

Småstadens administration: dynamisk konservatism?

Av TOMAS BERGSTRÖM

In the article three theses about tensions within the local sector are put forward. The examples are taken from the municipality of Lidköping, but the theses are according to the author valid also in general. The first thesis says that the provincial town is put into the shade by rural municipalities. When local democracy and administration are discussed, the starting point is an idealised picture of the rural municipality. The second thesis says that the municipalities paradoxically have grown too big and too small at the same time. The third thesis points out that Lidköping in accordance with most municipalities are signified by dynamic conservatism. Changes do take place often, but on a small scale and tentatively. Local history restricts the possibilities to deviate from what is familiar.

Denna artikel fokuserar på småstadens kommunala förvaltning där Lidköping är den givna utgångspunkten. Är då Lidköping en kommun som alla andra vad gäller kommunal organisation och administration? Den Kommunaldemokratiska forskningsgruppen i slutet på 1970-talet betraktade i varje fall Lidköping som en kommun av "standardmo-

dell" med hänsyn till den kommunala indelningsreformen. Staden ingick därför i urvalet av kommuner som undersöktes vad gäller bland annat kommunal organisation (Strömberg och Westerstahl 1983, sidan 34). Lidköping betraktades som typisk men samtidigt är naturligtvis varje kommun i någon mening unik och har sina särdrag. Lidköping ut-

märker sig emellertid inte negativt utan anses allmänt vara en välskött kommun fri från skandaler. Den är inte extrem utan kan i många sammanhang betecknas som "lagom". "Allt i Lidköping verkar präglas av en lagom ton, där ingenting dominerar över det andra ... " (*Pockettidningen R* nr 3 1996, sidan 22).

Mot bakgrund av detta blir syftet med föreliggande artikel följdaktligen att diskutera några aktuella drag i tänkandet kring kommunal organisation där Lidköping görs till exponent för allmänna förvaltningstrender. Samtidigt påpekas paradoxer och tillfällen där Lidköping går mot strömmen.

I huvudsak kommer tre teser att drivas. Gemensamt för teserna är att de innehåller spänningsförhållanden som kan generaliseras utanför Lidköpings horisont. Den första tesen hävdar att *småstaden* förtjänar att lyftas fram i forskning och undervisning om lokal demokrati och förvaltning. Staden har hamnat i skuggan av den gamla landsbygdskommunen vad gäller vår föreställningsvärld. När kommunal demokrati och förvaltning diskuteras tas ofta utgångspunkt i en idealiserad bild av den lilla kommunen där de förtroendevalda politikerna handgripligen deltar i verksamhetens förvaltning. Den lekmanförvaltning som anses som typisk för kommuner in till 1960-talets slut var långt dessförinnan förvandlad till lekmanstyrelse i städerna där från 1950-talet en majoritet av Sveriges befolkning lever. En spänning finns mellan landskommunsidealerna och den professionella förvaltning och representativa demokrati som först växte fram i städerna.

I min andra tes pekar jag på den

paradoxala dubbelheten i utvecklingen: Kommuner har blivit större och mindre på samma gång. Å ena sidan har kommuner ålagts och påtagit sig ett antal nya uppgifter och slagits samman till geografiskt och befolkningsmässigt större enheter. Kommunen har gripit in i människors liv i ökad utsträckning; vi kan tala om "välfärdsstaden" (Bergström 1993). Kommunen kan upplevas ha blivit *för* stor vilket manifesteras i tankar om till exempel kommundelsnämnder. Å andra sidan tycks kommunerna ha blivit för små för att hantera vissa problem vilket kan motverkas med till exempel samverkan med grannkommuner. Globaliseringen gör att kommunal självtillräcklighet kan straffa sig, man är en liten bricka i ett stort spel. Denna tendens, att kommunerna på samma gång blivit för stora och för små, leder till en utveckling som blir en aning schizofren. Kraftsamling, samordning och behovet av att tala med en röst förekommer samtidigt med delegering, ansvarsspridning och involverande av fler intressenter såsom brukare i beslutsprocesser.

Min tredje tes handlar om relationen mellan förändring och stabilitet. Jag hävdar att Lidköping är en ganska god representant för svenska kommuner genom att en positiv hållning till förändringar på ett retoriskt plan paras med ett försiktigt och inte alltid helhjärtat anammande av nya idéer i praktiken. Lidköping är stadd i förändring på många sätt och har jämfört med kringliggande kommuner ett rykte om sig att vara en förändringsbenägen kommun. Samtidigt sker inga revolutioner, systemskiftet är en främmande tanke. Det är detta spänningsförhållande som i ar-

tikelns rubrik sammanfattas i orden dynamisk konservatism. Detta skall inte tolkas som att man vill bevara allt vid det gamla; att man förändrar för att förbli vad man varit (jämför Hansson och Lind 1998, sidan 172). Snarare handlar dynamiken om att förändra i små steg och i delar av organisationen. En vardaglig pragmatism präglar utvecklingen där stor hänsyn tas till traditionella verksamhetsformer, därav konservatismen.

Resonemangen i följande framställning blir med nödvändighet tentativa. Jag söker illustrera och ge exempel snarare än att ge ovedersägliga bevis för mina tesers giltighet. Det förstnämnda sker genom att utnyttja material som är insamlat inom ett delprojekt inom kommunforskningsprojektet *Demokrati i förändring*. Delprojektet, som även studerar andra kommuner än Lidköping, analyserar kommuners grundläggande förhållningssätt till förändringsimpulser. I Lidköping har i dagsläget ett 40-tal intervjuer genomförts, främst med politiskt förtroendevalda och tjänstemän i kommunen. Därutöver ingår dokumentstudier och deltagande observation. Projektet kommer att avrapporteras i en bok där en mer grundlig analys av Lidköpings kommun sker.

Staden istället för landskommunen som utgångspunkt

Skillnaderna i organisatoriskt avseende mellan lands- och stadskommuner äro numera enligt lagen inte stora, men i praktiken blir dock stä-

dernas styrelse mera omfattande och byråkratiserad (*Lilla Uppslagsboken* 1956-59 års upplaga).

Staden har kommit i skymundan i historieskrivningen kring svenska kommuner. Liksom den lokala demokratins rötter hänförs till små samfälligheter tas ofta utgångspunkt i landsbygdskommunerna vid beskrivningen av kommunal förvaltning. Bilden av lekmannaförvaltning träder fram där den politiskt förtroendevalde också fullgör administrativa göromål. Ganska representativ är följande beskrivning av den kommunala organisationen:

Alla dessa organ befolkades från början av förtroendevalda lekmän och kommunerna klarade sig länge utan anställda tjänstemän. I städerna hade visserligen långt före 1862 funnits vissa funktionärer men i landskommunerna svarade de förtroendevalda för både beredning, beslutsfattande samt verkställighet. Kommunerna runt Stockholm började vid sekelskiftet att anställa kommunalkamrerare med uppgift att bland annat svara för en alltmer omfattande medelsförvaltning. I övriga större kommuner följde man endast långsamt efter i takt med att den kommunala verksamheten ökade i omfattning särskilt på 1920- och 1930-talen. Långt in på 1950-talet fanns dock fortfarande kommuner som helt saknade anställda tjänstemän (Strömberg och Westerståhl 1983, sidan 14).

Vi kan kontrastera denna bild mot situationen i Lidköping. Den första kommunala tjänstemannen i Lidköping, en stadsinspektör, tillsattes 1871 (Alén 1951, sidan 87). Redan tidigare fanns borgmästaren och hans magistratssekreterare vilka avlönades av staden men till

en del var i statens tjänst. 1876 kom, provisoriskt, en stadsingenjör vilken följdes av stads-kassör 1899 och belysningsingenjör 1913. Efter hand tillkom byggnadschef, stadsombudsman (juridisk rådgivare åt drätselkammaren samt dess sekreterare), stadsarkitekt et cetera. Vi kan låta J. Alén (1951, sidan 93f) beskriva situationen strax efter andra världskriget:

Som en sammanfattning av det anförda må här uppräknas de befattningar, som tillhöra stadens centrala administration; förhållandena avse år 1947. Av den helt avlönade ordinarie personalen sortera direkt under drätselkammaren: stadsombudsmannen, en siffergranskare, en vaktmästare och en telefonist. Ordinarie befattningshavare på drätselkontoret äro: stads-kamreraren, som är dess chef, stads-kassören, en stadsbokhållare, en bokhållare, en kontorist, en kassakontrollant och två skrivbiträden. Byggnadskontorets chef är byggnadschefen och övriga anställda äro: en driftsingenjör, en biträdande ingenjör, en konstruktör, en avlöningsbokhållare, två bokhållare, en förman och ett skrivbiträde. På byggnadsnämndens kontor: stadsarkitekten, stadsingenjören, en mätningstekniker och två ritbiträden. På rådhusrättens-magistratens kansli äro anställda: ett kanslibitråde och ett skrivbiträde. Till stadens befattningshavare, ehuru ej tillhörande förvaltningspersonalen, måste ock räknas olika kategorier arbetare, anställda vid vatten-, gas-, och elektricitetsverken, i avloppslednings- och gatuarbeten, i byggnadsunderhållsarbeten, i skötseln av parker och planteringar m m i allt tillsammans i skrivande stund (år 1947) omkring 145 personer, vartill komma ett tiotal verkmästare och för-män.

Som synes är det ingen helt liten administration med någon enstaka kommu-

nalkamrer det handlar om. Då ingår heller inte fattigvård, barnavård, sjukvård eller undervisning i de redovisade siffrorna då dessa verksamheter inte var någon renodlad kommunal angelägenhet.

I städerna fanns tidigt en professionell förvaltning. Politiker var vana vid professionella tjänstemän. Speciellt gällde detta tekniska verksamheter som sågs som kärnan i stadens aktiviteter som följande citat angående en organisationsutredning från 1938 visar:

(...) det borde inrättas en chefsbefattning, på vars innehavare det skulle ankomma att övervaka samtliga grenar av stadens förvaltning. Man tänkte sig till att börja med benämna honom "drätseldirektör" men man enades slutligen om benämningen *byggnadschef* med tanke på, att hans huvudsakligaste verksamhet dock komme att bestå i skötseln av stadens tekniska verk samt planläggningen av stadens allmänna arbeten (Alén 1951, sidan 91).

1862 års kommunalförordningar särbehandlade städerna organisatoriskt. Vid denna tid bodde endast drygt 11 procent av den svenska befolkningen i städer (Strömberg och Westerståhl 1983, sidan 15). Det var endast i städer med mer än 3 000 invånare som fullmäktigesystemet blev obligatoriskt. I andra kommuner utövades en form av direkt demokrati vid den allmänna rådstugan i städerna respektive kommunalstämman i landskommunerna.

I europeiskt perspektiv kännetecknas Sverige av en sen och svag urbanisering. Först kring sekelskiftet hade

stadsbefolkningen uppnått en mer betydande numerär. Stadens styrelseformer hade därför inte samma inflytande på senare tiders politiska institutioner som landsbygdens självstyrelsetraditioner. Städerna fick emellertid med tiden, i takt med befolkningstillväxten och landsbygdens avfolkning, allt större betydelse (Petersson 1992, sidan 39).

Det fanns ett mycket stort antal mindre kommuner där förvaltningen i stort sköttes av folkvalda. Vid tiden för den första vågen av kommunsammanslagningar i början på 1950-talet bodde dock nästan hälften av Sveriges befolkning i städer. Från 1957/58 bor en majoritet av befolkningen i vad som kan betecknas som städer (Årsbok för Sveriges kommuner 1958). Efter kommunsammanslagningarna på 1970-talet räknade Strömberg (1983 sidan 171) med att organisatoriskt ca 1/3 av kommunerna hade en "landskommunmodell" med en basuppsättning nämnder och ett sammanhållet kommunalkontor. Övriga karakteriserades av "stadsmodellen" med en mer differentierad nämndorganisation och särskilda förvaltningar under respektive nämnd. Observera att här talar om antalet kommuner. Om vi istället talar om andel av den svenska befolkningen som levde i kommuner av skilda slag torde redan tidigare stadsmodellen ha stort genomslag. Föreställningen om lekmanaförvaltningens omfattning bör alltså nyanseras och städer inte uteslutas från diskussioner om kommunal demokrati och förvaltning. Det är den representativa demokratin och tjänstemannaförvaltningen som kommit att prägla även mindre kommuner med tiden. Det är alltså snarare stadens demo-

krati och förvaltning som i realiteten stått förebild för dagens kommuner.

Kommunallagen avspeglar emellertid till stora delar fortfarande idealen om lekmanaförvaltning. De politiskt förtroendevalda har ytterst ansvaret för inte bara beslut utan också beredning och verkställighet. Någon utförlig anpassning av lagtexten till den delegering som faktiskt regelmässigt äger rum har inte skett. Utöver delegering finns genom uttalanden i kommunallagens förarbeten en viss möjlighet att överföra beslutanderätt till kommunanställd personal.

Exempel på sådana beslut är avgiftsdebitering enligt fastställd taxa, tilldelning av daghemsplats enligt klar turordning. Rätten för de anställda att besluta om sådana åtgärder grundas inte på delegering utan följer av den arbetsfördelning mellan förtroendevalda och de anställda som man anser måste finnas för att den löpande kommunala verksamheten skall kunna fungera. Sådana ärenden är nämnda i instruktioner eller befattningsbeskrivningar. Men gränserna mellan sådana löpande ärenden och principiellt viktiga ärenden är mycket svåra att dra (Gustafsson 1999, sidan 199f).

Det förtjänar med anledning av ovanstående att diskuteras huruvida småkommunerna i alltför stor utsträckning fått utgöra ideal för all kommunal verksamhet. I Lidköping, liksom i många andra fall, skiftades den politiska majoriteten vid bildandet av den nya kommunen. Kommunens ledande politiker kom nu från landsbygden och förde in sina ideal och erfarenheter vid kommunsammanslagningen. I dagens kommuner kan konflikter vad gäller politiker-

rollen uppstå om idealen om en liten, enkel och överblickbar organisation med personkännedom bryts mot en stor, komplex, gränslös och anonym verklighet.

Språkligt sett kan vårt tänkande naturligtvis influeras av vilka termer som använts. Intressant nog avskaffades beteckningen stad vid indelningsreformens fullföljande på 1970-talet trots att de nya kommunerna ofta bestod av en stad med inkorporerad landsbygd.

Med hänsyn till att de nya kommunerna skulle bygga på en förening av städer/tätorter med kringliggande landsbygd ansågs det olämpligt även av juridiska skäl, att bibehålla beteckningen stad för hela det nya kommunområdet. Därför avskaffades beteckningarna stad och köping och alla primärkommuner fick fr.o.m. 1971 benämningen kommun, kommunalrättsligt sett (Gustafsson 1999, sidan 66).

Beteckningen stad har emellertid fått ett uppsving och används efter en nedgång under 1970-talet åter i allt större utsträckning. En orsak kan vara att stadsbegreppet internationellt sett varit fortsatt gångbart och att benämnas "municipality" kan vålla förvirring i de utländska kontakterna. I många länder är också städerna centrala i forskning om lokal politik och demokrati (se exempelvis Judge, Stoker och Wolman 1995). En randanmärkning angående stadens betydelse kan också vara att inom den klassiska amerikanska maktforskningen var det studier av städer som Atlanta och New Haven som utgjorde bas för hela diskussionen om maktbegreppet.

Kommunerna har blivit för stora och för små på samma gång

Globaliseringen har gjort att världen både har blivit större och mindre (Internationalisering – policy för Lidköpings kommun, kommunstyrelsens protokoll. 1999-03-04)

Genom sammanslagning av kommuner har de nya kommunernas territorium växt. Det har ibland medfört sammanslagning av enheter med olika kultur till exempel bruksorter, bondebygd och köpmansstäder och därav påföljande problem med gemensam identitet. Genom tillväxt i uppgifter, budget och personal har kommunens betydelse för invånarna generellt ökat. Lidköpings kommun som arbetsgivare är lika stor som de därefter fem största arbetsgivarna tillsammans (Lidköpings kommuns hemsida 1999). När kommunen blivit större har också organisationen förändrats. I mitten av 1980-talet infördes i Lidköping ett kommunledningskontor på förslag av en konsultfirma. Kommunstyrelsen skulle övergå från att i många fall vara facknämnd till en roll som samordnande, strategiskt organ och förvaltningsorganisationen ändras i anslutning till detta. Förändringen blev inte helt oemotsagd.

Även sett ur KS-politikernas synvinkel tror vi att det gentemot allmänheten är en styrka – ja rentav ett krav från många invånare – att den högste ansvarige politikern känner till vad som händer på gator och torg. Lidköping är ju trots allt ingen storstad och vi har en känsla av att de tankegångar som

kännetecknar organisationsförslaget i detta avseende passar bättre i en storstad (Gatukontorets yttrande 1985-08-26).

Vi påminns om att Lidköping trots allt är en småstad. De styrande skall känna till allt som föregår och kunna ingripa vid behov. Det finns en tendens att vilja ha den lilla kommunens arbetsformer samtidigt som man inser att det inte alltid är lämpligast. Det kommer tydligt till uttryck i socialdemokraternas remissvar på samma organisationsförslag.

Den föreslagna organisationen innebär en radikal förändring av kommunstyrelsens roll, där man renodlar de egentliga ledningsfrågorna och tar bort mycket av detaljfrågor, främst genom att de tekniska kontoren får egna nämnder. Från förtroendemannasynpunkt är detta inte helt invändningsfritt, eftersom man varit van att syssla med närliggande och praktiska frågor framför ärenden av mera långsiktig karaktär. Det är också de förstnämnda frågorna som allmänheten är intresserade av. Kommunstyrelsens ledamöter kommer således att "tappa bort" mycket av vad som händer och sker ute i kommunen. Samtidigt måste man tillstå, att intresset för och benägenheten att syssla med detaljfrågor har gjort att de mera framåtsyftande och övergripande frågorna inte fått det utrymme de förtjänat. Sammanfattningsvis tillstyrker vi alltså den grundprincip utredningen föreslår. Vi måste dock vara medvetna om att förändringen och det nya sättet att arbeta inte kan ske "över en natt", utan det är en process som måste pågå lång tid innan man kan se de resultat man eftersträvar (Socialdemokraternas yttrande sidan 97 i Kommunfullmäktiges protokoll bilaga 117 1985).

Det har heller inte alltid varit en själv-

klarhet att söka expandera även om den senaste kommunsammanslagningen skedde "frivilligt" redan 1969. Vid sammanslagningen ville stadens dåvarande "starke man", Folke Svensson, endast inkorporera delar av den omgivande landsbygden. Han ville, enligt en intervjuad politiker, inte ha in "snåla bönder med förfallna skolor". Möjligtvis levde då kvar en föreställning om Lidköping som den förnämsta staden i länet. Man var störst i länet fram till 1914 och vid mitten av 1850-talet var staden nummer 25 av Sveriges städer (Alén 1951:27). På senare tid handlar det snarast i Lidköpings fall om att slå vakt om en position som upplevs som hotad. Fram till 1960-talet hade Lidköping länets största sjukhus. Nu utkämpas en defensiv strid om bibehållande av BB et cetera. I det nya storlandet har Lidköping inga länsfunktioner. Delvis kan situationen historiskt sett anses som självförvållad. Då järnvägen skulle dras var sjöfartsintressena i Lidköping inte intresserade av konkurrens, alltså lades järnvägen söderut och Skövde växte upp.

Det paradoxala i situationen är att nu när kommunen blivit större har också medvetenheten om omvärlden ökat, tankehorisonter vidgats. Lidköping har traditionellt haft omfattande kontakter med yttervärlden genom sjöfarten. Redan greve de la Gardie hade naturligtvis perspektiv som överskred Lidköpings horisont. Informationen har emellertid nu allmänt ökat om förhållandena på andra orter, den egna tillvaron framstår inte som så märkvärdig. Kommunikationer av olika slag har utvecklats och självtillräcklighet som förhållnings-sätt blivit mindre förhärskande. Kom-

munen sätts, bland annat på personalutbildningar, in i ett större sammanhang: i Sverige, i Europa, i världen. Därmed blir kommunen mindre, mentalt sett.

Det har blivit allt vanligare att jämföra sig med andra. Genom nyckeltal och bench-marking försöker man värdera de egna prestationerna i jämförelse med andras. Jämförelsen är oftast en tjänstemannauppgift. Tjänstemännen är bland annat genom sin utbildning förankrade i en professionskultur som är gränsöverskridande. De ingår i vad som i litteraturen kallas "*epistemic communities*", det vill säga nätverk av experter som delar värderingar och som ger råd till beslutsfattarna (Haas 1992). Fler tjänstemän än nämnsordförande har en bakgrund utanför kommunens gränser. Knappt hälften av förvaltningscheferna är externt rekryterade till sin nuvarande post. Endast ett fåtal är födda och har gjort karriär i staden. Politikerna är mer förankrade i lokalsamhället. Till största delen är politikerna födda och uppvuxna i Lidköping.

Samverkan, samordning och stordrift

Precis som kommunsammanslagningarna på 1950-talet snart inte räckte till diskuteras idag samverkan i större territoriella enheter. Delvis kan minskningen av statlig verksamhet på regional nivå förklara det upplevda behovet. Förr fanns träffpunkter, kontaktytor, jämförelsemöjligheter och riktningsgivare genom den verksamhet som regionala myndigheter bedrev. Längst i

samverkan har de kommuner gått som inrättat gemensamma nämnder eller förvaltningar. Kommunalförbund eller avtal verkar i samma riktning men är inte lika långtgående. I det GÖLISKA samarbetet (mellan Götene, Lidköping och Skara) får man en enhet på 70 000 invånare vilket bedöms som slagkraftigare utåt.

Den allt snabbare utvecklingen på många områden gör samarbete nödvändigt bland annat för gemensamt utnyttjande av serviceutbud, effektivisering av kommunal verksamhet, utveckling av kompetens, internationalisering, nyföretagande på många områden och sysselsättningskapande åtgärder (Överenskommelse om samarbete Götene-Lidköping-Skara kommuner 1995-11-02).

Samverkan överskrider de territoriella gränser som är administrativt fastlagda. Istället för gränser betonas det som kommunerna har gemensamt. Det rör sig snarast om en kulturell avgränsning.

– Det handlar mycket om att skapa goda förutsättningar för utveckling. Då får inte rent organisatoriska gränser utgöra ett hinder, menar Kenth Lindström (Kommundirektören i en annonsbilaga från Lidköpings kommun i *NLT* hösten 1996).

De tre kommunerna har en naturlig koppling till varandra genom att de kulturhistoriskt tillhör samma område där kommungränserna är av underordnad betydelse för invånarna. Kommunerna utgör också en väl sammanhållen boende-, arbets- och pendlingsregion liksom de utgör ett naturligt utbildnings-, kultur-, och turistområde (Överenskommelse om samarbete Götene-Lidköping-Skara kommuner 1995-11-02).

Denna typ av utveckling förutsätter en stark kommunledning som kan företräda kommunen utåt, i förhandlingar med andra kommuner och organisationer. Strävan efter enhetlighet, samordning och stordriftsfördelar blir tydlig. Ett problem i sammanhanget kan vara att det rör sig om ett samarbete mellan partners som inte är lika stora. Samarbetet har heller inte blivit lika långtgående som man inledningsvis föreställde sig och inte fått större effekter ute i den kommunala verksamheten.

På samma gång som det Göliska förbundet söker anknytningspunkter och betonar det gemensamma kan den som vill också hitta det som skiljer. Lidköping består av två städer: den Gamla staden med medeltida ursprung och Nya staden, en skapelse av greve Magnus Gabriel de la Gardie på 1600-talet. De båda städerna skiljs åt av "Älven" det vill säga Lidan som än idag kan upplevas som en påtaglig gränslinje. När det gäller samarbete med kringliggande kommuner finns också klara begränsningar i samarbetsmöjligheterna. Erfarenheter från strider om länsflygplats och sjukhus har lett till en viss flora av historier med udden riktad mot den stad som upplevs som konkurrent. En intervjuperson uttryckte det drastiskt: "Uralbergen skiljer från Skövde!".

Decentralisering, delegering och deltagande

På samma gång finns en helt annan utveckling som innebär andra utvecklingslinjer. Lika kännetecknande som samordning och samverkan över grän-

ser är en tendens till decentralisering, delegering och ökat ansvarstagande på den mångfald kommunala enheter som utgör den kommunala diversebutiken (se Montin 1998). Inom till exempel skola och barnomsorg är det påtagligt hur en central styrning minskat till förmån för lokalt ansvar och idéer om brukarinflytande. Här tillåts olikheter. Kommunala beslutsfattare upplevs vara på för stort avstånd till medborgarna och på många håll diskuteras reformer av fullmäktiges arbete. Fortfarande finns också den lilla kommunens direktdemokrati som ett ideal, det har levt kvar sedan kommunsammanslagningarnas dagar. Argumenten går i stort sett ut på att endast i mindre enheter kan delaktighet och medansvar bli en realitet (Fiske-sjö 1980, sidan 263). Internationellt har de komunitära idéerna om små, naturliga gemenskaper fått anhängare i skilda politiska system. De grundläggande tankegångarna är ett starkt argument för lokal autonomi och även om idealen inte förverkligas utgör de en gemensam värdegrund.

Kanske är medborgardeltagande fråga om gammaldags ideal från en svunnen tid. Direktdemokratiska inslag kunde fungera på de gamla småkommunernas tid. Idag är det inte möjligt eller ens önskvärt med den typen av kommuner. Dagens krav på handlingskraft och snabba beslut omöjliggör ett sådant ideal. Men strävan efter idealen kan fortfarande utgöra ett element i diskussionen om kommunal demokrati. Det är ungefär som jultomten. Knappast någon tror bokstavligen på honom, men få vill vara honom förutan! (Bergström 1993, sidan 90)

En balansgång får ske mellan delens och helhetens behov; mellan professionella och amatörer; mellan kort- och långsiktiga perspektiv. På samma gång som centrala nivåer släpper greppet ur vissa aspekter så minskar den lokala handlingsfriheten ur andra.

Förändring men också stabilitet

Kommunens organisation skall ha hög effektivitet och ständigt anpassas till samhällsutvecklingen samtidigt som det finns en målsättning att ej säga upp fast personal (Kommunmål fastslagna av kommunfullmäktige 1998-06-08)

I en attitydundersökning till kommunens personal hösten 1997 (med totalt 2892 svarande) var genomsnittet knappt fyra på en femgradig skala vad gäller svaret på frågan: "Hur viktigt anser du att det är att din arbetsplats är föregångare när det gäller att förnya och utveckla verksamheten?". En likadan enkät i Skara kommun samma år gav liknande resultat på denna punkt. För Lidköpings förvaltningschefer (19 svarande) var det ännu viktigare, genomsnittet låg kring 4,5. Förändring är alltså ofta positivt laddat. Möjligheterna till förändring verkar också hyggliga. I samma enkät ställdes frågan: "Finns det på din arbetsplats ett klimat som tillåter dig att pröva nya idéer även med risk för misslyckande?". Svaren totalt och bland förvaltningschefer låg kring 3.5.

Svenska kommuner är stadda i förändring. Diskussioner kring organisationsutformning och organisationsför-

ändring är legio. Liksom i många kommuner har Lidköping stärkt kommunstyrelsens strategiska roll och infört element av styrning via mål.

Lidköpings kommun har under 1986 genomgått en ganska omfattande förändring. Denna har kanske inte märkts så mycket för den enskilde Lidköpingsbon, men så mycket mera i organisationen. I vår strävan att utnyttja den nödvändiga administrationen så bra och effektivt som möjligt har vi strikt skiljt ledningsfrågor och verkställighetsfrågor åt. Kommunstyrelsens klart uttalade uppgift är lednings-, planerings- och framtidsfrågor (Lars Nordqvist (c), kommunstyrelsens ordförande, Årsredovisning 1986).

Den borgerliga koalitionen, som trädde till den 1 januari 1992, har som mål att tydligare skilja på politik och verkställighet. Ett projekt för att utveckla de förtroendevalda i uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet, samt att tydligare ange vilka mål som ska gälla inom de olika verksamheterna, drogs igång under hösten (Svante Hemberg (m), kommunstyrelsens ordförande, Årsredovisning 1992).

Målstyrning ingick i den borgerliga majoritetens politik men vid maktskiftet efter valet 1994 övergavs inte tanken även om ambitionerna trappades ned. Inom hemvården arbetar man till exempel med "målstyrda" istället för "självstyrda" grupper. Argumentet är att det ytterst är vårdplanen som styr. Målen i till exempel tekniska nämnden görs medvetet i samförstånd. Ett uttalat löfte finns från oppositionen att målen inte skall förändras vid maktskifte. Om man vill vara kritisk kan man fråga sig hur

mycket styrkraft finns kvar om alla kan omfatta målen? Är då inte risken att de politiska skiljelinjerna suddas ut?

Samtidigt torde det att döma av intervjuer vara så att målen till stor del utformas av tjänstemän. Den strikta skiljelinjen mellan politik och förvaltning torde då vara svår att dra. Att man i Lidköping är medveten om att politik och förvaltning kan överlappa finns det exempel på:

För att kunna hantera målstyrningen i en politiskt styrd organisation krävs att Du är flexibel i så måtto att en förändrad politisk färdriktning inte blir ett alltför stort problem för Dig (Lednings- och organisationspolicy för Lidköpings kommun, augusti 1995).

För många kommunanställda torde det inte bli problem med skiftande mål eftersom de helt enkelt inte känner till målen. I en attitydmätning till samtliga kommunens anställda hösten 1995 frågades om man kände till de mål den egna förvaltningen fått från kommunfullmäktige och nämnd. På en skala mellan 1 och 5 fick man i snitt bara svaret 3,2 vilket måste anses vara lågt på denna typ av fråga. Då undersökningen upprepades 1997 hade kunskapen bara ökat marginellt. Kännedomen om målen för den egna avdelningen/enheten var dock högre.

Genom den nya Kommunallagen 1991 ökade friheten att utforma den kommunala organisationen efter lokala önskemål. Den vanligast förekommande effekten var en minskning av antalet nämnder. Allra vanligast var en sammanslagning av nämnder för skola respektive barnomsorg. Men det som är

sanning i nästan alla andra kommuner gäller inte i Lidköping. I Lidköping finns en politisk majoritet för synen att det inte är nödvändigt att slå samman nämnder, det räcker att förvaltningar samverkar. Barnomsorg respektive grundskola har var sin politisk nämnd men förvaltningarna samarbetar intimt och har från 1 juli 1999 slagits samman.

Sammanslagningen har en mycket lång förhistoria där tjänstemannasidan länge drivit på för en sammanslagning men någon politisk majoritet inte kunnat uppbringas. Tjänstemannaviljan tog sig ibland handgripliga uttryck. En före detta förvaltningschef för barnomsorgen, som först blivit anvisad ett rum i en byggnad på andra sidan gatan, flyttade in i samma korridor som grundskolechefen och sammanband förvaltningarna med en röd tråd. ("Röda tråden" är namnet på en samverkan mellan barnomsorg och skola kring barnen). Från tjänstemannahåll fanns en önskan om integration även på politisk nivå. En utredning om en barn- och ungdomsnämnd ledde inte till några åtgärder. Vid rekrytering av ny chef efter den avgående barnomsorgschefen aktualiserades återigen integrationen. Först tänkte man sig en chef som under en övergångsperiod skulle förbereda en integration mellan barnomsorg och grundskola. Sedan ändrade man sig; nu var sammanslagning inte aktuell. Socialdemokraterna var internt oeniga i frågan. Argumenten mot sammanslagning handlar främst om politikernas möjligheter att greppa verksamheten och undvika att bli gisslan för tjänstemännen. I termer av klassisk organisationsteori handlar det om att inte ha för stort kontroll-

spann.

Lidköpingspolitikerna tog ett annat perspektiv än på många andra håll nämligen: Hur garanterar man demokratiskt inflytande? De tog inte enbart utgångspunkt i barnen eller ekonomin. Känslan från politikerhåll sammanfattas i den fråga som kommunstyrelsens ordförande, Kjell Hedvall, ställer i en annonsbilaga från Lidköpings kommun i *NLT* hösten 1996: "Vi är snart i ett läge där det mesta överlämnas åt professionella. Vill vi ha det så?" Politikerna är känsliga för tjänstemannastyre samtidigt som detaljstyrning undviks. En viss misstro mot tjänstemän förekommer, i varje fall ett kontrollbehov som manifesteras i stort antal nämnder med många ledamöter.

(Nämndsorganisationen för Lidköpings kommun) följer en relativt traditionell struktur och har ej ändrats utifrån de trender som vuxit fram inom kommunsektorn under senare år med kommundelsnämnder, beställarutförare och sammanslagningar av nämnder till block (Utkast till nämndsorganisation för Lidköpings kommun fr o m 1999, daterat 1998-06-22).

Ett första idéutkast till ny nämndsorganisation våren 1998 innebar tre nämnder förutom kommunstyrelsen – en omsorgsnämnd, en samhällsbyggnadsnämnd och en barn/ungdom/fritidsnämnd. Ett andra utkast föreslog en mindre radikal förändring dock med inrättandet av en förskole- och grundskolenämnd. Inte heller detta genomfördes. Men en sammanslagning av förvaltningarna skedde slutligen. Motståndet övervanns bland annat genom att

söka åstadkomma en ekonomisk besparing inom ledning och administration på minst tre miljoner kronor per år. En besparing som sades kunna komma verksamheten till godo. Frågan är hur länge den politiska organisationen förblir oförändrad. Många har föreställningen att det är en tidsfråga, exempelvis säger den nya förvaltningschefen i sin presentation på kommunens hemsida att: "Politiskt har vi kvar två nämnder ännu ett tag".

Lidköping avviker alltså ibland från det förväntade. Ett annat exempel kan tas från chefsrekrytering. Förvaltningschefer rekryteras inom professionen.

Den skala vi har på vår organisation i Lidköpings kommun innebär att de flesta förvaltningscheferna också förutsätts ha en mer eller mindre omfattande specialistroll. Denna tar sig uttryck dels i att chefen har "egna" specialistuppgifter och dels i att chefen kan stödja medarbetarna sakmässigt i deras yrkesutövning. För att klara detta krävs hög egen sakkunskap, förmåga att sprida denna och att öka sin kompetens (Lednings- och organisationspolicy för Lidköpings kommun, augusti 1995).

Det är ingen ny tendens med chefer som är professionella och externt rekryterade. Magistratens jurister, stadsingenjör et cetera tillhörde alla denna kategori. På ett par punkter falsifierar dock Lidköping tesen om renodlad rekrytering inom professionen. Det mest påtagliga exemplet är att en barnomsorgschef utsågs till chef för gymnasieskolan. Här aktualiseras frågan om man kan förväntas uppnå auktoritet som chef utan att vara förankrad i den dominerande pro-

fessionen. Sammanslagningen av barnomsorg och skola har i många kommuner lett till att rektorer med bakgrund i förskolan i den nya verksamheten upplevt svårigheter med att betraktas som "blöjrektorer". Några sådana betänkligheter har inte visats i Lidköping.

Endast ett fåtal så kallade alternativa verksamheter existerar inom kommunen. Alternativ verksamhet kan, enligt en intervjuad nämnsordförande, medges om det antingen är billigare eller tillför något som kommunen inte redan har. En vanlig åsikt är att man är öppen för alternativ *inom* kommunen. Samtidigt finns en begränsning uttryckt i målsättningen "Utveckla kommunens verksamheter utan privatiseringar". I "Översyn av gatukontorets organisation" 1988-03-29 kan också läsas:

– verksamheten skall även fortsättningsvis i stor omfattning bedrivas i egen regi. Bland annat för att säkerställa en kår av yrkeskunnig personal

(...)

– vi skall vara skickliga och affärsmässiga så att vi utför arbetena minst lika bra som privata entreprenadföretag. Bort med "kommunalarbetarstämpelein".

Förändringar sker, men inte grandiosa, allt omvälvande sådana. Detta är inte utmärkande för enbart Lidköping (jämför Brorström och Rombach 1996). Det har varit svårt att samla en politisk majoritet bakom förändringsförslag bland annat beroende på att de borgerliga partierna inte alltid stått enade. Exempelvis har avknoppning endast resulterat i

"Johnnys Kopiering". Andelen egenregi är hög. I vissa fall prövar man nya saker men tvingas av olika skäl att återgå till tidigare ordning. Den distriktsorganisation som den sociala sektorn införde fick snart överges. Ett annat exempel kan vara den resultatlön som infördes på gatukontoret. Förändringen blev inget föredöme som andra imiterade utan vållade snarast misstämning i andra delar av förvaltningen.

Väl framme, men inte i första linjen

Även i en på papperet traditionell organisation kan dock mycket ske i begränsade delar av organisationen eller under ytan. När det gäller näringslivs-samarbete sker mycket, ibland med mindre traditionella medel. Lidköping fick utmärkelsen årets förskolekommun 1995 för verksamheten för barn med särskilda behov. Komvux har vid ett tillfälle lyckats vinna utmärkelsen Svensk Kvalitet. På trafiksäkerhetens område har Lidköping blivit utnämnd till "Trygg och säker kommun". Stenhammarskolan har prövat årskurs- och stadielös undervisning, icke traditionella läraravtal et cetera. Exempelen kan mångfaldigas.

Samtidigt är det inte ovanligt i Lidköping att ställa sig frågan: "Ska vi inte låta någon annan pröva det först?" Exempelvis studerades beställar-utförarorganisation, men det hann gå över, man kom aldrig till skott. Många saker diskuteras men leder inte till handling. Som en intervjuperson uttryckte det: Man ska förnya sig med måtta. Kanske kan vi

jämföra med konditorierna, som är så vanliga i Lidköping. De har inte hunnit läggas ned. Medan man funderade på att stänga dem har de hunnit bli populära igen!

Ovanstående kan tolkas som vankelemod men skall snarare ses som naturligt. Småstaden kläms mellan olika ideal. Spänningsförhållanden gör att förändringar sällan är konfliktfria. Staden kan vara tidig med vissa saker som kommunledningskontor och sen med annat till exempel att avskaffa kommunalborgmästare. Intervjuerna som genomförts ger många exempel på formuleringar i linje med detta: "Det finns gamla traditioner men är ändå inte förstelnat"; "Lidköping är inte först, men heller inte sist."; "Kommunen är väl framme men inte i första linjen". Man går inte till ytterligheter men ser sig själv som framåt jämfört med grannarna. En ekonomisk försiktighet genomsyrar verksamheten där de politiska partierna säger sig vara överens om att de stora summor som försäljningen av aktierna i Gullspångs Kraft AB inbringat inte skall kortsiktigt förlösas. Samtidigt innebär det ursprungliga förvärvet att man 1906 satsade 1,4 gånger budgetomslutningen vilket får sägas vara djärvt.

En tillgång i Lidköping utgör ett gott självförtroende. Man har tillförsikt att framtiden kan påverkas och att Lidköping har framtiden för sig trots att man ligger vid sidan om allfarvägarna, saknar högskola et cetera. Handlingsfriheten kommer till uttryck i jubileumsskriften inför stadens 550-årsjubileum.

(...) vilka genomgripande förändringar vår kommun än står inför så kan

utvecklingen korrigeras av invånare i gemenskap. Så länge förblir Lidköping Lidköping.

Social ingenjörskonst snarare än determinism präglar inställningen.

Slutord

Tre teser har drivits. Med vilken framgång får läsaren avgöra. Den första tesen var att staden underordnats landsbygdskommunen i tänkandet kring kommunal demokrati (och förvaltning). Dagens kommuner har ett idéarv som avviker från den realitet som representativ demokrati och professionaliserad förvaltning utgör. Staden som faktisk förebild ignoreras. En tröst i sammanhanget kan vara den bok som ett konsultföretag producerade om "morgondagens småstad" (Franzon 1995). Där hävdas att småstaden har framtiden för sig och ett fyrtiotal svenska städer/tätorter som har "bäst förutsättningar att möta morgondagens förväntningar" lyfts fram, däribland Lidköping.

Den andra tesen handlade om att kommunerna samtidigt är för stora och för små. Parallellt pågår en utveckling som å ena sidan innebär centralisering, samverkan i större enheter, försök att påverka händelser i beslutscentra långt från kommunen. Å andra sidan förs beslutsfattande ned till till exempel föräldrar i skolan och personal i äldreomsorg, detaljstyrning minskar, den "lilla" demokratin uppmuntras. Den debatt som förs om flernivådemokrati i samband med Sveriges medlemskap i EU, re-

gionbildning et cetera kan faktiskt föras inom kommunerna. Kommunerna blir arenor för demokrati på olika nivåer och med olika inslag av folkligt deltagande och engagemang. Risker finns att verksamheten i kommunerna blivit så komplex och svåröverblickbar att engagemanget riskerar att stanna vid det som omedelbart rör användarna av kommunens tjänster. I litteraturen talas om "governance" istället för "government" för att beteckna den nya värld av självorganiserade nätverk som vuxit fram där ett komplext samspel sker mellan olika offentliga och privata aktörer (Rhodes 1997).

Den tredje tesen handlade om att

förändring samspelar med stabilitet. Starka krafter verkar för förändring, ofta i enlighet med populära organisationsförebilder (se Røvik 1998). Men samtidigt sker inga totala revolutioner. Om det sker en revolution sker den i små steg. Lidköpings kommunala organisation förändras men det sker inte oberoende av tidigare historia. Tidigare upp-trampade stigar begränsar möjligheterna till avvikelser från det kända. Alla förändringsförslag ses inte automatiskt som positiva. Som forskare skall man kanske vara tacksam för att förändringen har sina gränser. Det mesta av innehållet i denna uppsats gäller förhoppningsvis fortfarande när den går i tryck!

Referenser

Alén, J., 1951

"Lidköpings kommunala historia. Från mitten av 1800-talet till nuvarande tid". Lidköping (förf)

Bergström, Tomas, 1993

"Välfärdsstaden. Hur Malmö stad påverkar medborgarna – och tvärtom". I Stenelo, Lars-Göran och Bengt Norrving (red.) "Lokal makt". Lund University Press

Brorström, Björn och Björn Rombach, 1996

"Kommunal förändringsobenägenhet". Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter 1996:1

Gustafsson, Agne, 1999

"Kommunal självstyrelse". Sjunde uppl, Stockholm: SNS Förlag

Haas, Peter M, 1992

"Introduction: epistemic communities and international policy coordination". International Organization Vol 46 No 1

Hansson, Lennart och Jan-Inge Lind, 1998

"Marknadsorientering i kommuner och landsting". Stockholm: Nerenius & Santérus förlag

Fiskesjö, Bertil, 1980

"Kommunal demokrati". I Back, Pär-Erik och Agne Gustafsson (red.) "Modern demokrati". Sjunde upplagan, Lund: Liber Läromedel

Franzon, Erik, 1995

"Morgondagens småstad – 40 framtidsorter i Sverige". Stockholm: Konsultförlaget

Judge, David, Gerry Stoker och Harold Wolman (red), 1995

"Theories of Urban Politics". London: Sage

Lilla Uppslagsboken

Malmö: Förlagshuset Norden 1956-59 års upplaga

Montin, Stig, 1998

"Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser". SOU 1998:155

Nya Lidköpings-Tidningen

Petersson, Olof, 1992

"Kommunalpolitik". Stockholm: Publica

Pockettidningen R

nr 3 1996, "Samson, du är så svensk"

Rhodes, R A W, 1997

"Understanding Governance". Buckingham: Open University Press

Rövik, Kjell Arne, 1998

"Moderne organisasjoner". Bergen-Sandviken: Fagbogforlaget

Strömberg, Lars, 1983

"Kommunalförvaltningen". I Strömberg, Lars och Jörgen Westerståhl (red) "De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar". Stockholm: Publica

Strömberg, Lars och Jörgen Westerståhl, 1983

"De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar". Stockholm: Publica

Årsbok för Sveriges kommuner 1958

Stockholm: Statistiska Centralbyrån

Övrigt

Arbetsattitydmätning till kommunens personal 1995 resp 1997, kommunledningskontoret.

Gatukontorets yttrande om organisationsförslag 1985-08-26

Kommunfullmäktiges protokoll

Kommunstyrelsens protokoll

Lednings- och organisationspolicy för Lidköpings kommun, augusti 1995

"Lidköping efter fem och ett halvt sekel"

Skrift inför 550-årsjubileet 1996

Lidköpings kommuns hemsida

(<http://www.lidkoping.se/kommun/siffror/siffror3.htm>)

Utkast till nämndsorganisation för Lidköpings kommun, 1998-06-22

Årsredovisning Lidköpings kommun

Överenskommelse om samarbete Götene-Lidköping-Skara kommuner 1995-11-02

Översyn av gatukontorets organisation, 1988-03-29