

Tradition eller Förnyelse?

En fallstudie av det politiska förändringsarbetet i Bromölla
kommun

Abstract

In 2003 the deciding political council in Bromölla municipality requested that an overhaul on the committee and public administration structure should be conducted. In the report Bromölla was characterized as a traditional organization with a low degree of change. This case study will examine why the organization previously has been reluctant to change its structure and why they are willing to do so now. In the pursuit of this objective I conducted document studies, interviews and observations. I have used theories on, institutional change and organizational culture to enlighten this.

My findings shows that the traditionalists within the organization has greatly affected this reluctance towards change, in the deciding council 39 % of the representatives are 60 years or older. According to my interviews the older representatives are against change. Another reason for the lack of change is that the organization has compared itself to local industries, which has not changed.

The reason for the change their about to make is due to the fact that there is a new political leader that have a more positive outlook on change. Another event that has contributed to this is that the municipality has been disfavored in two significant changes in state regulations.

Keywords: Tradition, Reluctance towards change, Institutional change, Organization culture, Representation

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	4
1.1	FRÅGESTÄLLNING OCH SYFTE.....	5
1.2	BAKGRUND.....	5
1.3	METOD OCH MATERIAL.....	6
1.4	AVGRÄNSNINGAR.....	8
1.5	DISPOSITION.....	8
2	TEORI	10
2.1	INSTITUTIONELL FÖRÄNDRING.....	10
2.1.1	<i>Förändring</i>	11
2.2	ORGANISATIONSKULTUR.....	14
2.2.1	<i>Kulturinnehåll</i>	14
2.2.2	<i>Subkulturer</i>	16
2.2.3	<i>Organisationskulturens betydelse för organisationen</i>	18
2.3	REPRESENTATIVITET.....	19
3	EMPIRI	21
3.1	UTDRAG UR RAPPORTEN: ÖVERSYN AV NÄMNDS- OCH FÖRVALTNINGSSTRUKTUR M.M. I BROMÖLLA KOMMUN, SAMT RELATERAT MATERIAL.....	21
3.2	LEDNINGSHISTORIK.....	22
3.3	REPRESENTATION I KOMMUNFULLMÄKTIGE.....	23
4	ANALYTISK DISKUSSION	24
4.1	OLIKA ASPEKTER AV FÖRÄNDRING I BROMÖLLA KOMMUN.....	24
4.1.1	<i>Förändring</i>	25
4.2	ORGANISATIONSKULTUR I BROMÖLLA KOMMUN.....	27
4.2.1	<i>Kulturinnehåll</i>	27
4.2.2	<i>En stor organisationskultur?</i>	29
4.2.3	<i>Kulturens påverkan på organisationen</i>	31
4.3	REPRESENTATIVITET I BROMÖLLA KOMMUN.....	32
5	AVSLUTNING	33
6	REFERENSER	35
	BILAGA 1	37
	INTERVJUGUIDE.....	37
	BILAGA 2	38
	GENOMFÖRDA INTERVJUER.....	38
	<i>Utdrag ur intervju med kommunalrådet Åke Hammarstedt (s)</i>	38
	<i>Utdrag ur intervju med oppositionsledare Henry Johansson (m)</i>	39
	<i>Utdrag ur intervju med kommunchef Gudrun Rönnertz</i>	40

1 Inledning

Kommunfullmäktige i Bromölla kommun beställde i april 2003 en översyn av nämnds och förvaltningsstrukturen i kommunen. Detta konsultuppdrag genomfördes av Öhrlings PriceWaterhouseCoopers Komrev och presenterades i november samma år. Författarna till rapporten är P O Gunnarsson som tidigare varit kommundirektör i Helsingborg och Eric Rydén som har innehaft olika chefsuppdrag inom kommun och landsting.

I rapporten föreslogs att bland annat att man skulle befria kommunchefen från uppdraget som personalchef och anställa en personalchef på heltid i kommunen.

I nämndsorganisationen rekommenderade man att de nuvarande 8 nämnderna skulle slås ihop och reduceras till 4 stycken.

Dessa rekommendationer som är baserade på uppbyggnaden av nämndsorganisationer i andra kommuner innebär att antalet nämnder och utskott i Bromölla kommun kommer att halveras.

Samtidigt med dessa förändringar rekommenderas att antalet ledamöter i varje nämnd uppgår till 7 eller högst 9 ledamöter (Gunnarsson & Rydén 2003, s 11-15).

I rapporten beskrivs Bromölla kommuns svagheter och där tas bland annat upp att kommunen är en "traditionell och försiktig miljö och har ett relativt lågt intresse för förnyelse" (Gunnarsson & Rydén 2003, s 6) och man anser att om den "konservativa och traditionella andan består" kan det vara ett hot (Gunnarsson & Rydén 2003, s 6).

Styrgruppen för översynen kommer troligen att presentera ett förslag till sina partier under maj månad 2005. Förslaget ska gälla från 1 januari, 2007 (Hammarstedt 2005, se bilaga 2). I skrivandets stund vet vi dock ej om det kommer att genomföras några förändringar trots att allt pekar på det. Vidare vet vi inte heller hur stora och omfattande dessa förändringar kommer att bli.

Denna magisteruppsats i statsvetenskap är en fallstudie med den ovan nämnda konsultrapporten som utgångspunkt. Utifrån rapporten kommer jag att diskutera vad som har påverkat den tidigare förändringsobenägenheten i Bromölla kommun samt varför man nu väljer att förändra organisationen. För att studera obenägenheten till förändring i Bromölla kommun kommer jag att använda mig av teorier om organisationskultur, institutionell förändring och deltagande.

Jag vill här i början ta tillfället i akt och tacka Bromölla kommun för att jag fick använda dem som studieobjekt. Jag vill särskilt tacka Daniel Wäppling för all hjälp med att förankra min uppsats i kommunen och genom honom få tillgång till personer och dokument. Jag vill även tacka mina intervjuobjekt för att jag fick störa dem i deras arbete: Åke Hammarstedt, Gudrun Rönnertz och Henry Johansson. Jag vill även tacka Göran Svärth ordförande i socialnämnden och Kjell Olofsson ordförande i barn- och utbildningsnämnden för att jag fick närvara på respektive sammanträde.

1.1 Frågeställning och syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka organisationers förmåga och vilja att förändra den egna organisationen.

Att Bromölla kommun är traditionell och icke förändringsbenägen har flera personer vittnat om (Hammarstedt 2005, Johansson 2005, se bilaga 2). **Mitt huvudproblem är varför Bromölla kommun tidigare har varit obenägen att förändra. Vilka faktorer som har bidragit till denna obenägenhet samt varför de nu gör ett försök att förändra både den politiska och förvaltningsorganisationen.** För att undersöka detta kommer jag göra en fallstudie på Översynen av nämnds- och förvaltningsorganisationen med hjälp av konsultrapporten.

1.2 Bakgrund

Bromölla kommun är beläget i nordöstra Skåne vid Östersjöns kust. I kommunen finns det cirka 12 000 invånare på en yta av 165 km². Bromölla kommun bildades 1942, som en följd av bruksortens stora utveckling (www.bromolla.se). Enligt lag är Bromölla kommun med sina 12 000 invånare skyldig att utse minst 41 ledamöter till kommunfullmäktige (SFS 1991:90 § 1).

Kommunen karaktäriseras enligt Svenska kommunförbundet som en "industrikommun". Detta på grund av att de dominerade arbetsgivarna är industrier så som Ifö Ceramics, Ifö Sanitär och Stora Enso Nymölla (Brorström & Siverbo 2002a: 54-55).

I slutet av 1980-talet hade Bromölla kommun landets sjätte lägsta skattesats. Den goda ekonomin som rådde i kommunen under denna period berodde dels på kommunernas beskattningsrätt av juridiska personer, i detta fall de stora industrierna, samt kommunens sparsamhet. När beskattningsrätten slopades under mitten av 1980-talet slog det hårt mot ekonomin i kommunen. Detta plus att kommunens första kommunalråd som hade innehaft positionen i 40 år, en tid som präglades av sparsamhet, avgick uppenbarade ett uppdämt investeringsbehov. De minskade skatteintäkterna tillsammans med investeringar försämrade Bromölla kommuns ekonomi avsevärt (Siverbo 2004: 20).

Bromölla kommuns ekonomi började gå med minus i slutet av 80-talet och resultatet var negativt under hela 90-talet samt början av 2000-talet. Under 1997 var den ekonomiska svackan som störst med minus 17,2 miljoner kronor i resultaträkningen. Bromöllas ekonomi är dock på bättringsväg, 2003 blev resultatet plus 4,8 miljoner kronor, då genomfördes dock en höjning av den kommunala skatten. Den positiva trenden fortsätter i Bromölla kommun och resultatet för år 2004 blev plus 14 miljoner kronor (Ekonomikontoret i Bromölla kommun 2005).

Alltsedan bildandet av kommunen har socialdemokraterna haft den politiska majoriteten i kommunen med ett undantag. Mandatperioden 1998-2002 fick socialdemokraterna endast 20 av de 41 platserna i kommunfullmäktige. I samband med detta val gjorde dock vänsterpartiet en miss och skickade inte in ett tillräckligt antal valbara personer till länsstyrelsen och kunde följaktligen inte tillsätta alla sina platser. Så efter valet hade socialdemokraterna 20 platser och de andra partierna tillsammans 20 platser. Olyckligt nog för vänsterpartiet flyttade en av deras politiker som satt i kommunfullmäktige och gjorde ytterligare en plats vakant. På grund av detta var åter socialdemokraterna i majoritet med 20 mot 19 platser i kommunfullmäktige (Hammarstedt 2005, se bilaga 2).

I början av 90-talet tillträdde Christer Adelsbo som socialdemokratiskt kommunalråd i Bromölla kommun. På 1990-talet präglades kommunerna av ekonomiskt underskott och när statsbidragssystemet lades om 1993 blev det försämringar Bromölla kommuns del. Under Adelsbos tid som kommunalråd lades tyngdpunkten på att hitta fel på systemet och att försöka påverka staten att ändra detta (Siverbo 2004: 20-22).

I november 2002 valdes Åke Hammarstedt till nytt kommunalråd av socialdemokraterna. Hammarstedt var relativt ny i politiken, han hade varit aktiv sedan 1987. Detta innebar, enligt honom själv, att han hade "fräscha ögon" och kunde se problemen från en annan synvinkel (Hammarstedt 2005, se bilaga 2).

1.3 Metod och Material

Denna magisteruppsats är en fallstudie, det innebär att jag kommer att studera detta enskilda fall grundligt. En fallstudie ger inget material som är möjligt att generalisera eller applicera på någon annan kommunal organisation (Peters 1998: 141).

I författandet av min uppsats har jag använt mig av tre olika metoder för insamling av material. För att samla in sekundärmaterial har jag studerat statsvetenskaplig litteratur som jag funnit lämplig för ändamålet

När jag har besökt Bromölla kommunhus har jag använt mig av två olika metoder för insamling av material. Jag började med att studera relevanta dokument så som protokoll från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Efter

att jag hade uppmärksammat intressanta frågor som tagits upp på sammanträdena använde jag mig av respektive diarienummer för att kunna ta del av alla dokument som var relevanta i det aktuella fallet. Faran med denna typ av studier av offentliga dokument är att arkiven ofta saknar en del material och att det kan vara svårt att få en komplett bild av det man söker (Andersen & Schwencke 1998: 90-91).

Konsultrapporten som denna uppsats utgår ifrån är på 15 sidor och kan verka lite tunn för ett kritiskt öga. Trots den ringa omfattningen i sidantal ger rapporten en bra bild av det aktuella fallet. Konsulterna har träffat ungefär 50 personer vid deras fem besök i kommunen, detta leder till att rapporten väger tungt i min mening.

Det var med hjälp av de ovan nämnda dokumenten som jag bestämde vilken inriktning min uppsats skulle få. För att skapa mig en mer fullständig bild av den aktuella frågan sökte jag upp de som jag ansåg var nyckelpersoner och bad om att få göra intervjuer. De personer jag valde att intervjua är tre till antalet och innehar nyckelpositioner inom den politiska och den administrativa organisationen i Bromölla kommun. De utvalda är kommunchef Gudrun Rönnertz, kommunalråd Åke Hammarstedt och oppositionsledaren Henry Johansson. Eftersom det inte var ett stort antal personer var det lämpligt att använda sig av intervjuer för att samla in materialet (Andersen & Schwencke 1998: 94). Att använda intervjuer var även fördelaktigt då jag var intresserad av intervjuobjektets åsikter och funderingar, där det inte fanns några klara svarsalternativ (ibid.). En nackdel med intervjuer är att den som genomför intervjun kan påverka objektet med sitt kroppsspråk. Detta kan till exempel vara att man nickar om man håller med om något eller att man sitter tyst och stilla om så inte är fallet och på så vis styr objektet i sin egen riktning (Andersen & Schwencke 1998: 97). Intervjuerna bestod av frågor kring konsultrapportens innehåll och hur den uppfattades av respektive intervjuobjekt. Intervjuerna var semistrukturerade för att ge objektet möjlighet att belysa frågor de tyckte var relevanta i sammanhanget. De genomförda intervjuerna varade mellan 30 minuter och en timme med respektive intervjuobjekt.

För att skapa mig en bild av det politiska livet i Bromölla kommun deltog jag på ett av kommunfullmäktiges sammanträde. Efter detta besök tog jag kontakt med ordföranden i de två största nämnderna i kommunen och bad att få närvara på ett sammanträde för att kunna observera hur ett sådant ter sig. Följaktligen satt jag med och observerade på socialnämndens möte den 31 mars 2005. Jag satt även med och observerade på barn- och utbildningsnämndens sammanträde den 14 april 2005. Detta var endast till för att skapa mig en bild hur den lokala politiken i Bromölla kommun ter sig. Observation anses vara ett pålitligt sätt att samla in material om en grupp. Här tittar man inte på vad människor säger att de gör, utan man tittar på vad de faktiskt gör. (Einarsson & Hammar-Chiriac 2002: 23-26).

1.4 Avgränsningar

Den konsultrapport som denna fallstudie utgår ifrån är en översyn av både nämnds- och förvaltningsstrukturen i Bromölla kommun. Tyngdpunkten i uppsatsen kommer dock att ligga på den politiska delen av organisationen. Detta på grund av att de fattar det avgörande beslutet om hur man ska omorganisera nämnds- och förvaltningsorganisationen i Bromölla kommun. När jag i uppsatsen skriver; organisationen, Bromölla kommun eller på annat sätt hänvisar till kommunen, syftar jag på den styrande politiska församlingen.

I min intervju med kommunchef Gudrun Rönnertz säger hon att så snart man har genomfört en omorganisering av nämndsorganisationen kommer man att påbörja arbetet med att anpassa förvaltningsstrukturen. Detta är ytterligare en bidragande faktor till att jag har valt att fokusera på den politiska organisationen, just på grund av att nämndsorganisationens uppbyggnad är styrande för uppbyggnaden av förvaltningsorganisationen.

1.5 Disposition

Denna uppsats är uppbyggd av tre huvuddelar samt en avslutning. Efter detta inledande kapitel, följer en genomgång av den teori som är relevant i fallet. Teorikapitlet börjar med en redogörelse institutionell förändring. Denna teori har jag valt för att belysa och trycka på det faktum att organisationen bör ses som en institution. Institutionen påverkar de personer som ingår i den i hög utsträckning och därmed den egna viljan till förändring. Här använder jag mig av teorier som är menade att appliceras på offentliga institutioner, på grund av detta kan bilden som ges av förändring bli något begränsad och kanske inte fullständig, men trots det adekvat i mina ögon. I detta kapitel använder jag mig mycket av olika publikationer av Björn Brorström och Sven Siverbo som båda är knutna till Kommunforskning i Västsverige (KFi). För att komplettera den bild som de ger har jag vänt mig till författare som Bart Nooteboom och Robert Axelrod.

Därefter följer organisationskulturell teori, här följer jag upp det faktum att organisationen påverkar medlemmarna och att medlemmarna påverkar organisationen. Detta är en viktig del när man studerar benägenheten till förändring i en organisation. I detta avsnitt använder jag mig mycket av Henning Bangs sammanställning av organisationskulturell teori. Hans bok ger en bra och översiktlig bild av fenomenet, den är dock inte komplett. Denna bild som ges av Henning Bang är influerad av psykologin så väl som ekonomisk teori eftersom detta är hans arbetsområden. För att komplettera denna bild har jag vänt mig till andra kända författare på området som till exempel Edgar H. Schein och Erving L. Janis. I detta kapitel använder jag mig även av delar av Terrence E. Deal och Allan A. Kennedys resonemang kring företagskulturer. Anledningen till att jag

bara använder deras resonemang marginellt i uppsatsen beror på dess starka inriktning mot just det korporativa. Detta gör att deras resonemang inte är lika applicerbart på detta fall och det Henning Bang för. En annan stor teoretiker på området som jag uppmärksammat men inte använder i uppsatsen är Geert Hofstede. Hans teorier om kultur är främst inriktade på nationalkulturer och således inte applicerbar i detta fall. Teorin om representativitet används för att ytterligare belysa medlemmarnas påverkan på den egna organisationen, detta genom att analysera den sociala representativitetens betydelse för organisationens förmåga och vilja till förändring. Representativiteten är en viktig del av den organisationskulturella analysen.

I nästkommande kapitel redovisar jag den empiri som insamlats under arbetets gång. Först i kapitlet redovisar jag delar av innehållet i Gunnarsson och Rydén konsultrapport. Efter det redovisas en kort historik om kommunens tidigare ledning samt hur representativiteten i kommunfullmäktige ter sig.

Slutligen analyserar jag den empiriska datan med hjälp av de tidigare nämnda teorierna för att skapa en bild av hur Bromölla kommun ter sig på denna nivå.

I avslutningen tar jag återigen upp problemställningen och drar slutsatser utifrån analysdiskussionen.

Sist återfinns två bilagor, bilaga 1 är den intervjuguide som jag använde mig av och bilaga 2 består av utdrag ur de tre genomförda intervjuerna.

2 Teori

I detta teorikapitel kommer jag att behandla teorier om institutionell förändring och organisationskultur samt representativitet.

2.1 Institutionell förändring

Institutioner har ett stort inflytande på vårt beteende, vår förmåga till beslutsfattande samt effektiviteten i organisationen. Med tanke på den stora betydelsen institutioner har på våra liv är det viktigt att de är öppna för förändringar och kan anpassa sig till nya förutsättningar. De institutioner som anses gynnsamma är de som anammar nya tendenser, befrämjar välfärd och ser till att resurser allokeras korrekt och kostnadseffektivt (Jacobsen & Thorsvik 1998: 31-32).

Inom denna teoribildning finns det två olika "skolor" den kritiskt institutionella teorin och den okritiska institutionella teorin. Den förstnämnda representeras av Thorstein Veblen och den andra skolan är Douglass C North en förespråkare av (Brorström & Siverbo 2001: 22-28).

Enligt den kritiska skolan karaktäriseras institutioner av följande:

"Institutionerna bestämmer och samordnar människors beteende genom att de föreskriver människors status och privilegier" (Brorström & Siverbo 2001: 23).

Med grund i ovanstående citat hävdas att institutionerna kan försvara skillnader, mellan olika individer, som annars inte skulle ha accepterats. Detta handlingssätt härleds till traditioner som är ritualer inom institutionen och därmed granskas de inte kritiskt. Dessa olika egenskaper leder till att institutionerna är svåra att förändra. För att man ska kunna förändra en organisation måste man "hitta" dessa ogynnsamma institutioner (Brorström & Siverbo 2001: 23-24)

Den okritiska skolan med North i spetsen hävdar dock att:

"Institutioner formar mänsklig samverkan och en förutsättning för tillväxt och gynnsam samhällslig utveckling är att institutionerna är arrangerade på ett effektivt sätt" (Brorström & Siverbo 2001: 26).

Här anses det nödvändigt att de informella institutionerna är i harmoni med de formella. Om detta följs så finns det stor möjlighet till en effektiv organisation (ibid.).

2.1.1 Förändring

Enligt ekonomisk teori är förändringar en konsekvens av någon dramatisk händelse eller förändring som kan ske både internt och externt. Den dramatiska händelsen leder till att kunskap som fanns i institutionen falsifieras, samtidigt bryts den konsensus som existerade tidigare. Detta ger utrymme för nya idéer att uppstå. En typ av dramatisk förändring kan vara en kris som uppstår eller någon yttre omständighet som organisationen måste anpassa sig efter. När en dramatisk händelse som inte är förutsedd sker kan det leda till att effektiviteten i organisationen blir sämre samt att organisationens kostnader ökar (Brorström & Siverbo 2001: 28-29).

Förändringar i organisationen behöver inte vara dramatiska, den så kallade inkrementella förändringen sker genom en ständig anpassning till omgivningen (det vill säga små förändringar) och dess ändrade förutsättningar. Denna förändring måste dock hålla sig inom institutionens ram, det vill säga den får inte strida mot befintliga värderingar. Det är lättare att göra en förändring om den påverkar den resterande organisationen så lite som möjligt. Ju mindre förändring desto troligare är det att den accepteras.

För att denna typ av förändring ska ske i en organisation måste både individerna och organisationen kunna lära sig nya saker. Lärandet består av att effekten av handlingarna bedöms och när de är ineffektiva leder det till en förändring. Det sker även ett utbyte av kunskap mellan individer och organisationer, andras misslyckanden eller triumfer leder till förändringar av den egna organisationen. Förändringar kan även ske om organisationen själv observerar en ineffektivitet (Jacobsen & Thorsvik 1998: 334-340).

Den allokativa effektiviteten är den som ser till att resurserna fördelas och tilldelas den delen av organisationen som har förmåga att utnyttja dem vid denna tidpunkt. Organisationens adaptiva effektivitet är den som bestämmer om organisationen kan anpassa sig till en föränderlig omvärld. Det måste finnas en beredskap, inom organisationen, för att kunna hantera nya problem eller omständigheter som organisationen utsätts för. Här uppmuntras en kritisk syn gentemot den egna organisationen och dess verksamhet för att skapa en hållbar situation.

Dessa två typer av effektivitet kan motverka varandra eftersom allokativ effektivitet drar nytta av om verksamheten genomförs på ett väl invant sätt. Ju längre individerna och organisationen har samarbetat desto bättre prestationer med de givna resurserna. Att identifiera sig till en hög grad med organisationen leder dock till att det är svårare att ifrågasätta verksamheten. Detta leder till att anpassning till förändrade omständigheter samtidigt även försvåras. Den adaptiva

effektiviteten kan resultera i att den ständiga förväntningen att förändring ska ske minskar den inlärningen som leder till ett effektivt utnyttjande av resurser. För att organisationen ska fungera optimalt måste man väga de adaptiva värdena gentemot de allokativa och skapa en bra balans här i mellan (Brorström & Siverbo 2001: 38-40).

I detta sammanhang finns ett begreppspar som är nödvändigt att nämna; förändring och kontinuitet. När dessa två inkorporeras i en organisation ger det individerna möjlighet att utveckla, pröva samt genomföra förändringar utan att detta ses som något negativt (Brorström & Siverbo 2001: 40-42).

Utifrån nedanstående figur kan vi föra ett resonemang om till vilken grad en organisation präglas av kontinuitet eller förändring.

Kontinuitet och förändring

	Förändring	Låg	Hög
Hög	Förändring genom chock	Isolering	Idékamp
Kontinuitet	Förändring	Förändrings- obenägenhet	Inkrementell förändring
Låg	Förändring	Förändring	Resurskrävande förändring
		Låg	Hög
		Förändring	

Brorström & Siverbo 2001: 42

Många offentliga organisationer upplevs av både den politiska och administrativa ledningen sakna en helhetssyn som försvårar ett ansvarstagande för den ekonomiska situationen och försämrar möjligheterna för att skapa en på lång sikt hållbar utveckling. Det som saknas ovan är en förmåga till gemensamt

handlande, enligt Siverbo främjas detta av förtroende, samarbete och ömsesidighet (Siverbo et.al 2004: 22).

Förtroende kan existera mellan olika aktörer eller inom den egna organisationen. När detta förtroende inte finns blir det svårare att bedriva en verksamhet. Om det finns förtroende inom organisationen för organisationen kan det leda till ökad effektivitet genom att samarbete och samordning flyter lättare. Det kan även minska det befintliga behovet av styrning samt att det kan verka berikande för individerna inom organisationen och leda till en bättre tillvaro. Det är inte alltid organisationer präglas av förtroende, dessa organisationer har ofta missnöjda medarbetare och attityderna är dysfunktionella (Nooteboom 2002: 72-74).

Samarbete är en konsekvens av förtroende samtidigt som det är en nödvändighet för att bibehålla förtroendefulla relationer. Just nu är det på modet att ingå i olika former av samarbete både mellan olika kommuner men även mellan kommun och den privata sektorn. Samarbete är bra för kommunerna och främjar deras utveckling (Siverbo et.al 2004: 24-25).

En tredje faktor som hjälper till att skapa utrymme för gemensamt handlande är ömsesidighet. Detta begrepp används inom spelteorin där just ömsesidighet ger det bästa resultatet (t.ex. fångarnas dilemma). Vid detta tillstånd tänker aktörerna mindre själviskt och agerar mer rationellt. Detta gynnar till hög grad organisationen (Axelrod 1987: 81-86).

Det är viktigt att organisationer genomför förändringar på ett korrekt sätt när de ska anpassa sig till nya situationer. För att förändringar ska vara genomförbara i en organisation krävs egenskaper som gynnar detta. En viktig förutsättning är att det finns medlemmar i organisationen som sanningsenligt påvisar brister som finns i organisationen. Att ha "högt till tak" ses som en mekanism för feedback, ledningen får feedback om vilka konsekvenser deras beslut får. Detta sätt att agera i en organisation förekommer endast om medlemmarna känner att de kan påverka verksamheten (Siverbo et.al 2004: 26-28).

Öppenhet är en faktor som påverkar förmågan till förändring i en organisation. Den öppenhet som finns inom politiska enheter kan inte finnas på samma sätt i konkurrensutsatta organisationer. I de öppna organisationerna har alla en möjlighet att få insikt i arbetet och på så sätt även granska det kritiskt. Detta kan bidra till att organisationen snabbare uppmärksammar eventuella problem. Öppenheten kan även riktas inåt det vill säga ledningen lyssnar på och anammar idéer som kommer från den egna organisationen. Denna öppenhet innebär även att man tar till sig nya innovationer från omgivningen. Den sista betydelsen av begreppet är organisationens förmåga att visa upp sina arbetsformer, verksamhet samt dess ekonomi (Nooteboom 2002: 98).

Ytterligare en egenskap som främjar förändring i en organisation är nyfikenhet. Denna nyfikenhet är bra för att tillgodogöra organisationen nya kunskaper som främjar dess arbete. Man kan hitta nya alternativa former för att bedriva sin verksamhet som kan leda till ökad effektivitet, dessa former prövas för att sedan bli utvärderade (Siverbo et.al 2004: 26-31).

2.2 Organisationskultur

Begreppet organisationskultur har tillskrivits många olika definitioner av forskare från olika ämnesområden. Henning Bang har tittat på många av dessa definitioner och skapat en egen som enligt honom själv inbegriper det generella meningsinnehållet.

”Organisationskultur är den uppsättning gemensamma normer, värderingar och verklighetsuppfattningar som utvecklas i en organisation när medlemmarna samverkar med varandra och omvärlden” (Bang 1999: 24).

För att en kultur ska kunna uppstå krävs det att följande faktorer uppfylls:

- Gruppen är tvungen att ha existerat tillräckligt länge så att den både har upplevt och delat problem tillsammans.
- Dessa problem som uppstått måste gruppen haft möjlighet att lösa samt att de måste ha upplevt effekterna av lösningen.
- Man måste som grupp ha tagit in nya medlemmar till vilka man överfört gruppens sätt att lösa problem, det vill säga de har socialiserats in i gruppen.

Här genom denna uppställning kan vi se att det är möjligt för kulturer att uppstå inte bara som en enskild i en organisation utan även inom olika avdelningar eller andra mindre konfigurationer (Bang 1999: 30).

2.2.1 Kulturinnehåll

Här finns två grundläggande variabler kulturinnehåll (kärnelement) som består av ett nätverk av meningar, betydelser och handlingsmodeller som styr medlemmarna och kulturuttryck (artefakter) som är de handlingar och objekt som styrs av kulturinnehållet. Mellan dessa två variabler finns en ömsesidig påverkan, innehållet syns i uttrycket och uttrycket formar innehållet (Bang 1999: 49-50).

Inom kulturinnehållet finns det fyra viktiga kärnelement som används för att beskriva innehållet; värderingar, normer, grundläggande antagande och verklighetsuppfattningar.

En värdering kan definieras enligt följande:

”en ständig tro på att ett särskilt handlingssätt eller sluttillstånd, personligt eller socialt, är att föredra framför ett motsatt eller annat handlingssätt eller sluttillstånd” (Bang 1999: 50)

De värderingar som finns i uppställda mål och visioner i en organisation kallas uttalade värderingar. Det är dessa som framkommer genom intervjuer då dessa är organisationens officiella värderingar. Den andra typen av värderingar är de efterlevda, dessa är ofta inte individerna medvetna om utan något som alla vet men inte tänker på. När vi tittar på vilka funktioner som värderingar har i en organisation ser vi sju olika sådana varav fyra är applicerbara i detta fall. Värderingarna är till för att vägleda medlemmarna de anger hur man ska uppträda, utvärdera och bedöma i olika situationer. En annan funktion är att de hjälper medlemmarna att fatta beslut och att lösa konflikter. Den tredje funktionen är motiverande, om vi uppför oss enligt värderingarna blir vi belönade och når det tillstånd som definieras i visioner och mål. Värderingarna används även till att ”upprätthålla och öka vår självaktning” genom att rättfärdiga handlingar som kan ses som oacceptabla (Rokeach 1973: 11-14).

Normerna i en organisation kan delas in i medvetna och omedvetna. När människor är tillsammans en längre tid uppstår förväntningar på de andras beteende i olika situationer. Allt beteende som förväntas eller accepteras i organisationen omfattas av normer, det har ingen betydelse om de är uttalade eller ej. Bryter den enskilde medlemmen mot en norm utsätts den för sanktioner av övriga gruppen. Alla normer i en grupp uppfattas olika av de enskilda medlemmarna och därför kan det vara svårt att upptäcka normer som helt gemensamma. Inom en organisation förekommer dock variationer i rådande normer från grupp till grupp (Homans 1951: 121-127).

En grupps grundläggande antagande är inövade svar och reaktioner på olika typer av problem. Med tiden blir dessa antaganden sanningar i organisationen, de övergår från att vara hypoteser till objektiv verklighet (Schein 1985: 85 ff.). De grundläggande antaganden är som en ”autopilot” och styr organisationens fokus och inriktning. Man påpekar att dessa antaganden är omedvetna och att de har stor påverkan på gruppens medlemmar. I litteraturen skiljer man dock på antaganden för lösning av externa - och för interna problem (Bang 1999: 56-59).

”Med verklighetsuppfattningar avses således uppfattningar som medlemmarna i kulturen utvecklar och använder för att skapa mening i det som upplevs” (Bang 1999: 60).

Uppfattningen fungerar som ett tolkningsschema som medlemmarna ser verkligheten igenom, denna formas av gruppen medlemmar gemensamt genom handlingar och dess konsekvenser. Dessa verklighetsuppfattningar är inget som medlemmarna är medvetna om utan de finns där automatiskt. När nya medlemmar tillkommer till gruppen internaliseras uppfattningarna i dem av gruppen. Sanningsvärdet i uppfattningarna har dock ingen betydelse för hur de ser ut så länge gruppens medlemmar anser att de är sanna (Pondy, Frost, Morgan & Dandridge 1983: 4-12).

Det finns tre olika huvudfaktorer som påverkar kulturens utformning i en organisation. Den första är människorna som är en del i organisationen. De påverkar kulturen med hjälp av sina personliga egenskaper och erfarenheter, olika personer i organisationen har olika stort inflytande när kulturen uppstår. Omgivningen är en annan faktor som påverkar kulturen i en organisation. Här kommer den nationella och lokala kulturen in, även andra faktorer som vilken bransch organisationen befinner sig i påverkar organisationskulturen. I omgivningen finns också påverkan från den aktuella marknaden, organisationens arbetsuppgifter samt vilka lagar och regleringar som organisationen måste följa. Den sista huvudfaktorn är en sammansättning av de övriga två. Kulturutvecklingsprocessen påverkas mycket av de mål som organisationen arbetar utifrån, den gemensamma arbetsinsatsen för att nå målen leder till en sammansvetsad organisation. Denna process påverkas av de människorna som ingår i organisationen, omgivningens krav och förväntningar samt olika händelser och kriser som en organisation stöter på under sin verksamma tid (Bang 1999: 82-83).

Ledningen i en organisation påverkar kulturen genom fem olika kanaler. Den påverkar kulturens innehåll genom att den kontrollerar, mäter och uppmärksammar vissa delar av organisationen medan andra delar inte får uppmärksamhet i samma utsträckning. Detta signalerar till organisationens medlemmar vilka delar som är mer eller mindre intressanta. Hur ledningen reagerar på olika kriser och andra händelser påverkar vilka normer och värderingar som kommer in i kulturen. Ledningens beteende som är synligt för den övriga organisationen påverkar kulturen. Här ser de anställda vad ledningen gör, hur de gör det och hur de behandlar de anställda. Dessa handlingar visar organisationen hur man ska förhålla sig till de övriga människorna i samma och andra organisationer.

Det är även ledningen som fördelar belöningar och eventuella bestraffningar. Detta visar den övriga organisationen vad som ledningen uppskattar och vad de inte uppskattar. Ledningen påverkar organisationskulturen genom att de anställer personal som besitter de värderingar som enligt ledningen är önskvärda. Ledningens möjlighet att befordra eller ej ger signaler till de anställda om vilka egenskaper och värderingar som ledningen vill se i organisationen (Schein 1985: 170-174).

2.2.2 Subkulturer

I definitionen av organisationskultur antyds det att det handlar om en kultur som är gemensam för hela organisationen, men detta stämmer inte alltid. Den inriktningen som anser att organisationen har en verklighetsuppfattning och således en organisationskultur kallas för "integrationsperspektivet". Här beskrivs kulturen som konsekvent det vill säga att handlingarna överensstämmer med de värderingar som finns i organisationen. Att det råder samförstånd är ytterligare ett antagande samt att det ytterst är organisationens ledare som formar kulturen.

Som kontrast till ovanstående inriktning finns ”differentieringsperspektivet”. Här är det annorlunda genom att det inte finns någon konsekvens mellan handling och värdering. Verklighetsuppfattningen skiljer sig mellan de olika medlemmarna i organisationen och det finns många olika bidragande faktorer förutom ledaren som formar kulturen. Här uppmärksammas de olika subkulturer som kan finnas i en organisation (Bang 1999: 29).

När subkulturer bildas kan det bero på olika saker som till exempel att det finns en tät och nära kontakt mellan en grupp människor. När man tillbringat mycket tid tillsammans finns det en tendens till att gemensamma uppfattningar bildas inom gruppen. För att en subkultur ska utvecklas krävs dock att man samarbetar under en lång tid och löser problem samt hanterar olika situationer. När det efterhand har uppstått gemensamma erfarenheter och värderingar inom gruppen är det troligt att en subkultur bildas. Om gruppmedlemmarna har liknande personliga egenskaper eller liknande bakgrunder så som utbildning eller ålder kan förloppet med bildandet av en subkultur snabbas på; då man inte behöver ändra sina uppfattningar och värderingar i lika stor utsträckning (Schein 1985: 7-8).

Dessa subkulturer som finns i olika organisationer kan dock utvecklas på ett icke önskvärt sätt. När det inte finns en kontinuerlig kontakt sinsemellan kan de utvecklas åt skilda håll och på sikt orsaka skada i organisationen. Ett tydligt tecken på att en subkultur har växt sig för stark är när den helt öppet försöker visa sig genom att köra över andra subkulturer. En annan fara med subkulturer är att medlemmarna kan uttala sig om organisationens värderingar, men dessa värderingar är inte organisationens utan tillhör endast en specifik subkultur (Deal & Kennedy 1983: 152-154).

När vi tittar på subkulturer så kan vi se att de bildas i de flesta större organisationer, men det är inte så att bara för att det finns subkulturer som finns det ingen stor kultur i organisationen (Bang 1999: 31).

En omstridd faktor är om kulturen är samstämmig. Här har jag tidigare behandlat subkulturer och deras existens i organisationer. Om en organisation består av många olika subkulturer kan man undra hur olika de kan vara för att man fortfarande kan prata om att en övergripande kultur fortfarande existerar. Dessa subkulturer kan vara starka och mycket olika men oftast finns det gemensamma drag som kan kopplas till de övriga befintliga kulturerna i organisationen (Bergström 2002: 41-42).

En annan del av begreppet som diskuteras är om en kultur kan vara unik eller om olika kulturer bara består av lokala variationer på ett generellt recept. Som tidigare nämnt påverkar omgivningen så som nationell kultur en organisations kultur i ganska stor utsträckning. De organisationer som upplevs som ”mest” unika är de som ligger avlägset och är relativt små. Här kan vi se glesbygdskommuner som ett exempel på en unik organisationskultur (Bergström 2002: 39-40).

2.2.3 Organisationskulturens betydelse för organisationen

Här undersöker man huruvida en kultur är lämplig eller ej i förhållande till organisationens uppställda mål. Om det är en stark kultur i en organisation betyder det att medlemmarna är lojala och att alla strävar efter samma objekt. Detta är dock inte alltid positivt särskilt inte om alla strävar åt fel håll. Det som bestämmer om kulturen drar organisationen i ”rätt” riktning är innehållet i kulturen (Bang 1999: 118).

Att det finns både för och nackdelar med starka kulturer har vi redan upptäckt, men det skadar inte att titta lite närmre på dem. När man arbetar tätt tillsammans i en organisation kan det uppstå något som kallas för ”grupptänkande”. Detta fenomen innebär att man blir så tät som grupp att gruppens verklighet blir den allmänna. Behovet av att vara eniga i gruppen är så viktigt att alla andra åsikter blir överflödiga och direkt felaktiga. När gruppen befinner sig i detta stadium är det ofta man ignorerar olika signaler utifrån på att något är fel. Man hävdar att omgivningen inte vet vad de talar om. En annan fara med sådant tänkande är att man tvingar alla i gruppen att tycka lika och de som protesterar tystas ner, men man vill inte att det ska komma ut att gruppen inte är överens. Gruppens medlemmar ser sig själva som informationsvakter och ser till att ledaren i gruppen inte får någon information som strider mot gruppens gemensamma verklighetsuppfattning (Janis 1982: 174-176).

En stor fördel med en stark kultur är dock att alla medlemmar är förtroliga med vad organisationen förväntar sig av dem och vilka värderingar, normer och preferenser som gäller. Detta får till följd att medlemmarna är lojala och engagerar sig starkt i organisationen (Bang 1999: 122).

Om det är möjligt att påverka eller styra en kultur finns det många åsikter om. I populärlitteraturen är det vanligt att det påpekas att det är möjligt att påverka kulturen i en organisation, medan andra hävdar att kulturen växer fram och påverkas av olika faktorer och processer.

När en organisation utsätts för press som kan vara både intern och extern är den mer benägen att ändra sig. Här kan man se fem olika händelser som kan påverka kulturen. Om det sker en allvarlig kris i en organisations omgivning är den tvungen att anpassa sig för att kunna tackla hotet. Detta kan leda till att organisationen är tvingad att ändra mer än bara kulturen och kanske omstrukturerar delar av verksamheten. En annan faktor som kan leda till förändring av kulturen är att nya möjligheter i omgivningen presenterar sig. Det kan handla om ett finansiellt överskott eller ändrade lagar och regler för verksamheten.

Att interna kriser kan påverka kulturen är något som behandlas här. Krisen kan orsakas av att ledningen begår ett stort misstag som är mycket negativt för organisationen. Detta misstag måste vara så allvarligt att organisationen måste ändra sitt sätt att agera för att lösa krisen. Ytterligare en faktor som kan påverka kulturen är om det sker något drastiskt utifrån som förutser att organisationen ändrar sig, till exempel en sammanslagning med en annan organisation. Den sista

faktorn är intern och uppkommer då till exempel en ny ledning tillsätts i organisationen eller om en omstrukturering genomförs (Bang 1999: 140-142).

”Förändring är alltid ett hot mot en kultur” (Deal & Kennedy 1983: 171). Medlemmarna i en organisation har starka band till alla tanke- och handlingsmönster som kulturen består av. Olika förändringar av strukturen i organisationen leder till att kulturen blir hotad. Detta kan i sin tur leda till att medlemmarna känner sig förvirrade och osäkra på hur de förväntas agera i olika situationer. När förändringar sker finns det alltid en risk att man som ny chef kör över dem som tidigare innehaft stor symbolisk makt i organisationen och på så sätt försvårar processen (Deal & Kennedy 1983: 170-172).

2.3 Representativitet

I den statsvetenskapliga litteraturen framförs tre olika argument angående varför social representativitet är viktigt i politiken. Det första argumentet tar upp det faktum att olika grupper av människor har olika kunskaper och erfarenheter som är viktiga att tillvara ta. Detta kan främjas genom att olika grupper av människor deltar i beslutsprocessen och på så sätt höjs beslutets kvalitet. Det andra argumentet påpekar att olika grupper av människor har skilda preferenser vad gäller politikens innehåll. Det finns då en risk att de grupper som inte deltar inte får sina behov tillgodosedda. Det sista argumentet är att det likhetsideal som demokratin bygger på inte fungerar om en eller flera grupper i samhället lider av underrepresentation.

Kommundemokratikommittén anser att dessa tre ovan nämnda argument motiverar en god social representativitet. Man påpekar att den kompetens och de erfarenheter som finns i olika grupper i samhället bör tillvaratas för att fatta politiska beslut av högre kvalitet (SOU 2001: 48: 95-96).

De skillnader i politiskt engagemang som finns i olika samhällsgrupper leder till att det blir en överrepresentation av personer med högre utbildning och högre inkomst. Den typiske kommunalpolitikern är en man i medelåldern som är högutbildad, offentliganställd och tillhörande medelklassen. Trots detta är Sveriges representativa skevhet mindre än i många andra länder.

De grupper som anses underrepresenterade i Sverige är kvinnor, ungdomar, invandrare och privatanställda. Kvinnornas representation har dock ökat under årtionden och efter valet 1998 var det 48 % kvinnor i landstingsfullmäktige och 42 % kvinnor i kommunfullmäktige. Antalet kvinnor i fullmäktige är högst i städer och generellt sätt lägre i mindre landsortskommuner. Det är dock fortfarande männen som besitter maktpositionerna inom partierna eller i fullmäktige. När det

gäller representativiteten i nämndsorganisationen sitter kvinnor generellt sett i de nämnder som är socialt eller kulturellt inriktade.

När det gäller åldersfördelningen bland Sveriges kommunalpolitiker så skiljer den sig mycket åt från befolkningen. Den genomsnittliga åldern för inträde i fullmäktige är cirka 40 år. Detta leder till att både ungdomar och pensionärer är underrepresenterade. Efter valet 1998 var endast sju procent av dem som valdes in i kommunfullmäktige under 30 år. I landstingsfullmäktige var motsvarande siffra tre procent. Den befintliga trenden att ungdomar väljer att engagera sig i andra organisationer för att påverka landet och inte de traditionella politiska organisationerna kan leda till ett framtida rekryteringsproblem.

Att invandrare är underrepresenterade är tydligt om vi tittar på statistiken. Efter valet 1998 var endast 1,0 procent av ledamöterna i kommunfullmäktige av utländsk härkomst, av dessa var dock flertalet invandrade från de nordiska länderna och nästan alla var från något europeiskt land (Petersson 2001: 125-128).

Detta ska jämföras med att av Sveriges befolkning 1998 var 11 % födda utomlands (Wide & Gustavsson 2001: 27).

3 Empiri

I detta kapitel redovisar jag de fakta som jag samlat in angående Bromölla kommun. Här ingår Gunnarsson och Rydén konsultrapport samt dokumentstudier.

3.1 Utdrag ur rapporten: Översyn av nämnds- och förvaltningsstruktur m.m. i Bromölla kommun, samt relaterat material

Kommunfullmäktige i Bromölla kommun beställde i april 2003 en översyn av nämnds- och förvaltningsstrukturen i kommunen (Upphandling av organisationskonsult till Bromölla kommun 2003-04-29).

Detta konsultuppdrag genomfördes av Öhrlings PriceWaterhouseCoopers Komrev och presenterades i november samma år. Uppdraget bestod i att kort beskriva den nuvarande organisationen och samtidigt påpeka styrkor och svagheter. Det skulle även genomföras en strategisk omvärldsanalys. Om tiden tillät skulle även jämförelser med andra kommuner göras. I uppdraget ingick även att konsulterna skulle belysa den nuvarande organisationen utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv. Konsulterna skulle beskriva förslag till olika förändringar i arbetssätt- och former. Huvudfokus låg dock på att föreslå en inriktning för den framtida nämnds- och förvaltningsorganisationen (Gunnarsson & Rydén 2003: 3).

I rapporten beskrivs en av Bromölla kommuns styrkor vara att den nya politiska ledningen upplevs som en ”frisk fläkt”. I redovisningen av svagheter tas bland annat upp att kommunen är en ”traditionell och försiktig miljö och har ett relativt lågt intresse för förnyelse” (Gunnarsson & Rydén 2003: 6). Man påpekar även att kommunen hade delvis otydliga mål och visioner. Konsulterna anser dock att om den ”konservativa och traditionella andan består” kan det vara ett hot (Gunnarsson & Rydén 2003: 6).

I konsultrapporten beskrivs även kort organisationskulturen i Bromölla kommun, några begrepp som enligt konsulterna beskriver kulturen är: informell, relativt öppen, seriös, traditionell, konservativ, försiktigt, mycket ”vi och dom” relationer (Gunnarsson & Rydén 2003: 7).

I rapporten föreslogs att bland annat att man skulle befria kommunchefen från uppdraget som personalchef och anställa en personalchef på heltid i kommunen.

I nämndsorganisationen rekommenderade man att de nuvarande 8 nämnderna skulle slås ihop och reduceras till 4 stycken efter följande mall:

Barn- och utbildningsnämnden skulle behållas i nuvarande form, så även socialnämnden. Byggnadsnämnden skulle slås samman med miljö- och hälsoskyddsnämnden. Fritidsnämnden skulle slås samman med kulturnämnden (är redan idag knutna till samma förvaltning). Räddningsnämnden skulle avvecklas och kommunstyrelsen tar över dess uppgifter. Trafiknämnden skulle avvecklas helt.

Dessa rekommendationer som är baserade på uppbyggnaden av nämndsorganisationer i andra kommuner innebär att antalet nämnder och utskott i Bromölla kommun skulle halveras.

Samtidigt med dessa förändringar rekommenderas att antalet ledamöter i varje nämnd uppgår till 7 eller högst 9 ledamöter. Denna nerdragning i antal ledamöter påverkar de nämnder som i dagsläget har fler än rekommenderat, det vill säga socialnämnden med 11 ordinarie och 11 ersättare samt barn- och utbildningsnämnden som har samma antal ledamöter (Gunnarsson & Rydén 2003: 11-15).

Denna rapport har ännu inte kommit upp till beslut i Kommunfullmäktige. I remissvaren från de olika partierna råder olika uppfattningar om lämpligheten i rekommendationerna. Det enda partiet som anses sig kunna acceptera och genomföra det som rekommenderats är Moderaterna (diarienummer 29/2004 KLF).

Den 14 april 2004 tar kommunstyrelsen beslutet att låta styrgruppen för översynen, som tillsattes 5 februari, 2003, av nämnds- och förvaltningsorganisationen arbeta med frågan fram till våren 2005 för att lägga fram ett förslag till kommunstyrelsen i april 2005. Beslut i detta ärende skulle ha tagits under 2004. Förslaget ska gälla från 1 januari, 2007. Till styrgruppen skall de utses ledamöter från alla partier som inte ingår i gruppen (KS protokoll 2004-04-14).

I styrgruppen ingår Åke Hammarstedt (s), Johnny Olsson (s), Kay Stark (s), Anders Nicander (fp), Alf Jönsson (kd), Mats Edebäck (m), Sam Skällberg (mp), Bengt Joelsson (c) och Birute Slapokas-Ljungberg (kd) (Rönnertz 2005).

Styrgruppen kommer troligen att presentera ett förslag till sina partier under maj månad 2005 (Hammarstedt 2005, se bilaga 2).

3.2 Ledningshistorik

I början av 90- talet tillträdde Christer Adelsbo som socialdemokratiskt kommunalråd i Bromölla kommun. På 1990-talet präglades kommunerna av ekonomiskt underskott och när statsbidragssystemet lades om 1993 blev det försämringar för Bromölla kommuns del. Under Adelsbos tid som kommunalråd

lades tyngdpunkten på att hitta fel på systemet och att försöka påverka staten att ändra detta (Siverbo 2004, s 20-22).

Detta faktum att Adelsbo skyllde på systemet är inget ovanligt. Brorström och Siverbo påpekar att detta ofta är fallet när en kommun har ekonomiska problem (Brorström & Siverbo 2002b: 45).

Under åren har Bromölla kommun haft sex olika kommunalråd. Den mest tongivande var Helmer Ohlsson som innehade positionen mellan år 1953 och 1979, han var således kommunalråd i 26 år (Ekonomikontoret i Bromölla kommun).

3.3 Representation i kommunfullmäktige

Jag har tagit del av närvarolistan som används vid samtliga kommunfullmäktiges sammanträde. På den listan återfinns 66 namn där både ordinarie och ersättare ingår. Således fick jag en fullständig bild av åldern på alla ledamöter i kommunfullmäktige. Utifrån denna lista har jag räknat ut medelåldern bland kommunfullmäktiges ledamöter i Bromölla kommun. Denna medelålder uppgår till 55 år. Medianåldern i samma församling är 58 år och 39 % av de ordinarie och ersättarna i kommunfullmäktige är 60 år eller äldre. I kommunfullmäktige är endast 6 % av ledamöterna under 30 år. Utifrån närvarolistan har jag även kalkylerat att 45 % av ledamöterna i kommunfullmäktige är kvinnor (Närvarolista i kommunfullmäktige).

4 Analytisk diskussion

I denna diskussion ska jag analysera de empiriska data med hjälp av de olika teorierna som jag beskrev i kapitel två. Jag kommer till en början att analysera institutionell förändring för att sedan gå vidare till organisationskulturen i kommunen.

4.1 Olika aspekter av förändring i Bromölla kommun

Den kritiska skolan hävdar att institutioner försvarar beteende hos sina medlemmar som vanligtvis inte skulle ha accepterats och detta leder till att de är svåra att förändra (Brorström & Siverbo 2001: 22-24). Inom Bromölla kommun sker detta till viss grad, de som är så kallade traditionalister tillåts ha sina åsikter, de accepteras av likasinnade och bildar en informell institution inom politiken i Bromölla kommun. Detta även om just denna institution inte längre har samma makt. Detta faktum är särskilt tydligt i städkonflikten. Henry Johansson säger att politikerna är delade i två läger de äldre traditionalisterna och de yngre som vill förnya organisationen. Denna uppdelning existerar även inom de olika partierna (se bilaga2). Denna uppdelning blev mycket tydlig när Bromölla kommun ville lägga ut städningen i kommunen på entreprenad. Socialdemokraterna var tvungna att vända sig till andra partier för att uppnå majoritet eftersom en del av det egna partiet var emot förslaget. Här kan vi även hänvisa till kommunens hantering av det faktum att de missgynnades av statsbidragssystemet. Istället för att titta på problemet ur alla vinklar accepterade organisationen att man endast valde att se systemets brister och inte undersöka den egna organisationens roll i problemet.

Inom den okritiska skolan påpekar man dock vikten av att de informella institutionerna är i harmoni med de formella. Om detta följs så blir organisationen effektivare (Brorström & Siverbo 2001: 22-31). I Bromölla kommun har man inte uppnått detta stadium ännu eftersom det fortfarande finns stora skillnader mellan de formella och informella organisationerna. Här vill jag åter hänvisa till den uppdelning av politiker som sägs existera i kommunen. För att denna utveckling ska hämmas kan det vara ett steg i rätt riktning att tydligt fastställa organisationens formella mål och förankra dem i de informella institutionerna.

4.1.1 Förändring

Att en förändring i organisationen kan bero på en dramatisk händelse internt eller externt tas även upp inom organisationskultur avdelningen. Denna dramatiska förändring kan leda till att den kunskap som fanns i institutionen falsifieras, detta ger utrymme för nya idéer att uppstå (ibid). Här kan vi återigen peka på problematiken med statsbidragssystemet och även skattereformen, då kommunen inte längre kunde beskatta juridiska personer. Att Bromölla missgynnades kraftigt av förändringarna var en dramatisk händelse och som till följd av detta insåg man så småningom att kommunen måste förändras. Här dök nya idéer upp som ledde till en insikt om kommunens interna struktur.

Förändringar måste dock inte vara dramatiska, de kan även ske genom en successiv anpassning till omgivningen. Det anses även lättare att göra små förändringar som inte påverkar den resterande organisationen i stor utsträckning (ibid).

Bromölla kommun beskrivs som obenägen att förändra sig (Gunnarsson & Rydén 2003), men alla organisationer genomför fortlöpande små justeringar i organisationen. I min intervju med Gudrun Rönnerz talade vi om det faktum att Gunnarsson och Rydén föreslog att man skulle befria kommunchefen från personalchefsuppdraget. Denna förändring genomfördes snabbt om vi jämför med andra förslag i rapporten. Här kan vi då se att detta kan bero på att tillsättandet av en ny personalchef inte påverkade den resterande organisationen nämnvärt.

Om organisationen är positivt inställd till lärande bidrar detta till ökad effektivitet (Jacobsen & Thorsvik 1998: 334-340). Man tittar på tidigare eller andra misslyckanden och lär av dessa. Här kan vi tillägga att förslaget från Gunnarsson och Rydén grundar sig på hur andra kommuner har utvecklat och förändrat sin organisation.

I Bromölla kommun verkar det som det tidigare saknades en adaptiv effektivitet. Förmågan att anpassa sig till en föränderlig omvärld var starkt nedsatt. Detta kan bero på att man endast såg till sin närmaste omgivning det vill säga industrierna i kommunen. För att uppnå en bättre adaptiv effektivitet krävs att organisationen är självkritisk (Brorström & Siverbo 2001: 38-40). Det som sker just nu med en översyn av nämnds- och förvaltningsstrukturen kan ses som en form av självkritik av den egna organisationen.

Den allokativa effektiviteten drar nytta av om organisationen genomför sin verksamhet på ett invariant sätt, då utnyttjas resurserna på ett bra sätt. Detta leder dock till att man blir mindre benägen att kritisera den egna organisationen (ibid.). Detta är precis det som tidigare skedde i Bromölla kommun. Man var så invand i sitt beteende att man inte ifrågasatte det. En ytterligare faktor kan vara att man fram till slutet av 1980-talet hade en positiv ekonomisk situation och således inte ifrågasatte effektiviteten eftersom organisationen gick med plus. Man kände inget behov av att ändra ett ”vinnande koncept”.

För att fortsätta diskussionen om förändring kan vi titta på figuren på sidan 12. Med hjälp av denna figur kan vi ”diagnostisera” Bromölla kommun utifrån begreppsparet förändring och kontinuitet. Enligt mina efterforskningar präglas kommunen av en hög kontinuitet, organisationen har existerat i generellt sätt samma form sedan 1942. När det gäller förändringen i kommunen har den hittills varit relativt låg. Enligt figuren får vi fram att kommunen upplever en idékamp och att en förändring kommer att vara resurskrävande. Denna idékamp kan vara den mellan de yngre och de äldre politikerna. Detta tycker jag stämmer väl överens med mina tidigare argument.

Att många organisationer upplever att det saknas en helhetssyn tar jag upp på sidan 11. Detta beror på att förmågan till gemensamt handlande saknas (Siverbo et. al 2004: 22-26). I Bromölla kommun kan man se en viss avsaknad av detta, då politikerna är delade i två läger; de yngre och de äldre som Henry Johansson vittnar om. Detta kan enligt Siverbo leda till att utvecklingen hämmas. Jag ser detta som en självklarhet, det är svårt att genomföra en förändring i alla organisationer. Att förändra i en organisation, som inte är enig om förändringen, är ännu svårare. Här kan vi återigen titta på problematiken som uppstod när man ville lägga ut städningen på entreprenad (se bilaga 2).

Vidare menar Nooteboom att om det finns förtroende inom organisationen för den samma kan detta leda till ökad effektivitet. Detta förtroende fanns uppenbarligen inte när man skulle lägga ut städningen på entreprenad. De som föreslog förändringen hade inte alla de övrigas förtroende, traditionalisterna ansåg inte att förslaget skulle gynna organisationen (Nooteboom 2002: 72-74). Axelrod skriver vidare att ömsesidighet gagnar organisationen, då medlemmarna tänker mindre själviskt och mer rationellt (Axelrod 1987: 81-86).

Enligt Siverbo et.al 2004 krävs det att tre kriterier är uppfyllda för att en förändring ska kunna genomföras; organisationen ska vara självkritisk, ska vara öppen och bör präglas av nyfikenhet. Numera är Bromölla kommun till viss del självkritisk, man har insett att organisationen behöver förändras och detta ledde till att man tog in konsulter för att göra en översyn av organisationen. Att man har tagit till sig rapporten och att man troligtvis kommer att genomföra något liknade (Hammarstedt 2005, se bilaga 2) visar att kommunen har en viss öppenhet för nya idéer som kommer utifrån. Här kan vi även se att nyfikenhet har spelat en roll i att kommunen nu kanske inför nya former för sin verksamhet. Dessa former är dock beprövande recept som förekommer i andra kommuner. Att man tar till sig idéer som är nya i den egna organisationen ger en bild av att man är innovativ, detta stämmer dock inte i detta fall.

4.2 Organisationskultur i Bromölla kommun

Nu när vi ska analysera Bromölla kommun utifrån ett organisationskulturellt perspektiv bör vi undersöka om det existerar en kultur i kommunen. För att en kultur ska uppstå, måste som tidigare nämnt, gruppen ha existerat så länge att man upplevt och löst problem tillsammans (Bang 1999: 30). Ur denna vinkel kan man hävda att en kultur finns eftersom kommunen bildades 1942 och har således löst problem under mer än 60 år (www.bromolla.se). Vidare måste gruppen ha upplevt effekterna av den valda lösningen. Den sista faktorn man måste uppfylla är att man tagit in nya medlemmar som socialiserats in i organisationen (Bang 1999: 30). Denna sista faktor är nödvändig i Bromöllas fall då både medlemmar av den politiska och förvaltningsorganisationen har avgått och ersatts av nya. Enligt mina efterforskningar uppfyller Bromölla kommun dessa kriterier och därför kommer jag att fortsättningsvis anta att det finns en kultur inom organisationen.

4.2.1 Kulturinnehåll

För att beskriva innehållet i en kultur tittar man på fyra kärnelement. Man tittar på värderingar, normer, grundläggande antagande samt de verklighetsuppfattningar som finns.

De uttalade värderingarna är de som finns i organisationens mål (Rokeach 1973: 11-14). I Gunnarsson och Rydén's rapport påpekas att kommunen har otydliga mål. Detta kan, enligt mig, leda till att denna typ av värderingar får mindre betydelse för organisationens handlande. I nästa steg leder detta till att de uttalade (efterlevda) värderingarna får ett större utrymme och formar organisationskulturen till större utsträckning än de uttalade. Värderingarna i en organisation har olika funktioner. De vägleder medlemmarna i hur de ska uppträda och hur beslut ska fattas. De visar oss att om vi uppför oss korrekt blir vi belönade, de rättfärdigar även handlingar som annars setts som oacceptabla (Ibid.). Den senast nämnda funktionen kan vi härleda till det som Henry Johansson påpekade, nämligen att man rättfärdigar att kommunen inte genomfört förändringar genom att säga att industrierna i kommunen inte har förändrats nämnvärt. Detta kan vara ett resultat av rådande värderingar i organisationen. Detta sätt att tänka är naturligtvis inte bra för en organisation, det är önskvärt att man följer allmänna tendenser i samhället och inte bara de lokala. Det var på grund av denna typ tänkande, som ledde till att kommunen upplevde anpassningen till de två stora statliga reformerna var så resurskrävande.

De normer som finns i en organisation kan vara både medvetna och omedvetna. Det är beteendet i en organisations som styrs av normer. Bryter man mot någon av dessa utsätts man för sanktioner av den övriga gruppen (Homans 1951: 121-127.). Detta kan appliceras på när man i Bromölla kommun ville lägga ut kommunens städning på entreprenad. Detta ansåg delar av det socialdemokratiska partiet (som är starkt fackligt anknutet) inte stämde överens med rådande normer och röstade således emot kommunalrådet och andra halvan

av partiet (Hammarstedt 2005, Johansson 2005, se bilaga 2). Detta är, enligt mig, en bra bild av hur sanktioner genomförs om man anser att någon eller några inte följer de normer som bestämmer beteendet.

Grundläggande antagande är ännu ett kärnelement i kulturens innehåll. Detta fungerar som en "autopilot" och styr fokus och inriktning i organisationen (Bang 1999: 56-59). Dessa antaganden verkar bromsande i Bromölla kommun. Enligt Åke Hammarstedt består "autopiloten" av frasen "det som fungerat de senaste 30 åren, fungerar i 30 år till". Detta är ett faktum som även framkommer under intervjun med Henry Johansson. Att detta bidragit till bibehållandet av strukturer som inte befrämjar förändring är i detta fall mycket tydligt. Man kan säga att organisationen har haft skygglapparna på för att kunna förbise förändringar som skett i dess omvärld. Dessa antaganden påverkas dock när organisationen förändras, så som nu sker i kommunen (ibid.).

De verklighetsuppfattningar som finns i organisationen påverkar hur medlemmarna ser verkligheten. Sanningsvärdet i dessa har dock ingen betydelse (Pondy, Frost, Morgan & Dandridge 1983: 4-12). Här kan vi återigen titta på att man har använt sig av det faktum att industrierna i kommunen inte förändrats nämnvärt för att legitimera bibehållandet av kommunens organisation.

Nu ska vi titta på vilka faktorer som påverkar kulturens utformning. Den första faktorn är människorna i organisationen, deras egenskaper och erfarenheter påverkar hur kulturen ser ut (Bang 1999: 82-83). När vi tittar på kommunfullmäktige i Bromölla kommun ser vi att medelåldern är 55 år (se sidan 22). Detta tycker jag är högt, detta kan ha påverkat organisationskulturen och samtidigt viljan till förändring om man ser till Henry Johanssons uttalande om att de äldre är traditionalister. Här kan man tänka sig att det inte är den rent personliga åldern som har betydelse utan istället är det kanske hur länge man varit politiskt aktiv i kommunen som har betydelse för den personliga inställningen till förändring. Det verkar som om majoriteten av ledamöterna är äldre, det är endast fyra ledamöter som är under 30 år (ibid.). Detta leder mig till slutsatsen att de äldre dominerar den politiska organisationen och på så sätt har stort inflytande på kulturen i organisationen.

En ytterligare faktor som påverkar kulturens utformning är organisationens omgivning (Bang 1999: 82-83). Detta har jag tidigare påpekat att man har sett till industriernas låga förändringsgrad och implementerat denna i kommunens organisation. En annan viktig aktör i omgivningen är staten som med sina lagar och bestämmelser påverkar Bromölla kommuns handlingsutrymme. Detta minskade handlingsutrymme har till stor del påverkat kommunens förändringsbenägenhet genom att tvinga kommunen till att anpassa sig till rådande lagar.

Kulturens utformning påverkas mycket av de mål som organisationen arbetar utifrån (ibid) och eftersom de formella målen varit vaga under en lång tid så är det de informella (efterlevda) målen som påverkar utformningen av kulturen. De informella målen präglas som tidigare nämnt av en obenägenhet att förändra. Här kan skapandet av nya mål som speglar både de informella och formella som finns i organisationen leda till kulturen förändras.

Ledningen har stor betydelse för kulturens innehåll och utformning. Ledningen påverkar kulturen på många olika sätt genom att den kontrollerar och uppmärksammar vissa delar av organisationen. Genom att ledningen reagerar olika vid kriser och andra händelser visar den hur den övriga organisationen ska agera. Ledningen påverkar även kulturen genom att man väljer att rekrytera personal som delar deras egna uppfattningar (Schein 1985: 170-174).

När jag tittar på ledningen i Bromölla kommun vill jag uppmärksamma skillnaden mellan kommunalråden Christer Adelsbo och Åke Hammarstedt. Under hela 90-talet gick Bromölla kommun som tidigare nämnt med minus i resultatet. Detta faktum ansåg Adelsbo till stor del bero på att statsbidragssystemet var felaktigt och att det starkt missgynnade kommunen. För att förändra detta vände han sig till staten och försökte påverka den och få en förändring till stånd. Detta påverkade enligt mig organisationen till att skylla sina problem på staten i stället för att förändra den egna organisationen. Det nuvarande kommunalrådet sägs dock vara mer inriktad på att lösa organisationens problem och förändra den så att den inte missgynnas av systemet (Rönnertz 2005, se bilaga 2). Detta kan då enligt denna teoribildning leda till att organisationskulturen kommer att bli mer förändringsvänlig gentemot den egna organisationen, detta just på grund av ledningens stora påverkan på kulturens innehåll och utformning. Det är dock viktigt att påpeka att ledningen inte består av en person utan av flera som arbetar mot samma mål.

4.2.2 En stor organisationskultur?

Bromölla kommuns organisationskultur är starkt präglad av tradition (Hammarstedt 2005, se bilaga 2), detta leder till att man vid den initiala kontakten med kommunen ser den som en enhet. Enligt ”integrationsperspektivet” har organisationen en verklighetsuppfattning och till följd av detta en organisationskultur (Bang 1999: 29).

Denna uppfattning verkar delas av Gunnarsson och Rydén. De talar till en början om kommunen som en enhet när de beskriver den som traditionell och att det finns ett relativt lågt intresse för förändring. Detta tolkar jag som att hela organisationen är på samma spår och att dessa värderingar återfinns i hela organisationen. I denna teoribildning hävdas att ledaren har mycket stor betydelse för hur kulturen ter sig (ibid). I Bromölla kommun har ledarna i detta fall kommunalråden varit en stor påverkansfaktor. Särskilt i organisationens begynnelse med Helmer Olsson som var kommunalråd i 26 år (se sidan 22). Dessa fakta pekar på att Bromölla kommun bör ses som en organisationskultur.

När jag började granska kommunen mer ingående fick jag dock indikationer på att så var inte fallet. Redan vid läsandet av Gunnarsson och Rydéns rapport får

man tanken att organisationen kanske inte är så homogen som man trodde. I rapporten beskrivs organisationskulturen som informell men även som seriös, den beskrivs vidare med ord som relativt öppen, konservativ och försiktig. När man läser detta känns det inte som Bromölla kommun har en organisationskultur. De orden som beskriver kommunen är till stor del motsatspar. Organisationen är i mina ögon inte längre homogen. På sista raden i Gunnarssons och Rydén's beskrivning av kulturen står det att det finns "mycket vi och dom – relationer".

Dessa påståenden leder mig till att anta att "differentieringsperspektivet" som hävdar att verklighetsuppfattningen i organisationen skiljer sig från medlem till medlem är mer passande. Här påpekas även att flera faktorer kan påverka kulturen samt att ledaren inte har samma stora roll i skapandet som i den tidigare teoribildningen. Inom detta perspektiv visar man på att det kan finnas olika subkulturer i en organisation (Bang 1999: 29).

Under intervjun med Henry Johansson påpekar han att politikerna i organisationen är delade i två olika läger, de yngre som vill förändra organisationen och de äldre traditionella som vill bibehålla den nuvarande strukturen (Johansson 2005, se bilaga 2). Här skulle man kunna säga att en subkultur har möjlighet att bildas. För att en subkultur ska kunna uppstå måste det råda ett samarbete under en längre tid. Förloppet snabbas dock på om medlemmar sedan innan har liknande uppfattningar eller erfarenheter (Schein 1985: 7-8). I detta fall kan åldersfördelningen i kulturerna leda till att en kultur bildas fortare än normalt. Detta beror på att medlemmarna inte behöver ändra sina uppfattningar när alla redan har liknande.

Dessa subkulturer som finns i olika organisationer kan dock utvecklas på ett icke önskvärdt sätt. Ett tydligt tecken på att en subkultur har växt sig för stark är när den helt öppet försöker visa sig genom att köra över andra subkulturer. En annan fara med subkulturer är att medlemmarna kan uttala sig om organisationens värderingar, men dessa värderingar är inte organisationens utan tillhör endast en specifik subkultur (Deal & Kennedy 1983: 152-154). Att subkulturer kan utvecklas på ett sätt som inte gagnar organisationen har jag sett i Bromölla kommun. Jag tänker återigen på dem som inte förespråkar förändring av den egna organisationen. Att subkulturen uttalar sig om organisations värderingar är dock inget som jag under mina undersökningar stött på.

Detta resonemang kan vi styrka ytterligare genom att titta på figuren på sidan 12. Här ser vi att det sker en idékamp i kommunen och detta kan leda till en splittring mellan de som vill behålla den nuvarande strukturen och de som vill förändra den.

4.2.3 Kulturens påverkan på organisationen

I teorikapitlet redogör jag för funktionella och dysfunktionella kulturer och att de diagnostiseras i relation till organisationens mål (Bang 1999: 118-119). I Bromöllas fall påpekar Gunnarsson och Rydén att de formella målen är oklara. Jag har tidigare i uppsatsen argumenterat för att det är de informella målen som styr organisationen och dessa mål främjar inte utveckling.

I en stark kultur är alla lojala och strävar efter samma mål. Det betyder dock inte att de strävar åt rätt håll (ibid). Så även fast Bromölla kommun till stor del guidas av de informella målen skulle man kunna påstå att kulturen till viss del är dysfunktionell eftersom den motverkar utveckling.

Ett bra exempel på ett dysfunktionellt beteende är ”grupptänkande” (Janis 1982: 174-176). Detta kan vi även se till viss del i Bromölla kommun. Det faktum att man genom tiderna har vänt sig till sin lokala sfär, det vill säga industrierna, för att få en förebild om hur organisationen ska hanteras pekar åt ”grupptänkande”. I Bromölla har man även påvisat en förmåga att ignorera indikationer utifrån på att något är fel i kommunen. Då tänker jag främst på att statsbidragssystemet missgynnade kommunen, men kommunen såg inga fel i sin egen organisation utan hävdade att andra, det vill säga staten, hade skapat ett felaktigt system.

Bromölla kommun och deras obenägenhet genom tiderna till förändring kan troligtvis inte ses som något unikt, liknande utveckling förekommer med stor sannolikhet i andra kommuner i Sverige.

Teoretikerna är oense i frågan om man kan styra en organisationskultur. Man kan dock se att det finns fem olika händelser som kan leda till en förändring i kulturen. Att det skulle ske en allvarlig kris i omgivningen, om till exempel de stora industrierna i kommunen skulle avvecklas skulle det kunna leda till en förändrad kultur i kommunen. En ny möjlighet som presenterat sig i kommunen är att man år 2003 gick med 4,8 miljoner i överskott. Detta kan ha påverkat kulturen på så sätt att man ser positivt på framtiden och känner att man ”har råd” att göra förändringar i organisationen. En annan faktor som kan påverka kulturen är om ledningen begår ett stort misstag (Bang 1999: 140- 142). Som tidigare nämnt i teoridelen anser Sven Siverbo i rapporten ”Varaktiga effekter?” att Adelsbos sätt att hantera statsbidragssystemets brister var ett allvarligt misstag. Detta kan ha påverkat organisationskulturen i kommunen. Ytterligare en faktor som är aktuell i Bromöllas fall är att kulturen kan ändras när en ny ledning tillsätts. Åke Hammarstedt utsågs till kommunalråd år 2002 i kommunen (Hammarstedt 2005, se bilaga 2), även detta kan ha påverkat kulturen. Enligt mina observationer i kommunen har den nya ledningen påverkat kulturen att bli vänligare inställd till förändringar. Det kommer dock att krävas stor och tidskrävande ansträngning för att få alla i organisationen ”på samma spår”. När förändringar sker finns det dock alltid en risk att man som ny chef kör över dem som tidigare innehaft stor symbolisk makt i organisationen och på så sätt försvårar processen (Deal & Kennedy 1983: 170-172). I Bromölla kommun är denna risk relativt stor på grund av en stark önskan från vissa om att inte förändra en fungerande organisation. I

denna del av organisationen borde det finnas vissa personer som man som ny chef inte ska frånta den symboliska makten.

4.3 Representativitet i Bromölla kommun

Den rent åldersmässiga representationen i kommunfullmäktige med sin medelålder på 55 år och 39 % av ledamöterna är 60 år eller äldre lämnar mycket att önska. I teoriavsnittet understyrks att det är viktigt att alla grupper i samhället representeras för att höja kvaliteten och tillvara ta olika gruppers preferenser (SOU 2001: 48: 95-96). När det gäller antal procent kvinnor i kommunfullmäktige ligger Bromölla över genomsnitt med sina 45 % (se sidan 21) mot genomsnittet för 42 %. De genomsnittliga siffrorna från hela riket är dock från 1998 och kan därför ha ändrats (Petersson 2001: 125-128). Trots det är kommunfullmäktiges ledamöter i Bromölla nästan hälften kvinnor. När det gäller representationen av dem som är under 30 år ligger Bromölla något under riksgenomsnittet med cirka 6 % mot 7 % i hela landet (anm. 7 % efter valet 1998, se sidan 18, 21). Den höga medelåldern kan dock tyda på att pensionärerna inte är underrepresenterade i Bromölla som i övriga landet.

Denna lite skeva åldersfördelning i kommunfullmäktige kan till viss del ligga bakom obenägenheten att förändra organisationen. Detta om vi tittar på Henry Johanssons uttalande om att de äldre är traditionalister. En mer representativ utformning åldersmässigt i kommunfullmäktige skulle troligtvis gynna utvecklingen i Bromölla kommun och samtidigt kanske leda till att förändringsviljan får sig ett uppsving.

5 Avslutning

I avsnitt 1.1 skriver jag att min problemställning är: **Mitt huvudproblem är varför Bromölla kommun tidigare har varit obenägen att förändra. Vilka faktorer som har bidragit till denna obenägenhet samt varför de nu gör ett försök att förändra både den politiska och förvaltningsorganisationen.**

Om vi börjar med att titta på varför kommunen är obenägen att göra förändringar i den politiska och i förvaltningsorganisationen är det lämpligt att först titta på innehållet i den eller de organisationskulturer som finns i den politiska organisationen.

De värderingar som finns i organisationen bygger på de informella (efterlevda) målen. De efterlevda målen är starkt relaterade till industrins utveckling i kommun, målen är således inte inriktade på utveckling och förändring av organisationen. De synliga normerna i kommunen ledde till att sanktioner vidtogs för att förhindra att organisationen förändrades, förändringen bestod i att lägga ut städningen på entreprenad. I Bromölla kommun finns ett grundläggande antagande som är: ”Det som fungerat i 30 år, fungerar i 30 år till”. Detta grundläggande antagande är organisationens autopilot som styr inriktning och fokus. Den verklighetsuppfattning som råder i stora delar av kommunen är baserad på den närmaste omgivningen, det vill säga på industrin. Det kan även finnas en tendens till introspektion. Det vill säga man tittar på den del av organisationen som är emot förändringar och låter detta styra hela organisationens inriktning. Eftersom industrin har förändrats mycket lite har kommunen inte ansett sig ha något behov av att göra några större förändringar.

Organisationskulturen i Bromölla kommun har formats av de människor som ingår i den. Tittar vi då på kommunfullmäktige är medelåldern 55 år samt är 39 % av ledamöterna 60 år eller äldre och då kan man anta att organisationen påverkats av detta. Detta relateras till det som Henry Johansson talar om nämligen att de äldre är traditionalister och eftersom de verkar vara i majoritet så har kulturen utformats ifrån detta. Omgivningen har även stor påverkan på utformningen av kulturen, här kan vi återigen se att industriernas låga förändringstakt smittat av sig på kommunen. En ytterligare faktor som påverkat utformningen av kulturen är organisationens mål och eftersom de formella målen varit vaga har de informella målen (de som är obenägna till förändring) utformat kulturen. Ledningen påverkar också utformningen av kulturen. Det faktum att socialdemokraterna varit i majoritet så länge kan ha minskat förändringsbenägenheten avsevärt. Man kan tänka sig att de ogärna ändrar en fungerande och vinnande (valmässigt) strategi. Här kan man även se till att enskilda kommunalråd kan ha påverkat utformningen av kulturen.

I Bromölla kommun har man delat upp sig i två läger, de yngre förändringsbenägna och de äldre traditionella. Detta bildande av subkulturer som

kan ha skett leder till att samarbetet i organisationen påverkas negativt så det blir svårare att skapa en kontinuerlig utveckling. Den pågående idékampen bidrar även till detta. Här kan vi vidare se att det saknas adaptiv effektivitet, man anpassar sig inte till omgivningen på rätt sätt. Detta hämmar förmågan till gemensamt handlande ytterligare som i sin tur hämmar utvecklingen.

I teorikapitlet nämns att en socialt representativ politisk församling leder till bättre kvalitet i besluten. Detta är något som kan ha påverkat förändringsbenägenheten i Bromölla kommun negativt. De äldre i kommunen är överrepresenterade och deras traditionella inställning leder till att anpassningen till det övriga samhället, genom förändring, försenas.

Den andra delen av min problemställning är varför Bromölla kommun väljer att genomföra förändringar i den egna organisationen just nu. Här vill jag påvisa att valet av nytt kommunalråd 2002 kan ha påverkat förändringsbenägenheten. Åke Hammarstedt säger sig ha "fräscha ögon" på organisationen och det är kanske därför han väljer att stödja förändring i kommunen. Kommunalrådets inriktning mot förändring kan påverka organisationskulturens utformning på det sätt att den i sin tur blir vänligare inställd till förändring. Ledningen kan som tidigare nämnt påverka kulturens utformning genom att anställa personer som är likasinnade, ledningen kan även tydligt visa vilken sorts inriktning man vill ge organisationen genom att belöna en viss typ av beteende. Man måste dock se upp med på vilka tår man trampar. I organisationen finns det ofta vissa personer som man som ny chef inte bör frånta den symboliska makten.

För att en förändring ska kunna ske kan det krävas en dramatisk händelse. I Bromöllas fall kan detta vara att man missgynnades kraftigt av statsbidragssystemet. Den ekonomiska svacka man befann sig i tidigare kan också ha påverkat viljan till förändring positivt. Ytterligare en faktor till att kommunen nu väljer att förändra kan vara att man insett att man måste förändra sig för att följa med i utvecklingen. Den adaptiva effektiviteten har ökat och man kan vara självkritisk gentemot den egna organisationen. Det faktum att man beställde översynen av nämnds- och förvaltningsstrukturen tyder på att organisationen börjar bli självkritisk.

6 Referenser

- Andersen, Erling S & Schwencke, Eva, 1998. *Projektarbete –en vägledning för studenter*. Lund: Studentlitteratur.
- Axelrod, Robert, 1987. *Från konflikt till samverkan*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bang, Henning, 1999. *Organisationskultur*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, Tomas, 2002. *Organisationskultur och kommunal förnyelse – förändring i gamla hjulspår?* Stockholm: Liber.
- Brorström, Björn & Siverbo, Sven, 2001. *Institutioner och individer – Om utveckling i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur
- Brorström, Björn & Siverbo, Sven, 2002a. *De fattiga och de rika*. Lund: Studentlitteratur
- Brorström, Björn & Siverbo, Sven, 2002b. *Framgångsrik vändning*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr 44
- Deal, Terrence E. & Kennedy, Allan A., 1983. *Företagskulturer*. Vänersborg: Svenska Dagbladets Förlags AB
- Einarsson, Charlotta & Hammar-Chiriack, Eva, 2002. *Gruppobservationer – teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur
- Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red), 2003. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber AB
- Gunnarsson, PO & Rydén, Eric, 2003. *Översyn av nämnds- och förvaltningsstruktur m.m. i Bromölla kommun*. Kalmar: Öhrlings PriceWaterhouseCoopers
- Homans, C George, 1951. *The Human Group*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd
- Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan 1998. *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur
- Janis, Irwing L, 1988. *Groupthink, second edition*. Boston: Houghton Mifflin Company
- Nooteboom, Bart, 2002. *Trust- Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd
- Peters, B Guy, 1998. *Comparative Politics- Theory and Methods*. London: Macmillan Press Ltd
- Petersson, Olof, 2001. *Kommunalpolitik*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB
- Pondy, R Louis & Frost, J Peter & Morgan, Gareth & Dandridge, C Thomas, 1983. *Organizational symbolism*. Greenwich: JAI Press Inc
- Rokeach, Milton, 1973. *The Nature of Human Values*. New York: The Free Press
- Schein, Edgar H, 1985. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey – Bass Inc.

Siverbo, Sven, & Arkevåg, Peter & Brorström, Björn & Leffler, Marianne, 2004. *Organisationskultur för framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur

Siverbo, Sven, 2004. *Varaktiga effekter?*. Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 73

SOU 2 001:48. *Att vara med på riktigt- demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Regeringskansliet

Svensk författningssamling (SFS) 1991:90 §1

Wide, Jessika & Gustafsson, Gunnel, 2001. *Lokal demokrati i förändring*. Stockholm: Svenska kommunförbundet

Kommunstyrelsen

KS 2004-04-14, § 58. Översyn av nämnds- och förvaltningsorganisationen

Kommunfullmäktige

Diarienummer 29/2004 KLF Uppläggningsdatum: 2004-01-26: Översyn av nämnds- och förvaltningsstruktur

Närvarolista i kommunfullmäktige 2005

Upphandling av organisationskonsult till Bromölla kommun 2003-04-29

Intervjuer

Hammarstedt, Åke, Kommunalråd, genomförd 2005-03-30, tfn 0456- 822 000 (växel)

Johansson, Henry, Oppositionsledare, genomförd 2005-05-02, tfn 0456- 270 50 (arbete)

Rönnertz, Gudrun, Kommunchef, genomförd 2005-04-05, tfn 0456- 822 000 (växel)

Wäppling, Marie, ekonomikontoret, genomförd 2005-05-03, tfn 0456-822 000 (växel)

Internet

www.bromolla.se 2005-04-05

Bilaga 1

Intervjuguide

Vad anser du om Gunnarsson och Rydés konsultrapport och det de kommer fram till?

Tycker du att Bromölla kommun är obenägen att förändra den egna organisationen?
Om ja, vad kan det enligt dig bero på?

Tycker du att jag borde uppmärksamma något speciellt med hänseende på förändringsobenägenheten?

Bilaga 2

Genomförda intervjuer

Utdrag ur intervju med kommunalrådet Åke Hammarstedt (s)

Bromöllas kommunalråd Åke Hammarstedt är relativt ny i politiken med Bromöllumått mätt. Han började sin politiska bana 1987 som suppleant i byggnadsnämnden. I november 2002 tillträdde han som kommunalråd i kommunen. Åke tycker att han har "friska ögon" på politiken och på Bromöllas situation på grund av att han inte har varit i politiken hela sitt liv som vissa andra politiker. Att det finns ett motstånd till förändringar blev extra tydligt när städningen i kommunen skulle läggas ut på entreprenad. Här berättar Åke att man var tvungen att vända sig till andra partier för att få igenom förslaget. Det märktes en splittring inom partiet, de som var för en förändring och marknadsanpassning och de som var emot en sådan. Åke berättar vidare att det finns en mentalitet i kommunen att "det som fungerat de senaste 30 åren, fungerar i 30 år till". Detta visar på en stark traditionalism och en obenägenhet att förändra.

På frågan varför man valde att anlita konsulter för att utreda nämnds- och förvaltningsorganisationen säger Åke Hammarstedt att det var just för att få en omvärldsanalys och att få någon utomstående att förmedla till partierna att kommunen i detta avseende var överorganiserad.

Nu när man är i full gång med att förändra nämnds- och förvaltningsorganisationen har man stött på många hinder. Det var enligt Åke meningen att beslut i denna fråga skulle ha tagits under 2004. När remissvaren från de olika partierna kom in var det dock klart att alla partier tyckte olika i frågan. Alla partier var dock bekymrade att ett minskat antal ledamöter i nämnderna skulle ge "sämre demokrati". Detta tror Åke kan bygga på okunskap. Man tror att ju fler politiker som är delaktiga i ett beslut desto större kvalitet på beslutet. Som kontrast till detta klagar partierna på att det är svårt att rekrytera nya politiker till de poster som skall tillsättas.

Åke Hammarstedt verkar dock optimistisk och tror att den tillsatta styrgruppen kommer att presentera ett förslag till sina partier under maj månad 2005. Detta förslag kommer att ligga nära konsulternas rekommendationer. Om ett beslut kan fattas kommer dessa förändringar av nämnds- och förvaltningsorganisationen genomföras 1 januari, 2007, det vill säga efter nästa val.

Åke fortsätter med att berätta att man planerar att införa en offentlig frågestund för medborgarna i samband med kommunfullmäktiges sammanträde. Detta kommer troligtvis att börja i augusti 2005 och pågå i ett år, för att sedan utvärderas (Hammarstedt 2005).

Utdrag ur intervju med oppositionsledare Henry Johansson (m)

Henry Johansson har varit involverad i politiken i drygt 20 år, han började sin bana i något som då hette centrala byggnadskommittén. Idag är han oppositionsledare samt 2:e vice ordförande i kommunstyrelsen och sitter i kommunfullmäktige i Bromölla kommun.

Henry säger att han håller med konsulterna i det avseendet att Bromölla kommun är väldigt traditionell. Han menar vidare att det finns ett stort motstånd mot förändring inom kommunen. Denna obenägenhet att förändra sig tror han beror på att de dominerade industrierna i kommunen inte har förändrats nämnvärt och därför har inte kommunen heller tvingats att göra det. En annan faktor som har påverkat denna obenägenhet är att socialdemokraterna har suttit vid makten så länge. Han menar vidare att de har under lång tid kunnat styra kommunen helt på egen hand.

Numera finns det dock en önskan om förändring i kommunen. Henry Johansson säger att politikerna är delade i två läger de äldre traditionalisterna och de yngre som vill förnya organisationen. Denna uppdelning existerar även inom de olika partierna. Denna uppdelning blev mycket tydlig när Bromölla kommun ville lägga ut städningen i kommunen på entreprenad. Socialdemokraterna var tvungna att vända sig till andra partier för att uppnå majoritet eftersom en del av det egna partiet var emot förslaget.

Att man nu väljer att förändra kan bero på att det ekonomiska underskottet som funnits i kommunen sedan början av 1990-talet har öppnat upp ögonen på politikerna som insett att något måste göras. Han menar vidare att man insett att man inte kan gå i samma gamla fotspår längre.

Vid vidare diskussion framkommer att Henry tycker att det finns ett antal politiker i kommunen som tar på sig alldeles för många uppdrag och det påverkar enligt honom kvaliteten på besluten (Johansson 2005).

Utdrag ur intervju med kommunchef Gudrun Rönnertz

Gudrun Rönnertz har arbetat som kommunchef i Bromölla kommun i cirka 10 år. Hon har gjort karriär i kommunen från projektanställd till personalchef till kommunchef. Under denna tid som kommunchef har kommunen inte förändrats så mycket, både nämnds- och förvaltningsorganisation har varit näst intill oförändrade. Hon påpekar vidare att de gjorts försök till förändringar men att kommunen är ”rätt så traditionell”. Hon säger vidare att det visserligen gjorts förändringar men inga större organisatoriska förändringar. Det har lämnats förslag till omorganiseringar tidigare men de har inte genomförts.

I konsultrapporten föreslogs att kommunchefen skulle befrias från arbetsuppgiften som personalchef och så har nu skett. Gudrun säger vidare att rapporten har ”mognat in” och politikerna refererar till den, det är en lång sträcka från förslag till beslut. Vidare tror hon att i och med att de eventuella förändringarna inte ska genomföras denna mandatperiod har det varit lättare att arbeta med den. När det gäller förvaltningsorganisationen och tillsättandet av personalchef fanns inga liknade hinder.

I rapporten föreslås förändringar i förvaltningsorganisation, dessa kommer att genomföras så snart nämnderna har omorganiserats. Vidare påpekar hon att det är kostsamt att som kommun ha en stor nämndorganisation eftersom många ärenden dyker upp fler än ett ställe.

På frågan om hur de två senaste kommunalråden skiljer sig åt svarar Gudrun:

Tillskillnad från Christer Adelsbo tittade Åke Hammarstedt på den egna organisationen sökte problem och lösningar internt istället för att fokusera på statsbidragssystemets brister (Rönnertz 2005).