berörs känner varandra och bereder frågorna informellt över förvaltningsgränser. Vissa ungdomars sociala problem torde kunna hanteras smidigt genom att berörda förvaltningar och myndigheter samverkar.

En liten kommun kan i detta sammanhang liknas vid ett familjehus-håll. Helheten är det viktiga; alla inom familjen skall känna sitt ansvar att bidra till helheten och gränserna mellan olika roller är ungefärliga.

Det finns förvisso fördelar men även nackdelar i en traditionell kommunorganisation. Genom att alla aktörer känner varandra finns en försiktighet inbyggd. Kommuncentrums starka roll kan upplevas hämmande och kan förhindra enskilda anställda att ta nya initiativ. Det kan innebära att olika varningssignaler har svårt att tränga fram, vilket på längre sikt innebär att såväl ekonomi som problemhantlingsförmåga undergrävs.

Den organisationsförändring som övervägs i Vårgårda är en klarare decentralisering i form av mer självständiga resultatenheter, ökad konkurrens samt större inslag av entreprenader. Det är inte frågan om endast entreprenader av mindre omfattning utan om en stor del av den tekniska förvaltningen.

Fördelarna i en sådan organisation ligger i klarare roller mellan kommunledning och resultatenheter/utförandeenheter i kommunal eller annan regi. Utmaningen är dock att kunna tydliggöra (konkretisera) denna rollfördelning. Vilka verksamhetsåtaganden på kortare och längre sikt, vilka verksamhetsmål skall sättas och vilka är de ekonomiska restriktionerna? Det sista är antagligen det lättaste, dvs att fastställa resultatenhetens budget. Det förstnämnda, verksamhetsåtaganden och mål, är svårare. En enhet är sällan helt fristående och olika enheters verksamhetsmål behöver anpassas till varandra för att man inte medvetet eller omedvetet skall försvåra varandras verksamhet. En mellanstadieskola kan t ex lägga upp sin pedagogik så att eleverna tränas inför övergången till högstadiet. En sådan genomtänkt målstruktur är allt annat än lätt att fastställa.

Om man har svårt att fastställa verksamhetsmålen får man då ändå inte en rad fördelar om de ekonomiska relationerna specificeras? En fördel kan ligga i att berörd personal får tydligare information om enhetens kostnader/intäkter och då får större chans att öka friheten att välja mer effektiva åtgärder. Enhetens ekonomiska resultat blir tydligare, och detta kan leda till att berörd personal tar ett större ansvar för att nå ett bra resultat.

Eftersom undertecknad inte själv är renodlad ekonom utan organisationsforskare ställer jag mig tvivlande till att effekterna blir så dramatiska. Ekonomiska rapporter måste utformas i enlighet med resultatenheternas egen logik, och en dialog behöver föras för att få en beteendeförändring.¹ Jag tror heller inte att personalen omedvetet eller medvetet slösar med tilldelade medel. Med olika tumregler som sparsamhet med vikarier, samordnade inköp etc säkrar man ofta låga kostnader.

Solli pekade i sin studie på betydelsen av dialog i ekonomifrågor. Jag tror att det är lika viktigt att föra en kontinuerlig dialog i verksamhetsfrågor. Drar man en klar gräns mellan centrum och resultatenheter samt mellan centrum och entreprenörer, försvåras i vissa avseenden en sådan dialog. Idén är ju att klara mål, verksamhets- och ekonomimål, kan fastställas vid periodens början och avläsas i samband med omprövning av mål/kontroll. Någon mer kontinuerlig dialog kring verksamhetsfrågor skall inte behöva föras.

Då målen är tydliga och lätt kan förstås av både kommunledning och utförande enhet, krävs förvisso ingen kontinuerlig dialog. I mer komplex verksamhet är det däremot svårare att fastställa entydiga verksamhetsmål, och såväl centrala aktörer som de som ansvarar för utförandet prövar sig fram. Mål och medel omprövas ständigt för att finna

¹ Se Solli, Rolf, *Ekonomi för dem som gör något – En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter*, Studentlitteratur, Lund, 1991.

bättre och bättre lösningar på sådana mer komplexa problem.¹ Vilken ambitionsnivå (mål) och vilka insatser (medel) gäller t ex för personer som har stora missbrukarproblem?

En tydligare uppdelning i resultatenheter och ökad andel entreprenader ställer således krav på klarare verksamhetsmål. Resultatenheter och entreprenader kan visserligen komma till stånd utan att man får ökad klarhet. Osäkerhet om verksamhetsambitionen kvarstår då med åtföljande osäkerhet för de berörda. Efter hand kan dock den nya strukturen stimulera/tvinga fram en ökad verksamhetsdiskussion. Vad som behövs är att organisationsförändringen kännetecknas av uthållighet. I annat fall blir förändringen mer skenbar – annorlunda struktur men egentligen inget nytt vad gäller själva arbetet med kommunfrågor.²

Vägvalet för en kommun av Vårgårdas karaktär synes således vara inte endast en tydligare ekonomistyrning utan också ett motsvarande tydligt arbete med verksamhetsfrågor. Detta arbete torde kunna ske på ett bra sätt såväl inom en traditionell organisation som inom en modern organisation med tydliga resultat-/verksamhetsenheter.

Verksamhetsfrågor av avgränsad driftskaraktär är inga större utmaningar, men väl de större mer svåravgränsbara, mer komplexa ärendena. Sådana ärenden har inga givna lösningar. De kräver samverkan, kreativitet och uthållighet för att kunna redas ut. Den traditionella kommunala organisationen med en tydlig kommunledning och personliga nätverk över förvaltningsgränser har en tradition att hantera sådana frågor. Detta utesluter inte att så även kan ske i en ny organisatorisk struktur i och med att nya öppningar, nya nätverk etc kan skapas. Men arbetet med sådana ärenden måste ske med ett överskridande av resultatenheternas gränser.

I Vårgårda kan man klart se ambitionen att bli en "modern" organisation med inslag av professionell ekonomistyrning, decentralisering och beställa/utföra. Men den traditionella organisationen har en rad fördelar som är väl värda att ta vara på.

Jag har fångat upp goda praktiska exempel, där människor tagit itu med svåra sociala problem och gjort detta genom organisatoriska lösningar vid sidan av de traditionella ansvarsområdena. Det är väsentligt att sådant även uppmuntras framöver, även om det är svårt att passa nya rutiner. Den tradition som finns att personal vid olika enheter bistår varandra vid speciella behov, t ex extra stor sjukdomsfrån-

¹ En klassisk artikel som belyser en sådan beslutsprocess är Lindblom, Charles E., *The Science of Muddling Through*, *Public Administration Review*, 19, 1959.

² Se Leijon, S., Norrgren, F., Rubenowitz, S., Rundblad, B., och Targama, A., *Den nya tekniken – anpassning eller förändring*, BAS, Göteborg, 1988.

varo, är väl värd att uppmuntra och det vore klart destruktivt om de tydliggjorda enhetsgränserna alltid krävde internfakturering.

Summering – ett komplext vägval

För att summera har de här skisserade vägvalen givits med tanke på att här kan läggas in såväl omvärldsroll, interna förutsättningar, verksamhetsutveckling som begränsade resurser. Valsituationen är komplex, men det avspeglar den kommunala komplexa verkligheten. Vad jag eftersträvar är även att berörda i kommunerna skall se möjliga synteser. Det torde finnas fruktbara kombinationer mellan det nuvarande och det nya, mellan den professionellt lärande och resursnåla varianten etc.

Valsituationen kommer därför i praktiken alltid att handla om både/och. Vad jag med detta avsnitt eftersträvat är att öka medvetenheten om olika strategiska organisatoriska vägval och deras konsekvenser.

Om God

Vi har valt som rubrik till vårt forskningsprogram "God Kommunal Organisation". Det finns goda skäl för oss att i slutet av denna rapport göra några mer generella reflektioner kring våra antaganden.

Vår utgångspunkt var att en allt mer komplex verklighet beredde marken för "alltför enkla" organisationslösningar. Som motkraft krävdes att människor förmådde aktivt, medvetet, konstruktivt och ansvarsfullt bearbeta den lokala kommunala verkligheten. Vår tilltro – i enlighet med en humanistisk tanketradition – till berörda människors förmåga gjorde att vi i våra delprojekt ville understryka möjligheterna till förnuftiga val.

Den studie som den här KFi-rapporten vilar på har i flera avseenden stärkt våra antaganden. Verkligheten är ingalunda enkel, men komplexiteten kan trots allt benämnas upp. Det finns en klar vilja hos berörda människor att bry sig om sin kommun, också helhetsmässigt och långsiktigt och inte endast arbeta med och underordna sig ett mer avgränsat ansvarsområde.

Utifrån komplexitetstemat strävar vi att utveckla ett antal motsatspar, som kan användas. Exempel på ett sådant motsatspar är verksamhet och ekonomi, där jag utnyttjat begreppet *vidgat kostnadsmedvetande* för att understryka sambandet.

Det humanistiska temat är i denna rapport i första hand fångad genom människors erfarenheter och allmänna föreställningar omkring kommunal verksamhet. Här finns en klar potential men vad som be-lysts i liten omfattning är människors handlingar. Hur knyter män-niskorna ihop sina tankar med sina handlingar – något vi vill fånga med begreppet förhållningssätt – blir därför ett centralt tema för oss framöver. Kort har detta berörts i diskussionen om människor i en lä-rande organisation verkligen vågar handla i enlighet med sitt lärande, om detta kräver en radikalt förändrad arbetsroll? De teorier om lä-rande i organisationer som allmänt refereras är inte övertygande vad gäller sambandet mellan att lära och att handla.

Slutligen vill jag antyda en ytterligare association till order "God". Det förnuftsmässiga pragmatiska förhållningssättet, som diskuterats ovan, är klart inspirerat av von Wright (1990).¹ God väcker emellertid även estetiska associationer. God arkitektur är inte endast förnuftsmässigt ändamålsenlig utan också estetiskt tilltalande.

Det är inte utan att jag också har känt en viss dragningskraft rent es-tetiskt till de två kommunerna och deras organisationer. Där finns kanske också en bidragande förklaring till den gjorda uppmaningen "Era organisationer är väl värda att aktivt vårda och riv därför inte broarna till er historia!".

Referenser

Lidköping

Årsredovisningar 1986–1991

Kommunstyrelseprotokoll 1991–1992 (t o m september)

Kommunfullmäktigeprotokoll 1991–1992 (t o m september)

Internt utredningsmaterial

Vårgårda

Årsredovisningar 1990 och 1991

¹ von Wright, G.H., Humanismen som livshållning., Raben & Sjögren, Stockholm, 1990.

Kommunstyrelseprotokoll 1991–1992 (t o m oktober)

Kommunfullmäktigeprotokoll 1991–1992 (t o m oktober)

Övrigt

Brorström, Björn, God Kommunal Ekonomi, KFi-rapport 8, Göteborg, 1991

Bushe, G.R., and Shani, A.B.R., Parallel Learning Structures, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1991.

Culyer, A.J., Evans, R.G., von der Schulenberg, J.M.G., van de Ven, W.P.M.M, and Weinbrod, G.A., Svensk sjukvård – bäst i världen, SNS, Kristianstad, 1992.

Engström, T., Hart, H., Hofmaier, B., Karlsson, U., Leijon, S., Norrgren, F., och Schiller, B., Arbetsliv i utveckling, Arbetsmiljöfonden, Kristianstad, 1990.

Johansson, Inga-Lill, Leijon, Svante, Nilsson, Lennart, och Westerlund, Bo, God Kommunal Organisation, KFi-rapport 9, Göteborg, 1991.

Kanter, R.M., The Change Masters: Innovation for productivity in the American company, Simon and Schuster cop, New York, 1983.

Leijon, S., Lundin, R., och Person, U., Förvaltandets förändring, Doxa, 1984.

Leijon, S., Norrgren, F., Rubenowitz, S., Rundblad, B., och Targama, A., Den nya tekniken – anpassning eller förändring, BAS, Göteborg, 1988.

Lindblom, Charles E., The Science of 'Muddling Through', Public Administration Review, 19, 1959.

Schön, D.A., The Reflective Practitioner – How Professionals Think in Action, Basic Books, London, 1991.

Sköldberg, Kaj, Reformer på vridscen. Om organisationsförändring i kommuner och landsting, Studentlitteratur, 1991.

Solli, Rolf, Ekonomi för dem som gör något – en studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter, Studentlitteratur, Lund, 1991.

SOU 1991:82, Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande, Norstedts, Stockholm, 1991.