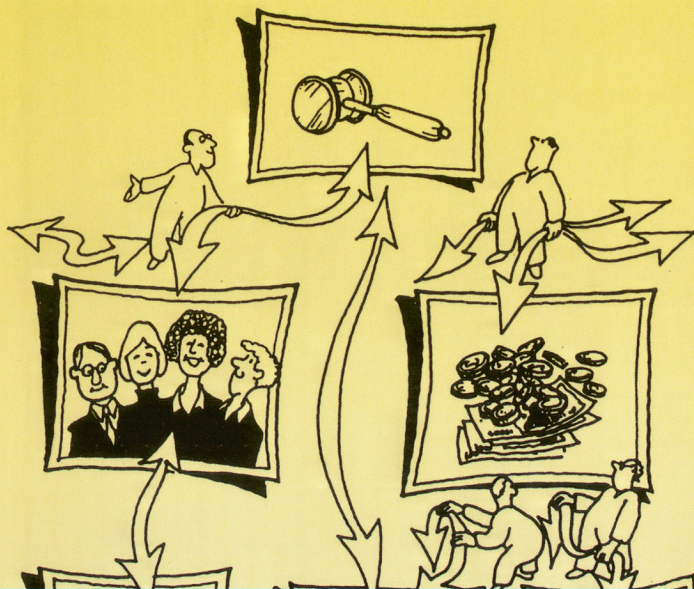


Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014

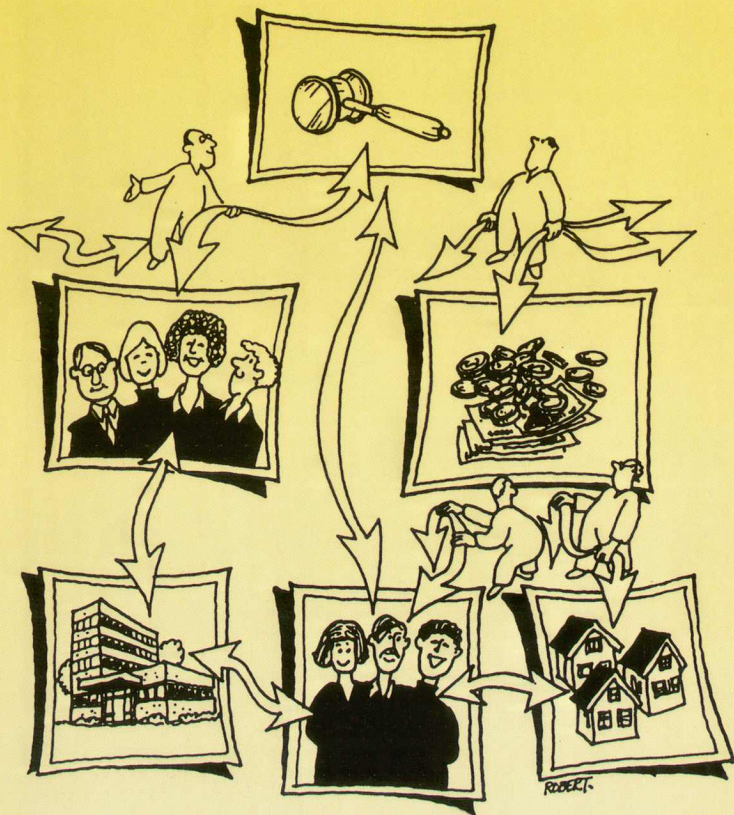
BIBLIOTEKET
National Library
of Sweden

SOU

1993:73

Rapport till Lokaldemokratikommittén

Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting



SOU

1993:73

Rapport till Lokaldemokratikommittén

Ref KB 0cc



Statens offentliga utredningar
1993:73
Civildepartementet

Radikala organisations- förändringar i kommuner och landsting

Stig Montin
i samarbete med
Marie Fridolf och
Torgny Sköldborg

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

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13415-2
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.

I direktiven (dir. 1992:12) framhålls att kommittén bör belysa och utvärdera konsekvenserna av de förändringar som kan ha skett i kommuner och landsting som en följd av den ökade organisatoriska frihet som den nya kommunallagen givit.

Den föreliggande rapporten behandlar de första erfarenheterna av radikala organisationsförändringar i nio kommuner och tre landsting med speciellt fokus riktat på de förtroendevaldas roller. På basis av enkäter, intervjuer, dokument och litteratur förs principiella diskussioner kring de organisatoriska förändringsprocesser som pågår.

Rapporten har författats av fil dr. Stig Montin, Novemus vid Högskolan i Örebro, i samarbete med Marie Fridolf, konsult och projektledare vid Göteborgs Förorter, samt Torgny Sköldborg, Eriksborg Konsulter, Stockholm. Författarna svarar själva för innehållet.

Författarna tackar alla dem som svarat på enkäter och intervjuer, kollegor vid Novemus och alla andra som bidragit med värdefulla synpunkter.

Rapporten ingår i en serie av skrifter, som utgör underlag för kommitténs arbete.

Stockholm i juni 1993

Lokaldemokratikommittén

Sven Lindgren
Ordförande

Kai Kronvall
Huvudsekreterare

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning

1. Introduktion
- 1.2 Studiens syfte och frågeställningar
- 1.3 Studiens uppläggning, metoder och material
- 1.4 Rapportens disposition

2. Ett kort historiskt och teoretiskt perspektiv på kommunala förändringar
- 2.1 Inledning
- 2.2 Tre idéer för organisering
- 2.3 De etablerade demokratiska institutionernas tillbakagång
- 2.4 Marknaden och torget
- 2.5 Uppsamlande och integrerande roller
- 2.6 Tre frågor i förnyelsearbetet

3. Översikt över förändringarna
- 3.1 Inledning
- 3.2 Linköpings kommun
- 3.3 Norrköpings kommun
- 3.4 Oxelösunds kommun
- 3.5 Sollentuna kommun
- 3.6 Sölvesborgs kommun
- 3.7 Täby kommun
- 3.8 Ragunda kommun
- 3.9 Surahammars kommun
- 3.10 Vellinge kommun
- 3.11 Blekinge läns landsting
- 3.12 Kopparbergs läns landsting
- 3.13 Södermanlands läns landsting
- 3.14 Sammanfattning

4. Idémässiga grundpelare i beställar-utförarmodellen
- 4.1 Inledning
- 4.2 Separera politik och produktion
- 4.3 Skapa affärsmässighet och konkurrens
- 4.4 Skapa en ny politikerroll

5. Modellernas utformning i kommunerna: förutsättningar, lösningar och problem
- 5.1 Inledning
- 5.2 Uppfattningar om affärsmässighet och konkurrens
- 5.3 De förtroendevalda, partiorganisationerna och förnyelsearbetet
- 5.4 De förtroendevaldas uppfattningar om separationen

- 5.5 Inflytande över politiken
- 5.6 Vad har hänt i fullmäktige?
- 5.7 Ny politikerroll?

- 6. Att styra en organisation med mål, beställningar och utvärdering
 - 6.1 Inledning
 - 6.2 Två huvudfunktioner
 - 6.3 Uppföljnings- och utvärderingsfunktionens faktiska utformning
 - 6.3.1 Uppfattningar om utvärdering bland de förtroendevalda
 - 6.3.2 Utvärderingsfunktionen i kontrakt och avtal
 - 6.4 Uppföljning, utvärdering av kvalitet och politisk utvärdering: förslag till distinktioner

Käll- och litteraturförteckning

1. Introduktion

Denna rapport handlar om radikala organisationsförändringar i ett urval kommuner och landsting. Med "radikala" förändringar menas att det genomförts en omfattande strukturförändring av såväl nämnder som förvaltning.

Det ges olika bilder av det kommunala förändringsarbetet. En bild beskriver ett myller av pågående aktiviteter. I stort sett alla kommuner förändrar nämnd- och förvaltningsorganisationen under åren 1992-93. Drygt 30 procent av kommunerna och flertalet av landstingen inför beställar-utförarmodeller (BUM). Decentralisering i form av resultatenheter m m pågår i samtliga kommuner och landsting. Avknoppning, entreprenad och bolagisering sker i stor omfattning i ungefär hälften av kommunerna (Knutsson - Forsman 1992; Lokaldemokratikommittén 1992; Privatiseringsfrämjandet 1992).

En annan bild beskriver kommunerna och landstingen i en mer blygsam rörelse. Egentligen är det bara ett fåtal som radikalt förändrar hela organisationen. BUM som "helhetskoncept" finns i 17 kommuner och några få landsting. Det är bara två procent av den "mjuka" kommunala verksamheten som bedrivs i extern regi och den decentralisering och privatisering som sker är ofta i begränsad skala (Ds 1993:27).

En slutsats av de olika bilderna är att det endast är i få kommuner det genomförs genomgripande strukturförändringar. Däremot pågår det ett sökande efter nya organisatoriska lösningar runt om i landet.

Det kan troligen hävdas att det pågår ett slags paradigmskifte i kommunerna och landstingen, men det är svårt att bedöma den reella omfattningen. "Decentralisering", "resultatenheter" och "kundval" kan stå för olika saker. Ofta är det etiketter som klistras på lika förändringar oberoende av deras omfattning. Det finns en risk att överdriva omfattningen av och intensiteten i förändringsarbetet. Ofta handlar det mer om ord än handling (Ds 1993:27). Det kan å andra sidan också finnas en risk att underskatta betydelsen av till synes små förändringar i befintliga organisationsstrukturer.

När vi nu beskriver och problematiserar radikala organisationsförändringar i ett urval av kommuner och landsting är det viktigt att påpeka att dessa inte är representativa för samtliga kommuner och landsting i landet.

1.2 Studiens syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att "belysa och utvärdera konsekvenserna av de förändringar som kan ha skett i kommuner och landsting som en följd av den ökade organisatoriska friheten" (Dir. 1992:12). Någon effekt- eller måluppfyllelseanalys i egentlig mening har inte varit möjlig att genomföra inom den utsatta tidsramen och det var heller inte avsikten att göra detta. Studier av organisatoriska förändringar i denna omfattning som syftar till att radikalt förändra roller och beteenden inom och utanför organisationen visar att sådana reella effekter uppkommer först efter några år. Vår ansats är därför mer problemorienterad och inriktad på att studera *genomförandet* av förändringarna i några kommuner och landsting. Debatten om en helt ny nämndorganisation och införande av nya politiska styrmetoder har pekat på att det finns ett behov av att lyfta fram och synliggöra olika tänkbara förändringar, t.ex. i relationen mellan de politiska församlingarna, hur aktörerna definierar sina nya roller och relationen mellan politik och produktion. Ett sådant synliggörande kan ge underlag för diskussioner dels i de studerade kommunerna/landstingen, dels i andra kommuner som inte genomfört dessa omfattande förändringar.

1.3 Studiens uppläggning, metoder och material

För närvarande är det drygt 20 kommuner och landsting som inför beställar-utförar modeller, eller annan radikal nämndorganisation. Bland dessa gjorde vi tre urval; ett för beställar-utförarkommunerna, ett för andra radikala kommuner samt ett för landstingen. Bland de första utgörs urvalet av följande kommuner: *Sollentuna, Täby, Norrköping, Linköping, Sölvesborg* samt *Oxelösund*. Det var kommuner som vi under våren 1992 bedömde hade kommit längst i införandet av BUM. Bland övriga "radikala kommuner" valde vi *Ragunda, Surahammar* och *Vellinge*. Slutligen valde vi tre landsting: *Kopparberg, Blekinge* och *Sörmland*. Samtliga dessa tre har kraftigt minskat antalet nämnder.

Studien har omfattat tre faser. I den första fasen gjordes studier av kommunernas beslutsunderlag och andra relevanta dokument. En jämförelse mellan kommunerna skedde med avseende på varför förändringarna skett, vilka problem som skulle lösas med dessa förändringar, befogenhets- och ansvarsfördelning etc.

På basis av dessa dokumentstudier konstruerades enkätfrågor som tillställdes ett urval av förtroendevalda i fullmäktige, styrelsen samt beställarnämnder (och motsvarande nämnder med beställaruppgifter). Därmed inleddes den andra fasen, då den första omgången enkäter sändes ut, i början av maj 1992. Dokumentstudierna och de första enkätresultaten redovisades i en delrapport under hösten 1992 (Montin 1992).

I början av 1993 tog fas tre vid. Då gjorde vi ny enkätundersökning med samma urval av förtroendevalda samt skickade enkäter till och gjorde intervjuer med andra aktörer i BUM-kommunerna/landstingen. Genom att vända oss till samma urval förtroendevalda vid båda tillfällena (sk panelstudie) har vi kunnat mäta de erfarenheter som gjorts och förändrade attityder och uppfattningar.

När det gäller urval av enskilda aktörer (förtroendevalda och tjänstemän) var ambitionen att inom ramen för ett hanterligt men ändå representativt urval (ca 300 personer) få med personer från de olika politiska församlingarna (kommunfullmäktige, styrelsen, beställarnämnderna samt motsvarande). Enkäten till förtroendevalda skickades ut vid två tillfällen (våren 1992 samt vintern 1993). Vi har kompletterat detta urval med intervjuer med och enkäter till ordförande i produktionsstyrelser (och motsvarande) samt produktionschefer i BUM-kommunerna.

Vi gjorde ett slumpmässigt urval av ledamöter i fullmäktige, styrelsen och nämnder i kommunerna/landstingen. Den totala svarsfrekvensen (där huvuddelen av enkäten besvarats) vid första enkätomgången (1992) var 74 procent och vid andra enkätomgången 72 procent (av 320 utskickade enkäter). Alla kunde dessvärre inte kommunidentifieras. Svarsfrekvensen för de kommunidentifierade var 60 procent vid båda undersökningarna. Bortfallet är tämligen jämt fördelat mellan kommunerna/landstingen och fullmäktige, styrelse och nämnder. Dessvärre tillkommer ett visst internt

bortfall, dvs att vissa frågor inte besvarats. Det innebär att svarsfrekvensen för vissa enskilda frågor hamnar mellan 50 och 60 procent av urvalet. När materialet bryts ned i kommungrupper måste därför svaren tolkas med viss försiktighet.

Beklagliga misstag under projektarbetet medförde att Blekinge läns landsting inte kom med i den andra enkätomgången. När vi redovisar enkätdata från landstingen ingår således inte Blekinge läns landsting.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel två gör vi en kort historisk och teoretisk betraktelse över förändringar i kommuner och landsting. Syftet är att försöka ge ett underlag till förståelse och förklaring av varför det pågår ett sökande efter nya organisations- och styrningsmodeller. I kapitel tre görs en översiktlig beskrivning av förändringarna i de nio kommunerna och tre landstingen. Ämnet för kapitel fyra är idémässiga grundpelare i beställarutförarmodellen. Syftet är att renodla idéerna som modellen vilar på för att kunna jämföra dessa med den faktiska utformningen och diskutera problem som uppstått. I kapitel fem redovisas i huvudsak svar från enkäter och intervjuer. I kapitel sex ägnas speciell uppmärksamhet åt uppföljning och utvärdering.

2. Ett kort historiskt och teoretiskt perspektiv på kommunala och landstingskommunala förändringar

2.1 Inledning

Det pågår ett sökande efter och experimenterande av nya organisations- och styrningsmodeller i kommuner och landsting. Få kommuner och landsting har radikalt förändrat organisationen som helhet, men det förefaller som om flertalet på olika sätt förändrar/avser att förändra nämnd- och förvaltningsorganisationen. Decentralisering, målstyrning och resultatenheter är välkända ord runt om i landet.

När vi nu anlägger ett kort historiskt perspektiv på de kommunala förändringarna är det de senaste 10-15 årens utveckling vi behandlar. Vi utgår från tidpunkten då kommunsammanslagningarna var fullbordade. Händelseutvecklingen före denna tid behandlas utförligt i annan litteratur (Strömberg - Westerståhl 1983; Norell 1989). Det teoretiska perspektivet sträcker sig emellertid över en betydligt längre tidsperiod. Med detta kapitel vill vi plocka fram de viktigaste förklaringsfaktorena till dagens omställningsarbete i kommuner och landsting (för mer ingående beskrivning och analys av de senaste årens händelseutveckling hänvisas till Montin 1993a och b).

De problemformuleringar som väglett reformeringen av de inomkommunala förhållandena har successivt förändrats sedan mitten av 1970-talet. Till en början formulerades problemet ungefär på följande sätt: *för lite demokrati och för svag politisk styrning*. I förarbetet till 1977 års kommunallag och i den efterföljande kommunaldemokratiska kommitténs betänkanden diskuterades olika former för att stärka medborgarnas inflytande i allmänhet, men också i deras egenskap av brukare. Ett resultat av detta arbete blev den sk lokalorganslagen som gav kommunerna rätt att införa beslutande lokala nämnder. Samtidigt diskuterades också de förtroendevaldas och partiernas roll i den kommunala verksamheten. Forskningsrapporter och utredningar framhöll tjänstemännens ökade politiska inflytande. I takt med att kommunerna ökade sin administrativa kompetens och förvaltningarna professionaliserades höjdes varnande finger för "tjänstemannavälde". Olika åtgärder vidtogs för att stärka de förtroendevaldas roll gentemot förvaltningen. I kommunallagen och lagen om lokala organ uttrycktes

ambitioner att öka de förtroendevaldas kontroll över förvaltningen (Norell 1989:36-48). Genom att inrätta lokala nämnder (distriktsnämnder och kommundelsnämnder) skulle de förtroendevalda komma närmare verksamheten och på ett tydligare och effektivare sätt utöva den politiska styrningen.

Vid mitten av 1980-talet formulerades problemet ungefär på följande sätt: *för lite effektivitet och för mycket politisk detaljstyrning*. Från att det tidigare talades om demokratisering genom decentralisering kom det nu mer att handla om effektivisering genom decentralisering och delegering. Det började ställas förväntningar på effektivare politiskt och administrativt ledarskap i kommunerna. Den sk management-ideologin fick ett starkt genomslag. Exempelvis skulle en daghemsföreståndare, som tidigare varit pedagogiskt ansvarig men i övrigt en i arbetslaget, bli chef med ansvar för ekonomi och personal. Chefsutvecklingskurser och program för ledarskapsutveckling blev vanliga. Den styrningsmodell som kom att bli mest omtalad var målstyrning. Den förväntades leda till effektivare verksamhet, flexibilitet, bättre politisk styrning och ökat medborgerligt engagemang. Politikerna skulle inte syssla med detaljer utan ange tydliga mål för verksamheten, acceptera de professionellas självständighet samt göra uppföljningar och utvärderingar.

Efter några år - i slutet av 1980-talet - formulerades problemet om: *för mycket politik och för mycket offentlig sektor*. Kommunernas ekonomi började krympa och kraven på kostnadseffektiviseringar ökade. En ny modell introducerades i kommunerna, nämligen den sk beställarutförarmodellen vars syfte bland annat var att dra en skarp gräns mellan politik och produktion. Helst skulle politikerna engagera sig betydligt mindre i serviceproduktionens göranden och låtanden, dvs produktionen skulle befrias från politik. Steget från detta till privatisering av kommunala verksamheter är inte långt och några kommuner inriktade sig på att reducera kommunernas ansvar för olika verksamheter. Kundens enskilda val skulle bli avgörande för vad som producerades, inte politiska beslut.

2.2 Tre idéer för organisering

Hur skall vi förstå och förklara denna händelseutveckling och sökandet efter nya organisations- och styrningsformer? Någon uttömmande redovisning av olika förklaringsfaktorer skall vi inte ge. Däremot försöker vi peka ut några av de viktigaste faktorerna.

Förnyelsearbetet vägleds av olika värden, dvs uppfattningar om vad förändringarna på kort och lång sikt bör leda till. Bland dessa kan nämnas demokrati, rättssäkerhet, professionalism, valfrihet, brukarinflytande etc. Dessa ambitioner kan komma i konflikt med varandra och vissa blir dominerande. De värden som uttrycks i olika sammanhang har rötter i olika grundläggande föreställningar om en "god organisering". Idéer för organisering kan vara institutionaliserade sedan lång tid tillbaka eller mer direkt situations- och problembestämda. Idéerna uppstår inte av en tillfällighet. De har en grund i ekonomiska, sociala och politiska strukturer och relationer i samhället. Grovt sett kan vi tala om tre olika idéer för organisering av den kommunala verksamheten. Med idéer för organisering menas föreställningar om hur en organisation bör utformas för att den skall nå framgång utifrån vissa kriterier.

Först har vi den *demokratiska rättsstaten*. Den omfattar dels en representativ demokrati som baseras på att partier och folkrörelser definierar och sorterar sociala problem och behov, dels att förvaltningen styrs under lagarna. I debatten om demokrati och byråkrati framhålls ofta att det finns en konflikt mellan "folkstyrd" och "lagstyrd förvaltning" (Petersson - Söderlind 1992). Vad som emellertid är utmärkande för svensk - och västerländsk - demokratiuppfattning är att dessa båda idésystem integrerats till ett system: en folkstyrelse kombinerad med en förutsägbar rättsstat (Hermansson 1992).

I den svenska demokratiska idéhistorien har "folkrörelsedemokratin" spelat en viktig roll. Vid slutet av 1800-talet organiserade sig människor kring olika samhällsfrågor, framför allt arbete, nykterhet och kyrka. De attackerade och byggde upp alternativ organisering till de odemokratiska och patriarkala maktstrukturer som rådde i samhället. Dessa folkrörelser skapades före partiernas och parlamentarismens genombrott. Det fanns en stark tilltro till att den deltagardemokrati och demokratisk fostran, som

sågs som viktiga i dessa rörelser, skulle få ett starkt inflytande på det demokratiska statsskicket som helhet. De förtroendevalda skulle vara kritiskt granskande lekmän och uppmärksamma orättvisor i samhället. Även om de traditionella partierna har olika rötter och traditioner finns de gamla folkrörelserna delvis som ett gemensamt ideal (Gidlund 1992:24). Den grundläggande idén om den svenska folkstyrelsen har djupa rötter i denna folkrörelsetradition.

I korthet säger idén om den demokratiska rättsstaten att politiska idéer och handlingsinriktningar formas i de politiska partierna och i samtal mellan förtroendevalda och medborgare. Idéerna formas till beslut (i riksdagen lagstiftning) för att sedan genomföras av en lojal och neutral förvaltning. Förvaltningen verkställer besluten och följer lagarna. Byråkratiska organisationsformer skall garantera en förutsägbar rättsstat. Kriterierna för framgång i detta system är dels att den representativa demokratin är vital, dvs att partier och folkrörelser definierar behov bland befolkningen utifrån både särintressen och allmänintressen, dels att förvaltningen styrs av politiska beslut och rättsstatens regler.

När lagstiftningen i huvudsak bestod av detaljreglering och när kommunerna kunde beskrivas som "lekmannaförvaltning" fanns större förutsättningar för att den demokratiska rättsstaten skulle fungera än under senare tid (därmed inte sagt att de "gamla" kommunerna var mer demokratiska). Successivt har denna lekmannaförvaltning ersatts med "en professionaliserad tjänstemannaförvaltning där tjänstemännen övertagit inte endast verkställighetsfunktioner utan också väsentliga beredningsfunktioner från politikernivån i alla kommuner" (Strömberg - Westerståhl 1983:295f). Denna utveckling har medfört fundamentalt annorlunda villkor för den demokratiska rättsstaten på kommunal nivå. För det första kännetecknas det politiska inflödet oftast inte av att idéer växer fram underifrån genom partier och folkrörelser med aktiva medlemmar. Politiken formas i praktiken ofta i en korporativ struktur med representanter från olika organisationers ledningar (särintressen). För det andra är inte "förvaltningen" neutral "verkställare" utan består av professionella grupper och enskilda med egna kriterier för framgång. Professionella grupper kännetecknas bland annat av att de hävdar en självständighet gentemot politiska och andra överordnade nivåer. För det tredje har professionaliseringen inneburit att regelstyrningen blivit

ineffektiv. Regler har lagrats på varandra men kan inte täcka den närmast överskådliga lokala praxis som utvecklats i kommunerna och deras förvaltningar (se t.ex. Hjern 1990). Vi kan också uttrycka det som att politiken i flera fall formas "baklänges" genom den professionaliserade förvaltningen till beslutsfattarna.

Vi har då kommit till en *professionell organiseringsidé*. Den lokala organiseringen i olika verksamheter formas ofta utifrån ett problemorienterat handlande. De professionella fyller ramlagar och övergripande målformuleringar med innehåll och deras problemorienterade handlande bildar nya organiseringar som går på tvärs över formella organisationsgränser och ställer nya villkor för den politiska styrningen. Personal och professionella i de kommunala verksamheterna möter medborgarnas behov i större utsträckning än de förtroendevalda. Här skapas det politiska innehållet, ofta i samarbete med intresseorganisationer och brukare. De professionella, t.ex. inom vård och omsorg, söker ofta samarbete och kompetens över de formella organisationsgränserna. Kriteriet för framgång i denna organisering är hög problemlösningsförmåga. Politiska detaljbeslut och regelverk kan upplevas som hinder för denna organisering.

Till dessa två organiseringsidéer kan vi lägga en tredje, preliminärt kallad den *ekonomiska organiseringsidén*. Egentligen finns inte en ekonomisk organiseringsidé utan flera. Här avses den som för närvarande dominerar. Det som "produceras" skall kunna översättas i monetära termer. Insatser och prestationer skall kunna jämföras. Förvaltningarna definieras som produktions- eller resultatenheter. De avgränsas för att politiker, ekonomer, medborgare mfl skall kunna bedöma vad servicen kostar. Det förutsätts att enheterna kan konkurrera med varandra och med externa enheter. Konkurrens framställs vara effektivare än samverkan genom politisk styrning. Kostnadseffektivitet och valfrihet blir viktiga kriterier för framgång och medborgaren definieras som kund.

Bakgrunden till dessa ekonomiska organiseringsideal kan sökas i den beskrivna utvecklingen mot professionaliserad förvaltning kombinerad med en allt besvärligare ekonomisk situation. Det har blivit allt svårare för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov och efterfrågan

genom tillskott av nya resurser. En annan viktig faktor är växande krav på valfrihet från vissa medborgargrupper.

Förändringsarbetet i kommuner och landsting kännetecknas idag till stor del av (1) betoning på medborgaren som kund - inte som en aktiv skapare av idéer om hur gemensamma resurser skall fördelas utan som mottagare eller köpare av omsorg och andra tjänster; (2) marknadsefterlikning, dvs att internt skapa konkurrenssituationer och affärsmässighet; (3) privatisering, framför allt i form av ökad användning av privata entreprenörer och avknoppning samt (4) ett försök att separera politik och produktion, vilket betyder en legitimering och en förstärkning av professionella gruppers självständighet. Förändringsarbetet domineras således av professionellt och, framför allt, ekonomiskt organisationstänkande.

Denna inriktning kolliderar med ett antal värden som tidigare ansetts vara betydelsefulla. Kundorienteringen kolliderar med visionen om den politiskt aktive medborgaren som har rättigheter men också skyldighet att delta i det politiska livet. Marknadsefterlikningen kolliderar med helhetssyn och samverkan som är vägledande för flera professionella gruppers arbete och för det politiska ansvaret. Privatiseringen kolliderar med kravet på insyn över hur offentliga medel används (offentlighetsprincipen). Separeringen av politik och produktion kan kollidera med de förtroendevaldas historiska roll som ansvariga för den löpande verksamheten genom att reducera dem till beställare av tjänster. Rollen tenderar att bli mer reaktiv än proaktiv.

2.3 De etablerade demokratiska institutionernas tillbakagång

Modern historia visar att den demokratiska rättsstaten är på tillbakagång. Det betyder inte i första hand att den statliga styrningen med lagar och regler träder tillbaka. Tvärtom kan vi observera inslag av ambitioner att med rättighetslagstiftning öka statens styrning av kommunerna. Det är framför allt *bärarna av den representativa demokratin* som successivt fått ge vika för andra krafter. Vi har hittills beskrivit detta som effekter av framväxande professionaliserad förvaltning och reduktion av de förtroendevaldas roll i formulering och genomförande av praktisk politik

i kommunerna. Vi kan också beskriva det som effekter av medborgarnas misstroende mot de etablerade institutionerna.

Mot bakgrund av forskningsresultat och annan erfarenhetsbaserad kunskap kan vi spetsa till verklighetsbeskrivningen på följande sätt: Klyftan mellan de förtroendevalda å ena sidan och partiorganisationernas medlemmar samt medborgarna å den andra kan beskrivas som ett legitimitetsproblem. Om medborgarnas tilltro till de förtroendevaldas verksamhet är svag fungerar inte den representativa demokratin. Institutionerna blir stenhus eller tomma skal. Den politiska ledningen och styrningen av verksamheten blir i princip densamma som annan typ av organisationsledning. Politisk ledning (i betydelsen att utgå från människors behov) och organisationsledning (i betydelsen bestämma vem som skall göra vad) blandas samman. Legitimitetsproblemen förstärks om den politiska styrningen inte längre är effektiv - om de politiska formella besluten bara är en bekräftelse på uppgörelser som är gjorda tidigare mellan kommunalråd/landstingsråd, chefstjänstemän, intresseorganisationer etc. De förtroendevalda - förutom hel- eller deltidsengagerade politiker - hamnar i ett vakuum där kontakt och förankring bland partimedlemmar och andra medborgare är bristfällig och möjligheterna att politiskt styra verksamheten begränsade.

2.4 Marknaden och torget

I takt med att marknadens regler övertar politikens och demokratins regler blir den private medborgaren (kunden) ledstjärna i förnyelsearbetet. Denna inriktning kan problematiseras på flera sätt. I grunden handlar det om att det inte behövs någon speciell politisk och demokratisk organisering för att lösa gemensamma problem utan att dessa löses genom en naturlig samordning av rationella individers handlande.

I tesen att ställa kunden i centrum och framhärda att valfrihet är en ersättning för politiska processer ligger en sammanblandning av "torgets" och "marknadens" principer. Att framhålla kundens suveränitet som avgörande för välfärdens fördelning är rimligt endast i den mån kundens val inte påverkar andra kunders valmöjligheter. Detta är marknadens princip (Elster 1992:150). Om valet av handlingsalternativ i hög grad påverkar andra människors valmöjligheter har valsituationen blivit en

politisk fråga: "... politikens uppgift är inte bara att undanröja ineffektivitet utan också att skapa rättvisa" (ibid). I exempelvis ett system med "fritt skolval" där föräldrarna väljer skolor kan dessa val starkt påverka andra föräldrars valsituation och valmöjligheter. Om t.ex. en andel föräldrar tar "sin Mats ur skolan" kanske skolan förlorar resurser och får reducera sin verksamhet, läggas ned eller erhålla nya resurser från skattemedel.

Det som uppstår i en sådan situation kan beskrivas som en spänning mellan två värden: valfrihet och rättvisa. En satsning på valfrihet (kundval) ger medborgarna en "marknadsmakt" som de tidigare inte haft gentemot offentlig verksamhet. De kan "rösta med fötterna". Å andra sidan finns det en risk att den enes frihet kan bli andras ofrihet.

Problemet har därmed blivit av allmänt intresse - en fråga om rättvisa. Det är den offentliga politikens uppgift att hantera frågor om rättvisa. Det finns olika idéer om politikens former och innehåll, men de härrör till stor del ur "torgets principer", dvs idén att medborgare (själva eller representerade) diskuterar och avgör frågor kring fördelning av gemensamma resurser. Politik kan ses som en metod att lösa konflikter kring det gemensamma bästa (Elster 1992:143; Offerdal 1992).

Oavsett om de etablerade demokratiska institutionerna har förlorat en del av förmågan att med medborgarnas förtroende sortera och avgöra gemensamma frågor finns det likväl behov av politik och demokrati. Viktiga frågor blir: *vilka aktörer och organisationer har förmåga att på ett demokratiskt sätt, med medborgarnas förtroende, ta tag i lokala samhällsliga problem? Har de befintliga institutionerna - partierna, de förtroendevalda i fullmäktige mfl - kraft och förmåga att återta rollen som kritiskt granskande lekmän/kvinnor?* (jfr Bostedt 1992).

2.5 Uppsamlade och integrerande roller

När enskildas problem påverkar varandras val av handlingar kan politiken träda in som konfliktlösningsmetod och -arena. Enkelt uttryckt är det beroende på problem som uppstår i utbytet mellan individer som vi har politiska institutioner (partier, beslutande valda församlingar etc). De politiska institutionerna kan fungera på olika sätt. Grovt sett kan vi tala

om två övergripande roller: uppsamlande (aggregativa) och integrerande (integrativa) (March - Olsen 1989). Vad som kännetecknar de två huvudgrupperna av politiska institutioner framgår av tabell 1.

Tabell 1. Uppsamlande och integrerande politiska institutioner (efter March - Olsen 1989:118f)

	<u>Uppsamlande</u>	<u>Integrerande</u>
Folket	En samling självständiga individer	Grupper av människor som är bundna till historien och framtiden
Folkets vilja	Upptäcks vid mötet med de rationella medborgarna	Upptäcks bland samtalande medborgare inom ramen för gemensamma sociala värden
Ordning	Baseras på rationalitet och utbyte	Baseras på historia, skyldigheter och motivation
Politiskt ledarskap	"Mäklare" mellan intressekoalitioner	En utbildande roll, känner förtrogenhet med sociala traditioner och behov
Förändring	Ständig respons till nuvarande intressen	Sakta anpassning av system, försvar mot tillfälliga "passioner"
Politisk styrning	Majoritetsstyre	Majoritetsstyre inom ramen för vissa rättigheter och institutionella normer
Faktisk politik	Ett utflöde av den politiska beslutsprocessen	Ett resultat av gemensam strävan och tilltro till besluten, idéerna och målen

Institutionernas sätt att fungera härrör från två skilda idétraditioner och synsätt på politiska institutioners roll i samhället. Uppfattningen om politiska institutioner som uppsamlande innebär att partier och beslutande församlingar samlar upp krav och behov och formar politiken därefter. Uppsamlande institutioner är starkt responsiva gentemot omgivningen. Samhället består av en välutbildad befolkning vars preferenser lätt kan avläsas i opinioner, folkomröstningar och val. Partierna och enskilda politiker redovisar sina program i valrörelsen, men mellan valen förväntas inte medborgarna vara aktiva i politiska processer.

Ofta sker politikutformningen i förhandlingar med starka intressen. De politiska ledarna kan då fungera som "mäklare" mellan dessa intressen.

När politiken formats blir den politiska styrningen viktig och den bör vara effektiv. Majoritetsstyre är därför att föredra, enligt detta synsätt. Behovet av att minska antalet nämnder i kommunerna och starkare majoritetsmarkeringar är kopplat till denna uppfattning om de politiska institutionerna.

Uppfattningen om integrerande politiska institutioner betyder att partier och beslutande församlingar skall bidra till att bygga en grundläggande värdegemenskap. De politiska processernas uppgift är både att skola in medborgarna till politiska människor och att finna lösningar på fördelning av gemensamma resurser. Integrerande institutioner tar inte omgivningen för given utan försöker "skapa" och påverka den. De förtroendevalda försöker "ligga före" medborgarna för att tillgodose behov och försöker integrera medborgarna i den lokala politiska processen. Ett värde som oberopades så sent som vid slutet av 1970-talet var "demokratisk skolning" ligger i linje med denna uppfattning:

"Förutom att många människor genom direkt medverkan i det kommunala arbetet får träning och skolning i offentliga värv bidrar också organisationen till att människorna blir medansvariga och delaktiga i den process som leder fram till beslut rörande väsentliga delar av samhällsservicen på lokal nivå" (Ds Kn 1978:5, sid 8).

Detta citat refererar till kommunen som politisk gemenskap - en tanke som varit vägledande för såväl liberal som socialdemokratisk kommunideologi både i Sverige och internationellt. Idén kan formuleras som att det lokala gemensamma och öppna samtalet skall vara styrande för fördelning av värden på kommunal nivå. Idén om demokratisk skolning och öppna samtal har sin grund i det faktum att kommunerna delvis skapats som motvikt till staten. Syftet var att skapa ett lokalt folkstyre som skydd mot centralstatens överhet. De demokratiska institutionernas uppgifter i kommunerna kan historiskt beskrivas som integrerande snarare än uppsamlande. I takt med att inflytandet från intresseorganisationer, professionella grupper etc ökat har partiernas och de beslutande församlingarnas roll förändrats till att bli "mäklare" mellan starka intressen. I de kontraktstyrningsmodeller som utvecklas i vissa kommuner legitimeras denna utveckling. Partierna blir i huvudsak uppsamlare av preferenser. Politiskt deltagande i termer av att

gemensamt finna kriterier för fördelning av resurser tonas ned till förmån för ett mer kundorienterat perspektiv. Enskilda medborgares behov överordnas kollektiv, gemensam problemlösning:

"På marknaden har konsumenten flera alternativ att välja mellan. Genom att vid köptillfället väga pris mot kvalitet ges signaler till producenterna om vilka varor och tjänster som är uppskattade. Plan/budgetmodeller förutsätter att de politiska partierna kan fånga upp mångfalden i värderingarna och att förvaltningarna sedan kan skapa den effektivaste produktionen.

Det som nu händer är att det politiska systemet måste uppmärksamma alla medborgares speciella önskemål. Det blir en återgång till en när demokrati lik den som fanns före kommunreformerna. Samtidigt kan konsumenter/väljare mer direkt påverka produktionssidan genom att det finns fler alternativ" (Balmér mfl 1992:67f).

Dessa citat, som hämtats från den växande litteraturen om moderna styrmetoder i kommunerna, kan tolkas som att marknadsinflytandet för kunden delvis likställs med demokratiskt deltagande i politiska/demokratiska processer. Partiernas och de förtroendevaldas roller reduceras till att bli uppsamlande. I ett sådant system blir de förtroendevaldas roll att underlätta för medborgarna att som kunder styra utbudet av och innehållet i den kommunala verksamheten.

I detta kapitel har vi försökt sortera några viktiga problem som vuxit fram i kommunerna/landstingen när det gäller förhållandet mellan politik, demokrati, professionalism och resursmobilisering och resursfördelning/fördelning. Det är mot bakgrund av dessa problem de nya organisationsmodellerna skall betraktas. De utgör dels en reaktion mot dessa utvecklingstendenser, dels en bekräftelse på denna utveckling.

I de följande kapitlen skall framför allt beställar-utförarmodellens idémässiga innehåll och praktiska utformning diskuteras. Men även andra radikala organisationsförändringar behandlas. En utgångspunkt för vårt arbete (som redovisats i inledningen) har varit att på olika sätt belysa politikerrollen i vid mening. Därför kommer de förtroendevaldas uppfattningar om förändringarnas innebörd och effekter att ägnas speciell uppmärksamhet. Vår övergripande frågeställning är följande: finns det

något i de nya radikala organisationsförändringarna som påverkat politikerrollen och i så fall på vilket sätt?

I nästa kapitel redovisas en översikt över de organisatoriska förändringarna i nio kommuner och tre landsting. Därefter diskuterar vi beställar-utförarmodellens idémässiga grunder. Det bildar underlag för ett kapitel om hur framför allt förtroendevalda men också chefstjänstemän uppfattar olika syften och problem i den praktiska utformningen. I kapitel sex ägnar vi speciell uppmärksamhet åt frågor kring uppföljning och utvärdering.

3. Översikt över förändringarna

3.1 Inledning

Syftet med denna översikt är att redovisa likheter och skillnader mellan de nio kommunernas och de tre landstingens problemuppfattningar och organisatoriska lösningar. Det är endast i denna översikt som kommunerna och landstingen behandlas var för sig. Vårt uppdrag är att principiellt och på ett generellt plan diskutera erfarenheter och problematisera de radikala organisationsförändringar som genomförs i några kommuner och landsting. Det betyder att vi i efterföljande kapitel inte analyserar varje enskild kommun/enskilt landsting för sig och ställer dem mot varandra, utan istället fokuserar på olika teman och företeelser.

En organisationsförändring och resultatet av förändringen i form av nya ansvarsförhållanden etc kan beskrivas på olika sätt. Ordet "beskrivning" associerar kanske till något enkelt; en neutral redovisning som täcker de viktigaste aspekterna. Någon sådan enkel beskrivning låter sig inte göras. Beskrivningar är inte neutrala, de tar fasta på vissa saker och utelämnar andra. Utöver detta är ett tillstånd vid en viss tidpunkt, eller i bästa fall över en tidsperiod, som beskrivs.

Det finns ett ordspråk som säger att "det går inte att bada två gånger i samma flod" - den rör sig hela tiden och det vatten man badar i andra gången är nytt. Samma problematik uppstår vid studier av organisationsförändringar (Morgan 1986). Syften med organisationsförändringen och konkreta lösningar visas upp vid ett tillfälle för att sedan förändras. Nya syften tillkommer och revideringar av organisationen görs fortlöpande. Data samlas in, men ibland är dessa data redan föråldrade. I beskrivningsunderlaget till införande av BUM och andra radikala organisationsförändringar framgår kanske ganska detaljerat hur organisationen formellt skall utformas, men efter beslutet kan förändringar ske som inte är lika utförligt dokumenterade. Beskrivningen av den nya organisationen baseras huvudsakligen på dokument från 1991.

När vi i detta kapitel översiktligt redogör för de organisatoriska förändringarna i nio kommuner och tre landsting tar vi fasta på vissa

saker och utelämnar andra. Vi fokuserar på följande: de problem kommunerna/landstingen vill lösa med förändringen, de politiska församlingarnas formella ställning och roll i den nya organisationen samt hur olika funktioner i förvaltningen/produktionen organiserats.

Det bör påpekas att alla kommunerna/landstingen inför inte BUM. Sex av kommunerna och samtliga landsting har uttryckligen infört beställarutförarmodeller. Övriga tre (Surahammar, Ragunda och Vellinge) inför andra radikala förändringar.

3.2 Linköpings kommun

Motiven till förnyelsearbete och organisationsförändringar i Linköpings kommun är främst ekonomiska. I fullmäktiges beslutsunderlag framhålls att "Kommunens ekonomi orkar inte med att verksamheten drivs i gamla former". En ökad effektivitet eftersträvas. I underlaget framgår också att ökade kontakter mellan politiker och medborgare, mindre byråkrati och ökat ansvar för resultaten hos de som arbetar inom olika områden skall öka demokratin såväl som förmågan att arbeta rationellt. Dessutom skall medborgarnas rätt att välja barnomsorg, skola och omsorg stärkas (framställningen baseras på Linköpings kommun 1991a, 1991b, 1991c samt 1992).

I Linköpings förändringsarbete ges begreppet effektivitet en vid innebörd. Det talas om effektivitet i demokrati, service och myndighetsutövning. Med effektiv demokrati avses medborgarnas möjligheter att påverka, utöva insyn och kontroll. För att åstadkomma denna effektivitetshöjning skall program och övergripande mål konkretiseras och bli föremål för öppen debatt. Medborgarna skall få ett ökat direkt inflytande. Effektivitet i service avser att produktionen av service skall ske kostnadseffektivt och tillgodose efterfrågan. Effektiv myndighetsutövning betyder att reglering av rättigheter och skyldigheter mellan myndigheter och individer sker på ett klart, snabbt och enkelt sätt samt att rättssäkerheten tryggas.

I beslutsunderlaget framgår vidare en övertygelse om att den anställda personalens kompetens är mycket hög och att den kan utvecklas ytterligare om rätt förutsättningar ges.

I korthet innebär de nämndorganisatoriska förändringarna i Linköping att fem beställarnämnder inrättats: barn- och ungdomsnämnd, bildningsnämnd, kultur- och fritidsnämnd, omsorgsnämnd samt teknisk nämnd. All produktion organiseras i 136 resultatenheter som är underställda produktionsstyrelsen respektive konsultstyrelsen. Produktionen har delats in i två block: den del som producerar något till Linköpingsborna samt den del som utgör ett direkt stöd till produktionen (konsult och service). Den tjänsteproducerande delen omfattar fem områden: barn- och ungdom, omsorg, teknisk verksamhet, bildning samt kultur och fritid. Produktionsorganisationen är således symmetrisk med nämndorganisationen.

Produktionsansvaret är skilt från beställaransvaret och produktionen skall följa företagsekonomiska principer. De politiska prioriteringarna skall ske i beställarnämnderna. Förhandlingar förutsätts äga rum direkt mellan beställarnämnd och enskilda resultatenheter.

Till skillnad från övriga åtta undersökta kommuner finns i Linköping särskilda nämnder för myndighetsutövning: byggnämnd, miljönämnd samt socialnämnd. För var och en av dessa finns ett förvaltningskontor.

Beställarnämnderna frigörs från sitt tidigare arbetsgivaransvar och skall koncentrera sig på att vara medborgarnas representanter. Kommunledningskontoret - med kommunstyrelsen som anställningsmyndighet - biträder kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och beställarnämnderna och genomför upphandlingar efter nämndernas anvisningar och riktlinjer. Därefter tillställs avtalen beställarnämnden för godkännande.

Det har inrättats sammanlagt 17 fullmäktigeutskott. Dessa utskott är följande:

- Humanistiskt utskott
- Miljöutskott
- Samhällsbyggnadsutskott
- Näringslivsutskott
- Ekonomiutskott
- Demokratiutskott samt
- 11 geografiska utskott

Syftet med dessa utskott är att de folkvalda skall få ökade möjligheter att initiera, delta i och reellt påverka de grundläggande politiska besluten. Syftet är också att stimulera till en öppen debatt kring frågor som är viktiga för medborgarna. Det finns en viss arbetsdelning mellan de funktionella och de geografiska utskotten. De förra skall arbeta för att öka kunskaperna hos fullmäktigeledamöterna medan de senare skall utgöra ett forum där politiker och medborgare kan mötas.

3.3 Norrköpings kommun

Den arbetsgrupp som under 1990-91 utarbetade förslag på organisationsförändringar i Norrköpings kommun hade som "huvuduppgift" att "föreslå åtgärder för att nå målet balans i kommunens ekonomi år 1994" (Kommunfullmäktige. Handlingar, nr 121, bilaga A). Denna balans kunde enligt gruppen inte nås utan omfattande strukturförändringar. Det övergripande problemet var således kommunens besvärliga ekonomiska situation. Gruppen räknade med att om inga åtgärder vidtogs skulle kommunens underskott under 1994 uppgå till 400 miljoner kronor, vilket motsvarade en femtedel av den skattefinansierade verksamhetens kostnader.

I argumenteringen för och presentationen av omstruktureringen av nämnder och förvaltningar är det inte enbart problemet med kostnadseffektiviteten som uppmärksammas. En rad andra problem rörande politiskt-demokratiska frågor och styrningsfrågor lyfts också fram. I inledningen till strukturförslaget framhålls att "Den akuta ekonomiska situationen är inte den grundläggande - om än utlösande - anledningen till den strukturförändring som påbörjats" (Kommunfullmäktige. Handlingar, nr 121, bilaga 2, sid 7). Omstruktureringen föreslås också ske utifrån vissa "utgångspunkter" som tidigare fastlagts, bland annat värmade om den solidariska finansieringen, stärkt politisk styrning, bibehållande och utvecklande av kommundelsnämnderna och en åtskillnad mellan beställare och utförare.

Att nå ekonomisk balans år 1994 var således inte det enda målet. Omstruktureringen förväntas också vara en lösning på en rad andra problem. Det är emellertid inte de politiskt-demokratiska frågorna som dominerar strukturförslaget, utan styrningen av verksamheten. Det

markeras att fullmäktige skall få en stärkt roll, men detta behandlas endast i förbigående i det konkreta förslaget till ny organisation. Tyngdpunkten ligger på nämndernas uppgifter som beställare och myndighetsutövare samt utförarorganisationens utformning.

Organisationsförändringen innebär i huvuddrag att kommunalnämnderna definieras om till beställarnämnder, dock med visst myndighetsansvar. Utöver detta bildas en humanistisk, en teknisk och en äldreomsorgsnämnd med beställaruppgifter. Dessa tre nämnder utgör också kommunstyrelsens berednings- och planeringsnämnder och ersatte därmed de tidigare utskotten. Tre myndighetsnämnder bildas, socialnämnd, samhällsnämnd samt miljö- och hälsoskyddsnämnd. Detta betyder bland annat att beslut om socialbidrag har förts upp till socialnämnden från kommunalnämnderna. Kommunalnämnderna ansvarar inom sitt geografiska område fortfarande för myndighetsbeslut inom barn-, äldre- och handikappomsorgen (samt grundskolan). För myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskydd, byggnads-, trafik-, brand- och civilförvarsområdena ansvarar samhällsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

På central nivå finns också tre nämnder med både beställar- och myndighetsansvar. Dessa är utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd, fritids- och kulturnämnd samt teknisk nämnd. För ansvaret över kommunens utförarorganisation finns en ägarstyrelse (ägarnämnd). Den senare utövar också kommunens arbetsgivaransvar. Produktionsorganisationen är indelad i cirka 350 resultatenheter.

3.4 Oxelösunds kommun

I underlaget för fullmäktiges beslut om förändringarna i Oxelösunds kommun härleds utgångspunkterna till den översyn av kommunen som genomfördes 1987. De åtgärder som vidtogs då gav inte tillräckligt gott resultat. I underlaget i fullmäktigebeslutet hänvisas också till en "marknadsundersökning" som genomfördes 1989 och till ett antal schablonbilder av 1990-talet som pekar på värderings- och strukturförändringar i samhället som helhet. Det betonas att den förändring som nu genomförs bör vara lokalt anpassad till "Oxelösundaren". En av drivkrafterna bakom förändringen är också

kravet att "frigöra resurser motsvarande 50 öre i utdebitering" (Oxelösunds kommun 1991).

Man räknar med att förändringen skulle ta hela mandatperioden och att organisationen skall följas upp och utvärderas före sommaren 1994.

Införandet av en radikal nämndorganisation i Oxelösund innebar att kommunen från 1 januari 1992 övergick till en formellt "ren" beställarutförarorganisation. Fyra beställarnämnder har inrättats: barn- och ungdomsnämnd, vuxennämnd, teknisk nämnd samt miljö- och räddningsnämnd. I frågor som rör myndighetsutövning är beställarnämnderna också "myndighetsnämnder". Förvaltningen/produktionen är symmetrisk i förhållande till nämndstrukturen och är organiserad i cirka 30 resultatenheter.

Eftersom kommunen inte inrättat någon särskild produktionsstyrelse har kommunstyrelsen fått även denna funktion. Det betonas dock att kommunstyrelsen har ett personalansvar men att produktionsansvaret ligger i produktionsorganisationen, dvs utan någon ansvarig nämnd.

Som ett led i att förstärka fullmäktiges roll inrättades två särskilda permanenta granskningsutskott: serviceutskott och myndighetsutskott. Om fullmäktige finner det påkallat kan ytterligare utskott bildas. Dessa utskott har bland annat till uppgift att snabbt utreda nya behov och behovet av nya eller förändrade mål för den kommunala verksamheten. Det framgår också att en "allmänhetens frågestund" skall kunna hållas i fullmäktige kring olika frågor. Ordföranden beslutar om förutsättningarna för dessa frågestunder. Frågestunderna skall hållas innan beslut fattas i den fråga som frågestunden berör.

3.5 Sollentuna kommun

Införande av den nya organisationen i Sollentuna bygger på åtta punkter som kommunstyrelsen angav som utgångspunkter för förändringarna (framställningen baseras på Sollentuna kommun 1991a och 1991b):

1. Politikerna måste bli mer av medborgarnas företrädare

2. En ny politikerroll bör sökas inom nämnder, styrelser och andra förtroendemannaorgan
3. Politikernas arbete skall inriktas på att göra och följa upp beställningar
4. Kommunstyrelsen skall vara tydlig och styra i strategiska frågor
5. Förvaltningen skall anpassas till den politiska styrning
6. Produktionsorganisationen skall vara fristående
7. Produktionsorganisationen skall erbjuda medborgarna sina tjänster
8. Medborgarna skall ges en hög grad av inflytande och valfrihet.

Dessa punkter - som är en blandning av politiskt-demokratiska problem och styrningsproblem - återkommer i fullmäktiges beslutsunderlag med tillägget att konkurrens skall stimuleras för att öka den kommunala effektiviteten. Enligt beräkningar år 1992 skulle ca 400 personer sägas upp inom den närmaste tiden och fram till år 1995 skulle kommunen spara 200 milj. kronor.

I maj 1991 beslutades att en organisation baserad på beställarutförarprincipen skulle införas. Från och med 1992 har kommunen en organisation bestående av sex beställarnämnder: barn- och ungdomsnämnd, kultur- och fritidsnämnd, gymnasienämnd, hemtjänstnämnd, socialnämnd samt samhällsbyggnadsnämnd. Därutöver finns också en miljö- och hälsoskyddsnämnd som har kvar en egen förvaltning. Myndighetsutövningen sköts av såväl beställarnämnderna som den särskilda miljö- och hälsoskyddsnämnden. Det har inte skett någon uppdelning av myndighetsutövning och icke myndighetsutövning inom socialtjänsten.

Produktionen leds av en produktionsstyrelse. Det finns också en särskild styrelse för området konsult och service som är en nämnd i kommunallagsrättslig mening men har karaktären av professionell driftstyrelse. Produktionsorganisationen består av åtta "produktionsområden" - som inte är symmetriska i förhållande till den politiska organisationen - och drygt hundra resultatenheter ("småföretag").

Enligt fullmäktiges beslut åvilar det produktionsorganisationen att avgöra i vad mån beställningarna skall utföras med egen personal eller med externa resurser. Även inom produktionsorganisationen förekommer

således en beställarmodell. Flertalet resultatenheter var under 1992 i egen regi, men den politiska majoriteten hade förhoppningen att minst 50 procent av barnomsorgen skulle bedrivas i privat regi vid mitten av 1993. För att underlätta "avknoppning" inrättades en tjänst som rådgivare och "avknoppningsstöd" erbjuds (Sölvesdotter 1992:20).

I enlighet med kommunallagens krav på en nämnd som leder produktionen har en produktionsstyrelse inrättats. Denna styrelse skall enbart ägna sig åt "ägarstyrning", vilket hålls skild från beställarnämndernas affärsmissiga relation till produktionsorganisationen.

Den politiska styrningen av den kommunala verksamheten delas upp i tre typer: beställarstyrning, resurs- och direktärendestyning för myndighetsutövningen samt dialogstyrning för samhällsbyggandet (samhällsplaneringen). Dessa olika typer av styrning markerar olika grader av politikernas deltagande inom olika områden. Politikernas deltagande är högst i dialogstyrningen och lägst inom beställarstyrningen.

I fullmäktige har sk granskningsutskott inrättats. Dessa utskott är inte permanenta utan bildas kring verksamhetsområden när fullmäktige finner det påkallat. Utskottens uppgift är bland annat att förbereda "generaldebatter" i fullmäktige.

3.6 Sölvesborgs kommun

Den förändring av nämnd- och förvaltningsstrukturen som genomförs i Sölvesborgs kommun framställs delvis som en fortsättning på tidigare förändringar. Dessa förändringar omfattade främst bolagsbildningar. Skälen till att se över hela organisationen är dels att en "förtydligad politikerroll efterlyses", dels förändringar i den statliga styrningen, tex regelreformereringen inom skolans område, ÄDEL-reformen och regionaliseringen av räddningstjänsten. Problemen som bildar bakgrund för den översyn som SENSIA-konsulter genomförde under början av 1991 rörde således framför allt produktions- och styrningsfrågor, dvs att skapa en effektivare nämnd- och förvaltningsorganisation. I den översyn som sedan presenteras finns också politiskt-demokratiska

problemformuleringar. Här uppmärksammas bland annat förhållandet mellan nämnd- och partiarbetet:

"Det finns ofta en uppdelning snarare än en integrering mellan partiarbetet och arbetet i de politiska organen. Inte sällan släpper den, som fått ett eller flera uppdrag, efterhand sitt engagemang i partiarbetet. Detta leder till att kopplingen till partiet tunnas ut och att så småningom nämndarbetet blir det dominerande. Därmed är risken stor att förankringen i partiets interna utvecklingsarbete blir alltför svagt, och att även återföringen om vad som händer i nämndarbetet blir otillräcklig. Det uppstår ett alltför stort avstånd mellan de nära kontakter med medborgarna som ändå finns hos många medlemmar, den idédebatt som förs och det mer pragmatiska arbetet i nämnderna" (Sölvesborgs kommun 1991, sid 7).

Här är det de politiska institutionernas demokratiska förankring som ställs i fokus, framför allt kommunfullmäktige. För att råda bot på dessa problem föreslogs att det i ett första steg för att vitalisera fullmäktige skulle införas komplement till de traditionella arbetsformerna: remissdebatter, allmänpolitiska debatter, hearings med nämnder mfl samt paneldebatter.

I de beslut som togs för att förändra den kommunala organisationen i Sölvesborg kom denna politiskt-demokratiska problemställning i skymundan. I den nya arbetsordningen för kommunfullmäktige finns endast en utåtriktad ny aktivitet angiven, nämligen det som i kommunallagen kallas "allmänhetens frågestånd". Några andra komplement till de traditionella arbetsformerna återfinns inte.

Den förändring som beslutades av fullmäktige i juni 1991 rörde uteslutande organisatoriska förändringar i styrningen av den kommunala verksamheten. Tre "mjuka" beställarnämnder inrättades: omsorgsnämnd, barn- och utbildningsnämnd samt fritids- och kulturnämnd. Därutöver inrättades en myndighetsnämnd (miljö- och byggnämnd). Den myndighetsutövning som avser individ- och familjeomsorgen sker i barn- och utbildningsnämnden. Denna omorganisering vägledades av principen att göra en åtskillnad mellan politik och produktion: "Sedan beställningen gjorts skall politikerna överlåta åt produktionsorganisationen (där beställningen gjorts) att självständigt sköta genomförandet" (Sölvesborgs

kommun 1991, sid 13). Produktionen är organiserad i cirka 60 resultatenheter.

3.7 Täby kommun

Den organisationsförändring som genomförts i Täby kommun syftar till att öka effektiviteten och den långsiktiga utvecklingspotentialen. Syftet är också att utveckla en tydligare rollfördelning mellan de som styr och utvärderar verksamheten och de som producerar olika tjänster.

Organisationsförändringen framställs bygga på en "vision" för Täby kommun:

"Täby - stan på landet - kombinerar det bästa som staden och landet kan erbjuda
Täby skall vara ett komplement och välplanerat samhälle där det är nära till allt som är viktigt för ett gott liv
Täbys invånare ska ha reellt inflytande och stor valfrihet" (Täby kommun 1991.

Denna vision skall fungera som ett styrinstrument för kommunens utveckling. Den skall bidra till att tydliggöra och konkretisera inför medborgarna vad kommunen är till för och vad den vill. Därmed skapas ökad förståelse och ökat engagemang bland kommuninvånare, politiker och anställda.

Den nya organisationen skall således ses som en konkretisering av denna vision. Bland målsättningarna för organisationsförändringarna finns följande:

- Stärkt demokrati och tydligare styrning med inriktning på verksamhetens inriktning och resultat
- Ökade förutsättningar för decentralisering, kund Anpassning och personligt ansvar
- Tydlig rollfördelning och effektivt samspel mellan politik och produktion
- Ökade möjligheter för alternativ regi och konkurrenspåverkan
- Ledning och prioritering oberoende av förvaltningsgränser.

Täbys nya politiska organisation innebär att fem beställarnämnder och en produktionsstyrelse har inrättats. Beställarnämnderna är barn- och utbildningsnämnd, kultur- och fritidsnämnd, socialnämnd, samhällsbyggnadsnämnd samt miljö- och hälsoskyddsnämnd. Produktionsstyrelsen kallas också "styrelsen för egenregiverksamhet".

Egenregiverksamheten är organiserad i en produktionsorganisation med 76 resultatenheter. Även utförande av myndighetsutövning ligger i produktionsorganisationen, på delegation från nämnd. Beställarnämnderna har således också ansvar för myndighetsutövningen.

Beställarnämndernas huvuduppgifter är att stimulera till konkurrens, sätta mål och ramar, prioritera och ange finansiering. De skall beställa tjänster till fastställd kostnads- och kvalitetsnivå, utvärdera resultat, svara för myndighetsutövning, ge bidrag och stöd till organisationer samt svara för övrig politisk styrning, t.ex. i form av utredningar, prognoser och remissvar. I nämndernas reglementen anges att de har "hand om" vissa områden - inte "ansvarar för" som annars är vanligt.

Kommunstyrelsens roll som "regering" markeras. Styrelsen har huvudansvaret för att skapa förutsättningar för en långsiktig utveckling. Därmed skall nämndernas ansvar för strategiska frågor tonas ned. Det betonas dock att kommunstyrelsen skall ha respekt för nämndernas självständighet. Relationerna skall bygga på en "ömsesidig dialog". Under kommunstyrelsen finns en kommunledningsförvaltning samt beställar- och myndighetsresurser som har till uppgift att ge stöd till beställarnämnderna.

I fullmäktige har ett permanent granskningsutskott inrättats. Dess uppgift är framför allt att arbeta med uppföljning och utvärdering. Därutöver kan fullmäktiges ledamöter och partigruppernas medlemmar engageras i uppföljning och resultatvärdering genom särskilda beredningar eller referensgrupper.

3.8 Ragunda kommun

Syftet med den förändrade nämndorganisationen i Ragunda kommun är att förbättra effektiviteten och servicen (Ragunda kommun 1991). Bakgrunden är en svår ekonomisk situation som beror på:

- vikande befolkningsunderlag
- minskat skatteunderlag
- höga krav på kostnader, samt
- höga krav på kommunal service och infrastruktur.

För att råda bot på detta fastlades principer för en ny organisation. Den skulle vara målinriktad, decentraliserad, skapa respekt för beslut på alla nivåer, förbättra service och effektivitet och tydliggöra de förtroendevaldas roller. Dessa roller skulle innefatta målformulering, resursangivelser, kontroll av målpuppfyllelse samt uppföljning av kvalitet och resursåtgång.

Det har inte skett några större förändringar av fullmäktiges arbetsformer. Den förändring som genomförts är att allmänheten två gånger per år skall ges tillfälle att ställa frågor till fullmäktige.

Nämndorganisationen omfattar två nämnder (förutom valnämnd och överförmyndarnämnd), nämligen mjuk nämnd och myndighetsnämnd. Den mjuka nämnden ansvarar för äldreomsorg, barnomsorg, individ- och familjeomsorg, utbildning, fritid samt kultur. Den hårda nämnden ansvarar för samhällsbyggnad, miljöfrågor, trafik, räddningstjänst, förmedling samt teknisk verksamhet. Generellt gäller att nämnderna inför kommunstyrelsen ansvarar för mål, utförande och uppföljning.

Under nämnderna - som inte uttryckligen definieras som beställarnämnder - finns fyra geografiskt indelade resultatenheter. Tre av dessa arbetar mot den mjuka nämnden och den fjärde arbetar mot myndighetsnämnden. Till varje kommundel (resultatenhet) har inrättats referensgrupper bestående av politiker. Dessa skall utgöra stöd till resultatenheterna. Myndighetsnämndens resultatenhet arbetar över hela kommunen.

Resultatenheterna skall målstyras och de förväntas också skapa brukarinflytande. Det betonas att politiken är överordnad inomorganisatoriska intressen. Men de personalpolitiska ambitionerna är att bibehålla anställningstryggheten, stimulera personalrörlighet samt satsa på utbildning.

3.9 Surahammars kommun

Den problembeskrivning som utgör argument för förändringarna i Surahammar är uteslutande politiskt-demokratisk. Det handlar om de förtroendevaldas förändrade roll, om de politiska institutionernas bristande demokratiska förankring och om avsaknad av lokala politiska samtal. Bakom införandet av kommunbemyktige ligger tanken att skapa ett organ som bättre än hittillsvarande förbinder kommunfullmäktige med medborgarna. I den ideala bilden av lokalt folkstyre och i kommunallagens paragrafer är fullmäktige kommunens högsta beslutande organ. I praktiken har fullmäktiges roll reducerats till att legitimera i praktiken redan fattade beslut. I beslutsunderlaget till den nya organisationen i Surahammar sägs bland annat att beslutsfattande är "en mycket större fråga än vad som framgår av kommunallagen. Framförallt handlar det om vem som har makten att formulera problemet. I nuvarande modell, med den sk beredningen i styrelser och nämnder, har fullmäktiges roll reducerats till att godkänna redan fattade beslut. Makten ligger någon annanstans" (Surahammars kommun, beslutsunderlag 1991-09-30). För att ändra på denna roll bör enligt förslaget fullmäktige mer utvecklas till att bli ett politiskt forum där konflikter synliggörs. Det räcker dock inte med detta, utan det behövs ytterligare en politisk arena där problemen formuleras i ett nära samspel med medborgarnas konkreta verklighet.

I problembeskrivningen poängteras också de förtroendevaldas förändrade roll gentemot förvaltningen. Lekmannaförvaltningen har sedan lång tid tillbaka ersatts av tjänstemannaförvaltning. Det löpande arbetet och de löpande besluten sköts av anställd personal vilket betyder att de förtroendevaldas roll som praktiskt ansvariga för förvaltningen har tonats ned. De förtroendevalda som fortfarande deltar i den löpande verksamheten är hel- eller deltidsengagerade kommunalråd och ordföranden. Detta betyder att det inte längre i samma utsträckning finns

behov av förtroendevalda i nämnder och styrelser för den löpande förvaltningen. I takt med att den kommunala förvaltningen vuxit har de förtroendevalda flätats samman med den sektoriserade verksamheten och fått allt svårare att ansvara för helheten. Möjligheten att fungera som självständig politisk aktör har därmed kraftigt begränsats. Detta medför i sin tur hot mot de politiska institutionernas demokratiska förankring. Skälet till att avveckla styrelser och nämnder är således att de inte längre behövs. Det är i stället förtroendevalda som kritiska granskare (medborgarföreträdare) som behövs och som kan återta rollen att formulera problemen och definiera behoven i kommunen (Surahammars kommun 1989).

I Surahammar har genomförts en radikal förändring av kommunens politiska organisation. Kommunstyrelsen övertar uppgifter från samtliga tidigare nämnder och styrelser som därmed lagts ned. Kvar blev endast en myndighetsnämnd med ansvar för alla myndighetsbeslut som tidigare sköttes av byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, brandmyndighet och trafiknämnd. Kommunstyrelsens omsorgsutskott har övertagit rollen som socialnämnd, vilket innebär ansvar för all myndighetsutövning som förekommer inom socialtjänstens område. Förändringen syftar till att de förtroendevaldas roll som "förvaltande" av kommunens löpande verksamhet kraftigt skall tonas ned. I syfte att stärka de förtroendevaldas politiska roll inrättas en ny politisk arena kallad "kommunbemäktige".

Kommunbemäktige består av sex grupper med nio ledamöter i varje. Utöver dessa sex fasta grupper kan fullmäktige utse tillfälliga bemäktigegrupper. Majoriteten av ledamöterna är också ledamöter eller ersättare i fullmäktige. Ansvarigt för bemäktigegruppernas arbete är kommunfullmäktiges presidium. Bemäktige övertar inga beslutande uppgifter från fullmäktige utan utgör ett initierande organ som kan ta upp frågor i fullmäktige utan beredning i kommunstyrelsen (för beslut i fullmäktige krävs dock beredning i kommunstyrelsen). Bemäktige skall ha en självständig utvärderande och kontrollerande uppgift utan bindningar till sektorer eller andra facknämndsområden. Dess uppgift skall övergripande vara att utvärdera den kommunala verksamhetens samhällsnytta och vara ett forum för lokalt politiska dialoger med

medborgarna. De områden som bemäktige i första hand föreslås arbeta med är kunskap, hälsa, kommunikation, brott, försörjning och säkerhet.

Kommunfullmäktiges roll förändras inte utöver det som föreslås i den nya kommunallagen. Däremot betonas att fullmäktige skall vara ett forum där politiska och ideologiska konflikter synliggörs. Kommunstyrelsen skall styra den kommunala verksamheten och kontrollera förhållandet mellan prestation och resultat. Ingen speciell styrmetod skall användas generellt utan styrmetoderna (medelstyrning, regelstyrning, målstyrning etc) skall väljas utifrån styrbehovet i varje enskilt fall.

Totalt ger omorganiseringen tre "politiska arenor": kommunbemäktige där problem skall formuleras och samhällsnyttan utvärderas, kommunfullmäktige där politiska linjer företräds och konflikter synliggörs i beslutsprocessen och kommunstyrelsen som skall styra fördelningen av produktionsresurserna som fullmäktige beslutat om.

3.10 Vellinge kommun

I samband med konsekvensbeskrivningar för budgetramar 1991 beslutade fullmäktige i Vellinge kommun att inrätta en referensgrupp under kommunstyrelsen, kallad "Balans 94". Referensgruppens uppgift var att finna en optimal organisation för Vellinge kommun som ger verksamhet med lägsta möjliga skatteuttag. Kommunens ekonomi betecknades i början av 1990-talet fortfarande som god, men de senaste årens verksamhet hade bedrivits med högre kostnader än intäkter vilket resulterat i en försämring av kommunens eget kapital. Förklaringarna till denna utveckling anges vara följande (Vellinge kommun 1991):

- Höga kostnader på grund av en mycket kraftig befolkningstillväxt
- Automatisk tillväxt inom anslagsfinansierad verksamhet
- Minskade skatteintäkter
- Försämrade statsbidrag
- En kostsam befolkningsstruktur

Det var framför allt den automatiska tillväxten som kommunledningen ville stoppa. Referensgruppens åtgärdsprogram innehöll följande:

- Ny koncernorganisation från 1992
- Förändrad ekonomi- och budgetprocess från 1992 års budget
- Omfattande utbildning av politiker och tjänstemän i målstyrning och uppföljning under hösten 1991
- Stor uppmärksamhet skulle ägnas de förtroendevaldas möjligheter att uppfylla de ökade krav som den nya organisationen ställer, samt
- Internrevision/controllerfunktionen skulle utvecklas.

Den organisation som infördes bygger på en koncernidé. Verksamheten delades in i anslagsfinansierad, självfinansierad och privat verksamhet. Kommunen skall stimulera "starta-eget-processer". Alla dubbelfunktioner skulle tas bort. Det skapades ett förbud att inrätta egna funktioner om det kan köpas inom koncernen eller på den privata marknaden. Verksamheten skulle konkurrensutsättas.

Syftet var att övergå från anslagsfinansierad till självfinansierad verksamhet. På sikt är tanken att merparten av verksamheten kan överföras till privat regi. Det betonas att allt som lagligen kan bedrivas i privat regi skall göra det, om det inte finns andra synnerliga skäl som talar för fortsatt drift i kommunal regi. Men det framhålls att detta inte får innebära att det kommunala monopolet ersätts med privata monopol. Ett första steg i riktningen mot privatisering var att låta den interna servicen bli självfinansierad. Fastighetsunderhåll, lokalvård, delar av barnomsorgen, skolskjutsar föreslogs överföras till den privata marknaden.

Organisationsförändringen i Vellinge kommun innebär att fyra nämnder har bildats: byggnadsnämnd, miljönämnd, människonämnd samt teknisk nämnd. Förutom individ- och familjeomsorgen är verksamheten under människonämnden organiserad i resultatenheter. Övriga nämnder har sin egen traditionella förvaltningsorganisation. Det är således endast människonämnden som är en beställarnämnd.

Kommunstyrelsen definieras som en koncernstyrelse med ansvar för både extern och intern produktion. Fullmäktiges arbetsformer har inte förändrats.

3.11 Blekinge läns landsting

Införande av en ny organisation i Blekinge läns landsting (BLL) kan härledas till en motion i september 1990 angående utredning av landstingets förtroendemannaorganisation. Arbetet med att ta fram ett underlag för ny förtroendemannaorganisation har skett i huvudsak med egen kompetens under ledning av en parlamentariskt tillsatt utredning.

Utredningen hänvisar i sitt förslag till ny organisation till nationella politiska dokument, som t.ex. direktiven till den sk Förtroendeuppdragsutredningen och delar av regeringens budgetproposition (Prop. 1990/91:100). Bland de argument som tydligast formuleras är ett styrningsargument, nämligen att organisationsförändringen syftar till att de förtroendevalda får ökade möjligheter att styra och ökat ansvar för verksamheten: "...en förändrad politisk organisation för Landstinget Blekinge, som siktar till att stärka de förtroendevaldas möjligheter att arbeta övergripande med målstyrning" (Blekinge läns landsting 1991). I utredningen anges fem huvudområden för det politiska arbetet:

- Serviceprioriteringar
- Innehållsprioriteringar
- Effektivitet i produktionen, samt
- Uppföljning av servicekvalitet

Detta är således områden som skall omfattas av den politiska målstyrningen.

Organisationsförändringen innebär att den tidigare nämndorganisationen avskaffas med motiveringen att "driften av verksamheten är en uppgift för de anställda".

Den nya organisationen i BLL innebär att det utöver fullmäktige och styrelse bara finns en nämnd: förtroendenämnden. Det finns fyra fullmäktigeutskott: allmänt utskott, länssjukvårdsutskott, primärvårdsutskott samt miljö-, utbildnings- och kulturutskott. Dessa utskott har en relativt fri roll i betydelsen att de skall självständigt granska och utvärdera sina respektive områden. Enligt fullmäktiges

arbetsordning kan de självständigt kalla till sig en förvaltningschef. Till fullmäktiges arbetsformer har lagts en "allmänhetens frågestund" vars förutsättningar bestäms av ordföranden och hålls innan beslut fattas i den aktuella frågan.

BLL hade sedan tidigare en organisation med basenheter. I beslutet om ny förtroendemannaorganisation ingick också att se över denna organisering av basenheter. I direktiven till denna översyn anges att organisationen skall ha funktionell indelning istället för en geografisk indelning.

3.12 Kopparbergs läns landsting

Kopparbergs läns landsting var bland de första landstingen som med hjälp av konsultföretaget SIAR-Bossard ville skapa en helt ny struktur för hälso- och sjukvårdens organisation, den sk Dalamodellen. I egenskap av frikommun kunde landstinget 1991 påbörja genomförandet av denna nya organisation. Skälet till att det krävdes frikommunstatus var att det krävdes friare delegationsmöjligheter än vad gällande lagstiftning medgav.

I grova drag består Dalamodellens organisation av två delar, en del med befolkningsansvar och en del med resultatansvar. Befolkningsansvaret utövas av femton politiska områdesstyrelser som upprättar befolkningskontrakt med vårdcentralerna och vårdavtal med sjukhusgruppen för de sjukvårdstjänster som sjukhusets kliniker skall ge till områdenas befolkning. Vårdavtal kan också upprättas med andra vårdgivare än de som ingår i landstinget. Vårdcentralerna har ett befolkningsansvar vad gäller primärvården, men det är möjligt för de som bor i de aktuella områdena att välja en annan vårdcentral.

Det fanns inledningsvis i Dalamodellen också en ambition att skapa organisatoriska former för brukarinflytande. Landstingen önskade ge områdesstyrelserna rätt att ge närvaro- och yttranderätt åt företrädare för pensionärs- och handikappsorganisationen (Prop. 1990/91:44, sid 11). Denna ambition tycks ha försvunnit med tiden. Frågan om organisatoriskt brukarinflytande återkommer inte i någon av de rapporter och dokument som presenterar Dalamodellen.

Det övergripande problem som Dalamodellen skulle råda bot på var att hälso- och sjukvårdsverksamheten kostade för mycket. Sedan 1983 hade kostnaderna för hälso- och sjukvården i Dalarna ökat mer än för riket i genomsnitt. Trots att landstingsskatten var en av de högsta i riket behövde landstinget låna till driften. Syftet med omstruktureringen blev därmed att öka kostnadseffektiviteten i verksamheten (SIAR 1990. Rapport A). Utöver dessa ekonomiska problem betonas att det också finns kvalitetsproblem i vården, att det råder brist på helhetssyn på vårdbehovet och att patienten inte ställs i centrum. Det senare ses som ett uttryck för bristande valfrihet för patienterna medan helhetssyn refererar till primärvårdens befolkningsansvar. Nyckelorden för Dalamodellens problemlösningstrategi blir kostnadseffektivitet, kvalitet och kund-/patientorientering (Landstinget Dalarna 1991, sid 5).

Bland målsättningarna i Dalamodellen finns vissa motstridigheter, som också uppmärksammats i den interna debatten. En av dessa gäller förhållandet mellan geografiskt befolkningsansvar och patienternas valfrihet. Å ena sidan skall vårdcentralerna ha ett "fördjupat befolkningsansvar och ett totalansvar för all hälso- och sjukvård". Å andra sidan skall förändringarna "öka patienternas reella möjligheter att välja vårdgivare" (SIAR 1990. Rapport A). Ett befolkningsansvar innebär att vårdcentralens personal och områdesstyrelsen skaffar sig kunskapsmässig kontroll över befolkningens hälsotillstånd, bland annat genom att samla in hälsodata över befolkningen och utveckla en behovsmodell. Det innebär vidare att primärvården skall vara en "sluss" för patienten till andra vårdgivare, tex genom remittering. Valfrihet innebär att patienten får välja vårdcentral och vårdgivare oberoende av var patienten bor. Patienten "tillhör" inte någon speciell vårdcentral. Båda målsättningarna kan vara svåra att arbeta efter samtidigt, den ena kan i praktiken anses viktigare än den andra. I Dalamodellen förefaller valfriheten betonas starkare än befolkningsansvaret. Patienterna väljer vårdcentral (läkare) genom att sätta upp sig på en lista och patienten har möjlighet att välja vart han/hon vill bli remitterad. Det finns dock hinder för denna valfrihet: "Människors anspråk på vård måste ... bedömas mot bakgrund av de resurser som finns tillgängliga och i jämförelse med andra liknande behov" (Landstinget Dalarna 1991, sid 83). Principen är valfrihet men det finns resursmässiga hinder vilket gör att det på vårdcentralnivå måste ske prioriteringar. I takt med att denna valfrihet

utnyttjas uppstår problem med det geografiska befolkningsansvaret, det blir svårare att avgränsa vilken befolkning det gäller.

3.13 Södermanlands läns landsting

Landstingen i Sörmland etablerade en ny organisationsmodell i början av 1992. Den nya modellen infördes med följande tre grundläggande syften:

- Fördjupad demokrati
- Ökad effektivitet
- Ökad individuell valfrihet

Dessa syften är ungefär de samma som väglett övriga kommuner och landsting. Grunden är att politikerna skall styra genom beställningar. Det betonas att modellen är ett nytt sätt att styra landstinget och att det framför allt är en förändring av den politiska styrningen (Landstinget Sörmland 1992).

Samtliga nämnder och styrelser utom landstingsstyrelsen och förtroendenämnden har avvecklats. Landstingsfullmäktiges roll som högsta beslutande organ förväntas bli stärkt genom att åtta utskott har inrättats. Det finns utskott för samtliga verksamhetsgrenar i landstinget: sjukhusvård, primärvård/tandvård/psykiatri, omsorger, kultur/utbildning samt regionalpolitik. Utöver dessa "sakutskott" finns tre "förtroendeskott" med geografisk indelning: ett för vardera norra, södra och mellersta delarna av landstinget. Dessa tre utskott har till uppgift att följa upp medborgarnas synpunkter på landstingets verksamhet i "sin" del av landstinget. I varje sakutskott finns nio ledamöter. I varje förtroendeskott finns sju ledamöter.

Syftet med utskotten är att de skall förbereda fullmäktiges beslut genom att löpande följa verksamheterna och deras effekter för medborgarna. Till sitt förfogande har utskotten ett utskottskansli. Utskotten skall bland annat med hjälp av fältstudier och studiebesök bredda och fördjupa kunskaperna om landstingets olika verksamheter.

Landstingsstyrelsen, med 15 ledamöter, utgör både beställamännad och ägarstyrelse. Den centrala tjänstemannaorganisationen består av fem

enheter: landstingsdirektörens sekretariat, landstingsinformationen, centrala staben, avtalsenheten samt utskottskansliet.

Verksamheten leds av landstingsdirektören. Organisationen är uppdelad i kärnverksamheter (nio enheter) samt serviceverksamheter (fem enheter). Varje enhet leds av en chef som till stöd har en rådgivande styrelse med tre personer.

3.14 Sammanfattning

I argumenteringen för radikala organisationsförändringar i de undersökta kommunerna och landstingen betonas både ekonomiska och demokratiska motiv. De demokratiska motiven får emellertid i de flesta fall en mer underordnad roll. Framför allt gäller det i samband med de konkreta förslagen till organisationsförändring. Det handlar mer om hur styrningsrelationen mellan politik och produktion skall utformas samt hur produktionen skall organiseras än hur de demokratiska arbetsformerna i relation till medborgarna skall utvecklas.

De skillnader som finns i beslutsunderlaget bör inte överdrivas. I stort sett samtliga undersökta kommuner och landsting har ekonomiska problem och omorganiseringen ses som ett (av flera) sätt att komma till rätta med dessa problem. Samtidigt finns en stark förhoppning att arbetet i den nya organisationen skall leda till utvecklande av en ny politikerroll och bättre demokratiska arbetsformer. Hur dessa ambitioner i praktiken utvecklas är inte avhängigt hur målen med omorganiseringen är formulerade.

4. Idémässiga grundpelare i beställar-utförarmodellen

4.1 Inledning

BUM är både gammal och ny som styrmodell i kommunal verksamhet. Den har med olika varianter och framgång praktiserats inom teknisk verksamhet i ett flertal kommuner sedan början av 1980-talet och i vissa kommuner ända sedan 1960-talet (Hansson - Andersson - Sandberg 1992). Däremot är den ny som modell för *hela* den kommunala organisationen. Det finns ingen "beställar-utförarteori" i betydelsen en teori med logiskt härledda och empiriskt testade handlingsrekommendationer. I likhet med flertalet andra modeller för ny organisationsutformning innehåller BUM ett antal doktriner, dvs handlingsinriktningar som utan närmare argumentering antas leda till framgång (Hood - Jackson 1991, Røvik 1992). När vi här redogör för de idémässiga grundpelare som BUM vilar på är det just sådana doktriner vi avser. Den praktiska utformningen i kommunerna avviker mer eller mindre från dessa doktriner. Syftet med denna framställning är att renodla BUM-modellen för att undersöka hur kommunerna och landstingen avviker från den renodlade typen. Vi refererar också till undersökningar och teoretiska diskussioner som problematiserar de idémässiga grunderna.

Idémässigt vilar BUM huvudsakligen på tre grundpelare: separera politik och produktion, skapa affärsmässighet och konkurrens samt skapa en ny politikerroll. Dessa tre förekommer och diskuteras mer eller mindre utförligt i kommunernas egna dokument, utredningar gjorda av konsulter samt i vissa forskningsrapporter. Innan beställar-utförarmodellen formulerades som en lösning på kommunernas problem var det i första hand de förtroendevaldas roller som stod i fokus (se t.ex. Svenska Kommunförbundet - Landstingsförbundet 1991). Trots detta är det framför allt de båda första doktrinerna som behandlas relativt utförligt i BUM-dokumenterna medan den tredje oftast kortfattat anges som en förväntad effekt av produktionens ökade självständighet och affärsmässighet. I detta kapitel redogör vi för var och en av dessa doktriner. Syftet är att redovisa BUM:s idémässiga struktur som den framträder när vi för samman de olika texter där modellen presenteras. De tre idémässiga grundpelarna skall därefter jämföras med den faktiska utformning som BUM fått i ett antal kommuner och landsting. Det bör

påpekas att vi fokuserar huvudsakligen på "mjuka" verksamhetsgrenar. Analyser av BUM inom teknisk verksamhet sker vid Institutet för Ekonomisk Forskning, Lunds universitet (se t.ex. Bernstad 1993).

4.2 Separera politik och produktion

Den skarpa gränsdragningen mellan politik och produktion som är en av beståndsdelarna i BUM uttrycks på olika sätt i dokumenten. Här följer några exempel:

"Kommunorganisationens politiska del, inklusive förvaltning, bör vara organisatoriskt skild från den del av kommunorganisationen som svarar för produktionen" (Svenska Kommunförbundet - Landstingsförbundet 1991, sid 23)

"Genom denna modell delas kommunorganisationen på ett tydligt sätt i två huvuddelar, beställning och produktion/utförare" (Oxelösunds kommun 1991)

"En tydlig uppdelning av beställar- respektive utföransvar ska eftersträvas för den kommunala service där de förtroendevalda i beställarnämnderna, med biträde av särskilda kanslier, har ansvaret för beställning av verksamheten" (Norrköpings kommun 1991)

Doktrinen om en skarp gränsdragning mellan politik och förvaltning är av gammalt dato. Det fanns ett stort generellt stöd för en uppdelning på nationell politisk nivå fram till 1940-talet. Därefter har både den empiriska grunden för möjligheten och den normativa grunden för det önskvärda att åstadkomma denna skarpa gränsdragning försvagats. En tanke bakom doktrinen är att politiska organ fattar politiska beslut som är bindande (auktoritativa) för värdefördelningen och förvaltningsorganen fattar beslut som rör verkställighet (medel för att uppnå mål). I praktiken fattas beslut som rör värdefördelning (verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet) också av tjänstemän. Vad som är "politik" respektive "förvaltning" kan inte fastställas en gång för alla - definitionerna och tolkningarna varierar. Alla beslut som fattas, oberoende av om det sker i politiska eller genomförande organisationer, kan vara mer eller mindre politiska. Gränsdragningen blir därmed alltid godtycklig (Pettersson - Söderlind 1992).

I den kommunala sfären har en strikt gränsdragning mellan politik och förvaltning alltid varit främmande. En av de borgerliga kommunernas grunder var att lekmän både beslutade om och genomförde olika sociala och andra åtgärder. Det lokala självstyret har varit och är fortfarande i lagstiftningen ett lekmanansvar. I den nya kommunallagen finns fortfarande skrivningar som direkt kan hänföras till lekmännens oinskränkta ansvar. En kommunal nämnd är ansvarig för all verksamhet inom nämndens område, inte bara för den verksamhet som sker i nämndens egen direkta regi. Denna markering av det odelade lekmanansvaret betyder att ingen kommunal verksamhet kan bedrivas utan ett politiskt ansvar. Detta gäller även för uppgifter som är ålagda av statsmakterna, t.ex. utbildning och socialtjänst.

Gränsdragningsproblemen har dock ökat i takt med att kommunerna i praktiken övergått från lekmanaförvaltning till professionaliserad tjänstemannaförvaltning med lekmanastyre. Professionaliseringen av den kommunala förvaltningen inleddes under 1950-talet och sedan dess har de förtroendevalda fått allt svårare att hävda sitt lekmanansvar. Sedan mitten av 1970-talet intensifierades debatten om förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Forskningsresultat och debatten har visat att en gränsdragning varit svår att dra och upprätthålla. Den har heller inte varit eftersträfvansvärd för alla.

Norell identifierar tre kommunala förvaltningssyner: politisk, pragmatisk och facklig-juridisk (Norell 1989:42ff). Den politiska förvaltningssynen innebär att eftersom politikerna har ansvaret bör de också vara reellt styrande. Inga principer bör hindra dem från att påverka verkställigheten. Den fackligt-juridiska förvaltningssynen hävdar en närmast motsatt ståndpunkt. Förvaltningen skall garantera rättssäkerhet och professionalism. Politikerna bör ange mål och inriktning för att därefter lämna över till förvaltningen att självständigt genomföra besluten. Den pragmatiska förvaltningssynen hävdar att en strikt gräns är inte möjlig att dra. Däremot är det möjligt att skapa en för båda "parter" godtagbar rollfördelning. Viktigt är dock att tjänstemännen är beslutslojala. Politikerna skall avgöra hur rollfördelningen i praktiken skall se ut. Detta betyder att den faktiska rollfördelningen kan variera mellan olika sektorer och mellan olika kommuner. Norells empiriska studier av de kommunala administratörernas roll visar också att den

faktiska rollfördelningen varierar beroende på kommuntyp, sektor, tjänstemännens bakgrund, politikernas bakgrund etc. I t.ex. en liten kommun är gränsen mellan politik och förvaltning mer flytande än i en större kommun (ibid, sid 261f).

I förarbetena till nuvarande kommunallag framträdde också tveksamheter till en skarp gränsdragning. Det hade tidigare framförts ett förslag om att att via lagstiftning få de förtroendevalda att i ökad utsträckning ägna sig åt att formulera tydliga mål för den kommunala verksamheten och följa upp hur målen omsätts i praktiken (SOU 1985:28, sid 120; Prop. 1986/87:28, sid 120). Denna ståndpunkt revideras och i det slutliga förslaget till ny kommunallag framhölls att det

"vore fel att införa en särskild regel om vad de förtroendevalda och de anställda huvudsakligen bör ägna sig åt. Ett fungerande samspel mellan förtroendevalda och anställda måste bygga på ett ömsesidigt förtroende för de skilda rollerna ... I det perspektivet skulle ... en lagreglering vara olycklig eftersom en sådan skulle kunna leda till en diskussion om en strikt gränsdragning mellan politik och förvaltning" (Prop. 1990/91:117, sid 89).

Denna hållning ligger nära det som Norell definierar som "pragmatisk förvaltningssyn". Denna uppfattning kan ses som en kompromiss där förvaltningen/produktionen både är relativt självständig och samtidigt ett instrument för att genomföra politiska mål, ambitioner och beslut.

Med utgångspunkt från denna redovisning kan hävdas att en av de mest centrala grundtankarna i BUM, nämligen att separera politik och produktion, strider såväl mot erfarenheter om vad som är möjligt att åstadkomma som mot den anda som kommunallagen vilar på. Å andra sidan är separationsdoktrinen i BUM av lite annan karaktär än den traditionella gränsdragningsdoktrinen.

Gränsdragningen avser inte generellt politik och förvaltning, utan politik och produktion. Beställarnämnderna skall ha en förvaltning till sitt förfogande (beställarkansli) och gränsen mellan nämnden och dessa tjänstemän omfattas inte av gränsdragningen. Snarare är det så att beställarstabens tjänstemän blir mer "politiska" än andra tjänstemän genom att de får ett "politiskt uppdrag" att företräda nämnden gentemot produktionsorganisationen.

Den traditionella rättsstatsdoktrinen baseras på att politik handlar om lagstiftning och grundläggande beslut och att förvaltningen skulle lyda under lagarna. Tjänstemännen bör vara neutrala och lojala verkställare. Detta är i enlighet med principen om en förutsägbar rättsstat. Detta rättsstatstänkande har frikopplats från relationen politik och produktion i BUM. Det som rör kärnan i rättsstatens funktioner - myndighetsutövning - definieras som en självständig del utanför funktionerna besällning och utförande.

Enligt BUM skall produktionen inte längre ses som en neutral verkställare av politiken utan som en självständig organisation som mer tillhör den ekonomiska sfären än den politiska. Detta kan ses som en idémässig anpassning till den reella utvecklingen. Produktionens självständighet handlar inte i första hand om att denna självständighet skall garantera upprätthållande av rättssäkerhet och professionalism, enligt den syn som Norell definierar som "facklig-juridisk", utan det handlar mer om att produktionen skall bli flexibel och marknadsanpassad i likhet med andra företag i den ekonomiska sfären.

Vad som i dokumenten saknas i definitionen av "produktion" är det professionella arbete som varken tillhör den ekonomiska sfären (svårt att identifiera en tydlig efterfrågan) eller myndighetsutövning. Termen serviceproduktion associerar till produktion på en marknad, dvs att dess form och innehåll bestäms av efterfrågan. All distribution av sociala nyttigheter i en kommun kan inte avgränsas till serviceproduktion i denna mening. En stor del av den kommunala verksamheten riktar mot behov snarare än efterfrågan. Dessa behov definieras av politiker och personal. Syftet är att förbättra människors livssituation, oavsett om det finns en efterfrågan eller ej. Detta gäller för t.ex. socialtjänsten, hälso- och sjukvården, framför allt förebyggande socialt arbete och förebyggande hälsoarbete. Dessa uppgifter får ingen självständig sfär i BUM. Även dessa uppgifter, vars karaktär gör att de svårligen kan avgränsas till specificerade uppgifter, definieras inom ramen för serviceproduktion. När separering av politik och förvaltning sker enligt BUM ges begreppet "politiskt ansvar" en delvis ny innebörd. Hittills har nämndernas ansvar tolkats som ett politiskt *helhetsansvar* för ett verksamhetsområde (ett sakområde eller geografiskt område) enligt principen ett verksamhetsområde - en nämnd. Enligt BUM får beställarnämnden inget

ansvar för ett verksamhetsområde i traditionell mening, utan ett *begränsat* ansvar - ansvar för beställningar (Sköldborg 1991). Detta uttrycks bland annat i nyskrivna reglementen för nämnderna. Den tidigare skrivningen att nämnden "... har ansvar för ..." har ersatts med att beställarnämnden skall "... svara för ... ". Ansvaret för produktionen kan enligt modellen läggas på en särskild utförarnämnd, t.ex. en produktionsstyrelse eller ägarnämnd.

Beställarnämnden och utförarnämnden tillhör därmed två skilda sfärer. Medan beställarnämnden tillhör den politiska sfären med uppgift att utifrån medborgarnas behov formulera och upprätta kontrakt och beställningar tillhör ägarnämnden den ekonomiska sfären vars uppgift är att utifrån huvudsakligen företagsekonomiska kriterier driva produktionen på ett effektivt sätt. Alternativa modeller är att beställar- och utförarenheter lyder under en och samma nämnd, att styrelsen har ansvar för hela utförarorganisationen, att utförarnämnden är en sk experstyrelse eller att produktionen helt eller delvis bolagiseras. Oavsett tillämpning gäller principen om ett uppdelat ansvar mellan beställare och utförare.

Det som tidigare var nämndernas politiska helhetsansvar skall enligt modellen delas mellan beställarnämnd och utförarnämnd. Genom den uppdelning av beställningsansvar och myndighetsansvar som också förespråkas i modellen kan vi tala om det begränsade ansvarets princip. Kommunens samlade intresse kan enligt modellen bara företrädas av fullmäktige och styrelsen. Det är fullmäktige som har det "yttersta ansvaret" i förhållande till medborgarna. Detta ansvar gäller inte den kontinuerliga verksamheten utan är att betrakta som ett förtroendeansvar som kan utkrävas vid val av fullmäktige. I övrigt är verksamhetsansvaret uppdelat på tre olika sfärer med tre olika kriterier för framgång: en myndighetssfär med rättsäkerhet och likabehandling som kriterium, en politisk sfär med "goda beställningar" som kriterium samt en ekonomisk sfär med kostnadseffektivitet som kriterium. Vad som saknas i modellen är den sfär som handlar om att förbättra människors livssituation som har behovsuppfyllelse som kriterium för framgång.

Uppdelningen kan ses som en logisk följd av senare års utveckling. I takt med att professionella grupper, ekonomer och administratörer stärkt sin

ställning har de fått ökad makt utan att detta följts av ett politiskt ansvar. För de förtroendevalda gäller det omvända: tendenser till ansvar utan makt. En formaliserad uppdelning ställer nya krav på de förtroendevalda. Om de inte skall påverka den "löpande verksamheten" blir kritisk granskning och utvärdering avgörande uppgifter. Utan utvärdering kan det vara svårt för de förtroendevalda att gentemot medborgarna stå till svars för den faktiskt förda politiken. Utan kontroll av verksamhetens nytta kan den utökade delegeringen stärka en situation av ansvar utan makt.

4.3 Skapa affärsmässighet och konkurrens

Den andra idémässiga grundpelaren i BUM är tanken att skapa affärsmässighet. I senare års beskrivningar av modellen ses detta som huvudsyftet och som en "bieffekt" kan politikernas och de anställdas roller bli tydliga (se t.ex. Lammertz 1992:8). Ett annat, och i den praktiska utformningen vanligare, perspektiv är att se affärsmässigheten som ett medel och inte som ett mål i sig. Konkurrens och affärsmässighet är med detta synsätt ett medel för att uppnå kostnadseffektivitet och valfrihet.

Affärsmässigheten skall enligt modellen genomsyra relationen mellan beställare och utförare. För beställarnämnden gäller att välja mellan de producenter som ger mest nytta för minsta möjliga pris. Produktionen skall inte finansieras genom anslag utan genom intäkter från beställaren. Beställarnämndernas upphandling skall vara affärsmässig, dvs konkurrensstimulerande. För produktionsorganisationen gäller att hävda sig i en eventuell konkurrens och se till att det sker ett kontinuerligt inflöde av resurser. Enligt modellen skall ingen verksamhet bedrivas som inte är beställd.

Denna inriktning uttrycks på olika sätt i dokumenten:

"Marknaden bör vara fri, dvs beställare och primärenheter avgör själva vad och av vilken leverantör som man vill köpa tjänster och produkter" (Norrköpings kommun 1991, sid 47).

"Om det finns producenter och avnämare som är självständiga i förhållande till varandra kan styrningen vara verkningsfull när det

gäller att hålla hög produktivitet. Helst skall det finnas fler producenter som gör samma sak. Det blir då möjligt att göra jämförelser mellan enheterna och därigenom söka optimalt resursutnyttjande" (Oxelösunds kommun 1991, sid 2).

"Verksamheten finansieras av intäkter för prestationer, inte av anslag till organisationen. Resultatenheterna har ett primärt ansvar för sin ekonomi, sin verksamhet och sin utveckling. De skall antingen vara fristående eller samordnade med varandra i någon form. Hur resultatenheterna ska ingå i olika strukturer är en fråga om effektivitet i företagsekonomisk mening" (Landstinget Dalarna 1990, sid 20)

"Klinikerna får inte, på det sätt som man får idag, en budget vid årets slut. Deras viktigaste uppgift är att se till så att de kan erbjuda bra sjukvård till så låg kostnad som möjligt. Resurser får klinikerna i den utsträckning som de ansvariga inom sjukvårdsområdet och vårdcentralerna efterfrågar och får den sjukvård kliniken erbjuder" (Ibid).

"Effektiviteten hos dessa resultatenheter förväntas öka genom att konkurrens stimuleras. Det är fullt möjligt att även icke kommunala 'företag' utför nämndernas beställningar eller delar av dem" (Linköpings kommun 1991).

Affärsmässigheten skall gälla både i relationen mellan beställare och utförare samt mellan olika utförare, internt och externt. Detta betyder att kommunens "egna" utförarenheter skall vara självständiga aktörer med intäktsfinansierad verksamhet. Principen är den samma som för helt fristående företag, nämligen att enheterna skall självständigt presentera koncept som både är godtagbara för beställaren och kan ge tillfredsställande ekonomiskt resultat för enheten. Detta ställer bland annat krav på enheternas integritet, t.ex. att de är befriade från insyn i deras ekonomiska ställning.

Affärsmässigheten gäller också mellan utförarenheterna inom den kommunala verksamheten, dvs de skall konkurrera med varandra. I flera fall blir utförarna också "beställare" genom att de köper tjänster av interna serviceenheter eller andra enheter som kan tillhandahålla vissa tjänster. Enligt en renodling av modellen blir t.ex. relationen mellan en skola och en socialförvaltning affärsmässig när skolan är i behov av tjänster från en socialsekreterare eller fältassistent (som inte är

myndighetsutövning). Tjänsten skall preciseras och ett pris skall fastställas. Det som enligt tidigare modeller definierades som samverkan genom att mobilisera gemensamma resurser blir enligt BUM en fråga om affärsmässiga relationer mellan ekonomiskt självständiga aktörer.

När affärsmässighet och konkurrens diskuteras i olika BUM-dokument är det lätt att associera till att idealet är "helt fri marknad med perfekt konkurrens" (jfr SOU 1991:104, sid 78) - en marknadsplats med självständiga aktörer som säljer och köper tjänster. Den underliggande argumenteringen är att kommunerna vandrar från stark politiskt styrning (anslagsstyrning) till en beställar-utförarmodell för att därefter kunna gå vidare till en "marknadsstyrd" modell.

I detta sammanhang kan det vara rimligt att skilja mellan den perfekta konkurrensen som teoretisk normativ modell, en fungerande konkurrens och den reellt existerande marknaden (jfr (SOU 1991:59, sid 72). I den fria konkurrensen är varorna eller tjänsterna likvärdiga (homogena). Alla köpare och säljare har full information om möjligheten att köpa respektive sälja tjänsten. Ingen kan märkbart påverka priset. Det finns heller inga regleringar eller frivilliga överenskommelser som styr säljarens eller köparens beteende (Ysander 1971). Ett "vanligt" daghem konkurrerar egentligen inte i denna mening med ett daghem med t.ex. Montessori-pedagogik eftersom det är olika tjänster, med olika innehåll som riktas till olika grupper.

Eftersom förutsättningarna för en "fri marknad" sällan finns i verkligheten talas det ofta om "fungerande konkurrens". En fungerande konkurrens förutsätter att det finns reella valmöjligheter och att kunden har möjlighet att avstå från vissa tjänster. I den mån t.ex. en "hemtjänstkund" har reell möjlighet att avstå från att köpa hemtjänst uppfylls villkoren för en fungerande konkurrens. I annat fall är det inte relevant att betrakta den som mottar hemtjänst som "kund" utan snarare en person med behov av stöd och hjälp i hemmet.

På marknaden finns sällan varken denna fullständiga information genom prissystemet eller reella valmöjligheter. Ofta påpekas att hänsyn måste tas till att kommunen har ett ansvar som går utöver lönsamhet i snäv mening och att tjänsternas kvalitet måste jämföras. Det finns en generell

erfarenhet som säger att om (1) det är svårt att mäta produktionsresultatet (tjänstekvalitet), (2) det finns anledning att revidera målen efter hand, (3) beställaren har legitima synpunkter på vilka medel som är bättre än andra samt (4) det är störande för verksamheten att byta entreprenör, kan egenregi eller långsiktiga avtal med fortlöpande dialoger och förhandlingar vara att föredra (Dunahue 1992).

En ofta återopad faktor att ta hänsyn till i samband med valet mellan marknadsorientering och egen (traditionell) regi är transaktionskostnaderna (som finns i alla styrsystem) (Flynn 1991:131ff). Det kan för en kommun finnas fördelar att t.ex. begränsa antalet anbud i en anbudsprocess och antalet entreprenörer. Undersökningar från liknande beställarmodeller i USA och Storbritannien visar bland annat att transaktionskostnaderna för anbudsförfarande, upphandling och efterkontroll motiverar beställarna att upprätta långsiktiga kontrakt med få och stora entreprenörer. Det bildas ofta allianser mellan de stora serviceentreprenörerna och beställarstaberna (Dunleavy 1991: 240f). Undersökningar visar också att det vid första "omgångens" upphandlingsprocess kan finnas ett flertal tänkbara entreprenörer, men att många av dessa har försvunnit när kontrakten skall förnyas (Propper 1992). Den konkurrens som uppträder i denna situation är monopolistisk. Tjänsterna är inte likvärdiga och det finns ett fåtal företag som skaffar sig en begränsad monopolställning (Ysander 1971). Studier av BUM inom den tekniska sektorn i svenska kommuner pekar bland annat på två problem. För det första finns en risk att låsa upp sig i ett kontraktsförfarande som medför minskad flexibilitet. För det andra kan beställarorganisationen bli mer beroende av utförarorganisationen än tidigare. Utförarna skall enligt modellen agera utifrån företagsekonomiska kriterier och kan därmed inte förväntas ta hänsyn som går utöver detta (Hansson 1993).

I den praktiska utformningen av "konkurrensbefrämjande upphandling" tycks det således mer handla om *förhandlingsekonomi* än om upphandling i "fri konkurrens" (jfr Flynn 1991:87).

4.4 Skapa en ny politikerroll

I de kommuner som inför en beställar-utförarorganisation presenteras den i första hand som en organisations- och styrningsmodell för att öka effektivitet och produktivitet. Den framställs emellertid ofta även som en lösning på andra problem, nämligen frågan om hur den politiska styrningen bör utformas samt frågor kring politiskt inflytande för medborgarna. Några citat ur olika BUM-dokument ger uttryck för detta:

"Genom att koncentrera nämndarbetet till politisk styrning via beställning och uppföljning skapas utrymme för satsning på politiskt arbete utanför nämndssystemet" (Kommunförbundet, Landstingsförbundet 1991, sid 21).

"De förtroendevalda blir medborgarnas företrädare gentemot de som har utföraransvaret. Frikopplingen från utföraransvaret innebär en starkare ställning och möjlighet till styrning utifrån de grundläggande politiska värderingarna" (Norrköpings kommun 1991, sid 5).

"Förändringen skall leda till att de förtroendevaldas roll blir tydligare, att de får möjlighet att klara prioriteringar och kan fånga medborgarnas värderingar på ett bättre sätt. Detta kräver att den direktvalda församlingen, fullmäktige får en mer aktiv och tydlig roll och att de politiska partierna förmår arbeta på bred front med medborgarkontakter" (Oxelösunds kommun 1991, sid 2).

"Genom att förändra den politiska organisationen på detta sättet får politikerna mycket större möjligheter till kontakt med kommuninvånare. Ledamöterna i fullmäktige och nämnderna kan koncentrera sig på sina uppgifter som representanter för medborgarna" (Linköpings kommun 1991).

Förväntningarna på en ny politikerroll är inte nya. Mot bakgrund av de studier som visat att det råder bristande förtroende för de demokratiska institutionerna (partier och nämnder) har frågan diskuterats under hela 1980-talet. I undersökningar om de förtroendevalda kunde vid slutet av 1980-talet bland annat konstateras att var sjätte medborgare var villig att ta på sig ett nämnduppdrag. Skillnaden mellan män och kvinnor var stor: var fjärde man och var tjugonde kvinna kunde tänka sig ett nämnduppdrag. Graden av utbildning hade också stor inverkan: villigheten att ta på sig ett nämnduppdrag var tre gånger högre bland

högskoleutbildade än bland de som hade endast obligatorisk skolutbildning. En tredjedel lämnade politiken efter varje val och den största andelen fanns bland kvinnorna (SOU 1989:108).

Partiernas problem uppmärksammades i slutet av 1970-talet inom den kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Trots ökat deltagande bland medborgarna i allmänhet minskade partiernas förankring. Partiernas problem i den representativa demokratin har länge ansetts vara en "partiintern" fråga utanför utredningar om kommunal demokrati. Under mitten av 1980-talet blev det dock föremål för en mer "offentlig" diskussion. De politiska partiernas problem sammanfattades till följande: Partiernas förmåga att idémässigt attrahera medborgarna har försämrats, de förlorar ofta i konkurrensen med andra typer av frivilliga organisationer. Partiernas roll som mobiliserande folkrörelse har försvagats och de lokala föreningarna förmår inte mobilisera medlemmarna. Det finns en växande klyfta mellan vanliga medlemmar och de som är aktiva i lokal partiledning och kommunala nämnder (SOU 1989:108, sid 116).

Den nya politikerrollen definieras i BUM-dokumentet som att de förtroendevalda på ett "tydligare sätt" skall vara "medborgarnas företrädare". Detta är ingen ny roll utan egentligen den traditionella rollen för förtroendevalda och partiernas lokalorganisationer. Ett problem som uppmärksammats är att de förtroendevalda för många uppfattas som i första hand försvarare för den kommunala organisationen och verksamheten. För många medborgare är de förtroendevalda mer "systemets" representanter än deras ombud.

Den kommunala demokratin historiska roll kännetecknas av dels att servicen skall fördelas efter behov, dels att verksamheten skall kunna utsättas för politisk och demokratisk kontroll. Utgångspunkten för de lokala partiernas arbete är inte enbart brukarnas/kundernas problem och behov inom avgränsade verksamhetsområden (barnomsorg, äldreomsorg etc) utan också relationen mellan olika medborgargrupper. I partiernas arbete ingår att definiera och åtgärda samhällsproblem, dvs det kommunala ansvaret i stort. De politiska partiernas uppgift är att balansera särintressen och allmänintresset.

I presentationen och argumenteringen av BUM framkommer inte tydliga kriterier för vad som kan avses med "medborgarnas företrädare". Enligt en rimlig tolkning är det framför allt två frågor för de förtroendevalda och partiernas lokalorganisationer bör ställa: för vem/vilka skall servicen produceras/tillhandahållas och hur har dessa gruppers behov tillgodosetts? Det yttersta syftet med kommunal politik är att påverka människors levnadsförhållanden. Detta betyder att behovsidentifiering, behovsprioritering och utvärdering är viktiga uppgifter. Behovsidentifiering betyder att de förtroendevalda uppmärksammar behov bland olika grupper och prioriterar bland dessa behov. Utvärdering betyder att de förtroendevalda kritiskt granskar vilka grupper av medborgare/brukare/kunder som får sina behov eller sin efterfrågan tillgodosedd.

5. Modellernas utformning i kommunerna: förutsättningar, lösningar och problem

5.1 Inledning

Vi har i det föregående kapitlet redovisat och problematiserat tre av de som vi uppfattar vara de viktigaste idémässiga beståndsdelarna i beställar/utförarmodellen. I detta kapitel skall vi närma oss en komplex verklighet av specifika förutsättningar och lösningar samt olika erfarenheter och attityder bland aktörer i de nio kommunerna och de tre landstingen. Grundmaterialet utgörs av enkätsvar från ett urval av förtroendevalda i nio kommuner och två landsting (våren 1992 och vintern 1993). Detta material har vi kompletterat med enkäter till och intervjuer med andra politiker och chefstjänstemän i kommunerna/landstingen.

5.2 De förtroendevalda, partiorganisationerna och förnyelsearbetet

Är kommunalt förnyelsearbete politiskt, som bör kännetecknas av de förtroendevaldas och partiernas aktiva deltagande eller är det en teknisk uppgift som bäst sköts av professionella organisationskonsulter och ledande tjänstemän? Svaret på frågan brukar allmänt vara att partierna och de förtroendevalda skall ange vilka resultat den kommunala organisationen skall åstadkomma för att tillgodose medborgarnas behov. Hur detta arbete sedan organiseras bör i huvudsak skötas av organisationsexperter. Att organisera tjänsteproduktion i kommunerna är emellertid inte fritt från politiska och ideologiska frågor. Den avgörande politiska frågan är: för vem/vilka är vissa organisatoriska lösningar bra?

För partierna och de förtroendevalda bör det handla om att finna former för att tillgodose medborgarnas behov. Behov av grundläggande förändringar i nämndstrukturen torde därför idealt sett växa fram ur de förtroendevaldas och de lokala partiorganisationernas behov av att finna lämpliga former för det politiska arbetet. Även om organisationsförändringen inte växt fram på detta sätt torde förändringsidéernas förankring bland de förtroendevalda och i partierna vara viktigt för förändringens legitimitet.

I själva verket är det mycket som talar för att nämndorganisatoriska förändringar i kommunerna inte växer fram underifrån. Det kan finnas behov av att demokratisera institutionerna men partiernas engagemang i förnyelsearbetet är svagt. När förändringsambitioner beskrivs i massmedia, konsultrapporter och andra dokument ges ofta ett tydligt intryck av att idéerna formuleras och drivs av enskilda ledande politiker, ledande tjänstemän och anlidade konsulter. Därmed uppstår en situation som innebär att idéerna skall förankras i partiorganisationerna i efterhand. Det sker en form av övertalning där partiernas representanter och övriga medlemmar skall övertygas om förändringens positiva effekter. Risker är då stora att organisationsförändringen politiseras, dvs det formas intressen för och emot förändringen kring majoritets- och minoritetspartierna.

Hur ser det ut i de undersökta kommunerna och landstingen? Hur pass förankrad är den radikala organisationsförändringen bland förtroendevalda och i de lokala partiorganisationerna?

I enkät nummer två (vintern 1993) till de förtroendevalda fanns en rad påståenden kring hur den nya organisationen fungerar, hur den är förankrad och vilka effekter de hittills kunnat observera. Flertalet uppvisar positiva erfarenheter (tabell 2). Vi har använt i stort sett samma frågor som använts vid en tidigare utvärdering i Linköping (Linköpings kommun 1992).

Tabell 2. Uppfattning om hur de förtroendevalda tycker den nya organisationen fungerar m m (N = 231)

	Instämmer	Motsatt åsikt
Den nya organisationen har vitaliserat det politiska arbetet	61 %	39 %
Jag har fått bra information om hur den nya organisationen skall fungera	86 %	14 %
Den nya organisationen är diskuterad och väl förankrad i partiets organisation	76 %	24 %
Jag har fått en tillfredsställande utbildning om den nya organisationen	82 %	18 %
Den nya organisationen för styrning av verksamheterna gör det lättare att utvärdera verksamheternas arbete	62 %	38 %
Mina förväntningar på den nya organisationen har infriats	60 %	40 %
Vid en sammanfattande bedömning av den nya organisationen överväger de positiva effekterna	63 %	37 %

Plockar vi ut det första och de båda sista påståendena som direkta värdemätare på förändringen och jämför mellan uppdrag och kommuntyp framkommer vissa skillnader (tabell 3 och 4).

Tabell 3. Andelen förtroendevalda inom respektive kommungrupp som instämmer i påståenden om effekter av den nya organisationen.

	BUM-kom.	Övriga	Landsting
Den nya organisationen har vitaliserat det politiska arbetet	56 %	58 %	76 %
Mina förväntningar på den nya organisationen har infriats	58 %	69 %	65 %
Vid en sammanfattande bedömning av den nya organisationen överväger de positiva effekterna	59 % (N=129)	60 % (N=49)	79 % (N=46)

Tabell 4. Andelen förtroendevalda med olika uppdrag som instämmer i påståenden om effekter av den nya organisationen.

	Fullm.	Styrelsen	Nämnd
Den nya organisationen har vitaliserat det politiska arbetet	54 %	71 %	43 %
Mina förväntningar på den nya organisationen har infriats	54 %	69 %	53 %
Vid en sammanfattande bedömning av den nya organisationen överväger de positiva effekterna	67 % (N=59)	74 % (N=89)	53 % (N=40)

De resultat som redovisas i tabellerna 3 och 4 baseras på det antal svar som kommunidentifierats. Det betyder att andelen av det totala urvalet är relativt litet (mellan 40 och 50 procent). Siffrorna bör därmed tolkas med viss försiktighet. Resultaten tyder på att det finns fler nöjda i landstingen än i kommunerna och fler nöjda i kommunstyrelserna och landstingsstyrelserna än i fullmäktige och nämnder. Granskas siffrorna ytterligare framkommer att den största andelen nöjda med förändringarna finns i de båda landstingens styrelser. Flest antal mindre nöjda med förändringarna tycks främst finnas i beställarnämnderna (eller motsvarande nämnder).

Huruvida dessa resultat skall bedömas som tillräckligt goda efter cirka ett års genomförande är svårt att svara på. Den kanske mest intressanta frågan gäller den sammanfattande bedömningen. Även om det är drygt 60 procent som anser att de positiva effekterna överväger finns det en relativt stor kritisk minoritet. Att kritiken finns förefaller inte kunna förklaras av bristfällig information eller utbildning. Kanske är det så att BUM och övriga radikala organisationsförändringar i flera kommuner har utvecklats till ideologiska frågor där de traditionella partilinjerna framträtt allt tydligare?

Diskuterat och förankrat i partiorganisationerna?

Huvudsyftet med studien av radikala organisationsförändringar har inte varit att granska partiernas roll i förnyelsearbetet. Eftersom organisationsförändringarna bland annat syftar till att skapa bättre förutsättningar för det politiska livet valde vi ändå att göra en begränsad studie av partierna och förändringsarbetet.

Sammanlagt 12 ordföranden för fyra partier i tre kommuner valdes ut för intervjuer. Intervjuerna (telefonintervjuer) genomfördes under februari 1993. De intervjuade ombads bland annat att ge en personlig syn på förändringsarbetet, beskriva medlemsengagemanget inför förnyelseprocessen samt förändringarnas konsekvenser för partiarbetet.

När de intervjuade ombads att ge sin beskrivning av kommunernas förnyelsearbete var det fyra av tolv som beskrev detta i positiva termer. Övriga var tveksamma eller tog direkt avstånd. Ännu färre menade att det funnits ett medlemsengagemang inför förnyelseprocessen. Endast två av de tolv svarade att partiet haft en roll i initieringsprocessen. Övriga svarade att de blev inkopplade när allt var färdigt, att oppositionen inte diskuterat frågorna, att förändringen var några få personers verk etc. På frågan om vad den nya organisationen betytt för partiernas arbete menade endast tre att effekterna var övervägande positiva. Övriga använde ord som "förödande", "minskat engagemang", "partiernas roll har försvagats", eller framhöll att partiets roll inte alls påverkats.

Svaren från tolv ordföranden för partierna i de tre kommunerna ger bilden att flertalet av partierna i dessa kommuner inte varit aktivt deltagande i initieringen av förändringsprocesserna eller i formuleringen av förslag till organisationsförändringar. Svaren antyder att förändringarna har en svag legitimitet i partiorganisationerna. Det ger en bild av att det politiska deltagandet i förändringsprocessen förefaller varit begränsat till ett fåtal politiker. De som i svaren gav positiva omdömen om förändringen är ordförande i det parti som i respektive kommun varit starkt pådrivande. Det är emellertid inte bara oppositionen som är kritisk till förändringarna utan kritiken är stark även bland de partier som ingår i den politiska majoriteten.

Från enkäten och intervjuerna fick vi två tämligen olika bilder av uppfattningar om förändringarna i kommunerna. De flesta förtroendevalda är positiva men flertalet av de partiordföranden vi intervjuat är kritiska. Skillnaden kan kanske förklaras på metodologiska grunder, vilket betyder att om vi frågat andra partiföreträdare hade vi fått andra svar. Det är fullt möjligt, men samtidigt är det rimligt att anta att en ordförande i den lokala partiorganisationen har god överblick över partiets verksamhet i kommunen. Denna överblick omfattar mer och annat än det som de förtroendevalda arbetar med. De förtroendevalda kan

ha varit aktivt deltagande i initieringsprocessen och i förberedelsearbetet utan att diskussionerna har genomstrukturerat partiorganisationerna. Diskussionerna har begränsats till en relativt snäv krets av partiföreträdare som också är ledamöter i fullmäktige, styrelsen och nämnder.

Med denna tolkning av informationen bekräftar våra studier den problembeskrivning som länge diskuterats i kommunerna och som också utgjort ett av motiven till de radikala organisationsförändringarna: den bristfälliga kopplingen mellan de förtroendevalda och den lokala partiorganisationen.

Vilka slutsatser kan dras av dessa resultat? Å ena sidan vittnar svaren på enkäten till de förtroendevalda om att den radikala förändringen har flitigt diskuterats och att en övervägande andel är positiva till reformen. Å andra sidan finns det tydliga tecken på en relativt stor kritisk minoritet i kommunerna. De radikala förändringarna förefaller ha initierats och organiserats på traditionellt sätt i kommunerna och landstingen. Med detta menas att det har funnits ett antal drivande aktörer som övertalat och försökt entusiasmera övriga förtroendevalda. I vissa kommuner/landsting har det funnits en enighet över partigränserna om att genomföra den initierade reformen, medan det i andra kommuner har funnits en opposition redan från början.

5.3 De förtroendevaldas uppfattningar om separationen

I förra avsnittet konstaterade vi att flertalet förtroendevalda i samtliga undersökta kommuner och landsting är positiva till de radikala organisationsförändringarna. I detta avsnitt utgår vi från de tidigare redovisade doktrinerna i BUM. Syftet är att dels jämföra de förtroendevaldas uppfattningar med BUM:s idémässiga grunder, dels jämföra uppfattningar mellan två tidpunkter (våren 1992 och vintern 1993). De enkätsvar som redovisas här omfattar enbart de sex kommuner som uttryckligen infört en beställar-utförarmodell.

Doktrinen om separering mellan politik och produktion innebär i korthet att de förtroendevalda skall ägna sig åt att formulera kriterier för verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. När kontraktet

(beställningen) är upprättad skall produktionsorganisationen självständigt sköta genomförandet för att senare bli utvärderade. Att formulera goda beställningar är därmed en viktig uppgift för beställarnämnderna.

I början av 1992 var det 72 procent som ansåg att de borde vara direkt involverade i den process som leder fram till att kontrakt/avtal ingås med utförarna. Det är färre (58 procent) som ungefär ett år senare menar att de faktiskt varit direkt involverade i denna process.

En renodling av separationsdoktrinen innebär att beställarnämnden inte bör påverka den löpande verksamheten när kontrakt är undertecknat. En organisation låter sig emellertid inte lätt fångas i några enkla påståenden eller doktriner. Alla förtroendevalda beskriver inte förhållandet mellan politik och produktion på detta konsekventa sätt. Att "påverka" kan betyda olika saker. Det kan handla om allt mellan att initiera en diskussion med produktionsledningen till att göra justeringar i eller skriva nytt kontrakt.

Det fanns i början av 1992 en viss ambivalens bland de förtroendevalda i förhållande till gränsdragningen mellan beställare och utförare. Drygt tre fjärdedelar (77 procent) av de svarande instämde i påståendet att "den nya organisationen förutsätter att de förtroendevalda, som beställare, avstår från att påverka verksamheter som regleras i kontrakt/avtal". Å andra sidan var det närmare hälften av de svarande som instämde *både* i att de förtroendevalda borde avhålla sig från att försöka påverka verksamheten när kontrakt/avtal upprättats *och* att man som förtroendevald borde kunna direkt påverka en verksamhet om det fanns ett missnöje bland brukarna/kunderna.

I den andra enkätomgången är det 78 procent av de förtroendevalda i BUM-kommunerna som anser att de nu *faktiskt avstår* från att påverka verksamheter som regleras i kontrakt/avtal. Detta tyder på följsamhet gentemot modellens doktrin om separering av politik och produktion. Svaren talar dock inte om i vilken utsträckning detta uppfattas som positivt eller negativt. Vi kan ställa svaren på denna fråga mot svaren på frågan om effekterna av organisationsförändringen som helhet är övervägande positiva. Det visar sig då att den övervägande andelen som menar att de förtroendevalda avstår från att påverka verksamheten anser

också att de positiva effekterna överväger (tabell 5). Å andra sidan är det drygt 30 procent som inte uppfattar att de förtroendevalda avstår från att påverka, men har en positiv erfarenhet av den nya organisationen. Det finns således inget entydigt samband mellan erfarenheter av separationen och attityd till organisationsförändringen som helhet.

Tabell 5. Uppfattningar om påverkan och om den nya organisationen som helhet i BUM-kommunerna

		Den nya organisationen har inneburit att de förtroendevalda, som beställare, nu avstår från att påverka verksamheter som regleras i kontrakt/avtal		
		Instämmer	Motsatt åsikt	
Vid en sammanfattande bedömning av den nya organisationen överväger de positiva effekterna	Instämmer	40 %	31 %	N=126
	Motsatt åsikt	19 %	10 %	

Att helt lämna ifrån sig kontrollen när kontrakt upprättats var inte något som alla förtroendevalda önskade i början av 1992. En stor andel (85 procent) menade att det borde vara möjligt att göra justeringar under kontraktstiden. Efter att en rad kontrakt upprättats under året och erfarenheterna börjar visa sig förefaller det vara svårt att göra dessa justeringar, enligt de svarande. Knappt hälften (44 procent) menar att kontrakten är konstruerade på sådant sätt att justeringar kan ske om reaktioner från brukarna gör detta påkallat. Ej heller i detta fall kan vi direkt utröna om detta uppfattas som positivt eller negativt. Vi kan göra på samma sätt som med frågan om man avstår från att påverka verksamheten (tabell 6).

Tabell 6. Uppfattningar om kontrakt/avtal och den nya organisationen som helhet i BUM-kommunerna

		Kontrakten/avtalen är konstruerade så att de förtroendevalda kan göra justeringar under kontraktstiden om reaktioner från brukarna gör detta påkallat		
		Instämmer	Motsatt åsikt	
Vid en sammanfattande bedömning av den nya organisationen överväger de positiva effekterna	Instämmer	33 %	10 %	N=120
	Motsatt åsikt	28 %	29 %	

Här är svaren relativt jämt fördelade på tre av alternativen. Det är en relativt stor andel som menar att kontrakten är konstruerade så att justeringar kan göras och samtidigt har uppfattningen att de positiva effekterna överväger. Å andra sidan är det nästan lika många som har motsatt åsikt.

Vilka slutsatser kan dras av dessa svar? För det första tyder resultaten på att deltagandet i den process som leder fram till beställningar inte omfattas av alla ledamöterna i beställarnämnderna. Den traditionella arbetsfördelningen med tjänstemän som lägger fram förslag till beslut inför nämnden tycks finnas kvar i stor utsträckning. För det andra är det många som nu menar att de förtroendevalda avstår från att påverka verksamheter som regleras i avtal och kontrakt. Om den ambivalens som kunde observeras i början av 1992 fortfarande finns kvar kan vi inte uttala oss om. Det förefaller dock som att det inte är avgörande för den generella attityden till omorganiseringen som helhet om man uppfattar möjligheterna att påverka som små eller stora. Gränsdragningsproblematiken uppfattas kanske inte som den viktigaste i den nya organisationen.

5.4 Uppfattningar om affärsmässighet och konkurrens

I de två enkäterna till de förtroendevalda fanns några frågor kring temat marknadsstyrning, affärsmässighet och konkurrens. Syftet var inte att problematisera begreppen utan endast få en bild av i vilken riktning de förtroendevalda uppfattade att utvecklingen gick.

I svaren på enkäten från våren 1992 var en övervägande andel (68 procent) av de förtroendevalda i BUM-kommunerna övertygade om att beställarstyrning borde ses som ett steg på vägen mot en mer renodlad marknadsstyrning av den kommunala verksamheten. Ett knappt år senare är 73 procent av samma uppfattning. En relativt stor andel (64 procent) menar att det också finns en konkurrens inom den kommunala verksamheten. Ännu fler (78 procent) anser att den nya organisationen har inneburit ett växande intresse bland entreprenörer att sälja sina tjänster till kommunen. Det finns således en tämligen utbredd uppfattning bland de förtroendevalda att det sker en rörelse på väg från anslagsstyrning mot marknadsstyrning.

Några synpunkter från produktionsledningen

Under hösten 1992 skickade vi en kort enkät till produktionschefer i de utvalda kommunerna och landstingen samt gjorde telefonintervjuer med ordförande i utförarnämnderna (produktionsstyrelse, ägarnämnd och i vissa fall kommunstyrelse). Syftet var att be dem ta ställning till ett antal tillspetsade frågor rörande förhållandet mellan politik och produktion. Vi ville veta i vilka sammanhang en renodlad uppdelning mellan politik och produktion och en renodlad affärsmässig inriktning ansågs lämplig respektive olämplig. Frågorna formulerades tillspetsat men det fanns utrymme för kommentarer. På detta sätt fick vi spontana reaktioner på en del principer bakom en renodlad beställar-utförarmodell.

Beställningar och produktionsansvar

I debatten om beställar-utförarmodellen råder det delade meningar om produktionsorganisationens ansvar. Enligt en linje skall beställarnämnden tillsammans med beställarkansliet besitta tillräcklig kompetens för att bedöma exakt vad som skall beställas både kvantitativt och kvalitativt. Argumenten för detta är framför allt två: Det ingår i det politiska ansvaret att ange tydliga kriterier för kvalitet och för att uppnå en konkurrenssituation krävs att beställningarna är tydliga. Varje tänkbar utförare skall ha lika möjligheter att bedöma beställningens innehåll. Detta betyder att produktionsorganisationen inte skall ta ansvar för mer än vad som framgår av beställningen. Det betyder också att

beställarnämnden inte kan förvänta sig att utföraren gör mer än vad som anges i beställningen.

Enligt en annan linje är utgångspunkten att produktionsorganisationen (utförarna) har den egentliga professionella kompetensen för att avgöra vad som skall göras. Utförarna, t.ex. inom socialtjänst eller hälso- och sjukvård har enligt denna linje också ett eget självständigt ansvar för kvalitetsutvecklingen inom sitt område. Eftersom den professionella kompetensen i utförarorganisationen täcker mer än vad som kan skrivas in i en beställning finns det alltid ett utrymme som tolkas på olika sätt. Detta utrymme behövs också för en flexibel relation till kunden/patienten/brukaren. Detta förfarande är i enlighet med målstyrningstänkandet. Den politiska ledningen anger mål medan verksamhetens ledning och personal står för medlen.

En tredje linje är att inriktningen, målen och medlen mer eller mindre kontinuerligt diskuteras mellan utförare och beställare. Beställningarnas utformning är ett resultat av denna dialog och dialogen fortsätter även under kontraktstiden. Exempelvis kan det ske avstämningar med jämna mellanrum.

De två senare linjerna avviker inte från rådande förhållanden. Under årens lopp har professionalism inom olika verksamhetsområden utvecklats kraftigt och därmed har verksamheterna utvecklat en självständighet gentemot den politiska ledningen. I den debatt som förts under årens lopp kring hur de förtroendevalda skulle kunna öka styrningen över de professionaliserade verksamheterna har bland annat framhållits att en rimlig väg är att försöka öka samspelet och dialogen.

I svaren på och kommentarerna till våra frågor finns alla tre linjer representerade. Många svarar både att produktionen bör ha ett självständigt kvalitetsansvar och att beställningarna skall vara så tydliga att utförarnheter inte behöver ta ett eget ansvar (tabell 7)

Tabell 7. Svar på frågor om beställningar och ansvar. I vissa fall har den svarande angett både "ja" och "nej". Båda svaren har registrerats.

	Ordföranden		Produktionschefer	
	Ja	Nej	Ja	Nej
"Har produktionen något självständigt kvalitetsansvar utöver vad som framgår av beställningen?"	8	2	19	2
"Är beställningarna så tydliga att produktionsorganisationen ej behöver ta ansvar för mer än vad som framgår av beställningen?"	0	10	0	19
"Bör beställningarna vara så tydliga att produktionsorganisationen ej behöver ta ansvar för mer än vad som framgår av beställningen?"	6	4	13	9
	N = 10		N = 21	

Bland de få som menar att produktionsorganisationen inte har något självständigt kvalitetsansvar framhålls att kvalitet handlar om politiska överväganden och ställningstaganden samt att det är uppdragsgivaren som har kvalitetsansvaret. En annan kommentar är att produktionsorganisationens begränsade ansvar för kvaliteten är det nya i organisationen. Det är politikerna och inte de professionella som skall ange vad som är bra kultur, omsorg utbildning etc.

Samtliga svarande anser att nuvarande beställningar inte är så tydliga att utförarna inte behöver ta ytterligare ansvar. Här återfinns både dem som menar att det bör vara så och dem som menar att det inte bör vara så.

Det är ett flertal i båda grupperna som menar att beställningarna bör vara så tydliga att produktionsorganisationen inte behöver ta ansvar för mer än vad beställningen anger. I kommentarerna återfinns bland andra argumenten att det nya systemet bygger på att politikerna skall ange mål och kvalitet och att en konkurrenssituation kräver preciserade beställningar.

De tveksamma menar bland annat att vissa verksamheter, t.ex. vård och omsorg är komplexa verksamheter som kräver flexibilitet. Ett annat argument är att bland de professionella finns en yrkesetik som rimligen inte kan fångas i en beställning.

Affärsmässighet och konkurrens

I kommunernas och landstingens förändringsarbete finns en tämligen väl etablerad distinktion mellan serviceproduktion och myndighetsutövning. Serviceproduktion avser vanligen uppgifter som kan avgränsas, specificeras och prissättas. Beställarstyrning bygger på idén att serviceuppgifterna kan specificeras i beställningar och avtal. Myndighetsutövning avser vanligen beslut om åtgärder som gäller enskilda (förmåner, skyldigheter m m). Exempel på myndighetsutövning i detta avseende är beslut om rätt till förtur till barnomsorg och beslut om bistånd inom individ- och familjeomsorgen.

Denna uppdelning täcker emellertid inte hela den kommunala verksamheten. En tredje uppgift, som delvis överlappar de båda andra, kan formuleras som uppgiften att förbättra människors livssituation. Exempel på sådana uppgifter är förebyggande socialt arbete och förebyggande hälsoarbete. Flera verksamheter innehåller alla tre momenten. Inom barnomsorgen fattas beslut om förtur, det sker ett omsorgsarbete och ett pedagogiskt arbete i syfte att påverka barnen samt en serviceproduktion i form av att "se till" barnen under tiden som föräldrarna studerar eller förvärvsarbetar. Liknande uppdelning kan göras inom t.ex. hemtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården.

Den tredje uppgiften låter sig inte avgränsas och specificeras på samma sätt som serviceproduktionen. Om serviceproduktion handlar om att tillgodose en efterfrågan är uppgiften att förbättra människors livssituation mer en fråga om att tillgodose behov. Dessa behov uttrycks inte alltid i en direkt efterfrågan utan definieras och identifieras av professionella och förtroendevalda.

I grova drag innehåller den tekniska ("hårda") sektorn mer av serviceproduktion än social behovstillfredsställelse. Inom det sociala

området och hälso- och sjukvården finns en större blandning av serviceproduktion och behovsorienterad verksamhet.

Utifrån denna indelning är affärsmässighet och konkurrens framför allt en form av styrning och organisering som är lämpad för serviceproduktion. Myndighetsutövning kräver andra styrningsformer. Detta framgår också klart i de dokument som beskriver beställar-utförarmodellen. Däremot behandlas den tredje uppgiften - att tillgodose behov - ytterst sparsamt i dokumenten och i den praktiska utformningen av organisationen i kommunerna. Det ges ett starkt intryck av att denna uppgift hänförs till serviceproduktionen och därmed kan styras med affärsmässighet och konkurrens (se t ex Lammertz 1992).

Betoningen på affärsmässighet och konkurrens inom den "egna" verksamheten varierar mellan de kommuner och landsting som inför en beställar-utförarorganisation. I vissa kommuner framhålls att beställarstyrning genomförs men utan att anamma någon "köp-och-säljrelation". I andra kommuner framhålls att affärsmässighet och konkurrens är en förutsättning för en fungerande beställar-utförarmodell. I den första gruppen kommuner är syftet att förändra men bibehålla den politiska styrningen medan i den senare gruppen är syftet att reducera den politiska styrningen till förmån för ett mer "marknadsstyt" system där efterfrågan skall betyda mer än politiska fördelningsbeslut.

Även om vissa kommuner inte betonar den interna affärsmässigheten kan det ändå hävdas att det utgör en av de idémässiga grundpelarna i beställar-utförarmodellen. Att beställa implicerar att beställarnämnden självständigt avgör vilka utförare som skall anlitas. Genom detta förfarande skapas en konkurrens mellan olika interna utförar- eller resultatenheter. Relationen mellan utförarenheterna och beställarnämnden blir därmed mer eller mindre affärsmässig.

Frågorna kring affärsmässighet och konkurrens var tillspetsade och generella (tabell 8). Vi utgick från att det skulle råda tveksamheter inför dessa generaliseringar. Framför allt förväntade vi att flertalet skulle svara "nej" på de båda första frågorna.

Tabell 8. Svar på frågor om affärsmässighet. I vissa fall har den svarande angett både "ja" och "nej". Båda svaren har registrerats.

	Ordföranden		Produktionschefer	
	Ja	Nej	Ja	Nej
"Är det självklart att produktionsorganisationen alltid skall styras av affärsmässiga överväganden?"	3	7	4	17
"Skall verksamheter som inte erhåller beställningar för full kostnadstäckning alltid avvecklas?"	8	2	3	17
	N = 10		N = 21	

De två frågorna representerar en konsekvent linje för affärsmässighet och konkurrens. På första frågan var det ingen som helt utan förbehåll svarade "ja". Däremot är det ett flertal, framför allt bland gruppen ordföranden, som menar att de verksamheter som inte erhåller beställningar för full kostnadstäckning skall avvecklas. Skillnaden i svarsfördelningen mellan politikerna och tjänstemännen är påfallande.

Ett argument för denna konsekventa hållning som framfördes är att det inte går att driva verksamheter som inte är lönsamma. Denna linje bör följas så länge det inte strider mot de kvalitetsmässiga kraven.

Bland de som svarar "nej" på frågan finns tre grupper av argument. För det första framhålls att det finns verksamheter som är politiskt prioriterade. För det andra styrs viss verksamhet av behov och för det tredje kan inte verksamhet som innehåller myndighetsutövning betraktas som "vanliga" serviceproducerande enheter.

Svaren på dessa frågor kan således återföras till diskussionen om de tre huvuduppgifterna. Det är framför allt chefstjänstemän inom hälso- och sjukvård och omsorg som framför behovsargumentet, att vissa områden är politiskt prioriterade (vilket ofta är det samma) och att myndighetsutövning kräver en annan styrningsform än affärsmässighet

och konkurrens. De intervjuade politikerna är således mer benägna att företräda ett företagsekonomiskt perspektiv än produktionscheferna.

Upphandlingssekretess och fullmäktiges insyn

När en kommun anlitar en entreprenör är anbudssekretessen total. Det betyder att endast de förtroendevalda och de handläggande tjänstemännen har rätt att ta del av de anbud som entreprenören lämnat in. Denna regel skall garantera att entreprenören får sina kalkyler och sitt beräkningsunderlag skyddat från konkurrenternas insyn.

En intraprenör kan inte enligt nuvarande lagstiftning få sitt anbud skyddat från insyn. Intraprenören jämställs inte med en entreprenör eftersom den enligt sekretesslagstiftningen definieras som en myndighets egen enhet. För att anbudssekretess skall gälla även i dessa fall krävs en lagändring (Roos 1992:43).

Enligt svaren från ordföranden i utförarnämnderna och produktionscheferna finns ett påkallat behov av en sådan lagändring. Nästan samtliga menar att affärsmässig sekretess bör gälla vid anbudsgivning (tabell 9).

Tabell 9. Svar på frågor om affärsmässig sekretess och fullmäktiges insyn. I vissa fall har den svarande angett både "ja" och "nej". Båda svaren har registrerats.

	Ordföranden		Produktionschefer	
	Ja	Nej	Ja	Nej
"Skall produktionsorganisationen kunna kräva affärsmässig sekretess vid anbudsgivning där även externa anbudsgivare ingår?"	8	1	19	2
"Bör de förtroendevalda i KF löpande få insyn i produktionsorganisationens ekonomi?"	6	3	14	6
	N = 10		N = 21	

När det gäller fullmäktiges insyn i utförarnas ekonomi råder det till viss del delade meningar. Flertalet menar att fullmäktige bör behålla den

löpande insynen men några svarande menar att bokslutet borde räcka och att styrelsens insyn och kontroll är tillräcklig. Enligt detta synsätt skulle fullmäktige fungera som en bolagsstämma som endast granskar resultatet av verksamheten.

Enligt gällande kommunlag bestämmer fullmäktige själva sin grad av insyn över produktionen. I förarbetena till lagen och även i själva lagtexten betonas att fullmäktige inte får viktiga ekonomiska frågor och att nämnderna är redovisningsskyldiga inför fullmäktige (Prop. 1990/91:117, sid 45ff).

Bolagisering och expertstyrelser

Att låta en kommunal verksamhet övergå från förvaltningsform till ett helt- eller delägt bolag är ingen ny företeelse. De flesta kommunala bolagen, framför allt inom bostadssektorn, tillkom under åren 1965-75. Under perioden 1976-86 avtog takten i bolagsbildningen, men mot slutet av 1980-talet ökade åter intresset för bolagisering (Svenska Kommunförbundet 1991:17; Statskontoret 1993). En enkät från våren 1992, som besvarades av 234 kommuner och 19 landsting gav resultatet att drygt hälften av kommunerna och tre fjärdedelar av landstingen under senare år överfört eller avser överföra verksamheter till bolagsform (Lokaldemokratikommittén 1992). Bolagiseringen omfattar/planeras att omfatta i första hand kommunala fastigheter, energiproduktion och teknisk verksamhet men också inom turism och fritidsverksamhet. Närmare hälften av landstingen angav att bolagisering skett eller planeras att ske inom "övrig" verksamhet, vilket troligen bland annat omfattar olika typer av "mjuk" verksamhet (omsorg, hälso- och sjukvård m m).

Det finns argument för och emot bolagisering (för en översikt se t.ex. Svenska Kommunförbundet 1991). Argumenten för bolagisering är framför allt att de ger kostnadsbesparingar, tydligt resultatansvar, finansiell handlingsfrihet, friare personalpolitik, kortare beslutsvägar, marknadsorientering samt skapar säljbara tillgångar. Argumentet mot bolagisering är framför allt att de begränsar insyn och inflytande över verksamheten. Verksamheten blir "avpolitiserad" men ger inte några större effektivitetsvinster.

Bland svaren på produktionsenkäten är det endast ett fåtal som menar att produktionsorganisationen skulle "tjäna" på att drivas som ett kommunalt bolag (tabell 10). De som svarat "ja" anser att ett bolag skulle kunna underlätta konkurrens och skapa en tydligare styrning. De som svarar "nej" menar bland annat att bolagisering är inte nödvändig för att åstadkomma affärsmässighet - det kan ske inom ramen för nuvarande ägandeform. Ett annat argument är att bolagisering inte bör ske inom vård och omsorg eftersom dessa verksamheter är mångfacetterade och behovsorienterade, dvs samma argument som mot affärsmässighet i allmänhet.

Tabell 10. Svar på frågor om bolagisering och expertstyrelser. I vissa fall har den svarande angett både "ja" och "nej". Båda svaren har registrerats.

	Ordföranden		Produktionschefer	
	Ja	Nej	Ja	Nej
"Skulle produktionsorganisationen 'tjäna' på att drivas som ett kommunalt aktiebolag?"	2	7	5	11
"Bör produktionsorganisationen ledas av en professionell expertstyrelse?"	5	4	17	5
	N = 10		N = 21	

Ett alternativ till bolagisering är att byta ut de förtroendevalda i nämnden mot representanter från verksamheten och från t.ex. näringslivet. Denna ledningsform kallas ibland professionell driftstyrelse eller expertstyrelse. I drygt hälften av landets landsting och i en femtedel av kommunerna har det införts eller planeras att införas expertstyrelser.

Av svaren på produktionsenkäten framgår att en övervägande andel anser att produktionsorganisationen bör ledas av en expertstyrelse (tabell 4). Skälen som anförs är bland andra att erfarenheter från näringslivet är viktiga att tillföra den kommunala verksamheten, att det är viktigt att tillföra rätt affärsetik och att styrelsen inte bör ägna sig åt politik. Bland de som svarar "nej" - och även bland de som svarar "ja" - finns tveksamheter till denna ledningsform. En aspekt gäller vad som bör avses med "expert". Det finns experter på organisation, ekonomi och affärsmässighet, men det finns också "experter på behov". En annan

aspekt gäller det politiska inflytandet över verksamheten. En expertstyrelse utan vana att arbeta i en politisk organisation kan få svårt att hantera politiska överväganden och kompromisser.

5.5 Inflytande över politiken

Bakom idén att dra en tydlig gräns mellan politik och produktion (beställning och utförande) finns en tanke att göra produktionen mer självständig och flexibel. Men syftet är också att förändra den politiska styrningen i termer av att göra politiken "tydligare". Detta kan tolkas som att det i beställningarna skall framgå för vilka servicen skall produceras och vad som skall produceras. Beställarnämndernas ansvar härvidlag är i princip inte annorlunda än traditionella nämnders ansvar.

Enligt kommunallagen ansvarar nämnderna för verksamheten inom sitt område. Detta är ett politiskt ansvar. Nämnderna kan uppdra åt utskott, anställd mfl att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Allt kan emellertid inte delegeras: "Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet får inte delegeras" (6 kap. 23 §). Dessa fyra typer av ärenden kan betraktas som kärnan i det politiska ansvaret. För att få en bild av hur de förtroendevalda i kommunerna och landstingen uppfattar inflytandet över politiken fick de besvara en fråga om vilka organ/grupper som har/borde ha inflytande över verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

De olika grupperna har i enkäten inte ställts mot varandra i termer av vilka som har mer inflytande än andra. Med hjälp av svarsfördelningen kan vi ändå göra en enkel "tio-i-topp" lista (tabell 11). Det betyder att den grupp som de flesta anser har för stort inflytande hamnar högst på listan. Omvänt gäller att de som hamnar längst ned på listan är de som flertalet anser borde ha större eller mycket större inflytande.

Tabell 11. Vilka grupper som enligt de förtroendevalda har för stort eller tillräckligt stort respektive borde ha mycket större inflytande över verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. 1993 års enkät. (N = 231).

	För stort inflytande	Tillräckligt stort inflytande	Borde ha större eller mycket större inflytande
Tjänstemännen som är knutna till beställarnämnderna (eller motsvarande)	41 %	58 %	1 %
Chefstjänstemännen ute i verksamheten (enhetschefer)	32 %	60 %	8 %
De fackliga organisationerna	29 %	55 %	17 %
Kommunstyrelsen/landstingsstyrelsen	28 %	60 %	12 %
Lokala aktionsgrupper	16 %	64 %	20 %
Beställarnämnderna (eller motsvarande nämnder)	4 %	54 %	42 %
Fullmäktige	1 %	40 %	59 %
Partiernas lokalorganisationer	1 %	39 %	60 %
Personalen ute i verksamheten	1 %	39 %	60 %
Brukargrupper	1 %	28 %	69 %

Svarsfördelningen är närmast identisk med resultaten från undersökningen i början av 1992. Det finns inga stora variationer i svaren från fullmäktige, styrelsen och nämnder. Några skillnader kan ändå observeras. Det är något fler i fullmäktige än i övriga organ som anser att fullmäktige borde ha större inflytande. Uppfattningen om styrelsens ställning är jämnt fördelad. Däremot är det fler i styrelsen än i fullmäktige och nämnder som menar att beställarnämnderna har för stort eller tillräckligt stort inflytande (71 procent, jämfört med 45 respektive 50 procent). Det är fler i beställarnämnderna (eller motsvarande) än i de tre övriga organen som önskar att de lokala partiorganisationerna fick större politiskt inflytande (70 procent, jämfört med 48 procent av fullmäktigeledamöterna och 58 procent av styrelseledamöterna).

"Tjänstemannavälde" talades det ofta om vid slutet av 1970-talet. Införande av lokala organ ansågs då som ett sätt att stärka de förtroendevaldas ställning gentemot tjänstemännen. Under 1980-talet när

chefs- och ledarskapsutveckling blev viktiga instrument för att effektivisera verksamheten tonades diskussionen om den professionaliserade förvaltningens politiska inflytande ned. Istället formulerades tankar på att öka förvaltningens självständighet och att den politiska styrningen skulle ske med mål och utvärdering (målstyrning). Det som för ett antal år sedan kallades "tjänstemannavälde" blev efter hand mer en fråga om legitim och effektiv professionell självständighet.

I de kommuner och landsting vi undersökt uppfattas de ledande tjänstemännen ha ett stort inflytande över politiken bland de förtroendevalda. Detta är inget anmärkningsvärt resultat. Det visar bara att formella organisationsförändringar inte (omedelbart) förändrar maktstrukturen. Resultaten beskriver egentligen bara en effekt av den professionalisering och "managementideologi" som sedan länge utvecklats i kommunerna. De nya organisationsmodellerna utgör en fortsättning och en förstärkning av denna utveckling. De förtroendevaldas roll som styrande försvagas och politiken formas "baklänges" in i systemet. Det torde vara svårt att med en formell organisationsförändring i grunden förändra detta.

En tänkbar strategi kan vara att vissa förtroendevalda bibehåller sin "förvaltande" och styrande roll medan andra blir mer "fristående" och utgör självständigt kritiskt granskande lekmän. Vi kan därmed övergå till fullmäktige. I flera kommuner finns ambitioner att fullmäktigeledamöterna skall bli mer fristående granskare av den faktiskt förda politiken.

5.6 Vad har hänt i fullmäktige?

Den lokala folkstyrelsen bygger på att fullmäktige är den politiskt mest betydelsefulla församlingen. Det är dock åtskilliga bedömare som menar att fullmäktiges roll är av underordnad betydelse för kommunens politiska liv. Kommunaldemokratiutredningen konstaterade i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) att fullmäktige hade fått allt svårare att hävda sig gentemot styrelsen och andra organ. Utredningen ansåg detta olyckligt eftersom arbetet i de beslutande församlingarna var av central betydelse för demokratin. I en undersökning från slutet av 1970-talet drog Schmidt slutsatsen att fullmäktige i hög grad var ett forum där

partierna offentligt redovisar sina ståndpunkter. De reella politiska besluten togs i kommunstyrelsen (Schmidt 1981:62). Fullmäktiges roll tycks inte ha förstärkts under 1980-talet, utan karakteriseras ofta som en "transportsträcka" för beslut som är avgjorda i kommunstyrelsen (se t.ex. Svenska Kommunförbundet - Landstingsförbundet 1991:18).

I flertalet av de kommuner som radikalt förändrar nämndorganisationen utgör fullmäktiges roll en viktig utgångspunkt. Det betonas att förändringarna bör leda till att fullmäktiges ställning som politiskt forum skall förstärkas. En annan vanligt förekommande ambition i förändringsarbetet är att fullmäktige i större utsträckning bör ägna intresse åt att utvärdera den kommunala verksamheten istället för att planera. I detta avsnitt redovisar vi svaren från enkäter till de förtroendevalda samt några erfarenheter kring fullmäktigeutskottens verksamhet.

Vid två enkäter (våren 1992 och vintern 1993) har de förtroendevalda i kommunerna och landstingen ställts inför ett antal påståenden om fullmäktiges roll. Svarsfördelningen är närmast identisk mellan de båda tidpunkterna och bekräftar i stort den kritiska bild av fullmäktige som ofta framhålls (tabell 12). Det råder nästan total enighet om att de beslut som tas i fullmäktige i praktiken är avgjorda tidigare. Det är också en stor andel som menar att de förtroendevalda i fullmäktige ägnar för mycket tid till planering och för lite tid till att utvärdera vad kommunens verksamhet uppnått.

Tabell 12. Uppfattningar om påståenden om arbetet i fullmäktige (kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige) (N=234 och 230).

	Instämde 1992	Instämmer 1993
De beslut som tas i fullmäktige är i praktiken avgjorda tidigare	97 %	95 %
Fullmäktiges beslut är oftast väl diskuterade och förankrade i de lokala partiorganisationerna	70 %	75 %
De beslut som tas i fullmäktige bygger ofta på starka opinioner bland kommunmedlemmarna	43 %	42 %
I fullmäktige ägnas för mycket tid till planering för framtiden och för lite tid till utvärdering av vad som uppnåtts	74 %	71 %
De flesta fullmäktigeledamöter har goda och täta medborgarkontakter	57 %	51 %

Enkätsvaren ger en bild av att av många fullmäktigeledamöterna har bristfälliga kontakter med medborgarna. Drygt 40 procent av de svarande förefaller tveksamma till att de flesta fullmäktigeledamöter har goda och täta medborgarkontakter. Bland fullmäktigeledamöterna är det 48 procent som menar att medborgarkontakterna är bristfälliga (tabell 13). Däremot är det många som anser att fullmäktige-besluten i allmänhet är väl diskuterade och förankrade i de lokala partiorganisationerna. En femtedel ställer sig dock tveksamma till detta påstående och dessa återfinns till största delen i nämnderna. Drygt 40 procent av de svarande menar att besluten till stor del bygger på starka opinioner bland kommunmedlemmarna. Det är något färre av fullmäktigeledamöterna som instämmer i detta.

Tabell 13. Andelen inom respektive politiskt organ som instämmer i påståenden om fullmäktiges roll (1993 års enkät).

	Fullm.	Styrelsen	Nämnd
De beslut som tas i fullmäktige är i praktiken avgjorda tidigare	95 %	96 %	92 %
Fullmäktiges beslut är oftast väl diskuterade och förankrade i de lokala partiorganisationerna	80 %	80 %	66 %
De beslut som tas i fullmäktige bygger ofta på starka opinioner bland kommunmedlemmarna	34 %	49 %	41 %
I fullmäktige ägnas för mycket tid till planering för framtiden och för lite tid till utvärdering av vad som uppnåtts	69 %	71 %	81 %
De flesta fullmäktigeledamöter har goda och täta medborgarkontakter	52 %	57 %	37 %
	(N=62)	(N=90)	(N=38)

En jämförelse mellan BUM-kommunerna, de övriga tre radikala kommunerna samt de två landstingen ger vissa skillnader (tabell 14). Det är något fler i de tre övriga kommunerna än i BUM-kommunerna och landstingen som menar att fullmäktiges beslut oftast är väl diskuterade och förankrade i de lokala partiorganisationerna (67 procent jämfört med 80 respektive 77 procent i de två andra grupperna). Vidare är det fler i övriga radikala kommuner än BUM-kommunerna och i landstingen som är av uppfattningen att besluten i fullmäktige ofta bygger på starka opinioner.

Tabell 14. Andelen förtroendevalda inom respektive kommungrupp som instämmer i påståenden om fullmäktiges roll (1993 års enkät).

	BUM-kom.	Övriga	Landsting
De beslut som tas i fullmäktige är i praktiken avgjorda tidigare	95 %	98 %	93 %
Fullmäktiges beslut är oftast väl diskuterade och förankrade i de lokala partiorganisationerna	80 %	67 %	77 %
De beslut som tas i fullmäktige bygger ofta på starka opinioner bland kommunmedlemmarna	39 %	50 %	43 %
I fullmäktige ägnas för mycket tid till planering för framtiden och för lite tid till utvärdering av vad som uppnåtts	73 %	61 %	78 %
De flesta fullmäktigeledamöter har goda och täta medborgarkontakter	48 %	54 %	59 %
	(N=62)	(N=90)	(N=38)

Att besluten är väl förankrade i de lokala partiorganisationerna är helt i linje med den dominerande bilden av hur den kommunala demokratin bör fungera. Däremot tyder svaren i övrigt på att ledamöterna till stor del är i händerna på yttre krafter, framför allt i form av tidigare uppgörelser. Den problembild av fullmäktiges roll som ofta framkommer i beslutsunderlaget till införande av nya organisationsmodeller i kommunerna och landstingen bekräftas således av de förtroendevalda. Inget tyder på att det gångna årets genomförande av en ny organisation har påverkat dessa förhållanden.

Hur skall dessa resultat tolkas? Är det så att fullmäktige enbart är en transportsträcka där tidigare uppgörelser offentligt legitimeras genom formellt beslut? Att flertalet beslut i praktiken är avgjorda tidigare ger intryck av detta. Den debatt som förekommer i fullmäktige har därmed sällan någon avgörande betydelse för beslutens innehåll. Å andra sidan har troligen flera av fullmäktigeledamöterna varit djupt involverade i den process som föregått det formella beslutet i fullmäktige. Flertalet (över 70 procent) menar att besluten oftast är väl diskuterade och förankrade i

partiorganisationerna. Det resultatet säger är framför allt att debatten i själva fullmäktige inte har någon avgörande betydelse för utslaget.

5.7 Ny politikerroll?

I de kommuner som inför radikala organisationsförändringar finns förväntningar på att politikerrollen skall förändras. De förtroendevalda skall t.ex. bli tydligare som "medborgarnas företrädare" och kunna ägna mer tid åt politiskt arbete utanför nämnderna.

Det är knappast rimligt att förändringar i dessa avseenden kan observeras efter knappt ett år. Denna tid har ju i huvudsak ägnats åt "intern" konsolidering av organisationen. Enkätsvaren tyder emellertid på vissa förändringar. I svaren på den första enkäten (våren 1992) var det 81 procent som instämde i följande påstående: "En renodlad beställarstyrning gör att de förtroendevalda kommer att ägna sig mer åt politiskt arbete i de lokala partiorganisationerna och ha fler kontakter med kommuninvånare i deras roll som brukare/kunder". I efterföljande enkät (vintern 1993) var det 49 procent som menade att beställarstyrningen faktiskt lett till att de förtroendevalda kan ägna sig mer åt politiskt arbete i de lokala partiorganisationerna och de fått fler medborgarkontakter. Vissa skillnader beroende på uppdrag kan noteras (tabell 15).

Tabell 15. Andel i respektive politiskt organ som instämmer i påståenden om politiskt arbete 1992 och 1993.

	Fullm.	Styrelsen	Nämnd
En renodlad beställarstyrning gör att de förtroendevalda kommer att ägna sig mer åt politiskt arbete i de lokala partiorganisationerna och ha fler kontakter med kommuninvånare (1993)	67 % (N=51)	89 % (N=59)	77 % (N=39)
Beställarstyrningen har lett till att de förtroendevalda ägnar sig mer åt politiskt arbete i de lokala partiorganisationerna och har fått fler kontakter med kommuninvånarna (1993)	29 % (N=55)	59 % (N=83)	55 % (N=38)

Det var fler i styrelsen än i övriga organ som 1992 trodde sig kunna arbeta mer i den lokala partiorganisationen. Året efter är det också något fler i styrelsen som upplever faktiska förändringar. Lägst ställda förväntningar fanns i fullmäktige och det är också där som relativt få menar att det skett någon faktisk förändring.

Å ena sidan framgår att många som trodde att det politiska arbetet i partiorganisationerna och kontakterna med medborgarna skulle öka har inte upplevt några förändringar i denna riktning. Å andra sidan är det faktiskt hälften av de förtroendevalda som upplevt förändringar. Undersökningen ger inte svar på frågan om dessa förändringar beror på den radikala organisationsförändringen eller på andra faktorer. Vi vet inte hur partiarbete och medborgarkontakter skulle utvecklats om inte förändringen genomförts.

Jämför vi svaren från de tre kommuntyperna (BUM-kommunerna, de tre övriga radikala kommunerna samt de två landstingen) framträder vissa intressanta skillnader (tabell 16).

Tabell 16. Andel i respektive kommungrupp som instämmer i påståenden om politiskt arbete 1993.

	BUM-kom.	Övriga	Landsting
Beställarstyrningen har lett till att de förtroendevalda ägnar sig mer åt politiskt arbete i de lokala partiorganisationerna och har fått fler kontakter med kommuninvånarna	43 % (N=124)	44 % (N=45)	67 % (N=43)

Det är fler i landstingen än i kommunerna som upplever att det politiska arbetet förändrats i önskad riktning. Detta harmonierar med resultatet att det generellt är fler nöjda förtroendevalda med organisationsförändringen i landstingen än i kommunerna.

I kapitel två förde vi en diskussion kring två övergripande roller för politiska institutioner: uppsamlande och integrerande. Historiskt sett har partier och förtroendevalda i kommunerna haft integrerande funktioner, men i takt med bland annat medborgarnas politiska organisering vid sidan

av det representativa systemet och framväxandet av en mer individcentrerad demokrati tenderar de politiska organen att blir mer uppsamlade. Det är svårt att inom ramen för denna begränsade undersökning bedöma hur dessa roller uppfattas av de förtroendevalda. Med hjälp av tre påståenden som gällde rollen som förtroendevald i relation till medborgarna har vi ändå försökt fånga några aspekter på dessa roller (tabell 17).

Tabell 17. De förtroendevaldas relationer till medborgarna (N = 227)

	Instämmer	Motsatt åsikt
Som förtroendevald måste jag alltid väga enskilda behov och önskemål mot kommunens gemensamma intressen	90 %	10 %
Som förtroendevald har jag till uppgift att ligga 'före' medborgarna när det gäller att definiera och formulera mål för den kommunala verksamheten	86 %	14 %
Som förtroendevald bidrar jag bäst till att öka den lokala demokratin genom att låta medborgarnas val som kunder styra utbudet av de kommunala tjänsterna	85 %	15 %

Det första påståendet refererar till en traditionell roll som ansvarig för det allmännas bästa. En viktig politisk uppgift är att väga sårinressen mot allmänintresset. Nästan alla instämmer i detta. Det andra påståendet anknuter till rollen som samhällsförändrande. I detta perspektiv är politikens viktigaste roll att påverka medborgarnas sociala och andra förhållanden. Viktiga aktiviteter är då att "ligga före" medborgarna vad gäller att definiera behov och mål. En stor andel av de svarande identifierar sig med denna roll. Båda dessa påståenden refererar till rollen som integrerande.

Det tredje påståendet anknuter till en "modern" roll - rollen som företrädare för kunder snarare än medborgare. Rollen innebär att underlätta för medborgarna att agera som kunder och på detta sätt

påverka utbudet av de kommunala tjänsterna. Även i detta fall är det många som instämmer.

Några långtgående slutsatser av detta kan inte dras, men det är intressant att så många förtroendevalda som identifierar sig som ombud för de kommunala tjänsternas kunder. Troligen är det ett uttryck för att man som förtroendevald både vill påverka i riktning mot "det goda samhället" som medborgarrepresentant och samtidigt låta medborgarnas val som enskilda kunder styra utbudet. Hårddraget innebär denna senare uppfattning att de förtroendevalda reducerar sin roll som representanter och egentligen ser sig själva som överflödiga.

I flertalet av de undersökta kommunerna och landstingen betonas att fullmäktiges roll bör förstärkas. Men vilken är denna roll eller dessa roller? Mot bakgrund av enkätsvar, dokument och intervjuer kan två roller identifieras. För det första finns en tendens att fullmäktige "enbart" skall ange riktning, mål och ramar för det gemensamma uppdraget. I vissa dokument från kommunerna och i presentationen av BUM framgår att fullmäktiges beslut skall vara principiella. Det är en gemensam ordning som skall fastställas. Fullmäktige skall enligt detta synsätt inte formulera operativa mål eller beställningar eftersom det skulle begränsa beställarnämndernas roll och även äventyra produktionens frihet och flexibilitet. Det skulle också kunna utgöra ett hinder för ökad valfrihet för kunderna. Denna avgränsning av det politiska ansvaret kan ses som en bekräftelse och en fortsättning på fullmäktiges försvagade ställning i den kommunala politiken. Hårddraget kan sägas att fullmäktiges huvudsakliga roll blir att underlätta för medborgarna som kunder att påverka verksamhetens omfattning och inriktning. Detta kan skapa en viss vilshenhet bland fullmäktigeledamöterna - en oklarhet om vad man egentligen skall "ta tag i".

För det andra kan vi se tendenser till en annan roll som betonas i vissa kommuner/landsting och som också praktiskt utformas i de nybildade utskotten. Tanken är att dessa utskott skall bredda och fördjupa fullmäktiges beslutsunderlag. Det finns inga data som ger underlag för någon generell bild av utskottsverksamheten. Emellertid ger samtal med olika kommunala aktörer en bild av att dessa utskott i några av kommunerna "tar för sig" av uppgifter som handlar om politisk

granskning/utvärdering. Detta kan delvis upplevas som "störande" för organisationsmodellen som helhet. Utskotten har i vissa fall inte låtit sig avgränsas av något begränsat uppdrag utan börjar utveckla en mer fristående politisk granskning av den kommunala verksamheten. Utskotten anordnar hearings, gör studiebesök m m på eget initiativ. Detta har bland annat inneburit att traditionella konfliktmönster tonats ned till förmån för en diskussion med mer eller mindre tydlig gemensam referensram. Denna politiska granskning uppfattas inte alltid som positiv bland andra förtroendevalda eller i produktionsledningen. Det finns en viss misstänksamhet och ett visst missnöje över att inte ha "kontroll" över vad dessa utskott sysslar med.

Vi kan rimligen inte dra några långtgående slutsatser av detta, men det finns tecken som tyder på att ledamöterna i dessa utskott håller på att utveckla en roll som relativt självständigt utvärderande lekmän.

6. Att styra en organisation med mål, beställningar och utvärdering

6.1 Inledning

Att organisera en verksamhet innebär att ett antal aktiviteter skall samordnas. Ju högre grad av samordning mellan aktiviteterna, desto mer organiserad är verksamheten. Omvänt gäller att ju lägre grad av samordning av aktiviteterna, desto "lösare" är organisationen. Att styra och leda organisationens aktiviteter betyder att med olika metoder få aktiviteterna utförda i en speciell riktning och/eller på ett speciellt sätt. I detta kapitel för vi en principiell diskussion om uppföljning och utvärdering som styrinstrument. Underlaget är dels material från kommunerna i form av kontrakt m m samt enkätdata, dels litteratur som behandlar detta område.

6.2 Två huvudfunktioner

Oavsett vad organisationen arbetar med kan ett antal generella styrningsfunktioner eller -processer identifieras (se tex Axelsson 1981:28; Hjerm - Porter 1983:274). Två av dessa är speciellt betydelsefulla, nämligen *planering* och *uppföljning/utvärdering*. För det första handlar det om olika planeringsaktiviteter, nämligen att på grundval av definierade behov och problem, formulera och ange organisationens verksamhet och inriktning. I en kommun kan detta ske på olika nivåer. Fullmäktige förväntas ange den politiska inriktningen och målen för olika områden. Grunden för fullmäktiges diskussion och beslut förväntas i huvudsak bestå av idéer, behov och problem som framförts av partierna (enligt den representativa demokratins modell). Med utgångspunkt från den fastställda politiska inriktningen skall nämnder, förvaltningar etc formulera mer konkreta målsättningar för olika verksamhetsgrenar i form av måldokument, beställningar, kontrakt, avtal, verksamhetsplaner m m.

För det andra handlar det om kontroll av prestationer och resultat, dvs uppföljning och utvärdering. Uppföljning är ofta en beteckning för fortlöpande kontroll mot plan och budget, medan utvärdering står för bedömning av verksamhetens resultat. Uppföljning är i huvudsak av

ekonomisk karaktär (ekonomisk resursanvändningskontroll), medan utvärdering är innehållslig (verksamhetens resultat ställt mot behov och politisk viljeinriktning). Utvärdering innebär således mer uttömmande beskrivningar av verksamheten än uppföljning. Syftet är att försöka fastställa samband mellan insatser och verksamhetens effekter/resultat (Finansdepartementet - Riksrevisionsverket 1987:62f; Franke-Wikberg 1992:17f; Hjern - Lundell 1992:12f).

Dessa båda funktioner är beroende av varandra. En verksamhet kan inte på ett meningsfullt sätt följas upp och utvärderas om ledningen inte tidigare bestämt vilka uppgifter och utvärderingskriterier som gäller för verksamheten och planering (behovsdefinition, målformulering, kravspecifikationer m m) förlorar sin mening om ledningen inte följer upp och utvärderar resultatet (nyttan) av verksamheten. Graden av organisering är således avhängigt hur väl dessa två uppgifter är sammankopplade (se t.ex. Hjern - Lundell 1992 och Isacsson - Knutsson 1992).

Alla moderna styrningsideologier (målstyrning, resultatstyrning, beställarstyrning etc) lägger stor tonvikt vid formulering och precisering av vad organisationen skall åstadkomma samt resultatkontroll. Inte minst i beställar-utförarmodellen betonas detta starkt. Produktionen skall i princip själv välja de medel som anses mest effektiva för att åstadkomma de prestationer och nå de mål som anges i kontrakt och avtal. Det skall enligt modellen anges i beställningarna vilka kriterier som gäller för god måluppfyllelse för att nämnderna (och andra) skall kunna bedöma resultatet. Betoningen på resultatkontroll finns också i nya kommunallagen. En grundtanke i nya kommunallagen är att de förtroendevalda skall ägna sig åt målstyrning. Det har i lagen därför införts skärpta regler för den kommunala redovisningen (Strömberg 1992:19, jfr Prop 1990/91:117, sid 16).

I flera avseenden bygger beställarstyrning och målstyrning på samma principer. I båda fallen gäller det för de politiskt ansvariga att formulera kriterier för god måluppfyllelse och att det sedan genomförs uppföljning och utvärdering mot dessa mål. Den skillnad som kan framträda i presentationen av modellerna är att det inom målstyrningstänkandet ofta betonas att personalen i verksamheten skall känna förtrogenhet med

målen och de utvärderingskriterier och mått som används. Detta betyder att personalen bör vara aktiv i målformuleringsprocessen för att därmed socialiseras till verksamhetens övergripande mål (Thorsvik 1991). Motivation och engagemang har också visat sig vara väsentliga förutsättningar för ett fungerande målstyrningssystem (Rodgers - Hunter 1992). I beställar-utförarmodellen läggs ingen tonvikt vid denna typ av idémässig mobilisering mellan beställande och utförande enheter. Här förutsätts att beställaren klart och tydligt formulerar vad den vill ha producerat och det är sedan upp till utförarna att fullfölja dessa beställningar. Beställar-utförarmodellen är därmed mer strukturerad till sin karaktär än målstyrningsmodellen i betydelsen att rollfördelningen markeras tydligare (jfr Brorström - Johansson 1992). Beställarnämnderna har ett betydligt mer begränsat ansvar än de traditionella nämnderna. Detta betyder att uppföljnings- och utvärderingsfunktionen blir än mer betydelsefull för beställaren.

Utvärdering anses ofta vara ett alternativ till en ineffektiv regelstyrning. Genom att granska effekter och resultat ges underlag för målformuleringar och prioriteringar. I framställningar av målstyrning, beställarstyrning etc ges vanligen mål- eller beställarformuleringen den mest betydande rollen och att processen skall börja med denna fas.

Detta är inte ett självklart tillvägagångssätt. Idén med utvärdering är att det skall finnas en systematisk och kontinuerlig återkoppling av information och kunskap om effekter och resultat. Återkopplingen bör ske dels till beställarna, för deras kontroll av verksamheten, dels till verksamhetens personal, för att öka möjligheterna till ett lärande i verksamheten. Utvärdering är därmed *början* av en process, inte slutet. När utvärdering betonas som startpunkt kallas detta ibland för resultatstyrning. Enligt detta synsätt bör tyngdpunkten ligga på kontinuerlig och systematisk återföring av resultat snarare än målformulering (jfr Vedung 1991:81)

Under årens lopp har allt fler mål formulerats för olika verksamhetsområden. Partierna har profilerat sig, nämnder har angivit målsättningar och det finns en omfattande professionalism i organisationen som har mer eller mindre klart uttalade kriterier för en bra verksamhet. Detta faktum - att målen och "beställningarna" i

praktiken redan finns - kan utvärderingsaktiviteterna vara en startpunkt istället för ytterligare målformuleringar. Det är ju enligt styrningsteori utvärderingsfasen som är avgörande för att ett effektivt alternativ till regelstyrning skall kunna utvecklas.

6.3 Uppföljnings- och utvärderingsfunktionens faktiska utformning

I detta avsnitt ägnas speciell uppmärksamhet på hur uppföljnings- och utvärderingsfunktionen praktiskt utformats i de undersökta kommunerna och landstingen. Diskussionen bygger främst på studier av dokument, men också på de förtroendevaldas enkätsvar.

Generellt sett ägnas utvärderingsfunktionen tämligen liten uppmärksamhet i modellens utformning i kommunerna. I beslutsunderlaget till införande av modellen i flertalet kommuner och landsting framhålls att utvärdering är en viktig och självklar funktion. Även om uppföljnings- och utvärderingsfunktionen framhålls vara avgörande för den politiska styrningen sker sällan precisering av *hur* utvärderingen skall ske eller *vem* som skall ansvara för uppföljning/utvärdering. I flertalet kommuner/landsting framhålls det vara beställarnämndens uppgift, men i vissa kommuner förefaller funktionen i huvudsak överlätas på producentorganisationen.

6.3.1 Uppfattningar om utvärdering bland de förtroendevalda

Bland samtliga förtroendevalda i såväl beställar-utförarkommunerna som i andra kommuner/landsting med radikala organisationsmodeller betonas utvärderingens roll. Däremot råder det oklarhet om vilka som skall ansvara för denna typ av utvärderingar. Av resultaten från en enkät till förtroendevalda i de undersökta nio kommunerna och tre landstingen under våren 1992 framgick att det framför allt är den beställande nämnden och verksamhetsansvariga som borde ansvara för utvärdering av kvaliteten i den nya organisationen (tabell 18). Nästan samtliga av dem som är ledamöter i beställarnämnder ansåg att det var en viktig uppgift för dem att följa upp och utvärdera den service som nämnden beställer. Däremot var det drygt hälften som menade att beställarnämnderna inte

vidtagit några konkreta åtgärder för att följa upp och utvärdera servicen (Montin 1992).

Tabell 18. De förtroendevaldas uppfattningar om vilka som bör ansvara för *utvärdering av servicens kvalitet*. (N=234).

	Mycket viktigt	Viktigt	Mindre viktigt
Fullmäktige (och dess utskott)	57 %	34 %	9 %
Kommunstyrelsen/ landstingsstyrelsen	48 %	39 %	13 %
Beställande nämnd	84 %	15 %	1 %
Partiernas lokalorganisationer	27 %	43 %	30 %
Verksamhetsansvarig	75 %	22 %	3 %
Personalen i verksamheten	55 %	39 %	6 %
Brukarna/användarna	56 %	35 %	9 %

Trots att utvärdering av kvalitet till stor del är politisk till sin karaktär var det många som inte tillmätte de lokala partiorganisationerna någon viktig utvärderingsroll. Närmare en tredjedel av samtliga förtroendevalda ansåg det vara mindre viktigt att dessa arbetade med utvärdering av servicens kvalitet. Sannolikt fanns det bakom svaren olika uppfattningar om vad som bör avses med utvärdering.

I nästa frågeomgång, knappt ett år senare, frågade vi samma förtroendevalda om vilka organ m m som *faktiskt* ägnar sig åt att utvärdera servicens kvalitet (tabell 19).

Tabell 20. De förtroendevaldas uppfattningar om vilka som ägnar sig åt *utvärdering av servicens kvalitet*. (N=232).

	I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I ganska liten utsträckning	Inte alls	Vet ej
Fullmäktige (och dess utskott)	3 %	17 %	54 %	23 %	3 %
Kommunstyrelsen/landstingsstyrelsen	5 %	26 %	49 %	15 %	5 %
Beställande nämnd	14 %	36 %	37 %	5 %	8 %
Partiernas lokalorganisationer	3 %	22 %	53 %	18 %	4 %
Verksamhetsansvariga	11 %	47 %	26 %	2 %	14 %
Personalen i verksamheten	6 %	41 %	32 %	4 %	16 %

Vad säger dessa siffror? För det första säger de att de politiska organen (fullmäktige, styrelsen och beställande nämnd) hittills inte organiserat någon utvärderingsverksamhet i den utsträckning som de förtroendevalda önskat. För det andra framgår att det är en relativt stor andel som inte vet om vissa aktörer gör utvärderingar av verksamheten. Det tyder på bristande kommunikation mellan politiska organ och verksamheterna.

6.3.2 Utvärderingsfunktionen i kontrakt och avtal

I de hittills formulerade kontrakten och avtalen mellan beställarnämnder och utförarenheter förekommer ofta oklarheter vad gäller uppföljning och utvärdering. Vi redogör kort för tre betydande exempel. Det första exemplet rör beställning av barnomsorg. I beställningen anges att den aktuella institutionen (daghemmet, fritidshemmet etc; beställningsformulären är standardiserade för olika typer av barnomsorgsinstitutioner) skall följa de av kommunfullmäktige beslutade målen och att uppföljning/utvärdering kommer att inriktas på dessa mål för barnomsorgen (dock utan att ange var ansvaret för utvärderingen skall ligga). I en bilaga till beställningen redovisas fullmäktiges mål för kommunens barnomsorg. Av de sex målen är dock endast ett relevant för institutionen ifråga. De övriga fem gäller barnomsorgen *som helhet*, tex

full behovstäckning, erbjudande av öppen verksamhet och valfrihet. Det enda relevanta målet är att barnstugan skall "tillgodose alla barns rätt till en god omsorg". Några kriterier för "god omsorg" anges inte. Tolkningsmöjligheterna torde vara omfattande. I beställningen anges däremot att öppethållandetiderna kan prövas i samråd mellan beställarnämnden och utföraren samt att det eftersträvas en lokal- och verksamhetsmässig integration med skola och fritidsgårdar. Dessa punkter torde snarare kunna definieras som medel än som mål. Vidare anges exakt hur många omsorgstimmar utföraren skall prestera under avtalstiden och en prestationsrelaterad ersättning. Beställningen ger således ett grundligt underlag för ekonomisk uppföljning, men inte för värdering av omsorgsresultatet.

En form av "beställningar" som successivt utvecklas inom hälso- och sjukvården är sk befolkningskontrakt mellan en politisk styrelse och en vårdcentral. I dessa kontrakt anges ett antal lång- och kortsiktiga mål. Bland de mål som förekommer finns "kvalitetssäkring" men det råder viss oklarhet kring vad som bör avses med "kvalitet". Ofta jämföras god kvalitet inom hälso- och sjukvården med att patienterna är "nöjda" med tjänsterna. Kvalitetskontroll utövas därmed av de som utnyttjar hälso- och sjukvården. Det finns också förväntningar på att nationella kriterier för god vårdkvalitet skall utvecklas och kunna användas på lokal nivå. Ytterligare ett argument som förekommer är att - som tidigare - luta sig mot lokala professionella kvalitetskriterier (om det finns sådana formulerade). I de befolkningskontrakt vi kommit i kontakt med förefaller patienternas attityder vara det viktigaste kvalitetsmålet.

Eftersom målen oftast är vaga är det dock svårt att kunna bedöma om och när kontrakten och avtalen efterlevs eller bedöma vad som är kontraktsbrott avseende vårdens och omsorgens kvalitet. I ett befolkningskontrakt anges tex att "De som besökt vårdcentralen skall till 85 % anse sig vara nöjda med tillgängligheten" och att "Människor som kommit i kontakt med vårdcentralen eller annan vårdenhet som vårdcentralen på styrelsens uppdrag slutit avtal med, ska till 90 % anse sig fått erforderlig hjälp". Dessa mål är oklara och kan tolkas på flera sätt. Är det så att var och en av patienterna skall till 85 % respektive 90 % vara nöjda och hur mäts detta i så fall? Eller är det så att det handlar om andelen av patienterna som skall vara nöjda? I ett annat kontrakt

anges ett mål vara att "Befolkningen skall anse att styrelsen erbjuder hälso- och sjukvård på lika villkor". Gäller det hela befolkningen eller bara de som utnyttjar hälso- och sjukvården? Vad menas med "lika villkor"? En slutsats av detta är att det finns stort behov av att diskutera t.ex. hur olika mål skall förhålla sig till varandra, skillnaden mellan mål och aktiviteter, när vissa mål skall vara uppfyllda och om förhållandet mellan patienternas attityder till och professionella kriterier för "god vård".

Den utvärderingsfråga som saknas är följande: "Vad i verksamheten kan förklara varför patienterna är nöjda/missnöjda?". Det räcker inte med att följa upp patienternas attityder utan också att med hjälp av olika beskrivningar fastställa ett samband mellan dessa attityder/uppfattningar och vad som faktiskt sker inom hälso- och sjukvården.

Inom hälso- och sjukvård och social service, tyder erfarenheterna på stora svårigheter att precisera kvaliteten i kontrakt och beställningar. Skälet är dels att "kvalitet" innehåller många svärdefinierade komponenter, som tex "vård på lika villkor" och "patientinflytande", dels att kvalitet kan betraktas som ett relativt begrepp. Kvalitet är bundet till att "produktion" och "konsumtion" sker samtidigt och att denna process förändras. Därmed förändras också de faktiskt använda kriterierna för kvalitet (de Ste Croix 1992). För närvarande pågår intensivt arbete med att ta fram lämpliga kriterier för "kvalitetssäkring" inom vård och omsorg. De politiskt förtroendevaldas uppgifter lyser dock ofta med sin frånvaro i dessa diskussioner. Det ses utslutande som en professionell uppgift (se t.ex. Reizenstein 1992).

Ett tredje exempel rör beställning av särskoleundervisning. I kontraktet med särskolorna anger kommunens beställarnämnd ett stort antal kriterier för kvalitet, t.ex. att undervisningen skall ske utifrån elevens förutsättningar och behov, att eleven får en god beredskap att träda ut i vuxenlivet bland annat genom social träning och att läromedel prövas och utvecklas. Hur detta skall utvärderas är något oklart. I kontraktet anges att utvärdering "kan ske på olika sätt", t.ex. enkäter till eller djupintervjuer med föräldrarna, besök av beställarkansliets personal, uppföljning av elevernas kunskaper och färdigheter genom konferenser med personalen "eller" en "kort verksamhetsberättelse". Det är oklart om

verksamhetsberättelsen anses kunna ersätta de övriga utvärderingsmetoderna och vad denna verksamhetsberättelse skall innehålla. Det förefaller också lite egendomligt att "besök av beställarkansliets personal" ses som en utvärderingsmetod.

Av dessa exempel och enkätresultaten kan vi dra slutsatsen att uppföljnings- och utvärderingsfunktionens roll i den faktiska utformningen av beställar-utförarmodellen hittills inte fått den konkretisering som modellen eller andra moderna styrningsideologier föreskriver. Till försvar för denna brist kan anföras att beställar-utförarmodellen är nystartad och därmed har inte nämndledamöterna eller övriga aktörer "funnit sina roller" än. Å andra sidan har debatten om målstyrning och utvärdering pågått under flera år. Utvärdering som aktivitet borde därför inte vara någon nyhet. Troligen pekar exemplen på ett mer generellt behov av att diskutera förhållandet mellan målformulering och beställning å ena sidan, och uppföljning och utvärdering å den andra.

Det finns internationella erfarenheter av uppföljning och utvärdering i beställar-utförarorganisationer, bland annat i Storbritannien (Bryntse 1992). Genomgående betonas starkt att arbetet med att definiera tjänsterna och kvaliteten är det viktigaste. Detta betyder att det måste finnas en preciserad nivå (standard) för verksamheten för att en effektiv uppföljning skall kunna ske. De verksamheter som refereras till i detta sammanhang är "hårda" områden, t.ex. gatuhållning, lokalvård, storköksverksamhet (catering) och parkskötsel. Preciserad standard kan i dessa fall vara t.ex. hur högt gräset på en fotbollsplan skall vara eller hur många kalorier en måltid skall innehålla. Med en sådan precision i beställningarna kan resultatet kontrolleras och beställningarna eventuellt justeras. Allt oftare används kundenkäter för att kontinuerligt bedöma kundernas uppfattning om servicen. Ibland används också "referensgrupper" som kontinuerligt får bedöma servicen (Flynn 1992:139). Det sker således tämligen omfattande uppföljningsverksamhet, men däremot tycks den kvalitetsinriktade utvärderingen i stort sett lysa med sin frånvaro. Politikernas roll i bedömningen av verksamhetens nytta i de brittiska kommunerna förefaller också vara marginell.

Såväl inhemska som utländska erfarenheter av målstyrning och beställarstyrning pekar på oklarheter i vilka roller politiker och professionella aktörer har och bör ha i utvärderingssammanhang. Det finns därför anledning att föra ett principiellt resonemang kring hur uppföljning och utvärdering kan organiseras och utformas.

6.4 Uppföljning, utvärdering av kvalitet och politisk utvärdering: förslag till distinktioner

Det finns en rad olika aktiviteter som kan innefattas under rubrikerna "uppföljning" och "utvärdering", t.ex. kontinuerlig budgetuppföljning, bokslutsdiskussioner, brukarenkäter, resultatuppföljning etc. Det gemensamma är att det samlas information i vissa syften. Syftet med denna informationsinsamling kan variera; för daghemspersonalen kan syftet vara att undersöka om årets plan har genomförts och lära för nästa års planering, för den ekonomiskt ansvariga ledningen kan det vara att undersöka om planerade/budgeterade prestationer har utförts, för ansvariga politiker kan det vara att ta reda på hur olika medborgargrupperns behov har tillgodosetts osv. Insamlandet av information kan vara både för begränsat och för omfattande. Ibland anges större behov av information än vad som kan tillgodoses, ibland finns det mer information än vad som i praktiken används. När uppföljning och utvärdering efterfrågas kan det vara lämpligt att fråga: *för vem/vilka och för vad skall uppföljningen/utvärderingen göras?*

Vi har pekat på att det råder vissa oklarheter om vilka som skall bedriva uppföljning och utvärdering samt vad begreppen står för. Detta hänger samman med att olika intressenter har olika uppfattningar om vad som är viktigt att utvärdera och hur utvärderingen skall gå till. En grundläggande distinktion kan upprättas mellan uppföljning och utvärdering. Uppföljning sker mot plan, budget och preciserade mål och utvärdering sker mot behov och problem. Uppföljning kan beskrivas som en bestämning av "läget" i förhållande till budget och prestationer (att göra sakerna rätt). Det är ekonomiskt/administrativa uppgifter. Utvärdering rör tjänsternas kvalitet (att göra rätt saker) och refererar till graden av professionalism i verksamheten. Professionalism är i detta sammanhang kopplat till verksamhetens innehåll och resultat för

mottagarna. De ekonomiskt-administrativa uppgifterna utgör stödfunktioner till verksamheten.

Kommunerna kan beskrivas som bestående av tre olika typer av "organisationer" - en politisk, en administrativ/ekonomisk och en professionell. Den första har till uppgift att vidareföra och artikulera behov, fatta beslut om den politiska inriktningen och kontrollera om och hur olika gruppers behov tillgodosätts, den andra strävar efter teknisk/ekonomisk rationalitet och den tredje är i första hand problemorienterad, dvs organiserar kompetens för hantering av individers och gruppers sociala problem, efterfrågan på viss service etc.

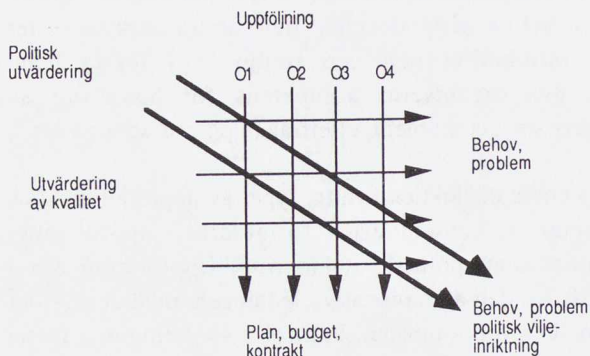
Tar vi fasta på denna enkla distinktion kan tre typer av uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter i kommunerna formuleras: uppföljning, utvärdering av kvalitet samt politisk utvärdering. Uppföljning blir i första hand en uppgift för den administrativa ledningen, utvärdering bör ske av de professionella i verksamheten. Politisk utvärdering är i första hand en uppgift för förtroendevalda och partiorganisationerna, men även andra organisationer med medborgerlig förankring kan medverka.

I grova drag handlar den första om att t.ex. kontrollera resursförbrukningen och undersöka om planerade prestationer utförts. Detta är traditionella uppgifter för en organisationsledning. Den andra handlar om att de professionella bedömer nyttan av sina insatser i förhållande till sina egna kriterier för kvalitet. Politisk utvärdering handlar om att undersöka vem/vilka som erhållit vad i form av service, omsorg etc.

Politisk utvärdering refererar till partiernas historiska roll som förmedlare av medborgarnas behov och intressen. Här finns inslag av uppsamling av preferenser men också att självständigt definiera behov utifrån visioner om det goda samhället och försök att ideologiskt påverka väljarna. Den politiska utvärderingen kan sammanfattas i begreppet "kritisk granskning". Det kan innefatta att bland annat i samtal med enskilda och grupper av medborgare, brukare och kunder bedöma om de sociala och andra behoven har tillgodosätts. Det handlar i korthet om att utifrån någon form av sammanvägning mellan medborgarnas krav och egna partiets mål och program granska "nyttan" med olika "produkter",

effekter av myndigheters beslut, resursfördelningseffekter m m. Utvärderingen sker mot behov och politisk viljeinriktning. De tre typerna av utvärderingsaktiviteter kan illustreras med en figur (inspirerad av Benny Hjem).

Figur 1. Tre typer av uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter



Distinktionen mellan de tre utvärderingsaktiviteterna försöker beskriva grundläggande skillnader mellan uppgifter som har att göra med "god politisk/demokratisk ledning" och uppgifter som har att göra med "god organisatorisk/administrativ ledning" och "god professionalitet". De tre typerna är inte likvärdiga. Den politiska utvärderingen förutsätts vara den grundläggande, den skall vara avgörande för formulering av kommunens politiska inriktning.

Uppföljning avser en regelmässig och fortlöpande insamling och sammanställning om verksamheten (Franke-Wikberg 1992). För det första kan detta omfatta kvantitativa mätningar av resursinsatser och prestationer, t.ex. platser och närvarodagar inom barnomsorgen, vård dagar inom institutionsvård eller hemtjänsttid inom hemtjänsten. För det andra kan uppföljningen omfatta mer kvalitativt orienterade bedömningar, t.ex. arbetsorganisationens kompetens och samverkansförmåga samt servicemottagarnas uppfattningar (Johansson 1991:14f). Uppföljningar ger inte något självständigt underlag för kvalitetsbedömning, möjligen vissa indikatorer på kvalitet.

Utvärdering avser bedömningar av resultat som också tar hänsyn till servicemottagarnas situation och behov. Utvärdering av kvalitet förutsätter att det finns explicita kriterier för tjänstekvalitet. Att utveckla sådana kriterier är professionella uppgifter som skall bilda underlag för att göra "rätt saker" (Hjern - Lundell 1992). Inom t.ex. barnomsorg handlar detta om att - t.ex. i samarbete med föräldrar - definiera enskilda barns och barngruppers behov och finna lämpliga arbetsformer för att tillgodose dessa behov. Utvärdering mot behov kan vägas mot kriterier för produktivitet och effektivitet.

Den politiska utvärderingen har inte samma karaktär av faktainsamling utifrån preciserade mål och kvalitetskriterier. Även här är det fråga om att värdera kvaliteten, men kriterierna för vad som är god kvalitet kan variera med avseende på t.ex. politiska ideologier och värderingar om vad som är det "goda samhället", dvs den politiska viljeinriktningen. Politisk utvärdering är dels på en annan nivå än den mer instrumentellt inriktade uppföljningen, dels går den "på tvärs" över alla verksamhetsområden och ansvarsområden. Verksamheten, dess mål och resultat skall kunna värderas utifrån ideologier och värderingar oberoende av organisatoriska, institutionella ordningar och professionella mål (Fischer 1990:252). Det kan handla om bedömningar utifrån vad som kommer fram i "offentliga samtal" mellan förtroendevalda och medborgare/servicemottagare och hur sociala nyttigheter bör fördelas (Walzer 1989:185), eller i samtal med brukargrupper om verksamhetens förhållande till brukarnas behov och problem. Det är inte bara de instrumentella målens uppfyllelse som kontrolleras utan det är också målens och den konkreta verksamhetens relevans som granskas i den politiska utvärderingen (jfr. Ellström 1992:84f). Den politiska utvärderingens kanske viktigaste frågeställningar är: för vem/vilka produceras/tillhandahålles service och hur väl tillgodoses olika gruppers behov?

De förtroendevaldas och partiorganisationernas självständiga utvärderingar bör inte ses som det enda underlaget för politisk utvärdering. För politisk utvärdering av en verksamhet krävs också en koppling till personalens professionella bedömningar av kvaliteten. Professionella grupper ställer också frågan: för vem? För att tala om "professionalism" krävs att personalen utvecklar (explicita) kriterier för

tjänsternas kvalitet - i form av den upplevda och/eller faktiska nytta som klienter/patienter/brukare/kunder har av insatserna (Laffin 1986:21; Hjern - Lundell 1992:13f). Politiskt styrning av verksamhetens mål, inriktning och kvalitet kräver att politisk ledning och personal är överens om dessa kriterier. Den politiska utvärderingen innebär då dels en kontroll av om personalen lyckas uppfylla sina egna mål och kvalitetskriterier, dels om dessa mål och kriterier är relevanta i förhållande till den politiska ledningens självständiga bedömning av medborgarnas behov och problem.

Vid organiseringen av dessa uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter är det viktigt att kriterierna görs tydliga. Kriterier för kostnadseffektivitet, kvalitet och politisk måluppfyllelse bör vara diskuterade i och mellan olika nivåer. Risken är annars att "decentraliseringen", "avkopplingen" etc blir okontrollerad och/eller att nya regelsystem etableras (jfr Hjern - Lundell 1992).

I BUM och andra kontraktsstyrningsmodeller presenteras en "ny politikerroll" i huvudsak som en politikernas reträtt från verksamheten. Styrning skall ske med mål och beställningar. Utvärderingsfunktionen diskuteras men ges sällan något innehåll. Utvärdering likställs dessutom ofta med uppföljning. Om den "nya styrningen" omfattar endast kontrakt- och målformulering blir det en politikens reträtt. En förutsättning för att kunna utöva politisk styrning och kontroll av verksamheten - oavsett om den sker i "egenregi" eller på entreprenad - förefaller vara att den politiska utvärderingen ges ett innehåll och organiseras på ett legitimt och effektivt sätt. Utan politisk utvärdering blir det politiska ansvaret ett ansvar utan makt.

Käll- och litteraturförteckning

Kommunala dokument

Linköpings kommun (1991a), "Ny politisk organisation. Principer för ny kommunorganisation". Kommunfullmäktige 1991-02-26.

Linköpings kommun (1991b), "Förslag till förändring av den politiska organisationen från 1992-01-01". Kommunfullmäktige 1991-08-13.

Linköpings kommun (1991c), "Fördel Linköping - resultat av förändringsarbetet". 1991.

Linköpings kommun (1992), "Utvärdering av 'Fördel Linköping' - enkät till förtroendevalda: resultat". (Linköpings kommun: Statistik- och utredningsenheten).

Norrköpings kommun (1991), Kommunfullmäktiges handlingar. Nr 121. 1991-06-10.

Oxelösunds kommun, "Oxelösund. Kommunen på väg. Ny nämnd och förvaltningsorganisation". Kommunfullmäktiges handlingar. Bilaga 17/1991.

Sollentuna kommun (1991a), "Effektivare organisation. Förslag till ny struktur för nämnd- och förvaltnings-/produktionsorganisation i Sollentuna kommun". 1991-02-06.

Sollentuna kommun (1991b), "Effektivare organisation". Tjänsteutlåtande 6/1991. Kommunstyrelsen 1991-02-22.

Sölvesborgs kommun (1991), Kommunfullmäktige, 1991-06-24 (Översyn av den politiska organisationen. Slutligt förslag).

Täby kommun, "Ny organisation för Täby kommun". Kommunfullmäktige 1991-11-21.

Täby kommun, "Kommunstabens arbetsformer, ledning och grunddimensionering". Kommunstyrelsen 1992-05-07.

Ragunda kommun, "Ragunda 90". Kommunkansliet 1991-10-07.

Surahammars kommun (1989), "Tankar om en ny förtroendemannaroll". Lars Lundin 1989-09-05.

Surahammars kommun (1991a), "Politisk organisation i Surahammars kommun från och med 1992-01-01". Reviderad 1991-09-30.

Surahammars kommun (1991b), "En ny demokratisk arena och en ny förtroendemannaroll". Bilaga till "Politisk organisation i Surahammars kommun från och med 1992-01-01". Reviderad 1991-09-30.

Vellinge kommun (1991), "Förslag till ny koncernorganisation för Vellinge komun". Delrapport från "Balans 94". Kommunfullmäktige 1991:51.

Blekinge läns landsting (1991), "Ny politisk organisation för Landstinget i Blekinge". 1991-08-20, reviderad 1991-09-09.

Landstinget Dalarna, SIAR, "Människor i samspel. Struktur för sjukvården i Dalarna under 90-talet". Rapport A: Dalamodellen. Lund, mars 1990.

Landstinget Dalarna, "Dalamodellen: definition". Remissupplaga 1991-11-07.

Landstinget Dalarna, "Precisering av Dalamodellen". Förslag till policydokument 1991-10-31.

Södermanlands läns landsting, "Sörmlandsmodellen, Ny politisk styrning - gör landstinget redo att möta framtiden". Informationsskrift, Landstinget Sörmland, Nyköping 1992.

Litteratur

Axelsson, R (1981), *Rationell administration*. (Stockholm: Almqvist & Wiksell).

Balmér, P - Gabriell, B - Kertész, T - Meuller, A - Ögren, R (1992), *Kommunal service i nya former*. (Stockholm: Almqvist & Wiksell).

Bernstad, (1993) "Beställarrollen inom park-, gatu- och vatten- och avloppsverksamheterna i 13 kommuner i november 1992". Arbetsrapport. (Lund: KEFU). Stencil.

Bostedt, G (1992), "Rapport rörande forskningsprojekt: 'Partiernas inre kris?'. (Sundsvall: Högskolan i Sundsvall, Samhällsvetenskapliga institutionen). Stencil.

Brorström, B - Johansson, S (1992), *Från regler och konton till värderingar och ansvarsenheter*. (Lund: Studentlitteratur).

Bryntse, K (1992), *Erfarenheter av entreprenader och privatisering i engelska kommuner*. Arbetsrapport 1992:1. (Lund: KEFU).

Departementserien (Ds), "Utvärdering av kommunindelingsreformen". Förslag till forskningsprogram. Delbetänkande I av kommunaldemokratiska kommittén. *Ds Kn 1978:5*. (Stockholm: LiberFörlag).

Departementserien (Ds), "Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet. Vem utför och på vilka villkor?" *Ds 1993:*

Dir 1992:12. Kommittédirektiv.

Dunahue, J. D. (1992), *Den svåra konsten att privatisera*. (Stockholm: SNS).

Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. (New York: Harvester Wheatsheaf).

Elster, J. (1992), "Marknaden och torget: tre slags politisk teori" i *Idéer om demokrati*. (Stockholm: Tidens Förlag). ss 143-168.

Ellström, P-E (1992), "Lärande och arbetsorganisation", i Marking, C (red), *Kompetens i arbete*. (Stockholm: Publica). ss 57-97.

Finansdepartementet - Riksrevisionsverket (1987), *Budgethandbok*. (Stockholm: Riksrevisionsverket)

Fisher, F (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise*. (Newbury Park: SAGE).

Flynn, N (1991), *Ekonomisk styrning inom den offentliga sektorn*. (Lund: Studentlitteratur).

Franke-Wikberg S (1992), *Utvärderingens mångfald*. - Några ledtrådar för vilsna utbildare. Universitets - och högskoleämbetet. Forskning och utveckling för högskolan. Projektrapport 1992:4, (Stockholm: UHÄ).

Gidlund, G (1992), *Partiernas Europa*. (Stockholm: Natur och Kultur).
Hermansson, J (1992), "Introduktion" i *Idéer om demokrati*. Volym 5 i Tidens idéserie. (Stockholm: Tidens Förlag), ss 199-224.

Hansson, L (1993), *Beställar-utförarmodellen - ur ett konkurrens- och kundorienteringsperspektiv*. Rapport 15. FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, administration och organisation. (Lund: KEFU).

Hansson, L - Andersson, M - Sandberg, L (1992), *Beställar-utförarmodellens tillämpning inom tekniksektorn - en studie av 50 kommuner*. Rapport 9. FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, administration och organisation. (Lund: KEFU).

Hjern, B (1990), "The Swedish Social Welfare Municipality", i *International Review of Comparative Public Policy*, Volume 2, 1990. ss 85-107.

Hjern, B - Porter, D O (1983), "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Realizing Social Science Knowledge*. (Wien-Würzburg: Physica-Verlag) ss 265-277.

Hjern, B - Lundell, B (1992), *Kan högskolan decentraliseras? - LÄTU och institutionernas tjänsteorganisering* (Stockholm: UHÄ/FoU).
Projektrapport 1992:2.

Hood, C. - Jackson, M (1991), *Administrative Argument* (Aldershot: Dartmouth).

Isacsson, U - Knutsson, B-O (1992), *En studie av målstyrning - erfarenheter av målstyrning i kommunal teknisk verksamhet*. (Lund: Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet).

Johansson, S (1991), *Uppföljning - hur då?* (Stockholm: Svenska Kommunförbundet).

Knutsson, N - Forsman, K (1992), *Kommunal förnyelse. Förnyelsearbetets omfattning och inriktning*. (Stockholm: Kommentus Förlag).

Laffin, M (1986), *Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*. (Aldershot: Avebury).

Lammertz, L (1992), *Beställar-/ utförarorganisation. Ett samspel mellan två jämbördiga parter*. (Stockholm: Kommentus).

Lokaldemokratikommittén (1992), "Enkät till kommuner och landsting. Resultatredovisning". (Stockholm: Civildepartementet).

March, J. G - Olsen, J. P (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. (New York: The Free Press).

Montin, S (1992), "De förtroendevalda och radikala organisationsmodeller i kommuner och landsting". Lägesrapport till Lokaldemokratikommittén. (Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro).

Montin, S (1993a), *Swedish Local Government in Transition. A matter of rationality and legitimacy*. Doktorsavhandling i statskunskap Örebro Studies 8. (Örebro: Högskolan i Örebro).

Montin, S (1993b), *Svenska kommuner i omvandling*. Novemus. Rapport 1993:1. (Örebro: Högskolan i Örebro).

Morgan, G (1986), *Images of Organization*. (London: SAGE).

Norell, P O (1989), *De kommunala administratörerna*. en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik. (Lund: Studentlitteratur).

Offerdal, A (1992), *Den politiske kommunen*. (Oslo: Det Norske Samlaget).

Petersson, O - Söderlind, D (1992), *Förvaltningspolitik*. (Stockholm: Publica).

Privatiseringsfrämjandet (1992), *286 röster om förnyelse*. (Stockholm: Privatiseringsfrämjandet).

Propositioner. 1986/86:28; 1990/91:44; 1990/91:100; 1990/91:117.

Propper, Carol (1992), *Quasi-Markets, Contracts and Quality*. Studies in Decentralisation and Quasi-Markets 9. (Bristol: School for Advanced Urban Studies).

Reizenstein, P (1992), *Kvalitetssäkring av vården*. (Stockholm: SNS Förlag).

Rhenman, E. - Svalander, P-A - Stenberg, G - Weiderman, P (1990), *Dalamodellen. Människor i samspel. Struktur för sjukvården i Dalarna under 1990-talet*. (Lund: Studentlitteratur).

Rodgers, R - Hunter, J E (1992), "A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives", *Public Administration Review*. January/February 1992. vol 52. No 1. ss 27-39.

Roos, T (1992), *Beställar-utförarmodeller i ett rättsligt perspektiv*. (Stockholm: Svenska Kommunförbundet).

Røvik, K A (1992), "Vitenskap eller moter? - En kunnskapssosiologisk analyse av konsulentenes organisasjonskompetense". *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2/1992, 73 årgang (ss 130-148).

Schmidt, S (1981), *De valdas val. Kommunal beslutsstruktur och beslutsprocess*. Ds Kn 1981:23. (Stockholm: LiberFörlag).

de Ste Crix, Roger (1992), *Can quality be assured in an uncertain world?* Studies in Decentralisation and Quasi-Markets 10. (Bristol: School for Advanced Urban Studies).

Strömberg, L - Westerståhl, J (red) (1983), *De nya kommunerna*. (Stockholm: LiberFörlag)

Strömberg, H (1992), *Kommunal rätt*. (Malmö: Almqvist & Wiksell).

Svenska Kommunförbundet (1991), *Kommunalt bolag? För- och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet*. (Stockholm: Svenska Kommunförbundet).

Svenska Kommunförbundet - Svenska Landstingsförbundet (1991), *Rollen som förtroendevald. En idéskrift*. (Stockholm: Kommentus).

Sölvesdotter, M (1992), Beställar-utförarmodellen. Kommunen som företag (Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen). Självständigt arbete, Statskunskap B. Stencil.

SOU (Statens Offentliga Utredningar), 1975:41; 1985:28; 1991:59; 1991:104; 1991:108.

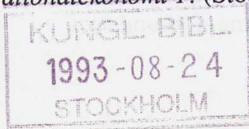
Thorsvik, J (1991), "Målstyring av offentlig virksomhet", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, (7), 4. ss 276-282.

Wallin, G - H Bäck - M Tabor (1981), *Kommunalpolitikerna, - rekrytering - arbetsförhållanden - funktioner*. Ds Kn 1981:17, Ds Kn 1981:18. (Stockholm: LiberFörlag).

Vedung, E (1991), *Utvärdering i politik och förvaltning*. (Lund: Studentlitteratur).

Walzer, M (1989), "Sammansatt jämlikhet", i Sen, A - M Walzer, J Rawls, *Idéer om rättvisa* (Stockholm: Tidens Förlag), ss 151-188.

Ysander, B-C (1971), *Nationalekonomi I*. (Stockholm: Svenska Utbildningsförlaget).



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. Ägandet 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 personal. 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. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. 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.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Urtvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
- Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personal (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.
72. Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.

Kronologisk förteckning

- 73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
 - 74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personal. [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]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till
Personvalskommitténs betänkande
Ökat personal (SOU 1993:21). [63]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspåbud. [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]
Hälsa- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedel
Preconativ. [61]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förräddare. [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]
Kostnadsutjämnning mellan kommuner. [53]
Beskattnings av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstillemåningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]

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]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

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]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis
räddning. [45]

Vissa kyrkofrågor. [46]

Konsekvenser av valmöjligheter inom skola,
barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i

kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]

Ny marknadsföringslag. [59]

Organisationernas bidrag. [71]

Att inhärmta synpunkter från medborgarna - Det
kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]

Radikala organisationsförändringar i kommuner och
landsting. [73]

Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna.

[51]

Handlingsplan mot buller.

Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]

Lag om införande av miljöbalken. [66]

Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs
yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]



