

Organisations- utveckling i Högsby kommun – en utvärdering

Sara Brorström
Pierre Donatella
Björn Brorström

K F i U – r a p p o r t n r 8 0

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2007

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-786 59 00
fax 031-786 59 09

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

1. Inledning.....	2
2. Uppfattningar om Högsby kommun.....	4
Vad utmärker kommunen?	4
Vad sitter i väggarna?.....	5
3. Uppfattningar om den nya organisationen	6
4. Organisationsprofiler.....	10
Modellen – tillkomst och tillämpning	10
Bör	11
Var	12
Är.....	12
Ideal och verklighet.....	13
5. Dokumentstudien	15
Kommunstyrelseprotokoll.....	15
Kommunfullmäktigeprotokoll.....	16
6. Slutsatser	17
En vacker kommun med ett svagt institutionellt arrangemang	17
Och organisationen då?	18
Samling kring ny berättelse.....	19
Referenser.....	20

1. Inledning

Högsby kommun är belägen i sydöstra Sverige i Kalmar län strax norr om residensstaden Kalmar. En successiv minskning av antalet invånare har skett över tiden och vid 2006 års slut uppgick invånarantalet till 6 033. Den störste arbetsgivaren på orten är kommunen själv och därefter kommer Huskomponent i Fågelfors som har mer än 50 anställda. Näringslivet i Högsby domineras annars av mindre företag. Omfattningen på den kommunala verksamheten kan mätas i verksamhetens kostnader, vilka för 2006 uppgick till nästan 380 miljoner kronor. Kostnaderna var lägre än intäkterna och ett överskott redovisades på 21 miljoner kronor för räkenskapsåret 2006. Den primärkommunala utdebiteringen var under de första åren av 2000-talet oförändrad och uppgick då till 21,66 kronor. Under 2004 höjdes skattesatsen med 50 öre och under 2006 och 2007 har skattesatsen sänkts med tio öre per år. Den primärkommunala skattesatsen uppgick 2007 till 21,96 kronor. Under periodens sista år rör det sig således om ett minskat skatteuttag vilket kan tolkas som ett uttryck för förbättrad kommunal ekonomi. Emellertid gäller att kommunens soliditet inklusive hela pensionsåtagandet sedan millenniumskiftet haft en negativ utveckling och för 2006 gäller att soliditeten uppgår till -17 procent.

År 2004 beslutade kommunfullmäktige i Högsby kommun om en ny organisation för styrelser och nämnder. Nämnderna för utbildning, omsorg och teknisk förvaltning avvecklades och istället inrättades utskott till kommunstyrelsen. Den nya organisationen som beslutats om i Högsby trädde i kraft 2005. Vid sidan om kommunledningsutskottet finns idag utskott för de tre nämnda verksamhetsområdena. Syftet med förändringen av organisationen var framförallt att komma ifrån en alltför stark fokusering på den enskilda verksamheten på bekostnad av ett helhetsperspektiv. Genom att sätta helheten framför delarna förväntas en verksamhetsutveckling kunna ske samtidigt som ett helhetsperspektiv gynnar den kommunala ekonomin, som är ansträngd. Det fanns således såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska argument för och motiv till en förändrad politisk organisation.

Data från en nyligen genomförd enkätstudie (Siverbo, 2007) visar att den politiska organisationen som tillämpas i Högsby inte är vanligt förekommande. Det vanligaste sättet att organisera i kommunsektorn är enligt traditionella facknämnds- och fackförvaltningsorganisationer. För alternativet traditionell facknämndsorganisation anger knappt 90 procent att en sådan tillämpas medan drygt 80 procent anger att en traditionell fackförvaltningsorganisation tillämpas. Drygt tio procent av företrädarna för kommunerna, vilka i den genomförda enkätundersökning för övrigt var kommunchefer, anger att kommunstyrelsen är enda nämnd och att kommunen endast har en förvaltning. Därutöver anger drygt 30 procent att beredningar eller motsvarande tillämpas.

En utvärdering av den genomförda och implementerade förändringen har nu utförts. Utvärderingens syfte har varit att kartlägga de uppfattningar som finns i organisationen hos närmast berörda politiker och tjänstemän rörande den genomförda förändringen och den nya organisationen. För att kunna förstå uppfattningar och förklara situationen har även synpunkter på kommunens utveckling och tillstånd kartlagts. Intervjupersonerna har ombetts beskriva viktiga händelser och utmärkande egenskaper för kommunen. Datasamlingen har skett genom personliga inter-

vjuer med politiker och tjänstemän i kommunens ledning, totalt har tio personer intervjuats. Därutöver har så kallade organisationsprofiler skapats vilka är ett alternativt betraktelsesätt som kompletterar de personliga intervjuerna. En enkätstudie har genomförts där intervjupersonerna ombetts att karakterisera kommunens politiska organisation med utgångspunkt från tolv organisatoriska egenskaper med avseende på hur det *är*, hur det *var* och hur det *bör* vara. Egenskaperna har värderats utifrån om de är mer eller mindre utmärkande och baserat på de angivna värderingarna har organisationsprofiler upprättats och jämförelser mellan ideal och verklighet genomförts. Den tredje och avslutande empiriska delstudien var en genomgång av protokoll från kommunstyrelse- och kommunfullmäktigesammanträden under 2004 och 2006.

Rapporten är disponerad på följande sätt: i det följande avsnittet beskrivs uppfattningar om Högsby kommun, hur kommunen har utvecklats, vilka de viktiga händelserna är och vad som sitter i väggarna i kommunhuset. I avsnittet därefter beskrivs uppfattningar om den nya organisationen vilket precis som föregående avsnitt baseras på genomförda intervjuer. I avsnittet som följer presenteras och kommenteras den organisatoriska profilen och därefter följer en presentation och kommentarer kring dokumentstudierna avseende kommunstyrelse- och kommunfullmäktigeprotokoll. Efter att insamlad data presenterats avslutas rapporten med en redovisning av det samlade intrycket av organisationen, hur redovisade uppfattningar kan förklaras och några kommentarer till hur organisationsutvecklingen kan bedrivas fortsättningsvis.

2. Uppfattningar om Högsby kommun

Det övergripande syftet med den genomförda utvärderingen har som tidigare nämnts varit att kartlägga de uppfattningar som finns i organisationen hos närmast berörda politiker och tjänstemän rörande den genomförda förändringen och den nya politiska organisationen. För att kunna förstå uppfattningar och förklara situationen har även synpunkter på vad som utmärker kommunen och vad som sitter i väggarna kartlagts, vilket presenteras i detta avsnitt.

Vad utmärker kommunen?

Högsby kommun är en glesbygdskommun med en negativ befolkningsutveckling med allt vad det innebär verksamhetsmässigt och ekonomiskt. Samtliga personer som intervjuats talar om glesbygd och befolkningsminskning i sina beskrivningar av kommunen och om vad som utmärker kommunen. Utifrån den gemensamma bakgrundsbeskrivningen och bedömningen finns två olika sätt att betrakta kommunens situation. Det ena innebär att man tar fasta på problemen att få balans i kommunens ekonomi och talar om de stora svårigheterna framöver när 40-talisterna går i pension. Kommunens kostym har blivit för stor, det finns ”för mycket av varje sort” och kommunen står på ruinens brant. Det andra sättet att betrakta kommunen – vilket inte är lika vanligt förekommande – är att stillheten och skönheten innebär en stor potential för kommunens utveckling. Det är en stor utmaning att förändra situationen och det borde gå att utnyttja potentialen och locka turister till kommunen hävdas det.

Det finns en enskild händelse som starkt bidragit till den situation som kommunen befinner sig i, nämligen nedläggningen av Fågelforsbruk. Nästan samtliga intervjupersoner nämner nedläggningen av bruket som en viktig händelse i kommunens historia, främst eftersom den innebar att ett stort antal sysselsättningstillfällen försvann. En av de intervjuade talar om industrinedläggningar i allmänhet men nämner inte bruket särskilt medan en annan av de intervjuade i sammanhanget även nämner uteblivna satsningar och betraktar dessa som viktiga händelser. Intervjupersonen uttrycker sin frustration över att det har varit så svårt att gemensamt inom kommunen satsa på något stort, istället har det ”satsats lite på mycket”. Ytterligare en viktig händelse är kommunsammanslagningen då kommunen ”fick” grannkommunen Fagerhult. En av de intervjuade ser den politiska konstruktionen efter valet och beslutet att uppdraget som kommunstyrelseordförande är på heltid som mycket betydelsefullt.

De beskrivningarna som givits av kommunen baseras på händelser som fått negativa konsekvenser för kommunen. Nästan ingen anger en positiv händelse som viktig. I beskrivningen av utmärkande egenskaper återkommer vacker natur och bekymmersam ekonomi. Ett sätt att uttrycka problematiken, utmaningen och samtidigt antyda en lösning är den formulering som en av intervjupersonerna använde.

”Det är vackert, vi skulle kunna sälja tystnaden.”

Vad sitter i väggarna?

I väggarna sitter många saker i kombination med ingenting. Flera olika saker nämns men flera av intervjupersonerna påpekar just att det inte sitter så mycket i väggarna. Det är således en synnerligen spilltrad bild som ges av vilka värderingar och förhållningssätt som är styrande för beslut och handling i kommunen. I den splittrade bilden tonar dock några saker fram. Flera nämner att det är svårt att åstadkomma förändring och förnyelse och förklaringarna till detta är flera. Man känner varandra alldeles för väl och jantelagen styr menar en av intervjupersonerna, någon uttryckte det som att det är svårt att fatta ett negativt beslut, om till exempel en nedläggning, beslutet berör ofta grannar och personer som man har en relation till.

Något annat som intervjupersonerna nämnde var att det finns en detaljkunskap och misstänksamhet i kommunen som bidrar till att projekt lever sina egna liv. Den stora detaljkunskapen, påpekade en annan intervjuperson, bidrar även till att det är svårt att byta ut folk, vilket gör systemet sårbart. Ytterligare en intervjuperson menar att utmärkande är att tillit saknas och att det är förklaringen till att det inte sitter så mycket i väggarna. Några talar också i sammanhanget om minskad arbetsglädje som följd av den konfrontationspolitik och den negativa utveckling som präglat kommunen. Det hade varit roligare att tillhöra en organisation som växer menar en av de intervjuade som är av uppfattningen att arbetsglädjen inte längre är så stor. Det är svårt att åstadkomma ett fruktbart samarbete inom kommunen. De finns de som menar att innebörden av att vara en liten kommun gör att det finns möjligheter för den enskilde att påverka utvecklingen, dock innebär kommunens storlek även en sårbarhet eftersom verksamheten blir beroende av få personer. Många uttrycker de problematiska omständigheter som präglar kommunen på ett tydligt och rättfram sätt. En synpunkt som finns, vilken är logisk i förhållande till sättet som intervjupersonerna uttryckte sig, är att det är högt i tak i kommunen. Denna egenskap har kanske inte underlättat förändring utan förefaller i det kortsiktiga perspektivet istället ha inneburit konfrontation mellan starka personligheter som inte är till gagn för utvecklingen. Några påpekar att det är högt i tak såtillvida att nya idéer välkomnas, men samtidigt uttrycks en frustration över att de sällan blir mer än så.

3. Uppfattningar om den nya organisationen

I det följande återges intervjupersonernas uppfattning om den nya politiska organisationen vilken tillämpats sedan 2005. De allra flesta av personerna som intervjuats börjar med att påtala att omorganiseringen aktualiserades eftersom det fanns ett behov av att minska kostnaderna. En översyn av såväl förvaltningsorganisationen som den politiska organisationen genomfördes som en följd av detta. De flesta hävdar också att nyordningen inneburit besparingar, men ingen vet säkert. Endast en person är övertygad om att den nya organisationen inneburit högre kostnader. De allra flesta är också överens om att den antagna lösningen borde fungera i en liten kommun som Högsby. Därefter är uppfattningarna om den nya politiska organisationen splittrade, något som inte är särskilt förvånande mot bakgrund av de tidigare redovisade uppfattningarna om vad som utmärker kommunen och vad som sitter i väggarna. En majoritet av de intervjuade förefaller ändå anse att modellen är principiellt relevant eftersom den ger förutsättningar för ett helhetstänkande, vilket flera av intervjupersonerna beskriver som avgörande för om kommunen skall klara att hantera situationen framgent. Princip är en sak, verklighet en annan och många påpekar att organisationsmodellen inte satt sig och att det finns ett glapp mellan vad man beslutade om och vad som implementerats och sedermera kommit att tillämpas. En av intervjupersonerna uttryckte sig på följande sätt, vilket illustrerar ett flertal personers uppfattning i frågan.

”Det finns en del nackdelar med det här, men hade utskotten jobbat med visionsarbete, som det var tänkt, så hade de säkert fyllt en viktig funktion”.

En klar majoritet av intervjupersonerna är principiellt positiva till den nya organisationsformen med utskott, men alla ser – i varierande utsträckning – svårigheter och problem med att tillämpa modellen i praktiken. En intervjuperson menar att organisationen inte har satt sig och att politikerna upplevs som osäkra på vad som gäller. Medan en del politiker beskrivs ha god kännedom om systemet och vilka regler och principer som gäller är en del inte lika säkra på hur de skall förhålla sig till och agera i den nya organisationen. Situationen beskrivs innebära att man inom vissa utskott gärna faller tillbaka till den gamla strukturen med nämnder som har beslutanderätt. En annan av intervjupersonerna är mer kritisk i sina kommentarer till den nya organisationen och menar att det redan från början fanns oklarheter kring den nya organisationen. En tredje intervjuperson formulerade sina tankar på följande sätt.

”Jag kan inte säga att vi har en modell idag som innebär att utskotten arbetar med uppföljning och målbeskrivningar för sina verksamheter”.

En av de intervjuade tjänstemännen, som också redovisade uppfattningen att det föreligger oklarheter kring den nya modellen, menar att den professionella organisationen måste utarbeta tydliga beskrivningar och därigenom ge politikerna verktyg för att kunna arbeta i den nya organisationen.

Det räcker inte med att utgå från kommunstyrelsens reglemente eftersom det inte är tillräckligt tydligt. De nuvarande reglerna tolkas uppenbarligen på olika sätt och det krävs förklaringar och kommentarer till reglementet om det skall bli tydligt.

Snart har tre år gått sedan den nya organisationen infördes och ett flertal av intervjupersonerna har, som tidigare nämnts, framfört att organisationen inte är etablerad. Det finns utrymme för förbättringar av varierande slag. Ett av utskotten anses emellertid ha funnit sin roll och bedöms således fungera väl. Det är skolutskottet, vilket av några intervjupersoner beskrivs som en förebild för övriga utskott. Några av intervjupersonerna är emellertid inte lika imponerade och menar att skolverksamhet, jämfört med övriga verksamheter, lämpar sig bättre för arbete med visioner och prognoser eftersom man vet hur många barn som föds och baserat på den informationen kan planera skolverksamheten. Den sammantagna bilden är att organisationen, med undantag för skolutskottet, inte bedöms ha "satt sig" och att det föreligger oklarheter kring utskottens roll i praktiken. Nio av tio intervjupersoner är emellertid överens om att all formell beslutanderätt frångäpts de före detta nämnderna i samband med att de ombildades och blev utskott. Man är också helt överens om att utskottens uppgift numera skall bestå av arbete med visioner och uppföljning. Ett fåtal av intervjupersonerna talade om att utskottens uppgift även består av att bereda ärenden som rör mål och riktlinjer samt taxor och avgifter, vilket möjligtvis vittnar om att utskotten inte arbetar med att bereda ärenden i någon större utsträckning. Särskilt en av de intervjuade tjänstemännen talar om bristfälliga beslutsunderlag och att detta är något som måste förbättras.

Kritiken som framfördes mot modellen framfördes också avseende organiseringen av socialutskottet där beslut fattas på delegation. Socialutskottet är direkt underställt kommunstyrelsen vilket innebär att kommunstyrelsens ordförande bland annat är högst ansvarig för sekretessbelagda ärenden inom socialomsorgen. Tre av intervjupersonerna anser att detta är problematiskt. Av dessa utmärker sig särskilt en person som är mycket kritisk och påtalar hur allvarlig situationen är.

Den sammantagna bilden baserat på intervjupersonernas uppfattning är att den nya organisationen och ordningen inte fungerar som den var tänkt, vilket enligt några av intervjupersonerna förklaras av att förändringen genomfördes för snabbt och att reglementen för den nya organisationen inte var tillräckligt tydliga. Brister i implementeringen förklarar att den nya organisationen inte motsvarar förväntningarna. Effekter av detta uppges vara att kommunstyrelsen får alldeles för många ärenden på sitt bord och att det inte finns tid för att diskutera visioner och formulera strategier. En av intervjupersonerna menar att informationen varit bristfällig och tillståndet beskrivs som luddigt och oklart. En annan intervjuperson, som är av samma uppfattning, menar att det finns en antagen delegationsordning men att det finns en mängd olika saker som hamnat mellan stolarna. Just problematiken kring kommunstyrelsens ökande antal ärenden framhölls av så gott som samtliga intervjupersoner. Mängden ärenden som behandlas vid varje sammanträde ansågs av flera bitvis vara ohanterligt många. Flera politiker, och även någon tjänsteman, talade om att antalet ärenden sedan en tid tillbaka vanligtvis är fler än 50. En av de intervjuade politikererna talade till och med om att 70 ärenden hanterats vid något tillfälle. Ett flertal av de intervjuade uppmärksammar det hela och någon frågar retoriskt om en fritidspolitiker verkligen kan sätta

in sig i så många ärenden vid sidan av sitt ordinarie arbete. En annan av intervjupersonerna uttryckte sig på följande sätt om de allt längre och mer omfattande kommunstyrelsemötena.

”(...) Man kanske orkar vara alert under 30-35 ärenden sen blir det segt och då är man inte riktigt med på vilka beslut som fattas. Det låter ju högst oansvarigt att säga så, men jag är ärlig och så är det.”

Det bedöms vara ett problem att det blir allt fler ärenden eftersom det riskerar att försämra kvaliteten avsevärt. Utöver intervjupersonerna som talar om effekter av situationen väljer en del att beröra orsakerna till att nuvarande situation uppstått. En intervjuperson menar att problemet är att kommunstyrelsen numera ägnar sig åt att fatta beslut i ”cykelställsfrågor” istället för att behandla stora och viktiga verksamhetsfrågor. En annan intervjuperson är av samma uppfattning och menar att kommunstyrelsen behandlar för många frågor av specialkaraktär. Utöver problemet med överbelastning av ärenden menar intervjupersonen att det är problematiskt eftersom kommunstyrelsen inte har samma detaljkunskap som de tidigare facknämnderna, vilket kan vara ett hinder i samband med beredning av ärenden och vid beslutsfattande. Som en följd av redovisade synpunkter – det vill säga att kommunstyrelsen i vissa avseende har bristande detaljkunskap i kombination med alltför många ärenden – framhåller ett flertal av intervjupersonerna att man bör överväga utskottens framtida roll.

Ovanstående tämligen kritiska beskrivning är hämtad både från tillskyndarna av den nya modellen och från dem som är kritiska till den nya modellen. Tre av de intervjuade är tydliga i meddelandet att den tidigare nämndorganisationen bör återupprättas igen. Två av dessa intervjupersoner anger tydligt att skälet är att modellen innebär att det blir helt ointressant att vara politiker i Högsby kommun. Det är bara kommunstyrelsen som beslutar och denna drunknar som sagt i ärenden, för att använda en av intervjupersonernas formulering. Kritik framförs också mot att den nya modellen har inneburit en koncentration kring få personer – det talas om toppstyre. De som sitter i utskotten, i alla fall ordförande, är också representant eller ersättare i kommunstyrelsen, berättar en av intervjupersonerna. En person som är positiv till den nya modellen och kan räknas som en av tillskyndarna av den nya modellen har samtidigt stor förståelse för den kritik som finns, bland annat eftersom informationen och dialogen anses ha varit bristfällig. Informationsåtgärder och utbildningar för att få till stånd en sådan organisation och arbetssätt som det beslutats om är något som efterfrågas. Intervjupersonen menar vidare att utskotten inte har arbetat som det beslutades om och att de fortfarande vill fatta beslut i vissa frågor, vilket de inte längre har befogenheter att göra. Att deras uppdrag är att arbeta med framtidsfrågor och visioner samt utvärdera och följa upp verksamheten förefaller, som tidigare nämnts, alla vara överens om. Lika samstämmiga är intervjupersonerna rörande att det inte blivit så i praktiken. Ett flertal av politikerna som intervjuats ger också uttryck för att det saknats gediget stöd från tjänstemannasidan i utveckling av reglementen och vid implementering av den nya modellen.

Uppfattningarna om hur man skall gå vidare och förändra den politiska organisationen varierar, klart står däremot att alla intervjupersoner – vilket är viktigt att påpeka – är överens om att

någon typ av förändring måste vidtas för att uppnå en ändamålsenlig och effektiv organisation. Tre av intervjupersonerna anser som tidigare nämnts att den gamla nämndstrukturen skall återupprättas igen. Övriga förefaller i varierande utsträckning vara positiva till modellen med utskott under förutsättning att vissa modifieringar sker. Två personer redovisar ingen tydlig uppfattning om hur organisationen bör utvecklas och kan således kategoriseras som neutrala i frågan. Fem personer är av uppfattningen att man skall fortsätta med utskotten, ofta med det angivna motivet att man bör prova modellen i enlighet med vad man beslutade om innan den överges. En del modifieringar föreslås. Ett förslag är att skapa tydligare spelregler och därigenom skapa verktyg för utskotten att arbeta med visioner och uppföljning. Även delegationsordningen behöver bearbetas eftersom kommunstyrelsen, enligt flera intervjupersoners uppfattning, fattar beslut i orimligt många ärenden. Uppfattningarna om ökad delegation är varierande då en del talar om möjligheten att ge utskotten en viss beslutanderätt medan andra talar om ökad delegation till tjänstemannaorganisationen. Tillskyndarna till den nya modellen anser för övrigt att den bidragit till ett helhetstänkande där alla delar av kommunen agerar gemensamt istället för att, som en person uttryckte det, arbeta som olika företag inom det stora företaget. Den nya modellen beskrivs av tillskyndarna ha skapat en ökad förståelse för helheten och ett koncerntänkande. En intervjuperson uttryckte det som att stuprören i organisationen inte längre finns kvar på samma sätt som tidigare. Det är av naturliga skäl framförallt anhängarna till den nya modellen som fört fram ovanstående fördelar. Även en del av kritikerna instämmer och menar att dessa fördelar är viktiga, men menar att modellens nackdelar överväger och att en återgång till den tidigare tillämpade strukturen med facknämnder är det bästa alternativet.

4. Organisationsprofiler

Organisationsprofilerna som redovisas i detta avsnitt är ett kompletterande betraktelsesätt till de personliga intervjuerna. Tekniken är väl beprövad då den tillämpats av vår forskargrupp sedan början av 1990-talet, bland annat i samband med ett antal olika forsknings- och utvärderingsprojekt. I denna utvärdering har profilerna använts för att kartlägga vilka konsekvenser organisationsförändringen fått utifrån perspektiven hur det *var*, hur det *är* och hur det *bör* vara.

Modellen – tillkomst och tillämpning

Vid studier av organisationsideal och vid beskrivningar av hur situationen uppfattas av aktörer har vår forskargrupp, sedan 15 år tillbaka, tillämpat en modell som består av tolv organisatoriska egenskaper. I samband med intervjuer inom ramen för olika forskningsprojekt och utvärderingar av organisation och verksamhet, har respondenterna ombetts att värdera den egna organisationen och sitt ideal med hjälp av modellens begrepp. Modellens tolv egenskaper tillhör, i grupper om tre, ett bestämt organisationsideal. Kompetenta medarbetare, gott samarbete och utvecklingsorientering bildar det *professionella idealet*. Egenskaperna goda rutiner, stabilitet och god samordning utgör tillsammans det *byråkratiska idealet*. Produktionsorientering, klar ansvarsfördelning och förmåga att formulera klara mål är egenskaper som bildar *planeringsidealet*. Till sist *entreprenörsidealet* som karaktäriseras av beslutsamhet, nyskapande och flexibilitet. Även axlarna i koordinatschemat har innebörder. Frihet präglar en professionell och entreprenörsinriktad organisation, medan kontroll dominerar en planeringsinriktad och byråkratisk organisation. En professionell byråkratisk organisation är internt orienterad, medan en entreprenörs- och planeringsinriktad organisation är externt orienterad.

Den beskrivna modellen, vilken även har tillämpats i denna utvärdering för att beskriva den politiska organisationen, har fyra källor. Den viktigaste är en modell för beskrivning av organisatoriska egenskaper som är framtagen av organisationsforskarna Quinn och Rohrbaugh (1981). Modellen bygger på att olika organisatoriska egenskaper är sinsemellan konkurrerande. I den modellen som tillämpas här, som består av ett koordinatschema, placeras egenskaper som principiellt strider mot varandra på motsatta sidor. Quinns och Rohrbaughs sätt att betrakta egenskaperna och formen för att beskriva resultatet av bedömningen är en viktig inspirationskälla, även om egenskaperna i vår modell inte utgör så tydliga dikotomier. Den andra källan är Mintzberg, som i sina numera klassiska resonemang om chefs- och ledarskap identifierade olika managementideal (Mintzberg, 1983). En tredje källa är en empirisk studie, där ett antal politiker och tjänstemän fick redovisa vad de ansåg vara innebörden av effektivitet och en effektiv organisation (Brorström, 1990). Studien resulterade i en tämligen komplex beskrivning av vad en effektiv organisation är för något. Den fjärde källan är resonemang hos Butler (1991) om betydelsen av att kunna genomföra en omfattande verksamhet, men samtidigt ha förmågan att upprätthålla kapacitet i ledningen för att besluta om och genomföra förändringar. Organisationsforskaren

Butler är upp-enbarligen inspirerad av grundläggande samhällsvetenskapliga teorier kring förmågan att upprätthålla adaptiv effektivitet.

Den återgivna modellen har även tillämpats i denna studie – och då framförallt som ett komplement till de personliga intervjuerna. En enkät har delats ut till varje intervjuperson där de ombads karakterisera kommunens organisation med utgångspunkt från de tolv organisatoriska egenskaperna. Egenskaperna har värderats utifrån om de är mer eller mindre utmärkande och avser hur det *är*, hur det *var* och hur det *bör* vara. Baserat på de angivna värderingarna har tre organisationsprofiler skapats och jämförelser mellan ideal och verklighet genomförts.

Bör

Information om bör-värdena för de tolv organisatoriska egenskaperna ger oss kunskap om intervjupersonernas ideal, vilket sedermera kan ställas mot hur det *var* och hur det *är*. I diagram 1 redovisas hur respondenterna menar att det *bör* vara. Enligt respondenterna borde utvecklingsorientering, förmåga att formulera klara mål och klar ansvarsfördelning vara egenskaper som utmärker kommunen. Baserat på dessa iakttagelser förefaller ett planeringsideal med inslag av det professionella idealet vara ett önskvärt tillstånd för den politiska organisationen.

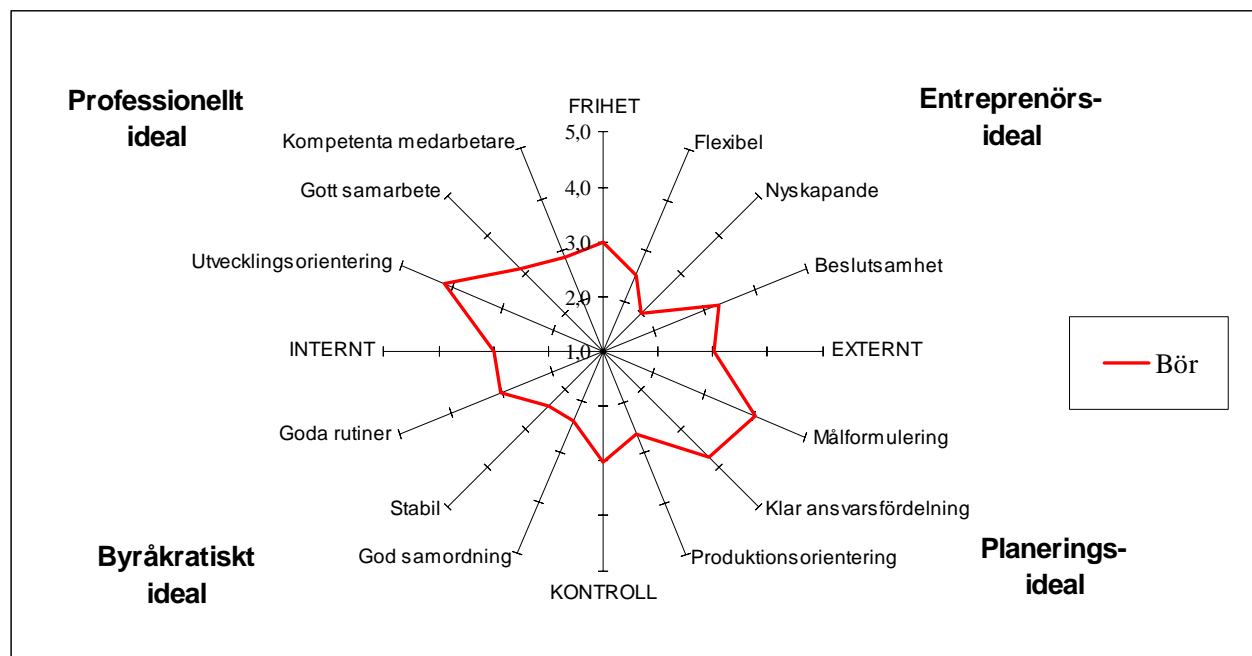


Diagram 1: Organisationsprofil för den politiska organisationen avseende hur det *bör* vara.

Även om intervjupersonerna ger uttryck för dessa ideal skall det noteras att det inte är något ideal som är särskilt utmärkande. Denna iakttagelse stämmer väl med tidigare redovisade uppfattningar avseende vad som sitter i väggarna och vad som karakteriserar kommunen. De politiska företrädarna förefaller inte vara överens och redovisar således tämligen disparata uppfattningar i flerta-

let frågor. De skilda värderingarna av egenskaperna innebär att medelvärdet för flera egenskaper närmar sig tre och profilen blir därmed tämligen rund.

Var

Den tidigare organisationen med nämnder präglades av goda rutiner, stabilitet och klar ansvarsfördelning medan värdena på flexibilitet, nyskapande och utvecklingsorientering var mycket svaga. Som framgår av diagram 2 var den tidigare organisationen enligt modellens begreppsapparat en byråkratisk och planeringsorienterad organisation, trots låga värden på god samordning och förmåga att formulera mål. Det var således inslag av kontroll snarare än frihet som gällde när nämndstrukturen tillämpades.

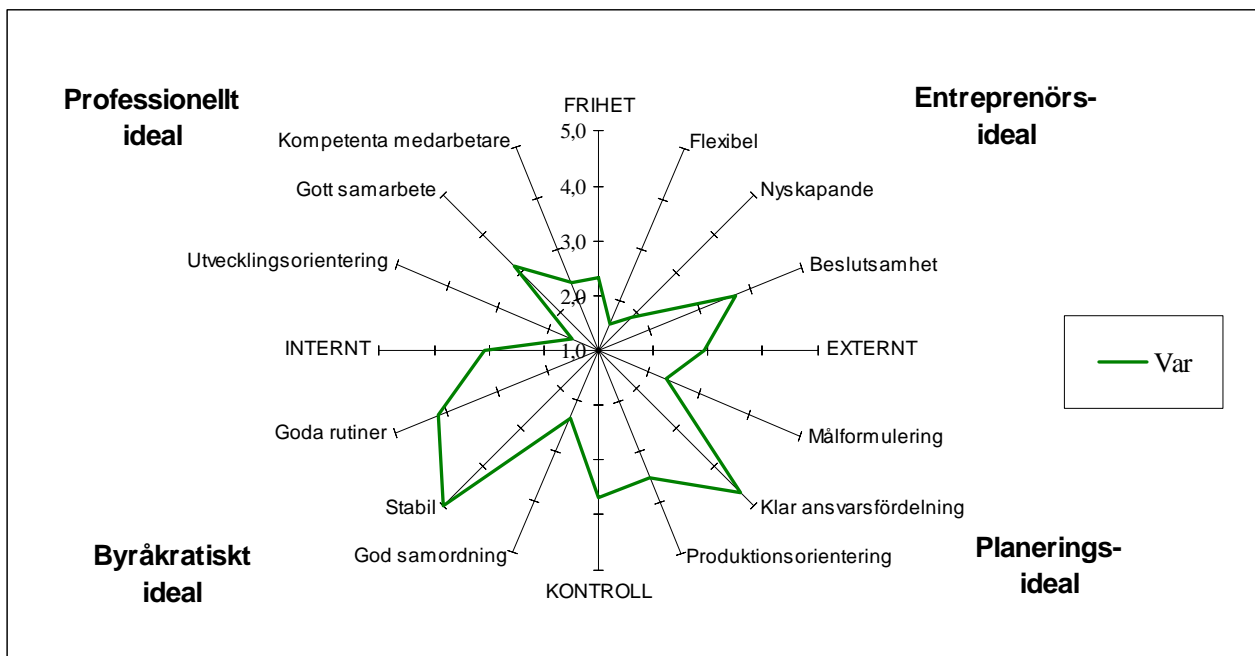


Diagram 2: Organisationsprofil för den politiska organisationen avseende hur det var.

Är

Intervjupersonernas värdering av hur det *är* innebär att en bild av nuvarande tillstånd och uppfattningar fångas. Som framgår av diagram 3 *är* Högsby kommun enligt respondenternas bedömningar en entreprenörsorienterad organisation; flexibilitet, nyskapande och beslutsamhet präglar kommunen. Till detta kommer att egenskapen utvecklingsorientering, som är ett kännetecken för en professionell organisation, ges ett mycket högt värde. Låga värden gäller för egenskaperna goda rutiner och förmåga att formulera mål. En i sammanhanget intressant notering är att samtliga respondenter givit den organisatoriska egenskapen *goda rutiner* en etta och att alla utom en givit den organisatoriska egenskapen *klar ansvarsfördelning* en etta.

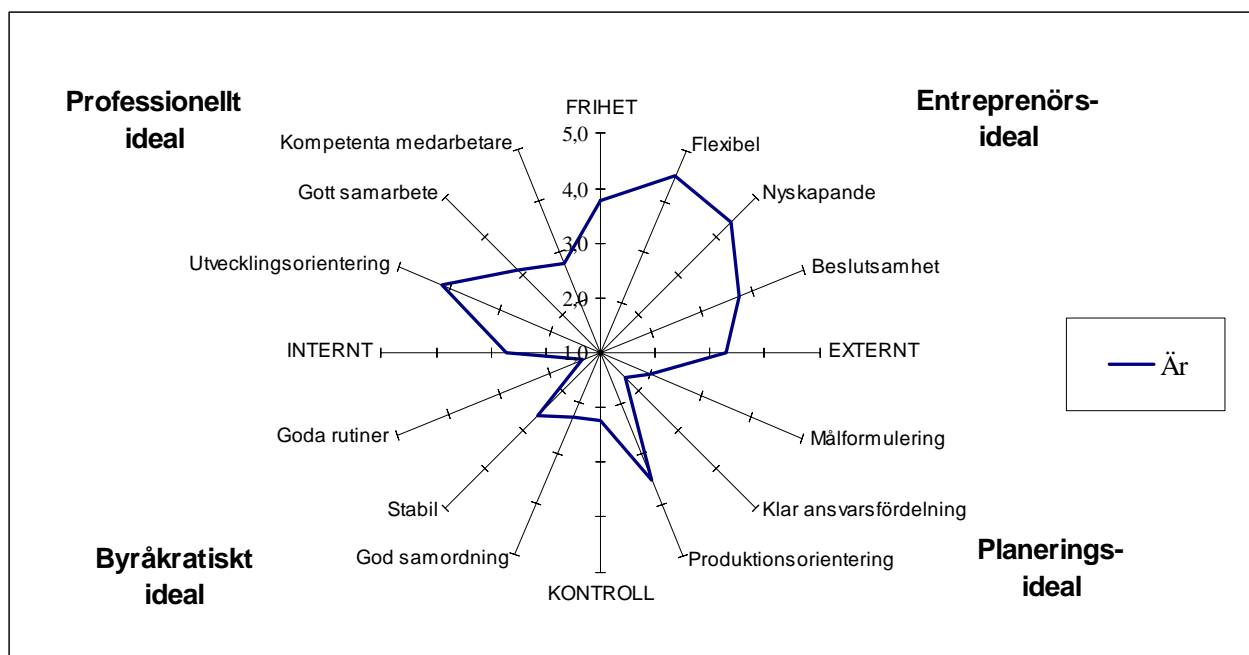


Diagram 3: Organisationsprofil för den politiska organisationen avseende hur det är.

Den nuvarande organisationen med utskott vilka är underställda kommunstyrelsen medger således en hög grad av frihet snarare än kontroll. Vår bedömning är att den bild som förmedlas av kommunen i de organisatoriska profilerna överensstämmer väl med hur kommunen beskrivs av intervjupersonerna i svaren på de öppna frågorna. Saker och ting är under förändring och oreda förefaller råda.

Ideal och verklighet

En jämförelse med hur det ansågs vara tidigare bekräftar förändringen. Den tidigare organisationen präglades av goda rutiner, stabilitet och klar ansvarsfördelning – något som enligt redovisade uppfattningar helt bedöms saknas i den nya organisationen. Istället präglas den nya organisationen av egenskaper som flexibilitet, nyskapande och beslutsamhet. Den tidigare organisationen var enligt modellens begreppsapparat en byråkratisk och planeringsorienterad organisation medan den nya modellen är en entreprenörsorienterad organisation. Vi ser en tydlig förändring som en följd av genomförd omorganisation. Samtidigt som omorganisationen inneburit en väsentligt annorlunda bild är det viktigt att observera att det inte medfört att ideal och verklighet närmast sig varandra. Bör-bilden är väsentliga annorlunda än såväl *är* som *var*, vilket framgår av diagram 4. Som tidigare påpekats har en omorientering skett vilken inte inneburit att ideal och verklighet närmast varandra. Det var inte bra förut – för byråkratiskt, det är inte bra nu – för entreprenörsorienterat. En för hög grad av stabilitet har bytts ut mot en alltför hög grad av flexibilitet.

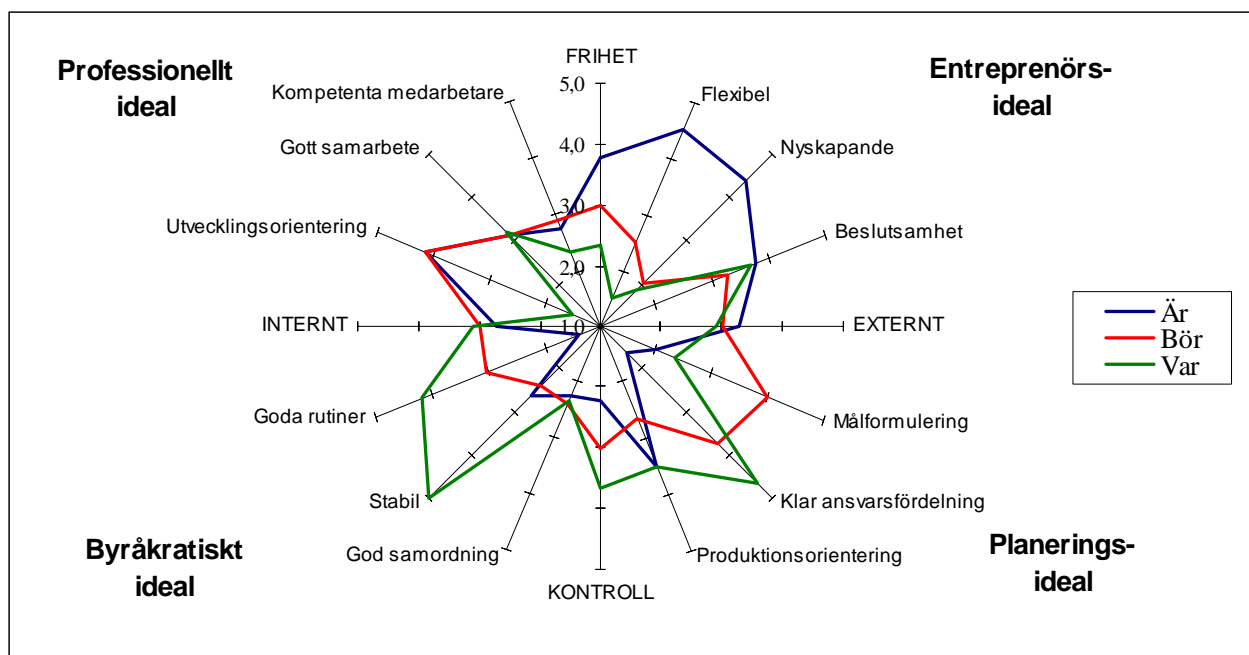


Diagram 4: Organisationsprofil för den politiska organisationen avseende hur det är, hur det var och hur det bör vara.

Utöver det redan nämnda har ytterligare några viktiga iakttagelser gjorts. Egenskapen gott samarbetsklimat ges samma värdering i är, var och bör. Totalt sett innebär således förändringen inte någon skillnad, vilket sannolikt förklaras av att vissa personer som tidigare ansåg att samarbetsklimat inte är bra, nu gör det medan andra har svängt åt andra hållet. En annan iakttagelse är den låga värderingen av egenskapen kompetenta medarbetare. Kompetensen är låg, har varit låg och anses inte heller behöva öka. Bör-värdet överrensstämmer med är-värdet.

5. Dokumentstudien

För att utröna vad som faktiskt hänt i organisationen har vi även valt att granska protokoll från kommunstyrelsens och från kommunfullmäktiges sammanträden. Granskningen har omfattat 2004 och 2006 års protokoll. Under 2004 var den politiska organiseringen enligt nämndstruktur medan under 2006 tillämpades modellen med utskott för första gången. Baserat på genomgången har ett antal förändringar av varierande karaktär noterats, vilka redovisas i det följande.

Kommunstyrelseprotokoll

Genomgången av kommunstyrelsens protokoll visar bland annat att det sedan den nya modellen infördes har det blivit fler och längre möten. Det framgår även att allt fler ärenden behandlats, det skall emellertid sägas att variationsrikedomen mellan olika möten är stor. Vid något möte behandlas endast ett fåtal ärenden medan andra möten är mer omfattande. Som framgår av diagram 5 har antalet möten mellan 2004 och 2006 ökat från 11 till 16. En ökning med 45 procent.

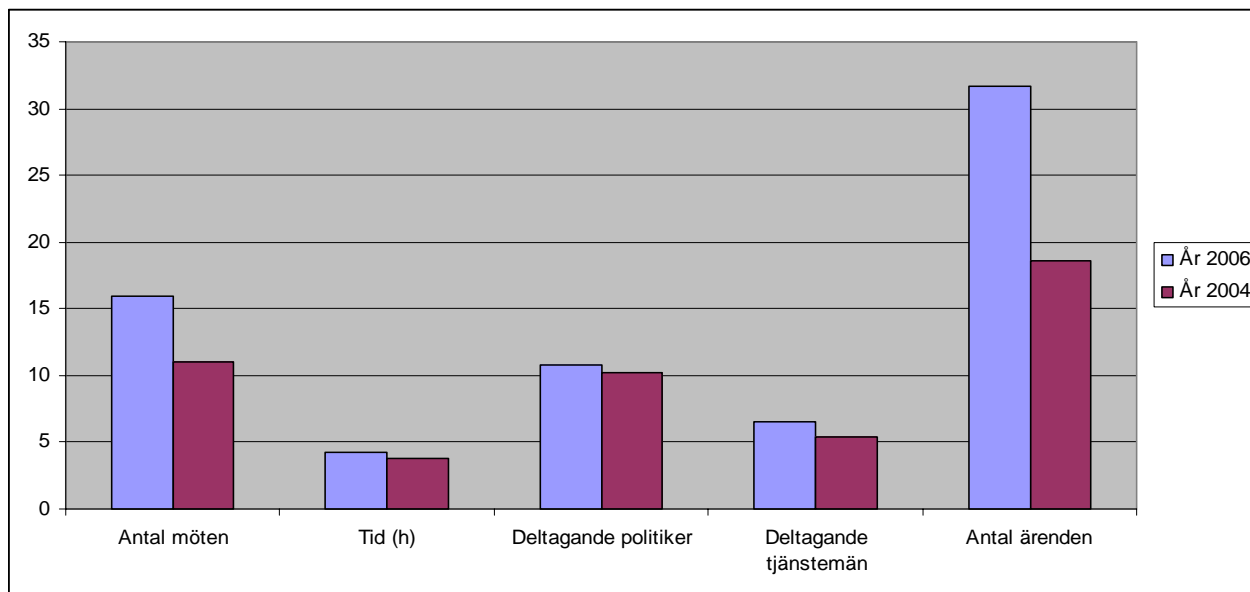


Diagram 5: Information om kommunstyrelsemötena avseende 2004 och 2006.
Kommentar; allt, förutom antal möten, är angivet i genomsnitt per sammanträde.

Den genomsnittliga tiden som avsätts för varje enskilt möte har endast ökat marginellt och det har inte blivit någon betydande ökning i detta avseende. Mätt i totalt avsatt tid är ökningen däremot markant. Under 2004 pågick kommunstyrelsens sammanträden totalt i drygt 40 timmar och under 2006 i drygt 70 timmar. Uttryckt i procent är det en ökning med 75 procent. Den sammantagna bilden baserat på redovisad statistik är att trycket ökat på kommunstyrelsen: allt fler ärenden behandlas och som en konsekvens av detta har antalet möten blivit fler och längre. Denna bild stämmer väl överens med de uppfattningar som redovisats i samband med de personliga intervju-

erna. För övrigt kan noteras att sedan modellen med utskott implementerats har alltfler tjänstemän deltagit vid kommunstyrelsens sammanträden. Det rör sig om cirka en deltagande tjänsteman till per möte. Noteras kan också att deltagande bland politikerna vid kommunstyrelsens sammanträden ökat något sedan utskotten infördes.

Kommunfullmäktigeprotokoll

Baserat på genomgången av kommunfullmäktiges protokoll kan vi konstatera att aktiviteterna även ökat i fullmäktige såtillvida att fler ärenden behandlas. Däremot noterar vi något förvånande att ökningen av ärenden kombineras med kortare sammanträden.

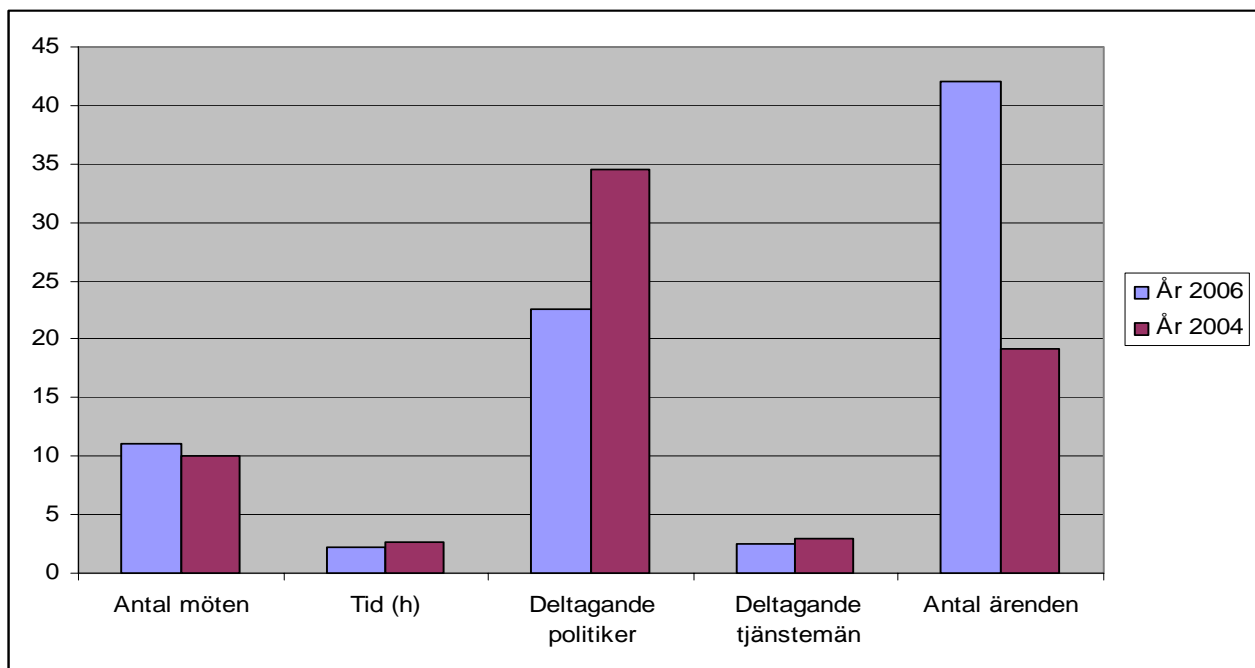


Diagram 6: Information avseende kommunfullmäktigemöten under 2004 och 2006.
Kommentar; allt, förutom antal möten, är angivet i genomsnitt per sammanträde.

Ökningen avseenden ärenden mellan 2004 och 2006 var från 19 till 42 stycken, vilket är en ökning med 221 procent. Detta kombineras som tidigare sagts med att mindre tid avsätts för möten, tiden som avsätts är totalt sett 15 procent mindre om 2004 och 2006 jämförs. Det har helt enkelt skett en rationalisering – fler ärenden behandlas under kortare tid. För övrigt noteras att även deltagandet från tjänstemän ökat något sedan den nya modellen infördes, men framförallt är det utmärkande att färre politiker deltar vid kommunfullmäktiges sammanträden. Under 2004 deltog i genomsnitt 35 politiker per sammanträde och under 2006 var det 23. Det minskade intresset har även påtalats av ett antal intervjupersoner vilka menar att kommunstyrelsens betydelse har ökat på bekostnad av kommunfullmäktige. Det skulle kunna vara en förklaring till att det politiska deltagandet minskat mellan åren.

6. Slutsatser

I detta avslutande avsnitt återfinns våra slutsatser vilka baseras på de tre delstudierna som genomförts. Fundamentet är de personliga intervjuerna vilka kompletteras med organisationsprofilerna och dokumentstudien – vilka i de allra flesta fall bekräftar berättelserna från flera av intervjuerna. Utöver slutsatser och resonemang kring hur den nya modellen med utskott uppfattas fungera nämns även något om institutionella förhållanden och om möjligheter till en gynnsam utveckling.

En vacker kommun med ett svagt institutionellt arrangemang

Högsby kommun är en vacker och fattig kommun. Det är ett sätt att sammanfatta uppfattningar som gavs om kommunen och dess utmärkande egenskaper. Stillheten, tystnaden och skönheten skapar förutsättningar för utveckling. Dessa egenskaper som utmärker Högsby finns i flera andra små glesbygdskommuner. Redan nu är det bekymmersamt och på något längre sikt kommer det uppstå stora problem med att hantera kommunens ekonomi i kombination med en bibehållen rimlig omfattning och kvalitet på den kommunala verksamheten. Ansvarskommittén talar om vikten av en kommunstruktur som totalt sett och för de enskilda innebär utvecklingskraft och frågan är om denna kraft finns i kommunen idag. Vad krävs för att ta vara på de möjligheter som naturen ger?

Ett orostecken i sammanhanget är den tydliga benägenhet som finns i kommunen att hänvisa till yttre vidriga omständigheter i resonemang kring hur den rådande situationen uppstått. Det är industriella förändringar, särskilt nedläggningen av Fågelforsbruk som förklarar varför det gått så illa.

En annan anledning till oro är att det institutionella arrangemanget är svagt. Det är knepigt när inget sitter i väggarna. Det är något som vi aldrig tidigare upplevt i samband med våra 35 kommunstudier där fokus varit på kartläggning av institutionella förhållanden. Framgångsrika kommuner utmärks av starka institutionella arrangemang i den meningen att det är klart och tydligt vad som är gemensamma egenskaper. Det finns en tydlighet i repertoaren av spelregler och värderingar som innebär att vardagen underlättas för förtroendevalda och tjänstemän. Utmärkande för framgångsrika kommuner är också kostnadseffektivitet och välutvecklade samarbetsformer.

Organisationsprofilerna tillför viktig data. Skillnaderna mellan ideal och verklighet var stora och är det fortfarande. Att organisationsförändringen inte inneburit att något närmande mellan ideal och verklighet är även det tecken på den splittring som råder. Den kraftiga svängningen är i sig intressant. Det är ju faktiskt en fullkomlig helomvändning. Vi noterar också i jämförelse med studier vi gjort i andra kommuner låga värden på *gott samarbetsklimat* och framförallt på egenskapen *kompetenta medarbetare*. Det finns uppenbarligen en låg tilltro till den egna organisationens och personalens förmåga, en brist på självförtroende som också visar sig genom hänvisningar till yttre vidriga omständigheter och brist på gemensamma idéer kring kommunens utveckling. Noterbart i sammanhanget är emellertid att bör-värdet på egenskapen kompetenta medarbetare

inte skiljer sig särskilt från är-värdet. Ett så lågt bör-värde på den egenskapen har vi inte i någon tidigare studie uppmätt (för en jämförelse med fem framgångsrika kommuner se Brorström och Siverbo, 2008).

Svaren på frågorna om vad som sitter i väggarna och värderingen av de tolv egenskaperna kan också uppfattas vara motsägelsefull. Om nu entreprenörskapet är så påtagligt varför sitter dessa egenskaper då inte i väggarna? Förklaringen är sannolikt att de inte hunnit fastna och därefter ännu inte skapar en mer stabil ram för beslut och handling.

Ytterligare en i sammanhanget intressant aspekt är att få intervjupersoner kunde erinra sig var modellen kommer ifrån, vilket framgick av att de alla berättade olika historier. Även i detta sammanhang är beskrivningar av en sakfråga splittrade. Det saknas färgstarka historier om det som varit, sådana historier är positiva för att skapa en gemensam identitet och självkänsla inom en organisation, men som är svåra att finna i Högsby kommun.

Och organisationen då?

Enligt vår uppfattning finns det ingen återvändo tillbaka till den tidigare organisationen. Även om kritiken är stark så skulle en återgång inte förbättra situationen. Det är viktigt att pröva det som nu har implementerats, men det krävs att ordning och reda skapas. Det är ytterst anmärkningsvärt att det anses vara på det sättet att reglementena inte är klara och tillräckligt tydliga eftersom det är basalt. En närmare granskning av förhållandena visar att det egentligen inte är kommunstyrelsens reglemente som är för outvecklade i sig utan problemet förefaller snarare vara att det saknas tolkningar och beskrivningar av hur de nya paragraferna i praktiken skall tillämpas och vi ser därför varierande uppfattningar och en osäkerhet kring hur arbetet i de nyinstittade utskotten skall bedrivas. Bristfällig och ofullständig informationsgivning är ett annat problem som bidrar till att förstärka osäkerheter kring utskottens praktiska roll. Kanske är förklaringen till det uppkomna läget att någon utbildning helt enkelt inte genomförts avseende den nya organisationens innebörd och tolkningen av paragrafer i det nya reglementet.

En översyn och uppstramning av utskottens roll hänger nära samman med att de reglementen som finns behöver utvecklas i den meningen att tolkningen av vad som gäller underlättas. Tydliga reglementen med en utarbetad delegationsordning hade sannolikt inneburit en mer normal arbetsbelastning för kommunstyrelsen. Idag förefaller arbetsbelastningen för kommunstyrelsen och dess ledamöter vara alldeles för stor. Den genomförda dokumentstudien bekräftar också att trycket på kommunstyrelsen ökat väsentlig sedan utskotten infördes och de personliga intervjuerna indikerar även att antal ärenden för kommunstyrelsen accelererat ytterligare under 2007. Att antal ärenden ökat sedan utskotten infördes är givetvis en naturlig utveckling eftersom besluten som tidigare fattades i nämnderna nu måste fattas av antingen kommunstyrelsens eller kommunfullmäktiges ledamöter alternativt att beslutsrätten delegeras till ledande tjänstemän, men kan samtidigt vara ett problem. Den stora arbetsbelastningen för kommunstyrelsen innebär bland annat att det inte finns tid för att utarbeta strategier för den fortsatta utvecklingen. Behandling av alltför många ärenden riskerar också att försämra kvaliteten och kan på sikt bli ett demokratiproblem.

En omprövning och förtydligande kring delegationsordningen torde innebära att även utskottens framtida roll utreds närmare. Särskilt socialutskottets roll och funktion bör utredas närmare med anledning av de sekretessbeslut som fattas där, vilka kommunstyrelsen är högst ansvarig för trots avsaknad av information om ärendena. Kommunstyrelsens centrala betydelse och ansamlingen av ärenden dit innebär också att andra politiska uppdrag i kommunen blir ointressanta, något som de minskade deltagandet av ledamöter vid kommunfullmäktiges sammanträden möjligtvis kan vara ett uttryck för. Det är redan svårt att rekrytera förtroendevalda till uppdrag av skilda slag och det blir inte enklare om uppdragen inte uppfattas vara meningsfulla.

Utöver översyn av delegationsordningen bör beredningsfunktionen utvecklas. I dagsläget förefaller inte alla utskotten hantera denna uppgift vilket med tanke på den mängd ärenden som behandlas är problematiskt. Grundläggande för att skapa goda förutsättningar för den politiska verksamheten är beslutsunderlag av god kvalitet och utrymme för att behandla ärenden vid sammanträden.

Samling kring ny berättelse

För att skapa en väl fungerande organisation fordras utöver tydliga reglementen och formella spelregler gemensamma förhållningssätt i för organisationen angelägna frågor. Studien av utveckling och tillstånd i Högsby kommun visar att det är stora skillnader mellan ideal och verklighet i de beskrivningar som lämnas. Saker och ting uppfattas på skilda sätt. Många är mycket kritiska i sina betraktelser av tillstånd och enskilda aktörers agerande. En annan viktig omständighet i sammanhanget är att det inte finns någon tydlig uppsättning utmärkande egenskaper för kommunen, det sitter inget i väggarna, vilket är en mycket ovanlig observation. Ett sådant läge kan innebära att organisationen är öppen och mottaglig för förändring, men det innebär samtidigt att vardagliga handlingar kompliceras. Det finns ingen eller otydlig vägledning för de enkla besluten och åtgärderna. Det är viktigt att klargöra utvecklingsförlopp och tillstånd samt orsaker till och effekter av skeenden och utifrån det få till stånd en gemensam bild av läget.

En sådan gemensam bild av kommunen kan sedan ligga till grund för en ny berättelse om kommunens tillstånd och möjligheter. Det behövs en ny berättelse som inte handlar om Fågel-forsbruk som roten till alla problem. Det behövs en idé om utveckling som inte tar sin utgångspunkt att det är yttre vidriga omständigheter som har försatt kommunen i nuvarande tillståndet. Den målbild som tas fram kan innefatta både verksamhetsmässiga och organisatoriska förändringar. Det handlar om för kommunens långsiktiga utveckling centrala frågor. Målbilden kan därefter ligga till grund för formulering av strategier för en gynnsam utveckling.

Referenser

Brorström, Björn, 1990

Effektivitet – Synsätt, begrepp och modell. Göteborg: KFi-rapport 4.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2008

Perspektiv på framgångsrika kommuner. Bokmanus.

Butler, Richard, 1991

Designing organizations. A decision-making perspective. London: Routledge.

Mintzberg, Henry, 1983

Structures in five. Designing effective organisation's. Englewood Cliffs: Prentice hall.

Quinn, Robert och John Rohrbaugh, 1981

A competing values approach to organizational effectiveness. Public productivity review.

Siverbo, Sven, 2007

Organisering i kommunsektorn. Göteborg: KFi U-rapport 76.