

Att förstå reformprocesser

**- En fallstudie på kommundelsnämnder i Lund
1992-2000**

1 Abstract

Detta arbete är en fallstudie på Lunds kommun och det som skedde där under nittiotalet. Huvudfokus ligger på två kommunreformer som innebar kommundelsnämndernas införande och avskaffande. Vår frågeställning har varit; Vilka förändringar har Lunds kommun gått igenom? Och; Hur kan man förstå dessa förändringar? Teorin består av flera olika vinklar där man problematiserar de moderna kommunernas arbete. Även mer klassisk organisationsteori med ett fokus på kulturperspektivet har använts. Som komplement till detta har en intervju gjorts. Det empiriska materialet är hämtat från kommunfullmäktiges årsprotokoll vari man kan finna argumenten och arbetet bakom reformerna. Dessa argument bearbetas och behandlas mot teorin. Resultatet av arbetet är att det finns många olika faktorer som man måste beakta för att förklara reformers uppkomst, utveckling och avveckling.

Innehållsförteckning

1	Abstract	2
2	Inledning	4
2.1	Förord.....	4
2.2	Upplägg av uppsatsen	4
2.3	Frågeställning.....	5
2.4	Problemformulering.....	5
2.5	Förförståelse	5
2.6	Material.....	6
2.7	Metod	6
2.8	Teoretisk utgångspunkt.....	6
2.9	Tes	8
2.10	Källkritik	8
3	Svensk förvaltningspolitik och dess påverkan på kommunreformer	9
3.1	Kort historik	9
3.2	Nya problem och nya lösningar.....	10
3.3	Kommundelsnämnder, Kdn.....	10
4	Teori	11
4.1	J Lundqvist	11
4.2	Organisationsteori	11
5	Två kommunreformer	13
5.1	Kort och gott om Lunds kommun	13
5.2	Kdn-reformen inleds.....	13
5.3	Allmänna Ansvarsområden	14
5.4	Kommunstyrelsens uppgift.....	14
5.5	Kommundelsnämnderna uppgift.....	15
5.6	Analys av nämndeutredningen från 1995	15
5.7	Utredning om förslag till ny nämndeorganisation i Lunds kommun 1999	16
5.8	Analys av nämndeutredningen från 1999	17
5.9	Sammanfattning och analys av de två utredningarna.....	17
6	Vidare analys av protokollen	18
6.1	Gemensamt språkbruk.....	18
6.2	Barnsjukdomar	19
6.3	En annan vinkling.....	19
7	Vad är det Lunds kommun gått igenom för förändring?	20
8	NPM och Lunds kommun.....	21
9	J. Lundqvists tre problemområden och Lunds kommun	22
10	Bergströms fyra punkter och Lunds kommun	24
11	Avslutning/ sammanfattning	25
11.1	Generella slutsatser	26
12	Litteraturförteckning.....	28
13	Bilaga	28

2 Inledning

2.1 Förord

Under den sista tredjedelen av det förra århundradet hände något speciellt i de svenska kommunerna; det blandades, testades och experimenterades i olika försök att komma fram till nya lösningar för hur svensk offentlig förvaltning kunde utvecklas. Och i slutet av nittonhundratalet kan konstateras att de finns ungefär lika många organisatoriska lösningar som det finns kommuner. Precis som i all utveckling finns det trender som skapas, skiftar, dör ut eller förnyas under tidens gång, så även i det kommunala reformarbetet. Flertalet väldigt olika reformer har skett, vissa har fått större genomslag och testats över stora delar av riket medan andra endast fått genomslag i några få kommuner. Många av dessa organisatoriska förändringar är mycket intressanta och utan tvekan finns det mycket att lära av att se tillbaka på vad som hände under denna period. Dock ligger fokus i detta arbete på de s.k. Kommundelsnämnderna, här efter förkortat som Kdn. Kdn-reformen, samlingsnamn för många separata närbesläktade reformer, var en av de stora och mest uppmärksammade ombildningarna av kommunerna och förväntningarna på dem var stora. Denna uppsats är utformad som så att det gjorts en fallstudie på utvecklingen av Kdn i Lunds kommun. Lunds kommun som under 90-talet gick igenom införandet och avskaffandet av Kdn, samt vidare organisationsutvecklingsarbete i kommunen, framförallt progressionen för 2000-talet. Införandet och avskaffandet av Kdn skedde i samband med kommunalvalen och Kdn vara eller icke-vara kom under hård press och debatt i denna mellanstora svenska kommun.

2.2 Upplägg av uppsatsen

I del 2 redogörs för fråge- och problemställning samt den förförståelse som innehafts.

Dessutom består den av metod, material, teoriredogörelse samt tes.

I del 3 kommer först en empirisk-historisk redogörelse för den svenska kommunen och Kdn. Den empiriska sammanfattningen i sin helhet återfinns i del ett av bilagorna. Därpå följer en teoridel där det i stora drag redogör för de redskap som använts för att analysera det empiriska materialet. Därefter kommer en kortare empirisk redogörelse för vad som skedde i Lunds kommun under 1990-talet. En utförligare empirisk redogörelse kommer att finnas i bilagan. 95 och 99 års utredningar analyseras, först var för sig och sedan sammanfattas och jämförs de. Efter det kommer en lägre utredande del som i första hand utreds med hjälp av de teorier som redogjorts för i teoridelen. På detta följer något lösare iakttagelser som inte lika är lika lätta att passa in tillsammans med någon teori men som har gjorts under arbetsgången och troligtvis är av viss relevans för den sammansatta slutsatsen.

Avslutningsvis en sammanfattning av hela uppsatsen.

2.3 Frågeställning

Vilka organisatoriska förändringar har Lunds kommun gått igenom?
Och; Hur kan man förstå dessa förändringar?

2.4 Problemformulering

Problemformuleringen kan sammanfattas i två meningar. Vilka organisatoriska förändringar har Lunds kommun gått igenom? Och; Hur kan man förstå dessa förändringar? Frågorna är begränsade till 90-talet då kommunreformen genomfördes. Den första frågan är en ganska utpräglad empirisk fråga som kommer att besvaras framförallt genom en redogörelse för de beslut och reformer som togs och genomfördes. För att besvara fråga två planeras att nyttja ett antal olika tekniker. För att förstå varför kommunen genomgick dessa rätt så genomgripande förändringar måste man förstå sammanhangen som förändringarna skedde i. I uppsatsen läggs fokus på dels de yttre omständigheterna, dels de inre. De yttre är sådana som kommunallagstiftningen, Sveriges ekonomi, externa trendyttringar och forskning. De inre omständigheterna är bl.a. politisk kultur, ideologiska fraktioner, organisationsidentitet samt kommunalpolitisk historia och lokala sakförhållanden. Avsikten, eller den röda tråden, är att försöka förstå och förklara varför man gjorde de förändringar man gjorde och förstå varför man gjorde det. Föresatsen är att göra dessa med hjälp av olika teorier som mellan sig avsevärt skiljer sig åt och ger mycket olika svar på varför nåt sker. Förhoppningen är att man avslutningsvis kan göra en sammanfattande iakttagelse av hur det hela gått till.

2.5 Förförståelse

Vad vi visste var att vi ville studera reformprocesser i kommuner men vilka processer och i vilka kommuner? Efter att ha diskuterat olika ämnesval enades vi om Kdn, kommundelsnämnder, i Lunds kommun. En viss insikt i organisationskultur och reformarbete innehades, framförallt genom den kurslitteratur som lästs under förvaltningskursen. Vidare visste vi att Lund under 90-talet genomgått stora organisatoriska förändringar som hade skapat ganska mycket kontroverser. Därav slöt vi oss till att Lunds kommun kunde vara lämpligt som utgångsmaterial för att applicera en del av de teorier som berörts under den tidigare kursen. En stor inspiration var även Lennart Lundqvist demokratiteorier samt teser om statsvetenskaplig forskning i allmänhet. Och även om kunskapen om hans teorier var relativt begränsade så var vetenskapen om deras existens dock en inspirationskälla i valet av uppsatsämne.

2.6 Material

Materialet för att besvara den givna frågeställningen om organisationsförändringar i de svenska kommunerna är ganska omfattande. På detta område finns det många böcker att tillgå. För att få insikt i situationen kring Kdn under den aktuella tiden i Lund är det primära materialet bilagor från "kommunfullmäktiges årsprotokoll" med fokus på åren 1995 och 1999. I dessa redogörs utförligt för de beslut som togs samt även en dels reservationer mm som fanns vid den tiden. Övrigt material som brukas är framförallt böcker och artiklar rörande organisationsteori. Som komplement till detta har gjorts en intervju med en f.d. Kdn-ordförande, Per Wikenberg. Detta framförallt för att om möjligt få en vidare inblick i spelet "bakom kulisserna" vid nämndeorganisationen samt möjligheten att få en politikers syn på saken. Med materialet från våra böcker och med användandet organisationsteori med fokus på kulturperspektivet i ryggen kommer vi att behandla Lunds kommun som en fallstudie.

2.7 Metod

En fallstudie har gjorts på Lunds kommun. Utgångspunkten har varit bilagor från kommunfullmäktigeprotokoll från åren 1995 och 1999, som var de år som utredning och beslut togs om en förändrad nämndeorganisation. På den informationen samt från intervju med Per Wikenberg (s), tidigare nämndeordförande på Kdn Norr; har gjorts en analys med hjälp av organisationsteoretiska teser. Materialet har först samlats in och sammanfattats (se bilagor) och sedan analyserats. Vidare har ett antal teorier använts för att analysera det empiriska materialet med hjälp av de verktyg som dessa teorier erbjuder.

2.8 Teoretisk utgångspunkt

Först bör påpekas att det förekommer två Lennart Lundqvist, där den andra går under det fullständiga namnet Lennart J Lundqvist. Det är framförallt Lennart J Lundqvists (professor i Göteborg) teorier som används i denna uppsats, genom hans tre teser. Lennart Lundqvists (f.d. professor i Lund) tankar om teori har fungerat mest som inspirationskälla och inga direkta hänvisningar till hans arbeten förekommer bortsett från de sex huvudpunkter som nämns nedan. Detta för att hans utgångspunkt i ett demokratiperspektiv var en av huvudorsakerna till att ämnesvalet ursprungligen gjordes.

Organisationsteori med inriktning på kulturperspektivet används i analysen. Det appliceras även ett strukturellt perspektiv. Lennart J. Lundqvist teorier om organisationsförändringar och Tomas Bergströms texter om den moderna kommunen i förändring nyttjas framförallt för att förstå de reformer som företogs. Först Tomas Bergströms fyra punkter.

1. Organisationsförändring som analytiskt problem, ett viljestyrt val där organisationsledningen väljer bästa lösningen på ett givet problem.
2. Organisationsförändring som utfallet mellan förhandlingar mellan intressenter där maktresurser kan fälla avgörandet.

3. Organisationsförändring som resultat av drivkrafter i omgivningen
4. Organisationsförändring som en produkt av hur saker och händelser sammanfaller i tid och rum med ett stort element av slump.

Lennart Lundquist tar upp sex huvudpunkter om varför förvaltningsanalys är viktig för den statsvetenskapliga forskaren:

- förvaltningens verksamhet är politik och bör studeras därefter.
- förvaltningen intar en central position i politiken.
- det är inte möjligt att tillförlitligt förstå politik utan att beakta förvaltningen som därför måste ingå i åtminstone all makropolitisk analys.
- det finns några specifikt offentliga värden, kallat demokrativärden.
- det statsvetenskapliga förvaltningsstudiet bör utgå från demokrativärdena.
- det statsvetenskapliga förvaltningsstudiet har ett särskilt ansvar för att förvaltningen och medborgarna uppmärksammar demokrativärdena.

Av dessa sex punkter är det framförallt aspekten på de tre sista som är intressant för frågeställning. Dock är alla sex uppräknade med tanke på ämnesvalet.

Vidare används Lennart J Lundqvist genom att hans tre teser om vilka krafter som orsakar reformer. Dessa tre används å andra sidan frekvent och är av central betydelse för analysen.

- Politisk-demokratiskt perspektiv, belyser främst kommunen som en politisk arena och ett institutionellt system för demokrati och den lokala folkviljans förverkligande. Ett synsätt som ytterst kommer ifrån den demokratiska teori som kommer till uttryck i den kommunala självstyrelsens författningsmässiga reglering. I detta perspektiv uppmärksammas framför allt kommunens politiska styrning, ledning och de organisatoriska förutsättningarna för ett demokratiskt beslutsfattande. Kommunen är här ”herre” som utövar myndighet och samtidigt garanterar rättssäkerhet i det lokala samhället.
- Ekonomiska perspektivet, här är kommunen en service producent med de offentliga resurserna i ryggen. Nyckelord är professionalism och klientorientering, men främst effektivitet och serviceanpassning. Ursprunget till det ekonomiska perspektivet är tron på att vissa tjänster och funktioner i samhället är av sådan gemensam natur att de bör fullgöras av offentliga, kollektiva institutioner. Storleken av det kommunala arbetet, den offentliga sektorns ansvarsområden, bestäms ofta av partipolitik. För högern och vänstern utgör detta en nu mer klassisk klyfta. Vi kan i detta perspektiv ge kommunen rollen av en ”hushållare”.
- Administrativa och organisatoriska perspektivet. Här skall kommunen utformas med hänsyn till både effektivitet och det demokratiska styrelseskicket. Här ger vi kommunen rollen av en ”tjänare”.

Vidare bör noteras att Kdn i mångt om mycket är en demokratiteori och därför framstår det som lämpligt att ha även dessa tankegångar i bakhuvudet vid vidare analys.

Likaså kommer också reformen analyseras utifrån ett NPM-perspektiv då det är sannolikt att de teorierna spelade en viss roll i förändringarna. Detta pga. av det vore ett misstag att ignorera NPM med avseende på dess inflytande under de senaste 20 åren.

2.9 Tes

I boken "Kommunal förvaltningspolitik" av Lennart Lundqvist hittar vi ett huvudargument som lyder; kommunernas snabba anpassning till en mera marknadsbetonad filosofi löser vissa problem men samtidigt skapar de nya (Lundqvist 1995 s7). Vidare problematiserar han tre områden för våra svenska kommuner och menar att allt förändringsarbete som har pågått i de svenska kommunerna kan spåras tillbaka till just dessa problemområden. Under rubriken *Teori 4.1* förklaras närmare vad dessa tre områden innebär. Här följer de i en snabb genomgång. Det första problemet gäller de kommunala organisationernas struktur och verksamhet vilket har blivit något av ett huvudproblem i många kommuner. Det andra problemområdet är den ekonomiska utmaningen och just den ekonomiska biten är något som fått allt mer betydelse genom åren. Det tredje och sista problemet är de kommunala politikernas roll i den kommunala organisationen. En roll som blivit allt mer ifrågasatt av medborgarna. Samtidigt ska påpekas att Kdn i mångt om mycket är ett demokratiprojekt och att förändringen kan förklaras ideologiskt mellan fraktioner som lägger olika vikt och har olika uppfattningar om prioriteringar. Vidare har Bergström andra förklaringar till varför förändringar sker som de gör. 1 organisationsförändring som analytiskt problem, ett viljestyrt val där organisationsledningen väljer bästa lösningen. 2 organisationsförändring som utfallet mellan förhandlingar mellan intressenter där maktresurser kan fälla avgörandet. 3 organisationsförändring som resultat av drivkrafter i omgivningen ex ekonomisk utveckling i form av globalisering. 4 organisationsförändring som en produkt av hur saker och händelser råkar sammanfalla i tid och rum med ett stort element av slump. Dessa fyra punkter har en mer utförlig förklaring under rubriken *Organisationsteori 4.2* Vår tes är att man kan använda samtliga dessa grundpåståenden för att förstå kommunala reformer och därigenom kan man alltså använda dem för att till stor del förklara vår frågeställning.

2.10 Källkritik

Eftersom vi har använt oss av en intervju är det framför allt här man måste vara försiktig. Det finns en rad försiktighetsåtgärder för att inte fastna i klassiska fällor när det gäller att hämta sin empiri från personer. Det material som fås fram genom intervju kommer att behandlas med försiktighet och där denna information förekommer kommer så att noteras. Vad det gäller materialet från kommunernas årsprotokoll är det naturligtvis så att dessa är slutprodukter på många gånger ingående diskussioner och utredningar. Detta medför att de potentiella konflikter eller konsensus som kan ha förekommit är nedtonade alternativt "utsuddade". Dock framstår det som att de viktigaste motsättningarna också visade sig i praktiken. Vidare bör nämnas att de organisationsteorier som brukas i analysyfte är just teorier och ingen av dem kan göra anspråk på att förklara hela verkligheten. Dock är det en förhoppning

att de åtminstone delvis kan förklara vissa av de centrala skeendena. Därav kommer också anledningen till varför problemet analyserats utifrån så många olika infallsvinklar. D v s förhoppningen om att ringa in och förstå det så bra som möjligt.

3 Svensk förvaltningspolitik och dess påverkan på kommunreformer

3.1 Kort historik

Ett arbete för att demokratisera kommunerna har ständigt pågått. På 1970-talet genomfördes stora kommunsammanslagningar i hela Sverige och en rad beslutåtgärder antogs och implementerades därefter i syftet att förbättra demokratin, nämnas bör t ex möjligheten till rådgivande kommunal folkomröstning, ökat ekonomiskt stöd till partierna och ökade möjligheter till inflytande i planeringsprocesser. I slutet av sjuttioalet kom två viktiga lagar för det kommunala demokratiseringsarbetet att träda i kraft. Den första av dessa var den omarbetade kommunallagen och den andra var lagen om lokala organ. Möjligheten att inrätta lokala beslutande nämnder ansågs vid tidpunkten som närmast revolutionerande och förväntningarna på dess demokratieffekt var stora. Den mest uppmärksammade form av lokala organ var kommundelsnämnder som genom politisk decentralisering förväntades vitalisera partierna och integrera de tidigare splittrade kommundelarna (vård, skola, omsorg) med varandra (Lundqvist 1995 s. 15). Sedan på 1980-talet kom ännu en förändring och den nya trenden då inom förvaltningspolitiken innehöll nyckelord som, målstyrning, avreglering, brukarinflytande, och en fokusering på ledarskap. Detta nya förvaltningspolitiska tänkande tog bort fokus från de tidigare demokratiambitionerna och kom att genomsyra hela den offentliga sektorns tänkande. Kommunens många olika enheter, som exempelvis skolor, daghem, parkförvaltning m.fl. fick ett allt mer ökat kostnadsansvar (Lundqvist 1995 s. 15). Det nya ledarskapet definierades med en betoning på de professionella delarna av ett ledarskap och chefer fick utökade ansvarsområden, i betydande utsträckning inspirerat av den privata sektorn.

I början av nittioalet kom ännu en ny kommunallag. Denna gång lämnade lagen kommunerna i princip helt fria att organisera nämnder och förvaltningar. Även de nämnder som tidigare varit obligatoriska som t.ex. skolstyrelse, socialnämnd, byggnadsnämnd kunde tas bort och kommunerna fick rätten att själva strukturera sin organisation (Lundqvist 1995 s. 16). I samband med detta förändrade tre fjärdedelar av de svenska kommunerna sin nämndstruktur.

1995 pågick det ett intensivt förändringsarbete i kommunerna. Nya modeller testades under föreställningen att de, marknadsbaserade och ofta hämtade från den privata sektorn, skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande i de kommunala verksamheterna och samtidigt stärka legitimiteten för dessa verksamheter hos medborgarna (Lundqvist 1995 s 9).

Kommundelsnämnderna var en annorlunda organisationsmodell och de fick stor uppmärksamhet. Många attraherades av möjligheten att decentralisera och omfördela makten i

de nya kommunerna och en geografisk uppdelning kom att bli en förhållandevis populär metod att organisera förvaltningen på.

3.2 Nya problem och nya lösningar

Minskade ekonomiska resurser, ökade kostnader för den kommunala verksamheten samt sviktande förtroende för de folkvalda representanterna har varit en utveckling som under de senaste trettio åren ställt stora krav på den kommunala förvaltningspolitiken. Kommuner har ställts inför svåra situationer och ständigt tvingats till nya lösningar. Allt snabbare började kommunerna använda sig av olika marknadsbaserade instrument för att klargöra vilka tjänster medborgarna ville ha och för att öka förvaltningens effektivitet. Denna utveckling har inneburit en mycket stor utmaning för de svenska kommuner som organisationer, då de traditionellt sätt utformats i enlighet med sådana grundvärderingar som rättssäkerhet, lika standard och ett nära samspel mellan politiker och tjänstemän i alla stadier, från beredning till implementering.

3.3 Kommundelsnämnder, Kdn

Som tidigare nämnts fördes sjuttioalets debatt kring kommunernas utveckling med ett demokratifokus. Kommunsammanslagningarna hade inneburit allt färre förtroendevalda samtidigt som det hade gett tjänstemän ett ökat politiskt inflytande. Men det slutade inte där. Även partierna hade problem och det sållade sig allt mindre av framförallt kvinnor och ungdomar till partierna. Resultatet blev lokalorganisationslägen som trädde i kraft 1980 och gav möjlighet att inrätta lokala beslutande nämnder s.k. kommundelsnämnder (Lundqvist 1995 s. 18). Demokrati och lokal anpassning var givna slagord men det hördes även argument om effektivitet och ökad legitimitet i Kdn favör.

Man kan urskilja fyra förhoppningar, vi kallar dem positiva punkter, för vad Kdn kunde och skulle föra med sig till sin kommun: Först, Kdn skulle få bukt med dåliga politikerbeslut samt det dåliga politiker - medborgarförhållande som rådde, och man ansåg att ett ökande av de förtroendevalda skulle öka antalet kontaktytor mellan politikerna och medborgarna. Något som även skulle främja partiernas lokalorganisationer och dra dem ur den negativa trend de hamnat i. För det andra, en sektorsövergripandenämnd skulle inrättas för att skapa effektivitetsvinster genom en samordning av resurser. Effektivitet skulle även uppnås då de politiska beslutsfattarna var mycket nära de förvaltningar och verksamhet de beslutade över. För det tredje, eftersom denna organisationsförändring (reform) betydde ökat lokalstyre hoppades man på att Kdn skulle leda till en allt bättre anpassning av servicen till lokala behov. Den fjärde och sista punkten var att decentraliseringen som Kdn innebar skulle skapa ett mer förtroendefullt förhållande mellan politiker och medborgare. De övergripande politiska besluten skulle få mer klarhet och samband med de lokala politiska besluten vilket skulle öppna för människors lokala medverkan och sammanhållning på bred front (Lundqvist 1995 s. 19).

4 Teori

4.1 J Lundqvist

Man kan analysera kommunförändringar från 3 olika håll; 1 Hur kommunerna söker anpassa sin organisation till nya uppgifter. Organisationsförändringar har varit en mycket viktig fråga för i princip alla kommuner de senaste åren. 2 Omfattningen av olika försöks- och experimentverksamheter och den betydelse dessa tillmäts från kommunalt håll. 3 De många olika typer av förändringar i de kommunala ekonomisystemen är mycket intressanta att studera. Exempelvis behovsbudgetering som innebär en budgetprocess som syftar till att skapa politiskt kontroll över och en marknadsorientering av de kommunala utgifterna (Lundqvist 1995 s. 7). Dessa tre teman kan man relatera till tre huvudtyper av kommunala utmaningar och problem. För det första; de kommunala organisationernas struktur och verksamhet har blivit något av ett huvudproblem i många kommuner, speciellt i det fall de kommunala eliterna fäster stora förhoppningar vid att organisationsförändringar skall lösa de problem de står inför. Därför har en situation dykt upp där det ofta sker reformer som ett slags ”reformer som rutin” praktiserande, där kommuner genomför organisationsförändringar utan att först analysera vilka problem man har. För det andra; den ekonomiska utmaningen som det inledningsvis talades om är en mycket stor utmaning och kostnaderna för den kommunala verksamheten fortsätter stadigt att stiga. Redan 1995 hade kostnaderna nått en mycket hög nivå, samtidigt som statsbidragen täcker allt mindre av verksamhetens kostnader. Dessutom ändras ständigt sättet att beräkna statens generella bidrag till kommunerna vilket avsevärt försvårar planeringsarbetet och tvingar kommuner att söka nya vägar att minska sina kostnader (Lundqvist 1995 s. 8). För de tredje har de kommunala politikernas roll i den kommunala organisationen, och förutsättningarna för deras verksamhet i kommunerna, allt mer kommit att ifrågasättas. Intresset för politiska uppdrag och partiarbete minskar, inte minst i storstadskommunerna. I takt med privatisering och målstyrning blir politiker rollen allt otydligare och det blir allt svårare att legitimera politikernas roll i den kommunala serviceproduktionen. Som man kan se alla problemområdena ur de positiva punkter, förhoppningarna på Kdn, som vi tidigare nämnt.

4.2 Organisationsteori

I en bok av Tomas Bergström 2002 ”Organisationskultur och kommunal förnyelse” går han grundligt igenom de många olika aspekter som finns inom organisationsteori när det gäller att studera organiserings- och reformeringsarbete inom organisationer. Kommuners organisationsförändringar studerar man bäst utifrån organisationsteori och kulturperspektivet. De ger en den nödvändiga instrumenten för att förstå vad som händer i Lunds kommun. Det finns många olika orsaker till organisationsförändringar. Bergström ger fyra exempel: 1 organisationsförändring som analytiskt problem, ett viljestyrt val där organisationsledningen väljer bästa lösningen. 2 organisationsförändring som utfallet mellan förhandlingar mellan intressenter där maktresurser kan fälla avgörandet. 3. Organisationsförändring som resultat av

drivkrafter i omgivningen ex ekonomisk utveckling i form av globalisering. 4.

Organisationsförändring som en produkt av hur saker och händelser råkar sammanfalla i tid och rum med ett stort element av slump. Genomförandeproblemen är många, och för att en reform ska få sitt fulla genomslag och praktiskt fungera är svårt finns det en mängd hinder och svårigheter som måste övervinnas. Ett av de mest centrala målen är att reformen skall bli legitim och naturligt tas upp både av organisationen och av dem som kommer i kontakt med den. Legitimitet är som sagt viktigt och Bergström framhåller att det är väsentligt att det finns ett element av valfrihet bakom besluten om att genomföra förändringar för att skapa den nödvändiga legitimiteten (Bergström 2002 s. 10). Ett hot mot detta kan exempelvis vara påverkan som kommer utifrån och kan då ske genom mekanismer såsom t.ex. tvång. Ett tvång som härrör från riksdag och regering i form av lagar och förordningar är ett exempel på en sådan påtvingad reform som kan ha svårt att vinna legitimitet (Bergström. 2002 s. 13).

Organisationskultur är ett resultat av de informella normerna och värderingarna som över tid skapas och får stor betydelse för livet och verksamheten i organisationer, i detta fall inom kommunen. Tom Christensens bok "Organisationsteori för offentlig sektor" behandlar bland annat kulturperspektivet på ett lättförståeligt sätt. Han beskriver två olika former av handlingslogik för förändringar inom organisationer. "I en instrumentell handlingslogik är mål ofta givna och formella strukturer och normer är verktyg (medel) för att uppfylla dessa, medan mål i en kulturell handlingslogik upptäcks successivt, och det utvecklas gradvis informella normer, värderingar och identiteter" (Christensen 2005 s. 52). Organisationskultur är ett av många perspektiv när det gäller att studera organisationer. Ett perspektiv där man kan förstå ett handlingsskede utifrån den kultur som då fanns. Avsikten är att kulturperspektivet skall erbjuda ett fönster att studera problemformuleringen utifrån. Bergström uttrycker det; "Kulturen används som en lins, ett speciellt sätt att betrakta organisationer". Resultatet kan förhoppningsvis bli nya och givande insikter som andra infallsvinklar inte ger" (Bergström 2002 s. 199). Organisationskultur är ett vitt begrepp och delvis mycket svårdefinierat. En definition som förekommer i Bergströms bok finner vi stämma in väl med vår uppfattning: "Organisationskultur är den uppsättning gemensamma normer, värderingar och verklighetsuppfattningar som utvecklas i en organisation när medlemmarna samverkar med varandra och omvärlden" (Bergström 2002 s. 39). Det finns många olika strategier för att fånga kulturen inom en organisation. Även om detta hade varit önskvärt finns det inte tillräckligt med tid för att få denna kompletta bild av kulturen. Avsikten i studien av Lund är inte att definiera Lunds kommuns organisationskultur utan att se om man kan hitta förklaringar på det som hände utifrån ett kulturperspektiv. Med andra ord, kan man i en kulturell kontext förstå förändringarna i Lund?

Varje organisation, må den vara privat eller offentlig utvecklar identiteter, eller sätt på vilket man definierar sig själv. Man beskriver sig själv utifrån vissa egenskaper som man dels anser sig besitta, dels önskar sig besitta. Huruvida detta sedan stämmer överens med verkligheten är en annan fråga. Ju större och mer diversifierad en organisation är, desto svårare är det att på ett korrekt vis beskriva dess egenart. Och när det kommer till så fragmenterade organisationer som kommuner där verksamheterna är diametralt motsatta är det troligt att man skulle vara tvungen att beskriva diverse "minikulturer" och sedan subkulturer i dessa osv. osv. Vad man dock kan försöka sig på är att se hur kommunen försöker beskriva sig själv utåt och vilka värden den sätter pris på, och strävar efter.

5 Två kommunreformer

5.1 Kort och gott om Lunds kommun

Lunds kommun ligger i sydvästra Skåne. Invånarantalet är drygt 100 000 och av dessa bor i grova siffror ungefär $\frac{3}{4}$ i staden. En stor minoritet av Lunds invånare är studenter. Lunds kommun har haft för vana att byta styrelse vid varje val. Detta är något som pågått sedan början av 1980-talet. Utan tvivel har detta satt sina spår i kommunens organisation att man bytt mellan borglig och socialistisk styre efter varje nytt val. Kommundelsreformen är ett utmärkt exempel på något som kommit i kläm i den något ryckiga styrningen. Något som även bör påpekas i fallet Lund är den påtagliga skillnaden mellan stad och landsbygd. Skillnaden kan inte bara spåras i skillnad mellan stadskultur och bygdekultur utan därutöver tillkommer skillnaden mellan den akademiska och den icke-akademiska världen. Det enda liknande exemplet man finner i Sverige är troligen Uppsala.

5.2 Kdn-reformen inleds

Här följer en empirisk redogörelse för hur förändringsarbetet såg ut i Lunds kommun. Som nämdes ovan kan sammanfattningen i sin helhet läsas i bilagorna. Hela avsnitt 5 är hämtat ur årsprotokollsbilagorna.

Redan under 1980-talet fördes i Lund en diskussion om införande av en Kdn-organisation. Inget övergripande beslut togs men man skapade 1989 två Kdn på försök. De som var intresserade var de om senare skulle kallas Kdn-Norr och Kdn-Veberöd. Dessa två fick redan då ungefär motsvarande uppgifter som sedan alla Kdn fick vid den senare övergripande reformen. Under året 1992 beslutade sedan kommunfullmäktige sig för att skapa en förnyelsedelegation som fick i uppgift att komma med ett förslag om förnyad nämnde och kommunorganisation. Tanken var att den nya organisationen skulle träda i kraft vid årsskiftet 1996. Kommunen hade innan dess haft samma organisation sedan de stora kommunsammanslagningarna på 60- och 70-talet.

Förnyelseorganisationen arbetade nära alla berörda grupper som t ex arbetsutskott, kommunalnämnder och förvaltningschefer. Tanken var att den nya kommun- och nämndeorganisationen skulle träda i kraft i o m årsskiftet 1996, så skedde också.

I samband med att man tog detta beslut i lunds kommun genomfördes en stor organisationsreform på riksnivå. Kommuner fick ökat ansvar och tog framförallt över ansvarsuppgifter från landstingen, den så kallade ädelreformen samt 1991 års skolreform innebar de största förändringarna. Man kom bl.a. att ha ansvara för sjukhem, anhörigvård mm.

5.3 Allmänna Ansvarsområden

Ansvarsuppdelning mellan olika nämnder och nivåer ska vara tydliga. Samverkan sker vanligtvis på tre nivåer; **politisk**(styrelse eller nämnd), **administrativ**(kansli- eller stabsfunktion), **lokal verksamhetsnivå**(daghem, skola, sjukvård, bibliotek m.m.)

Politisk nivå: att styra genom mål och sedan följa upp/utvärdera verksamheten. Fortfarande ligger det yttersta ansvaret för verksamheten på den här nivån även om de anställda fått större utrymme att styra sitt arbete.

Administrativ nivå: har en dubbel funktion. Dels som stabsfunktion åt styrelsen eller nämnden, dels som serviceenhet åt den lokala verksamhetsnivån.

Lokal nivå: de anställda har operativt ansvar för sitt verksamhetsområde. Ska i samråd med de som verksamheten gäller samt arbeta inom de mål och ramar som den politiska nivån ställt upp.

Nämnden svarar för den yttre effektiviteten, d v s att rätt saker görs och att verksamhetsmålen uppfylls. Förvaltningen i sin tur svarar för den inre effektiviteten, d v s att saker görs rätt.

5.4 Kommunstyrelsens uppgift

Kommunstyrelsen (Ks) ska leda verksamheten och hjälpa till att utforma de övergripande mål som ska fungera som ska fungera som ledstjärna för verksamheten. Ks har också till uppgift att övervaka och följa upp verksamheten och att kontrollera och garantera att organisationen arbetar effektivt och inte överskrider sina ekonomiska ramar. Det åligger även Ks att ansvara för den mer långsiktiga planeringen av det kommunala utvecklingsarbetet.

Men även om kommunstyrelsen övertar en mängd befogenheter och ansvarsområden från tidigare facknämnder är det inte meningen att Ks ensam ska utveckla de mål som styr verksamheten utan Ks ansvarar för att skapa en organisationsidentitet där samarbeta över enhetsgränserna både vertikalt och horisontellt.

Ks uppgift blir att fungera som samordnare och huvudansvarig, och de enskilda nämnderna ges stort utrymme att själva utforma sin verksamhet på det operationella planet.

Exempel på Ks uppgifter blir

- Utarbetandet av skolplan, förskoleplan, äldreomsorgsplan, fritidsplan m.m. (dessa områden övertar de från de tidigare facknämnderna inom respektive område.)
- Skapa program för uppföljning och utvärdering av den ”mjuka” sektorn.
- Kommunövergripande lokalplanering/beställarstöd
- Verka för en entreprenadvänlig struktur i kommunen
- Övergripande målsättningar, program m.m.
- Gemensamma regelverk.

5.5 Kommundelsnämnderna uppgift

Kdn jämställs med facknämnder, med den skillnad att de ansvarar för ett avgränsat geografiskt område. Kdn får ett visst utrymme att ägna sig åt myndighetsutövning gentemot enskild. De befogenheter som säkerhetsställs Kdn syftar till att garantera inflytande över lokala frågor, då tanken är att Kdn bäst kan överblicka konsekvenserna av dessa beslut.

Kdn ska effektivisera genom

- anlägga en helhetssyn på verksamheten så att man tänker och handlar över sektorgränserna.
- Samverka med annan offentlig och privat verksamhet i området
- Samordna nyttjandet av lokaler, material mm i området
- Decentralisera och föra ut ansvar långt ut i organisationen.
- Ansvara för att tilldelat budgetmedel inte överskrids
- Vidare ett ansvar som informörer gällande både den egna verksamheten samt och det kommunala arbetet i sin helhet.

Kdn fick ansvar för följande sektorsråd; grundskola, förskola och fritidshem, biblioteksfilialer, hemtjänst, äldreboende, parker och grönområden samt att fungera som remissorgan till kommunfullmäktige för frågor av lokal karaktär.

5.6 Analys av nämndeutredningen från 1995

Man kan bara genom att läsa kommunprotokoll sluta sig till att det rådde bredd oenighet inom organisationen. Denna oenighet gällde både rena detaljer som vad man skulle kalla en nämnd till vissa fraktioner som redan i utgångsläget ställde sig negativa till en förändrad nämndeorganisation. Redan från början kan man notera att dessa fraktioner tillhör ganska så klassiskt åtskilda grupper i samhället och i politiken. Byarna i Lunds kommun intar en positivare ställning än representanter från lunds kommun. Likaså framgår det tydligt att motståndet mot reformerna blir starkare desto längre högerut man kommer på den politiska skalan. Moderaterna uppvisar det starkaste motståndet medan Folkpartiet och Kristdemokraterna intar en något mer försiktig kritisk hållning. Av de borgliga partierna är det Centerpartiet som är minst negativa och snarare intar vad som skulle kunna betraktas som en ambivalent inställning till Kdn-reformen. Detta kan troligtvis förklaras med deras starkare anknytning till Lunds kommuns byar och bygdefolk.

Överlag framstår det som att när förslaget om kommunalnämnder först lades fram på allvar 1992 så mottogs det med glädje och förväntan i byarna i Lunds kommun. Det bör betraktas som troligt att man snarare tyckte att det var på tiden att man återfick någon form av självstyre. De stora kommunsammanslagningarna som skedde mellan 1950 och 1975 för att möta den utbyggda välfärdstaten mottogs inte alltid positivt. Mindre kommuner och socknar kände sig överkörda och fick oftast en periferisk plats i de nya storkommunerna. I Lunds kommun förstärktes detta av de stora kulturskillnaderna mellan staden lund med sin

utpräglade akademiska hållning och den övriga kommunens mer traditionella bruks- och bondesamhälle. Detta är ett förhållande som lever kvar än idag och misstro och okunskap mellan de två grupperna har inte sällan en påtaglig påverkan på kommunens verksamhet. Per Wikenberg förstärker detta genom att han menar att det rådde en splittring inom partierna angående införandet av Kdn och att denna splittring ofta kunde spåras i konflikten mellan stad och landsbygd. I landsbyggsdelarna kunde man finna ett starkt stöd för en Kdn-reform även bland de borgliga partierna, något som sällan var fallet bland statspolitikerna.

5.7 Utredning om förslag till ny nämndeorganisation i Lunds kommun 1999

1999-02-18 beslutade kommunfullmäktige (borglig) sig för att skapa en utredning som skulle komma fram med ett förslag om ny nämndeorganisation. Delaktiga i beslutet var moderaterna, folkpartiet, kristdemokraterna och kommunpartiet studenterna.

Huvuddirektiven för utredningen vara att skapa en

- decentraliserad förvaltningsorganisation
- starkt medborgarinflytande
- starkt brukarinflytande

Tanken var att man skulle avskaffa kommunalnämnderna, ersätta dessa med tre barn- och ungdomsnämnder. Två av dessa skulle ansvara för lunds stad och den tredje för de östra delarna av kommunen (Södra Sandby, Dalby, Veberöd mm).

Föresatsen var att man skulle ta vara på det lokala medborgarinflytande som alstrats genom att skapa så kallade medborgarkontor. Framförallt i de östra kommundelarna hade man haft positiva upplevelser av kommunalnämnderna och avsikten är att man ska fördjupa detta arbete genom skapandet av medborgarkontor. Medborgarkontorens primära uppgift skulle vara att dels fungera som lokal informatör, dels fungera som remissinstans för lokala samråd. De centrala kontoren ska ansvara för att kontinuerligt befinna sig på dessa kontor och ta emot besök. Vidare ska Ks avlastas/fråntas vissa av de ansvarsområden de hade i den tidigare organisationen, detta framförallt gällande frågor inom ungdoms- och vårdfrågor, dessa områden gick till de nydanade facknämnderna.

Den nya organisationen ska verka från och med årsskiftet 2000. Man lägger stor vikt vid att medborgarinflytandet ska utvecklas och förbättras. Man utgår från nationell lagstiftning för att underbygga sina argument. Man betonar vikten av att högre tjänstemän och politiker tar sitt ansvar för verka för en positiv utveckling vad det gäller skapandet av mötesplatser för information och dialog. Man diskuterar möjligheten att utlokalisera fullmäktigemöten till olika delar av kommunen för att komma närmare medborgarna.

5.8 Analys av nämndeutredningen från 1999

I o m utredningen 1999 övergav man systemet med kommundelsnämnder och återgick till en mer traditionell kommunal organisationsform. Dock behöll man en geografisk uppdelning för barn- och skolfrågor men slog ihop de tidigare tio till tre enheter istället. Vid läsning framstår det som om den andra utredningen gått bra mycket fortare fram än utredningen från 1995. Detta kan delvis bero på att omorganiseringen inte var lika omfattande men sannolikt också beroende på att man i mångt och mycket även återgick till en organisationsordning som var mer lik den ursprungliga. Och även om det förekommit protester, framförallt från olika kommundelsnämnder, så har detta inte på samma vis noterats i utredningen som i den första. Enligt Per Wikenberg beror det i mångt och mycket på att beslutet om ännu en organisationsreform 1999 var ett rent politiskt beslut, där man inte sökte förankring för det utanför de politiska partierna. De borgliga partierna hade till viss del gått till val med parollen att man skulle avskaffa Kdn. Pga. det fanns det inget egentligt utrymme att diskutera utan beslutet var i princip taget i o m att de borgliga vunnit makten. Man har även i utredningen försökt ta vara på de moment som fungerade efter den första nämndereformen. Man lägger stort fokus på att organisationsförändringen innebär en decentralisering

5.9 Sammanfattning och analys av de två utredningarna

Kommunfullmäktige beslutade sig 1992 för att undersöka möjligheten att genomföra en nämnde- och organisationsreform i Lunds kommun. Man gav en arbetsgrupp i uppdrag att utarbeta ett förslag. Denna utredning avslutades under 1995 och det primära förslaget utgick till diverse remissinstanser med någon form av anknytning till förslaget, allt från dåvarande nämnder till partier och ensaksorganisationer. Vissa saker modifierades för att sedan röstas igenom i kommunfullmäktige. Det togs beslut att den nya nämndeorganisationen skulle börja fungera från och med den förste januari 1996. Centralt i den nya organisationen var övergången från facknämnder till geografiskt baserade nämnder, så kallade kommundelsnämnder. Lunds kommun delades upp i tio geografiska områden där varje Kdn övertog ansvar för grundskola, äldrevård, kultverksamhet, biblioteksfilialer och dagisverksamhet. Övriga nämnder som t ex tekniska nämnden fortsatte att ha ett övergripande ansvar men fick något förändrade ansvarsuppgifter. Det fanns skilda anledningar till att man valde att göra denna förändring men något som hela tiden förs fram i alla de dokument som berör nämndereformen är behovet av en ökad lokal demokrati. Naturligtvis är det svårt att avgöra uppriktigheten i alla de uppmaningar som man möter från de olika instanserna gällande önskemålen om en ökad lokal demokrati- och förankring av beslut. Ordet demokrati har för många ett intrinsiskt värde och genom att begagna ett sådant språkbruk eliminerar man lätt allvarigare protester från teoretiskt sakliga begrundansvärda positioner. Nu verkar detta dock inte varit fallet i lunds kommun utan hela nämndereformen stötte ganska så omedelbart på ett massivt motstånd från framförallt borgligt håll, genomgående med moderaterna och folkpartiet i täten för protesterna.

Det framstår som något oklart vari dessa protester grundar sig i även om man i deras remissyttrande angående nämndereformen, framförallt när det gäller kritiken om maktkoncentrationen till kommunstyrelsen, finner en del sannolikt mycket relevant kritik.

Per Wikenberg menar att man ska betrakta kampen om Kdn dels ur ett ideologiskt perspektiv, dels ur ett maktperspektiv. Ideologiskt på så vis att det i kampen om lunds organisationsutformning enligt Per Wikenberg kan anses ha varit en kamp mellan centralister och decentralister. Men även som så att man från borgligt håll inte ansåg att en organisation som innebar fler politiker var något eftersträvansvärt. Snarare tillhör det ju traditionell borglig ideologi att man menar att det politiska ska ha så lite inflytande som möjligt, och på så vis kan inte en Kdn reform betraktas som särskilt begärlig ur deras perspektiv. Maktkampen kan på sätt och vis också betraktas som en strid mellan centralister och decentralister men enligt Per Wikenberg kan denna snarare spåras till administrationen. Inflytelserika tjänstemän hade naturligtvis ett intresse av att så mycket beslutsmakt som möjligt låg centralt, och att den nämnd de tillhörde fick en reell betydelse, men frågan är ändå hur mycket egentligt inflytande de hade över hela processen. Som noterats på andra platser verkar alla de stora förändringarna till stor del ha varit relativt rena partipolitiska frågor. Något som även Per Wikenberg menar.

6 Vidare analys av protokollen

6.1 Gemensamt språkbruk

Det finns ett antal begrepp som återkommer ett flertal gånger både i utredningen från 95 och utredningen från 99. Framförallt återkommer man hela tiden till decentraliseringen och att Lunds kommun ska vara en decentraliserad organisation. Besluten ska ”tas så långt fram i organisationen som möjligt” är en fras som återkommer i vart och vartannat stycke. Och detta lite oberoende på vad stycket handlar om. Ett utmärkt exempel på detta är att i 95 års förslag till ny nämndeorganisation så använder man detta som argument för att skapa kommundelsnämnderna. Man avser genom nämndereformen att flytta ansvaret ut i de geografiska nämnderna med avsikten att besluten ska hamna så nära medborgarna som möjligt. Samtidigt så flyttar man en massa makt uppåt i organisationen, d v s upp till kommunstyrelsen. Så då är tvekan om man egentligen kan prata om en riktig decentralisering. Snarare skulle den nya nämndeorganisationen beskrivas som timglassformad. Risken för detta, som också var något som påpekades av ett flertal remissinstanser var att kommunstyrelsen övertog ett flertal ansvarsuppgifter från tidigare facknämnder. Och det var inte alltid självklart att man på kommunstyrelsen besatt tillräcklig kompetens för att ansvara för alla de beslut som den nya nämndeorganisationen tilldelade dem. Vidare framkom det kritik över att man på kommunstyrelsen tog alla beslut som var av någon egentlig vikt, och de beslut som överlämnades till kommundelsnämnderna gällde mest praktiska daglig bestyr utan någon större betydelse. Om detta kan anses stämma överens med verkligheten är det tveksamt om man överhuvudtaget kan prata om någon egentlig decentralisering. Snarare att man försöker minska antalet nivåer som beslut kan tas på samt en annorlunda fördelning.

Om denna slutsats kan anses vara korrekt, vilket antas, är det sedan av ett visst intresse att applicera ett kulturperspektiv eller en identitetsanalys som ganska omedelbart uppmärksammar en konflikt mellan organisationens beskrivning av sig själv och dess reformarbete.

Man kan göra en liknande parallell till 99 års utredning om förändrad nämndeorganisation i det att man använder i princip samma språkbruk då man genomför en centralisering av kommunens nämndeorganisation. Man tar bort kommundelsnämnderna som trots allt får betraktas som ett på pappret försök till decentralisering, ett alternativ hade ju trots allt kunnat vara att flytta makt från kommunstyrelsen till kommundelsnämnder istället för att ersätta dessa med något så chimär och oinspirerat som "kommundelskontor" för information mm. Något som man i utredningen menar ytterligare skulle öka den lokala förankringen av de kommunala besluten. Det ligger närmare till hands att dra slutsatsen att den nya organisationen innebar en centralisering av verksamheten. Dock är detta en inriktning som inte passar in på kommunens beskrivning av sig själv och då är det lämpligt att använda sig av ett visst språkbruk och beskrivning även om verkligheten är en annan.

6.2 Barnsjukdomar

För oavsett om den första nyorganiseringen av nämndeverksamheten var ultimata eller överhuvudtaget en bra ide kan man hävda att den inte fick tid till att mogna. Alla reformer lider med största sannolikhet av diverse barnsjukdomar och kommundelsnämnsreformen verkar inte ha varit något undantag. Som en parentes kan påpekas att åtminstone vissa av de geografiska nämnderna hade fått igång en viss fungerande verksamhet, framförallt de lokaliserade till landsbyggsdelarna och Kdn-norr. Detta med all sannolikhet beroende på att de hade existerat under mer än tio år och på så viss kommit tillrätta med allehanda barnsjukdomar.

6.3 En annan vinkling

En intressant vinkling på den ursprungliga frågeställningen är om framförallt den andra utredningen kan ha uppkommit på hela andra grundvalar än en genuin inställning till en bättre nämndeorganisation. Detta lär i sig inte vara något kontroversiellt påstående men blir en i en liten organisation som Lunds kommun ganska påtagligt och intressant ur studiesyfte. Vid en närmare läsning av 99 års utredning framstår det smått som om vissa delar av den nya nämndeorganiseringen snarare görs av princip, möjligtvis in spe, än i syfte om en genuin förbättring av den kommunala organisationen. Som argument för detta kan nämnas dels det användandet av ett liknande språkbruk, dels det faktum att man för fram stora delar av den tidigare omorganiseringen som väldigt lyckad och önskar bygga vidare på detta. Dock framstår detta mest som tom retorik med tanke på de förslag till omorganisering som utredningen innebar. Frågan är hur stora växlar man kan dra på detta. En del organisationsforskning menar att det alltid finns ett mellanrum mellan tanke och handling och

att detta skulle kunna förklara skillnader mellan teori och praxis. Naturligtvis kan det finnas ett viss mått av sanning i ett sådant påstående och det kan vara så att man i Lunds kommun t ex betraktar sig som en decentraliserad organisation där ”besluten tas långt fram i organisationen” vilket innebär att alla beslut då uppfyller dessa krav. Det blir en självuppfyllande profetia helt enkelt.

Och som har nämnt tidigare är det fullt möjligt att man pratar på ett visst sätt oavsett vad det gäller för det är något som tillhör den kulturella identiteten som genomsyrar allting som sker i organisationen. Men å andra sidan kan det likväl vara så att det inom ledningen finns olika grupperingar som mer eller mindre medvetet befinner sig i polemik med varandra. I detta sammanhang faller det sig naturligt att söka dessa grupper inom de politiska partierna men det kan lika gärna vara chefsformationer eller starka faktorer inom olika fackgrupperingar.

7 Vad är det Lunds kommun gått igenom för förändring?

1990-talet var ett ganska tumultartat årtionde. De första årens konjunkturnedgång kom att sätta präg på alla delar av Sverige och så även i den svenska förvaltningen. Tidigare förändringar i kommunallagen hade inneburit att kommunerna gavs stor frihet att på egen hand utforma sin förvaltningsorganisation vilket många kommuner också utnyttjat. I samband med detta togs även ett flertal beslut om att föra över ytterligare ansvarsområden till kommunerna från framförallt landstingen. Det gällde framförallt ansvaret för vård- och skolfrågor. De förändringar som Lunds kommun genomgick måste dels ses i ljuset av dessa stora omdaningar, dels i ljuset av de idéströmningar som vid den här tiden var dominerande i den offentliga förvaltningen. Den stora ekonomiska krisen hade satt kommunernas budget i centrum på ett helt annat vis än innan, och kraven på effektiviseringar och budgetsanering var enorma. Något som bl.a. visade sig i ett förändrat språkbruk och man införlivade delar av den privata sfärens språk och idéer i den offentliga verksamheten. Exempel på sådana förändringar var i korthet bl.a. att man genomförde privatiseringar, arbetade efter målstyrning och resultatuppföljning snarare än regelstyrning som varit praxis tidigare. Man lade även mer fokus på ledning och chefsrollen. Samtidigt som dessa korporativa strömningar fick en väldig genomslagskraft hade kommunernas stora frihet att själva organisera sig även lett i en helt annan riktning. Framförallt under åttiotalet hade många kommuner snarare sökt sig bort från storskalligheten och skapat geografiskt uppdelade nämndeorganisationer med ett sektoröverskridande ansvar, ofta benämnda kommundelsnämnder eller stadsdelsnämnder. Centrala idéer för dessa förändringar kan framförallt spåras ur demokratisypunkt. Man närde en önskan om att tvätta bort stämpeln av den ansiktslösa tjänstemannen - och politikern som fattar beslut långt ovanför medborgarnas huvuden genom att flytta besluten längre ut i organisationen. Tanken bygger på att medborgarna är mer inklinerade att engagera sig i göromål som ligger dem nära. Kommundelsnämnderna skulle framförallt befatta sig med frågor som gällde skolan, vården, fritidsverksamhet, biblioteksverksamheten och kulturfrågor. Dessa sektorer benämns ofta också gemensamt för den mjuka sektorn. Man ansåg också att man borde kunna uppnå driftsfördelar genom denna organisering, t ex genom att man lättare

fick ett helhetsperspektiv på verksamheten och på så viss effektivare kunde använda sig av de tilldelade medlen. Men även den aspekten att man fick gemensamma lokaler och kanske t o m kunde slå ihop tjänster som tidigare varit uppdelade på olika nämnder.

Försök med kommundelsnämnder hade förekommit sedan mitten av 80-talet inom ett flertal kommuner och beslutet om en liknande organisationsstruktur i Lunds kommun kan inte anses som en vandring in i det okända. Det fanns mycket forskning området och ganska så djupgående utvärderingar hade gjorts av tidigare projekt. Snarare kan man nog anse att Lund var ganska så sena med att besluta om en ny nämndeorganisation. Betydelsen av detta kan vara svårt att avgöra men det kan ha haft en avgörande effekt i det faktum att andra idéströmningar och deras anhängare verkade för en annan inriktning av den kommunala verksamheten, framförallt bör då NPM-förespråkarna nämnas här.

Beroende på vilket perspektiv eller vilken teori man applicerar får man fram olika förklaringar på vad som kan förklara orsakerna till att förändringarna såg ut som de gjorde i Lunds kommun.

I fallet Lund råder det ingen tvekan om att argumentet att man skulle kunna minska de administrativa kostnaderna med fem procent vid en nyorganisering vägde tungt, framförallt med tanke med den fokusering på budgetbalans som rådde vid den här tiden. Men det förklarar inte varför Lund valde att ta den väg man tog, med all sannolikhet hade man kunnat hitta andra sätt att spara in på de administrativa kostnaderna som inte hade något med kommundelsnämnder att göra alls. Andra kommuner valde helt andra organisationsalternativ, och oftast då med hårt vinklade ekonomiska argument.

Man kan delvis finna förklaringen till en sådan förändring genom att titta på det sätt som kommunen definierar sig. Det verkar finnas en allmänt vedertagen uppfattning om att samhället blivit hårdare, konkurrensen mellan kommunerna har hårdnat och många uppfattar det som livsviktigt att profilera sig. Detta gör man bl.a. genom att föra fram sin historiska styrka, man försöker förstärka de karaktärsdrag man anser är positiva samt beskriva sig själv i en positiv dager med optimistiska

8 NPM och Lunds kommun

Om det fanns en teori som har stort inflytandet på den kommunala verksamheten är det utan tvekan New Public Management (NPM) som i stor utsträckning kom att dominera de kommunala förändringsprocesserna i Sverige under 1990- talet.

Fokus på denna korporatisering av den offentliga sektorn gick inte heller Lund förbi. Detta märks både i det allmänna språkbruk man förde sig med som exempelvis användandet av termer som "management by objective" och "management by value" som får betraktas som typiska samt en fokusering på ledarskap och "resultatutvärdering". Allt detta mycket representativt för den privata sektorn och nu inlemmat i den offentliga verksamhetens språkbruk och föreställningsvärld. Samtidigt så ställs denna klara influering i Lund mot det demokratiprojekt som Kdn trots allt var med fokus på småskallighet och medborgarinflytande. Stora delar av Kdn-teorin skiljer sig avsevärt från NPM med sin

fragmentering av organisationen och fokusering på att utforma alternativa styrformer som är kompatibla med de lokala förhållandena. Huruvida dessa två teorier konkurrerade med varandra i Lunds kommun är svårt att utsäga och skulle med all sannolikhet kräva en helt annan analysmetod. Dock kan man när man försöker förstå varför det blev som det blev försöka se tendenser i de beslut man tog för att om möjligt där tolka möjliga motstridigheter mellan olika teoretiska skolor.

Likväl bör noteras att NPM och Kdn inte är helt okompatibla. Vissa delar av den praxis som följer med NPM är av avsevärd nytta även i ett Kdn-system. Per Wikenberg ger ett utmärkt exempel när han pekar på fördelarna med ett målstyrt system istället för ett regelstyrt. För en liten enhet som en Kdn vanligtvis är lämpar det sig bra mycket bättre med att få en ”påse pengar” som kan fördelas mer fritt inom nämnde enheterna istället för en mer stelbent regelfördelning.

Utan tvekan kan man spåra ett NPM-influerat språkbruk i de två utredningarna, och i synnerhet i utredningen från 1999. Kan detta då till viss del förklara utvecklingen i Lunds kommun. Ett troligt svar är att både ja och nej. Utan tvekan har dessa teorier påverkat kommunens verksamhet på en mängd sätt och på de flesta plan i verksamheten. Det råder ingen tvekan om att dagens svenska kommuner är medvetna om ekonomi och budget på ett helt annat sätt än vad man t ex var på 60, 70 – och 80-talen. Men en lika god förklaring till detta som NPM-influens är den tidiga 90-talskrisen som i många fall hade en ödeläggande effekt på de svenska kommunerna. Likaså är det inte helt omöjligt att anta att liknande orsaker ligger till grund för Lunds kommuns fokusering på ekonomin. Dock är det troligt att NPM ligger till grund för de vägval man kom att göra, både vad det gäller målstyrning och resultatutvärdering samt t ex i synen på ledarskap. På många vis rimmar också NPM-teorier väl med borlig ideologi med dess avpolitisering av det offentliga och det förefaller inte särskilt otroligt att man hämtat inspiration från dessa teorier när man själva fick möjlighet att utforma kommunorganisationen 1999.

9 J. Lundqvists tre problemområden och Lunds kommun

Med Lundqvists perspektiv ser man tre områden som utgör något av kommunernas ständiga tre huvudproblem. 1. Det ständiga arbetet med att förbättra den kommunala strukturen - och verksamheten har ibland lett till ett reformer-som-rutin scenario. 2. Den ekonomiska utmaningen, innehållande den kommunala verksamhetens kostnader, som det statliga bidraget inte längre täcker. 3. Det sista problemet är politikernas funktion, och hur deras jobb i kommunen uppfattas av medborgarna, ett jobb som enligt Lundqvist allt mer blivit allt svårare att legitimera. Det första problemet rör inte endast organisation och verksamhet utan det finns ett djup i problemet som framträder när man betraktar organisationers verksamhetsstrukturer, som är direkt avgörande för hur väl samarbetet fungerar mellan kommunen och dess medlemmar. Därför kan man se det första perspektiv problemet ur ett medborgar - och demokratiperspektiv där även kommunens service finns inräknad. Det andra problemet är

enkelt ekonomiskt men svårigheterna med att få den kommunala ekonomin att gå ihop är många. Lundqvist pekar på företeelser som ger en bild av att det ofta skär sig mellan de faktiska statliga bidragen och kommunernas förväntan på dessa. En kommuns ekonomi är självklart ett så viktigt område att det måste ses som en ren grundförutsättning för att allt arbete skall kunna fungera. Det sista är snarare rent politiskt och härleds ur det faktum att politikerna genom åren fått en allt mer ifrågasatt mening hos medborgarna samtidigt som den politiska nyrekryteringen har haltat. Dessa kan kortfattat kallas organisation, service och demokrati.

Om man utgår från Lundqvists ser man att Lunds kommun, precis som alla andra kommuner, brottas med dessa ständiga problem. Belägg för detta finner man i sakframställningen av de allmänna och specifika mål som sattes upp av kommunfullmäktige genom utredningsgruppen i kommunreformsutredningen från 1992. Man finner det under rubriken allmänna och specifika mål, se bilaga. För att få en så heltäckande bild som möjligt delar vi in det första problemområdet i de tre steg vi tidigare nämnt, organisation, demokrati och service. De allmänna och specifika målen för kommunreformen är sammanlagt 23 punkter varav 12 är allmänna och är 11 specifika mål. Om vi delar in dem efter Lundqvists problemområden för vi följande indelning; De organisatoriska, vari även effektivitetsmål ingår står för fjorton punkter. Demokratiaspekten återfinns i fyra punkter. Servicemålen återfinns också i fyra punkter. De ekonomiska målen återfinns i två punkter. Minst representerat är politikeraspecten som står för en punkt. Vad man omedelbart kan se här är alltså att de organisatoriska och verksamhetsmässiga kraven låg i absolut fokus för Lunds kommun när man satte upp ramarna för kommunreformen. Sedan följde de demokratiska aspekterna och service aspekterna åt vilka båda ges ett lika stort utrymme. De ekonomiska målen finns återgett i två stycken punkter. Sist och minst är de politiska målen som endast finns en ensam punkt. Uppenbarligen såg man i o m organisationsreformen möjligheten att helt förnya kommunens verksamhetsutformning och därmed organisatoriskt förbättra den avsevärt. Demokrati och service går lite hand i hand då det handlar om olika former av medborgar kontakt. Service aspekten handlar mycket om att identifiera och tillgodose medborgarnas behov. Demokratiaspekten är medborgarnas inflytande över de beslut som tas kring dem. De två ekonomiska delarna är inte speciellt storslagna i sin vision. De handlar om att hushållning med resurser skall vara en naturlig del av de anställdas vardag samt om de samordningsvinster som väntas uppstå av den ökade samverkan inom de kommunala verksamheterna. Dock ska det ekonomiskas betydelse inte underskattas även om den bara återfinns representerad i en punkt. För naturligtvis är det så att det är de ekonomiska ramarna som sätter gränsen för all form av kommunal verksamhet, men detta kan å andra sidan betraktas som en naturlig del av den offentliga verksamheten och har inget ytterligare värde i dessa reformer. När man studerar nämndreformen ser man alltså Lundqvists alla problemområden fanns representerade i reformarbetet 1992.

10 Bergströms fyra punkter och Lunds kommun

Som tidigare redovisats under ”4.2 Organisationsteori” i Bergströms beskrivning av organisationsförändringar ges fyra olika punkter utifrån vilka man kan studera en organisations förändringar. Vi går igenom dem snabbt igen; 1. Organisationsförändring som analytiskt problem. 2. Organisationsförändring som utfallet mellan förhandlingar mellan intressenter. 3. Organisationsförändring som resultat av drivkrafter i omgivningen. 4. Organisationsförändring som en produkt av hur saker och händelser råkar sammanfalla i tid och rum. Som man ser i den empiriska framställningen skedde kommunreformen inifrån kommunfullmäktige. Med hjälp av den förändrade lagstiftning såg beslutsfattarna i Lunds kommun möjligheten till förnyelse. Arbetet som föranledde införandet av Kdn har studerats i kommunrapporterna där man framförallt ser ett reformarbete som letts från insidan i Lunds kommunstyrelse, för att förbättra framförallt för medborgarna. Vid en första anblick kan punkt ett tänkas vara det perspektiv som passar Lunds kommun men för att bäst få fram svaret måste man mer grundligt särskilja de olika perspektiven. Perspektiv två, organisationsförändring som utfallet mellan förhandlingar mellan intressenter, innebar en situation där en debatt om förnyelse sker mellan olika krafter/sidor och där den med mest maktresurser går segrande ur striden. Applicerat på Lunds kommun skulle det ge bilden av de olika politikerna inom kommunstyrelsen som debatterade om Kdn reformen, vilket också skedde. Ju längre vänster om mitten ju mer positiva, ju längre höger ju mer kritisk till Kdn var man 1992 i kommunstyrelsen. Vad föll avgörandet? Jo majoritetsmandatet i kommunstyrelsen vilket gav socialdemokraterna fördelen och möjligheten att genomföra Kdn reformen. Alltså det som Bergström skulle kalla för de avgörande maktresurserna. Perspektiv tre; organisationsförändring som resultat av drivkrafter i omgivningen skulle för Lunds kommun exempelvis kunna innebära starka ekonomiska krafter som utifrån lobbyverksamhet arbetade med att få igenom Kdn-reformen. I denna studie hittas inget som stödjer detta alternativ. Kommunreformens införskaffande så väl som avskaffande har tillsynes varit en rent politisk affär, och framförallt då avskaffandet. Perspektiv fyra; organisationsförändring som en produkt av hur saker och händelser råkar sammanfalla i tid och rum, innebär slump teori. Enligt detta perspektiv skulle Kdn reformen i Lunds kommun vara ett resultat av händelser som ”råkar infalla samtidigt” dvs. ren slump.

Alltså; Bergströms punkter kan direkt spåras i inledning till utredningen av Lunds kommuns planer på en förändrad nämndeorganisation. Perspektiv ett eftersom det var ett fritt val av kommunfullmäktige i jakten på en förbättrad kommunorganisation med allt vad det innebär. Exempelvis fanns det problem och konflikter i kommunen. Många grupperingar eftersträvade ökat inflytande, framförallt i bygderna och i o m. den förändrade kommunallagen gavs möjlighet att utforma sin organisation på det sätt man själv ansåg lämpligt. Som Bergström säger, ett viljestyrt val där organisationsledningen väljer bästa lösningen (Bergström 2002 s. 13). Organisationsledningen är i detta fall kommunfullmäktige och initiativet var deras eget. Perspektiv två eftersom maktresurserna var direkt avgörande vid beslutet vid införandet av Kdn. Något som kanske kan tyckas självklart men om man istället föreställer sig ett scenario där maktresurserna inte är i direkt kontakt med dem som har styrmandat, i detta fall det socialdemokratiska övertaget i kommunstyrelsen, utan istället exempelvis ekonomiska resurser från lobbygrupper vars ekonomiska sponsring blir avgörande. Punkt fyra är något svårare att återfinna. Det fanns ett stort intresse av att finna en organisationsform som inte var

lika resurskrävande. Trycket från svenska staten hade inte så mycket minskat som förändrats. Man gavs mer frihet att utforma sin verksamhet, men samtidigt var det en frihet som följdes av strikta krav om budgetbalans och kontroll över verksamheten. Samtidigt fanns det i Lunds kommun starka drivkrafter som ville driva förändringarna i demokratisyfte. I kommunen hade det förekommit lokala demokratiexperiment redan under ett par år och i o m kommunallagsändringen beslutade man sig för att genomföra en fullständig organisationsförändring. Huruvida man kan beskriva detta som ett utfall av slump kan dryftas, förmodligen i en vetenskapsteoretisk diskussion om kausala förhållanden. Men troligtvis är det inte allt för långsökt att anta att dessa olika interna och externa faktorer samverkade i valet av förändring.

11 Avslutning/ sammanfattning

Vad kan man då avslutningsvis säga hände i Lunds kommun? Jo, att man precis som i resten av kommun-Sverige såg stora möjligheter att förnya och utveckla sin kommunorganisation när externa faktorer öppnade upp för större självständighet. I den empiriska framställning kan man se att det var ett politiskt arbete, som pga. sin utveckling, drevs huvudsakligen av den vänstra politiska skalan och att den motarbetades av den högra politiska skalan. Som det framgår ur analysen av de två olika nämndutredningarna mottogs förslaget om kommunfullmäktige positivt i byarna runt om i Lund. Många tyckte det var i sin rätt att man skulle återfå en del av det självstyre man förlorat i o m de stora kommunsammanslagningarna. De tidigare småkommunerna kände sig marginaliserade i de nya storkommunerna. Detta skulle dock inte visa sig räcka eftersom då socialdemokraterna förlorade i valet 1998 drev den nya borgerliga kommunfullmäktigemajoriteten fram en ny nämndreform som innebar ett avskaffande av Kdn. De båda nämndeutredningarna, 1995 och 1999, använder sig av ett språkbruk som är snarlikt medan deras syften skiljer sig åt avsevärt. Båda pratar de om decentralisering och att beslut skall tas nära en aktiv och medveten medborgare. Men det är snarare tveksamt om någon av reformerna kan definieras som decentraliserande och den respektive slutprodukten skiljde sig åt nämnvärt.

Legitimiteten hos en reform är en annan mycket viktig aspekt. Den fungerar som en slags försäkring som avgör hur väl reformen kommer att tas emot samt hur pass den fungerar. Kdn reformen stöddes inte av de borgerliga politikerna i lund, den överlag socialistiska kommunfullmäktigemajoriteten hade misslyckades med att övertyga med sin reform. Den nya borgliga kommunfullmäktige som tillträdde 1998 var inte det minsta intresserad av att se vad den då blott tre år gamla Kdn reformen kunde utvecklas till, man hade dessutom haft des avveckling i sitt valmanifest. Kdn sågs som något som definitivt skulle bort.

Även om den kultur som fanns i kommunhuset inte fullt studerats kan man med kulturperspektivet och med utgångspunkten att kultur är något man är, inte något man har (Christensen 2005 s. 60), se att det skar sig kraftigt då reformen inte hade tillräckligt stöd i den rådande kulturen. Christiansens skriver; ”betydelsen av organisationskultur kan ofta ses i

reformprocesser och omorganiseringar i offentliga organisationer, särskilt motsättningar mellan värderingar och normer syns. Detta kan man se i omorganiseringar, även när offentliga organisationer involveras” (Christensen 2005 s. 61). Man kan göra ett annat antagande och utgår från att Kdn reformen i Lund hade haft stöd i kulturen betyder inte detta att reformen hade fått stanna med hundra procents säkerhet. Men däremot hade reformens chanser att stanna och utvecklas ökat avsevärt, detta alltså den partipolitiska agendan till trots. Som Bergström beskriver det i sin bok ”kommunerna anammar nya organisationsidéer på ett sätt som är konsistent med kulturen, dvs. idéer som passar organisationskulturen anammas, idéer som strider mot kulturen anammas däremot inte” (Bergström 2002 s. 199).

Vad hände då med den tes som presenterades i inledningen av detta arbete; den kommunala reformen går att förstå och förklara utifrån J Lundquists problemområden och Bergströms fyra punkter. Den tesen byggd, på Lundquist, verkar stämma så till vida att man faktiskt hittar alla de områden Lundquist berörde i sin problemframställning. Fokus för Lunds kommun ligger helt klart på den kommunala strukturen och verksamheten och häri verkade man se bäst möjligheter till förbättring. En inte allt för vågad slutsats är att de i kommunen var missnöjda med just dessa områden. Struktur, verksamhet, service och demokrati var det Lunds kommun valde att satsa på när man gick in i arbetet med Kdn. Att ekonomin och politiker rollen endast står för tre av tjugotre punkter får ses som att detta var punkter Lunds kommun inte kände de var i stort behov att förbättra. Speciellt de ekonomiska punkterna rör mer allmänna näst intill ”självklara” mål, resurs hushållning och samarbetsvinster, medan politiker rollen handlar om en tydlig distinktion mellan tjänstemän och politiker vilket är mer specifikt men dock inte särskilt visionärt. Bergströms förklaringar till organisationsförändringar gav ett spektra av förklaringar att studera Kdn reformen ur. Det är mycket goda punkter och har gett möjlighet att ringa in och förstå Lunds reformförändringar genom nittioalet. Varje situation hos en kommun är självklart unik och måste ses som en ny situation men det finns många kringliggande faktorer som stämmer överens mellan och påverkar flera olika svenska kommuner. Ekonomi, partipolitik och förvaltningspolitik är just sådana faktorer. Vad man kan se i denna studie är att dessa kringliggande faktorer fungerar i symbios med de faktorer som finns inifrån kommunen ex organisationssvårigheter, resurser, medborgarservice mm. Samtliga dessa saker tillsammans måste man beakta i en kommunalreformstudie.

11.1 Generella slutsatser

Hur representativ är vår studie, går det att dra generella slutsatser? I den här uppsatsen har presenterats ett antal teorier och dessa har sedan använts på det empiriska materialet. Kan man då säga att något spelade större roll än något annat Vilken var den avgörande faktorn bakom Kdn ”uppgång och fall”. I enkla ordalag så står naturligtvis de politiska besluten i centrum, eller i andra ordalag - maktfördelningen. Man kom under en fyraårsperiod att rösta för två stora reformprocesser, med helt olika inriktning och slutresultat. Utifrån den analys som gjorts framstår det som att det vid reformprocesser finns en mängd faktorer alla har en del i utförandet och resultatet.

Man kan urskilja en mängd mönster och kausala förhållanden som alla har inflytande på processerna, vad man kanske kan kalla en interaktion mellan alla de interna och externa faktorer som nämndes i problemformuleringen. Möjligtvis är det i det fallet inte allt för långsökt och anta att detta i slutändan bidrar till en stor portion slump. Eller snarare att det är så många beståndsdelar som är delaktiga i en reformprocess att det för blotta ögat framstår som slumpartat vilken utgång en reform slutligen får.

12 Litteraturförteckning

Bergström, Tomas, 2002. *Organisationskultur och kommunal förnyelse*. Malmö: Liber AB.

Christiansen, Tom- Lågreid Per- Roness Paul. G- Rvik Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Kristianstad: Liber AB.

Lundqvist, Lennart J- Pierre, Jon, 1995. *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart, 1994. *Statsvetenskaplig frvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.

Lund kommuns årsprotokoll bilaga. 1995. band 2.

Lund kommuns årsprotokoll bilaga. 1999. band 2

Anteckningar från intervju med Per Wikenberg den 13/5 2006.

13 Bilaga

Sammanfattande redogörelse för nämndeutredningen fr r 1995

I samband med att man tog detta beslut i lunds kommun genomfördes en stor kommunreform på riksnivå. Kommuner fick ökat ansvar och tog framförallt över ansvarsuppgifter från landstingen. Man kom bl.a. att ansvara för sjukhem, anhörigvård mm.

Övriga förändringar man beslutade om var bl.a.

- skapandet av markentreprenad
- fritidsförvaltningen decentraliseras
- socialnämnden övertar ansvaret av omsorg - och habiliterings från landstinget
- skolstyrelsen övertar ansvaret av särskolan och srvux från landstinget

- socialstyrelsen övertar visst ansvar för psykiatrin från landstinget
- kommunal bolaget lundafastigheter bildas.

Detta innebar att i samma veva skedde en rad reformer, både intern och extern initierade, som ställde krav på en förändring av den kommunala verksamheten.

1993-10-21 inkom förnyelsedelegationens huvudförslag samt ett alternativförslag. Förslaget gick ut på remiss till berörda nämnder och organisationer.

1994-09-0 beslutade kommunstyrelsen att överlämna huvudförslaget till kommunfullmäktige med hemställan om beslut.

Kommunfullmäktige beslutade 1994-10-27 att "nämndeorganisationen renodlas så att myndighetsutövning, planering och serviceutbud så långt som möjligt hålls isär".

Följande nämnder inrättades; utbildningsnämnd, socialnämnd(vårdsnämnd), kulturnämnd, plan- och byggnämnd, anläggningsnämnd, miljönämnd, räddningsnämnd och valnämnd.

Vida at kommunalnämnder inrättas som svarar för den kommunala servicen i ett geografiskt område. Dessa nämnder fick i uppgift att ansvara för barnomsorg, skola, lokal fritidsverksamhet, biblioteksfilialer, hemtjänst, dagcenter för pensionärer, fotvård, äldreboende och beställningar inom grönunderhållet. Dessutom hade de ansvar för information till kommunmedlemmarna och för resursinstanser i frågor som gäller kommundelen. Varje kommunalnämnd fick 13 ordinarie respektive 9 supplanter och kommunen delades upp i 10 geografiska enheter.

I samband med att det skedde en geografisk decentralisering så stärktes kommunstyrelsens roll och tanken var att den skulle fungera som "koncernstyrelse" för de kommunala organen och de kommunala bolagen. Kommunfullmäktige gav också kommunstyrelsen i uppdrag att under 15 successivt förändra den kommunala organisationen samt ansvar för en del andra förändringar. Viktigast av dessa var

- ny beredningsprocess för kommunstyrelsen
- översyn av kommunstyrelsens stab och dess ledning
- organisation av administrativa staber på förvaltningen med målet om 5 % besparing på administration
- sammansmältning av berörda förvaltningar
- framtagande av modell för budget avseende kommunalnämndernas ansvarsområde
- utbildningsaktiviteter för förtroendevalda och anställda
- information till allmänhet och anställda

Allmänna och specifika mål för kommunreformen

Allmänna

- skapa en beslutsordning med ökad delaktighet för kommuninvånarna
- flexibel och effektiv organisation utifrån de behov av service som kommuninvånarna efterfrågar
- att decentralisera ansvar och befogenheter långt fram i organisationen
- att skapa motivation för förändringar av den kommunala organisationen även i framtiden
- forma kommunorganisationen i syfte att öka demokratin
- brukarinflytande, utformande av nämnder i samråd med brukarna
- medborgarnas samlade kompetens tas bättre till vara i den kommunala verksamheten
- bättre prioriteringar pga. närmre kontakt med brukarna
- organisationen ska utgå från ett serviceorienterat synsätt
- detalj- och regelstyrning ersätts med övergripande målstyrning
- renodlade ansvarsgränser. Nämnderna ska ha långtgående ansvar för sin ekonomi och sin personal.
- Tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

Specifika

- ökad samverkan inom de kommunala verksamheterna
- samutnyttjande av gemensamma resurser
- samordningsvinster
- administrationen enkel och effektiv
- anpassning till efterfrågan och utnyttjandegrad
- hushållning med resurser naturlig del av anställdas vardag
- mest ändamålsenliga styrform för varje verksamhet
- resultatenheter skapas
- uppföljning och kvalitetsförsäkran skärps
- service- och kontaktpunkter för medborgarna skapas
- ny teknik ska prövas

Ansvarsområden

Ansvarsuppdelning mellan olika nämnder och nivåer ska vara tydliga. Samverkan sker vanligtvis på tre nivåer; **politisk**(styrelse eller nämnd), **administrativ**(kansli- eller stabsfunktion), **lokal verksamhetsnivå**(daghem, skola, sjukvård, bibliotek m.m.)

Politisk nivå: styra genom mål och sedan följa upp/utvärdera verksamheten. Fortfarande ligger det yttersta ansvaret för verksamheten p den här nivån även om de anställda fått större utrymme att styra sitt arbete.

Administrativ nivå: dubbel funktion. Dels som stabsfunktion åt styrelsen eller nämnden, dels som serviceenhet åt den lokala verksamhetsnivån.

Lokal nivå: anställda har operativt ansvar för sitt verksamhetsområde. Ska i samråd med de som verksamheten gäller samt arbeta inom de mål och ramar som den politiska nivån ställt upp.

Nämnden svarar för den yttre effektiviteten, d v s att rätt saker görs och att verksamhetsmålen uppfylls. Förvaltningen i sin tur svarar för den inre effektiviteten, d v s att saker görs rätt.

Kommunstyrelsens uppgift

Ks ska leda verksamheten och hjälpa till att utforma de övergripande mål som ska fungera som ska fungera som ledstjärna för verksamheten. Ks har också till uppgift att övervaka och följa upp verksamheten och att kontrollera och garantera att organisationen arbetar effektivt och inte överskrider sina ekonomiska ramar. Det åligger även Ks att ansvara för den mer långsiktiga planeringen av det kommunala utvecklingsarbetet.

Men även om kommunstyrelsen övertar en mängd befogenheter och ansvarsområden ån tidigare facknämnd är det inte meningen att Ks ensam ska utveckla de mål som styr verksamheten utan Ks ansvara för att skapa en organisationsidentitet där samarbeta över enhetsgränserna både vertikalt och horisontellt.

Ks uppgift blir att fungera som samordnare och huvudansvarig, och de enskilda nämnderna ges stort utrymme att själva utforma sin verksamhet på det operationella planet.

Exempel på Ks uppgifter blir

- utarbetandet av skolplan, förskoleplan, äldreomsorgsplan, fritidsplan m.m. (dessa områden övertar de från de tidigare facknämnderna inom respektive område.)
- Skapa program för uppföljning och utvärdering av den ”mjuka” sektorn.
- Kommunövergripande lokalplanering/beställarstöd
- Verka för en entreprenadvänlig struktur i kommunen
- Övergripande målsättningar, program m.m.
- Gemensamma regelverk.

Kommundelsnämnderna

Kdn jämställs med facknämnder, med den skillnad att de ansvarar för ett avgränsat geografiskt område. Kdn får ett visst utrymme att ägna sig åt myndighetsutövning gentemot enskild. De befogenheter som säkerhetsställs Kdn syftar till att garantera inflytande över lokala frågor, då tanken är att Kdn bäst kan överblicka konsekvenserna av dessa beslut.

Kdn ska effektivisera genom

- anlägga en helhetssyn på verksamheten så att man tänker och handlar över sektorgränserna.
- Samverka med annan offentlig och privat verksamhet i området
- Samordna nyttjandet av lokaler, material mm i området
- Decentralisera och föra ut ansvar långt ut i organisationen.
- Ansvara för att tilldelat budgetmedel inte överskrids
- Vidare ett ansvar som informatörer gällande både den egna verksamheten samt och det kommunala arbetet i sin helhet.

Kdn fick ansvar för följande sektorsråd; grundskola, förskola och fritidshem, biblioteksfilialer, hemtjänst, äldreboende, parker och grönområden samt som remissorgan för frågor av lokal karaktär.

Diverse kommentarer från olika remissinstanser

Moderaternas remissyttrande om förändrad nämndeorganisation

Moderaterna tog redan från början avstånd från kommunreformen. Detta redan innan förnyelsegruppen kommit med sitt förslag.

Kritiken från moderaterna gäller framförallt den koncentration a makt som sker till kommunstyrelsen. Vidare menar man att stora delar av förslaget inte är förankrat hos diverse nämnder, bl. a kretsloppsnämnden, kultur- och musikskolan och äldreomsorgen.

Enligt moderaterna så innebär reformen att allt väsentligt beslutande tas i kommunstyrelsen och de olika nämnderna i stort sett bara sköter den dagliga ruljansen.

Och den starka centraliseringen menar man motverkar snarare idén om ökad demokrati, d v s att reformen snarare får motsatt effekt.

Vidare menar moderaterna att det framstår som smått oöverskådligt at kommunstyrelsen ska ta på sig alla dessa uppgifter, både ur en ekonomisk synvinkel och rent kompetensmässigt. Att både regelstyra och kontrollera och målutformning, utvärdera, samordna så menar moderaterna att man riskerar att både perspektiv och överblick. Något som är centralt när det kommer till den här sortens organisation.

Moderaterna önskar snarare en mer organisation mer utformad i facksektoriellt.

Centerpartiet

Centerns eget förslag gällde en delning av Lunds kommun. Annars å uppskattar man utgångspunkten för projektet.

Utredning om förslag till nyanämndeorganisation i Lunds kommun 1999

1999-02-18 beslutade kommunfullmäktige (borglig) om att skapa en utredning som skulle komma fram med ett förslag om ny nämndeorganisation. Delaktiga i beslutet var moderaterna, folkpartiet, kristdemokraterna och kommunpartiet studenterna.

Huvuddirektiven för utredningen vara att skapa en

- decentraliserad förvaltningsorganisation
- starkt medborgarinflytande
- starkt brukarinflytande

Tanken var att man skulle avskaffa kommundelsnämnderna, ersätta dessa med tre barn- och ungdomsnämnder. Två av dessa skulle ansvara för lunds stad och den tredje för de östra delarna av kommunen (Sandby, Dalby Veberöd mm).

Tanken var att man skulle ta vara på det lokala medborgarinflytande som skapats genom att skapa så kallade medborgarkontor. Framförallt i de östra kommundelarna har man haft positiva upplevelser av kommundelsnämnderna och avsikten är att man ska fördjupa detta arbete genom skapandet av medborgarkontor. Medborgarkontorens primära uppgifts skulle vara att dels fungera som lokal informatör, dels fungera som remissinstans för lokala samråd.

De centrala kontoren ska ansvara för att kontinuerligt befinna sig på dessa kontor och ta emot besök.

Vidare ska Ks avlastas/ fräntas vissa av de ansvarsområden de hade i den tidigare organisationen, detta framförallt gällande frågor inom ungdoms- och vårdfrågor.

Den nya organisationen ska verka från och med årsskiftet 2000.

Man lägger stor vikt vid att medborgarinflytandet ska utvecklas och förbättras. Man utgår från nationell lagstiftning för att underbygga sina argument. Man betonar vikten av att högre tjänstemän och politiker tar sitt ansvar för verka för en positiv utveckling vad det gäller skapandet av mötesplatser för information och dialog. Man diskuterar möjligheten att utlokalisera fullmäktigemöten till olika delar av kommunen för att komma närmare medborgarna.

Specifika mål för stärkande av medborgarinflytande (politikernas uppgift)

- fler kommunmedborgare engagerar sig i nämndernas verksamhet
- aktivera den kommunalpolitiska debatten inom sitt sakområde
- föra en dialog med medborgarna under bredningen och före beslut
- informera kommunmedborgarna om nämndens beslut och verksamhet

Brukarinflytande

En brukare definieras såsom en person som ”nära och personligt berörs av en kommunalverksamhet”

Man vill öka brukarinflytandet på sex vis.

Inledningsvis vill man ge medborgarna möjlighet till fria val, d v s en privatisering av kommunal verksamhet. Man ger Nacka och deras system med ”vouchers” som exempel.

Man föreslår också ett utvecklat system där medborgarna får lämna önskemål och synpunkter på den kommunala verksamheten.

Ytterligare ett förslag gäller arbete med brukarråd och det sista förslaget gällde så kallade lokala styrelser, framförallt inom skolväsendet.

Man föreslog även så kallade självförvaltningsorgan, som är direkt underställda en nämnd men som har ansvaret för driften av en viss anläggning eller institution men att endast brukare kan ha detta ansvar. Slutligen föreslog man arbete med så kallade lokala grupper, dessa skulle framförallt ha en funktion i byarna och på ”glesbygden”, d v s så kallade byalag.

Samhällskommunikation

Man förespråkar att samhällskommunikation utgår från tre strategier.

- infostrategi innebär att kommunen tar initiativ att informera medborgaren
- offentlighetsstrategin innebär att medborgarna själva får söka info
- kommunikationsstrategin innebär att man försöker skapa dialog

Avsikten är att det är medborgarkontoren som ska ha en central roll i kommunikationen med medborgarna. Dessa ska placeras i anknytning till biblioteksfilialerna och ha en nära anknytning till de tidigare kommundelsnämnderna

Decentraliserad förvaltningsorganisation

Utgångspunkten för förvaltningsreformen ska vara ett serviceorienterat synsätt.

Den politiska detalj- och regelstyrning ersätts med övergripande målstyrning. Det är politikerna som fastställer målen och sedan de verksamhetsansvariga som ges befogenheter och ansvar att uppnå målen.

Tydlig uppdelning mellan de olika nivåerna i förvaltningen ska förekomma, v s mellan politisk, administrativ och lokal verksamhetsnivå. Framstår som väldigt lik beskrivning i utredningarna 1995 och 1999.

Specifika mål

- en lärande organisation som reflekterar över sin kunskap och sitt lärande
- system och dokumentation för klagomålshantering ska eftersträvas
- samutnyttjande av gemensamma resurser ska öka
- samordningsvinster ska uppnås
- enkel och effektiv kommunal organisation
- utåtriktad service ska vara anpassad till efterfrågan och utnyttjandegrad
- effektivitet och hushållning med resurser ska tillämpas aktivt och dagligt
- varje verksamhet ska ges den styrform som är mest ändamålsenlig
- resultatenheter skapas och utvecklas där så lämpligt
- uppföljning och utvärdering stärks
- service- och kontaktpunkter skapas för medborgarna
- ny teknik ska prövas