

**Christian Jensen**

**AKTÖRERS FÖRESTÄLLNINGSRAMAR  
OM KOMMUNAL ORGANISERING STADD I FÖRÄNDRING**

**KFi-rapport**

**Nr 20**

KFi bedriver ett omfattande forskningsarbete inom ramen för forskningsprogrammet God kommunal organisation. I ett av projekten sker en fokusering till organisatorisk förändring och studier bedrivs rörande motiv och tillvägagångssätt vid förändring. Särskilt studeras därvid betydelsen av etablerade föreställningsramar och traditioner inom kommunen för det sätt på vilket förändringsarbetet bedrivs. Syftet med KFi:s rapportserie är att sprida resultat från pågående och avslutade projekt. I KFi-rapport nr 20 lämnas en första resultatredovisning från "förändringsprojektet". Rapporten är författad av Christian Jensen, civilekonom och verksam som forskare inom KFi.

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"
20. Jensen C., 1993  
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
21. Brorström B., 1993  
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"

<b>BAKGRUND.....</b>	<b>1</b>
<b>AKTÖRERS FÖRESTÄLLNINGSRAMAR OM KOMMUNAL ORGANISERING STADD I FÖRÄNDRING. ....</b>	<b>3</b>
Föreställningsramar .....	4
Syfte.....	6
God.....	6
<b>METOD OCH PRAKTISKT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR STUDIEN.....</b>	<b>8</b>
<b>TVÅ KOMMUNER I RÖRELSE .....</b>	<b>10</b>
Tradition .....	10
Mölndal .....	10
Vänersborg .....	12
Ekonomisk presentation av både Mölndal och Vänersborg .....	14
Ideologi eller intentionen om kommunen som organisation .....	16
Människan i centrum .....	17
Decentralisering .....	17
Förändring eller att organisera på nytt sätt.....	21
Mölndal .....	21
Vänersborgs förändring .....	24
<b>FÖRESTÄLLNINGAR OM KOMMUNEN SOM IDÉ OCH KONKRET FENOMEN.....</b>	<b>28</b>
Tradition .....	28
Mölndal, "vara sparsam och lite gammaldags" .....	29
Vänersborg, inför en ny identitet? .....	30
Kommunen som idé .....	31
Kommunen i samhället.....	31
Ideologins inverkan på den kommunala organisationen .....	32
Kommunen som konkret fenomen: förändringen .....	34
Mölndal, olika bilder beroende på vem man vänder sig till.....	35
Vänersborg, en förändring och lösning som genererar nya problem .....	37
Sammanfattning.....	38
<b>FÖRESTÄLLNINGARS FÖRÄNDRING.....</b>	<b>41</b>
<b>FÖRESTÄLLNINGSFÖRÄNDRING PÅ ETT IDÉMÄSSIGT PLAN .....</b>	<b>45</b>
<b>FORTSÄTTNING.....</b>	<b>49</b>
<b>LITTERATURLISTA.....</b>	<b>52</b>



# BAKGRUND

Projektet God Kommunal Organisation har sin upprinnelse i rapporten "God Kommunal Organisation" av Johansson m.fl.<sup>1</sup> Ute bland KFi:s medlemskommuner (vilket tillika är ramen för detta projekt) mottogs denna rapport med entusiasm och förväntan om mer. Rapporten kan delvis sägas fylla ett tomrum som aktörer i kommunen känt inför de mål som kommunforskning har. Vidare upplevdes det, bland både politiker och tjänstemän som deltog i seminarier i samband med rapportpresentation, inspirerande med huvudfokus på människan i organisationen, och hur hon med sin potential aktivt skapar de organisatoriska förutsättningar i vilken hon lever. Seminariedeltagarna efterfrågade forskare och samtalspartners, som både är pragmatiska och konstruktiva rörande frågor av i många fall normativ karaktär. Vi ansökte om pengar hos Arbetsmiljöfonden och fick finansiering därifrån.

Avstampet i rapporten och föreliggande projekt sker ur en humanistisk tradition, där människan ses som aktiv i förhållande till sin omgivning, och med en potential inom sig som är väl värd att ta tillvara. Detta humanvetenskapliga förhållningssätt leder inte alltid till en nyttig och lönsam kunskap, som omedelbart kan omsättas i praktiken. Däremot påverkar humanismen på sikt vår syn på oss själva, de roller vi uppbär, organisationen samt den omvärld vi lever i. Mänsklig handling är däremot central för hur organisering sker. Den som handlar kan ge skäl för och tala om varför något görs, och avsikten framträder i den sociala interaktionen såsom val i form av handling, prat eller tyst medgivande.

Ser man till samhällliga välfärds mål såsom god utbildning, god omsorg och en bra infrastrukturell standard spelar organisationsutformning en central roll. Den ledande tankegången och bärande frågan för projektet som helhet är att utröna hur ansvariga och ledande aktörer förmår att göra medvetna val mellan olika organisationsformer? Vidare, hur blir övriga medarbetare mer delaktiga i dessa processer och i den valda organisationsformen? Vilka är möjligheterna för människor i den kommunala organisationen att spela en aktiv och deltagande roll i en föränderlig verksamhet?

Ursprungligen bestod projektet God Kommunal Organisation av fyra delprojekt. Ur ett av projekten växte ett femte delprojekt fram, nämligen Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring. Här följer en kort presentation av de fyra ursprungliga delprojekten, medan rapporten i huvudsak ägnas det femte.

Delprojektet *Medborgare- och brukarkrav på den kommunala organisationen* behandlar frågan om medborgarnas/kommuninvånarnas respons på den kommunala tjänsteproduktionen ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Försök görs att besvara frågorna av typ: Hur fungerar den kommunala organisationen vad gäller att kanalisera synpunkter på vad som görs? Hur skiljer sig substansen på informationen om man ser den ur ett

---

<sup>1</sup> Nr. 9, 1990 i Kommunforskning i Västsverige, KFis rapportserie.

politiskt väljarperspektiv, ur ett tjänsteefterfrågat kundperspektiv, ur en skattebetalares perspektiv, eller om den ges av en kommunanställd?

Det andra delprojektet *Den enskilda människan och den goda organisationen* förutsätter att man har medarbetarna med sig, dvs att man har ett engagemang bland de involverade. Vad är engagemangets natur och hur kan det uppmuntras i en organisatorisk kontext? I dagens och i större utsträckning morgondagens decentraliserade kommunorganisationer är det viktigt att utröna betydelsen av engagemang.

Delprojektet *God kommunal byråkrati – mer konst än hantverk* lyfter fram fenomenet byråkrati utifrån en positivt laddad förförståelse. Vad är god byråkrati, och hur kombineras den med andra organisatoriska inslag? God byråkrati ses och framställs som ett institutionaliserat övervägande – att man tänker efter innan någonting verkliga inträffar.

Det fjärde delprojektet slutligen *God kommunal organisation – former för långsiktigt förebyggande arbete* utgår från tanken om att det inte finns en organisationsform som löser alla problem. Det gäller alltså att bygga in en förändringskultur och förändringsbenägenhet i organisationen så att uppkomna komplexa problem kan lösas eller helst förebyggas. Denna process innebär att organisationen ska vara öppen inför lösningar utanför gängse ramar. Detta kräver bl a ett samordningsklimat och ett lärande för att härigenom uppnå effektivitet på lång sikt i motsats till de annars dominerande kortsiktiga lösningarna.

De fyra delprojekten var utgångspunkten för projektet *God Kommunal Organisation*. Rapporten kommer att ägnas det femte delprojektet – *Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring*.

Dispositionen av rapporten sker enligt följande. I nästa kapitel görs bl a en inledande beskrivning av den huvudsakliga förändringstendensen inom offentlig verksamhet, begreppet föreställningsram ges en teoretisk förklaring och rapportens syfte presenteras. Därefter följer ett kapitel om metod, dvs mitt tillvägagångssättet vid gjorda studie. Rapportens empiri består av två fallstudier, gjorda i Mölndal respektive Vänersborg. Fallstudien behandlar aktörernas syn på bl a kommunens tradition, vägledande idéer för kommunen som institution samt konkreta förändringar i sina respektive kommuner. Gjorda fallstudier öppnar upp för tolkningen, som görs på två nivåer. Den ena nivån behandlar kommunen som institution, medan den andra nivån knyter an till de förändringar som görs i de båda kommunerna. Avslutningsvis kommer två kapitel som berör dels föreställningars förändring vid gjorda förändringar, dels kommunernas institutionella omvandling.

# AKTÖRERS FÖRESTÄLLNINGSRAMAR OM KOMMUNAL ORGANISERING STADD I FÖRÄNDRING.

Dagligdags får vi information via massmedia om att kommuner företar smärre eller större organisationsförändringar. Decentralisering, bolagisering, målstyrning och beställar-utförarmodeller är några av de namn som hörs i debatten. Det är inte bara uppräknningar om vad som görs, det finns också en underton om att kommunerna bör förändras. Den offentliga sektorn befinner sig i en institutionell omvandlingsprocess – en process där normer och värderingar om vad som är rätt, riktigt och önskvärt håller på att förändras. Dessa normer och värderingar går i korta drag ut på att kommunerna, ja större delen av den offentliga sektorn bör marknadsanpassa sin verksamhet. Marknadsanpassning av verksamheten innebär bland annat att den ska konkurrensutsättas, vara mer kund/brukarorienterad och att politiker ska vara konsumentföreträdare istället för producentföreträdare<sup>2</sup>. Härigenom ska differentieringen efter medborgarnas – eller med det nya språkbruket brukarnas – önskemål leda till att den kommunala verksamheten förändrar fokus från standardiserade lösningar till att hantera olikheter. I många förvaltningar talas om en förändring av verksamhetsidén från offentlig myndighet till offentlig service.

Marknadsanpassningen har setts som ett uttryck för den normförskjutning<sup>3</sup> som iakttagits under åttiotalet, inte bara i Sverige utan i större delen av västvärlden. Denna norm- och föreställningsförskjutning beskrivs i termer av att värden såsom 'rättssäkerhet', 'likabehandling', 'likvärdig standard', 'medborgare och behovsorientering' håller på att förändras mot/till 'flexibilitet', 'lokal anpassning', 'decentralisering', 'målstyrning och effektivitet' och 'efterfråge- och kundorientering'. Förändringen idag sker med andra ord inte i en stabil institutionell miljö<sup>4</sup> – därav den lite kryptiska titeln som vid första anblicken är en tautologi; "...organisering stadd i förändring".

Ur ett företagsekonomiskt perspektiv framförs ofta tanken att kommunen som bransch är mogen. Genom att kommunen i ett expanderande skede – vilket varade till åttiotalets slut – byggt upp krav, förväntningar och ägande har kommunen också bundit upp resurser i form av personal och därmed fasta kostnader. I ett expanderande skede kan ägande vara att föredra, men i en stagnerande situation är resurser, som inte kommer till användning, en ekonomisk belastning. Att kontraktera eller sälja ut, exempelvis en skolbyggnad, innebär att resurser frigörs och dessa kan i stället satsas på områden som är knutna till åtaganden, såsom undervisning och omsorg. Härigenom uppnås en större såväl samhällsekonomisk som organisatorisk effektivitet, tror man.

---

<sup>2</sup> Hansson, 1990.

<sup>3</sup> jfr bl a Montin, 1990; Amná & Skoglund, 1992; Peterson & Söderlind, 1992.

<sup>4</sup> jfr Jacobsson, 1991.



Merparten av rösterna i det offentliga samtalet verkar emellertid vara överens om att det främst är en försämrad ekonomi eller en ekonomisk kris som är utgångspunkten för de reformer vi idag kan iaktta i offentliga organisationer. Kommunal organisation blir därigenom en produkt eller avspeglning av rådande normer, vilket ytterligare förstärks av den försämrade ekonomin. Men är besvärlig ekonomi ett huvudskäl bakom förändringarna i offentlig sektor, eller finns det andra skäl för dessa organisatoriska förändringsarbeten? Nya organisationsformer och nytt tänkande ser dagens ljus, exempelvis beställar-utförarorganisationen, koncern- och resultatenhetsstänkande, bolagisering och regionalisering. Men har kommunerna med dessa förändringar löst sina problem? Och vilka nya problem har man eventuellt skapat? Vad är det som säger att förändringar överhuvudtaget bör ske?

## Föreställningsramar

*Föreställningsram* är ett centralt begrepp i denna rapport, som har ambitionen att täcka in ovanstående frågor. Föreställningsram är alltså uppfattningar om historia, nutid och framtid på en gång. Omgivningen omkring oss kan förefalla svårtolkad och svårbegriplig, men det sätt på vilket omgivningen blir beskriven antingen av andra eller oss själva gör den begriplig – må så vara paradoxal men ändå sammanhängande. Det sätt på vilket den blir beskriven ses här som föreställningsram. Föreställningsram ses med andra ord som ett reflexivt 'instrument', med vars hjälp omgivningen idealt framträder i förståeliga termer. Våra föreställningsramar är det sätt på vilket världen blir åtkomlig, och därför är de också en förutsättning för vår kommunikation. Som begrepp är föreställningsram ett helhetsbegrepp, men en indelning görs här i en praktisk och en teoretisk del. Först den *praktiska* delen som presenteras med ett citat av filosofen och vetenskapsteoretikern Richard Bernstein.

"Vi tillhör traditionen, historien och språket innan de tillhör oss. Vi kan inte undgå den dynamiska kraften hos verkningshistorien som alltid formar vår kommande existens. ... Men vi är också alltid i färd med att modifiera och forma det vi håller på att bli."<sup>5</sup>

Den praktiska delen går att hänföra till vilka fakta, normer och andra värderingar som vi i den för givet tagna vardagssituationen använder. Att individer handlar i överensstämmelse med de föreställningar och normer som råder i ett givet sammanhang är ett uttryck för traditionens kraft.<sup>6</sup> Den praktiska föreställningsramen går att lokalisera till hur individer och grupper utvecklar sina professionella normer och värderingar samt till institutionaliserat agerande inom och mellan olika roller.

Ur den *teoretiska* föreställningsramen ses individens handlingar som medel att uppnå fastställda mål. Detta kommer till uttryck när individer ombeds förklara sina handlingar. Ofta görs det med hänvisning till vetenskapliga resultat, sunt förnuft eller någon ideologi. Härigenom legitimeras och stärks kraven och den tydliga avsikten att nå målen på ett ef-

---

<sup>5</sup> Bernstein, 1987: 230-231.

<sup>6</sup> Gadamer, 1975.

fektivt och ändamålsenligt sätt. Ideologier, som den teoretiska föreställningsramen fortsättningsvis benämns, underlättar sociala handlingar och följaktligen också organisatorisk handling, eftersom ideologin har motivations-, legitimerings- och styrfunktioner.<sup>7</sup>

För att sammanfatta föreställningsramen ses den som både neutral uppfattning – vad som är fallet – och också som normerande och styrande. Utifrån de olika utgångspunkterna uppvisas en rationalitet, där det praktiska går att hänföra till värden medan det teoretiska till mål.<sup>8</sup> I föreliggande rapport används föreställningsram (eller ramar – det finns oftast flera) som ett begrepp för att tolka förändringsprocessernas produkt, dvs aktörernas uppfattningar om ett nutida eller framtida tillstånd.

Ett centralt tema i rapporten – vid sidan om begreppet föreställningsram – är *föränderlighet*. Här är det då frågan om att kunna upprätthålla balansen mellan kontinuitet och förändring i verksamheten. Utgångspunkten i denna uppsats, vilken redogjordes för ovan är att vi kan identifiera förändringar i enskilda organisationer och deras verksamhet men även i övergripande uppfattningar om kommunens institutionella karaktär. Den kommunala organisationen är utsatt för och kommer att utsättas för förändringstryck framöver. Det sker av ekonomiska såväl som av andra skäl. Trots att reformer verkar oklara till sin karaktär, liksom till vilka problem de är relaterade, kan en oklarhet ge utrymme för lärande för organisationens olika aktörer. I den organisatoriska förändringen är lärprocessen och med den medföljande viktiga idémässiga dimensionen betydelsefulla ingredienser i ett lyckat utvecklingsarbete.

Ett ofta företrätt betraktelsesätt på den kommunala organisationen är institutionalism, där institutionaliserad utformning ses som uttryck för en för verksamheten specifik logik.<sup>9</sup> Logiken inkluderar vilka former och vilka uppfattningar om arbetsformer som är gångbara samt synen på omgivningen. Bedömningar av olika slag, såväl organisatoriska som rent ekonomiska, ska här matchas mot redan befintligt institutionaliserat normsystem, men även gentemot intentioner om framtida tillstånd. Olika institutionaliserade normer och former bär idag upp den kommunala organisationen. Den politiska organisationen lyfter fram den demokratiska organisationsprincipen, och myndighetsutövningen – allt ifrån skatter till omsorgsärenden – representerar den byråkratiska principen. Kommunen agerar vidare på en marknad vad gäller personal, varor och tjänster, och kommunens organisation befolkas slutligen av starka professioner som styrs av yrkets normer snarare än av organisatoriska mål.<sup>10</sup>

Åttiotalets normförskjutning mot marknadstänkande och konkurrens, som idag gör sitt intrång i den kommunala organisationen och dess verksamhet, inverkar på de olika principerna. Den demokratiska organisationsprincip, som den politiska delen av kommunal verksamhet och lika-

<sup>7</sup> Czarniawska-Joerges, 1988.

<sup>8</sup> Jfr Weber 1983, som talar om värde- och målrationalitet.

<sup>9</sup> Jfr Brunsson, 1986; 1991; Sjöstrand, 1985; Berg & Jonsson, 1991; Widebäck, 1990.

<sup>10</sup> Samspelet mellan olika organisationsprinciper har blivit alltmer komplicerat. Dels har den kommunala sektorn expanderat, dels sker en integration mellan olika delsystem i form av exempelvis barnomsorg/utbildning, bostadsplanering/äldreomsorg, översiktsplan/ miljöproblematik och sysselsättning/näringslivsfrågor.

ledes styrning vilar på, har beskyllts för att inte vara tillräckligt effektiv. Detta förstärker den marknadsorienterade organisationsprincipen.

Organisation i denna rapport är en sammanhållen uppsättning tankar om kommunal verksamhet som komplexa sociala system, dvs en organisation och dess organisering består av överenskommelser människor emellan. Vår förståelse för organisationer och deras organisering är ett kollektivt fenomen, som ges av rådande antaganden i samhället, överförda av bl a symboler och språkliga begrepp. Organisationer är med andra ord sociala konstruktioner, och det måste vi ständigt vara medvetna om. Annars finns en fara för att vi behandlar organisationer och organisatoriska lösningar som objekt – att vi betraktar dem som föremål eller väsen utanför oss själva. Många förändringsansatser bygger dess värre på synen eller metaforen<sup>11</sup> att organisationer är enkla tekniska maskiner.

## Syfte

Betydelsen av nya föreställningsramar är i kommunala förändringssammanhang enligt det ovan skrivna ytterligt intressant. Övergripande frågor i denna studie är följande: Vad är innebörden av aktuella föreställningsförskjutningar såsom t ex marknadsanpassning, och vad betyder den för den kommunala organiseringen? Vilka är de värderingar som vägleder kommunaktörerna i deras arbete och vilka nya värden skapas därmed? Denna rapport har inte ambition att till fullo besvara frågorna, utan den ska ses som inledningen på ett längre arbete.

I denna rapport är det empiriska syftet att visa hur två kommuner, Vänersborg och Mölndal, behandlar sina organisatoriska vägval. Det är med andra ord en deskriptiv studie. Mer preciserat är den empiriska uppgiften i enlighet med ovan angivna syftet att utröna för det första vilka föreställningar som finns om kommunen och vilka de framtida visionerna är, för det andra vilka de konkret gjorda förändringarna är, för det tredje i vilken mån organisatoriska lösningar är relaterade till nämnda föreställningar och visioner och slutligen (i viss mån) för det fjärde hur förändringen fortlöper i respektive kommun. Studien av aktörernas föreställningsramarna är framför allt ur ett kommunledningsperspektiv, men uppfattningar i organisationen om hur gjorda vägval uppfattas presenteras även.

## God

Avslutningsvis är ett ord i projektet God Kommunal Organisations titel värt att kommenteras, nämligen ordet God. Vi i projektet har medvetet valt ordet god med tanke på vårt humanistiska förhållningssätt till forskningsprocessen och det som vi iakttar – människan i organisationen. Or-

---

<sup>11</sup> Morgan, 1986. Genom att betrakta något metaforiskt utför vi en process av jämförelse, utbytbarhet och interaktion mellan bilder, kontexter och diskurser för att på så sätt skapa ny mening.

det god står i kontrast till ordet effektiv, då det sistnämnda har en tendens att som begrepp leva ett liv utanför människan. Om så är fallet, vilket vi inom projektet anser, finns en risk att det effektiva sättet är något som finns som realitet, oavsett i vilket organisatoriskt sammanhang det ses. Ordet God appellerar mer till organisatoriska vägval, där individen/er gör ställningsstaganden som involverar en kreativitet som sträcker sig längre än till själva valsituationen. Det finns alltså ett ansvar och en upplutning för gjorda vägval som vårdas, och genom uppmärksamhet och eftertanke utvecklas individerna vidare.

I förändringstider finns en benägenhet att se till vilka vägval som görs och utifrån dem bedöma framtida tillstånd, som om valet och utvärderingen skulle kunna göras så enkelt. Från detta delprojekts perspektiv är de faktiska vägvalen av mindre intresse, utan det intressanta är hur man vårdar sina vägval. Det är med andra ord en förskjutning från organisationen i sig till processen organisering. Vilka processer startas? Processerna är ett medium för lärande, där inte bara goda exempel bidrar till lärandet utan även motgångar och spänningar är väsentliga bidrag i läroprocessen. Spänningar är en källa till lärande och sättet på vilket de hanteras skapar förhoppningsvis läroprocesser, som utvecklar organisationen i god bemärkelse.

# METOD OCH PRAKTISKT TILLVÄGÅGSSÄTT FÖR STUDIEN

Det talas generellt om två sätt att närma sig det studerade fenomenet, man väljer antingen kvantitativa förtecken såsom siffror eller kvalitativa såsom ord. I båda fallen handlar det om någon form av mätning. Utifrån rapportens syfte har denna studie kännetecknats av en kvalitativ och förståelseorienterad ansats.

Min förförståelse som forskare av kommunen som fenomen är grundad i ett intresse av att följa samhällsdebatten och studier gjorda av kommunalt förändringsarbete. Ur detta växer en förundran över komplexa förändringsprocesser fram. Vilka är de föreställningar som vägleder dessa processer? Härav intresset för att studera de enskilda aktörernas föreställningsramar, som sammantaget ger en bild av kommunen, intentioner om morgondagens kommunorganisation och de förändringar som genomförs. Studiet av organisering är för mig inte att studera lagbundna händelseförlopp, utan i stället handlar det om att försöka förstå trosföreställningar kring förändringar som människan, individuellt eller i grupp, skapar och upprätthåller.

I denna process, som betraktare av en förändring, är det igenkännandet jag som forskare orienterar mig efter. "Att känna igen någon eller något har en omedelbar och självklar karaktär, samtidigt som det är något mycket undflyende och svårdefinierbart".<sup>12</sup> Det handlar om att ur ett enskilt fall tolka med ett antaget övergripande mönster, så att iakttagelsen ifråga förklaras och även inbegriper en förståelse. Tolkningsprocessens gång tillför något och det tillförda modifierar både empirin och teorin, vilket bidrager till en växande förståelse.<sup>13</sup> Den kvalitativa forskningsprocessen sker med andra ord i växelverkan mellan teori och empiri, där dess förutsättningar baseras på såväl värderingar som fakta.

Sammanfattningsvis är utgångspunkten för denna studie att en förståelse för kommunorganisationen och gjorda förändringar handlar om att förstå och tolka mänskligt handlande. Härvidlag är föreställningen om organisationen och gjorda handlingar central. Den kommunala organisationen i sig har ingen funktion eller mål som är oberoende av organisationens medlemmar, utan organisationen verkar genom sättet på vilket människorna skapar och bevarar verkligheten (eller sina verkligheter), där organisationen är en del.

## Praktiskt tillvägagångssätt

Valet av kommuner gjordes genom att för det första utveckla tidigare kontakter med Mölndal. Vad gäller den andra kommunen Vänersborg, som just hade påbörjat en stor organisationsförändring fann sig valet naturligt på grund av denna förändring. Tillfället att ta del av en stor förän-

---

<sup>12</sup> Ödquist, 1991: 49.

<sup>13</sup> Sköldberg 1990; 1991, talar om abduktion som metodologiskt tillvägagångssätt. För mig handlar detta ytterst om ett igenkännande.

dring på ett tidigt stadium fann jag lockande och utmanande. Personerna jag har haft kontakt med är befattningshavare på central nivå, både politiker och förvaltningstjänstemän i och i nära anslutning till kommunledningen. Vidare har jag träffat ett antal förvaltningschefer samt i vissa av sektorerna samtalat med personer längre ner i organisationen om det lokala perspektivets förutsättningar och 'verklighetsbilder'.

Inför merparten av intervjuerna har jag sänt brev, som talar om vilka områden jag finner vara intressanta att samtala kring, och med vår projektbeskrivning. Eftersom frågan efter skäl, enligt mitt förmenande, rymmer en mångfald sätt att undra och fråga, så har intervjuerna mer haft karaktären av samtal, då jag inte följt en hårt strukturerad frågemall, utan med bas i nämnda temaområden mer ostrukturerat fört ett samtal. Jag har börjat i ett fågelperspektiv för att få en uppfattning om konturerna av de till kommunen knutna föreställningarna. Efter överblicksbeskrivningarna har frågor ställts med tanke på att få illustrationer och exemplifieringar av såväl konkreta åtgärder som aktörens erfarenheter. Vad jag tagit fasta på är de sammanhang i vilka olika personer finner mening och förstår sin situation. I våra samtal har även språkfrågor lyfts fram, där jag bett om klargöranden av begrepp och uttryck som används. Vidare har jag tagit del av kommunmaterial i form av fullmäktigeprotokoll, dokument och årsredovisningar. Det finns en rik dokumentation över förändringar, men den är samtidigt torftig eftersom innehållet i den säger lite om bakomliggande idéer.

Uppläggningsen liknar med andra ord de flesta studiers upplägg. Dokument kan liknas vid kvarlevor, som styrker att något hänt – ett bevis. Intervjuerna är också bevarade (alla är nämligen bandade), men som berättande källor är de mer indicier än bevis. Genom intervjuerna ges inte det som *är*, utan hur detta *är* uppfattas. Intervjuerna kan sägas ge en vidare förståelse av förändringen, än det som dokumentet bara fastställer. Det talade språket är som bekant mer öppet än det skrivna.

Empiriavsnittet illustreras med många citat. Citaten är givetvis lämnade av en person, men urvalet som gjorts är med avsikt att fånga flertalet röster. Valet av denna presentationsteknik ger inte bara liv åt materialet utan visar på aktörernas retorik, som inte bör försvinna i mina tolkningar av vad de säger.

Som läsarna säkert förstår är detta två kommuner, som valt olika sätt att leda och utveckla kommunal verksamhet. En jämförande studie kommunerna emellan kan mot denna bakgrund tyckas meningslös. Det är en tanke som också slagit mig. Men det kan ändå finnas poänger med en jämförelse. Beröringspunkten ligger i de föreställningar olika aktörer har om de vägval som kommunerna gör. Då ska dock jämförelsen göras med det förbehållet att dess förutsättning är att de olika kommunernas egenskaper renodlas och görs tydliga just med avseende på de 'variabler' som jämförs. Denna renodling innebär att nyanser i materialet och respektive kommun får träda i bakgrunden för att de komperativa poängerna ska framträda.

# TVÅ KOMMUNER I RÖRELSE

Studien är gjord i två kommuner, Mölndal och Vänersborg, och ska som sådan läsas och förstås utifrån att det är aktörens föreställningar om sin kommun och dess situation. Kapitlet består av fyra avsnitt. Det första behandlar aktörernas föreställningarna om sin kommuns tradition. Därefter följer två aktuella lägesbilder dels behandlas de ekonomiska förhållandena i respektive kommun, dels en ideologisk (ej parti-), som vägleder ens syn på den framtida kommunorganisationen. Slutligen görs en beskrivning med utgångspunkt i de konkreta förändringarna som sker i vardera kommun.

## Tradition

I detta avsnitt kommer en historisk presentation av de båda kommunerna att göras. Anledningen härtill är dels att sätta rapporten i en vidare kommunal kontext, dels att det vid samtalen med kommunföreträdare framkom att historien är av stor betydelse för hur de ser på sig själva som kommun och organisation – vad de är respektive vad de inte är. Historia är mer än bara förflutna händelser i och med att den har en inverkan på dagens kommunala vägval.

## Mölndal

Mölndals kommun är en förortskommun med ca 50.000 invånare, belägen strax söder om Göteborg. Kommungränsen gentemot Göteborg är inte tydlig, vilket ofta påpekades. Utmed Göteborgsvägen växer de båda kommunernas industriområden ihop, och utmed Söderleden expanderar på liknande sätt ett nytt industriområde.

Kommunens utveckling är i hög grad beroende av närheten till Göteborg. Under 60-talet näst intill fördubblades befolkningen i kommunen beroende på att den nationella arbetsmarknadspolitiken medförde en koncentration av arbetsplatser till storstadsregionerna. Under 70-talet skedde en utflyttning från Göteborg till förortskommunerna, varvid Mölndal ökade sin befolkningandel med dryga 20%. Under 80-talet har det inte varit någon befolkningstillströmning till Mölndal, utan det har skett en omfördelning inom kommunen.

"Risken med alla förorter är att de har en vag identitet, och förknippas med Göteborg. Men Mölndal har en egen profil. ... Vill inte gå i Göteborgs ledband. Vill vara sig själv nog. Detta lite gammalmodiga sättet håller på att försvinna, eftersom de regionala frågorna tränger sig på. ... Traditionen hålls vid liv på en politisk nivå...". (central tjänsteman)

Under efterkrigstiden och på femtio- och sextiotalet var Mölndal en arbetarstad med starkt förankring i Papyrus. Det var bruket. Vidare försågs olika varv i Göteborg med arbetskraft. Politiskt har Mölndal varit starkt socialdemokratiskt.

Kommunens näringsliv har under de senaste två decennierna utvecklats från ett beroende av Papyrus till ingenjörberoende high-tech-företag, såsom elektronikföretaget Ericsson och läkemedelsföretagen Astra och Hässle. Vid sidan om dessa till storleken största företagen har även ett antal mindre företag i high-tech-branschen etablerats, exempelvis Rank Xerox och BT. Näringslivssammansättningen innebär att Mölndal idag är en stark kommun, utan något ensidigt beroende av enstaka industrier. Historiskt har alltså Mölndal utvecklats från en mycket fattig kommun på 40-talet till att vara en rik och välmående kommun under 80-talet.

Sammankopplingen mellan kommunens historiska utveckling och kommunens förhållningssätt till organisering är tydlig.

"Mölndal är präglad av sin tidigare fattigdom, på 40-talet var det mycket fattigt ... fattigdomen har satt sin prägel på sättet att se på den kommunala ekonomin; att inte göra av med mer pengar än vad vi faktiskt har ...".  
(central politiker)

Företrädarna för kommunen kunde inte nog understryka att Mölndal som kommun styrs av sina traditioner, vilket bl a innebär en avvaktande inställning till förändringar.

"Vi har en tradition som säger att vi inte ska hoppa på trender ... Exempelvis beslutade vi 1978 inom kommunen, att om hälften av Sveriges kommuner införde Stadsdelsnämndsreformen, så skulle vi också göra det. Avvaktandet borgar för att vi inte drabbas av organisatoriska barnsjukdomar." (central politiker)

Det är inte bara när det gäller stora organisationsförändringar kommunen varit avvaktande, det gäller även benägenheten att förändra det egna förhållningssättet, bl a till planering och budget. Retrospektivt sägs att budgeten har upplevts som alltför viktig i kommunen. Mycket tid har ägnats till att komma fram till budgetdokumentet, vilket inneburit en budgetfixering och en tro på budgetens effekter. Lite tid har överhuvud taget ägnats åt redovisningen, dvs hur det gick.

"Denna problematik har vi ägnat lite intresse åt, men den gör sig påmind nu när ökningen på resurssidan har avstannat och minskar, samtidigt som efterfrågeproblemet återstår...". (central politiker)

Samtidigt som detta sagts vill kommunen inte uppfattas som bakåtsträvare eller allt för ålderdomlig, men en person nyanserade och benämnde organisationen som flegmatisk:

"Detta (kommunens tillvägagångssätt, min anm.) kan verka efterblivet ... men vad gäller on-going verksamhet har en praxis utvecklats som överensstämmer med vad man tror är bästa sättet att sköta on-going verksamhet ... Dagens fluga med beställar-utförarorganisation har vi redan på många områden inom den kommunala verksamheten, exempelvis snöröjning ... men att hela den kommunala organisationen ska organiseras efter konceptet köp och sälj går inte, och kommer inte att införas här ...". (central politiker)

En person beskrev kommunens identitet och tradition genom att hänvisa till när den egna familjen åker bil. Om hans fru tycker det är för varmt i



bilen drar hon ner kylreglaget till det blå, när det efter en stund blir för kallt, trycker frun upp reglaget till rött, och så fortsätter det tills mannen anser att reglaget ska sättas mitt emellan. Visserligen dröjer det en lite längre stund innan temperaturen blir den man vill ha, men det är de små justeringarna som i längden gör det mest behagligt...

"...att man med utgångspunkt från det vi (Mölndal, min anm.) har, försöker manövrera sig fram till något, där hela organisationen hänger med ... närmar sig problemet med en viss respekt ... Vi har det tempo vi mår bra utav och vi står inte heller stilla ... ". (central tjänsteman)

Fastän traditionen gör att man tänker efter och är försiktig och därigenom kommer först i "tredje heatet" vad gäller synsätts- och organisationsförändringar, anser en del, framför allt centralt placerade aktörer, att traditionen har hämmande inslag.

"Försiktigheten är präglad av viktiga personer i historien, där vi belönat dem som uppträtt i enlighet med deras vilja. Traditionen är viktig och till och med viktigare än det som sker nu ... Den (traditionen, min anm.) samt att förvaltningschefer innehåft sina poster under lång tid medför, dels ett personstyrt system där förvaltningarna strävar efter självständighet, dels skapas bromsklossar mot förändring." (central tjänsteman)

En uppfattning, som många ger uttryck för, är att traditionen framför allt styr på politisk nivå. Orsaker härtill sägs ligga i att politikerna lever i och verkar för det lokala perspektivet och att politikerrollen är att vara generalist. Förändringar i attityderna till traditionen håller dock på att ske " ... eftersom de regionala frågorna tränger sig på, och kommunen är för liten ... ".

Det förefaller dock ej vara en odelat positiv utveckling att traditionsstyrningen minskar. Profilen i organisationen och kommunens identitet är intimt förknippade med dess traditioner...

" ... mycket av kommunens utveckling går att hänföra till vår identitet, och vårt förhållningssätt till ekonomi och pengar har bidragit till Mölndals ekonomiska framsteg, där framstegen blivit en del av andan och identiteten ... ". (central tjänsteman)

## Vänersborg

Vänersborg är en prydlig ämbetsmannastad, som har städat undan sin tunga industri till förstaden Vargön och den inkorporerade landsbygden runtomkring. Vänersborg är en medelstor stad (dryga 35.000 invånare) och är residensstad för Älvsborgs län, vilket innebär att den är länets förvaltningsstad. Inne i stan representerar strängt taget bara Teli industrin. De tillverkar telefonväxlar, som varken bullrar eller skräpar ner. Detta har dock inte varit en garanti för fortlevnad. Under krisens år 1992 aviserade Televerket (Telis huvudägare) att hela produktionen skulle flyttas från Vänersborg, och därmed riskerar drygt 400 personer förlora sina jobb i en region, som för övrigt är hårt drabbad av arbetslöshet.

Såsom merparten av landets kommuner var även Vänersborg socialdemokratiskt styrt under efterkrigstiden fram till 1966. I och med valet 1966 kom folkpartiet och borgarna till makten. Denna period varade fram till 1979. Under åttiotalet har det varit majoritetsväxlingar i varje val, och under senare delen av åttiotalet har en lokal opinion gjort sig hörd. Ur denna opinion bildades det lokala partiet Folkviljan, vilken rönt politisk framgång. Folkviljan var ursprungligen ett en-fråge-parti, mot flygplatsen i Skogaryd, men har med åren utvecklats till vad vissa kallar ett oportunistiskt missnöjesparti.

Som ämbetsmänna- och residensstad har Vänersborg en stor andel offentliganställda. I "Lilla Paris" finns landstinget med dess kansli och länsstyrelsens skattemyndighet, läns-, tingsrätt och vattendomstolen. Till detta kommer också byggnadsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen, lantmäteriverket och länstrafikgruppen inom polisen.

"Vänersborg är något som andra än vi har beslutat om ..." uttryckte en centralt placerad tjänsteman, både ironiskt och med ett viss allvar, med hänsyftning till den stora andel offentliganställda inom kommunen "...vilket gör oss extra känsliga när den offentliga verksamheten ifrågasätts på bred front". Industrier förutom nämnda Teli är Holmens Papper, Vargö Alloy (framställer legering som ingår i rostfritt stål), och Släpvagnskoppling AB, men för övrigt är det överlag företag med mindre än 10 anställda.

Begreppet Trestads-regionen (Uddevalle, Trollhättan och Vänersborg) nämns ofta. Tanken om ett regionalt samverkansorgan går att spåra tillbaka till början av 60-talet. Den har hållits vid liv och blivit alltmer aktuell, när effektivitetsvinster står att finna i ett utökat samarbete och när regionen som helhet blivit klassad som krisregion. Men det har utvecklats ett groll kommunerna emellan, som försvårar överenskommelser över kommungränserna.

"Sakfrågorna får en underordnad roll i förhållande till profileringen av olikheterna, vilket underblåses av den lokala massmedian." (central tjänsteman)

Storleksmässigt är Vänersborg den minsta av 'tre-städerna', men arbetsmarknadsstrukturen i kommunerna skiljer sig åt, vilket inneburit att Vänersborg som residensstad i allra högsta grad räknar sig som jämbördig.

Relationerna till grannstaden och grannkommunen Trollhättan har på ett identitetsskapande plan varit spänt; "vi är inte som dem". Trollhättan betraktas som en arbetarstad, med tung industri, medan Vänersborg är "den välmående tjänstemanna- och akademikerstaden". Spänningen dyker upp i flertalet frågor som berör de båda kommunerna och där tjänstemännen upplever spänningen som framför allt politiskt betingad, och som störande för tjänstemannarbetet.

Regionens ensidiga beroende till bilindustrin vill man komma ifrån. Den jämbördiga konkurrensen kommunerna emellan har dock lett till dispyter i stora infrastrukturella frågor. Ingen av parterna har exempelvis kommit överens om flygplatsfrågan Malöga/Skogaryd. Det gäller även

mindre regionala investeringar, där kommunerna var för sig har gått sin egen väg och etablerat köpcenter och äventyrsbad med påföljd att alla har ett för litet kundunderlag.

Det regionala samarbetet är här under 1992 varit aktuellt i och med Civildepartementets Västsverigeutredning<sup>14</sup> beträffande rådande utvecklingstendenser och behovet av utvecklad samverkan. Frågorna gäller framför allt infrastrukturella förändringar men även sektors- och kommunövergripande lösningar. Preliminärt förslag är ett regionalförbund, men oklarheter finns i vilken mån intressenter från andra än primärkommunerna ska involveras och hur delregionerna ska profileras gentemot ett vad flera anser vara ett alltför ensidigt Göteborgsperspektiv.

Identiteten med ämbetsmänna- och akademikerstad har i skenet av de ekonomiska bekymmer, som blivit alltmer påtagliga under senare delen av 80-talet, och samhällseliga föreställningsförskjutningar om den offentliga sektorns vara eller inte vara föranlett kommunens aktörer att omvärdera sin identitet. Fram till en bit in på åttiotalet anser flera aktörer att kommunen kännetecknats av att vara en försiktig och traditionsbunden kommun vad gäller nya kommunalorganisatoriska förändringar. Det fanns en avvaktande hållning när det gällde t ex kommunfelsreformen, där kommunen tillsatte en beredning, Demokratiberedningen, med som en medlem uttryckte det, "avsikt att inte införa kommunelsnämnder".

Många anser att de organisatoriska förändringar som idag genomdrivs kan ses som ett skifte jämfört med kommunens tidigare försiktiga attityd. Hänvisningar till historien görs i förbifarten, mer som en kuriositet eller genom att påpeka att en förändring bort från traditionen måste komma tillstånd. Fokus läggs på att stödja det kommunala vägvalet som innebär en nämndsammanslagning och beställar-utförarorganisation.

## **Ekonomisk presentation av både Mölndal och Vänersborg**

Redovisningen ger en heltäckande bild av organisationen ur ett monetärt perspektiv. Den finansiella sidan är ett ytfenomen, en avspeglning av sakernas tillstånd. För en kunnig läsare ger resultat- och balansräkningen samt finansieringsanalysen en snabb överblick och en "viss" möjlighet till helhetsbedömning av kommunen. Denna begränsning till "viss" utgör dock ett generellt problem vid förståelse av komplicerad, aggregerad information. Även om kommunens perspektiv och den ekonomiska information som lämnas kan verka otillfredsställande och svårbegriplig, tolkas ändå informationen på något sätt av alla, oavsett om kunskaperna och erfarenheterna räcker till eller inte.

För att närma oss organisationen ytterligare ett steg måste vi fånga verksamheten – vad man gör, med mer ingående modeller än bara de som ekonomin kan ge. Driften är många gånger viktigare än den finansiella bild som ges av den. Det mest påtagliga skälet är att det är verksamhetens

---

<sup>14</sup> Civildepartementets Västsverigeutredning SOU 1992:66.

produktion vi möter, och inte dess finansiella sida. Detta är för övrigt ett påstående som de intervjuade instämde i:

"Oron jag får när jag tittar i siffror lindras när jag går ut i verksamheten och ser hur bra det ändå fungerar..." (central tjänsteman Vänersborg)

Detta innebär dock inte att den finansiella sidan av verksamheten ska sättas på undantag. Om det råder stora svängningar i det finansiella systemet kommer detta förr eller senare att slå igenom i driften. Det är en iakttagelse vi idag kan göra inom kommunerna. Vad man då gör är att införa modeller, som harmonierar och stabiliserar den finansiella bilden av den kommunala verksamheten.

I båda Mölndal och Vänersborg hävdar man att den allt mer försämrade ekonomin är orsaken till de uppfattningar man har om sin kommun och dess verksamhet, och man använder ekonomiska argument för att understödja åsikterna om förändringsriktning. Hur ser då de båda kommunernas ekonomi ut? Jag har valt att ur respektive kommuns redovisningar plocka ut ett antal nyckeltal (Vänersborgs siffror är exklusive koncernbank).

Soliditeten, dvs den långsiktiga betalningsförmågan, är viktig att följa. Om finansieringen sker till större delen med lånade medel medför det att kommunens räntekostnader ökar. Detta kan få till följd att kommunen i framtiden kan komma att behöva höja skatter eller avgifter.<sup>15</sup>

	88	89	90	91
Soliditet i %				
Vänersborg	51	44	39	35
Mölndal	66	66	63	54

Soliditeten är dels beroende av resultatutvecklingen, dels tillgångsförändringen.

	88	89	90	91
Resultatutveckling i % (egna kapitalets utveckling)				
Vänersborg	-3,4	-5,3	-10,2	-32
Mölndal	2,3	0,9	-0,5	-1,5
Tillgångsförändring i %				
Vänersborg	1,6	11	-5,8	2,7
Mölndal	0	3,7	6,9	6,7

Ett vanligt mått på kommunens resultatutveckling är nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag.<sup>16</sup> Inom parentes visas de båda posterna tillsammans.

<sup>15</sup> Siffrorna inkluderar ej kommunernas pensionsskulder.

<sup>16</sup> De här båda måtten visar hur stor del av skatteintäkterna som används till att finansiera verksamhetens nettokostnader samt nettot mellan finansiella intäkter och kostnader. Måttet (inom parentes) visar hur mycket kommunens verksamhet får kosta utan höjning av utdebiteringen. Om nettokostnaderna överstiger skatteintäkterna

	88	89	90	91
	Nettokostn i % av skatteintäkten			
Vänersborg	90,3	90,4	88,0	89,9
Mölndal	85,0	88,0	90,0	89,0
	Finansnettots andel av skatteintäkten			
Vänersborg	7,3 (97,6)	8,2 (98,6)	9,2 (97,2)	7,8 (97,7)
Mölndal	1,8 (86,8)	1,7 (89,7)	2,3 (92,3)	3,7 (92,7)

För medborgarna i kommunen torde dock den totala kommunala skattesatsen vara mer intressant. Vänersborg har en av landets högsta kommunalskatter, 32.77, medan Mölndal haren av de lägre, 29.50. Med denna skattesats är skattekraftens andel av medelskattekraften för kommunerna 96% respektive 108,5%. Vänersborg har också en av landets högsta avgiftsnivåer.

Vilken vikt ska man då lägga på denna ekonomiska information och hur "korrelerar" den med de åtgärder man vidtar? Det är en svår fråga, som inte besvaras i denna rapport. Av siffrorna kan sägas att Vänersborgs ekonomi är betydligt mer bekymmersam än Mölndals. När kommunernas aktörer talar om sin finansiella situation används dock inte ett nyanserat språkbruk. I Mölndal befinner sig organisationen, verbalt uttryckt, i en liknande ekonomisk och krisartad situation som Vänersborg.

Det är bara ett fåtal personer som resonerar om ekonomi i termer av nyckeltal. För det stora flertalet är ekonomi och dess begreppsapparat diffus. "Visst märker man av den i minskade budgetramar, men nyckeltalet är kris" sa ett flertal.

## Ideologi eller intentionen om kommunen som organisation

Ideologibegreppet i denna rapport används i en organisatorisk tappning och ej som partipolitisk, där organisatoriska lösningar och val ses som utslag för en bestämd ideologi för att nå organisatoriska mål. Men att verksamhetens utformning även har sin bäring i det politiska systemet är värt att påpeka.

"Det finns ett behov för kommunen att definiera sina basuppgifter; vad vi egentligen ska göra, och vad som är stödjande verksamhet, det vill säga vad som kan utsättas för konkurrens, entreprenad eller utförsäljning ... Och med detta betraktelsesätt vinner kundtanken gehör som är nyttig eftersom vi har haft en förmyndande attityd inom kommunen gentemot allmänheten. Vi har planerat för dem. Det är bra att vi har dem som kund, och att vi inte alltid vet, eller politikerna vet deras bästa. Med det finns även en gräns

---

innebär det att kommunen måste finansiera verksamhetens nettokostnader på annat sätt.

för kundbegreppet och det gäller att känna av den." (central tjänsteman Mölndal)

Det här citatet fångar in mycket av organisationsideologiska tankegångar och grundläggande synsätt på människan i och utanför organisationen. Kapitlet kommer att indelas i två avsnitt som relaterar sig till de huvudsakliga organisatoriska ideologier som framträdde vid samtalen, nämligen människosyn och decentralisering. Till decentralisering hänförs också ett avsnitt om kommunal konsolidering. Att göra en uppdelning mellan Mölndal och Vänersborg med avseende på ideologi finner jag svårt, då aktörerna var samstämmiga i sina beskrivningar, men där beskrivningarna gjordes utifrån den egna kommunala erfarenheten.

## **Människan i centrum**

Grunden för de båda kommunernas förändringsarbete är en positiv syn på människan i organisationen, en tro på att människan vill ta ansvar, komma med egna initiativ och utnyttja sin förmåga och erfarenhet till nytänkande för att på så sätt bearbeta uppkomna problem. Upplevelsen av en kommunal hierarkisk organisation är påtaglig, liksom medvetenheten om att utbildningsstandarden i samhället har ökat och därmed även kraven på kommunens arbetsuppgifter och organisationens utformning. Sammantaget innebär detta både ett yttre och inre tryck på kommunorganisationen, då den 'moderna' människans anspråk såväl i rollen av anställd som brukare kräver en organisation av annorlunda karaktär.

Även kommunens relationer till medborgarna bygger på en tanke om att se individen, låta individuella lösningar vara möjliga och låta individen komma till tals vad gäller såväl den kommunala verksamheten som organisationen. Mycket av offentlig verksamhet betraktas som ett "besserwissersystem", där kommunen vet, planerar och fördelar vad samhället behöver. Detta vill man ändra på genom att ge större utrymme för de anställda och medborgarna att själva medverka samt styra.

"Kommunal verksamhet ska inte ses som att de är garanten för det goda, och att den försvarar sanning och kunskap..." (central tjänsteman Mölndal)

Flera av de intervjuade gav i samband med resonemanget om att bejaka människan uttryck för sin oro. "Pendeln får inte slå över för långt", och med det avsågs att den kommunala verksamhetens samhällsansvar måste få utrymme. Dagens individualiserade och differentierade samhälle upplevs i förlängningen som en fara, och morgondagens kommunala verksamhet får inte förstärka denna tendens. Vad som efterlystes var en form av "solidaritet som betonar *individens* beroende av andra".

## **Decentralisering**

Oavsett om det gäller personal och politiker i den kommunala organisationen eller den enskilde kommunmedborgaren bör den enskilda människan ges större ansvar och befogenheter. Den politiska och centrala

makten ska överflyttas till lokala organ. Det leder till ett ökat engagemang, när den lokala kreativiteten får komma till tals. Frågor och beslut ska komma närmare kommunmedborgarna själva, vilket möjliggör ett differentierat utbud. Decentralisering av verksamheten är ett sätt att uppnå detta.

"Kommunen som begrepp ska över huvud taget komma närmare brukarna ... decentraliseringstanken är ett sätt att skapa medvetenhet åt förändringen." (central tjänsteman Vänersborg)

Alternativ till detaljstyrning är en kombination av decentralisering av befogenheter och ansvar samt målstyrning. De ekonomiska ramarna som läggs ut på förvaltningarna är inte styrande annat i ekonomiskt hänseende. Men genom målstyrning kan de krav på prestation som ledningen ställer uppnås. Målstyrning överensstämmer för de flesta med regelbokens hård-mjuka styrteknik – styrning i de övergripande målen och frihet i utförandet samt återkommande resultatuppföljning. Här upplevde de båda kommunerna att de famlade, mer tydligt i Mölndal. Båda hade en önskan om att det skulle fungera enligt regelboken men insåg att flera faktorer försvårade tekniken, bl a att det politiska systemets processer att skapa enighet gör att målen blir suddiga och att stora delar av den kommunala verksamheten har kvalitativa aspekter som inte lätt låter sig fångas i entydiga mål, som dessutom ska ses som vägledande.

Alternativet till målstyrning i en decentraliserad organisation är en extern styrning – att förändra kundernas möjligheter genom att deras val synliggörs i den kommunala organiseringen. Olika voucher eller pengförfaranden inom kommunerna diskuterades, och under hösten har skolpeng införts i Vänersborg. Allmänt ses kundenkäter som det sätt på vilket medborgarna ska komma till tals. Politiskt ses det i vissa fall som svårare att gå denna vägen. Det påtalades problem i relationen mellan det som olika mätinstitut får fram om kommunmedborgarens preferenser och vad politikerna för fram från sin partiideologiska hemvist. Resultaten kan gå stick i stäv mot varandra, och det kan då uppfattas som att politikerna trampas på tårna.

Det som vidare möjliggör en decentralisering är datortekniken. Alla jag intervjuade hade en dator på bordet, och med en nickning åt skärmen visade man att genom datorn hålls decentraliseringen ihop. Ekonomisystemet, genom vilket alla ekonomiska transaktioner sker, är en förutsättning för väl fungerande beslutsansvar inom hela organisationen ner till minsta resultatenhet.

Decentraliseringen förutsätter också en klar och tydlig markering utav rolluppsättningen i kommunen, framför allt vad gäller politikernas relation till förvaltningen. Politikerrollen är att ställa upp mål och att utvärdera, medan förvaltningstjänstemännen ska sköta genom- och utförandet. Men politikern ska också vara affärsmässig.

"Det gamla systemet belönade genom att politikern gick ut och talade om hur dåligt det är, då fick du pengar ... Nu har vi ett omvänt belöningsystem ... nu ska du tala om hur bra du är, för att få resurserna ... ". (central politiker Vänersborg)

"Politikerna ska ange vad de vill ha, vad det får kosta, samt vilken kvalitetsnivå som ska upprätthållas ... men här är det viktigt att beslutsunderlagen är fria från politiska värderingar". (central politiker Vänersborg)

"Vår önskan är att man ska hålla sig till sina roller; att politiker har rätten och goda möjligheter att detaljstyra, men ur vår synpunkt är det viktigt att inhoppen inte sker så ofta att tanken om en mer delegerad styrning äventyras ... ". (central tjänsteman Mölndal)

Decentralisering är inte bara saliggörande, speciellt inte om det ekonomiska fokuset förstärks på de olika resultatenheter. Kortsiktiga ekonomiska bedömningar för att klara resultatförväntningar kan bli följden, vilket rimmar dåligt med övergripande intentioner av ekonomisk natur men även vad gäller det uttalade samhällsansvaret.

På ett relationsmässigt plan medför en decentralisering av kommunorganisationen även följande enligt företrädare för de båda kommunerna: Decentraliseringen innebär en verksamhetsfokusering och en attitydförändring rörande vilka aktiviteter som är väsentliga på bekostnad av högre hierarkiska nivåer och specialistnivåer. Detta handlar då inte bara om ekonomiska resurser, utan även om resurser som är knutna till människor i organisationen vad gäller kompetens, personliga kontakter och inte minst initiativförmåga. Det sistnämnda handlar om att hantera spänningar som uppstår i och med att möjligheterna att utöva övergripande ledarskap i kommunen som helhet delvis minskar, alternativt får ett anorlunda fokus. I Mölndal identifierades detta tydligare än i Vänersborg, kanske beroende på att Mölndal inte har en enhetlig och sammanhängande modell som den centrala ledningen kunde referera till.

### **Konsolidering eller "back to basic"**

Det görs en åtskillnad mellan kommunens mål och dess medel. Målen finns fortfarande kvar, medan medlen kompletteras dels med andra finansieringsformer, andra avgiftssystem, dels av att uppdraget också utförs i annan än kommunal regi. Den kommunala tillväxtprocessen har avstannat, och nu gäller det att konsolidera verksamheten. "Back to basic" är ett begrepp som förvånansvärt många använder.

"Det hittillsvarande systemet handlar om att hitta schabloner som bra reproducerar stordriftsfördelar. Det ger en effektivitet i uppbyggnadsskedet, exempel miljonprogrammet. Nu har vi nått en nivå, där vi diskuterar om vi ska ha ett körsbär på toppen av grädden. Då är det dags att titta på innehållet; använder vi pengarna på det mest effektiva sättet." (central politiker Mölndal)

Basuppgifterna, barn- och äldreomsorg, utbildning och den kommunala infrastrukturen, lyfts fram som kommunens uppgifter. Dilemmat är att områden som kultur och fritid ses som ett positivt tillskott för den kommunala identiteten, och att andra frivilliga åtaganden, som exempelvis alkoholordgivning, har förebyggande kvalitéer. Men..

" ... kommunen har varit detaljister, så fort någon har ropat efter en vara har vi ställt upp den på disken, och sen har den stått där och blivit dammig ... verksamheter som betalas med allmänna medel är så lätt att ropa på och



så svåra att bli av med ... men på grund av det ekonomiska klimatet har vi fått ryggrad att säga nej!" (central tjänsteman Vänersborg)

"Tror att krisstämningen inom kommunen kommer att gå in i märg och ben på personalen, och de vet att den kommunala verksamheten måste krympa." (central tjänsteman Mölndal)

"Det måste fattas en rad politiska beslut, och det kommer att bli det tuffa. Osthyvla kommer inte att gå de kommande åren med de av staten aviserade sparbetingen på kommunen. Därför kommer politikerna att få det tufft." (central tjänsteman Mölndal)

Det handlar inte bara om att minska verksamheten. Merparten av verksamheten måste bli effektivare. Samarbetet mellan förvaltningar måste härvidlag förbättras. Detta underlättas av att se kommunen som en koncern.

"En övergripande kommunal verksamhetsidé eller policy är svår att få på papper. Detta lider vi utav ur effektivitetssynpunkt. Vi som verkställer vill ha så entydiga mål som möjligt, men vi får inte det. Hela den politiska verksamhetsidén bygger på konflikt mellan olika politiska idéer, och de politiska målen är oftast medvetet dunkla för att man ska kunna lägga in olika värderingar beroende på majoritet. Det är en del av det politiska spelet ... Men även kommunens verksamhet som sådan spretar åt för många håll. Styrningen av det kommunala konglomeratet underlättas inte heller av starka förvaltningar ... ". (central tjänsteman Mölndal)

Föreställningen om att den offentliga sektorn växt utöver de samhällsekonomiska ramarna och att det inte funnits någon medvetenhet eller incitament att förändra och hitta effektivare lösningar i den sektorindelade organisationsutformningen gavs från båda de politiska blocken. Nu gäller det att bryta sektorstänkandet och därigenom underlätta omfördelningen av resurser förvaltningar emellan. Synergieffekter framställs i hårda lokal- och upphandlingsfrågor, men även inom mjuka kompetensområden. I konsolideringsstanken ligger en helhetssyn på verksamheten, oavsett om den är kommun- eller förvaltningsövergripande. Viljan att ersätta det traditionella sektortänkandet med professions- och produktionsstyrning med en indelning efter målgrupper eller affärsområden uttrycks. Härigenom kan förvaltningarna bli mer marknadsstyrda och brukarorienterade.

Ur besparingssynpunkt finns de största pengarna inom de s k basuppgifterna, dvs omsorg, utbildning och den tekniska sidan. I effektiviseringshänseende är därför frågan om att bryta upp det kommunala monopolet en angelägenhet för kommunföreträdarna. Det offentliga huvudmannaskapet ifrågasätts, och idéer om att låta andra aktörer med annan incitamentsstruktur – och att även ändra kommunens egen – förs fram. Genom att kommunen uppmuntrar både intern och extern konkurrens och låter brukarna/kunderna få mer att säga till om både vad gäller vad och hur kommunerna producerar vill man uppnå effektivare resursanvändning. Att vara med i ett anbudsförfarande är ett sätt att komma "back to basic".

Tidigare och nuvarande organiseringsprinciper, då statsvetenskapliga normer om demokrati och att verksamheten ska vara lagreglerad, finner

man inte vara i fara. Snarare är det så att mycket av kommunens problem hänförs till just alltför mycket politik och lagreglerande. Verksamheten blir inte mer demokratisk för att vi har så och så många förtroendevalda, anser flera. Att demokratiseringsgraden står i proportion till antalet politiker är en föreställning det görs upp med, i varje fall i Vänersborg där antalet förtroendevalda har minskats från 122 till 77, men liknade tankegångar uttrycks i Mölndal. På samma sätt är det med lagutrymmet för kommunal verksamhet. De nya tankegångarna om en kommersialiserad verksamhet och regionstänkande befrämjas inte av alla regler som kommunen måste följa.

"De kommunala värdena som demokrati och rättssäkerhet sitter i ryggmärken, det är snarare företagsekonomi och servicetankar som måste lyftas fram ... " (central tjänsteman Mölndal)

"Dålig ekonomi är en fantastisk chans att komma bort från rigiditeten och att mer börja likna företagen i sin flexibilitet." (central tjänsteman Mölndal)

## **Förändring eller att organisera på nytt sätt**

För båda kommunerna gäller att förändringsarbetet görs med en intention om att decentralisera den kommunala organisationen. Men decentralisering kan som bekant betyda många saker. I målformuleringarna för kommunerna går att läsa om decentralisering av beslut och ansvar, om sektorsöverskridande, tätare och bredare kontakter med brukare, föreningar och företag. Vad detta innebär mer exakt tillämpat i praktiken är följande:

### **Mölndal**

Mölndal har en traditionell, sektorsindeldad organisation. Under året har det skett och kommer att ske smärre justeringar i förvaltningsorganisationen. Bland annat har kultur- och fritidsförvaltningen slagits samman, och eventuellt ska Mölndals Energiverk, som idag ligger under Energi- och värmestyrelsen, övergå till bolagsform. Vidare talas om att delar av den tekniska förvaltningen ska slås samman i en ny större förvaltning.

Enligt vad som har redovisats under tradition är Mölndal en försiktig kommun, när det gäller större organisatoriska förändringar. Försiktigheten beror på, resonerar flera, att det inte går att veta utfallet på nya organisatoriska val och i synnerhet inte på genomgripande förändringar. Men det är inte endast de organisatoriska förändringsstrategierna som övervägs. Beslut om att inte förändra organisationen görs också med avseende på vad man tror om samhällsutvecklingen, huruvida det blir höger eller lågkonjunktur och vad som händer i den stora grannkommunen.

"Överallt är det en brist på tydlighet i förutsättningar och utvecklingslinjer, vilket gör att vi utvecklar det vi har ... " (central tjänsteman)

Ett val i att utveckla det man har är genomförandet av en ny delegationsordning.<sup>17</sup> Genom delegationsordningen ska ansvar och befogenheter tydliggöras i organisationen, och därigenom anses organisationen ta ett steg mot en mer decentraliserad form. Delegationsordningen ska skapa en god jordmån för ledarskapet och alternativa lokala lösningar.

"Den (delegationen, min anm.) är vettig, för den blev väl mottagen. Chefskapet görs tydligt i och med att ansvar och befogenheter delegeras ... nu görs förändringar på samma dag. Den (delegationen, min anm.) minskar också konflikterna mellan central nivå och verksamheterna, vi var aldrig väl ansedda för vi var alltid där och pillade i deras verksamhet, och vi kunde inte tillföra så mycket nytt, som inte de redan visste...".  
(central tjänsteman)

På förvaltningsnivå ansågs att detaljstyrningen har minskat...

"...men ibland är det som om politikerna inte kan hålla sig ifrån vår verksamhet. Jag får förtroende att handha si och så många hundra miljoner att sätta sprätt på, och sen kan det komma direktiv om att spara en tjänst".  
(förvaltningschef)

När kommunen decentraliserar och delvis öppnar upp för andra aktörer lyfts ledarskapet fram. Ledarskapet i förvaltningen handlar om att utveckla en förståelse för fenomen som omvärld, strategi och verksamhet, men även en förståelse för människan i organisationen. Ledaren är garanten för lokal effektivitetsutveckling; de känner verksamheten, dess betingelser och personalen. Ledarskapet har framför allt en stor betydelse vid initieringen av nytt affärsmässigt tänke- och förhållningssätt samt "... en stark ledning är nödvändig för att kunna föra ut ansvar i organisationen ... " (förvaltningschef).

Ledarskapet i förvaltningsorganisationen förutsätter viktiga ställningstaganden i förhållande till förändringarna. Anbud och konkurrens med andra, inom eller utom kommunens ram, ställer krav om ett ledarskap som är starkt resultatorienterat, dvs en ledare som internt kan mana medarbetarna mot uppsatta mål, vara drivande vad gäller resultat och som kan kommunicera ett idémässigt innehåll, vilket gjorda förändringar baseras på. Trots sektorsindelningen kommer samverkan framöver mellan olika förvaltningsnivåer och andra organisationer att öka. Det innebär att ledaren också ska representera organisationen utåt. I båda fallen handlar det om en stärkning av den lokala kompetensen i ekonomi, personal- och förhandlingsfrågor.

Inom kommunen och förvaltningarna talas om en uppdelning på basverksamhet – vad kommunen egentligen ska göra – och stödande verksamhet. Basverksamhet är exempelvis inom skolans område undervisning, medan stödande verksamhet är att förvalta skolbyggnaden och bespisning.

"...att kommunen förvaltar skolorna skulle lika väl Skanska eller NCC göra. På den stödande verksamheten är det tänkt att lägga annorlunda

---

<sup>17</sup> Rollfördelning i Mölndals kommuns organisation med delegation av ansvar och befogenheter till facknämnderna 1990-12-05.

krav, och kan de inte konkurrera vad gäller pris så kan inte vi tillåta att de tär på pengarna som kunde gått till undervisningen." (central tjänsteman)

Inom tekniska sidan är detta marknadstänkande inte nytt, men inom skolan och omsorgen har inte denna konkurrens funnits. Här vill man skapa en marknad med privata, kooperativa och kommunala alternativ. Det finns vidare ett kontraktsförfarande internt i organisationen mellan de olika förvaltningarna.

"Det går alldeles utmärkt att jobba med anbud utan att för den skull ha en beställar-utförarorganisation. Anbudshanteringen finns, men den ligger i en organisatorisk form som kommunen är mogen för." (central tjänsteman)

Decentraliseringen innebär en fokusering på den lokala organisationens förutsättningar, men det tycks också innebära – p g a av decentraliseringen – att kommunledningen med sin styrande roll befinner sig i ett tomrum. Men de kärva tider som stundar i kommunen kommer att sätta politikerna på stora prov, då svåra besparingsbeslut ska fattas. Nackdelen med kommunen är bristen på övergripande styrsystem, ansåg flera centrala befattningshavare.

"Vi decentraliserade med rätta, för förut var det byråkratiskt. Att lokala instanser ombesörjer budget i större utsträckning och tjänstetillsättning medför att vi (centralt) har tappat styrningen." (central tjänsteman)

Den operativa möjligheten och kompetensen att leda förvaltningarna är alltså stor. Delegationen och delegering innebär att förvaltningen ges möjlighet att pröva alternativa lösningar. Men på central ledningsnivå anses det saknas kopplingar mellan organisationens verksamhet och visioner om den kommunala organisationens relation till omvärldens förändringar. Ledande tjänstemän vill genomdriva förändringar, som syftar till att göra organisationen mer visionärt styrbar. Idag saknas kraften att tillämpa bärande och meningsfulla målbilder i hela organisationen. Den centrala ledningen vill kunna indirekt påverka förutsättningarna för verksamheten och därigenom de värderingar och normer som styr det informella handlandet i organisationen, men...

"här finns tydliga revir, där de olika slåss om anslag i en konkurrerande verksamhet. När ekonomin försämras kommer den stora sektorsindelade organisationen att ställas inför ett kraftprov. Kommer den goda gemenskapen att bestå när delar av framför allt frivillig verksamhet kommer att tvingas bort?" (central tjänsteman)

Ett konkret skäl till varför den centrala kommunledningen inte anser sig ha en mer genomgripande syn på den kommunala organisationen är att det inte finns ett enhetligt kommunledningskontor. Som organisationen ser ut idag, består den centrala förvaltningen av tre kontor, nämligen stads-, personal- och fastighetskontoret.

## Vänersborgs förändring

Vänersborg genomför nu en omfattande organisationsförändring. Övergripande är det två förändringar. Den ena handlar om att förändra nämndorganisationen, den andra om att övergå till en beställar-utförarorganisation. Inunder de här två övergripande förändringarna ser vi en rad förändringar med förtecknet marknads- och kundanpassning samt konkurrensutsättning.

Nuvarande förändring har delvis föregåtts av politiska diskussioner om en demokratisk fördjupning av kommunal verksamhet och ledning. 1985 utsågs en parlamentarisk kommitté, som gavs till uppgift att följa samhällsdebatten och andra kommuners reformförsök samt att ta del av deras erfarenheter.

Under slutet av åttiotalet förvärrades de ekonomiska problemen för Vänersborg. Detta bidrog till ett intensifierat arbete för att stärka kommunens ekonomiska ställning. Det politiska arbetet med att stärka och förbättra närdemokratin kom därigenom att ingå i ett vidare arbete. Med en politisk enighet om nödvändigheten av en omfattande förändring inom kommunen utvecklades och konkretiserades tankegångar kring ett åtgärdsprogram av fem centrala aktörer, både politiker och tjänstemän. I detta programpaket<sup>18</sup> var och är decentralisering av den kommunala verksamheten samt målstyrning centrala ingredienser. Medborgarperspektivet är ytterligare en förlängning av decentraliseringen. Målsättningarna för åtgärdsprogrammet är bl a:

- att ompröva, se över och förändra verksamhetens innehåll, styrning och produktion.
- att fritt pröva valet av produktionsform så att en effektiv och medborgaranpassad service bestämmer utformningen.
- att se över organisationen för nämnder och förvaltningar.

Ovan nämnda punkter utmynnade i förslag om beställar-utförarorganisation och nämndsammanslagning. Samtalen då och beslutet om den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen har lett till en process, ur vilken idéer växer fram som än idag inte mognat färdigt. Kontakter hade man med kommunförbundet, där kommunförbundets konsulter fungerade som samtalspartner, men merparten av tankegångarna, och det är man noga med att poängtera, "uppfann man själv". En av deltagarna beskrev:

"Vi avbokade alla möten och läste in oss under två veckors tid, där vi till och med jobbade under helgen."

Vänersborgs organisationsförändring initierades centralt av ett fåtal personer. En mer processuell förändring med ett större organisatoriskt deltagande om kommunens mål fanns det inte tid till. I information<sup>19</sup> till personal och media står att läsa:

---

<sup>18</sup> Förslag till förvaltningsorganisation för Vänersborgs kommun 1991-05-05 samt underlag för detaljorganisation för kommunledningskontor, konsult och service, utbildning och samhällsbyggnad 1991-11-05.

<sup>19</sup> Sätt in det som händer i sitt sammanhang, 1991-11-06

"Med hänsyn till den korta tid, som stod till buds för att omformera hela den kommunala organisationen var förvaltningscheferna överens om, att arbetet med detaljorganisationen inte kunde bedrivas i s k processform, dvs med engagemang långt ut i organisationen. I stället arrangerades ett utbildningsprogram för förvaltningschefer, avdelningschefer, arbetsledare och kontaktpersoner för att sprida information och kunskap om det pågående projektet."

Jämför vi organisationsschemat för år 92 med år 93 ser vi att banden mellan beställare och utförare under år 92 fortfarande finns kvar. 1992 ses som ett inkörningsår, där man på låtsas upprättar kontrakt, utvecklar roller, lär av misstag etc. Från och med årskiftet 92/93 var det tänkt att banden skulle kapas mellan beställare och utförare. Kopplingen mellan nämnd och förvaltning ska då upphävas. Men kapningen av banden har till dags dato skjutits upp. Beställarnämnden är underställd Kommunfullmäktige och har då bl a en politisk sammansättning. Utförarorganisationen kommer att underställas Kommunstyrelsen. Kommunledningskontoret har en mellansitt, då det dels fungerar som resurs mot kommunstyrelsen och nämnder, dels skall de, när och om banden klipps, ta över nämndernas linjeansvar av förvaltningen, utförarenheterna. Kommunledningskontoret kommer som förslaget ser ut idag att både serva beställarna och utförarna.

### **Beställar-utförarorganisationen**

I den traditionella kommunorganisationen ger de politiska nämnderna resurser till förvaltningsorganisationen, som sedan producerar tjänster och produkter. Med beställar-utförarmodellen eftersträvar Vänersborg att dela upp den samlade förvaltningen i två separata enheter, en för beställning och en för produktion. Beställarenheten inom kommunen ska lägga ut anbud och offerter på arbeten åt andra inom förvaltningen eller utomstående intressenter, entreprenörer, de så kallade utförarna. Entreprenad innebär för Vänersborg att kommunen har det övergripande ansvaret för verksamheten, som utförs av utomstående producenter.

Centrala politiker ger resurser till beställarenheten och uppdrag om att beställa t ex barnomsorgs-, skol- och äldreomsorgsplatser till viss standard. Styrningen av organisationen bygger på att resurserna ligger hos respektive nämnd och en uttalad målstyrning, där de förtroendevalda anger inriktningsmål utifrån politiska ambitioner. Beställarenheten i sin tur upprättar kriterier med utförare i kontrakten, där produktions- och kvalitetsmål regleras, för att på så sätt knyta ersättningen till utförd prestation/produktion.

Utförarorganisationen består av de olika förvaltningarna. De har verksamhets-, ekonomiskt samt personalansvar. Utförarenheterna är i sin tur indelade antingen i olika distrikt och under dem resultatenheter eller i funktioner som i sig är resultatenheter. Betydelsen av resultatenheten för att förbättra kommunens ekonomi är påtaglig. Resultatenheten får i större omfattning avgöra styrprinciperna och det ekonomiska ansvaret. Resultatenheten svarar för såväl intäkterna som kostnaderna för den verksamhet som bedrivs. Utöver det ökade administrativa ansvaret innebär ett kontraktsförfarande en press på resultatenheten, eftersom dess existens är beroende av till vilken grad man infriar ingångna avtal. Det är

därför upp till enheterna att profilera sig, utröna starka och svaga sidor, upptäcka och skapa nischer utifrån kommuninvånarnas preferenser. Kopplingen mellan berörd nämnd och resultatenheten kommer att minska, vilket ytterligare driver på självständigheten för resultatenheten.

Beställar-utförarorganisationen förutsätter att det finns mer än en producent. Den bärande idén är att konkurrens ska effektivisera. Utmaningen för kommunledningen och för gjorda förändringen är om de mjuka sektorerna kommer att ha en tillströmning av andra intressenter. Vänersborg uppmuntrar därför både brukar- och personalkooperativ. En fullständig privatisering, dvs att privata intressenter tar över kommunens åtaganden och att kommunen säljer ut delar av sin verksamhet, eller en semiprivatisering, dvs att kommunen fortfarande står med det formella ansvaret, finns det få exempel på.

Kontraktens utformning är kommunen inte helt klar med. Ambitionen är att de ska vara lätta att hantera, dvs att de inte ska innehålla klausuler om det mesta. Exempelvis inom Utbildningsnämnden är riktlinjer som lagtexten ger för skolan grundstommen i kontraktet, men då de är allmänna till sin karaktär behövs preciseringar. Ett annat problem kan Samhällsbyggnadsnämnden exemplifiera, där krav rests på att beställarorganisationen måste vara större kompetensmässigt, eftersom man inte anser sig kunna hantera de skilda verksamhetsfälten. De här två exemplen visar på nödvändigheten av att klargöra de olika förutsättningarna vid ett upphandlingsförfarande, anser ett flertal.

### **Nämndorganisationen**

En tätare organisation i bildlik bemärkelse är nämndsammanslagningen. Genom ändringar, nu senast i kommunallagen, är det i stort sett fritt för varje kommun att utforma sin nämndorganisation såsom kommunen själv önskar. För Vänersborgs del antogs den nya nämndorganisationen 1992. Flera nämnder har härigenom slagits ihop och nya har skapats. Detta har inneburit att antalet nämnder har reducerats från 13 till 8. Antalet förtroendeuppdrag har härigenom minskat från 122 till 77. Förändringen har inte bara inverkan på den politiska organisationen, utan den förändrade strukturen påverkar även förvaltningsorganisationen. Den tidigare sektorsindelade organisationen med hög grad av specialisering har till stor del utgått från ett producentperspektiv. Nu ska exempelvis Utbildningsnämnden inrikta sin verksamhet för barn och ungdom på ett bredare organisatoriskt sätt genom att dels göra övergångarna mellan förskola och skola mer smidig, dels rikta kultur- och fritidssatsningar inom skolans ram. Personalkategorier som tidigare inte arbetat tillsammans kommer nu att göra det.

Tankegångarna med nämndsammanslagningen är att *målgruppsanpassa* verksamheten. Härigenom förskjuts fokus mot de grupper kommunen vänder sig till med sin tjänsteproduktion. Det är en inriktningsförskjutning mot dem kommunen är till för, anser man. Genom breda indelningar ska kommuninvånaren få tillfälle att i större utsträckning vara med om att definiera målet för kommunens verksamhet, exempelvis inom skolans ram.

Längre ner i organisationen frågade jag om vilka bilder som gavs av den kommunala organisationen och om man själv kunde relatera sig till dem. Det finns där en förståelse för att tillvägagångssättet måste ändras. Egna erfarenheter från den kommunala verksamheten säger att arbets-sättet, som nuvarande system framtvingar, inte alla gånger fungerar. Dock menar en som gav uttryck för denna ambivalens – av att veta att de-lar av kommunens tillvägagångssätt och som alla uppbär med sina egna handlingar, inte uppfattas som bra – att just denna ambivalens inneburit att man...

"...måst hitta något annat system, och så har man sökt något annat system och så har man funnit att det är ett annat system man ska ha."

Gensvaret i organisationen gentemot sättet på vilket förändringen till en beställar utförar-organisation har varit växlande. Flera säger att det händer för mycket och för fort. Det positiva är att lokalt verksamhetsansvar gör att uppkomna problem enklare finner sin lösning. Det skapar trygg-het. Information om de övergripande avsikterna med organisationsför-ändringen har man fått, men man saknar däremot relevant och verk-samhetsanknuten information. Detta skapar en osäkerhet, som ytterli-gare förstärks av att beställar utförar-lösningen kompletteras av nya re-former. Exempel inom skolan är att anbudsförfarandet kompletteras med skolpeng, vilket i sig medför en motsättning, då skolpengen redan är fast-ställd.

### **Läsanvisningar inför nästa kapitel**

Vid sidan om konkreta förändringar som både Mölndal och Vänersborg är mitt uppe i, finns förhållningssätt till den egna kommunen som upp-rätthålls av ens tradition och ideologiska uppfattningar om vad en kom-mun är, men framför allt vad den kanske ska vara. Relationen mellan dessa tre – gjorda förändringar, synen på sin kommun och den generella synen på kommunal verksamhet och organisation – är inte alla gånger helt klar. Ur det empiriska materialet finns öppningar till en rad intres-santa uppslag och infallsvinklar. Utifrån begreppet föreställningsram finner undertecknad följande två aspekter vara intressanta att bearbeta vidare. För det första kommunen som idé och då kopplat till en institutio-nell förändring i makro miljön. För det andra de konkreta förändring-arna som sker i de båda kommunerna. I nästa kapitel är det tänkt att sambanden mellan kommunen som idé och de påbörjade förändringarna i kommunerna ska vara föremål för en närmare studie.



# FÖRESTÄLLNINGAR OM KOMMUNEN SOM IDÉ OCH KONKRET FENOMEN

Under denna rubrik ska framför allt två linjer följas. Å ena sidan lyfta fram idéer som ledsagar ens syn på kommunen som institution och å andra sidan belysa vad som konkret sker i de båda kommunerna. Det förstnämnda knyter an till kommunen som idé, medan det sistnämnda är kopplat till konkreta förändringsfenomen. Spänningar som identifieras ses här som ett uttryck för den komplexitet, som ofrånkomligen infinner sig vid omställningar, men som sådan fungerar spänningarna också som läroexempel, och därmed kan individen och de organisationer de verkar utvecklas.

En analys av respektive kommuns ekonomiska ställning görs däremot inte. Vi kan bara åter igen konstatera att Vänersborg har en mer besvärlig ekonomisk situation än Mölndal, men – och det är ett viktigt men – i aktörernas föreställningsvärld, oavsett kommun, hanteras ekonomin på ett likartat sätt. Kommunerna genomgår någon form av ekonomisk kris, inte minst är framtida sparbetning ett tecken på denna kris. Kris blir med andra ord en symbol som befäller att något måste göras. Lösningen till krisen, på ett övergripande plan, är marknad och konkurrens, eftersom kommunernas problem definieras som ekonomiska. Härigenom dominerar ett ekonomiskt språkbruk och beskrivningssätt, vilket kan liknas vid ett språkspel.<sup>20</sup>

Den inledande underrubriken *tradition* behandlar aktörernas syn på den egna kommuns situation och identitet. Inledningen ska ge det sammanhang i vilken de båda kommunerna talar om kommunen som idé och vad som konkret sker.

## Tradition

Den historiska bundenheten innebär att huvudparten av de större förändringarna är kompletteringar till redan existerande. Mycket sällan startas något helt nytt. Den nya organisation som inrättas bygger på existerande organisation. Organisatoriskt lärande är institutionaliserade erfarenheter i regler, rutiner och föreställningar om att "så gör vi här".<sup>21</sup> Det är visserligen individer som institutionaliserar mönster, men rutinerna finns kvar även om individerna byts ut. Det organisatoriska lärandet anknyter och är beroende av det som allmänt refereras som organisationens kultur.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Wittgenstein, 1979. Enligt Wittgenstein ska språket studeras i konkreta situationer, språkspel. Ett ords betydelse är dess användning, dvs ett sätt på vilket ens föreställningsvärld uttrycks.

<sup>21</sup> Rörande institutionaliseringsbegreppet se Scott, 1987; Oliver, 1992.

<sup>22</sup> Beträffande kulturbegreppet se Alvesson & Berg, 1991, för en gedigen genomgång.

## Mölnadal, "vara sparsam och lite gammaldags"

Kopplingen mellan å ena sidan synen och förhållningssättet till traditionen och å andra sidan hur kommunen väljer att organisera sig är påtaglig. Den försiktiga och avvaktande attityden blir för Mölnadal en avspeglning av den framgångsrika strategi som fått kommunen att resa sig och utvecklas till en välmående kommun. De historiska elementen framträder om möjligt än tydligare, när man använder mytbegreppet.<sup>23</sup> En tolkning av mytteorin är att lyfta fram en av mytens viktigaste funktioner, nämligen att förankra det nuvarande i det förgångna. Föreställningar om erfarenheterna blir liktydigt med det inte ifrågasatta. Grunderna för att helga det förgångna är till stor del känslomässiga – myten kan med andra ord inte göras till föremål för sanningsgranskning. När man pratar om sin tradition argumenterar man med en yttre kraft, där man genom att hävda den skapar ett skydd för hur man agerar och handlar. Oavsett om denna tolkning är rätt eller fel, är traditionen i Mölnadal något som inte ifrågasätts i någon nämnvärd utsträckning.

Beroende på vilka skäl olika grupperingar har framställs dock traditionen i olika dager. Tjänstemän som vill genomdriva större organisationsförändringar anser att kommunen hämmas av traditionen. Av uttalanden att döma utgör dessa en grupp som växer sig starkare. Andra, framför allt politiker men även förändringsivrare som begrundar kommunens identitet, ser kommunens utveckling över en längre tidsperiod, där traditionen är en bidragande orsak till kommunens framgångar.

Kommunens starka bindningar till traditionen kan också tolkas som det sätt på vilket kommunen vill visa upp en enhetlig profil utåt mot medborgare och eventuella forskare. Att uppleva sig som framgångsrik förortskommun, där ny industri etableras och där stor inflyttning stärkt skattekraften, kan ha inneburit att den kommunala organisationen inte har haft några akutare och allvarligare problem, än att förstärka sin identitet gentemot en expanderande och svällande storstadsregion. De utifrån historien ekonomiska framgångar kommunen har haft är en del av organisationens anda 'never change a winning combination'. Tid ägnas istället åt att tala om det enhetliga och utmärkande för kommunen och på så sätt profilera sig och skapa en bild utåt av att den kommunala organisationen är intakt, och att kommunal verksamhet bedrivs som den alltid har gjorts. Förändringar sker i det lilla, dels för att organisationen ska hänga med, dels för att visa att allt är som det alltid har varit. Och härigenom förstärker man sin identitet – vad vi är.

Sammanfattningsvis kan ovan nämnda spänning kring organisering med andra ord ses kring hur traditionen som föreställning idag och framöver påverkar organisationen. Hävdandet av traditionen kan då försvåra en större verksamhetsförändring, då traditionen hyllar det tidigare tillvägagångssättet men samtidigt underlätta en smärre verksamhetsut-

---

<sup>23</sup> Om myter och dess olika användning se Meyer & Rowan, 1977; Lundin & Jönsson, 1977.

*veckling*, dvs en kontinuerlig förbättring baserad på gjorda erfarenheter.<sup>24</sup>

## Vänersborg, inför en ny identitet?

Före dagens stora förändringar har Vänersborg setts som en traditionsbunden kommun, men i och med förändringarna i den kommunala organisationen vill man komma bort från denna syn på kommunen. Det gäller att hitta sätt att göra det man tidigare gjort, men mer effektivt. Vidtagen förändring uppslukar all energi, och tid finns följaktligen inte till att odla myten om den egna kommunala identiteten. Allteftersom de ekonomiska bekymren för Vänersborgs kommun förvärrats under 80-talet förfaller begreppen tjänstemanna- och akademikerstad att bli etiketter. En inledande sammanfattning av Vänersborg skulle kunna göras så. Bilden behöver förvisso kompletteras, dels med aktörernas uttalade regionssamverkan, dels med avseende på vidtagna organisatoriska förändringar.

Det utvecklade samarbetet med grannkommunerna (fyr- och trestad) har gjort att kommunens roll växt utanför de egentliga kommungränserna. Kommunen har blivit en regionalpolitisk aktör, som för Vänersborgs del förstärks av att vara residensstad. Näringslivsutbudet i kommunen har man svårt att förändra, och kommunens beroende av offentlig verksamhet påverkas av krafter utanför kommunen. När en försämrad ekonomi gör sig gällande och där offentlig verksamhet är i blåsväder, riktas problemorienteringen mot såväl den egna regionen som den egna kommunala organisationen.

Organisatoriskt används historien som ett belägg för att det sätt som kommunala angelägenheter skötts på tidigare är, efter dagens förutsättningar, felaktigt. Förändringar som gjorts i den kommunala organisationen har gjorts med hänvisning till kommunens försämrade ekonomi. Det går också att ana en uppgörelse med traditionen, en tradition som med sin fokusering på tjänstemannastaden försvårar 90-talets regionala perspektiv och visioner om att bedriva kommunal verksamhet på ett nytt sätt. Målet för kommunledningen är att externt främja sysselsättningen i regionen, i högre grad bedriva näringslivslokalisering och gentemot staten mobilisera en styrka vad gäller industri- och infrastrukturella investeringar samt att internt i organisationen se till att möjligheten för detta finns vid sidan om strategisk ledning av de stora kommunala verksamheterna såsom skola och omsorg.

---

<sup>24</sup> Distinktionen mellan förändring och utveckling ligger i att förändring mer handlar om en radikal omtolkning, där organisationen som sådan installeras av ett fåtal eller att alla berörda över tid genomför en gemensam omtolkning, medan utveckling utgår ifrån att lokala teorier och erfarenheter utnyttjas kontinuerligt. Jfr bl a Björk m fl, 1990.

## Kommunen som idé

En klar urskiljning mellan en Vänersborgs- och en Mölndalsideologi är svår att göra.<sup>25</sup> Som åskådare och åhörare var ideologin lättare att 'ta på' i Vänersborg, eftersom kommunens enhetliga organisationsförändring gick att använda som stomme för förda ideologiska resonemang. I Mölndal gick däremot ideologin inte att relatera till övergripande koncept. Ett gemensamt drag för de båda kommunerna är att de understryker behovet av mer decentraliserade lösningar och samtidigt eftersträvar att marknaden och brukarna ges en större roll än förut. Det är tydligt att normsystemet inte är en deskriptiv återgivning av verkliga förhållanden, utan uttryck för en ideologi, dvs att det är så kommunen bör betraktas. De vägledande föreställningarna och ideologin är på samma gång en motreaktion mot tidigare satsningar, någon form av reaktion på vad som saknades i den tidigare organisationen.

Den ökade tilliten till decentralisering är ett uttryck för en viktig ideologisk förändring. Ideologin handlar om såväl *kommunen i samhället* som *ideologins inverkan på den kommunala organisationen*. Vad gäller kommunens roll i samhället, på så sätt att det är en fråga om vilken samhällssektor som ska uppbära ansvaret – det offentliga, det privata eller familjen. Vad gäller ideologins inverkan på organisationen, eftersom aktörernas uppfattning om att valet av organisationsform är väsentligt med avseende på tilltänkta förbättringar. Nedan följer ett resonemang, som behandlar ideologin i ovan rubriksättningar.

## Kommunen i samhället

De i många fall stora och omvälvande förändringar som kommunala organisationer genomgår i vårt avlånga land kan delvis avspeglas i den politiskt ideologiska förändring som skett under senare hälften av 80-talet.<sup>26</sup> Förändringen skulle grovt kunna beskrivas som en föreställningsförskjutning från att offentlig verksamhet är lösningen på samhällsproblem till att själv bli en huvudsaklig del av samhällets problem.<sup>27</sup> Samhällsekonomin klarar inte av en expansion av offentlig verksamhet, den tycks heller inte klara att upprätthålla den vid en viss nivå. Organisatoriska förändringar i en stagnation, vittnar många forskare om, är betydligt svårare än i expansions skeenden.<sup>28</sup>

Den traditionellt statsvetenskapliga styrningen baserad på värden såsom demokrati och rättssäkerhet har under 80-talet ersatts av en mer företagsekonomisk diskurs, baserad på marknadsstyrda lösningar<sup>29</sup> och med

---

<sup>25</sup> I samband med analys av förändringarna kommer ideologin att kopplas till de för kommunen vidtagna åtgärderna.

<sup>26</sup> Jfr Israel, 1992 som anser att individen och företaget som institution har kommit att ses som garanten för utveckling.

<sup>27</sup> Jfr Montin, 1990; Amnå & Skoglund, 1992.

<sup>28</sup> Jfr bl a Björk m fl, 1990.

<sup>29</sup> Den organisatoriska verkligheten bestäms delvis av opåverkbara förhållanden och kännetecknas av komplexitet, osäkerhet, tvetydigheter och motsägelser, men där

en önskan om en ökad effektivitet. Decentraliseringens differentieringstanke rimmar i vissa väsentliga avseenden illa med den offentliga sektorns demokrati- och rättssäkerhetsstraditioner, som snarare byggs upp och förstärks av integration i form av likställighetsprincipen och likvärdig standard.<sup>30</sup> Det företagsekonomiska forskarsamhället har under större delen av åttiotalet vittnat om denna trend, men utifrån kommunernas relativa välmåga har värdeförskjutningen karakteriserats mer som ord än handling.<sup>31</sup> Om så även är fallet idag, att det är mer retorik och en strävan att avspegla samhällsdebatten än att ideologin även avspeglar sig i en faktisk förändring av den kommunala verksamheten, är det svårt att uttala sig om. Skillnader föreligger visserligen, då åttiotalet hade en expanderande ekonomi, uppvisar nittiotalet en nedgång.

## Ideologins inverkan på den kommunala organisationen

När aktörer i Mölndal och Vänersborg övervägt att förändra sina respektive organisationer har de utgått från allmänt accepterade uppfattningar om bristande effektivitet och produktivitet i den kommunala organisationen och dess verksamheter. Decentralisering ska åstadkomma en vitalisering. Värderingsförskjutningen och själva förändringsarbetet stöds av en enkel pedagogik, nämligen krismedvetande som innebär å ena sidan besparingskrav inom den kommunala förvaltningen och å andra sidan ett diffust hot om privatisering/entreprenad/intraprenad av många kommundjänster.<sup>32</sup>

Decentralisering är ett positivt laddat ord, som det inte går att kritisera. Mycket av kommunernas decentraliseringsresonemang gick inte att få uttryckt i entydiga konstateranden av genomförda förändringar. Decentralisering är förväntningar och önskningsom påbörjade processer. De båda kommunerna fokuserade på olika fenomen i sina strävanden, men vissa gemensamma drag går att urskilja.

---

marknadsbegreppet överslätar och skyler denna komplexitet; allt går att förklara utifrån en marknadens logik.

<sup>30</sup> Att betrakta kommunal verksamhet med dess samhällsansvar ur ett företagsekonomiskt effektivitetskriterium kan leda till moraliska problem i form av att kund, konkurrens och vinst inte alla gånger är förenliga med intentionerna om välfärds-kommunen. Ett liknande problem är relationen mellan demokrati och enkätundersökningar. Kan man uttala sig om demokrati utifrån attityd- och servicemätningar? Ibland förefaller den ge enkla svar på enkla frågor, fjärran från politikerrollens intentioner, om hur nöjda medborgarna är som konsument (Stewart & Clarke, 1990). Demokrati handlar om mycket mer (bl a Petersson, 1992), exempelvis hur uppfattningar uppkommit, hur opinionsbildningen går till samt hur åsikter bryts mot varandra och förändras i en ständig process.

<sup>31</sup> Jfr Brunsson, 1985; Rombach, 1986; Czarniawska-Joerges, 1987. I det verkliga livet är det svårt att hitta normerna annat än som ideal eller retoriska utsagor, tycks de gemensamt mena.

<sup>32</sup> Det tycks som krisbegreppets vaghet är en förutsättning för att begreppet skall kunna användas i det allmän-ekonomiska resonemanget om kommunen. Sammanhanget avgör hur ordet kris tolkas och används i varje enskilt fall. Att i det allmänna vara betjänt av tvetydigheter kan sättas i relation till det specifika, t ex ett beslutsunderlag, där entydighet eftersträvas; helst siffror.

För båda kommunerna är decentralisering en fråga om att klargöra gränser mellan olika enheter på såväl hög som låg nivå. Avsikten är att få färre beslutsnivåer – i Vänersborg en beställar- och en utförarnivå och i Mölndal en lednings- och verksamhetsnivå. I praktiken finns dock fler både informella och formella nivåer, men den platta organisationen fungerar som en hägring. Ibland förefaller decentralisering också vara en fråga om separering, eftersom administrativa skäl vägleder gränsdragningen, vilket inte alla gånger sammanfaller med vad individer tycker vara en naturlig uppdelning. Den traditionella sektors- och geografiska indelningen kompletteras med t ex breda målgruppsindelningar och snäva resultatenheter.

Samtidigt med en uppdelning skapas helheter inom enheterna. Resultatansvar ska ge en överblick av verksamheten lokalt. Men ur ett verksamhetsperspektiv uppstår konfrontationer i och med den administrativa uppdelningen, särskilt inom relationsberoende verksamheter såsom skolan och omsorgerna. Det är som bekant alltid lättare att spara in på andras än den egna resultatenshetens utgifter, vilket kan drabba en verksamhet som är beroende av att ses i ett vidare flöde. Spänningar uppstår även när de lokala enheterna i enlighet med en identitetslogik<sup>33</sup> strävar att bygga upp sin kompetens, vilket inte ligger i linje med intentionen om den smidiga och lilla organisationen. Denna spänning är tydlig i Vänersborgs uppbyggnad av såväl beställar- som utförarkompetensen.

Delegering av befogenheter och ansvar är det sätt på vilket ökad inflytandegrad markeras. Inflytandet från lokala aktörer ska vitalisera verksamheten. Ledningarna för respektive kommun påpekade i samma andetag som delegering vikten av kontroll. Beställar–utförarkonceptet i sig är ett uttryck för att det sker efter givna premisser. I Mölndal gav ledningen uttryck för att man saknade en koncernkontroll. Den decentraliserade organisationens önskan om annat än detaljstyrning reser krav på målstyrningsteknik. Ledningskontrollen sker eller ska ske genom målstyrning. Målen är till sin karaktär kvantativa, men själva målstyrningsprocessen innefattar även kvalitativa aspekter, fastän de inte hitintills i nämnvärd utsträckning explicit kommit till uttryck.

Det finns en gryende medvetenhet om att decentralisering även har en inverkan på det egna centrala ledningsutövandet vad gäller samordning och kontroll. Skapandet av självständiga enheter med helhetsansvar alltifrån den egna verksamhetsutformningen till det ekonomiska ansvaret kommer att inverka på den kommunövergripande ledningen, såväl bland politiker i kommunfullmäktige som tjänstemän på kommunkontoret. Visserligen finns en kontroll av det ekonomiska resultatet och chefställningen, men kontrollen av det operativa handlandet kan förorsaka svårigheter. Decentralisering innebär på ett plan en verksamhetsorientering som, om inte efterfrågestyrningen är tillräckligt stark, kan innebära en produktionsstyrning – en produktionsstyrning som man så gärna vill komma ifrån.

---

<sup>33</sup> Identitetens betydelse för såväl hela som delar av organisationen finns att läsa om i Alvesson & Björkman, 1992

Ambitionerna för de båda kommunerna är således att decentralisera organisationen, men decentraliseringen förutsätter en idémässig förändring. Denna idémässiga förändring är av *delvis* centralistisk karaktär.<sup>34</sup> Idén är marknadstänkande. Från en företagsekonomisk föreställningsvärld hämtas begrepp och metoder för analys och styrning av den kommunala organisationen. Divisionalisering, decentralisering, marknad, mål och målstyrning, kund och service är exempel på begrepp som ger stadga åt visionerna om och strategin för morgondagens kommunala verksamhet. Det föreligger alltså en svårighet för ledningen att upprätthålla och kommunicera en idémässig bild av kommunen som inte 'totaliseras' av en ekonomisk rationell logik.

Men ideologin kan inte entydigt tolkas som centralistisk, eftersom innebörden i decentraliseringen till stor del utgår ifrån att frigöra krafter i organisationen. Decentraliseringen möts samtidigt i organisationerna med en önskan om ökade organisatoriska befogenheter. Personalen har en potential, som blir en kraft i sig vilket inte kan 'tyglas' med heltäckande begrepp eller modeller. Men i denna decentralisering gäller det emellertid också att centrum ska finna sin roll. Det är med andra ord svårt för ledningen att definiera in sig i decentraliseringen inom ramen för kommunens gränser samtidigt som de utvecklar ett förhållande till kommunen som inbegriper framtida mål, ekonomi och organisationsprinciper. Bland annat kan vi se att regionen blir ett arbetsfält för ledningen.

Sammanfattningsvis har vi *kommunen som idé* identifierat förändringar i föreställningar om synen på samhället och där kommunal verksamhet och organisation i och med detta kommer att få en delvis annorlunda innebörd. Vi har tidigare talat om det ekonomiska tänkandet som ett uttryck för ett språkspel. Denna tolkning kan även läggas på detta avsnitt om ideologi. Konceptet marknad innehåller en rad begrepp, ett språk, som fungerar som ett beskrivningssätt av den kommunala situationen. En uppenbar risk är då att denna beskrivning är 'sluten', dvs att alternativa beskrivningar inte får plats. Svårigheten ligger i att å ena sidan bejaka en pluralism, dvs att flera tolkningar och förhållningssätt är möjliga, som då kan förstärka en redan befintlig osäkerhet och å andra sidan leva upp till kraven om att agera och handla, som tydligen förutsätter en enhetlig uppslutning kring hur situationen ska uppfattas och beskrivas. Vidare har vi utifrån ett idémässigt perspektiv iakttagit svårigheten att decentralisera, vilket tangerar ovan nämnda svårighet, och att som kommunledning definiera in sig i nämnda decentralisering.

## **Kommunen som konkret fenomen: förändringen**

"Organisationer är regelmässigt mer förvirrade och komplexa i praktiken än i presentationsmodeller, och en jämförelse mellan presentation och praktik brukar ge argument för förändringar."<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Ställer man de nya normer och värderingar mot den decentraliseringsrörelsen, kan dessa ses som det sätt på vilket man fortfarande har kontroll över verksamheten. Flertalet av decentraliseringsreformerna föregås av en centralistisk period enl Weick, 1987 - vilket även visats i kommunstudier (Sköldberg, 1991).

<sup>35</sup> Brunsson, 1990: 110.

Det är en spänning mellan hur en organisation presenteras och hur den faktiskt fungerar, det märks efter ett antal intervjuer. Den kommunala organisationen kan låta sig omtalas och ritas upp på papper, utan att några egentliga problem uppdragas, oavsett nivå. Spänningar uppstår först när de olika nivåerna (central-lokalt eller politiker-administratörer-professionella) diskuterar varandras förutsättningar och när visionen om kommunen inte så lätt låter sig realiseras på grund av bl a organisatorisk tröghet. Analysen av de båda kommunernas förändringar kommer att ta fasta på två relationer. Den ena är mellan ideologi och förändringsstrategi och den andra mellan lokal och central nivå, vilka relateras till varandra kommun.

Föregående kapitel avsnitt benämnt *ideologins inverkan på den kommunala organisationen* och detta kapitel behandling av ideologi och förändringsstrategi har paralleller, bl a i en ambition att materialisera idéer. Men vad som skiljer dem åt är från vilket håll vi studerar ideologin; från intentioner eller utifrån konkreta händelser.

Relateras ideologiska ställningstaganden till organisatoriska vägval kan de olika strategierna ses utifrån om de ligger rätt i tiden eller ej. Mölndal vill inte bli betraktat som gammalmodigt, medan Vänersborg verkar stolt över sin organisatoriska skrud. Visst är det en iakttagelse som även undertecknad gör. Men fjärmar man sig från det ytliga i modet finner vi trots allt en ambition hos kommunens aktörer att göra något av sin situation. Det finns överväganden om vad som anses vara bra tillvägagångssätt för att hantera och bearbeta en komplex situation, där kommunens olika värdesystem konfronteras, men där det också finns en tendens att dessa överväganden har en underordnad roll gentemot den ekonomiska logiken.

## **Mölndal, olika bilder beroende på vem man vänder sig till**

Mölndals kommun har utvecklat ett tillvägagångssätt att hantera uppkomna problem i ett lokalt perspektiv. Det har medfört att Mölndal vänt ett fattigt förflutet till en relativ välmåga. Många har vittnat om att det beror på kommunens sätt att hantera problem och möjligheter. Den centrala förvaltningsledningen och starka politiker har lyssnat till lokala angelägenheter. Ledningen har genom åren anpassat sina förändringsstrategier till praktiken. Personal i organisationen har kunnat övertyga centrala instanser att den rätta utvecklingen är den som speglas i den aktuella praktiken, och härigenom kommer vision och praktik att sammanfalla. Praktiskt uppkomna problem har fått vägleda strategikapandet, och det har funnits en överensstämmelse mellan idé och praktik. Detta tillvägagångssätt har bland annat den fördelen att idéerna har en normativ dimension ifråga om det goda och rätta tillvägagångssättet, eftersom de anställda mangrant ställer upp på förändringen.

I Mölndal är visserligen den dubbla ledningslogiken framträdande, å ena sidan starka politiker som dominerar och å andra sidan en decentraliserad förvaltningsorganisation som har stor frihet, och där delegeringen inom ramen för den bevarade sektorsindelade kommunen ytterligare har



stärkt den lokala autonomin. Däremellan finner vi centrala tjänstemän som har svårigheter att agera.

Från centralt tjänstemannahåll finns å ena sidan en bild av att kommunen genomför förändringar i den takt som organisationen hinner med. Förändringarna görs efter organisationens premisser. Å andra sidan finns bilden av den i vissa avseenden föråldrade organisationen och att det inte finns den förändringsbenägenhet som resten av samhället, i ett ekonomiskt kärvt klimat kräver, när det gäller kommunens åtgärder. Spänningen tar sig i uttryck i det sätt på vilket den kommunala förändringen hanteras. Vissa tjänstemän och politiker i Mölndal anser att förändringar, som bygger på nya tankegångar, ska införas i ett för organisationen lugnt och harmoniskt tempo med avsikt att förbättra och utveckla, och där kommunen förblir vad den var även när den förändras. Andra anser att traditionen och det i deras ögon förlegade sättet hämmar den kommunala utvecklingen. Det krävs större organisatoriska förändringar än de som traditionen möjliggör och medger. Centrala förvaltningsaktörer vill göra mer men kan inte av flera skäl, bland andra nämnda tradition, starka kommunalråd som bär upp traditionen och den organisatoriska svagheten av att inte vara ett samlat kommunledningskontor.

De senaste årens stagnerande ekonomi har också inneburit ett annat förhållningssätt till kommunal verksamhet. Förändringar och neddragningar under dessa betingelser kräver en annorlunda vägledning. Under dessa förutsättningar anser centrala tjänstemän att de inte har den nödvändiga kraften för att förändra. För att klara av stundande sparbetning inom kommunen behövs en samordnad styrning av kommunen. Det efterlyses ett koncerntänkande.

Den ideologiska brytpunkt som samhällsdebatten ger uttryck för finns även inom kommunen. Mycket av förändringsintentionen står att finna i ideologiska överväganden, men ideologin ges inte uttryck i stora organisatoriska förändringar. Den försiktiga traditionen har givits som förklaring, men också en övertygelse om att det försiktiga tillvägagångssättet är riktigt. Ändå talas i ideologiska termer om vikten av stora förändringar. Det kan tolkas som att det föreligger diskrepans mellan intern och extern legitimitet, där kommunen skapar två uppsättningar av strukturer, processer och ideologier beroende på till vilka organisationen riktar sig.<sup>36</sup> På ett plan kan då det frikopplade ideologiresonemanget ses som det sätt på vilket kommunföreträdare återspeglar det som är *comme il faut*, ett prat om normer utan förankring i verksamheten. Ideologin är en överbyggnad för att tillmötesgå omvärldens krav på förändring. För kommunorganisationen är det viktigt att de olika uppsättningarna inte stör eller konfronteras med varandra, eftersom kontrasten dem emellan är alltför bjärt.

Pratet i kommunen kan alltså användas för att visa upp utåt att man inom kommunen moderniserar sin verksamhet, eller att man bedriver en verksamhet efter gamla mönster, beroende på vad som efterfrågas. Förändringen eller sättet som man talar om sin kommunala situation tjänar då sitt främsta i syfte i att utåt visa upp en bild, samtidigt som organisa-

---

<sup>36</sup> Jfr bl a Meyer & Rowan, 1977; Berg & Jonsson, 1991.

tionen är intakt. Om man i Mölndal pratar stort om vad man ska göra, så pratar man i Vänersborg och försöker göra stort.

## **Vänersborg, en förändring och lösning som genererar nya problem**

När man betraktar förändringsplanen i Vänersborg slås man av idéernas enkelhet. Beställar-utförartanken är lätt att se framför sig, nämndsammanläggningens synergieffekter likaså. Enkelheten är i många fall en förenkling av en kommunal vardag. Förenklingen kan ses som argument för att ha kontroll över komplexa skeenden; så här ska det bli. Samtidigt underlättas styrning av densamma om tvetydigheter reduceras; med konkurrens kommer vi tillrätta med effektivitetsproblemen. Förenklingen kan också ses som ett sätt att kommunicera ett budskap. Det är svårt att förstå komplexa organisationer och deras förändringsintentioner, och därför är det av vikt att framställningen är pedagogisk.

Om man bortser från intentionen och ser vad som konkret sker i verksamheten blir förändringen i Vänersborgs kommun ytterst påtaglig, eftersom hela den kommunala organisationen är involverad. Samverkan mellan politiker och förvaltning är påtaglig, inte minst kring rådande organisationsförändring. Genom beställar-utförarkonceptet förändrar man den kommunala organisationen, som också slår igenom på hur verksamheten och driften organiseras. Centrala instanser försöker härmed skapa värden och driva strategier, som ligger i linje med vad man ideologiskt uttalar. Vidare ser vi att många enheters utveckling sker samordnat efter nämnda övergripande strategi. Kommunen och delar i den lär sig driva många olika aspekter samtidigt; lönsamhets-, självständighetstänkande och osäkerhetsreducering.

När visionen om hela kommunen materialiseras faller dock inte alla bitar på plats samtidigt. Mycket tid går åt till att anpassa den befintliga organisationen till föreslagen lösning. I denna process uppstår spänningar som ska hanteras och bearbetas. Det är sagt att förändring ska ske på tre till fem års sikt, och eftersom intervjuerna är gjorda i förändringens inledningsskede är det kanske inte mer än naturligt att en stor osäkerhet uppvisas bakom fasaden av att 'nu ska vi jävlar anamma komma tillrätta med problemen'.

Ett välkänt problem vid hierarkiskt förankrade förändringar, så kallat top-down, är att ledningen och dess mål och värderingar tenderar att bli löst kopplade till den vardagliga verksamheten. Det kan skapa ett missnöje i organisationen. Ledningens strategiska planer får små effekter på verksamheten, mycket beroende på olika verklighetsuppfattningar och språkbruk. Beställar-utförar-konceptets språkbruk är ett i huvudsak administrativt språk för att organisera kommunen som helhet, där dess medföljande föreställningar och normer kan upplevas som oklara. Följande iakttagelser kan göras i Vänersborgs inledande förändringsskede. Det har uppvisats en osäkerhet om bland annat hur en enhetlig modell ska täcka in en komplex kommunal verksamhet. Vid sidan om målstyrning, diskuteras olika former av styrning där ett kontraktstänkande är ett väsentligt inslag. Tankarna kring kontraktstryningen tillämpas i sam-

band med externa leverantörer, men då alternativa leverantörer är få, har den sin genomslagskraft främst inom den interna styrningen. Mer konkreta problem är hur kontrakten ska se ut, innebörden av kontraktsstrykning i den egna organisationen, hur nya kommunikationskanaler kommer att utvecklas, innebörden i beställar- och utförarroller samt hur respektive organisationsdel ska bemannas kompetensmässigt.

Införandet av nya tankegångar i kommunens vardag inverkar även på ledningen, de ger också uttryck för en osäkerhet. Det finns en vaghet, som samtidigt är ett genuint uttryck för att man inte vet något om framtiden.<sup>37</sup> Mycket av problematiken som uppstår är sådant som ingen kunnat förutse. Men från ledningens håll är det också uttalat att spänningarna ska lösas där de uppstår, av de berörda i någon form av process. Det är ett budskap som lokala instanser har haft svårt att ta till sig, eftersom ledningen representerar modellen och då även ska lösa lokalt uppkomna problem, som går att hänföra till förändringen.

Eftersom konceptet tydligt poängterar olika roller och följaktligen olika beslutsnivåer för såväl beställare som utförare, finns det vidare en risk att konceptet medför en fjärmning mellan politiker och tjänstemän samt mellan central och lokal nivå vad gäller strategiska frågor. Införandet av kontraktsmodellen kan också skapa ett misstroende och motsättningar mellan politikerna, beställarna och produktionen (utförarna). Problematiken med olika roller gav man också uttryck åt i förvaltningsorganisationen. Etablerade kontakt- och informationskanaler kan komma att brytas i och med distinktionen mellan beställare och utförare, och tid måste då ägnas åt att skapa nya.

Slutligen kan förändringen förefalla oklar, eftersom förändringsprocessen i sig förändrar ursprungsidéerna. Förändringen kompletteras parallellt av nya förändringar, som gör de ursprungliga intentionerna alltmer oklara. I organisationen gavs uttryck för att det händer för mycket och för fort. I denna turbulens uppstår tomrum, för ledningen har inga bilder för denna komplexa förändringsproblematik, som fylls med aningar. Exempelvis inom skolan förutsåg personalen skolpengsreformen, som man försökte anpassa sig till fastän många oklarheter rådde, bland annat relationen mellan skolpeng och anbudsförfarande.

## Sammanfattning

Kopplingen mellan kommunen som idé och kommunen som konkret fenomen, eller hur intentionen realiserar i en kommunal vardag, är svår att göra. Det är inte lätt att veta vilka samband och sammanhang som råder, av flera skäl. Visionens i många fall förskönande karaktär, över tiden långdragna reformprocesser och det språkliga 'interfacet' mellan (nya) idéer och en levd verklighet – att gå ifrån vad man till vardags kallar en myndighetskultur till servicekultur – är några exempel på skäl. Både idéer om kommunen och de konkreta förändringarna är instrumentella till sin karaktär. Båda har mål att fylla utifrån de båda systemens egna premisser, dvs det handlar om att påverka människors agerande.

---

<sup>37</sup> Vilket också möjliggör ett önsketänkande.

Ändrat synsätt skär med andra ord igenom på flera olika nivåer, och hurvida det är allmänna idéer som påverkar handling eller tvärtom är svårt att uttala sig om. Sannerligen sker en ömsesidig påverkan dem båda emellan. Begreppet 'löst kopplade system'<sup>38</sup> kan sägas karaktärisera relationen mellan idé och handling, eftersom båda förutsätter och påverkar varandra, men på ett i många fall oklart sätt. De två nästföljande styckena har delvis ambitionen att identifiera kopplingarna, men samtidigt också visa på svårigheter med nya föreställningars realisering.

De båda kommunerna visar på två tillvägagångssätt, med vilka man vill uppnå en effektivare kommunorganisation. Genom att å ena sidan markera strukturens betydelse – övergripande marknad och konkurrens, knutet till de båda kommunerna beställar–utförarkoncept och en decentralisering – vill man bädda för och forma vissa handlingar, som i sin tur påverkar aktören. När strukturen fylls med människor skiftar däremot fokus från situationen mot de olika aktörerna. Aktörerna ses som betydelsefulla, eftersom de skapar och driver utvecklingen, vilket i sin tur påverkar de organisatoriska förutsättningarna och slutligen de handlingar som utförs. Aktörerna fyller med andra ord organisationen med ett innehåll.

Uppfattningen om ekonomisk kris har betydelse för hur man inom kommunen förhåller sig till förändringar. Kostnadsmedvetenhet och andra uttryck för ett ekonomiskt och administrativt tankesätt, såsom exempelvis målstyrning och formandet av resultatenheter, innebär ett språkspel för organisationens medlemmar som det nuförtiden anses vara nödvändigt att behärska. Detta språkspel är ett medel för att underlätta samvaron mellan olika nivåer, underlätta individens förhållande till frågor av ekonomisk art och även se ekonomi i fenomen som tidigare ej betraktats ur denna synvinkeln. Vidare kan det ekonomiska språkbruket ses som det sätt på vilket lärande låter sig framträda, dvs någon form av gemensam nämnare för mycket av det som händer i organisationen. Kostnadsmedvetenhet, som språkspel i relation med andra och lärande över tid underlättar med andra ord en förändring, samtidigt som ändrat språkbruk i sig är en del av förändringen som kan iakttas.

Om vi ser mer specifikt till denna studiens båda kommuner kan följande sägas. Vänersborgs alltmer försämrade ekonomi skapar ett förändringsstryck, anser flera i kommunen. Där har krisen skapat konsensus och samstämmighet om vad som behövs göras både från politiskt och tjänstemannahåll. Vägvalet är en förändring. Men kan det också vara så att Vänersborg, som har ett starkt beroende till offentliga organisationer, hittar och anammar idéer om en förändrad kommunal organisation i ett tidevarv när just offentlig verksamhet till en viss del ifrågasätts bara för att tillmötesgå nämnda kritik och visa handlingskraft?

I Mölndal däremot har man inte haft ett motsvarande ekonomiskt tryck på sig. Kommunen kan där 'lugnt' utveckla och förbättra verksamheten med en nästintill bibehållen organisation. Vägvalet har varit organisationsutveckling, men där också förändringar skymtar. Kommunen är starkt förankrad i en tradition, där organisatoriska problem finner en lo-

---

<sup>38</sup> Weick, 1979.

kal lösning. Detta tillvägagångssätt har varit lyckosamt i en expanderande ekonomi. I en stagnerande ekonomi höjs dock röster för förändringar, eftersom förbättringarna sker för långsamt. Nedan följer en summerande bild av gjorda iakttagelser med utgångspunkt i vad kommunaktörerna själva uppfattar som kännetecknen på sin kommunorganisation. Frågetecknen visar på att det finns skilda uppfattningar.

	<u>Vänersborg</u>	<u>Mölndal</u>
Tradition	Ändras?	Stark
Ekonomi	Svag	Stark
Ideologi	Nytänkande	Nytänkande
Strategi	Radikal förändring i linje med ideologin	Smärre och lokala justeringar som dock inte upplevs vara tillräckliga
Gehör i organisationen	Händer för mycket och för fort	Organisationen hänger med
Verksamhetsutveckling eller -förändring	Förändring	Utveckling?

# FÖRESTÄLLNINGARS FÖRÄNDRING

Föreställningsram i denna rapport är aktörens föreställningar om socialt signifikanta aspekter, som studeras, och inte aspekterna i sig. En signifikant aspekt är de uppfattningar om förestående förändringar inom kommunen som den institutionella omvandlingen av offentlig verksamhet medför. Den institutionella omvandlingen har identifierats i de båda kommunerna genom det sätt på vilket företrädare och aktörer talar om sin verksamhet. Begripliggörandet av kommunens nya situation sker genom att framför allt använda ett administrativt och ekonomiskt rationellt språkbruk. Det är inte bara prat, utan 'pratet' materialiseras genom de olika åtgärder som nya föreställningar och uppfattningar medför. Vänersborgs inträde i en beställar utförar-organisation och Mölndals gjorda decentralisering är exempel på prat som omvandlats till handling. Åtgärderna i sig är inga entydiga konstruktioner, utan till dem förhåller sig olika aktörer i organisationen genom att kontinuerligt i denna process skapa innebörd och mening. Denna sociala konstruktion, dvs att ge fenomen namn och en (ny) mening (såsom att kommunen befinner sig i *kris*, *x* är en *kostnad*, att kommunen bör *konsolidera* sin verksamhet, etc), är uttryck för såväl individuellt som organisatoriskt lärande.<sup>39</sup> Kapitlet ska behandla föreställningars förändring på det konkreta och *enskilda* planet, dvs knutet till de förändringar som kommunen gör. Nästa kapitel knyter an till det *allmänna*, den idémässiga förändringen.

## Föreställningsram i förhållande till förändring

Inledningsvis gjordes kopplingar mellan föreställningsramar och organisatoriska förändringar, där de förstnämnda sågs som en väsentlig förutsättning för de sistnämnda. I föreliggande studie har vi sett att nya sätt att se på kommunal verksamhet och organisation tränger sig på. Det är härmed svårt att förstå eller förklara vad som händer på det vanliga sättet, och följaktligen måste vi söka efter andra tolkningsramar och förhållningssätt, ibland också till fenomen vi redan känner utifrån andra sammanhang.

Nya föreställningar som människan får kan vara av den arten att de väl kan förenas med tidigare. Men en del nya föreställningar och uppfattningar, som människan erhåller, kan inte utan vidare anammas därför att de bryter mot tidigare föreställningsramar. Vad göra? Å ena sidan handlar det om att i organisationen skapa utrymme för att lära av det som är annorlunda och då vara väl medveten om de processer denna omställning medför. Nya föreställningar och medföljande identifierade språkbruk kan medföra och medför att aktörer i organisationen har svårt att konstruera sin tillvaro efter de nya uttrycken och begreppen – språkbruket, såsom *kund* och *köpa/sälj*, verkar snarare konstruera kommunledningens vardag och tillvaro. Å andra sidan gäller det också att hantera och i vissa fall återupprätta den självständiga vishet som gjorda erfarenheter ger. Härigenom kan också nya föreställningar anammas. Vad det sistnämnda kan vara frågan om, och det som aktörerna i kommunerna lyfte fram, är t ex erfarenhet av entreprenad och svårigheter kring kvali-

---

<sup>39</sup> Jfr Smircich & Morgan, 1982; Stubbart & Smircich, 1985.

tetssäkring, vilket är av betydelse när samverkan med utomstående intressenter ska intensifieras, och att kommunen som organisation har ett vidare åtagande än vad dagens förebild företaget har.

Det kan vara svårt för aktörerna i kommunen att föra ett radikalt annorlunda samtal, men vad kan man lära av andra aktörers (såväl företag som förvaltningar) samtal och erfarenheter? Erfarenheter som andra gör och som inte ligger i linje med den egna kommunens vägval kan på olika sätt berika. Lärandet för aktörerna och organisationen blir mer beständigt, om erfarenheter och föreställningar från andra samtal övervägs, än bara genom imitation av andra likasinnade kommuners vägval. Vi har här att göra med ett klassiskt organisatoriskt fenomen huruvida tanken föregår handlingen eller tvärtom. Att överväga ses här som det förstnämnda, medan imitation tenderar att sätta handlingen i första rummet och där man sedan retrospektivt, i efterhand, fyller handlingarna med mening.

Organisationer byter (i betydelsen handlar) emellertid inte verksamhet och verksamhetsformer i en handvändning. De flesta förändringar sker i små steg. Båda kommunernas aktörer talar om sin tradition och att den är mer (Möln dal) eller mindre (Vänersborg) levande såsom sediment i organisationens struktur och förhållningssätt. Traditionen har sina rötter tillbaka i tiden, men påverkar framtiden. Studien av de båda kommunerna visar på en spänning mellan å ena sidan att bevara och upprätthålla en kontinuitet i verksamheten och å andra sidan skapa medvetenhet om och motivera en förändring. Trots kontinuiteten som traditionen förmedlar, har omställningar skett med bl a som följd att det stundtals råder en osäkerhet beträffande morgondagens kommunala organisation. Till viss del har denna förvirring att göra med ändrade förutsättningar för kommunen, t ex lagändringar och till viss del av att kommunledningen agerar utifrån ändrade förutsättningar och då försöker införliva ett språkbruk samt element från andra organisationsformer än den dominerande. Det sistnämnda medför för externa intressenter att organisationen erhåller en bredare legitimeringsbas.

### **Föreställningsramar som långsiktigt lärande**

Men det är inte uteslutande legitimitet för verksamheten som ledningen producerar. Organisationens förmåga att blanda föreställningar från andra organisationsformer möjliggör och underlättar dess förmåga att förändras. Trots att visionen kan verka oklar till sin karaktär, liksom beträffande vilka problem den är tänkt att lösa, medför oklarheten ett förhållningssätt som manar till ett lärande. Ett centralt inslag i aktörernas ambition är att i större utsträckning än tidigare konkurrensutsätta den kommunala verksamheten. Det är emellertid inte enkelt, eftersom det på många områden saknas alternativa producenter. På nya 'marknader' finns också en risk att oseriösa företag inträder, vilket man i båda kommunerna kände en viss oro inför. Förändringsprocessen möjliggör tillfällen till att ny kunskap framträder, där organisationens aktörer tillsammans med omgivningens normer och förändringar skapar ömsesidiga förväntningar. Exempelvis förutsätter konkurrens att kommunen kan skapa marknader, där man sedan har förmåga att agera med, säkerligen i flertalet fall, ett begränsat antal konkurrenter, som dessutom kanske har begränsad erfarenhet av verksamheten ifråga. Att se förändringen i

aktörers föreställningsramar som ett uttryck för ett långsiktigt lärande är en möjlighet, och dessa effekter kan vara mer betydelsefulla än de kortsiktiga verksamhetseffekterna.

Lärandet bör alltså inte bara handla om hur organisationens vägval ska genomföras på kort sikt, utan det bör även handla om hur vägvalet ska fortleva och utvecklas på lång sikt. Perspektivet förskjuts härigenom från hur verksamheten ska organiseras effektivt till hur verksamheten ska utvecklas i god mening. Förhållandet språkbruk, föreställningar, kunskap och lärande hör ihop,<sup>40</sup> fastän de skiljer sig åt på de olika kommunnivåerna. De lokala instanserna ser erfarenheter i det enskilda, medan kommunledningen analyserar utifrån generella uppfattningar. Detta innebär att föreställningsramen är mer målrelaterad högre upp i organisationen, medan de lägre nivåerna ser sambandsmönster utifrån vardagen. Här är det en fråga om överbryggningar som måste komma till stånd för att utveckling i god mening ska kunna genomföras.

En förutsättning för beständigt lärande är med andra ord att god kommunikation uppmuntras mellan olika nivåer, och att dialogen ständigt är igång. Konkret innebär förbättrad kommunikation att ledningen försöker sätta sig in i hur andra erfar förändringen och om så behövs översätter sitt språkbruk till andra erfarenhetstermer samt uppmuntrar erfarenhetsutbyte. Dialogen mellan centrala och lokala enheter är härvidlag en strategisk faktor. Det gäller alltså för organisationen att hitta ett språkbruk och en samtalsform, som tar fasta på både förändring och utveckling samtidigt som verksamhetens driftsperspektiv kan komma till tals.

## **Rekommendationer**

Vad kan Vänersborg och Mölndal lära av varandra? Fastän det inte finns uppenbara likheter kommunerna emellan, finns det genom de situationer som uppkommer och gjorda erfarenheter beröringspunkter.

Bland aktörerna i Vänersborg finns en enighet om den framtida kommunala organisationen, må så vara att man har det besvärligt vid den turbulenta omställningen. Denna konsensus, kring situationen, mobiliserar organisatorisk handling. I Mölndal tycks flera olika bilder av den framtida kommunala organisationen presenteras, delvis beroende på inställningen till i hur hög grad organisationen bör förändras. För Mölndal gäller det att hitta en samtalsform eller ett samtalsforum mellan 'olika läger', varigenom man kan utveckla gemensamma föreställningar om verksamhetens inriktning och mål.

I Mölndal ger aktörerna uttryck för en uppfattning att kommuner i allmänhet har en övertro på organisationsförändringar. En politiker uttryckte det: "att det svåra är inte att få organisationer att förändra sig, utan få dem att låta bli". Uttalandet görs med vetskap om att visionen alltid vinner över vardagen med dess problem och konflikter. Vad kan Vänersborg lära av ett erfarenhetsuttalade som detta?

---

<sup>40</sup> Gustavsen, 1992.



Till båda kommunerna kan flera uppmaningar ges. Kommunens jämförelse med sin "vackrare syster", det privata näringslivet, blir lätt en jämförelse av karaktären; okritisk storhet hos den ene blir okritisk litenhet hos den andre. Under åttiotalet har kommuner försökt applicera mycket av företagets effektivitetsförändringar.<sup>41</sup> Denna imitation har ibland fått oönskade konsekvenser, när man inte tagit fasta på kommunens egna förutsättningar. Genom att styra efter mål, pengar och entydiga regler reduceras komplexiteten på ett i många fall förenklat sätt. Härigenom uppkommer risker för att kortsiktiga mål prioriteras och effektivitetsförbättringar tenderar att bli ett mål i sig.

De förändringar som håller på att ske inom kommunerna går inte att alla gånger förstå utifrån idealmodellerna marknad, demokrati och byråkrati. Det är snarare i deras brytpunkt i förhandlingsekonomin bland administration<sup>42</sup> som intressanta arenor och fenomen uppstår. Bland annat har den nya kommunallagen givit kommunerna betydligt större möjlighet att fritt utforma sin verksamhet, och vidare har den statlig detaljstyrningen inom specialreglerade områden minskat vilket möjliggör en lokal utformning av verksamheten. Båda innebär en framväxt av nya interaktionsformer i förhandlingsekonomin. Här gäller det att utveckla former för samtal, som tar fasta på fler än en dimension. I detta samtal har kommunen en styrka i sin verksamhet, eftersom företrädare för idealmodellens olika roller finns representerade, och samtidigt har kommunaktörernas föreställning om medborgaren förändrats till medborgarens fördel. Inför nittiotalet kanske kommunen istället bör pröva egna vägar för förändring och uppbyggnad, grundade mer på egna erfarenheter och reflexioner över kommunens åtaganden, och ur dem bygga upp en egen arsenal av begrepp och modeller. Detta för oss in på nästa kapitel om den idémässiga förändringen av kommunal verksamhet.

---

<sup>41</sup> Jfr Arvidsson, 1991 som talar om företagisering som dominerande tendens.

<sup>42</sup> Hernés, 1978.

# FÖRESTÄLLNINGSFÖRÄNDRING PÅ ETT IDÉMÄSSIGT PLAN

Vad är föreställningen om en organisation och organisatoriska vägval? Hur står de i relation till varandra? I denna uppsats har två kommuners organisationer kopplats till olika uppfattningar och modeller. Vi har sett hur olika aktörer uppfattar kommunerna ur historiskt och finansiellt perspektiv samt hur ideologier och konkreta förändringar får själva organisationen att framträda. Detta avsnitt ska behandla den idémässiga förändringen, dvs det som refererats som institutionell förändring.

En kommun är en del i samhället i vilken den verkar. När normer och värderingar i samhället förändras, ändras även villkoren för kommunen. Denna förändring i samhället kan beskrivas i termer av en företagsamhet, där framför allt två signum för offentlig verksamhet har blivit och är *marknad* och *konkurrens* – vilka identifierades inledningsvis i denna rapport. Det sätt på vilket ökad företagsamhet inom kommunal verksamhet konstrueras är bland annat genom att introducera kommersiella modeller, vilka vilar på marknadsprinciper, inom en rad aktiviteter som tidigare styrts utifrån andra principer.

Normförskjutningen kan relateras till och sättas i samband med att den offentliga sektorns expansion har avstannat och att nedragningar är att vänta nu och framöver. I en stagnerad offentlig ekonomi blir inriktningen effektivitets- och produktivitetsorienterad, dvs en fokusering på frågorna vad får vi för tjänster för satsade resurser och hur besparingar kan göras. Tendensen är vidare, som nämnts, att offentlig verksamhet integreras med andra samhällsorganisationer på en övergripande nivå – marknaden. De tendenserna på övergripande nivå möts av decentralisering och försök att stärka brukarens/kundens styrande roll för produktion och tjänsteutbud på lokal nivå. Vad vi alltså står inför – för att ställda krav på förbättrad effektivitet och produktivitet ska kunna uppfyllas – är en paradox. Å ena sidan måste gamla föreställningar om hur kommunal verksamhet ska organiseras ersättas, dvs tidigare lösningar fungerar inte längre. Å andra sidan måste vi samtidigt upprätthålla bilden av det stabila tillståndet, dvs en kontinuitet i verksamheten, för att förbättringar ska kunna utvärderas. Vid dessa omställningar och förändringar framstår helhetsperspektiv, samstämmiga värderingar samt ändamålsenliga lösningar inom organisationen som väsentliga.

Vad är innebörden av att kommunal verksamhet ska marknadsanpassas? Vilka är de föreställningar och värderingar som vägleder den kommunala organisationen i detta arbete och vilka nya föreställningsramar och värden skapas i och med att förändring sker? Ett försök till svar är att relatera utvecklingen till två ofta förekommande tankefigurer inom samhällsvetenskapen, vilka fångar förändringen både på individ- och organisationsnivå. Det är de svåröversättbara begreppen *Gemeinschaft* och *Gesellschaft*.<sup>43</sup> *Gemeinschaft* ska förstås som lokal förtrogenhet, en naturlig

---

<sup>43</sup> Tönnies, 1963; Asplund, 1991. Tankefiguren förmedlar mellan praxis och diskurs, dvs tankefigurens nivå är den nivå där verklighet håller på att bli tal, språk eller text.

gemenskap, baserad på fast social och moralisk ordning. Gesellschaft saknar däremot en sådan fast ordning. Gesellschaft är det offentliga livet, en vetenskapligt uttänkt och konstgjord konstruktion, vilken bygger på konflikter där överenskommelsen sker i form av kontrakt.

När man konfronterar Gemeinschaft och Gesellschaft är en vanlig missuppfattning att Gemeinschaft är idealet, men så är inte fallet. Gemeinschaft ska till exempel ej ses som konfliktfri, men konflikterna har en annorlunda karaktär än vad de har i Gesellschaft. Motsättningar och konflikter i Gemeinschaft upphävs i Gesellschaft och ersätts av konkurrens av konkurrenter och inte av vänner eller fiender. Konflikter i Gemeinschaft uppstår när tvångsmässiga värden konfronteras, och där värdena dessutom bygger på beroendeförhållanden, åtaganden och förpliktelser. Det finns härigenom inte utrymme för kompromisser när någon blir förfördelad. Konflikter inom Gesellschaft är däremot sprungna ur tanken om en fri och tänkande människa, som har möjlighet att välja sina värden.

Knutna till ett kommunalt sammanhang kan de olika konflikterna representeras av hur man hanterar sparbetning. En stark föreställning om att kommunen har åtaganden att uppfylla gentemot kommunmedborgarna och att förvaltningskulturen skapar beroendeförhållanden, medför att sparbetning hanteras med 'osthyveln'. När man idag talar om 'tårtbitsbesparingar' – exempelvis alkoholordgivning, bostadsförmedling och musikskolan – kan en föreställning vara att genomgripande prioriteringar är möjliga, och därför måste de också göras.<sup>44</sup> Prioriteringar möjliggörs genom att uppfattningen om vad som är kommunala angelägenheter förändras. Denna förändring i föreställningen om tillvägagångssättet medför spänningar för aktörer i organisationen. I både Vänersborg och Mölndal är denna spänning, 'back to basic', påtaglig och den underlättas inte av framtida aviserade besparingar.

Det vi företar oss i såväl handling som kommunikation ter sig på samma sätt olika inom Gemeinschaft och Gesellschaft. I Gesellschaft är språket instrumentellt – något som vi använder för att nå vissa avsikter, och inte i första hand för att bibringa och stärka förståelsen. Tanken i Gesellschaft står i en yttre relation till och föregår handling. I Gemeinschaft däremot är tankens inverkan på handling och språkets relation till kommunikation inneboende och integrerade delar av handling respektive kommunikation. Språket är förståelse på samma sätt som tanke är handling.

Återigen om vi knyter det ovan sagda till den kommunala kontexten är två centrala begrepp som i omställningstider lyfts fram och som befinner sig i ett ömsesidigt spänningsförhållande *kund* och *medborgare* – kommunerna använder sig ofta av begreppet brukare men det förtar inte spänningen. Föreställningen om en kund är att hon/han genom att välja ska nå sina avsikter. Härigenom befinner sig kunden i en yttre relation till kommunal verksamhet. I medborgartanken däremot är människan en del i den gemenskap som föreställningen 'kommun' innebär och där hon/han i kraft av att vara medborgare har rätt att påverka direkt, alltså ej genom att välja bort. Vi ser även att kundtanken slår igenom inom

---

<sup>44</sup> Se Ds 1992:7 Marknadsorientering av kommunal verksamhet.

kommunorganisationen, när olika avdelningar helst ska betrakta varandra som kunder och också resonemanget om en tydligare rollfördelning bär drag av en kundtank.

För Vänersborg och Mölndal kan Gemeinschaft och Gesellschaft användas som tolkningsredskap. I Mölndal använder aktörerna traditionen för att visa att allt är sig likt och att lojaliteten finns i kommunen – "Mölndal vill vara sig själva nog" – fastän kommunens förutsättningar har ändrats påtagligt. Aktörerna visar upp Gemeinschaft men bedriver en småskalig Gesellschaft, framför allt vad gäller det sätt på vilket man talar om sitt framtida tillstånd. I Vänersborg hävdar aktörerna att sättet på vilket man bedrivit kommunal verksamhet är med dagens förutsättningar felaktigt, och följaktligen måste den kommunala organisationen förändras. Detta görs genom att introducera en kontraktsmodell och härigenom uppvisas Gesellschaft. Utvecklandet av och fokuseringen vid regiontanken där avgörande förutsättningar för kommunen står att finna i regionen snarare än i den egna kommunen, som aktörerna uppvisar, leder tanken till Gesellschafts kosmopolitism. Några tydliga drag av Gemeinschaft är svår att finna inom kommunledningen. Däremot kan delvis<sup>45</sup> verksamhetsansvarigas reaktion på pågående förändring ses i termer av Gemeinschaft. Verksamhetsansvariga har ibland svårt att se utfört arbete i termer av kontrakt, eftersom möjligtvis den specifika professionens värderingar är starka och fortfarande styr.

Sammanfattningsvis kan Gemeinschaft ses som det sätt som kommunal verksamhet bedrivs på med en fokusering på kollektiva värden. Däremot Gesellschaft är ett sätt att bryta upp det kollektiva och ersätta det med individualistiska förhållningssätt, vilket inte är odelat negativt. I både Vänersborg och Mölndal talas om det byråkratiska systemet. Systemet i sig har utvecklat egenheter som påverkar kommunal verksamhet som helhet, men också individer som handlar i det. Detta system har liknande ödesbestämmande drag som Gemeinschaft, där utrymmet för spontanitet och egna ställningstaganden hela tiden får underordna sig sakernas tillstånd.

Bilden av morgondagens kommunala organisation, som målas upp, appellerar till Gesellschaft, eftersom den bär drag av individualitet och eget ansvar och möjligheterna inte är beroende av det förgångna utan de finns hela tiden framför en i tiden. Decentraliseringssträvan kan ses som ett uttryck för att organisationer rör sig i riktning mot att mera vikt läggs vid individen i den lokala miljön. Decentraliseringen möjliggör en brytning av organisationens starka makt till förmån för individuella lösningar.

### **Två kommuner i rörelse, en sammanfattning**

Detta kapitel och föregående, har försökt fånga förändringen på olika nivåer. I det här kapitlet den idémassiga förändringen, medan i det föregående förändringens mer handfasta och konkreta form. Hur relateras då dessa två förändringar till varandra? I de förändringar som kommunerna genomför har vi sett att de olika aktörerna fyller intentionerna med ett för dem ändamålsenligt innehåll, vilket kan ses som en naturlig följd

---

<sup>45</sup>Jag säger delvis, eftersom överlag finns en medvetenhet om att något bör göras.

av påbörjad decentralisering. Detta innehåll har en tendens att finna lokala verksamhetsorienterade lösningar. Detta kan i sin tur medföra en fragmentisering om inte sammanhållande synteser samtidigt utvecklas. Den syntes vi idag finner, är märkbart färgade av ekonomisk effektivitet ('effektivitet genom marknad'), och vid sidan om den finner vi, tyvärr, få andra. Och de som tidigare funnits ses idag i termer av ekonomisk effektivitet, varför t ex antalet förtroendevalda syvende og sidst blir en ekonomisk fråga.

En enhetlig beskrivning är ofta lättare att hantera än flera, men detta kan också medföra att denna beskrivning totaliserar den för kommunen komplexa verkligheten, vilken den är tänkt att beskriva. Med tiden, samt bristen på alternativa beskrivningar, blir denna beskrivningen lika med verkligheten. Med utgångspunkt i ett humanvetenskapligt perspektiv vill vi inom projektet God Kommunal Organisation försöka uppmuntra människan i kommunen att upprätthålla flera temporära var för sig enhetliga beskrivningar av den kommunala situationen. Vi finner fog i denna ambition delvis också med utgångspunkt i den kommunala särarten. Kommunen är en politisk organisation där flera olika värderingar möts, vi har även inom kommunerna en mångfasetterad och komplex verksamhet som vilar på olika organiserande principer. Slutligen har kommunen som institution ytterst sin grund i värderingar som vilar på altruistisk grund, dvs för allas bästa.

## FORTSÄTTNING

Den här studien är en inledande studie av två kommuner i rörelse, som har valt olika organisatoriska tillvägagångssätt att sköta sin verksamhet. Det är framför allt en studie av vilka intentioner olika aktörer har rörande kommunen och dess verksamhet. Intentionerna har till viss del implementerats i organisationen, men att dra några distinkta slutsatser om detta arbete är vid denna tidpunkt svåra att göra. Uppföljningssamtal under våren 93 med anledning av en preliminärversion av denna rapport bland inblandade i aktörer kommunerna visar att förändringar i föresatserna sker.

Som tidigare nämnts har föregående år för Vänersborgs kommun fungerat som ett försöksår med en heltäckande beställar-utförarorganisation. Erfarenheterna under detta år har givit vid handen att de tre stora förvaltningarnas uppfattningar om en beställar-utförarmodell delvis skiljer sig åt. Orsaken till detta går att spåra i de olika verksamheternas art. Om-sorgsnämnden har ett stort inslag av myndighetsutövning, Utbildningsnämnden har vid sidan om beställar-utförarstrukturen infört skolpeng, och inom Samhällsbyggnadsnämnden förs diskussioner mellan beställarenheten och produktionsorganisationen rörande kontraktens utformning samt de olika parternas kompetens. Sammantaget innebär detta för kommunledningen att man kommer att få ta ställning för en mer differentierad organisationsmodell, baserad mer på de olika verksamheternas struktur och förutsättningar och mindre på ursprungliga intentioner.

I Mölndals kommun kom uppföljningssamtalen att gälla bl a huruvida min fokusering på deras uppfattning att man är traditionsbunden och huruvida den är av stor eller mindre betydelse för hur man som ledning hanterar uppkomna organisatoriska problem. Delvis uppfattade man sig vara i en brytpunkt mellan att å ena sidan kunna och ha ekonomiska möjligheter att hantera problem för verksamheten på ett lokalt plan och å andra sidan behöva göra mer övergripande och därmed mer genomgripande förändringar av verksamheten.

Vi kan utifrån denna inledande studie se att aktörerna i kommunerna delvis håller på att definiera om kommunens institutionella roll, och därmed sina åtaganden, men vad som är svårare att utröna är såväl vad detta konkret kommer att innebära organisatoriskt som hur den offentliga verksamheten ska utföras. Härvidlag finns det anledning att försöka att finna ett beskrivningsspråk som täcker in förändringen på olika nivåer, såväl den idémässiga som en verksamhetsorienterad.

I denna rapport tolkades aktörernas föreställningar om kommunernas nuvarande situation – då i tal – och intentionen om den framtida kommunorganisationen utifrån begreppen Gemeinschaft och Gesellschaft, medan förändringarna i kommunerna delvis fångades med begreppen kontinuitet och förändring. I den fortsatta studien kommer en tolkningsmall att vidareutvecklas och förfinas med avsikt att vid sidan om intentioner, även fånga konkreta organisatoriska händelser. Uppföljningssamtalen har, som sagt, indikerat att människan i organisationen fyller olika organisatoriska och administrativa begrepp och intentioner med ett

utifrån dem substantiellt innehåll. Förändringen på de båda nivåerna är med andra ord en meningsskapande process.

Närmandet av den kommunala multiorganisationen har i denna rapport skett med en bred ansats. Inom detta breda område har fenomenet marknadsanpassning lyfts fram, dvs en institutionell omvandling. Ur denna breda ansats, och med ovan komplexa fenomen, har en rad föreställning i de konkreta kommunerna framträtt, som pekar på att förändringar ingalunda är entydiga. För det första föreställningen om *dåtid*, i form av upplevd tradition och identitet. För det andra föreställningar knutna till önskemål om den *framtida* kommunorganisationen och dess verksamhetsutformning. För det tredje, relationerna dem emellan, vilket sker i form av olika föreställningar om förändringsarbetet i *nuet*.

Dåtid, nutid och framtid sammansmälter i den pågående förändringsprocessen. Jag ser ett stort värde i att följa denna process, eftersom relevant teori inte föreligger, vare sig på konkret nivå – införandet av kommersiella tankesätt och modeller – eller på en generell nivå – förändringar i en institutionell omvandling. Utifrån materialet i de båda kommunerna finns det fog att gå vidare i något av följande tre områden:

1. Kommunen som idé. Här kan följande två intressanta teman, och frågor, identifieras.

– Hur påverkas föreställningar om den kommunala verksamheten på sikt av tankar om att marknadsanpassa den kommunala organisationen?

Frågan har framför allt väckts av att aktörer i Vänersborgs är i färd med att införa en beställar–utförarmodell, men även av det förändrade förhållningssätt till sin verksamhet, som aktörerna i Mölndal, gav uttryck för .

– Hur kommer kommunens relation till sin omgivning att gestalta sig framöver, dels gentemot statsmakterna, dels tillsammans med näringslivet i syfte att utveckla kommunen och regionen?

Inom de båda kommunerna finns en tendens att se utöver den geografiska kommungränsen. I Vänersborg har sedan lång tid tillbaka utvecklats samverkansformer med grannkommunerna. Dessa regionala konstellationer kommer i sig att vara en ny aktörer, som kommer finna nya sätt att verka såväl internt gentemot de enskilda kommunerna som externt mot andra institutioner och organisationer.

2. Institutionell omvandling i konkreta organisatoriska miljöer. Även här kan två teman identifieras.

– Implementeringen av nya idéer, dvs hur nya föreställningarna är kopplade till gjorda handlingar.

Vi har inom de båda kommunerna upplevt spänningar i och med att nya tankesätt och organisationsmodeller införs. Vad det handlar om här – speciellt vid en institutionell omvandling – är att finna former för förändringens idémässiga innehåll och hur denna kommuniceras. Men även...

– Hur påverkar olika handlingar och nya uppkomna situationer alternativa föreställningsramar och vad får de för konsekvenser för pågående förändringar?

Vi har även utifrån de båda kommunerna sett att människan i i organisationen försöker fyller olika förändringsidéer, intentioner och modeller med ett relevant innehåll. Ett innehåll då främst baserat på gjorda erfarenheter och det meningsinnehåll som vardagliga handlingar ger.

3. Att fördjupa studien kring begreppet föreställningsram, där följande teman är av intresse.

– Varifrån får vi våra föreställningar? Här har vi då att identifiera två parallella processer, dels den ideologiska kring företagisering, dels identifiera vem som lanserar olika lösningar samt hur och varför de vinner gehör i kommunerna.

Olika enhetliga lösningar, både som förhållningssätt och konkreta modeller, tycks fylla ett efterlängtat behov bland aktörerna i kommunerna. Detta fenomen kan studeras i termer av olika ideologiers spridning. En ideologin som inte bara föreskriver hur den kommunala verkligheten ser ut, utan även hur denna verklighet bör se ut.

– Hur kan kommunen upprätthålla, som vi tangerade i föregående kapitel, flera temporära var för sig enhetliga föreställningar?

Det ökade trycket på den kommunala verksamheten, bland annat i form av att tillgodose kommunmedborgarna med för dem ändamålsenliga lösningar, kan medföra, tillsammans med att de politiska ideologier inte helt kanske lyckas hålla samman kommunen i en enhetlig utformning, en fragmentisering av verksamheten. Detta skapar en efterfrågan på enhetliga föreställningsramar som kan hålla samman en annars fragmentiserad verksamhet till en helhet, i enlighet med ovan förda resonemang. Hur kan vi då undvika att totaliseras av en enhetlig bild och i stället upprätthålla flera för verksamheten relevanta bilder?



# LITTERATURLISTA

- Alvesson, M., & Berg, P-O., Corporate Culture and Organizational Symbolism. de Gruyter, Berlin/New York, (1992).
- Alvesson, M., & Björkman, I., Organisationsidentitet och organisationsbyggande. Studentlitteratur, Lund, (1992).
- Amná & Skoglund Kompetensutveckling i offentlig verksamhet – På nya villkor. I Marking, C (red) *Kompetens i arbete*. Publica, Stockholm, (1992).
- Arvidsson, G., Att lära av varandra – om korsbefruktning mellan företag och förvaltning. Ur Arvidsson & Lind (red) *Ledning av företag och förvaltning – förutsättningar former förnyelse*. SNS Förlag, Stockholm, (1991).
- Arvidsson, G. & Lind, R., *Ledning av företag och förvaltning - förutsättningar former förnyelse*. SNS Förlag, Stockholm, (1991).
- Asplund, J., *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft*. Korpen, Göteborg, (1991).
- Berg, P-O. & Jonsson C., *Strategisk ledning på en politisk marknad* Studentlitteratur, Lund, (1991).
- Bernstein, R., *Bortom objektivism och relativism*. Röda Bokförlaget, Göteborg, (1987).
- Björk, L., m fl *Att behärska förändringen*. Arbetsmiljöfonden, Stockholm, (1990).
- Brunsson, N., *The Irrational Organization*. Wiley, Chichester, (1985).
- Brunsson, N., *Politik och handling*. I Brunsson, N. (red) *Ekonomi och politik – En kritik av rationalitet som samhällsföreteelse*. Doxa, Lund, (1986).
- Brunsson, N., *Individualitet och rationalitet som reforminnehåll*. I Brunsson, N., & Olsen, J.P., (red) *Makten att reformera*, Carlssons, Stockholm, (1990).
- Brunsson, N., *Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld*. I Arvidsson & Lind (red) *Ledning av företag och förvaltning – förutsättningar former förnyelse*. SNS Förlag, Stockholm, (1991).
- Brunsson, N., & Olsen, J.P., *Makten att reformera*, Carlssons, Stockholm, (1990).
- Czarniawska-Joerges, B., *Reformer och ideologier – Lokala nämnder på väg*. Doxa, Lund, (1987).
- Czarniawska-Joerges, B., *Ideological Control in Nonideological Organization* Praeger, New York, (1988).
- Ds 1992:7 *Marknadsorientering av kommunal verksamhet*.
- Hansson, L., *Den tredje vägen – Marknad i myndighet*. Företagsekonomiska institutionen, Lunds Universitet, (1990).
- Hernes, G., *Forhandlingsökonomi og blandningsadministrasjon*. Universitetsforlag, Oslo, (1978).
- Gadamer, H-G., *Truth and method*. Seaburry Park, New York, (1975).
- Gustavsen, B., *Vägen till bättre arbetsliv – Strategier och arbetsformer i ett lokalt utvecklingsarbete*. Arbetlivscentrum, Stockholm, (1992).
- Jacobsson, B., *Företagsekonometiskt forskningsprogram om den offentliga sektorn*. Handelshögskolan, Stockholm, (1991).
- Johansson I-L., m.fl., *God Kommunal Organisation KFi Nr 9*, (1990).

- Jönsson, S. & Lundin, R., Myth and Wishful Thinking as Management Tools. I Nyström & Starbuck (ed) *Prescriptive Models of Organizations*. North Holland, New York (1977).
- Israel, J., Sweden: The Rise and Decline of the Welfare State. Paper presented for The International Symposium on Advanced Societies at The Threshold of the Third Millenium, Rome, May, (1992).
- Meyer, J.M. & Rowan, B., Institutionalized Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony. *Am. J of Sociology*, Vol 83 340-363, (1977).
- Montin, S., Den kommunala multiorganisationen. Högskolan Örebro, (1990).
- Morgan G., Images of Organization. SAGE, Beverly Hills,(1986).
- Oliver, C., The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13/4, sid 563-588, (1992).
- Petersson, O., Debatten onödigt primitiv. *Kommunaktuellt*, Nr 24 8-9, (1992).
- Petersson, O. & Söderlind, D., Förvaltningspolitik. Diskurs förlag, Uppsala, (1992).
- Rombach, B., Rationalisering eller prat. Doxa, Lund, (1986).
- Scott, R., The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, vol 32, sid 493-511, (1987).
- Sjöstrand, S-E., Samhällsorganisationer. Doxa, Lund, (1985).
- Sköldberg, K., Organisationens poetiska logik. Studentlitteratur, Lund (1990).
- Sköldberg, K., Reformen på en vridscen. Studentlitteratur, Lund, (1991).
- Smircich, L., & Morgan, G., Leadership: The Management of Meaning. *Journal of Applied Behavioural Science*, 18, 257-273 (1982).
- Smircich, L., & Stubbart, C., Strategic Management in an Enacted World. *Academy of Management Review*, 10, 724-736 (1985).
- SOU 1992:66, Civildepartementets Västsverigeutredning
- Stewart, J. & Clarke, M., The Future of Local Governments – Some Guiding Considerations. Birmingham, (1990).
- Tönnies F., Community and Association. East Lanching, Michigan, (1963).
- Wittgenstein, L., Filosofiska undersökningar. Bonniers, Stockholm, (1979).
- Weber, M., Ekonomi och samhälle. Argos, Lund, (1983).
- Weick, K., The Social Psychology of Organizing. Addison-Wesley, Reading, MA., (1979).
- Weick, K., Organizational Culture as a Source of High Reliability. *Californian Management Review*, 29/2, sid 112-127, (1987).
- Widebäck, G., Verksamhetslogik i kommunal organisationer. Företagsekonomiska institutionen, Lunds Universitet, (1990).
- Ödquist, O., Tyst erfarenhet – Om intuition och sinnlighet i en teknikpräglad kultur. Carlsson, Stockholm, (1991).

#### Kommunspecifikt material

- Arsredovisningar för Mölndal och Vänersborg 1990, 1991
- Rollfördelning i Mölndals kommun. 1990 12 05.
- Förslag till förvaltningsorganisation, Vänersborg. 1991 05 08.
- Underlag för detaljorganisation för kommunledningskontoret, konsult och service, utbildning och samhällsbyggnad, Vänersborg.
- Sätt in det händer i sitt sammanhang, Vänersborg. 1991 11 04.