

Charlotte Skawonius

TROSA BRYTER SIG LOSS

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Blir demokratin bättre i en liten kommun?

Är små kommuner effektiva?

Förbättras service och tillgänglighet?

SOU

1993:45

TROSA BRYTER SIG LOSS

BYTÄNKANDE ELLER DEMOKRATINS RÄDDNING?

Blir demokratin bättre i en liten kommun?

Är små kommuner effektiva?

Förbättras service och tillgänglighet?

SOU

1993:45



Statens offentliga utredningar
1993:45
Civildepartementet

68

Trosa bryter sig loss

Bytänkande eller demokratins räddning

Charlotte Skawonius

Rapport till Lokaldemokratikommittén
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Omslag: Bo Ljungström

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13360-1
ISSN 0375-250X

FÖRORD

Lokaldemokratikommittén, som tillsattes våren 1992, har som en övergripande uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Kommittén har också i uppgift att följa den pågående utvecklingen på det kommunala området, som kännetecknas av avreglering, marknadsorientering och internationalisering.

I direktiven (dir. 1992:12) framhålls delning av kommuner som ett sätt bland andra att stärka demokratin. Kommittén skall studera erfarenheter av de hittills genomförda delningarna. Mot denna bakgrund har kommittén funnit det intressant att låta dokumentera nybildade Trosa kommuns erfarenheter av att bygga upp en ny kommunal organisation inför delningen av dåvarande Nyköpings kommun vid årsskiftet 1991/92.

Den föreliggande rapporten har författats av Charlotte Skawonius, projektledare för uppbyggnadsarbetet i Trosa. Författaren svarar själv för rapportens innehåll. Svenska kommunförbundet har medverkat i finansieringen av arbetet med med rapporten.

Författaren tackar dem inom Trosa kommun och andra som som bidragit med värdefulla synpunkter och på annat sätt gjort det det möjligt att skriva rapporten .

Rapporten ingår i en serie av skrifter, som utgör underlag för kommitténs arbete. Tidigare har rapporten Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet - Vem utför och på vilka villkor? (Ds 1993:27) utgivits.

Stockholm i april 1993

Lokaldemokratikommittén

Sven Lindgren
Ordförande

Kai Kronvall
Huvudsekreterare

INNEHÅLL

INLEDNING	1
Syfte och uppläggning	2
Frihet, demokrati och effektivitet	3
1. NÅGOT OM TROSA OCH BAKGRUNDEN	
TILL DELNINGEN	5
Var i världen ligger Trosa?	5
Vilka var motiven att slå samman kommuner?	6
Från gammaldags folkvalde till storkommuner	7
2. DET POLITISKA PERSPEKTIVET	9
Närdemokrati	9
En tydlig borgerlig majoritet i Trosa	10
Vilka var motiven för en delning?	11
Lokal identitet	14
Den socialdemokratiska ståndpunkten	15
Delningen ett faktum	16
Diskussionen om politisk organisation påbörjas	17
En plattform för arbetet med kommunorganisationen	17
Stark politikerstyrning	19
Kommunikation med invånarna	19
Målformuleringsprocessen	20
Fastlagd kurs för Trosa kommun	23
Förtroendevalda och tjänstemän	25
Utskott i nämnderna. Var ska beslut fattas?	26
Förslag om politisk organisation	28
Beslut om politisk organisation i april	29
Politisk organisation beslutad av kommunfullmäktige	30
Politiskt interregnum	31
3. DET EKONOMISKA PERSPEKTIVET	33
Budgetprocessen	35
Budgetens uppbyggnad	36
Ekonomisystem	37
Resultatenheter och decentralisering	39
Problem och risker	40
Ny arbetsledarroll	41
Spelregler för resultatenheter	42
Intern och extern konkurrens, finns det en marknad?	42
Fördelar för den lilla kommunen	43

4. DET ORGANISATORISKA PERSPEKTIVET	45
Den nya organisationen	45
Arbetet med organisationen	49
En dag i april	50
Början till arbetsgrupp	51
Utgångspunkter för arbetet	52
Kommunens uppgifter	52
Förutsättningar för den nya organisationen	54
Helhetssyn och små marginaler i den lilla kommunen	54
Administrativt stöd och service i gemensam enhet	55
Hur vi gjorde. Diskussioner och ställningstaganden	58
Diskussion kring organisationsförslaget	62
Rekrytering av personal	65
Samarbetet mellan Trosa, Gnesta och Nyköping	66
Köp av tjänster utanför kommunen	68
Ledning	69
Professionalism i en liten organisation	70
Något om de som var inblandade i uppbyggnadsarbetet	72
SLUTORD	75
Demokrati och effektivitet	75
Politisk aktivitet och demokrati	75
Närhet och mindre byråkrati	76
"Gemenskap och samhälle"	77
Frihet är det bästa ting...	78
LITTERATUR	80

INLEDNING

"Var ort har något att yvas över, en pyramid, en jordbävning, en galen religionstiftare. Trosa kunde skryta med att vara världens minsta stad. Dess heraldiska strömmingseka lyste som en måne över rådstugan, där borgmästaren skipade lag med järnhand. Bovarna inmanades därpå av polismannen Andersson i fängsligt förvar. Finkan var så skröplig att man lätt kunde gå ut genom väggen, men det sågs av Trosaborna med ovilja: man borde ej störa Anderssons nattsömn och yrkesheder."

Livets ax, s.68, Sven Delblanc 1991

Första januari 1992 blev Trosa åter en egen och ny kommun. Dock inte världens minsta kommun, men med svenska mått mätt är det en liten kommun. Någon borgmästare fanns det inte men ett kommunalråd, som heter Andersson och han är polisman, men så vitt jag vet har han aldrig inmanat någon i fängsligt förvar i Trosa. Och huruvida Trosabornas väluppföstran tar sig ett sådant uttryck att de inte vill störa Anderssons nattsömn och yrkesheder, det kan man läsa om längre fram.

Vad innebär det att bli en ny kommun? Möjligheter, utmaningar, ansvar, möjlighet att råda över sig själv och - att på egen hand möta den ständigt pågående samhällsutvecklingen.

När arbetet för att göra Trosa till en egen kommun påbörjades 1976 var kommunernas ekonomi fortfarande relativt god. Att bli "egen" var ett lockande projekt. Sedan dess har stora förändringar skett i Sverige och i Europa. Det är förändringar som påtagligt berör kommunerna. Flera uppgifter har lagts på kommunerna, framför allt sjukhemmen i samband med Ädelreformen och huvudmannaskapet för lärarna och skolläningen. Men de får inte inkomster i motsvarande utsträckning. Det har blivit tufft att vara kommun. Större åtaganden och mindre pengar! Att bli en egen kommun är trots det ett spännande projekt men mer krävande och en större utmaning än man kanske hade föreställt sig från början.

Den stora vinsten med kommunindelningen är att besluten tas närmare kommunens invånare, att det är nära mellan beslutsfattare,

utförare och invånare. Förutsättningarna att påverka de kommunala tjänsterna och servicen blir större. De ekonomiska ramarna och marginalerna blir mindre. Det ställer stora anspråk på förtroendevalda och tjänstemän. Det enda vi kan vara säkra på är att framtiden kommer att vara föränderlig. Sveriges närmande till Europa och speciellt EG kommer direkt att påverka kommunerna. Det kommer också den utveckling som pågår i Sverige med förändringar av hela den offentliga verksamheten.

Så var situationen 1990 när Trosa skulle bli kommun. Något som underlättade skapandet av en ny kommun var de aviserade förändringarna av kommunallagen, där kommunerna skulle få frihet att själva utforma sin nämndorganisation så att den passade den enskilda kommunens behov. Den nya konstruktionen av statsbidragen underlättar också en sådan utveckling, men att statsbidragen minskar är ett stort problem.

En skräddarsydd organisation

En kommun som nyskapas har möjligheten att skaffa sig den organisation den vill ha. Det finns en mängd goda idéer att hämta och exempel att studera och det gjorde vi i arbetet med Trosas uppbyggnad. Utvecklingen i andra kommuner var en ständig inspirationskälla. Men det fanns ingen anledning att schematiskt anamma någon speciell färdig modell. Det var viktigare att se vad som var speciellt för Trosa, vilka resurser som fanns, hur behoven såg ut, vad som var kommunens karaktär och kultur och framför allt vad förtroendevalda, tjänstemän och invånare ville. Det var viktigt att undersöka och ta hänsyn till de förutsättningar kommunen och dess verksamheter hade. Trosa är en liten kommun. Det ger den alldeles speciella möjligheter att organisera sig. Resultatet blev en organisation anpassad efter kommunens egna mått.

Syfte och uppläggning

Rapportens inriktning och syfte är att behandla den lilla kommunen med utgångspunkt från uppbyggnadsarbetet i Trosa kommun, att se på möjligheter och svårigheter.

Jag kommer att beskriva uppbyggnadsprocessen, vilken pågick som mest intensivt från början av 1991 till början av 1992. Det går att urskilja flera samtidiga processer, huvudsakligen inom tre stora områden. Det är för det första den **politiska** processen, för det andra att bygga upp administrationen och den kommunala **organisationen** och för det tredje arbetet med **ekonomin**, budgeten och budgetprocessen. De är helt och hållet beroende av varandra.

Rapportens beskriver uppbyggnadsarbetet i ett politiskt perspektiv, i ett ekonomiskt perspektiv och ett organisatoriskt perspektiv.

Trosa kommun finns i ett sammanhang och är beroende av sin omgivning och samarbete med den. Detta kommer också att beskrivas. Samtidigt med uppbyggnadsprocessen pågick en skilsmässa från den stora kommunen. När det är relevant kommer jag att beskriva den.

Frihet, demokrati och effektivitet är värden som är avgörande för kommuner och deras existens. De diskuteras i relation till den nyskapade kommunen.

Det sociologiska begreppsparet **gemenskap och samhälle** belyser aspekter av den lilla landsortskommunens relation till storsamhället, detta kommenteras i slutordet.

Perspektivet är deltagarens; i egenskap av projektledare för uppbyggnadsarbetet av den nya kommunen var jag i högsta grad involverad. Att beskriva skeendet har flera syften. Det främsta syftet är att delge erfarenheter, som jag hoppas kan ha ett allmängiltigt värde och därför går att använda för dem som överväger eller står inför en kommunindelning eller som kanske är mitt uppe i den. Det är också ett sätt för mig att se på arbetet och sätta in det i ett större sammanhang.

När jag i fortsättningen talar om **vi**, avser det i första hand mig själv i egenskap av projektledare och Per Andreasson, kommuningenjör. När processen fortskred blev fler personer inbegripna i den och de kan alltså komma att innefattas i detta **vi**. Det kommer att framgå i slutordet vilka de olika personerna är och vilka funktioner de hade.

Samtliga citat av Sven Delblanc är hämtade från *Livets Ax*, 1991.

Frihet, demokrati och effektivitet

Det kommunala självstyret är ett centralt begrepp i resonemangen kring kommunen som institution. Kommunerna och det kommunala

självstyret bygger framför allt på tre värden som är förankrade i kommunernas tradition och historia. Det är idealet om frihet och idealen om demokrati och effektivitet.

Kommunerna har till stor del sin ideologiska bas i franska revolutionen. Ordet kommun, som betyder gemensam, är hämtat därifrån. **Frihet från** statliga påbud och ämbetsmannavälde har sedan länge varit en stark drivkraft i det lokala sammanhanget.

Kommunalt självstyre och **demokrati** är starkt förknippade med varandra. Det är svårt att tänka sig åtminstone lokal demokrati utan kommuner. Inflytande och deltagande är starka aspekter i demokratibegreppet. Ju mindre sammanhanget är desto större är möjligheterna för gemenskap och kunskap om de lokala förhållandena, vilket i sin tur underlättar ett solidariskt handlande mellan invånare och grupper.

En av kommunens uppgifter, är att förmedla och fördela välfärden. Det ger den i dagens läge dess legitimitet. Hur den lyckas med detta är en fråga om **effektivitet**. Det gäller att få så mycket som möjligt utfört till lägsta pris. Kommunernas styrka i detta sammanhang är kunskapen om de lokala behoven och att den kan samordna och anpassa tjänsteproduktionen till dessa lokala behov. Den har också en politiskt styrd tjänsteproduktion, vilket gör att professionella hänsyn och teknokratiska tendenser kan balanseras av det lekmannainslag som politikerna utgör.

Det uttryck som de tre värdena; frihet, demokrati och effektivitet får i praktiken är inte konstant, de ges det innehåll som samhällsutvecklingen medger och vi önskar. Det kan vara fruktbart att studera tillblivelsen av den nya kommunen Trosa med dessa värden i tankarna. I vilken utsträckning har förverkligandet av dem utgjort drivkrafter för delningen? Har det i så fall funnits några tankar om hur de skulle förverkligas? Diskussionen om det kommunala självstyret och de bakomliggandena värdena har hämtats från en artikel av Francesco Kjellberg i Norsk statsvetenskaplig tidskrift 1991,7 *Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?*

KAPITEL 1

NÅGOT OM TROSA OCH BAKGRUNDEN TILL DELNING

Var i världen ligger Trosa?

"Ån gick fram mellan kyrkan och kungsgården Husbys borghöjd. På åns norrsida hade järnvägen dragits jämte stora landsvägen från Stockholm till Nyköping. Kring stationen hade ett litet samhälle vuxit upp. Vägen hade blivit mycket förbättrad under de år då arbetslösa livnärts med vägbygge."

Så beskriver Sven Delblanc sitt barndoms Vagnhärad och så här såg han att orten utvecklades under 40-talet:

"Fabriker och verkstäder reste sig på de gröna åkrarna. Parken på Nygård fälldes i en extas av doftande sav och löv; där byggdes nu radhus för stockholmare, som ville bebo vår hembygd året runt. Höga skorstenars rök fördunklade himlen. Sjöar och vattendrag förpestades, fiskarna dog. Åkrarna göddes med gifter, som slutligen hotade Östersjöns liv."

Så dystert framstår inte Vagnhärad idag, men när den stora omvandlingen - moderniseringen av samhället skedde, fanns det säkert anledning att inte bara uppfatta den som positiv. Det reser frågan om vad som på kort och lång sikt är en bra utveckling för människor och vad som inte är det. Och när man närmade sig Trosa med häst och vagn, hur var det?

"Kyrkans svarta klockstapel trädde fram, och man omslöt sakt av denna kåkbebyggelse i vitt och kräm och korall och turkos, trähus överlevande från ett småborgerligt 1800-tal. Hästens nickande huvud speglades förvridet i en pigttittare. Genom fönstren kunde man skymta vita kakelungar, trasmattor,

porcelainshundar, litografier av Kungliga familjen. Ett nyfikat gummansikte spejade ut bak balsamin och Kristi blodsdroppe."

Det är en beskrivning som fortfarande stämmer förvånansvärt bra på Trosa. Det är väl bara hästen och den gamla gumman som har ersatts av bilar och människor i medelåldern som tjänar så bra att de kan bo i ett av åtråvärda trähusen.

I dag bildar de tre tätorterna Trosa, Vagnhärad och Västerljung tillsammans kärnan i Trosa kommun. Trosa ligger vid Östersjön ungefär 70 km från Stockholm, 45 km från Nyköping och 35 km från Södertälje. Inom kommunen ligger en stor skärgård och sjövägen är det inte långt till Nynäshamn. Trosa vänder sig mot havet, tidigare för fiskets skull och senare för bad och båtturism.

Vagnhärad ligger vid järnvägen och under 1991 togs stationen åter i bruk, en dyrbar affär för kommunen. Tidigare gick riksväg 1 genom Vagnhärad men nu passerar E4an några kilometer väster ut. Trosa och Vagnhärad ligger i det sørmländska landskapet vid en av de historiska viktiga sjövägarna in i Mälaren och hade då ett strategiskt läge för handel.

Västerljung är den tredje orten i kommunen, där fanns det tidigare en järnvägsstation, som numera är nedlagd. Samhället har levt en tynande tillvaro, men de senaste åren har det byggts nya bostäder och nu finns det planer på en barnstuga och utbyggnad av skolan.

Under 1960- och 1970-talen har Vagnhärad byggts ut. Nu är Trosa och Vagnhärad intressanta därför att de ligger så fint vid Trosaån och Trosa har en bra gästhamn för fritidsbåtar. Det är en attraktiv ort att bo i. Det finns en bevarad bebyggelse av trävillor från sekelskiftet och 1800-talshus. Vacker natur och vacker skärgård. Litet avsides men inte mera än att man kan uppskatta det som en fördel. Dit kan man dra sig undan och ändå ha nära till Södertälje, Nyköping och Stockholm. Här kan man fara ut i skärgården, bada, spela tennis och golf och rida, det finns till och med en slalombacke i Trosa och ett nytt inomhusbad i Vagnhärad.

Vilka var motiven att slå samman kommuner?

Efter kriget, från 1945 och framåt, expanderade kommunerna, de fick flera uppgifter och det fanns ett ekonomiskt utrymme att växa. Verksamheterna blev fler och av större omfattning. Det behövdes en

större organisation för att sköta detta. Mer uppgifter betydde flera anställda. Stordrift var det som gällde. Det var en omvandling som skapade förutsättningar för de investeringar som gjorts i skolor, barnomsorg och äldreomsorg. Frågan är om de hade varit möjliga i de små kommunerna?

Riksdagen beslutade 1946 om en ny kommunindelning. Enligt beslutet borde invånarantalet i en kommun vara 2.000-3.500. Kommunerna skulle ha resurser för en godtagbar kommunal förvaltningsorganisation. Från början av 50-talet reducerades sålunda antalet kommuner från 2.281 till 816. Reformen ansågs inte tillräcklig och från 1969 fram till 1974 fortsatte omstruktureringen med sikte på att en kommun borde ha minst 8.000 invånare.

Första januari 1974 slogs Gnesta, Daga, Vagnhärad och Trosa samman med Nyköping och blev Nyköpings kommun. Andra förslag på sammanslagningar hade diskuterats. Bland annat hade det förekommit förslag om Trosa skulle tillhöra Stockholms län. För Trosaborna skulle det innebära att de skulle söka läkar- och sjukhusvård på Danderyds sjukhus! Därför kom förslaget om att området i stället skulle införlivas med Nyköping och på så vis vara kvar i Södermanlands län. Södermanlands läns landsting hade då lovat att bygga en vårdcentral i Trosa.

Från gammaldags folkvälde till storkommuner

" När jag nu läser gamla handlingar slår det mig, att och varannan vuxen man i bygden hade eller haft politiska uppdrag i denna småskaliga demokrati. Även en så orolig ande som min far satt en tid som ledamot i kommunfullmäktige. Storkommunernas tid var avlägsen ännu.

Rätt öster om gården låg Epa-dalen med egna hem för arbetare på jord som utstyckats från Mölna Nedre. Arbetarna började få politisk tyngd i bondebygden och företrädades av skomakare Halfvarsson i stationssamhället.

Politikerförakt fanns det inte plats för, eftersom alla hade eller kunde vänta sig politiska uppdrag. Vad som skulle göras gjorde

man upp i handelsboden eller i köket hos Stor-Sven i Väsby. Det var gammaldags folkvälde."

Sven Delblanc växte upp i Vagnhärad dit hans familj flyttade på 30-talet, han flyttade därifrån 1943, några år innan utvecklingen mot stora kommuner började. För Vagnhärad del skulle det dröja till 1974 innan kommunen sögs upp i storkommunen.

I och med kommunsammanslagningarna blev det i Sverige 150.000-200.000 färre förtroendevalda i kommunerna. Politiken har också "professionaliserats". Från att ha varit ett ideellt arbete som utträttas på kvällarna har det övergått till att vara arvoderat arbete på dagtid. Ofta har en person flera uppdrag. Politiker har blivit upptagna personer och det är svår för människor att komma i kontakt med sina förtroendevalda. Eftersom arvoden kostar pengar, kan det också finnas ett ekonomiskt intresse av att hålla antalet förtroendevalda nere.

Vad är det som hindrar oss från att arbeta ideellt nuförtiden, fast de flesta har det bättre än vad flertalet hade i Delblancs Vagnhärad? Är det en känsla av vanmakt inför det storskaliga samhället, där det ändå inte spelar någon roll vad man tycker som enskild? När kommuner görs mindre igen är det kanske för att bekämpa denna maktlöshet, kanske är man ute efter att återskapa något av det gemensamma ansvarstagandet. Det är som om man vill stanna upp den del av utvecklingen som har fört främlingsskap med sig och säga: vi har lämnat ifrån oss inflytandet över den plats där vi bor, vi har förlorat en del i gemenskap och gemensamt ansvarstagande, låt oss återskapa det!

Tidigare hade kommunalpolitikerna i de små kommunerna ofta både handlagt och fattat beslut i ärenden - även enskilda. Med sammanslagningarna fick kommunerna fler, större och mer sammansatta uppgifter och det blev svårt om inte omöjligt för de förtroendevalda att själva klara av alla de åtaganden som hamnade inom kommunen.

Så utvecklades arbetet i den kommunala organisationen, från att ha utförts av förtroendevalda som var lekmän, till att göras av anställda som utvecklade sin expertis och sina professioner. Det är under den senare hälften av 1900-talet som kommunerna har utvecklats mot stora professionella organisationer.

KAPITEL 2

DET POLITISKA PERSPEKTIVET

Det politiska området är i stora stycken politikernas eller de förtroendevaldas domän. Så var det till stor del också i uppbyggnadsarbetet med den nya kommunen. I det här kapitlet görs beskrivningen av skeendet mer än i den övriga texten utifrån iakttagarens perspektiv.

I de politiska strävandena för att bli en egen kommun går det att urskilja två teman, relationen till invånarna och relationen till orten. Relationen till orten täcker mer det privata, personliga förhållandet till orten: Det här min hemort, så här vill jag att det ska vara hemma hos mig för att det ska fungera bra och för att jag ska trivas. Det är legitimt, frågan är bara hur många andra man företräder i sådana ställningstaganden. Hade det varit personalval till kommunfullmäktige, hade det kanske varit tydligare vem medborgaren valt till sin företrädare.

De förtroendevalda **har** en relation till invånarna och väljarna och i den relationen företräder de mer ett kollektiv, än de gör i sin relation till orten. Relationen till orten ansluter till önskan om autonomi. I relationen till invånarna speglas demokrati- och effektivitetsvärdena. En av bevekelsegrunderna för att dela kommunen är relationen till orten. Trosaborna vill styra sig själva och bestämma i sin egen "trädgård".

Närdemokrati

Sammanslagningen med Nyköpings kommun skedde 1974. Den hade föregåtts av diskussioner om vart Trosa skulle höra. De borgerliga var emot sammanslagningen. 1978 infördes kommunedelsråd, därför att trycket på självständighet var så starkt.

Kommunedelsråden ersattes 1983 med kommunedelsnämnder i Trosa och Gnesta. Kommunedelsnämnden hade ansvar för de tekniska frågorna, gator, parker, fastigheter och fritidsanläggningar, för bibliotek och fritidsfrågor. Det fanns ett kommunedelskontor, där representanter för dessa verksamheter satt och där tjänstemän från byggnadsnämnden i Nyköping och Nyköping energi fanns några dagar i veckan. Det fanns önskemål om att an-

svarsområdet för kommundelsnämnden skulle utökas med skol- och socialfrågor men socialdemokraterna motsatte sig det och det genomfördes inte.

En stark drivkraft för att vilja dela en kommun är frågan om **lokal identitet**. Ett argument som framförs är att den lokala demokratin stärks i små kommuner. De förtroendevalda får närmare till invånarna och det kan vara lättare att ta till sig invånarnas synpunkter och att ta lokala hänsyn. I Trosa upplevde man sig vara i Nyköpings periferi och att man blev styvmoderligt behandlad i storkommunen. De styrande och den kommunala administrationen befann sig huvudsakligen i Nyköping och man tyckte att Trosas ärenden försumrades. Här fanns också en misstro från de förtroendevaldas sida mot tjänstemännen i Nyköping.

Enligt Ingvar Andersson, tidigare kommunalråd i Trosa, profilerar sig m, fp, c, mp och kds som förespråkare för kommunindelningar. Argumentet är att mindre organisationer klarar sig bättre, det blir enklare och det går fortare att komma fram till beslut. Delningar tillgodoser ett behov av **när demokrati**, det vill säga kommunorganisationen kommer närmare invånarna, det går att få närkontakt med invånarna. Framför allt kan invånarna komma närmare tjänstemännen. Det kan gälla en fråga som bygglov.

Frågan är om det är en demokratisk fråga, om det inte snarare belyser frågan om **tillgänglighet och service**. De lokala politikererna har med stor sannolikhet större förutsättningar att göra riktiga bedömningar i olika sakfrågor med detta innehåll.

En tydlig borgerlig majoritet i Trosa

Ett starkt skäl för att dela kommunen har varit **politiskt**. Nyköping har sedan länge varit ett starkt socialdemokratiskt fäste medan majoriten av väljarna i Trosa röstar borgerligt.

Redan 1976 kom tankar om en delning från Nyköping upp. Idéen var att den nya kommunen skulle bestå av Gnesta, Daga, Vagnhärad och Trosa. Det gemensamma intresset var inte tillräckligt stort just då och den grupp som hade arbetat med idén upphörde.

Efter en centerpartistisk motion i kommunfullmäktige 1982 utredde kommunkansliet i Nyköping förutsättningarna för en delning på Gnesta-Daga och Trosa-Vagnhärad, utredningen blev klar 1984. Kommundelsnämnden i Trosa beslutade med en liten majoritet att gå på utredningens förslag att inte dela kommunen.

Opinionen för en delning organiserades 1983 i en kommundelningsgrupp, TVV -Trosa, Vagnhärad, Västerljung, senare aktionsgruppen för Trosa kommun. Gruppen bestod av representanter för moderaterna, folkpartiet och centern och lade ned mycket arbete på att nå sitt mål. Den gjorde besök i andra kommuner som hade delats, den tog fram en egen utredning om ekonomiska konsekvenser, som visade att Trosa skulle klara sig på egen hand. Den första utredningen om delning ledde ändå inte till beslut om att delning skulle ske. Men gruppen fortsatte sitt opinionsbildande arbete och 1985 anordnade TVV-gruppen själv en opinionsundersökning. Röstsedlar skickades ut till alla hushåll och man kunde rösta ja eller nej. Av 6.330 röstberättigade röstade 2.953 och resultatet blev 62,5 procent ja-röster och 37,5 procent nej-röster.

Sedan sammanslagningen 1974 var Nyköping socialdemokratiskt styrd förutom en borgerlig period 1986-89. Då väckte den borgerliga majoriteten åter frågan om delning. Kommunstyrelsen fattade beslut om att hemställa om utredning och förslag om delning hos kammarkollegiet. Utredningen var klar 1989.

Den kom fram till att en delning var ekonomiskt möjlig. Ytterligare ett argument var att den näringsgeografisk inriktningen är starkare mot Södertälje och Stockholm, där många har sina arbeten, än mot Nyköping. Ett annat argument var att de politiska majoriteterna i de nya kommunerna skulle bli mer stabila. Man måste dock undersöka hur invånarna skulle ställa sig till en delning.

En opinionsundersökning genomfördes per telefon av IMU-Testologen i september 1989. Resultatet av den var 58 procent ja-röster, 14 procent röstade nej och 28 procent vet ej/kan ej ta ställning.

Vilka var motiven för en delning?

För att få en bakgrund till delningen och ett begrepp om drivkrafterna, har jag talat med några förtroendevalda i Trosa och Nyköping. Två av dem var aktiva i delningsprocessen. Det är Bengt Asplund, moderat och Birgit Johansson, folkpartist och numera ordförande i kommunfullmäktige.

Bengt Asplund bosatte sig i Trosa i början på 60-talet. Han var fullmäktigeledamot för högerpartiet i Trosa. Efter sammanslagningen var han ledamot i fullmäktige och kommunstyrelsen i Nyköping. Han börjar nu dra sig tillbaka, men har några uppdrag kvar i Trosa kommun.

Bengt Asplund berättar att det var moderater, som först förespråkade en delning från Nyköping. De insåg att de skulle behöva ha med sig alla partier för att det skulle vara realistiskt att driva frågan. Socialdemokraterna var inte intresserade av att engagera sig för en delning, de var nöjda som det var. Bengt Asplund menar att socialdemokraterna i detta ställningstagande var påverkade av sina partikamrater i Nyköping. De övriga partierna var intresserade och aktionsgruppen TVV - Trosa, Vagnhärad, Västerljung bildades.

Enligt Bengt Asplund var beslutsvägarna för långa. Människor hade inte längre insyn i vad som hände. Det fanns också ekonomiska faktorer, kommunens ytterdelar upplevde att de var missgynnade. De bidrog med sina skatter, men tyckte inte att de fick del av det kommunala utbudet inne i Nyköping. Senare visade det sig att speciellt Vagnhärad snarast hade varit gynnad i storkommunen.

Bengt Asplund framhäver närdemokratin. Människor ska kunna vara med och påverka. Det kunde man i den lilla kommunen, där man kunde stöta på politikerna och prata med dem. Han berättar om Sven Eriksson, socialdemokratisk ordförande i den gamla kommunens kommunstyrelse. Han var busschaufför och hade stora möjligheter att träffa människor och prata med dem. Var man inte busstrafikant, kunde man gå och prata med honom när bussen stod inne på hållplatsen.

Ett argument mot den lilla kommunen var att den inte skulle klara sig ekonomiskt, men enligt Bengt Asplund finns det inte bevis för det. Den lilla kommunen får rätta munnen efter matsäcken. Ett exempel är tennishallen i Trosa som tennisklubben själv har fått till stånd, medan tennishallen i Gnesta blev en dyr investering för kommunen. Kommunerna har levt över sina tillgångar och nu kan man se att de stora kommunerna har kört i botten ekonomiskt.

När aktionsgruppen hade bildats, delade man in sig i grupper som arbetade med olika frågor bland annat ekonomin och "hur vi skulle ha det i kommunen", vilket bland annat betydde hur kommunen skulle vara organiserad. Aktionsgruppen gick ut med information och fick ekonomiskt stöd från privatpersoner och företag. Tryckerier tryckte gratis upp material. Ekonomiskt stöd behövdes framför allt för att genomföra opinionsundersökningen.

De som ingick i aktionsgruppen tyckte att de kunde klara kommunen minst lika bra själva. Ambitionen var att få en fungerande och bra kommun, bestående av de tre orterna. Lyssnar man inte på invånarna går det inte bra, säger Asplund, det gäller att sprida inflytande och delaktighet. Det är Bengt Asplunds övertygelse att detta bara kan ske via de politiska partierna. I ett litet samhälle vet man vart man ska vända sig. De som bor på en plats vet bäst hur det ska vara där.

Erfarenheten från tiden i fullmäktige i gamla Trosa har betytt mycket för Asplund. Enligt Asplund fungerade kommunen relativt bra på den tiden. Mycket av det försvann när kommunerna slogs samman. Asplund säger att Nyköping försåg dem med "knasiga" byggplaner och att det började vimla av tjänstemän från Nyköping, som kom dit och hade synpunkter- särskilt när det var fint väder. Det blev för många tjänstemän, som tyckte för mycket. För aktionsgruppen var den stora byråkratin definitivt en anledning att slippa från Nyköping.

Samtal med Birgit Johansson, fp

Birgit Johansson kom med i aktionsgruppen 1982. Hon satt i byggnadsnämnden i Nyköping. Hon berättar att där kunde man få 70 ärenden knappt en vecka innan sammanträdet och bara två till fyra berörde det område hon representerade. Hon hade vare sig kunskap om eller intresse av de övriga ärendena. Det var svårt att ta upp egna frågor som berörde Trosa-Vagnhärad och att driva dem. Det gav en känsla av maktlöshet. Kommunalsnämnden hade sina begränsningar, den hade driftsansvar men inte investeringsansvar.

Birgit Johansson medger att kommundelen fick vad den skulle, men den fick inte alltid vad den ville vid rätt tidpunkt. Hon säger med viss emfas: "Vi är annorlunda, vi är den lilla småstaden, en sommar- och vinterstad. Vi är avvikande."

Enligt Birgit Johansson har den tidigare känslan av maktlöshet, som man kunde uppleva även bland de egna, ersatts av en känsla av självständighet. Efter delningen har det exempelvis blivit möjligt för kommunen att profilera Trosa och göra reklam för sig själva. Birgit Johansson berättar att det nu finns planer på att göra något av centrum i Vagnhärad och flytta busstationen från centrum i Trosa. Det centrum Trosa nu har är ett verk av Nyköping efter kommunsammanslagningen.

Hon säger också att de har insett att det är otänkbart ur ekonomisk synpunkt att skaffa en egen gymnasieskola, fast det tidiga- re var ambitionen.

- Som förtroendevald träffar man mycket folk och många ringer. Det har blivit ett större engagemang, förr fanns det en liknöjdhet. Allmänheten kommer också på den informations- och frågestund vi har innan fullmäktigemötena öppnar. Det lokala annonsbladet Trosabygden kommer ut var fjortonde dag och många skriver insändare. Men ibland kan man tycka att människors ego inte sträcker sig längre än 100 meter från den egna tomtgränsen.

- Från början var delningsfrågan verkligen blodigt allvar för oss i aktionsgruppen. Vi var ungefär åtta personer där, som aktivt drev den. Vi var en bra grupp som arbetade bra ihop och hade mycket trevligt. Ju längre tiden led blev det nästan en sak i sig, det var som ett spel. Vi hade nog börjat resignera inför möjligheten att det skulle lyckas. Så vi blev litet överraskade när beslutet om delning kom.

Denna viktiga "kampfråga" ändrade alltså karaktär under resans gång vilket reser frågor som: Vad var drivkraften och vad var det som var viktigt med en delning?

Lokal identitet

Det finns en självkänsla i den hållning, som kräver inflytande i hur det lokala samhället ska skötas. Hit kommer man inte med sin portfölj från staden och talar om hur det ska vara. Bengt Asplund framhävde att det var viktigt att vara egen, det här klarar vi lika bra själva. Vi vet vad som behövs här! Birgit Johansson talar om att Trosa, Vagnhärad och Västerljung är annorlunda, de känner sig till och med avvikande.

Båda beskriver tydligt hur viktigt det är med självständighet, demokrati och effektivitet. Det är ett värde i sig att vara fri, det ses som en förutsättning för att kunna förverkliga demokratin, effektiviteten och särprägel. Enligt dem uppnås demokratin i Trosa främst genom möjligheten för invånarna att ha direkt och vardaglig kontakt med politikerna. Man kan träffas på gatan och i affärer och som förtroendevald kan man bli uppringd. Det är en möjlig uppgift att vara förtroendevald. I en större ort eller kommun krävs det en helt annan aktivitet från de förtroendevalda för att hålla kontakt med invånare och väljare. Det finns en önskan om att återskapa en mer okomplicerad form av inflytande.

En stark drivkraft var att få sköta kommunen själv, utan inblandning från den stora kommunen och dess byråkrater. Man vill reglera och ha kontroll över relationen till det stora samhället.

Tjänstemän, eller snarare deras avart byråkraterna var en del av det samhället.

Aktionsgruppen hade en idé om hur det **inte** skulle vara i den egna kommunen och om hur det skulle kunna vara. De hade drivit frågan om delning med en anmärkningsvärd envetenhet, men de hade kanske ändå inte riktigt räknat med att en delning skulle ske.

Den socialdemokratiska stånpunkten

Socialdemokraterna var emot en delning, men de förordade en större självständighet i relation till Nyköping. De såg det som ett alternativ till delning. **Birgitta Hedin**, som tidigare var ordförande i kommun-delsnämnden, tycker att man skulle ha fortsatt att arbeta för andra lösningar inom Nyköpings ram, med mer beslut på lokal nivå och mer frihet. Ett argument mot en delning var att de ekonomiska resurserna och marginalerna skulle bli mindre. Ett annat argument var att det skulle finnas mycket sämre tillgång till specialistkompetens inom det kommunala området. Socialdemokraterna var också oroliga för att den lilla kommunen skulle få svårt att rekrytera kompetenta experter och chefer. Hon pekar på att frågan om rätt sorts ekonomifortfarande inte är löst. Efter delningen är Birgitta Hedin andra vice ordförande i kommunstyrelsen, tidigare insynsråd.

Göran Forsberg oppositionsråd i Nyköping och tidigare kommunalråd, aktiv kommunalpolitiker sedan valet 1976, säger att socialdemokraternas argument för att bibehålla storkommunen främst var rationalitet. Det fanns skalfördelar, som kunde utnyttjas. Det fanns till exempel underlag för att bygga gymnasieskolor. En större kommun har större möjligheter i form av kompetens och utrustning. Nackdelen med en delning är att man tappar en del av regionfördelarna. Göran Forsberg tror att det skulle gå att kombinera rationalitet i driften med inflytande i en stor kommun. Det skulle gå att försäkra sig om inflytande på andra vägar, förslagvis genom att vidga kommun-delsnämndernas ansvar. För socialdemokraterna har storkommunen varit förknippad med investeringar och utveckling. Enligt Forsberg var det framför allt partiets lokala representanter i Trosa och Vagnhärads som var negativa till en delning. Vilket motsäger Asplunds förmodan att det var socialdemokraterna i Nyköping som var mot delningen.

Före kommunsammanslagningen var de kommunala bostadsföretagens bostäder enligt Göran Forsberg körda i botten och i och med sammanslagningen blev de upprustade. Vid den ekonomiska

delningen har det visat sig att de förhållandevis största ekonomiska satsningarna har skett i Vagnhärad och Gnesta.

Upplevelsen av att vara åsidosatt är alltså inte helt och hållet sakligt grundad utan kan förmodas ha ett subjektivt, känslomässigt inslag, som inte går att bortse från. Argumenten för delning ligger inte bara på ett strikt rationellt plan. Argument som snarast är förankrade i värden, värderingar och känslor tycks vara ännu viktigare.

Läggs ett maktperspektiv på frågan om kommunindelning är det helt klart att de borgerliga i Trosa hade något att vinna på en delning och socialdemokraterna hade något att förlora på den.

Delningen ett faktum

Regeringsbeslutet om delning kom 8.11 1990. Det finns lagstiftning om hur delningar av kommuner går till. När beslut är fattat inrättas ett tillfälligt lokalt "fullmäktige" för respektive kommun - indelningsdelegerade. Det består av de lokala företrädarna för kommunen i storkommunens fullmäktige. Det gamla fullmäktige fungerar fortfarande och har samma befogenheter som tidigare. Indelningsdelegerade fungerar parallellt med fullmäktige, men har mycket begränsade beslutsbefogenheter, främst i frågor vars beslut får verkan för den nya kommunen.

Fullmäktige i Nyköping tog beslut om inrättande av indelningsdelegerade i Gnesta och Trosa på sitt sammanträde 13.11 1990. Indelningsdelegerade i Trosa hade sitt första sammanträde 28 november, de utsåg ett arbetsutskott, som fungerade ungefär som en kommunstyrelse och dess ordförande som kommunstyrelsens ordförande eller som ett kommunalråd.

När beslut om delning hade fattats fick Trosa och Gnesta hjälp från Nyköping, som de fortfarande var en del av. Det ingår i reglerna kring delningar att ursprungskommunen ska bistå den eller de nya kommunerna fram tills dess att de formellt är egna kommuner.

Diskussionen om politisk organisation påbörjas

Liten nämndorganisation

Under våren 1990 hade man i Nyköping förstått att kammarkollegiet hade för avsikt att biträda ansökan om delning. Kommundirektören i Nyköping tillsatte då en arbetsgrupp som skulle arbeta med förberedelsearbetet. Personalstaben i Nyköping avdelade Claes Lewander att arbeta med förberedelserna i Trosa

På uppdrag av kommunstyrelsen i Nyköping i augusti 1991 genomfördes ett organisationsseminarium för ledamöterna i fullmäktige och kommunalnämnden i Trosa. Begrepp som ansågs viktiga var decentraliserat ansvar och centraliserad styrning, samt målstyrning.

De förtroendevalda ville ha en ny sektorisering, en sammanslagning mellan olika verksamhetsområden, såsom skola-barnomsorg. De förespråkade en liten kommunal förvaltning med få enheter och ett fåtal chefer i en ledningsgrupp. Revirtänkande skulle motarbetas och en helhetssyn på kommunen skulle eftersträvas samt en flexibel organisation.

Redan då tycks det ha funnits en idé om endast två nämnder. De förtroendevalda hade erfarenheten från en kommunalnämnd, där de hade behandlat många olika sorters ärenden. Några kunde tänka sig att bara ha en kommunstyrelse med ett antal utskott och inga nämnder.

En plattform för arbetet med kommunorganisationen

Ingvar Andersson, ordförande i indelningsdelegerades arbetsutskott, var angelägen om att samla de förtroendevalda kring några utgångspunkter som skulle kunna vara grundläggande för en kommunorganisation.

Det finns en tradition i Trosa av att skapa enighet. De förtroendevalda var stolta över att det varit så få reservationer och voteringar i kommunalnämnden. I de stora frågorna nådde man ofta enighet. Det är troligt att missnöje och konflikter riktades mot Nyköping. När man frågade människor i Trosa fanns uppfattningen att de animerade diskussionerna hade rört sig om placering av lotterikiosker och blomkrukor på torget.

Tillsammans med Claes Lewander utarbetade Ingvar Andersson förslag till plattform för arbetet med den nya kommunorganisationen. Det utvecklades till de borgerligas förslag på vägledande värderingar för uppbyggnadsarbetet.

Det ville bland annat ha en **platt organisation** med kortare beslutsvägar, ett större ansvarstagande skulle eftersträvas och därför skulle det finnas få mellannivåer.

Det fanns några punkter som var mer kontroversiella och som inte fanns med i det förslag till plattform som socialdemokraterna svarade med och där de uppenbarligen inte var överens. **Beställar- och utförarroller** hade förespråkats av de borgerliga: "Politikerna är medborgarnas representanter och därmed beställare av verksamheten.... Organisationen ska klargöra vem som utför tjänster och vem som beställer".

Kundperspektivet skulle enligt de borgerliga ha ett avgörande inflytande på hur verksamheten organiserades. Socialdemokraterna ville inte se kommuninvånarna som kunder. De ser kommunen som ett serviceorgan för kommuninvånarna. De tjänster som produceras ska vara underställda en offentlig kontroll. Socialdemokraterna förespråkade istället **målstyrning**.

De ville dessutom ha få tjänstemän medan de borgerliga hade talat om få mellannivåer. Dessutom ville de ha omfattande utskottsverksamhet och att ledamöter i nämnder och utskott skulle vara representerade i fullmäktige och kommunstyrelsen. Det gör att ledamöterna är insatta i de frågor som behandlas men att uppdragen inte sprids på många och därmed kan de bli betungande.

När beslut fattades i indelningsdelegerade om politisk organisation, togs socialdemokraternas förslag på principer som skulle vara vägledande för den nya kommunens organisation:

- nytänkande
- platt organisation
- målstyrning
- långtgående delegation
- få men kvalificerade tjänstemän
- omfattande utskottsverksamhet
- ledamöter i nämnder och utskott ska så långt det är möjligt vara representerade i kommunstyrelse och kommunfullmäktige
- många politiker

De rådde viss samstämmighet om dessa principer. De borgerliga hade också talat om att undvika suboptimeringar, medge kompetensutveckling, stimulera omprövningar, upprätthålla myndighetskraven, ett

processinriktat arbetssätt och att undanröja hinder. Det är möjligt att allt detta inryms under rubriken nytänkande.

Stark politikerstyrning

De förtroendevalda ville generellt ha en stark politikerstyrning. De talade om decentralisering och målstyrning, men de ansåg ändå att det för politiker fanns anledning att gå in i mer konkreta frågor.

När Claes Lewander resonerar kring delningen, undrar han om den kan ha varit ett sätt för politikerna att få mer inflytande, även i själva förvaltningen. Ville de ha få tjänstemän för att få mer utrymme själv? Han reflekterar också över att inriktningen med målstyrning och decentralisering rimmade illa med önskemålen om att påverka i de konkreta frågorna som rör daglig förvaltning.

Alla politiker oavsett schattering ville ha mer inflytande över de nära frågorna i kommunen. Vilka är de nära frågorna, är det kanske frågor som färgen på servicebyggnaderna nere vid hamnen? Och hur ska man i så fall samtidigt på ett klokt sätt tillvarata kommuninvånarnas intressen i större strategiska frågor?

Kommunikation med invånarna

De förtroendevalda i Trosa visade särskilt vid det allra första seminariet vi genomförde ett stort intresse för kommunikationen med invånarna i kommunen. De hade en mängd idéer om hur de skulle nå ut med information och hur de skulle kunna ha en dialog med befolkningen. För politikerna bör det vara de vitalaste frågorna. Hur ska människor göra sin stämma hörd och hur ska de vara delaktiga i kommunens angelägenheter? En bråkdel av befolkningen är organiserad i politiska partier och det händer att högljudda opinionsgrupper får ett orimligt stort inflytande. Lika viktig som frågan om att finna former för de politiska samtalen sinsemellan och med invånarna är frågan om **inhållet** i det politiska samtalet. **Vilka är de politiska frågorna?**

Det har blivit ganska klart de senaste åren att det inte finns ekonomiskt utrymme för att göra samma prioriteringar som tidigare. Vi kan inte förlita oss på att "samhället" löser alla välfärdsfrågor. Människor kommer troligen vilja delta mer aktivt i diskussionerna

kring detta och i de konkreta lösningarna. Fördelen för en kommun som Trosa är att det inte är någon omöjlighet att presentera kommunens budget och annat underlag för alla invånare. Det går att beskriva konsekvenser av olika val och prioriteringar. Det är möjligt få synpunkter och idéer så att det i slutändan kan finnas uppslutning kring lösningar som väljs.

Målformuleringsprocessen

De signaler som fanns för arbetet med den politiska och administrativa organisationen var indelningsdelegerades vägledande principer. En del av begreppen var mångtydiga och det medgav ett val av uttolkning.

Nytänkande kan betyda mycket men det får ändå förmodas innebära en uppmuntran att tänka i nya och okonventionella banor. Men alla nya tankar är inte konstruktiva.

Platt organisation antyder en önskan om få chefsnivåer. Och **långtgående delegation** säger något om att beslutsnivåerna ska föras så nära verkställarna som möjligt. Få men kvalificerade tjänstemän kunde tolkas som att det skulle finnas så få centrala tjänstemän och administratörer som möjligt. Sammantaget kunde det tolkas som en önskan om decentralisering, med stora beslutsbefogenheter och en koncentration av resurser till de decentraliserade enheterna.

Målstyrning hade de förtroendevalda tagit ställning för. Men om man valt en renodlad beställar- och utförarmodell eller kundvalsmodell hade målstyrningen troligen inte framhävts på samma sätt. Då hade det istället handlat om styra genom beställningar eller att låta kundernas val styra.

Vad målstyrning ska innebära konkret kan diskuteras. Målstyrning är en idé eller ett begrepp som ofta används medoreflekterad självklarhet. Det har ifrågasatts om det över huvudtaget är en användbar eller möjlig styrmetod. Björn Rombachs tar i sin bok *Det går inte att styra med mål!* upp flera invändningar. Jag ska ta upp några. Hans kritik av målstyrning sker utifrån ett antagande om att det är ett heltäckande system som är avsett att fungera som ett enda styrinstrument. Utifrån detta antagande visar han på målstyrningens svagheter. Rombach ifrågasätter inte att man har mål för verksamheter men att man försöker att styra med mål för att nå mål. Hans kritik avmystifierar målstyrning och kan bidra till att man inte hamnar i långa,

krampaktiga diskussioner kring målformuleringar och uppbenande av målhierarkier och delmål.

Kravet på målstyrning kommer i stor utsträckning från de anställda, därför att de sällan vet vad politikerna vill och de önskar en angivning av riktning. De vill också att politiker ska tvingas att ta ställning till målkonflikter.

Vad man vill är att komma bort ifrån detaljstyrning därför att den skapar en ofrihet som är ett hinder för utveckling och nya initiativ. Det är sällan som detaljstyrning resulterar i en verklig styrning.

Frågan är vad man avser med målstyrning, om det egentligen inte handlar om att **formulera och tydliggöra** mål. Frågan är också om mål är ett bra ord, det har en statisk och fix karaktär. Styrning sker förmodligen effektivast som en kombination av flera olika tekniker.

Politikerna behöver reflektera över vad som sker i omvärlden, vad kommunen står inför, vad som bör göras och åt vilket håll man vill styra kommunen och detta bör de formulera. I en komplex, decentraliserad organisation behövs det uttalanden som kan samla, som anger vilken inriktning verksamheten ska ha, vilka resultat som ska uppnås och vilka värderingar som ska vara gemensamma. Värderingar kring tjänsternas utformning och relationen till medborgarna behöver tydliggöras och kommuniceras in mot organisationen. De anställda behöver veta vad politikerna har för intentioner och ambitioner, så att varje verksamhet kan lägga sig i linje med dem. Invånarna ska veta vad politikerna vill och hur majoriteten tänker omsätta sina program. Man kan tala om "ord på vägen" eller som i Trosa om en "fastlagd kurs".

Rombachs tyngsta invändning mot målstyrning är att kommuner och landsting leds av parlament, som är sammansatta av olika politiska partier. Grundvalen för parlament är att där bedrivs politik, som innebär **olika** ställningstaganden och ideologier. Gemensamt formulerade måldokument döljer skillnaderna, i stället för att klargöra dem.

I Trosa fanns det skäl att producera gemensamma målformuleringar inför delningen. Men i fortsättningen vore det intressantare om det var majoritetens formuleringar av inriktning som gällde.

Vår tolkning av målstyrning var att politikerna skulle formulera en tydlig inriktning som innehöll mål och speglade viktiga värderingar. Utifrån dessa skulle sedan tydliga uppdrag till verksamheterna och resultatenheter formuleras i samarbete med verksamhetscheferna .

Det fick konsekvenser för hur arbetet med budgeten skulle läggas upp, eftersom mål för verksamheten och ekonomiska resurser skulle arbetas samman i budgeten. För att budgetprocessen skulle fungera var det nödvändigt att verksamheterna fick signaler från politikerna om kommunens inriktning (budgetprocessen beskrivs i följande kapitel).

Medan verksamheterna tog fram ekonomiskt underlag till budgeten tillsammans med ekonomerna, skulle de förtroendevalda under sommaren och hösten diskutera och formulera mål och inriktning för hela kommunen och de olika verksamheterna.

Seminarier för de förtroendevalda

Under hela uppbyggnadsprocessen genomfördes en serie seminarier med de förtroendevalda. Det första hölls i mitten av april, det handlade om kommunens uppgifter och identitet och om politikernas roll. Hur samtalet mellan förtroendemän, tjänstemän och medborgare skulle kunna ske, diskuterades också.

I slutet av maj inbjöds till ett seminarium om Trosas ekonomi. De idéer om den administrativa organisationen som då fanns presenterades. Seminariet utmynnade i att förtroendemännen bildade arbetsgrupper för att påbörja arbetet med målformuleringarna till budgeten. Indelningsdelegerades AU skulle utgöra budgetberedning och arbeta med den övergripande inriktningen för kommunen. Dessutom bildades en humanistisk och en teknisk arbetsgrupp som skulle titta på målen för respektive område.

Motstånd mot att formulera mål

De förtroendevalda ville hellre arbeta med den administrativa organisationens utformning, särskilt sedan jag hade presenterat de tankar som projektgruppen hade (de beskrivs utförligare i kapitlet om organisationen).

Att diskutera inriktning och målfrågor och att formulera mål är en svår process. Det är möjligt att den försvårades av att diskussionen skedde över partigränserna. Traditionen i Trosa var att skapa enighet, det är lätt att göra i konkreta frågor, men att göra det när de större linjerna ska dras upp är svårt. Det hade kanske varit lättare att vara tydlig och uttala sina intentioner i den egna partigruppen. Nu tvingades politikerna att jämkla mellan intressen och blockerade kanske på så sätt både sig själva och de andra. De för-

troendevalda hade liten eller ingen erfarenhet av en sådan process och troligen väckte osäkerheten motstånd mot uppgiften, ett motstånd som var svårt att överbygga.

Motståndet var inte bara en effekt av osäkerhet, det var också ett uttryck för att några hellre ville diskutera organisationens utformning vilket kan tyckas lättare därför att det framstår som mer konkret. Troligen uppfattas det som en fråga om inflytande och makt. Hur organisationen, beslutsvägar och beslutsnivåer utformas är intressant och beroende av hur makten ska utövas.

Indelningsdelegerade lade fast den här kursen för kommunen:

FASTLAGD KURS FÖR TROSA KOMMUN

- * Kommunens verksamheter och utbud skall styras av:
 - Medborgarnas behov och önskemål
 - Valfrihet
 - Flexibilitet
 - Kvalitet och god service
 - Enkelhet
 - Samarbete mellan servicegivare och nyttjare.

- * Kommunens verksamhet skall präglas av ett helhetsperspektiv och bygga på samordning/samverkan mellan resurser inom och utom kommunen. Kommunen ska uppmuntra samarbete, okonventionella och alternativa lösningar.

- * Kommuninvånarnas intressen och behov skall alltid sättas i centrum av såväl förtroendevalda som anställda. Arbets sättet skall präglas av god tillgänglighet och hög kompetens.

- * Rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda skall vara tydlig. Ansvar och beslut skall vara på rätt nivå - långt driven delegation ska tillämpas.

- * Verksamheten ska bedrivas inom befintlig ekonomisk ram. Resurserna ska tillvaratas på bästa sätt.

- * Kommunen ska växa i sådan takt att dess speciella karaktär och idyll bibehålles. Varje Orts särprägel skall tillvaratas.

- * Kommunen ska arbeta för att fler bostäder och fler arbetstillfällen skapas.

- * Miljöhänsyn skall genomsyra den kommunala verksamheten vid planering och beslutsfattande.

- * Kommunen skall verka för utökad kollektivtrafik såväl lokalt som regionalt.

- * Kommunen skall satsa på ökad verksamhet för barn och ungdom enligt deras önskemål och behov. Detta ska ske i samband med föreningslivet.

- * För att skapa en levande kommun och god utveckling skall initiativ från enskilda och organisationer uppmuntras.

- * Kommunens fastigheter och anläggningar skall underhållas så att minst nuvarande standard bibehålles.

Det var en programförklaring som alla partier kunde enas om och som kunde ange en inriktning för hela kommunens verksamhet. När de anställda skulle lägga förslag på sin budget, fick de en fingervisning om ramarna, vad som var de förtroendevaldas ambitioner och vad de prioriterade.

Några av punkterna tog upp kommunens framtoning - kommunen skulle växa och målet var fler bostäder och arbetstillfällen men det skulle ske på ett sådant sätt att idyllen och karaktären kunde bevaras. Orten Trosa profilerar sig särskilt som en idyll. Politikerna var mycket måna om den prägel orterna i kommunen har, den sågs som en tillgång, kanske **den** stora tillgången som man skulle slå vakt om. Det fanns en ansats av miljöprofilering, som förstärktes av ett ställningstagande för att kollektivtrafiken skulle byggas ut.

Det angavs klart att åtagandena skulle klaras inom den ekonomiska ramen, inga utökningar under 1992 men heller inga egentliga besparingar planerades (detta blev senare föremål för diskussion, vilket tas upp i ekonomikapitlet). Kommunen ville öka verksamheterna för barn och ungdomar men det måste ske genom att aktivera andra resurser och utan att öka kommunens ekonomiska insatser.

Kommunen var inställd på att alla tillgängliga resurser skulle utnyttjas genom samverkan inom och utanför kommunen, med föreningsliv, ideella organisationer och enskilda.

Det var invånarnas behov som skulle styra och organisationen skulle vara serviceinriktad, detta får sägas vara uttryck för ett "kund"/brukar perspektiv.

Det skulle vara en tydlig rollfördelning mellan förtroendemän och tjänstemän och en långtgående beslutsdelegering.

Det gällde att göra formuleringar som de förtroendevalda kunde vara eniga om. De skulle vara så vida att de inte blev begränsande. Samtidigt skulle de innebära ställningstaganden och kunna utgöra vägledning för handlande. De förtroendevalda var angelägna om att de skulle gå att efterleva och att de inte skulle innebära en överbudspolitik.

Måldiskussionerna i de politiska arbetsgrupperna fördes i dialog med personalen som hade kunskap om verksamheterna. Denna process flöt ganska snart samman med budgetprocessen. När så budgeten togs av fullmäktige i november hade målformuleringar för varje område vaskats fram. Humanistiska nämnden hade några övergripande formuleringar för hela sin verksamhet som tog sin utgångspunkt ur den fastlagda kursen:

* All basverksamhet skulle fortsätta 1992 i minst samma omfattning och på samma nivå som under 1991.

* Humanistiska nämndens verksamhet och utbud skulle styras av medborgarnas behov och önskemål och präglas av valfrihet, flexibilitet, kvalitet och god service. Helhetssyn, trygghet och respekt för personlig integritet var nyckelord i verksamheten.

* Samarbete, samverkan och ett effektivt utnyttjande av personal, lokaler och kompetens skulle vara vägledande i allt arbete.

Barnomsorg, utbildning, kultur och fritid, äldreomsorg och individ- och familjeomsorgen hade var sina målformuleringar.

De tekniska verksamheternas mål gick ut på att underhålla fastigheter och anläggningar för att bibehålla den nuvarande standarden samt att arbeta serviceinriktat.

Förtroendevalda och tjänstemän

I den kommunala verksamheten och säkert i all politiskt styrd verksamhet, finns det en spänning mellan politiker och tjänstemän. De förtroendevalda har väljarnas mandat att styra verksamheten och tjänstemännen har kunskapen att driva den. Naturligtvis går det i varandra och var skiljelinjen ska dras är inte alltid självklart. En stor del av de anställda har i sitt arbete dessutom mer kontakt med invånarna och kan uppfatta deras signaler bättre än många förtroende- män.

Förändringarna inom den offentliga verksamheten och hela samhället, nya uppgifter för kommunerna och en stram ekonomi, ställer stora och en del nya krav på hela den kommunala organisationen. De ökade kraven bidrar till att tjänstemännen behöver utveckla sitt yrkeskunnande och kommunala tjänstemän är numera ofta kompetenta och effektiva. Som professionell har man behov av att ha inflytande över och styra sitt arbete.

Beställar- och utförarmodellen diskuterades. Med modellen försöker man om inte att lösa, så hantera en konflikt som hela tiden finns i ett politiskt styrt system genom att renodla politikernas och de anställdas roller.

Det var helt klart att de förtroendevalda inte var intresserade av beställar- och utförarmodell och särskilt inte den som

lanserades av Sensia (konsultbolag ägt av landstings- och kommunförbunden samt SPRI, numera uppköpt av KomRev). Förtroendevalda och andra tycktes sätta likhetstecken mellan beställar- och utförarmodell och Sensia. Troligen uppfattades modellen som komplicerad och obegriplig.

Genom att utveckla dialogen mellan politikerna och tjänstemännen kan konflikten dem emellan utnyttjas konstruktivt. Det blir viktigt att finna spelregler som kan gälla för umgänget i det dagliga arbetet. Lagstiftning och delegationsordningarna ger de formella strukturerna.

Regelsystemet förändrades, den nya kommunallagen innehöll en del nyheter som det gällde att sätt sig in i. De förtroendevalda hade uttalat sig för olika principer och det blev snart tydligt att det fanns ungefär lika många uttolkningar som personer - förtroendemän och tjänstemän.

Tidigt märktes det att det fanns mycket oklarheter kring dessa frågor. För att skapa klarhet genomfördes sammanlagt tre seminarier. Där diskuterade de förtroendevalda målstyrning, delegation och relationen mellan förtroendemän och tjänstemän. Utifrån dessa diskussioner arbetade de tillsammans med konsulten fram ett förslag, som skulle resultera i ett policydokument. Det var viktigt att de förtroendevalda var med från början och utformade en del av de umgängesregler som skulle gälla. Många av de begrepp som användes litet slarvigt fick substans och en betydelse, som man i bästa fall kunde vara överens om. Men det var bara början på ett samtal som borde fortsätta.

Utskott i nämnderna. Var ska beslut fattas?

I uppdraget som projektledare ingick det att utreda frågan om utskott. De är en del av den politiska organisationen och beslutsprocessen.

Intentionerna i den nya kommunallagen är bland annat att förstärka fullmäktiges roll, eftersom det är den enda direktvalda församlingen i kommunen. Starka signaler om detta fanns även i Trosa kommun. Fullmäktige beslutar om viktiga ärenden och sådana av principiell karaktär. Ur demokratiskt perspektiv är det här beslut i avgörande frågor ska fattas. Det är fullmäktiges uppgift att ange hela kommunens och dess verksamhets mål.

Hittills har det funnits en tendens att beslut i praktiken redan är fattade, när de kommer till fullmäktige, därför att de är så

"genomberedda" och beslutade i tidigare instanser. De viktiga diskussionerna sker inte alltid i fullmäktigesammanhang och bland dess ledamöter. Alla åtgärder som kunde stärka fullmäktiges roll och ställning borde därför uppmuntras. Det fanns förslag om temamöten och seminarier för fullmäktigeledamöterna, där möjligheten till friare diskussioner kan ges. Det kunde också finnas anledning att minimera antalet politiska maktcentra, till förmån för fullmäktige.

Beslut som kan delegeras till utskott kan också delegeras till tjänstemän. Ett riktmärke kan vara att beslut fattas på den nivå där de hör hemma. Den eller de som har de bästa förutsättningarna fattar beslutet. Det motverkar långa beslutsvägar och byråkratiska rutiner, behovet av handläggare blir mindre. Som grund för vilken delegation förtroendemännen vill ge tjänstemännen kan de ställa sig frågan: Vilka beslut bör tjänstemännen **inte** fatta? Alla övriga beslut kan delegeras.

Fasta och tillfälliga utskott och uppgiftsorienterat arbete i projektform

Möjligheten finns att arbeta i fasta och i tillfälliga utskott. I fasta utskott ägnar man sig oftast åt ett avgränsat verksamhetsområde. I tillfälliga utskott kan man arbeta uppgifts- och målorienterat med en fråga eller ett problem och dess lösning.

Avsikten var att politikerna i Trosa i stor utsträckning skulle arbeta med målstyrning. De ville också utveckla samverkan över verksamhetsgränser. Uppgiftsorienterade utskott svarar väl mot dessa intentioner. När utskott inrättas, bör man tänka igenom vilka uppgifter eller problem man vill lösa och utifrån detta tillsätta tillfälliga utskott, under en begränsad tid.

Det var tänkt att tjänstemännen skulle arbeta uppgiftsorienterat i projekt, där flera kompetenser samlats. En politisk form som "matchar" detta arbetssätt är tillfälliga utskott. De kan arbeta parallellt med projekten och dess ledamöter skulle utses utifrån vad som är lämpligt för just det projektet. På så sätt kan förtroendevalda och tjänstemän tillsammans, på ett dynamiskt sätt bli involverade i den process som utgör kommunens arbete och det skapas förutsättningar för den samverkan som eftersträvas.

I diskussionen om utskott föreslog socialdemokraterna tre fasta utskott i den humanistiska nämnden, ett för skola och barnomsorg, ett för individ- och familjeomsorgen och äldreomsorgen och ett för kultur och fritid. De föreslog ett miljöutskott i bygg-, plan- och miljönämnden samt arbetsutskott i varje nämnd. Fullmäktige valde att föreslå att endast arbetsutskott skulle finnas i nämnderna och att de för övrigt skulle inrätta tillfälliga utskott.

Kontaktpolitiker, en möjlighet

På de seminarier om förtroendemannarollen som genomfördes i Trosa kommun, fanns idéer om hur de förtroendevalda skulle kunna vara insatta i verksamheten och följa den. Där framfördes förslaget om "kontaktpolitiker". Förslaget innebar att varje basenhet/resultatenhet skulle ha en kontaktpolitiker, från fullmäktige eller nämnderna, som de skulle kunna relatera till. De förtroendevalda skulle kunna få insyn i verksamheten och följa den på nära håll. De anställda skulle kunna ha kontakt med den politiska instansen. De erfarenheter de förtroendevalda i Trosa hade av ett sådant system var positiva.

Förslag om politisk organisation

När regeringsbeslutet om delning hade tagits, påbörjades en diskussion om kommunens organisation i partierna. Det verkar ha funnits en enighet mellan partierna om att man skulle ha få nämnder.

Ingvar Andersson ansvarade sedan för utformningen av ett dokument som också innehöll de idéer om kommunorganisationen som Aktionsgruppen för Trosa kommun hade. Där fanns ett konkret förslag på politisk organisation som moderaterna, folkpartiet, miljöpartiet och centern ställde sig bakom.

Socialdemokraterna hade gjort sitt förslag till nämndorganisation. De hade tagit del av de borgerliga partiernas diskussionsunderlag och efter sitt arbete i studiecirkel, föreningar och arbetarkommunen kunde de konstatera att det grundläggande synsättet var gemensamt. Deras förslag var preliminärt och den slutliga utformningen skulle ske i samråd med projektledaren.

I båda förslagen skulle kommunstyrelsens arbetsutskott utgöra räddningsnämnd och trafiknämnd.

De borgerliga föreslog en humanistisk nämnd som skulle underlätta en nödvändig samsyn på verksamheten. Dessutom föreslogs en socialnämnd bestående av individ- och familjeomsorgen samt äldre- och handikappomsorgen. Socialdemokraterna gick längre och föreslog en humanistisk nämnd som skulle ha flera utskott.

De borgerliga ville ha en byggnads- och miljönämnd: Socialdemokraterna ville ha en teknisk nämnd, som också skulle kunna innehålla utskott.

I dessa första förslag var de borgerliga och socialdemokraterna överens om att antalet ledamöter i kommunfullmäktige skulle vara 31. Men socialdemokraterna sade att fullmäktige eventuellt skulle ha fler ledamöter för att ge plats åt representanter från nämnder och utskott.

Beslut om politisk organisation i april

I mitten av april 1991 fattade indelningsdelegerade beslut om den politiska organisationen. Miljöpartiet föreslog 39 ledamöter i kommunfullmäktige och fick majoritet för detta. Kommunstyrelsen skulle ha 11 ledamöter, kommunstyrelsens arbetsutskott 5 ledamöter, valnämnden 5 ledamöter. Den nya kommunens nämndorganisation skulle bestå av en humanistisk och en teknisk nämnd med vardera 11 ledamöter. Beslutet följde socialdemokraternas förslag.

Efter kontakter med Kommunförbundet blev det klarlagt att enligt kommunallagen kan kommunen inte fatta myndighetsbeslut som berör den egna verksamheten i en och samma nämnd. Kommunen fattar myndighetsbeslut i exempelvis byggnadsärenden, vilka även kan gälla egna fastigheter och anläggningar.

Det fanns två alternativa förslag att organisera den tekniska verksamheten:

Alternativ 1 föreslog ett kommunalägt bolag för drift och underhåll av gator, utomhusytor och fastigheter. Det föreslog också en sammanslagning av Trosas del av bostadsbolaget Nyköpingshem med den tekniska verksamheten.

Alternativ 2 innehöll ett förslag om den tekniska verksamheten i en mer förvaltningsliknande form.

I och med att indelningsdelegerade beslutade att bedriva den tekniska verksamheten i "förvaltningsform" måste ytterligare en nämnd skapas. Dessa främsta uppgift skulle vara att fatta myndighetsbeslut, att bedriva kontroll och inspektion i planbyggnads- och miljöärenden samt att fatta beslut i vissa tekniska ärenden.

Politisk organisation beslutad av kommunfullmäktige i november

Kommunfullmäktige, som är den enda direktvalda politiska församlingen i kommunen, har 39 ledamöter. De borgerliga har majoritet, moderaterna, folkpartiet, centern och KDS har bildat valkartell. Under perioden 1992-94 fördelas mandatena på följande vis: Socialdemokraterna 13 ledamöter, moderaterna 11 ledamöter, folkpartiet 5, centern 4, KDS 2, ny demokrati 2, vänsterpartiet 1 och miljöpartiet 1 ledamot.

Kommunstyrelsen består av 11 ledamöter. Kommunalrådsfunktionen och befattningen som insynsråd avskaffades i december 1992.

Kommunens nya organisation som indelningsdelegerade fattade beslut om i slutet av september och som fastställdes av fullmäktige i november 1991 består av tre nämnder, en humanistisk, en teknisk och en bygg-, plan- och miljönämnd.

Den **humanistiska nämnden** har ansvar för barnomsorg, skola, äldre- och handikappomsorg, individ- och familjeomsorg, kultur och fritid, sammanlagt ingår 28 resultatenheter med c:a 440 årsanställda (c:a 500 årsarbetare i hela kommunen). En humanistisk chef är ansvarig inför nämnden.

Tekniska nämnden har ansvar för teknisk försörjning, fastigheter och lokalförsörjning, byggnadsverksamhet och trafikuppgifter. Sammanlagt finns det 21 personer anställda inom verksamheten. En teknisk chef är ansvarig inför nämnden, till sin hjälp har han två resultatenhetschefer. Inom den ena resultatenheten finns fastigheter och vatten- och avloppsanläggningar och i den andra gator, parker, förråd och maskinpark.

Beslut som normalt fattas av de nämnder som har ansvar för byggnadsfrågor, miljöfrågor, hälsoskyddsfrågor och räddningstjänst ligger under **bygg-, plan- och miljönämnden**. Verksamheten består till stor del av myndighetsutövning som bygglovsgranskningar, framtagande av planer, inspektioner, kontroller med mera. Ansvarig inför nämnden är en bygg-, plan- och miljöansvarig.

Politiskt interregnum

Rädda vad som räddas kan

En komplikation i uppbyggnadsarbetet var att den politiska majoriteten i Trosa kommun var borgerlig, men inte hade majoritet i de valda församlingarna, eftersom den styrande majoriteten i Nyköpings kommun var socialdemokratisk. Detta hade också varit ett av motiven för önskan om delning.

Den rådande politiska majoriteten ville använda sin position så länge som möjlig. Samtidigt var alla på det klara med att det skulle bli en annan politisk majoritet i den nya kommunen efter valet.

I och med delningsbeslutet ändrades förutsättningarna dramatisk. Socialdemokraterna var vana att ha makten. De var också vana att ta initiativ och driva sina frågor - att bedriva politik. Miljöpartiet hade en vågmästarroll och med hjälp av dem fick socialdemokraterna majoritet i många frågor som gällde den nya kommunen, där de skulle komma att vara i minoritet. De borgerliga var kanske litet yrvakna och verkade ännu inte ha förstått vad den nya situationen krävde av dem. De hade ännu inte konsoliderat sig, vilket lämnade fältet fritt. I denna öppna situation fick projektledningen stå för mycket av initiativen. Relationen mellan tjänstemän och förtroendevalda blev därmed tydlig.

I uppbyggnadsskedet synliggjordes också den konflikt som finns mellan de båda blocken. Men det skedde inte i diskussionen kring inriktning och målfrågor utan kring organisationens utformning. Det är en viktig fråga men är den politisk? Politik kanske till stor del handlar om att ha inflytande över förvaltningsorganisationen?

Kommunalrådet avgår

I december 1992 tvingades kommunalrådet att avgå efter att han som kommunens representant hade undertecknat en överenskommelse om räntan på den skuld Trosa har att betala till Nyköping. Invändning var att han inte hade rådgjort med vare sig tjänstemän eller förtroendevalda.

I samband med detta beslutade kommunfullmäktige med borgerlig majoritet att det inte skulle finnas något kommunalråd och inte heller något insynsråd. Socialdemokraterna är rädda för att detta ska leda till sämre insyn för partiet i nämndernas arbete.

Det tycks som detta skulle vara inledningen till en starkare partipolitisk profilering. Det tidigare kommunalrådet såg sin uppgift som att vara en representant för hela kommunen, partipolitiken skulle delvis stå tillbaka till förmån för enigheten. Därmed fullföljde han kommunens tradition av enighet.

Troligen bedömer de borgerliga sin position som så stark att det är rimligt att profilera sig tydligare. För många av dem har delningen förmodligen betytt en möjlighet att driva en tydlig borgerlig politik.

En kommunindelning innebär en stor förändring och eftersom den sker i samband med ett val kan mycket hända. I Trosas fall har det inneburit en period av instabilitet och oklara maktförhållanden. De tycks ännu inte helt ha utkristalliserats. Delningen drevs av de borgerliga, men bland dem fanns det under själva delningen och uppbyggnadsarbetet inte någon ledarfigur som var både drivande och enande.

KAPITEL 3

DET EKONOMISKA PERSPEKTIVET

Pengar, en av de mest konkreta abstraktioner man kan tänka sig, sätter ramar för våra liv och vår verklighet, ibland kanske för mycket. För kommuner är pengar i högsta grad en realitet. Ekonomin kan ge möjligheter, oftast innebär den en begränsning för varje enhet som vill agera, för individer, kommuner och nationer, men den kan också vara en hälsosam restriktion. Prioriteringar tvingas fram och ställningstaganden till vad som kan göras inom de ramar som ges och om det finns möjligheter att utvidga dem.

En mycket angelägen uppgift var att ta ställning till hur Trosa skulle hantera sin ekonomi. Den första person, som borde rekryteras, var en bra kommunekonom. En person som kunde vara med och utforma hela ekonomiarbetet och synen på det och som kunde bygga upp budgeten och arbetet med den. Det finns ekonomer överallt i samhället, men bara en bråkdel förstår sig på kommunal ekonomi och det politiska systemet. I kommuner finns det också en hel del ekonomer som har fostrats till goda kamrater. Det behövdes något annat, det behövdes en person med visioner och kunskap om kommuners och landets ekonomi. I sökandet fick jag tips om en erfaren ekonom på Kommunförbundets stab, Lena Erixon. Hon ville gärna hjälpa till men några långsiktiga åtaganden var hon inte beredd att göra i det läget. Med kunnighet tog hon, som konsult, tag i arbetet med ekonomin och ledde det.

När en kommunekonom sedan skulle rekryteras under hösten, visade det sig vara svårt att finna rätt person. Det dröjde till mars följande år, då den nye administrativa chefen rekryterade en ekonom för en tidsbegränsad anställning.

Det skulle göras en budget för 1992 för en ny kommun som inte "fanns" än. Det fanns en hel del osäkerhetsfaktorer, som framförallt rörde kostnader för administrationen av verksamheten och kostnader förknippade med relationen mellan centrala enheter och lokala, även sådana kostnader som hade att göra med Nyköpings organisationsform och bemanning. Delningen från Nyköping innebar att dimensionering av den administrativa verksamheten och antalet anställda inom den kunde ske "från botten". Det var ingen självklarhet att Trosas bemanning och dimensionering skulle motsvara 14 procent av gamla Nyköpings kommun. Trosas befolkning är knappa 10.000, vilket motsvarade 14 procent av hela Nyköpings befolkning.

Det var också oklart hur stora statsbidragen skulle bli, bland annat beroende på förändringar inom skolområdet. Statsbidragen till skolan lades om med verkan från och med första januari 1992. Det generella statsbidragssystemet skulle införas från och med 1.1 1993. Ädelreformen och överflyttningen av särskolan påverkade också ekonomin. Det gick ändå att göra en grov kalkyl på vilka inkomster kommunen skulle få. Det kunde då konstateras att det inte skulle finnas utrymme för några ekonomiska utökningar under 1992, men att kommunen troligen skulle kunna behålla sin servicenivå det kommande året, förutsatt att besparingar kunde göras på administrationen.

Ett behov av besparingar på 10-20 procent kunde förutses i budgeten under den närmaste treårsperioden, beroende på minskade statsbidrag, skattestopp och ökade åtaganden. Det hade kanske varit klokt att ha påbörjat besparingarna redan 1992. Men organisationen var redan utsatt för stora påfrestningar, med en anpassning till ett nytt system och det ekonomiska läget var trots allt ännu för oklart. Delningen var ej slutförd, vilket gjorde att det inte fanns något bokslut för 1990 att utgå ifrån, det vill säga att det saknades en balansräkning för Trosa.

Trosas skattekraft är ganska god, jämfört med Nyköping och Gnesta och därmed hamnade kommunen utanför skatteutjämningsystemet. Kommunen har nu samma skattesats som Nyköping, 18.54 i kommunalskatt och 30.69 i sammanlagd skatt.

Det var viktigt att Trosa gjorde sin egen budget utifrån sina premisser och att Trosa hade kontroll över budgetprocessen, eftersom den och målformuleringsprocessen hänger ihop. Budgetens utformning var dessutom beroende av hur organisationen skulle komma att se ut. Budgetprocessen och uppbyggnaden av budgeten påverkas av arbetssättet och val av metoder för ekonomisk styrning. Det som väljs är egentligen en fråga om relationer och överenskommelser mellan olika nivåer i organisationen, om var ansvar förläggs och vilken grad av frihet som kan ges.

Politikernas viljeyttring angående kommunens organisering gav en tydlig fingervisning om vilka vägar det fanns att gå. De hade bland annat uttalat sig för långtgående delegation och få men kvalificerade tjänstemän. Vår tolkning av detta blev decentralisering. Dessutom förordade de målstyrning. För att uppnå målstyrning och långtgående decentralisering och för att kunna göra adekvata jämförelser mellan enheter vore införande av resultatenheter en bra lösning.

De ekonomiska resurserna koncentreras till resultatenheter. Det som skulle uppnås var att skapa större utrymme för nya lösningar och ökad arbetslust. Erfarenheter har visat att resultatenheter

är kostnadseffektiva. Resultatenheter öppnar för konkurrens, både internt och externt, vilket kan stimulera utveckling av god kvalitet och låga kostnader.

Budgetprocessen

Arbetsgrupper bestående av representanter för fältverksamheterna och "centrala" tjänstemän tillsattes för att arbeta fram budgetunderlag. Varje enhet lade ett eget förslag på sin budget, eftersom de bäst kunde göra de bedömningar och beräkningar som krävdes. I Nyköping hade en process mot utveckling av resultatenheter redan påbörjats. Många föreståndare inom barn- och äldreomsorgen hade tidigare gjort förslag till budgetar för sina enheter och hade en viss vana att arbeta med detta. De hade arbetat med schabloner och de hade redan fått ett visst ansvar för budgeten. Själva tyckte de att de hade fått **ansvar** för att **hålla** budgeten. Men de hade inte fått några **befogenheter** eller frihet att agera och göra egna bedömningar och avvägningar om hur pengar skulle användas. Var och hur man fick göra sina inköp var till exempel en viktig befogenhetsfråga.

De tekniska enheterna som redan var förlagda i Trosa var också vana att hantera sin ekonomi. Den verksamhet som fick svårt var skolan. Där hade ekonomin skötts centralt i Nyköping och där var man snarare van att räkna timmar och andelar av timmar, än kronor och ören. Skolans ekonomi var också uppbyggd på ett konventionellt sätt efter funktioner i stället för ansvar. Det innebar att den var fragmenterad och svår att få grepp om för varje enhet. Det fanns en del motstånd på skolorna att göra arbetet med budgeten på det här sättet. De var osäkra och vana att få hjälp från centralt håll. Det innebar visserligen att skolorna fick hjälp och "slapp" en del arbete, men det betydde också att de inte hade full kontroll över sin ekonomi och att det fanns byråkratiska begränsningar för hanterandet av pengar, vilket naturligtvis också är en styrningsfråga.

Här kunde intressanta iakttagelser göras av olika grader av decentraliserat och delegerat ansvar. Ju större del av ansvaret en enhet hade fått ta för hela sin budget, desto mer ansvarsfullt beteende och mindre tendenser att hänvisa svårigheter och deras orsaker till centrala enheter. Det är naturligt och sunt att inte vilja ta mer ansvar än vad som är formellt sanktionerat, särskilt om man inte har motsvarande befogenheter. Men det inbjuder till ett beteende som lätt får spridning över på områden där ett större ansvar är befogat eller önskvärt.

Budgetprocessen startade med ett möte åttonde augusti för arbetsledarna. Med hjälp från ekonomikamrern i Gnesta och med sifferunderlag från Nyköping kunde enheterna lämna ifrån sig underlag och förslag på sina budgetar i slutet av september.

Inställningen var att förenkla budgetarbetet och att undvika detaljstyrning. Det betydde tilldelning i ramar ofta beräknade utifrån schabloner där det var möjligt. Systemet med resultatenheter var ännu inte helt utarbetat, så de slutliga schablonerna fanns inte och skulle inte finnas förrän året därpå.

Budgetens uppbyggnad

I budgeten fattar kommunfullmäktige beslut både om att genomföra vissa verksamheter och hur finansieringen av dessa ska ske. Budgeten var uppbyggd efter ändamål och beslutad anslagsnivå var i regel huvudprogram. Huvudprogram är till exempel fastighetsförvaltning, gatuförvaltning, äldre- och handikappomsorg och barnomsorg. Förutom anslag på huvudprogramnivå, fattade kommunfullmäktige i budgeten beslut om mål för verksamheten, formulerade helst i en och högst i fyra punkter. Där det var möjligt specificerades verksamhetsmått, som kunde vara öppettider på fritidsanläggningar eller antal barn i skolan. Verksamhetsförändringar skulle också vara specificerade.

Fullmäktige fattade också beslut om att avsätta ofördelade medel (en summa pengar som inte destinerats till ett särskilt program) för humanistiska nämnden och kommunstyrelsen. Avsikten var att skapa en viss ekonomisk flexibilitet under året och samtidigt minska riskerna för att fullmäktige skulle behöva fatta beslut om omfördelningar under året. Idealet är att budgeten utifrån kända förutsättningar läggs på en sådan nivå att den upplevs som ett stimulerande riktvärde för att uppfylla ett förutbestämt åtagande. Önskemålet är också att budgeten kan hållas och att omfördelningar eller inskränkningar inte behöver ske under löpande budgetår. Verksamheten fungerar bäst om de förutsättningar som getts i början av året är klara och kan hållas konstanta. Då kan också aviserade besparingar, ekonomihantering och budgetarbete klaras bättre. Det var nödvändigt med ett visst handlingsutrymme, eftersom det fanns osäkerhetsfaktorer. Det fanns inte alltid underlag för att göra säkra beräkningar och framförallt skulle kostnadsbilden kunna förändras efter delningen, på ett sätt som inte gick att förutse. Kanske skulle det

bli nödvändigt att se över verksamhet och göra omstruktureringar under året.

Under budgetarbetets gång visade det sig att de tidigare ekonomiska kalkylerna hade varit för optimistiska och att de belopp som avsatts till ofördelade medel riskerade att minska. Vi bedömde det som viktigt att dessa marginaler fanns och en generell minskning av anslagen på de humanistiska och tekniska verksamheterna med tre procent var att föredra för att finansiera de ofördelade medlen.

Något som socialdemokraterna senare reserverade sig mot i fullmäktige. De ansåg att detta skulle innebära en försämring av servicenivån och var negativa till den treprocentiga minskningen och de ofördelade medlen. I den fastlagda kursen hade de förtroendevalda förbundit sig för att servicen skulle bibehållas på samma nivå under det kommande året. Det rådde oenighet om de tre procenten skulle innebära försämringar eller om det inte snarare fanns utrymme för effektiviseringar. Vår uppfattning var att, som budgetförslaget såg ut, fanns det utrymme för besparingar i verksamheterna utan att servicen skulle försämrast.

Respektive nämnder fattade beslut om internbudget i början av 1992, där årsbudgeten bröts ned på anslag i regel per resultatenhet eller objekt.

Pensionsskulden kalkylerades in i budgeten. Målet var att investeringar skulle kunna finansieras till minst 50 procent med skattefinansiering för att hålla nere låneskulden. Ett annat finansiellt mål var att nettokostnaderna inte skulle överstiga 90 procent av skatteintäkterna. Detta mått kom i slutet att hamna på 86 procent.

Ekonomisystem

Det gällde att skapa förutsättningar så att det ekonomiska arbetet skulle kunna fungera kommande år. Budgetarbete i kommuner och kanske på andra ställen också, har en tendens att svälla ut och absorbera energi i hela organisationen. Många vittnar om att de knappt har hunnit göra färdigt budgeten och försett centrala enheter med underlag, förrän de ska göra verksamhetsberättelse för att sedan påbörja nytt budgetarbete och samtidigt göra underlag för delårsrapporter med mera. Det uppfattas ofta som att man är till för att tillfredsställa och förse centrala enheter med material.

Ekonomin är en avgörande faktor för hela kommunen. Utan pengar ingen verksamhet, ingen service. Styrning via ekonomi kan vara ett kraftfullt instrument. Det som utförs för pengarna är ändå de viktiga och det är där den största energin ska läggas ned. Ekonomi är ett signalssystem som ger information om vart kommunen är på väg. All ekonomihantering ska underlätta och stödja verksamheterna och hjälpa dem att göra ställningstaganden på kort och lång sikt. Ekonomifunktionen får inte utvecklas till att bli ett självändamål.

För att resultatenheter ska kunna leva upp till de krav som ställs på dem, måste de ha tillgång till **allt** ekonomiskt underlag som berör deras verksamhet och de ska också ha tillgång till sådant underlag som gör att de kan jämföra sig med andra. De måste kunna ha full kontroll över sin ekonomi och kunskap om vilka faktorer som påverkar den.

Redan i april stod det klart att det bästa vore om Trosa till årsskiftet skulle kunna ha sitt eget ekonomisystem. Men det skulle kunna bli svårt. Att upphandla ett ekonomisystem är en komplicerad process, som kräver stor kompetens inom kommunal ekonomi och ADB. Det krävdes också tid att göra en kravspecifikation på ett ekonomisystem utifrån tänkesättet kring Trosas organisation och ekonomi. Det var svårt att hitta mycket god ADB-kompetens som **inte** var uppbunden till en speciell leverantör.

Önskemålet var att finna ett system som var enkelt, lätt att använda och som kunde förse enheterna med de färskas underlag som enheterna behöver för att veta var de står ekonomiskt, utformade på ett sätt som passar dem. Samtidigt skulle systemet kunna förse den centrala ekonomifunktionen med underlag för att få den samlade bilden av kommunens ekonomi. Det skulle naturligtvis också kunna administrera de dagliga ekonomiska transaktionerna.

För att underlätta upphandling av ett ekonomisystem samarbetade Trosa och Gnesta med Katrineholm, som hade ekonomikompetens för att göra en förfrågan. Katrineholm fastnade för ett ekonomisystem som heter Crom. Det motsvarade de krav som ställts och låg prismässigt väl till. Trosa och Gnesta bestämde sig för samma system och anslöt sig till upphandlingen. Det visade sig bli billigare för Trosa att ha ett eget ekonomisystem och en egen minidator, än att vara anslutna till ett stordatorsystem. Det fanns flera fördelar med att göra på det sättet eftersom de tre kommunerna kunde samordna utbildningen och personalen kunde hjälpa varandra.

Ekonomisystemet är modulbyggt. Det innebär att det går att bygga en egen ekonomistyrningsmodell med valfri kodplan. Systemet bygger på flerdimensionell redovisning, det går att skilja på verksamheter och organisationen. Kodplanen kan innehålla koder för

till exempel ansvar, ansvarsnivå, typ av utgift eller inkomst och till vilket ändamål pengar har gått. Trosa valde en direkt kod för verksamheten och en indirekt kod för organisationen vilket betyder att man kan behålla samma koder och kontobegrepp oavsett om det sker förändringar i organisationen.

Den kontoplan som används är en baskontoplan, vilket är det vanliga inom näringslivet. Det finns möjlighet att enkelt ta ut resultat- och balansräkning. Det går att få en daglig uppföljning av balansen mellan tillgångar och skulder och göra delårsbokslut.

Det räcker naturligtvis inte bara att installera ett ekonomisystem av den här kalibern. Det ger bara ovanligt goda förutsättningar. Nästa steg är att arbeta aktivt för att utveckla det, så det går att få de underlag som är önskvärda och möjliga att få och som kommunledning och resultatenheter behöver för att följa upp och göra prognoser.

En modern växel för hela den kommunala verksamheten installerades. Med hjälp av växeln, modem och en egen minidator med ett nätverk kan datorer på olika arbetsplatser i kommunen anslutas till ekonomisystemet. Det gör ekonomihantering och ekonomisystemet tillgängligt för resultatenheterna. Systemet ger också möjlighet för enheterna att utforma och få ut de rapporter de anser sig behöva.

Resultatenheter och decentralisering

I en resultatstyrd organisation fokuseras det ekonomiska intresset på det ekonomiska **resultatet**, det vill säga att skillnaden mellan intäkter och kostnader redovisas. Verksamhetens kärna är vad som görs och hur. Ekonomin ger ramar och utgör sedan ett signalssystem. Mål för verksamheten är avgörande. När de kopplas till de ekonomiska målen får de särskild tyngd och tydlighet. För att helheten ska bli bra, måste man samtidigt ägna sig både åt verksamhetsmålen och de ekonomiska målen.

En del av processen, som är minst lika viktig som formuleringen av mål, är **uppföljningen** av målen, uppdragen och ekonomin. Kanske är det kärnan i processen. Börjar man intressera sig för vad som ska följas upp, måste man inte förr, frågan ställas om vad man vill ha ut av verksamheten och vad som är viktigt. Det bidrar till att målen eller snarare de önskade resultaten kan formuleras tydligare.

Att organisera verksamheten med resultatenheter är ett sätt att decentralisera ansvar och befogenheter i utförandet av tjänster. Styrningen sker genom att man i budgeten anger vad som förväntas bli

utfört för en viss summa pengar. Genom att ange ramarna för verksamheten kan en kraftfull styrning ske. **Decentralisering** i den bemärkelse jag vill använda begreppet innebär att lägga ut resurser och medel och ansvar som motsvaras av befogenheter på de enheter som utför vissa arbetsuppgifter inom en del av verksamheten. Det innebär en förskjutning av makt från centrum ut mot periferin över hur och vad som ska göras i den dagliga verksamheten. Resultatenheterna bör definiera vad som är en bra verksamhet och utifrån de ramar som givits formulera sina egna mål och en verksamhetsidé. Ekonomin styrs inte på samma sätt som tidigare av detaljerade regler och direktiv. Relationerna mellan resultatenheterna och den centrala enheten är naturligtvis reglerade. Kommunen är en sammanhållen enhet och det gäller att få helheten att fungera.

Ju längre man vill driva decentraliseringen och tillgodogöra sig de positiva effekterna av den, desto mer bör ansvar och befogenheter vara utfördelade och i balans med varandra, vilket framförallt uttrycks i delegering av beslut. För att få ett konstruktivt handlingsutrymme behöver enheten ha makt.

Problem och risker

Det finns risker med alla system och modeller, så även med denna. När kommunerna har ekonomiska problem och ska göra besparingar, kan man ibland få en känsla av att några tar sin tillflykt till teknokratiska modeller. Stämpelkort på daghemmen är uttryck för detta. I vissa kommuner drivs det till absurditeter och används för att kontrollera att föräldrarna inte låter sina barn vara på daghem i onödan.

Det är en stor fara att de ekonomiska aspekterna överskuggar allt annat och att verksamhetens innehåll och kvalitet blir av underordnat intresse. Då intresserar man sig vare sig för personalen och deras yrkeskunskap eller för brukarna/medborgarna.

Risken för att enheterna skulle bli alltför "inåtvända" och isolerade och inte se sig som delar av det större sammanhang som kommunen är, diskuteras. Samarbete mellan enheterna borde uppmuntras med alla medel.

Ny arbetsledarroll

Att få ansvar för en resultatenhet kan för många arbetsledare bli som att få ett nytt arbete. Det innebär bland annat ett ökat ansvar och om det förenas med frihet att utforma arbetet efter egna idéer kan det vara tilltalande och eftersträvansvärt för många. Men det kan också bli en svår situation om den resultatansvariga ska ta ett stort ekonomiskt och innehållsmässigt ansvar men inte ges medel att göra det. Det får inte bli så att alla obehagliga beslut och ställningstaganden förskjuts ut mot periferin och att enheterna inte ges en rimlig chans att utföra sitt arbete.

I Trosa, som på många andra ställen, var föreståndarna för de olika enheterna, de blivande resultatenhetscheferna, oroliga för att tappa kontakt med innehållet i arbetet och bara få administrativa arbetsuppgifter. Rollen som resultatenhetschef är inte densamma som föreståndarens. För att lyckas med uppgiften, för att decentralisering ska bli ett ord med innehåll och för att organisationen ska vara levande måste ansvar spridas ut till alla anställda på enheten. Att få självständigt ansvar i någon form är det som gör ett arbete meningsfullt.

En framkomlig väg för resultatenhetschefen är att fördela arbetsuppgifter och ansvar, så att var och en inom enheten kan komma till sin rätt. Det är möjligt att föreståndarens starkaste sida är den pedagogiska och att någon annan föredrar att administrera. Det borde då gå att fördela arbetsuppgifterna så att båda bäst får använda sin kompetens. Det krävs naturligtvis en stor tydlighet kring detta. Helt klart är att den som tar det största slutliga ansvaret för ekonomin, personalen och verksamheten är den som är chef. Chefens viktigaste uppgift är att leda verksamheten, inte bara att administrera den skickligt. Vare sig man väljer arbetet som chef för en resultatenhet eller ej, är det väsentligt att det är ett eget aktivt val. Då är det viktigt att kommunen kan bidra till att det blir ett positivt val.

Det är viktigt att ge bra instrument och system så att det administrativa arbetet förenklas och den praktiska hanteringen inte växer i volym och arbetsinsats. Avsikten var att ekonomisystemet skulle tillfredsställa detta. Det kan producera den sorts ekonomiska rapporter som enheten själv vill ha.

Genomförs decentralisering med resultatenheter på ett tydligt och konsekvent sätt borde det gynna uppfinningsrikedom och öppna för spännande initiativ och nya intressanta lösningar.

Spelregler för resultatenheterna

I Trosa började vi under våren 1992 ett arbete utarbetat spelregler för resultatenheterna. Det fanns regler i Nyköping och de användes i början eftersom de i allmänhet var kända av enheterna.

Resultatenhetschefernas roller hade förändrats i och med den nya kommunen och det nya året. Det var av största vikt att de fick utbildning för sina nya uppgifter. En utbildning planerades i två steg, där det första handlade om de formella ramarna som skulle gälla för enheterna. Det andra avsnittet var inriktat på rollen som chef i relation till anställda, chefer, brukare, tjänstemän och förtroendevalda samt på att skapa stöd och samarbete i den egna gruppen.

De förtroendevalda behövde också få utbildning i vad resultatenheter är och hur det är tänkt att de ska fungera. De spelregler som skulle utgöra en ram för resultatenheternas arbete fanns inte. Utbildningen övergick i seminarier med en arbetsgrupp med förtroendevalda och en med resultatenhetscheferna, konsulterna och cheferna. De arbetade med utforma de spelregler som respektive grupp ansåg att de behövde. De förtroendevaldas förslag sammanmältes med de idéer och synpunkter som resultatenhetscheferna hade. I slutet av våren fattades beslut om spelregler och då fanns det uppslutning kring dem av de berörda.

Spelreglerna beskrev relationerna mellan olika enheter i kommunen och graden av frihet dem emellan. Till en början skulle intern konsument köpa tjänster från intern producent och denne skulle i första hand sälja sina tjänster till intern konsument. Vid överkapacitet kan den interna producenten sälja till en externa köpare. Producenten får vid tillfällig överkapacitet själv förhandla fram ett bästa pris. Spelreglerna kommer att behöva ses över kontinuerligt och förändras allt efter behov. Något som inte fanns med i denna uppsättning spelregler var regler kring hyressättning, användande av lokaler och möjligheten för resultatenheterna att påverka kostnaderna för lokaler.

Intern och extern konkurrens, finns det en marknad?

När resultatenheter införs är ett av motiven att få till stånd en situation, där jämförelser kan göras beträffande effektivitet och kvalitet och där frihet ges att finna olika lösningar för att uppnå detta. Jämförelse och

konkurrens används som styrmedel, men det är inte alltid nödvändigt med konkurrens utifrån för att uppnå detta.

Konkurrens är intressant när det verkligen finns en marknad, det vill säga, när det finns ett antal servicegivare, entreprenörer eller företag, som kan konkurrera och som genom sin existens kan få till stånd en konkurrenssituation.

En fråga är vilken marknad det finns för resultatenheterna att sälja och välja sina tjänster. Vad har de för möjlighet att välja bland avnämare och vilka val har de att köpa tjänster och hyra lokaler? Det är viktigt att inse att kommuner i grunden lever under andra förutsättningar än ett privat företag, att dess grundval är att den **inte** är ett privat företag och att en hel del marknadsmekanismer sätts ur spel.

Om man väljer att utsätta verksamheten för konkurrens av privata alternativ är det en självklarhet att alla ska ges samma förutsättningar och att valet faller på den som ger det bästa budet med avseende på pris, innehåll och kvalitet.

För kommuner finns det en del risker förknippade med att överlåta verksamhet på privata entreprenörer. Exempel från Åre visar på detta, vilket beskrivs av Olle Sellström och Curt Boman i deras bok *Åremodellen - uppför eller utför?* En risk är att kommunen säljer ut sin verksamhet till ett alltför lågt pris. De tar till exempel inte marknadsmässigt betalt för anläggningar och för den kompetens som finns. Alla kommuner är inte vana att göra affärer.

Det finns en risk att en ny monopolsituation skapas, om det inte är en realistisk konkurrenssituation på marknaden. Finns det bara ett privat företag som kan lägga anbud på fastighetsskötsel, är det osäkert om det i längden ger några fördelar att byta till det. Företaget har då inte ens kommunen att konkurrera med i framtiden.

Risken är också att kommunen avyttrar kompetens och sedan står utan på vissa områden. Kommunen kan få en sämre beställarkompetens och får svårt att göra en egen fri bedömning av kvaliteten. Den kan hamna i händerna på leverantörerna. Därför är relationen mellan leverantör och köpare viktig.

Fördelar för den lilla kommunen

Fördelen för den lilla kommunen är att det går att ha en överblick på marknaden. Det är till exempel möjligt att hålla reda på vilka lokaler som finns i kommunen. Det gör det möjligt att samordna utnyttjandet av lokaler. Man vet hur tillgången på lokaler ser ut och det går att

jämföra och bedöma kostnader. Avståndet till invånarna är mindre, vilket gör att de lättare kan reagera på vad de uppfattar som missushållning eller byråkratiska beslut som försvårar ett effektivt utnyttjande.

KAPITEL 4

DET ORGANISATORISKA PERSPEKTIVET

Nuläge

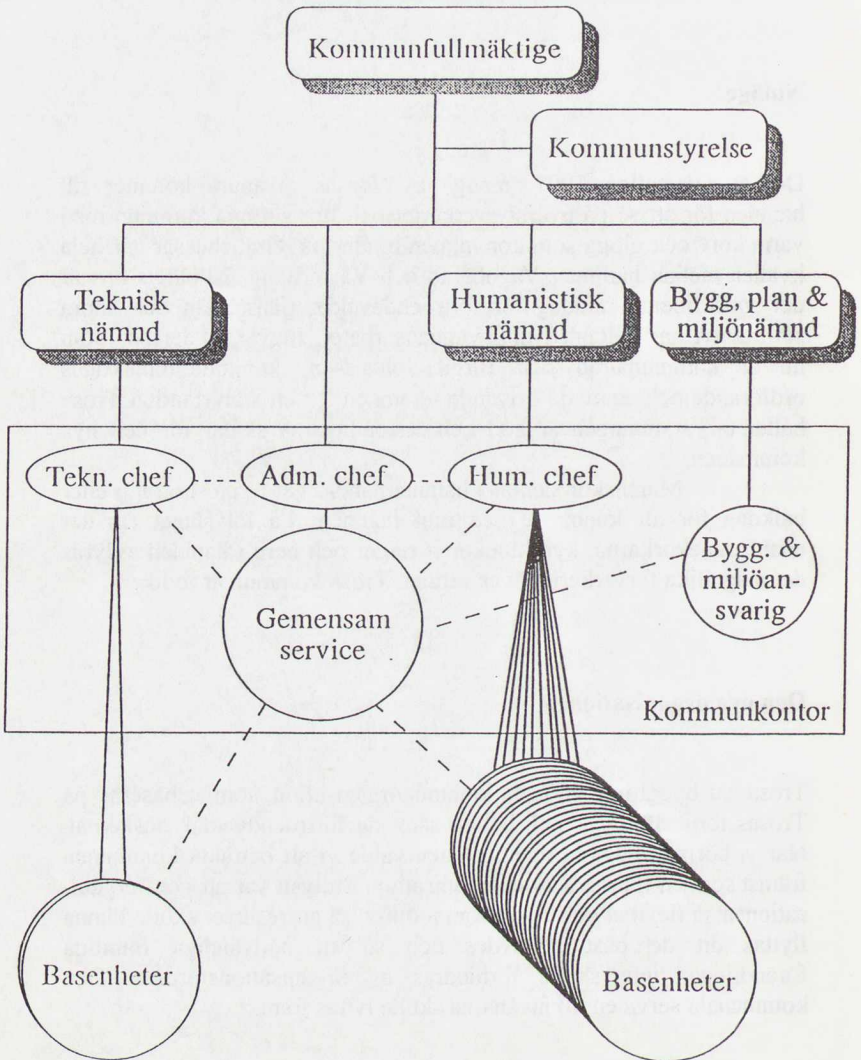
Det är nyårsafton 1991, många av Trosas invånare kommer till hamnen för att se på nyårsfyrverkeriet och fira sin nya kommun med varm korv och glögg som kommunen bjuder på. Gratisbussar går hela kvällen mellan hamnen, Vagnhärad och Västerljung. I Folkets hus är det subskriberad middag för förtroendevalda, tjänstemän och andra som aktivt har deltagit i uppbyggnadsarbetet. Ingvar Andersson som nu är kommunalråd och Birgit Johansson, kommunfullmäktiges ordförande och en av de drivande i kampen för ett självständigt Trosa håller tal, stämningen är god och festdeltagarna skålar för den nya kommunen.

Människor samlas i hamnen, andra går ut på sin trapp eller balkong för att kunna se ned mot hamnen. På tolvslaget smäller champagnekorkarna, kyrkklockorna ringer och nere i hamnen avfyras det magnifika fyrverkeriet över vattnet. Trosa kommun är född.

Den nya organisationen

Trosa har byggt upp en egen kommunorganisation, som är baserad på Trosas förutsättningar och behov samt de förtroendevaldas önskemål. När vi började bygga organisationen valde vi att betrakta kommunen främst som en tjänste/serviceorganisation. Strävan var att göra organisationen så flexibel och enkel som möjligt, så att resurser skulle kunna flyttas dit de bäst behövdes och så att nödvändiga framtida förändringar inte skulle förhindras av organisationsformen. Den kommunala servicen till invånarna skulle lyftas fram.

Organisation för Trosa Kommun



Tjänster till medborgarna

Tyngdpunkten i organisationen i Trosa kommun ligger på resultatenheter som utför tjänster åt invånarna i kommunen. **Resultatenheter** har ansvaret för hela sin verksamhet. De har ansvar för sina intäkter och kostnader och redovisar ett ekonomiskt resultat. Resultatenhetschefen har ett långt gående ansvar i personalfrågor, för lönesättning, anställningar, ledigheter och entlediganden inom det regelssystem som finns och i enlighet med kommunens policy. Föreståndarna fungerade ännu under 1992 inte fullt ut som resultatenhetschefer, bland annat var elegationer endast preliminära.

Kommuninvånarnas kontakt med kommunen sker oftast genom personalen på resultatenheterna. I den relationen har invånarna möjlighet att till vardags formulera sina önskemål och sina synpunkter på det de får för pengarna. Stora krav ställs på dem som står i frontlinjen. Det är de som står för tjänsterna och servicen mot kommunmedlemmarna.

Resultatenheterna får sina intäkter från en ersättning, inom barnomsorgen till exempel per barn. Den ska vara uträknad så att den kan täcka resultatenhetens alla kostnader även för administrativa tjänster. Än så länge ges också bidrag för hela den faktiska hyran som en enhet har.

Ledning av verksamheten under nämnderna

Inför den tekniska och humanistiska nämnden är en chef ansvarig. Chefens främsta uppgift är att se till att nämndernas beslut och uppdrag verkställs, att samordna verksamheten inom sitt område och se till att de eftersträlvade resultaten uppnås med de resurser som finns. Att möjliggöra, uppmuntra och vid behov driva utveckling är viktiga uppgifter.

Verksamhetschefen ska vara part i dialogen med nämnden om vad som ska åstadkommas och vilka resultat som ska och kan uppnås med de resurser som ges. Chefen ska formulera nämndens önskemål i uppdrag som kan ges till resultatenheterna. Chefen ska beskriva konsekvenserna av olika insatser och prioriteringar.

Verksamhetschefen ska genom exempelvis arbetsledarträffar ha direkt kontakt med föreståndare och arbetsledare på basenheterna.

Förutsättningen för att resultatenheterna ska fungera bra är att det finns en kompetent ledning av kommunen, bestående av förtroendevalda och chefer. De ska kunna definiera vilken service

medborgarna ska ha och ange mål och inriktning för verksamheten och kunna följa upp detta. Ledningen ska också se till att enheterna ges stöd och god service.

Den humanistiska chefen har en egen assistent och handläggare som sin "högra hand" därför att verksamheten har ett så stort omfång. För övrigt ska enheten för gemensam service bistå med den hjälp som behövs, bland annat expert- och samordningskompetens inom de olika fackområdena. Denna kompetens kan också hämtas från "fältet" eller utanför kommunen under avgränsade perioder.

Utredningsresurser och utredningskompetens finns i enheten för gemensam service.

Enhet för gemensam service

De förtroendevalda, verksamhetscheferna och resultatenheterna har till sin hjälp en enhet för gemensam service.

Eftersom basenheterna är mer självständiga i den nya organisationen, blir behovet av en omfattande linjeorganisation mindre för deras del. I stället är de mer beroende av en väl fungerande serviceorganisation.

Det som behövs för att klara uppgifterna är kompetens och för att vara en tillgång till framförallt frontlinjen behövs ett förhållningssätt som är konsultativt och serviceinriktat. "Den som inte hjälper kunden, ska hjälpa den som gör det".

Enheten för gemensam service ska ha fyra huvudsakliga funktioner: strategifrågor och samordning samt administrativ service och konsultation. Enheten kan ses som en kunskapsorganisation som ska arbeta uppgiftsorienterat i projektform. Dessa områden är viktiga att enheten kan skaffa sig kompetens inom:

Ekonomi, upphandling/inköp, fakturering

Personal, löner, avtal

Planering, samhällelig och fysisk

Exploatering

Näringslivsfrågor

Turism

Byggnadsfrågor

Planfrågor och bygglov

Miljö

Räddningstjänst

Trafik

Gator

Fastigheter
MBK (mätning, beräkning, kartering)
Barnomsorg
Skolor
Individ- och familjeomsorg
Äldre- och handikappsomsorg
Kultur
Fritid
Information, marknadsföring
Juridik/formalia
Allmänna utredningar
Kontorsservice/skrivhjälp
Växel
Vaktmästeri
Civilförsvaret
Säkerhetsverksamhet

Kunskapen behöver nödvändigtvis inte befinna sig inom den gemensamma enheten, den kan lika gärna finnas ute i verksamheten, eller köpas in från något annat håll.

I april 1992 bestod den gemensamma serviceenheten av cirka trettio personer, inklusive växel och vaktmästeri. Dimensionering av enheten kunde ske först när det blev någorlunda klarlagt vad behovet av administrativ service var, vad som skulle tas över från Nyköping och vilka behov resultatenheterna hade av service och vad de kunde utföra själva. I slutet av 1992 var det trettiofyra personer anställda inom enheten.

Den administrativa chefen är enhetens chef och har som främsta uppgift att biträda kommunstyrelsen och verksamhetscheferna samt att leda och samordna verksamheten inom enheten.

Arbetet med organisationen

Innan organisationen var klar krävdes det en del arbete. Det kommer att beskrivas i det följande.

När jag kom in på scenen var det ett faktum att Nyköpings kommun skulle delas. Det var lätt att vara positiv till delningen. De jag träffade förmedlade entusiasm inför förändringen.

Men alla hade inte förespråkat en delning. Vissa frågor blir partifrågor och ibland har de en stark ideologisk laddning. Kommunindelningen var en sådan fråga.

Det är inte så vanligt att kommuner delas och att nya skapas. Sedan kommunsammanslagningarna har bara några få delningar skett varvid sju mindre kommuner har skapats, Trosa och Gnesta ej inräknade. Att få vara med och skapa en ny kommun såg jag och många andra som en stor möjlighet, alla hade väl sina egna motiv och drivkrafter.

Kommunallagen skulle ändras och ge förutsättningar för en friare organisation. Trosa har ett relativt gott skatteunderlag och räknade med att klara sig på egen hand. Men kommunerna skulle få det mycket kärvare ekonomiskt. Diskussionen om förnyelsen av den offentliga verksamheten var livlig. Allt detta erbjöd goda förutsättningar för en kommun att dana sig.

I januari annonserade Nyköping om projektledare och i mitten av mars fattade indelningsdelegerades arbetsutskott beslut om min anställning.

En dag i april

Påskan hade just passerat, den andra april 1991 tog jag bussen från Liljeholmen till Trosa. Jag gick över det lilla kullerstenslagda torget och bron över ån och så ner till vänster på Östra Långgatan mot vattnet till den gamla sjukstugan, som skulle bli kommunhus. Sju minuter tar promenaden genom halva samhället. Ingvar Andersson, ordförande i indelningsdelegerades arbetsutskott och en administrativ samordnare tog emot. Så började mitt arbete i Trosa.

En av mina arbetsuppgifter de senaste åren hade varit ett samverkansprojekt i stadsdelen Årsta, som har 13.000 invånare, ett geografiskt område som är gripbart. Det mindre, lokala sammanhanget var intressant. Nu gällde uppgiften en kommun med en befolkning på knappt 10.000 invånare. Det här var något helt annat. Det var stor skillnad att befinna sig i en jätteorganisation som Stockholms stad och att förflytta sig till Trosa som är en liten svensk kommun.

Ingvar Andersson hade sitt uppdrag att arbeta med uppbyggnaden av Trosa på heltid. Han företrädde moderaterna och är poliskommissarie, chef för försvarsenheten i Stockholm.

Kommunen äger fastigheten där sjukstugan varit inrymd och där skulle den nya kommunförvaltningen ha sina lokaler. Där

arbetade vi, i det annars tomma huset. Kommundelsförvaltningen fanns snett över gatan i äldre inbodda lokaler. Vi flyttade dit på hösten när sjukstugan renoverades.

Indelningdelegerades arbetsutskott skulle utgöra styrgrupp för projektet. Mer än halva våren hade gått, 1991 var ett valår och partierna rustade sig för valstriden. På det lokala planet gällde det den här gången att få makten i den nyskapade kommunen.

För mig gällde det att snabbt få ett grepp om kommunen, att sätta mig in i kommunens struktur, förstå hur den såg ut geografiskt, vilka resurser som fanns och att försöka uppfatta den politiska viljan.

Trosa - Vagnhärad utgjorde sedan 1983 en kommundelsnämnd i Nyköping. Delar av en kommunal administration, de tekniska förvaltningarna med skötsel av gator, fastigheter och vatten och avlopp hade kontor i Trosa. Två tjänstemän från byggnadsnämnden fanns på kommundelskontoret några dagar i veckan. Socialtjänsten hade ett gemensamt distrikt för Trosa och Gnesta med administrationen i Gnesta. Skolan hade sin förvaltning i Nyköping. All kommunal basservice fanns och dessutom vårdcentral, försäkringskassa och arbetsförmedling.

Politikerna hade uttalat sig för att de ville ha få men kompetenta tjänstemän. Det fanns beslut om hur nämndorganisationen skulle se ut. Nu gällde det fullfölja dessa beslut och utforma något som passade Trosa. De ekonomiska ramarna för delningen var begränsade. Stora investeringar skulle behöva göras, framförallt i lokaler och administrativ utrustning.

De yttre förutsättningarna för förändring var goda och det fanns en utmaning i att de ekonomiska ramarna var begränsade. Kommunen behövde inte modellera om en existerande organisation med en stor mängd befattningar, utan kunde i stort sett börja från början.

Början till en arbetsgrupp

Tiden från regeringsbeslutet i november 1990 fram till dess att den nya kommunen första januari 1992 skulle stå på egna ben var kort. Det behövdes en liten men handlingskraftig grupp för att arbeta med utformningen och genomförandet av den nya kommunen. På den tekniska enheten i Trosa fanns Per Andreasson som var kommuningenjör, jag engagerade honom tidigt i arbetet. Under

arbetets gång knöts flera personer till arbetet, Nyköping bistod med flera. Hade tiden varit längre hade det varit möjligt att vara fler och ha mer omfattande diskussioner.

Projektet hade en given tidsram och ett odiskutabelt mål, när väl regeringsbeslut om delning var fattat. Det förde med sig en obeveklighet i processen som ur många aspekter var tilltalande. Alla i omgivningen var införstådda i det som skulle hända. Att det skulle hända ifrågasattes inte. Det som kunde ifrågasättas var **hur** och kring detta blev det också diskussioner.

Skapandet av en kommunorganisation är en kombination av en förändrings- och en uppbyggnadsprocess. Det som är specifikt är att kommuner som bryter sig ur en större kommun kan ha relativt fria förutsättningar. Därför kunde det till en början vara klokt att tankemässigt förhålla sig så fri som möjligt.

Utgångspunkter för arbetet

Vilka var de frågor som ställdes och som blev utgångspunkter för vårt arbete? En utgångspunkt för att organisera kommunen är att analysera dess uppgift. Vad ska kommunen göra, vilka uppgifter ska lösas? För att gå litet djupare kan frågan ställas om vad som är meningen med kommunen som organisation. Frågan leder vidare in i ett ideologiskt resonemang, som hela tiden finns med som en grundton och som får sitt uttryck i den politiska debatten.

Ytterligare en utgångspunkt kan vara vilken identitet och karaktär kommunen har och vill ha. En närliggande fråga är åt vilket håll kommunen vill och kan utveckla sig. I Trosas fall var man så upptagen av att bli en egen kommun att man ännu inte var klar över riktningen därefter. I och med att beslutet om kommunindelning var fattat, var det ändå dags att ställa frågan.

En annan självklar utgångspunkt är att kartlägga och undersöka vilka resurser och värden som finns i kommunen som helhet - vad som redan finns och var det finns en potential att utveckla. Det kan vara historiska och naturresurser eller resurser inom föreningsliv och näringsliv.

I uppbyggnaden av organisationen kan samma perspektiv användas. Vad finns det för resurser inom verksamheterna, vilka är tillgångarna och vad är viktiga värden? Vad finns det för resurser bland människorna som bär upp verksamheterna? Hur skapas ett sammanhang där de kan komma till sin rätt och utvecklas?

Kommunens uppgifter

Det avgörande för hur en organisation utformas är dess uppgift. Inom kommunen går det att urskilja **tre funktioner**. Den organisation som en kommun bygger upp ska inrymma och hantera dessa funktioner.

Det är för det första en politiskt styrd verksamhet som har till uppgift att ta tillvara medborgarnas gemensamma och skilda intressen på ett demokratiskt sätt. Det gör den genom den politiska organisationen.

För det andra representerar kommunen den statliga nivån och ska administrera lagstiftning. Den ska bedriva myndighetsutövning och göra det på ett rättssäkert och effektivt sätt. Förvaltningslagsstiftningen uttrycker tydligt att även myndighetsutövningen ska fungera serviceinriktat.

Den tredje och största delen av kommunens verksamhet har utvecklats till att utföra tjänster, en stor del av dem är lagreglerade. Det är tjänster som riktar sig till individer, utbildning och omsorg och det är kollektiva tjänster som gator, anläggningar, vatten och avlopp och sophämtning.

Kommunorganisationen arbetar med **två typer** av tjänster. Den största och viktigaste delen är den som riktar sig till invånarna. En mindre del riktar sig inåt mot organisationen och den egna verksamheten och utgörs av administrativt stöd, teknisk service och underhåll.

Det är lätt att fortsätta i gamla spår fast uppgiften ändrar karaktär. Kommunerna har mer och mer övergått till att utföra tjänster men har inte alltid en organisation som är avpassad för det.

Service är ett vanskligt begrepp i kommunsammanhang, eftersom det antyder att det är något människor själva väljer. Men en så stor verksamhet som skolan är inte frivillig, det är både en plikt och en rättighet att gå i skolan.

De tjänster som utförs, distribueras utifrån medborgarnas behov och inte utifrån deras köpkraft. Tjänsterna är inte vinstgivande i konventionell mening. Men i ett större och längre samhälleligt perspektiv är de det. Exempelvis är utbildade barn lönsamma för hela samhället. Detta utgör avgörande skillnader från den "privata" marknaden.

Förutsättningar för den nya organisationen

Några förutsättningar gavs när den nya kommunen skulle organiseras. Indelningsdelegerade hade tagit ställning för att kommunen skulle ha en humanistisk och en teknisk nämnd. Senare beslutade de att även inrätta en bygg-, plan- och miljönämnd. De förtroendevalda i Trosa hade i mars angivit riktlinjer som vägledning för hur den nya kommunen skulle organiseras. Det fanns en "basverksamhet" i den dåvarande kommundelen som huvudsakligen bestod av

14 barnstugor och 2 familjedaghemsenheter

6 skolor

1 socialkontor

2 bibliotek

2 idrottsplatser

2 fritidsgårdar varav en med simhall

5 hemtjänstenheter, inklusive sjukhemmet

1 tekniskt kontor

Var och en av dessa definierades som en basenhet. I mitten av 1991 var cirka 370 personer anställda i verksamheten i Trosa.

Inga politiska signaler hade givits om förändringar av basverksamheten, dess omfattning och nivå under 1992.

Trosas ekonomi skulle främst komma att avgöras av statsbidragen och skatteunderlaget. Det skulle inte finnas ekonomiskt utrymme för någon expansion av verksamheten det kommande året.

Förändringar som skulle behöva genomföras, exempelvis utökning av någon verksamhet måste ske efter omprioriteringar och i så fall på bekostnad av någon annan verksamhet eller genom rationaliseringar. Det skulle komma att ställa stora anspråk på en kompetent ledning som kunde driva kommunens verksamhet effektivt ekonomiskt.

Helhetssyn och små marginaler i den lilla kommunen

När Trosa blev en ny kommun gavs ett unikt tillfälle att skapa en kompetent och "mager" central funktion. Vi bedömde att intresset under uppbyggnadsskedet borde fokuseras på de centrala nivåerna. Det var där effektivitets- och rationaliseringsvinster kunde göras just då.

Den kommunala organisationen är en helhet. Därför är det betydelsefullt vilka förutsättningar som skapas för samspelet mellan olika delar i organisationen. Vill man ha en decentraliserad organisation, med ansvar långt ut i organisationen, ska resurserna finnas där. Det visade sig omöjligt att från början räkna ut hur stora resurser det skulle behöva finnas centralt för administrativ service och för myndighetsutövning.

Filosofin var att organisationen från början hellre skulle vara för liten än för stor. Den skulle vara flexibel, så att den var lätt att förändra. Dimensioneringen av olika funktioner på central nivå skulle bestämmas av efterfrågan och behov hos verksamheterna. Det är lättare och bättre att växa än att behöva krympa - det vill säga att tvingas avveckla personal. Kommer kommuner inom den närmaste framtiden eller någonsin att få möjlighet att växa på samma sätt som tidigare?

I den lilla kommunen är marginalerna mycket knappare än i en stor kommun. Resurser måste utnyttjas maximalt och det underlättas om man ser kommunen som en helhet. De förtroendevalda hade tagit ställning för den inriktningen, genom att lägga all "humanistisk" verksamhet inom samma nämnd. Det avgörande skälet var att de ville ha ett bättre resursutnyttjande och finna öppningar för samverkan och samordning.

En sådan helhetssyn skulle avspegla sig på organisationens utformning. Vi ville undvika att bygga upp avdelningar och förvaltningar, som gör att revir skapas. De har en tendens att svälla och bygga upp sinsemellan parallella kompetenser och därmed i onödan konkurrera om resurser.

Administrativt stöd och service i gemensam enhet

De centrala funktionerna och den administrativa servicen ska underlätta och hjälpa enheterna att ge invånarna bästa möjliga service. Deras uppgift är att ge administrativ service och stöd.

En kunskapsorganisation

Det vanliga sättet att lösa de skilda uppgifter den kommunala administrationen har är att inrätta olika staber och förvaltningar. I Trosa finns en gemensam administrativ serviceenhet, där kompetensen är samlad. Den har drag av en kunskapsorganisation, dess främsta resurs är kunskap och kompetens inom skilda områden. Personerna i

den har möjlighet att utveckla sig om de kan använda sig av varandra och sina olika kompetenser och samarbeta med fältpersonal, medborgare och politiker.

För att behålla enheten liten, skulle de personer som arbetar i den vara beredda att ägna sig åt ett flertal områden och uppgifter. Kravet på personerna i den gemensamma enheten var att de förutom att ha en god kompetens inom sitt område skulle vara serviceinriktade och ha en bra förmåga att samarbeta.

I de fall, där det inte handlade om en daglig utnyttjad funktion, kan kompetensen köpas in i den omfattning som det finns behov av eller delas med en annan kommun.

Resultatenheterna skulle ha utrymme att efterfråga de tjänster de behövde. Det var inte meningen att "möblera huset innan hyresgästerna hade flyttat in". De olika enheterna ska kunna finna egna vägar för kommunikation, samarbete och utbyte eller köp av tjänster. De ska kunna bygga nätverk utifrån sina egna behov. En nätverksliknande organisation lämnar större utrymme för flexibilitet och tänkande i nya banor.

Vi ville få till stånd en öppen organisation, präglad av lärande. Det var tänkt att när någon, det kan vara en verksamhetschef eller en resultatenhetschef, anlitar en konsult i den gemensamma enheten, så kan den kontakten tas direkt med den konsult de är intresserad av utan att passera chefen. Finns det tveksamheter eller arbetsanhopningar, ska det naturligtvis diskuteras med chefen och hela gruppen för att finna goda lösningar. Den gemensamma enheten skulle behöva träffas regelbundet för att diskutera sina arbetsuppgifter. De skulle behöva hantera ojämnheter i arbetsbelastningen, informera varandra och undersöka om någon annan i gruppen kan tillföra något i de frågor de för tillfället arbetar med.

Flera av de tidigare mellancheferna blev konsulter inom sitt område i den gemensamma enheten. Det kan vara en ganska svår omställning att arbeta konsultativt när man har varit chef. Det ställer en annan sorts krav. Man har inte befogenheter som tidigare utan ska bara fungera i kraft av sin kompetens.

Ledningsfunktion

Inom den gemensamma enheten skulle det finnas några strategiska "nyckelfunktioner" med speciellt hög kompetens. En kommuneconom skulle ha ansvar för ekonomifunktionen, för strategisk ekonomisk och finansiell planering och utvecklande av ekonomistyrning och uppföljning. Det skulle finnas en personalansvarig med uppgift att

utforma övergripande personalpolicy, vad beträffar bland annat anställningsformer, löner, belöningssystem och utveckling. Slutligen skulle det finnas en exploateringsansvarig med huvudsaklig uppgift att ansvara för aktiv exploatering, fysisk planering och näringslivsfrågor.

Tillsammans med verksamhetscheferna och den administrativa chefen skulle dessa utgöra en strategisk lednings-, samordnings- och planeringsfunktion för kommunen. De skulle följa upp verksamheten och skaffa underlag för diskussioner och beslut om långsiktiga ställningstaganden och deras konsekvenser.

Cheferna och nyckelpersonerna skulle förutom sin speciella kompetens ha samarbetsförmåga, vara flexibla och prestigefria. De ska ha hela kommunens intresse för ögonen. Samtidigt ska de kunna driva och utveckla sin verksamhet.

Det var tänkt att den strategiska och ledande funktionen skulle vara finansierade via anslag i budgeten vilket även de myndighetsutövande funktionerna och enheterna bör vara. Servicefunktionerna skulle vara avgiftsfinansierade, huvudsakligen av intäkter från resultatenheter som ska ha möjlighet att välja om de vill köpa sina tjänster därifrån.

Arbete i projektform

Hela organisationen skulle genomsyras av en anda som skulle motverka revirtänkande och skapa förutsättningar för samarbete över verksamhetsgränser. Ekonomin och uppgifterna förändras hela tiden. I takt med detta omformuleras och förändras målen. Ett uppgiftsorienterat arbetssätt kan fungera bra när målen, formulerade i uppdrag ska fullföljas.

Arbetet i den gemensamma enheten och på kommunkontoret borde till stor del organiseras i projektform. I avgränsade projekt kan man samla kompetenser från olika verksamhetsområden och nivåer, som behövs för att genomföra en uppgift. Ska ett nytt område exploateras, samlas från början alla som kan komma att bli inblandade, från exploateringsansvarig till sakkunskap inom barnomsorg, skola och äldreomsorg för att delta i planeringen och uppgiftens lösande.

Projekten får tydliga uppdrag, med ramar för resurser, tid och ledning. Projekten ska vara tidsbegränsade och vissa önskade resultat ska uppnås.

Hur vi gjorde. Diskussioner och ställningstaganden

Kontakten med verksamheterna

För att se i vilket sammanhang de anställda befann sig och för att höra vad de hade för idéer försökte jag ha så många möten som möjligt ute på de olika arbetsplatserna. För att få bredast möjliga kontakt med verksamheterna träffade vi arbetsledarna på basenheterna och arbetade med hjälp av dem. Ett antal möten genomfördes med alla arbetsledare i Folkets hus. När jag träffade föreståndare och chefer ute i verksamheten fick jag höra vad de önskade sig av den nya organisationen och jag kunde pröva egna idéer och få reaktioner på dem.

Både inom barnomsorgen och äldreomsorgen hade föreståndarna "fått smak" på att fungera självständigt. Eftersom Trosa och Gnesta befann sig i Nyköpings utkant, hade de kanske fått vara "i fred" en del också. Det fanns entusiasm och idéer om hur de skulle kunna utveckla sin verksamhet. Det fanns en samstämmig önskan om att ha så få chefsnivåer som möjligt och helst inga mellanchefer. Men de ville gärna ha tillgång till stöd och hjälp och samtalspartners. De såg också möjligheterna att använda varandra i det syftet. De anställdas önskan om få chefsnivåer stämde bra med de förtroendevaldas inriktning på en platt organisation och långtgående delegation.

När det första seminariet med arbetsledare genomfördes, föreslog vi att de skulle arbeta i grupper med indelning efter geografiska områden. Trosa, Vagnhärad och Västerljung är avgränsade samhällen. Tanken var att enheter som fanns i ett område skulle kunna ha glädje av varandra. De utgör alla resurser i området. De har kontakt med många invånare och de har stora förutsättningar att uppfatta vilka behov som finns inom hela området inte bara på sin barnstuga, sin skola, sitt bibliotek eller sitt sjukhem. De kan tillsammans ställa sig frågan: Vad behövs i området, hur uppnår vi tillsammans bäst det uppdrag vi har?

Det är inte säkert att uppdragen som politikerna ska ge verksamheterna ska vara formulerade: Ordna 54 barnstugeplatser, 10 dagbarnvårdarplatser och 15 platser i förskolan! Uppdragen skulle kunna formuleras med större utrymme för olika lösningar. Uppdraget skulle då grovt kunna vara; att göra det möjligt för alla de föräldrar inom ett område, som vill, att arbeta eller studera. De ska ha barn tillsyn i den omfattning de behöver och de ska vara nöjda. Barnomsorgen ges en summa per barn, för att genomföra uppgiften.

Utan att laborera med barnomsorgspeng skulle det kunna öppna för en dialog med invånarna om vad de vill ha. I bästa fall, skulle man gemensamt se sig om efter möjligheter och resurser i området, som går att använda och som man kanske inte tänkt på förut. I Vagnhärad till exempel skulle alla enheter kunna få i uppdrag att tillsammans med invånarna finna vägar att stoppa vandalisering. Det är ett av de få samhällseliga problem som finns i kommunen.

Var fjortonde dag träffade jag samtliga fack, de fick information om vad som pågick och jag fick synpunkter från dem. Arbetet var upplagt så att arbetsledarna skulle engageras i förändringsarbetet och föra ut diskussionerna på sina arbetsplatser bland all personal. Det var nog ganska stor variation på hur det skedde.

Vi skapade ett informationsblad som skickades ut till alla anställda när det fanns något att informera om. Där redogjordes för förslag och beslut och de diskussioner som fördes i olika frågor.

Parallella seminarier genomfördes för anställda och förtroendevalda under hela tiden, där behandlades de aktuella frågeställningarna.

Kontakten med förtroendemännen

Det var viktigt att förstå den politiska viljan. Vad ville de förtroendevalda med den nya kommunen? Hur såg de på dess uppgift? Hur skulle detta bäst förverkligas? Det var svårt att få fullständig klarhet i hur de principer skulle uttolkas som de förtroendevalda hade formulerat.

De förtroendevalda mötte jag på seminarier och möten. De som hade nyckelpositioner träffade jag var och en för sig. Ingvar Andersson var den som arbetade på heltid med uppbyggnaden. Vi träffades så gott som dagligen och hade ett gott samarbete. Det var naturligt att det var honom vi pratade mest med. Det fanns en uppdelning mellan oss. Ingvar Andersson ledde den politiska organisationen och skulle kommunicera med den och jag hade framför allt ansvar för tjänstemannaorganisationen. Det är möjligt att jag skulle haft en ännu tätare kontakt med flera förtroendevalda.

De förtroendevaldas önskemål var att det skulle finnas ett förslag till kommunorganisation före sommaren, som det skulle gå att ta ställning till i slutet av sommaren. Målet var att det därefter skulle gå att påbörja rekryteringen av chefer och nyckelpersoner till centrala befattningar. Det idealiska vore att rekrytera cheferna först, så att de skulle kunna vara med vid övriga rekryteringar. Förutom cheferna

hade vi analyserat vilka speciella funktioner och kompetenser som behövdes. Dem skulle det vara möjligt att rekrytera ganska omgående.

Diskussioner kring kommunens organisation

Den lilla kommunen är överskådlig och det går förhållandevis snabbt att se vilka resurser som finns. Ibland kanske det är lättare för den som kommer utifrån att bortse från gängse fackindelningar och se hur resurser kan användas i nya kombinationer. Det gick lätt att se att varje verksamhet inte behövde egna förvaltningsorganisationer och eget administrativt stöd. Somliga funktioner skulle gå att köpa utanför kommunen.

Under en tidig period diskuterades den sektorsindelning, som många kommuner gick över till. Den innebar till exempel sammanslagningar av barnomsorg och skola, med en chef för varje sektor. Det hade givits en del sådana politiska signaler.

En önskan var att skapa en organisation, som inte var fastlåst i för hårda former och som kunde ge förutsättningar för utveckling. Förändringar i samhället sker snabbt just nu. Att etablera nya gränser mellan barnomsorg och skola, äldre- och handikappomsorg och kultur och fritid kanske inte är funktionellt. Kanske kan skolan och biblioteket eller fritid och skola samordna sina aktiviteter lika gärna som äldreomsorgen och kulturen eller fritidssektorn skulle kunna göra det? Kanske ska individ- och familjeomsorgen arbeta mer inne i skolan, med missbruk, skolk och vandalisering?

Enligt vår erfarenhet från olika verksamheter är det vanligt att man för att befästa sitt område tillskansar man sig resurser och bygger upp parallella kompetenser. Mycket kraft ägnas åt att försvara fackintressen på bekostnad av helheten. Det går inte att förhindra helt och det kanske inte är önskvärt. Det behövs också krafter som försvarar verksamhetens intressen. Samverkan är intressant när den bygger på en egen stark kompetens och identitet i professionen. Samverkan ska inte innebära en nivellering eller utplånande av specialiserad kunskap.

De förtroendevalda hade bestämt sig för en humanistisk nämnd. Det som möjligen kunde behövas var en humanistisk förvaltning och en chef. Det fanns egentligen inte någon grund för flera förvaltningar under nämnden.

Idén med en gemensam enhet för service, stöd och administration kom på ett ganska tidigt stadium. Den uppstod ur det faktum att kommunen är liten. De administrativa resurserna skulle

kunna användas mer flexibelt, när de behövdes om de fanns i en och samma enhet.

Storleken på kommunen avgjorde också att det egentligen inte skulle behövas mellanchefer om decentralisering genomfördes på allvar. Beslut om att anlita expertis och vilken det ska vara skulle förläggas på respektive enhet. I och med att diskussionen om en serviceorganisation fördes, blev det tydligt att administrationen skulle vara ett stöd och inget annat.

Kommunens ledande centrala funktioner ska framförallt ha möjlighet att styra och leda verksamheten. De ska ha överblick och ett samlat grepp. För att göra det behöver de i allmänhet ha tillgång till personer med samma kompetens som behövs för att ge stöd till resultatenheterna. De två uppgifterna borde mycket väl kunna vara samlade till samma personer och plats i organisationen.

Samma person kan alltså arbeta mot resultatenheterna, cheferna eller mot de förtroendevalda. En chef skulle kunna anlita någon att leda ett projekt och i den situationen delegera beslutanderätt och arbetsledning. Det kräver tydliga formuleringar av projekt och uppdrag.

En stor del av administrativ kompetens och stöd är gemensam för hela kommunen; ekonomi, personal, registratur, växel, ABD, vaktmästeri och sekreterarskap i fullmäktige, kommunstyrelse och nämnder. Allt detta kunde samlas på samma ställe. Det förutsätter att alla finns samlade lokalmässigt, så att de lätt får tillgång till dessa funktioner.

Grundtankarna var att skapa en organisation som var enkel - lätt att förstå och hantera - som kunde tåla förändringar, som kunde utvecklas, som gav utrymme för medarbetarna kompetens, lärande och initiativ och som understödde verksamheten.

Kommunens uppgifter och privatiseringar

De tjänstemän som arbetade med uppbyggnadsarbetet var överens i sin syn på den kommunala verksamheten. Det är invånarnas behov av tjänster som ska vara grunden för arbetet. Kommunens uppgift är att lösa de gemensamma angelägenheterna som finns i en kommun. Sådant som det är opraktiskt och dyrt att lösa individuellt, som anläggning och skötsel av vägar, elektricitet och vattenförsörjning, skötsel av gemensamma utrymmen och fastigheter, samt utbildning och omsorg av gamla och barn. Verksamheter som vi vill ha skötta så billigt och bra som möjligt och där vi önskar att ingen ska profitera ekonomiskt på våra behov.

Många människor är välutbildade och har möjlighet att välja, de har synpunkter på de tjänster de får. De betalar för dem via skatter och avgifter och har krav och anspråk. Kommunens uppgift har blivit att tillhandahålla dessa tjänster på ett bra sätt. Krafterna ska koncentreras på att utföra dessa tjänster. Administration och regelverk, som är till för att distribuera tjänsterna någorlunda rättvist, ska understödja uppgiften.

När uppbyggnadsarbetet påbörjades fanns det många frågor kring privatiseringar. Särskilt den lokala pressen spekulerade kring detta och såg det som en huvudfråga. Borgerliga förtroendevalda förespråkade det mer eller mindre. Det visade sig ibland att de var relativt oinformerade och uppfattningen fanns till exempel att privata daghem generellt är billigare att driva än kommunala. Det var inte bara en fråga om vad som kunde vara effektivast, det var också en ideologisk fråga.

Det kan vara bra med en konkurrens om vem som kan göra bäst jobb till lägst pris. Den kommunal verksamheten har goda förutsättningar att stå sig i konkurrensen. De som är verksamma inom den ska få en chans att visa det. Det primära är inte om det är ett privat företag som utför sophämtningen utan att det sker på ett billigt och bra sätt som människor är nöjda med.

Organisation borde byggas så att det inom dess ram tilläts konkurrens, privatiseringar, avknoppningar och andra alternativ. Privatiseringar i sig var inte det primära just då. Det fanns inga uttalade politiska signaler om att det var en fråga som skulle prioriteras.

Diskussion kring organisationsförslaget

Arbetsledarnas reaktioner

I slutet av maj presenterades ett förslag till organisation på ett seminarium för de förtroendevalda och ett för arbetsledare. Arbetsledarna tog emot förslaget med intresse och nyfikenhet. Det kom många frågor, synpunkter och en del invändningar. Huvudintrycket var positivt.

De flesta invändningarna kom från skolans representanter. De hade önskat sig en skolchef och en central skolförvaltning. De var de som var mest negativa till förskjutningen av administrativa frågor till resultatenheter det vill säga skolorna. Det fanns flera skäl för

det. Skolan var centralstyrd och van med sin centrala förvaltning. Den var främmande för den kommunala kulturen och den nya ledarrollen. Resultatenheter kräver tydliga chefsfunktioner. Rektorer har inte alltid sett sig som renodlade arbetsledare och chefer, de har ofta lärartimmar bland sina arbetsuppgifter. Under hösten tillsattes en grupp bestående av representanter för skolan för att finna lösningar på dessa problem, vilket gick förhållandevis bra.

Inom barnomsorgen fanns det också en del tveksamhet inför chefskapets innehåll. Föreståndarna kunde känna tvekan inför all administration. Möjligheten att göra alternativa karriärer diskuterades och att det måste vara ett eget aktivt val att bli chef för en resultatenhet.

Det fanns också de som hade förväntat sig chefstjänster för någon förvaltning och som blev besvikna, när det inte fanns några sådana tjänster.

De flesta såg fördelar, de ville inte ha mellanchefer. Både barnomsorgen och äldreomsorgen hade inlett en process mot ökad autonomi, som de tyckte hade stoppats upp. Även bland representanterna för skolan kunde man se fördelar.

De förtroendevaldas reaktioner

Majoriteten av de förtroendevalda var positivt intresserade. Men några tongivande socialdemokrater var mycket negativa. De var starkt engagerade i organisationsfrågorna. Kanske hade de gjort sig en egen bild av hur det skulle vara och den bild som presenterades stämde inte med deras. De ville ha en sektorsindelning med förvaltningar och -samordnare, som de inte ville kalla för chefer. I och med att jag presenterade projektledningens förslag blev det strid.

Argumenten mot förslaget var att enheterna skulle få för litet stöd, framförallt kompetensmässigt. Vem skulle ta hand om de kommunövergripande skolfrågorna? Farhågan var att kompetensen skulle bli försvagad.

Det är möjligt att förslaget uppfattades som ett borgerligt förslag, kanske därför att det var bättre förankrat där, genom vårt nära samarbete med Ingvar Anderson. Det är svårt att veta vad som var den starkaste invändningen. Men motståndet var så starkt att det förmodligen bestod av flera komponenter. På ett plan gällde det nog maktförhållandena. I det interregnum som indelningsdelegerades styre innebar, hade inte de nya maktkonstellationerna tagit sin form och de gamla höll kvar sina positioner.

Att beskriva en organisation och styra dess utformning kan naturligtvis bli en fråga om makt. Det handlar om att definiera relationer och beslutsvägar och därmed möjligheterna till inflytande och makt.

Stödet för förslaget var ändå så starkt att det var meningsfullt att vidareutveckla det. I början av juli kunde jag presentera en organisationskiss med text, den gick ut till alla arbetsledare, facken och de förtroendevalda.

För att indelningsdelegerade skulle kunna fatta beslut i organisationsfrågan i augusti var det kallat till MBL-förhandling den sjätte augusti. Facken hade en hel del synpunkter på förslaget och formuleringar. En stor del kunde godtas av arbetsgivaren och parterna blev i huvudsak överens om förslaget.

På indelningsdelegerades arbetsutskott någon vecka senare presenterade socialdemokraterna ett eget förslag. Det avvek huvudsakligen genom att det direkt under den humanistiska nämnden föreslog tre chefer/ansvariga, en för vardera skola och barnomsorg, för fritid och kultur samt för individ- och familjeomsorg och äldreomsorg samt tre chefer/ansvariga för teknisk produktion, för byggnadsfrågor och för trafik, miljö och räddningstjänst. De föreslog också en kommunchef, som beskrevs som överordnad den humanistiska och tekniska nämnden, med ett centralt kansli. På sammanträdet fattades det beslut om detta förslag med stöd av miljöpartiet. Förslaget hade inte varit föremål för någon diskussion tidigare, så reaktionerna blev starka med inslag av förvirring.

Den nittonde augusti inbjöds arbetsledarna till ett möte där de fick tillfälle att sätta sig in i de olika förslagen och diskutera dem. De listade för- och nackdelar och det ursprungliga förslaget ansågs ha de övervägande fördelarna.

Eftersom det nu beslutade förslaget inte var MBL-förhandlat, kallades till omförhandling. Där uttalade sig facken mycket skarpt mot att arbetsgivaren hade fattat beslut om en organisation som inte var förhandlad. Facken höll fast vid projektledningens förslag som de hade förhandlat om. De förkastade det socialdemokratiska förslaget, som de ansåg saknade ett nytänkande. Dessutom fanns det delar i det som stred mot kommunallagen.

Beslut om organisation kunde inte fattas i indelningsdelegerade förrän i senare delen av september och då fick projektledningens förslag majoritet.

Konkurrens mellan Trosa och Vagnhärad

Det fanns ytterligare några stridsfrågor. En gällde kommunvapnet. Skulle Trosas, Vagnhärad eller en hybrid användas? Valet föll på Trosas, som var äldst. En annan fråga var de tre procent i budgeten som avsattes för att skapa ett ekonomiskt utrymme som var ofördelat på program. Ytterligare en fråga som var föremål för diskussion gällde var de ytterligare lokaler kommunförvaltningen behövde skulle ligga. Socialdemokraterna ville av lokaliseringspolitiska skäl förlägga så mycket som möjligt till Vagnhärad.

En möjlighet skulle naturligtvis vara att flytta hela kommunförvaltningen till Vagnhärad. Det primära var att hålla den kommunala förvaltningen samlad eftersom hela organisationen byggde på det.

Frågan om lokalerna och vapnet kan ses som uttryck för en konflikt mellan orterna. Det påstods att det tidigare hade förekommit slagsmål mellan invånarna i de båda orterna. Nu tycks det mest ha handlat om konkurrens då orterna har olika karaktär. Socialdemokraterna har sina flesta röstande i Vagnhärad. Det kan finnas inslag av politisk konflikt mellan olika samhällsintressen. Jag stötte knappast på den här konflikten bland de anställda eller människor jag mötte. Frågan är om det inte var en företeelse som var mest levande bland de förtroendevalda.

Rekrytering av personal

I och med att beslutet om organisationen dröjde försköts också rekryteringarna. Vi bedömde att det inte gick att invänta beslutet, vilket medförde att alla rekryteringar av nyckelpersoner utom cheferna påbörjades. Det fanns personer i Nyköping som var intressanta och som det gällde att knyta till Trosa så snart som möjligt. Den annons som gjordes var brett formulerad. Kommunen sökte människor som var flexibla och beredda att arbeta inom mer än ett avgränsat område. Arbetsfältet för en specialitet var inte alltid tillräckligt för en heltidstjänst. Därför söktes personer som kunde arbeta inom flera angränsande områden. Tanken var, att när det fanns behov av mycket specialiserad eller avancerad kunskap inom ett område, skulle den tas in för avgränsade uppgifter.

Det kom mängder av svar, eftersom arbetsuppgifterna var intressanta. Det var många som var lockade av att vara med från

början. Men arbetsmarknaden hade också förändrats, det började bli ont om arbeten.

Rekrytering är en rolig och arbetskrävande uppgift. Nästan alla som var engagerade i uppbyggnadsarbetet hjälpte till att läsa ansökningar och bedöma dem utifrån sin speciella kunskap. Så fort vi fanns på plats ringde telefonen och telefonlapparna låg i drivor, när vi hade varit borta. Någon av oss var med vid alla intervjuer. Det gällde att få ihop ett arbetslag som passade tillsammans och som kunde komplettera varandra. Ambitionen var att i första hand rekrytera personer inom Nyköpings kommun. Det var Trosas ansvar att ta över en del av personalen där och det fanns många duktiga personer som var intressanta att anställa. Det viktigaste var förstås att de motsvarade kraven. Gick det inte att finna dessa personer i Nyköping så skulle de rekryteras utanför kommunen.

För att rekrytera cheferna anlätades en extern konsult, som hade lett seminarier för de förtroendevalda på ett förtjänstfullt sätt. Vi som arbetade i projektet bedömde att vi själva var för involverade. Dessa rekryteringar skedde under en stor tidspress från de förtroendevaldas sida, vilket riskerade att påverka kvaliteten.

Tjänsterna som resultatenhetschef utlystes inte, eftersom det fanns arbetsledare på alla enheter. Men det skulle vara möjligt att kliva av om det visade sig vara ett arbete som inte passade.

Alla anställda i kommunen fick däremot nya anställningsbevis i och med årsskiftet, där det framgick att de var anställda i kommunen. Inga befattningar angavs, utom de tre verksamhetschefernas. Kommunen ville vinnlägga sig om att ge fortsatt anställning till dem som hade det. Men den kunde inte längre garantera att den anställde fick en speciell uppgift. Det var en anpassning till de snabba förändringarna i kommunerna, som gör att det blir svårt att förutse vilka arbeten som kommer att finnas framöver. Det var också en markering att alla i första hand är anställda i kommunen och inte i ett speciellt fack.

Samarbetet mellan Trosa, Gnesta och Nyköping

Personalförjningsprogram

Under hela delnings- och uppbyggnadsskedet var kontakten mellan Nyköping, Trosa och Gnesta tät. Nyköping bistod de nya kommunerna i uppbyggnadsarbetet, innan delningen var genomförd var resurserna gemensamma.

I december hade arbetsgivaren kommit överens med facken om ett personalförsörjningsprogram som behandlade hur personalen skulle hanteras vid delningen. Det gick ut på att de tre indelningsdelegerade gemensamt skulle ta ansvar för personalen som skulle garanteras fortsatt anställning. Personal som var anställd på lokalt anknutna arbetsplatser överfördes automatiskt till den kommun som ansvarade för verksamheten där. Den "centralt" placerade personalen skulle fördelas ut i de tre nya kommunerna och de som inte fick anställning i Trosa eller Gnesta skulle vara fortsatt anställda i Nyköping.

En personalförsörjningsgrupp, bestående av representanter för de tre kommunerna och ledd av en opartisk konsult från Kommunförbundet, skulle samordna rekryteringsarbetet. En kvot konstruerades för att beräkna eventuell övertalighet. Trosa och Gnesta skulle ta ansvar för övertalig central personal motsvarande en sjättedel var. Uppfylldes inte detta skulle Nyköping kompenseras. Nyköping förband sig att under delningsperioden inte göra några nyanställningar. Ingen skulle sägas upp på grund av delningen.

I samband med delningen genomförde Nyköping en omorganisation enligt beställar- och utförarmodell. Nyköpings ekonomi hade de senaste åren försämrats och driften finansierades delvis av lån. Kommunen hade en väl utvecklad kommunal apparat, troligen något för stora redan före delningen. Omorganisationen blev ett sätt att krympa kostymen. Under hösten 1991 blev det uppenbart att Nyköping skulle behöva göra personalinskränkningar.

Gnesta och Trosa byggde upp små administrationer men kunde ändå ta sin del av den beräknade övertalighetskvoten som hade uppstått på grund av delningen.

Samverkansgrupp

Under 1991 skedde samtalen kring delningen i en samverkansgrupp för kommundelningen som träffades regelbundet. I gruppen deltog de tre ordförandena i indelningsdelegerades AU, de tre projektledarna och centrala chefer i Nyköping.

Trosa och Gnesta samarbetade särskilt i början kring ekonomisystem. Socialdistriktet var gemensamt och skulle delas upp, där fanns också gemensamma frågor att lösa. Trosa och Gnesta undersöker nu möjligheten att samverka på den tekniska sidan tillsammans med andra Sörmlandskommuner.

Många verksamheter i Nyköping med specialiserad kompetens tog kontakt med de nya kommunerna. De var intresserade av att även i fortsättningen bli anlitade och sluta avtal med dem.

Trosa hade också kontakt med bland andra inköpsenheten inom Södertälje kommuns konsult och servicefunktion, för diskussioner om tjänsteköp.

En liten kommun har inte möjligheter att bygga upp alla de resurser som en större kommun kan ha. Därför är samarbete med andra kommuner nödvändigt.

Inte förrän det fanns en verksamhetsberättelse och bokslut för 1991 kunde den ekonomiska delningen påbörjas. Förhandlingarna har gått bra och det har varit möjligt att komma överens.

Köp av tjänster utanför kommunen

Alla kommunala frågor i Trosa måste på något sätt ha fått sin lösning innan första januari 1992. Gnesta och Nyköping bildade nya kommuner. För Nyköping som infört en beställar- och utförarmodell underlättade det möjligheten att sälja tjänster till Trosa och Gnesta. I Nyköping fanns det en uppbyggd och samlad kompetens inom specialiserade områden. Det var tveksamt om det skulle löna sig att bygga upp en egen organisation för dessa i Trosa. Ett sådant område var mätning, beräkning och kartering (MBK).

Trosa tog in anbud både från lantmäteriet och MBK-verksamheten i Nyköping. Avtal upprättades med MBK-verksamheten i Nyköping, som bland annat innebär att Trosa äger hela sitt kartbestånd.

Avtal om sophämtning upprättades med renhållningen i Nyköping. Det var en rimlig lösning, att upphandla renhållning är en komplicerad process och det fanns inte tid att genomföra hela upphandlingsförfarandet. Renhållningen i Nyköping var väl förtrogen med området, vilket är värt mycket, dessutom behövde de anställda inte hamna i farozonen. Det var viktigt att se till att inte alltför många blev arbetslösa eller övertaliga i Nyköpings kommun. Det skulle komma att belasta Trosa, vid den ekonomiska slutuppgörelsen om inte Trosa anställde sin del.

Städningen hanterades på ett liknande sätt och ett avtal slöts med Nyköping, som tog över ansvaret för personalen under förutsättning att Trosa fullföljde avtalet.

I Trosa finns en frivillig brandkår som var ansluten till räddningstjänsten i Nyköping och önskade förbli det. Ett avtal slöts med räddningstjänsten i Nyköping. Det innebär att de sköter räddningstjänsten i sin helhet, vilket inkluderar den frivilliga brandkåren, brandchefsfunktionen och sotningsväsende. Det tycks vara en bra och billig lösning.

Under hösten 1991 omvandlades Nyköpings energi till ett aktiebolag, där Gnesta, Trosa och Nyköping är aktieägarna.

Bostadsförmedlingsverksamhet sköts av Nyköpingshem. Kommunen är som tidigare ansluten till Företagshälsan i Östra Sörmland AB.

Ledning

Kommunens ledning på tjänstemannasidan skulle bestå av den tekniska chefen, den humanistiska chefen och den administrativa chefen.

Ledningsstrukturen i kommunen är inte helt lätt att klara ut och många prövar sig fram med olika lösningar. Nämnderna är ju direkt underordnade fullmäktige. Kommunstyrelsen är ett verkställande och beredande organ till kommunfullmäktige med samma ställning som nämnderna. Därför jämfördes de tre cheferna. Det var tänkt att de skulle utgöra en ledningsgrupp. Den borde regelbundet utökas med den ekonomiansvarige, personalansvarige och exploateringsansvarige, som också är bygg- och miljöansvarig, så att dagliga och strategiska frågorna kunde belysas och behandlas.

Den administrativa chefen är chef för den gemensamma enheten och den tjänsteman som ansvarar inför kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen verkställer kommunfullmäktiges beslut. Därför kan det i vissa situationer, framförallt i ekonomiska frågor, bli så att den administrativa chefen, i egenskap av ansvarig tjänsteman inför kommunstyrelsen, får en överordnad roll, men endast i den situation då kommunstyrelsens beslut föranleder det. De andra cheferna är ansvariga för sina respektive områden och relaterade till respektive nämnd. De tre cheferna väntas ta ansvar tillsammans i samordningsarbetet och med kommunen som helhet för ögonen.

Vi hade många diskussioner kring frågan om hur ledningen skulle se ut och fungera, om det skulle finnas en kommundirektör/chef eller en kanslichef. Det fanns anledning att utgå ifrån att det skulle finnas ett heltidsanställt kommunalråd. En erfarenhet som lyftes fram i

samtal med andra var att det kunde vara problematiskt med både ett kommunalråd och en kommundirektör. Det blev ofta för trångt i toppen. Risken var stor i Trosa med tanke på att kommunen är liten. Vi trodde att det skulle vara bättre om det inte blev för mycket konkurrens om makten. Det fanns motstånd mot en kommundirektör, särskilt bland de anställda. I den lilla kommunen blev det orimligt med en chef "ovanför" de chefer som hade ansvar för verksamheterna. Organisationen var tänkt att till stor del fungera i ett horisontellt led.

Det arbetssätt som tillämpades under projektarbetet påverkade synen på hur kommunen skulle kunna ledas även framledes. Vi var samspelta och hade inga problem att lösa frågor sinsemellan. Vi pratade mycket och öppet med varandra och stämde hela tiden av var vi befann oss. Eftersom alla som hade ansvarsuppgifter var kompetenta inom sitt område, var ansvarsfördelningen tydlig och förtroendet för varandra var stort. Ska ledningen fungera beror det till största del på vilka personer det är, därför är rekrytering av chefer så avgörande.

Professionalism i en liten organisation

När kommuner delas blir organisationen mindre. I en liten kommun finns inte utrymme för eller behov av daglig användning av många experter. Men samhället är komplext och behovet av kunniga och kompetenta anställda finns kvar, om det inte förstärks. Hur löser man då frågan om professionalism i de små kommunerna? Det är inte möjligt att backa tillbaka till ett tidigare stadium. Professionalismen behöver snarare utvecklas. Kraven på offentlig verksamhet är så stora att de som driver den behöver vara mycket kompetenta. Det finns flera möjligheter och ingen utesluter en annan.

En möjlighet är att rekrytera kompetenta personer, som är villiga att arbeta med mer än en sak och som kan tänka sig att kombinera olika kompetenser. Det ska i så fall kombineras med att experter anlitas när det behövs. Det finns många fördelar med det. Då kan den expertis som behövs och som har de mest aktuella kunskaperna skaffas, till just det speciella tillfället. I bästa fall kan kommunens anställda samarbeta med experter på ett sådant sätt att de kan tillgodogöra sig en del av dennes kunskaper.

En annan möjlighet är att samarbeta över kommungränserna, genom att dela på vissa kompetenser. En kommun kan skaffa sig specialkompetens kring miljöfrågor, en annan kring

hälsoskyddsfrågor. Man kan sälja kompetens till varandra. Det gäller bara att vara på det klara med att myndighetsbeslut endast kan fattas av en tjänsteman anställd i kommunen. I vissa frågor kan det vara befogat att arbeta i kommunalförbund. Räddningstjänst är väl lämpat för det, med sitt stora behov av expertis och stora investeringar i utrustning.

Personer är viktiga

Den lilla kommunen och den lilla organisationen är i högre grad än den stora personberoende och det gäller både förtroendevalda och tjänstemän. Eftersom det inte finns en uppsjö av tjänstemän blir var och en viktig. Det är en stor tillgång och eftersträvansvärt att få vara viktig och att ha möjlighet att bli sedd. Men alla blir också starkt exponerade och fungerar inte en person kan det få ganska stora konsekvenser. Det ställs stora krav på alla i en sådan organisation. Fungerar personerna och organisationen bra, kan belöningarna bli stora. Det kan betyda att kommunen kanske får vara beredd att kompensera sin personal lönemässigt framför allt måste de anställda få möjlighet att förkovra och utveckla sig.

Det samma gäller i stort sett för de förtroendevalda. De är få och därför är var och en av dem viktig. Särskilt förtroendevalda i nyckelpositioner ställs det stora krav på. Det lilla samhället är mer känsligt för vad enskilda personer tar sig för och särskilt vad politiker gör, eftersom de kan få stor makt och inflytande. Teoretiskt sett har medborgarna inflytande över vilka personer som ska företräda dem. Men de vallistor vi har är ofta ett alltför trubbigt instrument för att påverka vilka enskilda personer vi väljer. Det gäller ju snarare att bekänna sig till ett parti än att välja lämpliga personer som ska företräda en.

Det vi gjorde under detta hektiska år var att få igång en kommun och att skapa så gynnsamma omständigheter som möjligt för att den skulle fungera. Vi strävade efter att kommunen skulle ha en administration och organisation som kunde understödja verksamheten och som skulle kunna förändras. Vi försökte tillämpa politikernas önskan om inriktning och så långt gick det väl bra. Den organisation vi byggde var i kommunsammanhang fortfarande ganska okonventionell. I en organisation som delvis bärs av en idé om hur den ska fungera och där strukturerna är mjukare, är personer och deras kvaliteter viktiga och rekryteringarna avgörande.

I stort sett tror jag att de förtroendevalda var nöjda och somliga till och med stolta över sin organisation. Men organisationen

var inte så hårt och hierarkiskt strukturerad som man var van vid och den kräver ett nytt sorts ledarskap som matchar den. En reflektion är att den bröt av mot kända mönster på ett sätt som skapade en viss osäkerhet och de förtroendevalda var inte beredda att helt och hållet fullfölja dess intentioner. Som ett sätt att hantera ambivalensen och för att gardera sig mot osäkerheten valde de att rekrytera en administrativ chef av traditionellt snitt. Det var en missriktad försiktighet som varken gav rättvisa åt personen eller organisationen.

En kontinuerlig process

Att bygga upp Trosa kommun var en process och det fanns ett datum när organisationen skulle fungera på egen hand. Det finns olika sätt att se på den här sortens arbete, antingen som något man gör färdigt och avslutar eller som en process som ska fortsätta, där lärande och utveckling är en av idéerna i arbetet. Det var en tydligt uttalad avsikt att utvecklingsprocessen skulle fortsätta även efter detta datum. I något avseende gör den naturligtvis ändå det, oavsett avsikt.

Organisationer ska fås att fungera enligt sina intentioner. Det är ett omfattande och trögt arbete. Det som skrivs ned på ett papper kan vara intressant men det är inte verklighet förrän det genomförs. Det som blir viktigt är det dagliga arbetet och **hur** intentionerna genomförs.

Något om de som var inblandade i uppbyggnadsarbetet

De personer som arbetade med uppbyggnadsarbetet i Trosa var viktiga. För en del var det en daglig uppgift, andra bidrog med avgränsade insatser.

På kommunalskontoret fanns den tekniska enheten med en kommuningenjör, Per Andreasson. Hans namn hade kommit upp som bra resursperson vid flera tillfällen. Den fjärde april 1991 gick jag på besök till Per, för att ta reda på vem han var och om han var intresserad av att arbeta med projektet. Av samtalet framgick det att vi tänkte i liknande banor om kommunal verksamhet, organisation, arbetsledning och människor och ett fruktbart samarbete kunde inledas.

När Per Andreasson hade engagerats i uppbyggnadsarbetet, inleddes ett intensivt samtal, ofta deltog även Ingvar Andersson.

En arbetsfördelning gjordes, där Per i första hand ansvarade för verksamheterna på den tekniska sidan och jag för de humanistiska verksamheterna och de övergripande frågorna. Samtalen gällde hur vi skulle fullfölja de förtroendevaldas intentioner och de signaler vi fick från fältet.

Under arbetets gång knöts flera personer till arbetet. Nyköping bistod med flera. Ekonomistaben avdelade Maud Eriksson. Hon försåg oss med ekonomiunderlag och gjorde under hösten arbetet med budgeten. Trosa fick också hjälp från personalstaben, till en början av Anders Stenberg, som förmedlade kontakt med Ingbritt Kyhlberg på samma avdelning. Under hösten intensifierades arbetet och Ingbritt blev en tillgång, särskilt i rekryteringarna och i ett projekt med skolan. Ju längre hösten fortskred, desto mer blev personalen på kommundelskontoret involverade. Deras arbetsuppgifter förändrades och övergick gradvis till att gälla den nya kommunen. Dessa personer och det arbetslag som vi tillsammans utgjorde var betydelsefullt i uppbyggnadsarbetet.

Trosa hade ett visst samarbete med Gnesta och Katrineholm kring ekonomifrågor och ekonomisystem. Göran Lagerstedt, ekonomichef i Katrineholm deltog i ett seminarium om kommunens ekonomi och bidrog även för övrigt med sin kunskap. Via Katrineholm och deras upphandling av ekonomisystem hade Trosa fått kontakt med, Urban Bertling. Han var den fristående konsult som behövdes, med kunskap i ADB och ekonomi. Han kunde hjälpa Trosa med hela införandet av datasystemet och med växeln.

Organisationsaspekter diskuterades med flera personer, däribland några konsulter som vi hade kontakt med. När idéerna började klarna engagerades Ulf Johan Olson. Han förde framför allt in idéerna om serviceorganisationen. Tillsammans med honom utvecklades dessa resonemang.

Kunskap om kommunal ekonomi och vad som pågick i andra kommuner tillförde Lena Erixon under hela processen. Tillsammans med henne undersöktes bland annat vad ett delegerat ekonomiskt ansvar skulle innebära och hur det skulle kunna fungera.

Den första delen av utbildningen för resultatenhetschefer genomfördes med Anders Karlsson, ekonom och konsult på Sevenco, som resursperson. Han var sedan med i arbetet för att utforma spelregler för resultatenhetscheferna.

Kommunförbundet anlätades framför allt i frågor som rörde den kommunala juridiken. Curt Riberdahl, chefsjurist på Kommunförbundet deltog i ett seminarium i Trosa och bidrog med klargöranden kring den nya kommunallagstiftningen.

Seminarier om relationen mellan de förtroendevalda och tjänstemän, samt målstyrning genomfördes av Lars Eric Peterson.

Många andra var inblandade framför allt anställda i gamla Nyköpings kommun. Alla bidrog med sin kompetens och med synpunkter som förde processen framåt.

Demokrati och effektivitet

Det finns en risk att det uppstår en konflikt mellan demokrati-och effektivitetsintressena. En ensidig inriktning på effektivitet kan försvåra inflytande och deltagande. För stora anspråk på demokratiska processer kan bli ett hinder för effektivitet. Men om effektiviteten inriktas på invånarnas behov och inte mot förvaltningen kan konflikten få sin lösning. Det krävs en god förankring bland invånarna och lyhördhet för deras behov för att fördela välfärden på effektivt sätt.

Den knappa ekonomin har de senaste åren skärpt uppmärksamheten kring den offentliga verksamhetens effektivitet. Görs rätt saker och görs de rätt? Kan kostnaderna pressas? Ska välfärdssystemet överhuvud taget se ut som det gör? Fokus har hamnat på effektivitet och demokratifrågorna har hamnat i bakgrunden. Trosa är inget undantag. En förbättrad demokrati har varit ett starkt argument för delning. Men under uppbyggnadsarbetet hamnade demokratifrågorna i bakvattnet.

När ekonomin blir sämre brukar politikerna bli alerta. Det paradoxala inträffar att när det ställs större krav på effektivitet blir politikernas styrning mer markant, men demokratin har för den skull inte förbättrats. Mer aktivitet och hårdare styrning från politiker är inte självklart liktydigt med större folkligt inflytande.

Politisk aktivitet och demokrati

I Trosa har den politiska aktiviteten ökat, partierna har nyrekryterat och de förtroendevalda är utan tvekan engagerade och aktiva. Människor i allmänhet tycks vara nöjda med delningen.

Förutsättningarna att bedöma invånarnas behov, vad som är en rimlig fördelning, var resurser respektive brister finns har ökat anmärkningsvärt. De förtroendevalda behöver inte längre kämpa för att göra sig hörda och hävda Trosas, Vagnhärads och Västerljungs behov gentemot andra delar av den stora kommunen.

Invånarna kan ställa större anspråk på att ha inflytande. De förtroendevalda kan nu rikta sin energi mot medborgarna och frågan hur deras inflytande ska säkras.

Förtroendevalda i majoriteten har under hösten 1992 börjat med att en gång per vecka finnas några timmar i biblioteket i Vagnhärad eller Trosa för att svara på frågor. Vid de senaste tillfällena har få personer kommit. På fullmäktigemötena har man just börjat med möjligheten för åhörarna att innan mötet ställa frågor. Fullmäktigemötena är välbesökta av åhörare. Intresset för kommunen har med största säkerhet blivit större bland invånarna.

Närhet och mindre byråkrati

Det har blivit närmare till service och myndighetsbeslut. Den kommunala förvaltningen vinnlägger sig om att vara lättillgänglig. Här kan man komma in i snickarbyxorna och diskutera ett bygglov direkt med den handläggande tjänstemannen, stadsarkitekten. Den kommunala förvaltningen strävar efter en obyråkratisk hantering, korta handläggningstider och korta beslutsvägar. Allt detta är möjligt därför att kommunen är liten, tjänstemännen är få och har stora beslutsbefogenheter. Deras samarbete med de förtroendevalda är ofta okomplicerat. De behöver inte skriva långa utredningar. Omständigheter kring ett ärende är ofta kända av många och man kan ju alltid prata med varandra. Handläggningen förenklas utan att rättssäkerheten blir lidande. Närheten mellan tjänstemännen gör att de kan vara informerade om sådant som pågår inom kommunen, den vänstra handen vet vad den högra gör. Handläggningen blir smidig och det gynnar invånarna.

I planärenden har förvaltningen ordnat informationsmöten på ett tidigt stadium i processen. Stadsarkitekten har presenterat de planer eller tankar på planering som finns och informerat om förutsättningarna. Många har kommit på mötena, de har haft möjlighet att komma med idéer och förslag om olika lösningar. Det finns överhuvudtaget ett stort intresse i kommunen för plan- och byggnadsfrågor. Människor är engagerade och har mycket synpunkter på sin nära miljö.

När jag talade med Ingvar Andersson påpekade han att förändringen inom skola, barnomsorg och de humanistiska verksamheterna kanske inte är så stor, eftersom brukarna sedan tidigare har kontakt med kommunens anställda på orten. Men kontakten med

centrala enheter och tjänstemän inom dessa områden har troligen förbättrats. De politiska besluten inom dessa områden kan nu grundas på mer information och ta **mer hänsyn till lokala förhållanden**. Ett planeringsråd har införts i skolan och det verkar fungera.

Mycket tyder på att effektiviteten har ökat, både den yttre som riktar sig mot invånarna och den inre som berör förvaltningen. Förutsättningarna för de demokratiska processerna har förstärkts. Tillgänglighet till service och kommunala beslut har förbättrats, politikernas aktivitet har blivit större. Men det är inte detsamma som att medborgarnas inflytande har blivit större eller att demokratin har förstärkts.

"Gemenskap och samhälle"

Det går att betrakta delningen av Nyköpings kommun ur fler perspektiv, ett är sociologiskt. I sin bok *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft* resonerar Johan Asplund kring detta sociologiska begreppspar. Begreppen introducerades av Ferdinand Tönnies 1887. Asplund har avstått från att översätta orden därför att *Gesellschaft* är ett vidare begrepp än samhälle. Det betyder också förening, sällskap och bolag, ibland översätts det med marknad. *Gemeinschaft* betyder helt enkelt gemenskap, på franska *communité* och engelska *community*. Denna tankefigur har föresvävat mig under hela arbetet med Trosa, hos Asplund får den ett tankeväckande uttryck. Det är inte lätt att kortfattat ringa in begreppen, men så här skriver han bland annat:

" Det har sagts att begreppet *Gesellschaft* är baserat på tredje ståndets seder, bruk och idéer, att det egentligen inte är ett begrepp som omfattar hela folket utan bara tredje ståndet. Varhelst en stadskultur blomstrar och bär frukt uppträder *Gesellschaft* som dess oundgängliga organ. På landet däremot känner man föga till *Gesellschaft*. Alla som har prisat livet på landet har framhållit att *Gemeinschaft* där är starkare och livaktigare: *Gemeinschaft* är den bestående och äkta formen för samlevnad, *Gesellschaft* däremot en övergående och skenbar form. Således bör *Gemeinschaft* uppfattas som en

levande organism, Gesellschaft som ett mekaniskt aggregat och artefakt."

Gesellschaft är baserat på konflikt, där är alla människor främlingar.

Trosas tre orter med sina omgivningar har stark prägel av Gemeinschaft. Det var ännu mer uttalat för nitton år sedan, då krafterna för att införliva dem i "samhället" var starka och temporärt framgångsrika. En drivkraft att skilja sig från Nyköping kan ha varit att slippa ifrån Gesellschaft och återupprätta Gemeinschaft.

En liten kommun på landet skiljer sig från en stor urban kommun i fler avseenden än storleken. Skillnaderna mellan Gemeinschaft och Gesellschaft är stora och avgörande. De representerar två skilda sätt att organisera sig och leva, som har effekter på livets alla skiften. Jag tror att det har haft betydelse för hur Trosa har valt att organisera sin kommun. Exempelvis ser konflikter och synen på dem annorlunda ut och byråkrati och teknokrati är inte förenliga med Gemeinschaft.

Frihet är det bästa ting...

eller att välja idyllen

Frihet eller autonomi är ett värde som väger tungt för Trosa del. Att skiljas från Nyköping innebar också att bli fri från Nyköping. Trosa är en borgerlig kommun som gjorde sig fri under en socialdemokratisk regering. En delning kan därför ha setts innebära större frihet i relation till den dåvarande socialdemokratiska statliga överheten.

Att bosätta sig i Trosa är för många att välja en livsstil. Den bygger på värden som närhet, lugn, familjeliv, trygghet och avskildhet. Idyll är ett centralt begrepp för kommunen. De förtroendevalda har uttalat sig för att värna om idyllen. Vad är egentligen en idyll? Synonymordboken föreslår: Okonstlat liv, litet paradys, harmonisk och fridfull stämning, herdeliv, oas, tillflykt och skyddad miljö. Att bo i Trosa är frihet till idyllen och frihet från storstadslivet. Många är inflyttade från Stockholm med avsikt att tillgodogöra sig de positiva värdena i den lilla idylliska orten och kanske slippa stadens problem. Staden erbjuder en större komplexitet, men innebär också en större utsatthet och mer sociala komplikationer, en mångfald av nationaliteter och livsstilar. Det kan finnas en längtan efter det enkla, fridfulla livet, undan de större sammanhangets komplikationer och

påträngande verklighet. Ett liv som knyter an till traditioner och en livsstil som är förankrad i landsbygden.

Det lilla sammanhanget och den lilla orten har stora fördelar och står för viktiga värden i en värld som kan uppfattas som kaotisk. Människor blir sedda i sin helhet, i hela sitt sammanhang. Någon kan arbeta i kommunen och är känd i sin yrkesroll, har sina barn på daghem och i skolan, sina föräldrar på servicehuset, mannen/hustrun är kanske politiker eller arbetar på en annan arbetsplats i samhället. Släkten kanske är känd sedan länge. Man finns med i ett fritids-sammanhang; parti, förening, kyrka eller idrottsklubb. Det personliga ansvaret framhävs under sådana betingelser. Människor kan slippa känslor av maktlöshet och anonymitet, men också uppleva stark social kontroll.

Konflikter måste hanteras. Det är svårt att befinna sig i en alltför konfliktfylld situation med någon som tar hand om ens barn eller som är ens chef eller som är gift med någon som är ens chef... Det är viktigt att leva i fred med sina grannar, annars blir livet i den lilla orten olidligt. Ideologiska och klassmotsättningar har dämpats eller naturligt nog förlagts till olika orter. Vagnhärad har en tradition av att vara mer arbetarpräglad, medan Trosa har en mer borgerlig prägel. Det är lättare att bråka om små saker. I Trosa talar man om cykelställsfrågor.

Det kan vara en balansakt för varje liten kommun att inte utvecklas till en skyddad enklav. Kanske särskilt för Trosa som har en del av sin lokala identitet investerad i idyllen. Konsten blir att utsträcka sitt ansvar och den solidaritet man upplever med andra kommuninvånare till människor utanför kommunens gränser. Att inte hamna i en position där undandragande från det stora sammanhanget också innebär att utestänga intryck och andra människor från gemenskapen

LITTERATUR

Asplund J, Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft, Göteborg 1991
Storstäderna och det forsteanska livet, Göteborg 1992

Claesson A, Olson U-J, Lust att leda, Halmstad 1992

Kjellberg, F, Kommunalt selvstyre og nasjonal styring.
Norsk statsvetenskaplig tidsskrift 1991:7

Kronvall, Km fl, Förändring och lärande. En utmaning för offentlig sektor,
Lund 1991

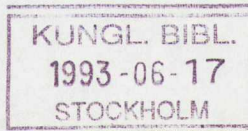
Montin S, Den kommunala multiorganisationen, rapport 1990:1, Högskolan
i Örebro

Rombach B, Det går inte att styra med mål! Lund 1991

Sellström O, Boman C, Åremodellen, uppför eller utför? Norrtälje 1992

Stewart J, Styrning och ledarskap i kommuner, Lund 1988

Tönnies F, Gemeinschaft und Gesellschaft, Berlin 1926



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
 2. Kursplaner för grundskolan. U.
 3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
 4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
 5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
 6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
 7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
 8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
 9. Postlag. K.
 10. En ny datalag. Ju.
 11. Socialförsäkringsregister. S.
 12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
 13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
 14. EG och våra grundlagar. Ju.
 15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
 17. Ågandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
 18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
 19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
 20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
 21. Ökat personval. Ju.
 22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
 23. Kunskapens krona. U.
 24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
 25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
 26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
 27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
 28. Bankstödsnämnden. Fi.
 29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen.
Del 2. Fi.
 30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
 31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
 32. Ny anställningsskyddslag. A.
 33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
 34. Förarprovare. K.
 35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
 36. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
 37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
 38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
 39. En gräns för filmcensuren. Ku.
 40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
 41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
 42. Försvarets högskolor. Fö.
 43. Politik mot arbetslöshet. A.
 44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
 45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspflicht. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprovare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ågandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

- Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
-

Trosa bryter sig 1992 loss från Nyköpings kommun. Mitt under den period av förändring och omdaning som många kommuner befunnit sig i under de senaste åren ska en ny kommun skapas och en ny organisation byggas upp. Det gäller för de inblandade att finna former som kan passa den lilla kommunen. Den här boken beskriver den process, de diskussioner och de funderingar som föregick den nya kommunens födelse. Något som andra kommuner i sitt sökande efter en ny organisationsmodell kan hämta många erfarenheter ifrån.

Charlotte Skawonius höll i arbetet med att bygga upp den nya kommunen under ett år. Idag, snart två år efter kommunindelningen har Trosa en platt organisation med få chefer och en större närhet mellan kommunen och invånarna.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38--13360-1
ISSN 0375-250X