

**Organiserade former för
LOKAL DELAKTIGHET
– tankemodeller av decentraliserad
kommunal organisationsstruktur**



Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm
Adress: Sveavägen 65, Box 6501, 113 83 Stockholm. Tel. 08-736 01 20

grundades år 1929

är en vetenskaplig forskningsinstitution vid Handelshögskolan i Stockholm

bedriver teoretisk och empirisk forskning inom företagsekonomins och samhällsekonomins olika områden och ger i samband därmed avancerad utbildning

söker välja forskningsobjekt efter forskningsområdenas behov av teoretisk och praktisk vidareutveckling, projektens metodologiska intresse samt problemställningarnas generalitet

offentliggör alla sina forskningsresultat: detta sker i institutets skriftserier samt ofta också i artikelform

består av ett 80-tal forskare, främst ekonomer men också psykologer, sociologer och statistiker

har organiserat sin forskningsverksamhet i följande sektioner och fristående program

- | | |
|-----|---|
| A | Arbetslivs- och Personalfrågor |
| B | Redovisning och finansiering |
| C | Ekonomisk analys och styrning |
| D | Distributionsekonomi, strukturekonomi och marknadspolitik |
| F | Förvaltningsekonomi |
| G | Ekonomisk geografi |
| I | Ekonomisk informationsbehandling |
| P | Ekonomisk psykologi |
| S | Samhällsekonomi |
| PMO | Forskningsprogrammet människa och organisation |
| AFT | Avdelningen för forskningstillämpning |
| | Fonden för handels- och distributionsforskning |
-

Ytterligare information om EFI:s pågående forskning och publicerade forskningsrapporter återfinns i institutets projektkatalog, som kan rekvideras direkt från EFI.

Lars Eklund

Organiserade former för

LOKAL DELAKTIGHET

Tankemodeller av decentraliserad
kommunal organisationsstruktur



Akademisk avhandling för erhållande av
ekonomie doktorsexamen vid Handelshögskolan
i Stockholm

Stockholm 1984

© Lars Eklund och EFI

ISBN 91-7258-181-6

UDK 352:321.02

65.014

Omslag: Anders Lundmark

Minab/Gotab, Stockholm 1984

Förord

Den här boken är avsedd att uppfylla krav på en akademisk doktorsavhandling. Men jag är övertygad om att också icke akademiker ska finna värden i att läsa den då jag genomgående har eftersträvat att skriva enkelt utan att för den skull förenkla problemställningen. Jag tipsar därför den sunt miss-tänksamme "praktikern" till kursiv läsning av kapitlen 1 och 4. Om läsaren följer detta tips vill jag emellertid att hon eller han uppmärksammar passagen om "tankemodeller" på sidorna 11-14 samt tolkning, slutsatser och kommentarer till kapitel 4 på sidorna 133-135.

Det gläder mig att kunna konstatera att det forskningsproblem jag valt att arbeta med under arbetets gång har behållit och ökat sin attraktionskraft på mig. Detta tillfredsställande förhållande har i hög grad sin förklaring i den ledning och hjälp jag fått på vägen.

Samtidigt känner jag saknad och besvikelse. Anledningen är att min handledare Gunnar Westerlund inte kunde följa avhandlingen i mål. Gunnar har för mig i långa stycken stått som förebild av den här bokens läsare. Och eftersom praktiskt taget hela slutversionen av boken är skriven efter Gunnars död förstår jag nu vilken avgörande delaktighet han hade, har och säkert i framtiden kommer att ha i mitt sätt att betrakta världen.

Utan Sven-Erik Sjöstrands till slut oemotståndliga optimism (fast gudarna vet att han fick motstånd) och genuina omsorg hade det inte blivit någon (bra?!) avhandling.

Jag har fått synpunkter på olika versioner av kapitel 2 av Göte Lindgren, Bengt Owe Birgersson liksom av Nils Elvander utan vars kommentarer i övrigt bokens text avgjort förblivit i närmare dubbel längd och betydligt mindre sammanhängande.

Nils Brunsson, Bengt Stymne och doktorander vid Handelshögskolan har bidragit med goda råd i slutfasen av arbetet.

Det är i hög grad Rune Castenäs' och Jon Höjers förtjänst att arbetet bakom avhandlingen blivit hyggligt finansierat. Forsk-

ningsanslag från Statens råd för byggnadsforskning och statliga doktorandutbildningsbidrag har utgjort trygghetsgrund i de ekonomiska arbetsförutsättningarna.

Margareta Eurenus skrev slutmanuset. Peter Docherty granskade den engelska sammanfattningen.

Stockholm i januari 1984

Lars Eklund

Innehållsförteckning

FÖRORD	I
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	III
NEIGHBOURHOOD PARTICIPATION AND THE STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION – SUMMARY	VIII
1 INLEDNING	2
1.1 <i>Syften och valt perspektiv</i>	3
1.2 <i>Metod och disposition</i>	9
1.3 <i>De politiska partiernas uppfattningar</i>	14
1.3.1 Partiernas situationsbeskrivning	15
1.3.2 Partiernas politik	17
1.3.3 Analys och kommentarer	21
2 DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN	27
2.1 <i>Den kommunala självstyrelsens värden och några forskningsresultat från kommunaldemokratiska forskningsgruppen</i>	30
2.1.1 Kommunala indelningar och indelningsformer	30
2.1.2 Den kommunala självstyrelsen och det kommunal- politiska systemet	32
2.1.3 Politik, medborgarengagemang och partierna	36
2.1.4 Förvaltningens organisationsuppbyggnad	38
2.2 <i>Problem i den kommunala organisationens förut- sättningar att lösa sina uppgifter</i>	41
2.2.1 Demokrati och delsystemet för politik	42
2.2.2 Effektivitet och delsystemet för ledning	44
2.2.3 Produktivitet och delsystemet för tjänster	49

2.3	<i>Krav på den kommunala organisationen</i>	53
2.3.1	Förslag till förändringar i delsystemet för politik	53
2.3.2	Förslag till förändringar i delsystemet för ledning	56
2.3.3	Förslag till förändringar i delsystemet för tjänster	60
2.4	<i>Sammanfattning och kommentarer</i>	64
3	LOKAL DELAKTIGHET	68
3.1	<i>Det boendedemokratiska perspektivet</i>	69
3.1.1	Lagstiftning och avtal	72
3.1.2	Statliga bidrag och lån	73
3.1.3	Andra värderingar och höjda bostadskostnader	73
3.2	<i>Det kommundemokratiska perspektivet</i>	75
3.2.1	Lokal förankring	75
3.2.2	Organisationsmodeller för lokal förankring	77
3.2.3	Lokala organs roller	78
3.3	<i>Lokal delaktighet och därtill relaterade begrepp</i>	79
3.3.1	Formell, informell och reell delaktighet (inifrån-och-ut)	81
3.3.2	Representativ och direkt delaktighet (utifrån-och-in)	83
3.4	<i>Organisering för lokal delaktighet</i>	88
3.4.1	Medborgarens bidrag till organisering (inifrån-och-ut)	89
3.4.2	Kommunens organisering (utifrån-och-in)	90
3.5	<i>Boendeföreningar som organiseringsinstrument för lokal delaktighet</i>	91
4	ETT BOSTADSOMRÅDE	95
4.1	<i>Uppläggning och forskningsmetoder</i>	96
4.1.1	Uppläggning	96
4.1.2	Urval	97
4.1.3	Datainsamlingsinstrument	102
4.1.4	Databearbetning	104
4.2	<i>Bostadsområdet, dess invånare och deras lokala förankring</i>	105
4.2.1	Allmän beskrivning av bostadsområdet	105

4.2.2	De boendes bakgrund	107
4.2.3	De boendes lokala förankring	108
4.3	<i>Verksamheten i en bostadsrättsförening</i>	109
4.4	<i>Behov av lokal delaktighet</i>	114
4.5	<i>Upplevd lokal delaktighet</i>	118
4.5.1	De boende	119
4.5.2	Bostadsrättsföreningen	122
4.5.3	Tolkning	124
4.6	<i>Önskad lokal delaktighet</i>	128
4.6.1	De boende	128
4.6.2	Bostadsrättsföreningen	131
4.6.3	Tolkning	133
4.7	<i>Slutsatser och kommentarer</i>	134
5	ORGANISERADE FORMER FÖR LOKAL DELAKTIGHET	138
5.1	<i>Delvis, lokalt förankrad organisation och partiorganisering</i>	145
5.2	<i>Omfattande, lokalt förankrad organisation och boendeorganisering</i>	148
5.2.1	Organisering med boendeföreningar	149
5.2.2	Organisering med boendeförbund	151
5.3	<i>Heltäckande, lokalt förankrad organisation och sektorsorganisering</i>	154
5.4	<i>Direktvalda lokala organ och kombinerad organisering av medborgare</i>	156
5.5	<i>Politiska organisationsstrukturens påverkan på lokal organisering ur medborgarperspektiv</i>	158
5.5.1	Tillsättningsförfarande	159
5.5.2	Verksamhetsomfång	159
5.5.3	Potentiellt utrymme för lokal samordning	160
5.5.4	Överensstämmelse mellan politisk organisationsstruktur och form för organisering ur medborgarperspektiv	161
5.6	<i>Kommentarer</i>	162
6	HINDER FÖR ORGANISERING AV LOKAL DELAKTIGHET	165
6.1	<i>Drifthinder på lokal nivå</i>	168
6.1.1	Resurssvaga invånare drabbas	170
6.1.2	Leder till motsättningar mellan de boende samt till minoritetsförtryck	171
6.1.3	Dålig lokal förankring och stor extern omflyttning	172

6.1.4	Medborgares värderingar och lokala traditioner	172
6.1.5	Demografisk sammansättning och kortsiktighet	173
6.2	<i>Drifthinder på kommunal nivå</i>	173
6.2.1	Segregeringen ökar	174
6.2.2	Politiska partiers och sektorspolitikens ställning hotas	175
6.2.3	Chefer och anställda i kommunalförvaltningen hotas	177
6.2.4	Fackliga organisationers intressen	181
6.2.5	Effektiv kommunledning försvåras	182
6.2.6	Kommunens ekonomi drabbas	186
6.2.7	Dyrt, tidskrävande, krångligt och stor kontrollapparat	187
6.2.8	Stagnation och krympning av den kommunala verksamheten stimuleras	188
6.3	<i>Drifthinder på statlig nivå</i>	188
6.3.1	Statlig styrning och kontroll försvåras	189
6.3.2	Näringsliv och sysselsättning hotas	191
6.3.3	De centrala parterna på offentliga sektorns arbetsmarknad störs	192
6.3.4	Risk för stagnation eller krympning av den kommunala verksamheten	193
6.3.5	Den statliga kontrollapparaten måste byggas ut	194
6.4	<i>Införandehinder på lokal nivå</i>	194
6.4.1	Inga upplevda behov av lokal delaktighet	195
6.4.2	Ingen civil organisering	195
6.5	<i>Införandehinder på kommunal nivå</i>	195
6.5.1	Ideologiska hinder	196
6.5.2	Organisatorisk tröghet	196
6.6	<i>Införandehinder på statlig nivå</i>	198
6.6.1	Ideologiska hinder	198
6.6.2	Detaljreglering	198
6.6.3	Organisatorisk tröghet	199
6.7	<i>Fragment av en klinisk teori för organisering av lokal delaktighet</i>	200
6.8	<i>Tankemodellerna och teorifragmenten</i>	203
6.8.1	Ett heuristiskt bidrag	205
6.8.2	Några varningstecken	206
6.9	<i>Fortsatt teoretisk och empirisk prövning</i>	208
6.9.1	Teoretisk prövning	208
6.9.2	Empirisk prövning	209

	LITTERATUR	211
I	<i>Statliga publikationer</i>	211
I.I	Direktiv	211
I.II	Utredningar, betänkanden och rapporter	211
I.III	Propositioner	213
II	<i>Politiska partiers dokument</i>	214
III	<i>Övrig litteratur</i>	215

Neighbourhood Participation and the Structure of Local Government Organization—Summary

Local governments are increasingly significant agents of Swedish society. The total budget of the local governments (i.e. primary communes 130 and regional communes 61) was 201 billion Skr or 26 per cent of GNP in 1982. The number of primary and regional municipal employees increased by some 40,000 per year during the period 1965-1975 and is now (including school teachers) 1 million or 24 per cent of the total labour force (68 per cent work in the private sector). Local governments are locally elected every third year in the 284 primary and 23 regional communes. They are financially dependent on central government grants. The primary communes received 34 billion Skr in 1982. They have the right to tax the local population. The average level of local government taxation in 1982 was 30 per cent of the local citizens income earnings (17 per cent in average in primary communes and 13 per cent in average in regional communes). They may charge the citizens for local services. This amounted to 24 billion Skr in the primary communes in 1982.

While the number and size of the local government responsibilities and resources, when seen in a historical perspective, have increased radically in the period since the late forties, the predominant structure of local government organization has remained the same. The value of central government grants is currently being eroded by inflation which is forcing local governments to be more selfreliant. They must either increase, create, and organize resources in order to maintain and improve the local public service, or reduce the level and quality of services. In this book I explore implications of the former strategy.

I hypothesize that a markedly increased citizen involvement is needed both in local politics and in local service activities in order to generate further citizen confidence in the local governments as monitors of the local public services. However, apart from financial reasons, I hold the value of citizen and especially neighbourhood participation in local issues as a reason enough to *investigate possible alternative organizational structures that extend the possibilities for citizens' democratic abilities to participate in local government issues.*

Behind my decision to concentrate on local government organizational structure as explanatory factor to kind and degree of citizen participation lies the proposition that the power distribution in an organization such as the commune to a considerable, although varying, extent is related to the formal differentiation of the organization as a whole and the integration of the separate parts of the organization. This proposition is held to be true for organizations in general. It remains to be empirically tested if it is true for communes, that is, if communes fit to the general pattern of organizational behaviour.

An essential part of the research process was to elaborate two issues of methodology. Firstly, it is not easy to find rigorous methods to identify and isolate the possible causal relation of *structure* (i.e. formal structure of local government organization) on *local participation* (i.e. the possibilities for local citizens' democratic abilities to participate in local government issues). Secondly, neither have I found a research tradition in this area in Sweden, nor a rigorous measure of structure and local participation. The first mentioned problem of method I deal with and elaborate theoretically, since, at the present time, the empirical world does not exhibit what I from a conceptual point of view consider as sufficient variation in structure. That is, structures may be postulated that do not exist in Sweden; structures that therefore are impossible to relate empirically to local participation or to whatever other dependent factors. However, I develop the concept of structure theoretically to give an ideal-type map of different local government organizational structures that in varying degree include and thereby are related to neighbourhood organizational forms for articulating participation. I hypothesize that some ideal types certainly are expected to increase local participation while others are not, which yet is not empirically tested in the study reported here. The second mentioned problem of method I reduce considerably by two efforts in this piece of research. The map of ideal-type structures provides a conceptual frame for operationalization of "local government organization structure". The concept "possibilities for local citizens' democratic abilities to participate in local government issues" I analyze rigorously, apply, and develop empirically in a case study. It is thereby available for further research use.

In spite of the time-consuming learning required to understand the research project and the space-consuming efforts to communicate the resulting development of the basic concepts, I propose a configuration of a clinical theory of decentralization of local government organization. I argue that a change in society aiming at generating further the citizens' democratic ability to participate in local government issues requires the pooling of disparate, and in the short run sometimes conflicting, interests and resources. In this context an independent and action-oriented social science research can play an important role in structuring our knowledge and indicating new avenues for communal developments.

"MANY'S THE TIME I'VE BEEN MISTAKEN
AND MANY TIMES CONFUSED
YES, AND I'VE OFTEN FELT FORSAKEN
AND CERTAINLY MISUSED
BUT I'AM ALL RIGHT, I'M ALL RIGHT
I'M JUST WEARY TO MY BONES
STILL, YOU DON'T EXPECT TO BE
BRIGHT AND BON VIVANT
SO FAR AWAY FROM HOME, SO FAR AWAY
FROM HOME ..."

(Första versen ur Paul Simons
"American Tune", 1973)

1 Inledning

Under 1970-talet aktualiserades behov av "gräsrotsdeltagande" inom bl a bostadsförvaltning, kommunalpolitik, kommunal planering och kommunal förvaltning. Myndigheter och organisationer sökte och prövade en rad olika lösningar för att möta medborgares och brukares krav på delaktighet.

Miller et al (1982) sammanfattar 1970-talets erfarenheter: Kraven på ökat deltagande har till största delen inriktats på att *mobilisera deltagare* och att *formulera krav*, mera sällan på *beslutsfattande* och *genomförande*. Kraven har snarare gått ut på att *lindra brister* i det nuvarande systemet (byråkrati, centralisering, dålig kontakt mellan medborgare och beslutsfattare, bristande överblick över det politiska skeendet och expertvälde inom partier, förvaltningar och beslutande organ) än att *rubba principerna* för beslutsfattande och verkställighet i det politiska systemet. Ledande personer inom partier och intresseorganisationer har emellertid ofta upplevt deltagandeförsöken som ett hot mot den egna rollen. Ett argument mot medborgardeltagande har varit att det hotar det representativa systemet genom att kringgå partierna (ss 91-92). Miller et al menar att medborgarnas "faktiska inflytande" varit mycket begränsat i de gjorda försöken (s 92).

Jag försöker med denna avhandling belysa sambandet mellan den offentliga sektorns organisatoriska utformning och medborgares delaktighet i vissa verksamheter som berör dem gemensamt. Närmare bestämt undersöker jag förutsättningar för delaktighet för lokalt geografiskt avgränsade sociala system som utgörs av människor som bor i ett bostadsområde (eller grannskap, motsvarande engelskans "neighbourhood"). Eftersom vårt land knappast låter sig inrutas i enhetliga bostadsområden är denna precisering långt ifrån klar. Den formella indelning som kanske ligger närmast är den gamla sockenindelningen som i stort överensstämmer med statskyrkans församlingsindelning. Bostadsområden varierar således kraftigt ifråga om storlek, fysisk struktur, demografisk struktur, kulturella och politiska traditioner samt serviceutbud för att nämna några väsentliga faktorer. När jag använder begreppet lokal delaktighet avser jag människors inflytande över och/eller ansvarstagande för verksamheter som berör dem och som de anser vara

väsentliga för dem i deras bostadsområde. Det är således inte fråga om verksamheter, beslut eller frågor som berör hela landet, länet, landstingskommunen eller primärkommunen. Det är heller inte fråga om utpräglade produktionsverksamheter, d v s verksamheter, beslut eller frågor inom producerande affärsföretag.

Ingen av dessa preciseringar är heller särskilt klara. Det kan råda olika meningar om en fråga berör hela landet, hela kommunen eller endast ett bostadsområde. Detta är en politisk fråga. Gränsområdet mellan produktions- respektive reproduktionsorienterade verksamheter kan omfattas av t ex bostadsbyggande och handel med varor och tjänster. De verksamheter som begreppet lokal delaktighet i denna avhandling syftar på är tjänster som idag i huvudsak drivs inom den offentliga sektorn och som påverkar förhållandena för människorna i ett bostadsområde, t ex socialtjänster, grundskoleundervisning, fritids- och kulturtjänster, bostadsförvaltning, gatu- och parkförvaltning, renhållning, frisk- och sjukvård etc. Det torde tydligt stå klart att även denna fråga är politisk. Jag har därför valt att redan i detta inledande kapitel summariskt redovisa de politiska partiernas uppfattningar (se 1.3).

1.1 SYFTEN OCH VALT PERSPEKTIV

Jag vill med denna avhandling för det första *rikta uppmärksamheten på att* och bidra till att öka kunskapen om *hur* den kommunala organisationens utformning påverkar medborgarnas inflytande och ansvarstagande i lokala frågor och verksamheter. Jag vill rikta uppmärksamheten på att den pågående utvecklingen av kommunal demokrati och boendedemokrati kan ses som kompletterande uttryck för en strävan mot ökat lokalt inflytande och ansvarstagande i samhället. Denna utveckling sker i närhet av de känsliga skiljelinjerna mellan den representativa demokratin, den politiska ansvars- och befogenhetsfären, och civilsamhället, den enskilda människans ansvars- och befogenhetssfär. *Mitt andra syfte med avhandlingen är att ur detta perspektiv redovisa alternativa organisationsformer för lokal delaktighet.*

Jag uppfattar de två nämnda syftena som nära kopplade till varandra, eftersom boende, oavsett hur det definierats, ur medborgarens synvinkel är en viktig lokal fråga. Inflytandet över och ansvaret för förvaltning av bostäder och bostadsområden kan liksom vad gäller barnomsorg, grundskola, renhållning m fl kommunala verksamheter hypotetiskt tänkas variera från extremen att ligga helt på den kommunala organisationen till extremen att ligga helt på den enskilde medborgaren. Debatten i Dagens Nyheter om statsmaktens tillväxt under våren 1983 påminde mig i långa stycken närmast om ett skyttegravs- krig mellan dessa två extrema ståndpunkter. När Lennart Arvedson och Ingemund Hägg den 5 juni åberopade den liberale tyske sociologen Ralph Dahrendorf och framhöll att valfrihet utan tillhörighet saknar mening och att frihet förutsätter att med-

borgarna är förankrade i och känner en gemenskap i samhället menar jag att debatten avsevärt nyanserades. Personligen vill jag tillägga att förankring och gemenskap utan frihet saknar mening. Det är min uppfattning att inflytandet över och ansvaret för lokala verksamheter (i bostadsområdet, stadsdelen, närsamhället, grannskapet, församlingen, socknen) måste kunna delas mellan civilsamhället (medborgare och frivilliga samman slutningar av medborgare) och kommunen, men inte nödvändigtvis eller vanligtvis efter den ordning eller i de organisatoriska former som idag dominerar.

Mitt tredje syfte med avhandlingen är att försöka *identifiera och analysera faktorer som kan tänkas tala emot möjligheterna i allmänhet att åstadkomma förändring i den kommunala organisationen och i synnerhet faktorer som kan tänkas tala emot de alternativa organisationsformer för ökat lokalt inflytande och ansvarstagande* som är mitt ovan beskrivna andra syfte att redovisa.

De tre syftena kan sammantagna betraktas som utvecklandet av hypotesen att den beroende faktorn lokal delaktighet påverkas av den oberoende faktorn organisationsform (organisationsstruktur). Med de två första syftena söker jag beskriva och analysera detta samband utan att ta hänsyn till andra faktorer. Med det tredje syftet söker jag spekulera kring "störande" faktors samband med den beroende respektive den oberoende faktorn, dels andra faktors påverkan på lokal delaktighet, organisationsstruktur och sambandet dem emellan och dels lokal delaktighets och organisationsstrukturens effekter på andra faktorer.

Det känns angeläget att redan från början göra klart för läsaren att mitt forskningsperspektiv vare sig är nationalekonomiskt eller vad de flesta samhällsvetare skulle kalla för företagsekonomiskt. Jag har således inte, såvitt jag kan förstå, påverkats nämnvärt av public choice-teorier, d v s nationalekonomiska studier av beslutsfattande på icke-marknader (Mueller, 1976). Public choice-traditionen inriktar sig på problemen med att aggregera enskilda människors viljor med syftet att åstadkomma högsta möjliga välfärd. Arrow (1963) kritiserar public choice-teorin för att den brister i uppmärksamheten på hur människors viljor kommuniceras (eller inte kommuniceras) till beslutsfattarna. Beslutsfattarnas tolkning av medborgarnas behov, krav och önskemål påverkas därför i hög grad av deras egna värderingar:

"... it is clear that the policy-maker cannot easily find a decision rule consistent with an obviously agreed upon set of normative axioms. New axioms must be found. But what (who?) guides the policy-maker in this search, the economist? (Mueller, 1976, s 425)

Jag använder heller inte ett kvantitativt företagsekonomiskt perspektiv. Vad jag menar är att jag inte beskriver kommuner, kommundelar, förvaltningar, boendeföreningar etc som ekonomiska enheter. Jag använder således typiskt företagsekonomiska begrepp som kostnader, intäkter, investeringar, avskrivningar, budget, redovisning, marknad etc mycket sparsamt. Detta må

förefalla överraskande då jag har en företagsekonomisk bakgrund. En kvantitativ företagsekonomisk främstauppgift har blivit att producera kunskap om hur värdet av arbete och tjänster kan och bör mätas:

"If the economical organization meters poorly, with rewards and productivity only loosely correlated, then productivity will be smaller; but if the economic organization meters well productivity will be greater."
(Alchian och Demsetz, 1972, s 778)

Vad jag förstått är det främst när aktörerna i företaget ("the economic organization") är någorlunda överens om vad de ska åstadkomma tillsammans och på vilka villkor det ska ske som kvantitativ företagsekonomisk kunskap kan tillämpas effektivt av företaget ifråga. Om aktörerna inte är någorlunda överens, vilket ofta är fallet i en kommunfullmäktigeförsamling eller mellan olika medborgare eller grupper av medborgare i en kommun, underordnas den kvantitativa företagsekonomien, vare sig han vill det eller ej, en *process* som bl a mynnar ut i beslut om att verkställa vissa gemensamma handlingar (vars produktivitet då kan mätas). Det är bl a vad som händer i och påverkar denna process som dragit till sig intresse inom den företagsekonomiska organisationsteorin.

Mitt perspektiv i denna avhandling är *mikroekonomiskt organisationsteoretiskt*. Michel Foucault (1977) betonar att det är en relativt ny företeelse att det överväldigande antalet viktiga operativa beslut i samhället fattas i från staten formellt fristående organisationer. Kapitalägarna kom tidigt till insikt om organisationsteorins värde för effektiv förvaltning av företag. Erfarenheter och studier av hur "det klassiska företaget" (Alchian och Demsetz, 1972) kan fås att fungera effektivt har lett fram till en tämligen utvecklad *företagsekonomisk organisationsteori*. Bland de mest framträdande bidragsgivarna märks här Taylor (1911), Fayol (1916), Weber (1922), Barnard (1938), Mayo (1946), Selznick (1949), Simon (1947), March (1958 och 1963), Burns och Stalker (1961), Lawrence och Lorsch (1967), Thompson (1967), Ackoff (1970), Chandler (1962 och 1977), Ansoff (1978), Pfeffer och Salancik (1978).

Det finns emellertid även andra från staten, visserligen mer eller mindre, men dock formellt sett, fristående organisationer. Jag vill här nämna politiska partier, intresseorganisationer och andra frivilliga sammanslutningar av människor. Organisationsteorin om politiska partier har utvecklats främst inom statskunskapen och organisationsteorin om intresseorganisationer och andra sammanslutningar av människor har utvecklats främst inom sociologin. Detta är givetvis en förenkling, men låt så vara. Företag, politiska partier, intresseorganisationer och andra frivilliga sammanslutningar är inom lagstiftningens och statliga regleringars ram självstyrande och självkontrollerande organ, d v s de bestämmer själva vad de ska göra och hur de ska göra det. Detsamma gäller kommuner i den meningen att kommunmedlemmarna väljer sina ledare och att kommunerna har rätt att uppbära skatt av medlemmarna. Medlemskapet är dock till skillnad från ovanstående organisationer, men i likhet med staten, formellt tvingande.

Foucault (1977) skiljer ut två maktnivåer i nationalstaten, makronivån och mikronivån. Han menar att man därför kan tala om makromakt och mikromakt. Makromakt är den makt som utövas av de centrala organen i en nation (riksdag, regering, centrala ämbetsverk etc). Mikromakt är den makt som utövas av de från staten, mer eller mindre, formellt, fristående organisationerna. Foucaults tes är att mikromakten i verkligheten har mycket större betydelse än vad som uppmärksammas inom samhällsvetenskapen:

"In the very first place, it seemed important to accept that the analysis in question should not concern itself with the regulated and legitimate forms of power in their central locations, with the general mechanisms through which they operate, and the continual effects of these. On the contrary, it should be concerned with power at its extremities, in its ultimate destinations, with those points where it becomes capillary, that is, in its more regional and local forms and institutions." (Foucault, 1977, s 96)

"Well, rather than worry about the problem of the central spirit, I believe that we must attempt to study the myriad of bodies which are constituted as peripheral subjects as a result of the effects of power." (s 98)

"... the important thing is not to attempt some kind of deduction of power starting from its centre and aimed at the discovery of the extent to which it permeates into the base, of the degree to which it reproduces itself down to and including the most molecular elements of society. One must rather conduct an ascending analysis of power, starting, that is, from its infinitesimal mechanisms, which each have their own history, their own trajectory, their own techniques and tactics, and then see how these mechanisms of power have been - and continue to be - invested, colonized, utilized, involuted, transformed, displaced, extended, etc., by ever more general mechanisms and by forms of global domination." (s 99)

Mitt perspektiv i avhandlingen fokuserar på samhällets *mikronivå* i den meningen att jag intresserar mig för människors delaktighet i vissa offentliga verksamheter på lokal nivå, d v s i bostadsområden eller i det grannskap de bor. Mitt perspektiv är *mikroekonomiskt*, därför att jag tar min utgångspunkt i att resonera om på vilka sätt en god hushållning med de knappa resurser som för närvarande finns tillgängliga lokalt kan åstadkommas (i de eventuella fall där man inte redan har "optimal ekonomi"). Mitt perspektiv är *organisationsteoretiskt*. Med detta vill jag betona att jag inriktar mig på att analysera *sociala strukturer*, vars syfte är att hantera kommunens *resurser*. Vad menar jag då med resurser? Inom företags ekonomin skiljer man på ett bolags resurser i formen finansiella tillgångar respektive i formen produktionsmedel.

I en kommun är produktionsmedlen den formen av resurser som kommunen använder för att ge sina medborgare den service man bestämt sig för att ge. Det rör sig här om mark (för servicebyggnader, rekreation etc), byggnader, lokaler och material (för service), personal (kunskaer och färdigheter) samt underhåll för dessa resurser. Om man med finansiella resurser avser tillgångar som vid behov kan omsättas till produktionsmedel (det kan röra sig om egna resurser, t ex resurser i värdepapper eller snabbt avyttringsbara andra tillgångar såväl som möjligheter till införskaffande av resurser "utifrån", t ex genom pantsättning av både finansiella tillgångar och produktionsmedel) är skillnaden mellan aktiebolaget och kommunen knappast av principiell vikt. Dock är kommunens handlingsfrihet mer begränsad av lagar, förordningar och annan statlig styrning. Om man vidgar begreppet finansiella resurser till att även omfatta den potentiella tillförseln av eget kapital är skillnaderna mer iögonfallande. Med eget kapital avser jag då ägarkapital vid nyemission i aktiebolag respektive ökat skatteuttag i kommuner. För att faktisk tillförsel ska ske förutsätts i båda fallen att huvudmännen (ägarna respektive kommunmedlemmarna) anser att det är värt att satsa pengarna det är fråga om. I aktiebolagsfallet är det fritt för var och en av aktieägarna att välja om han eller hon vill köpa nya aktier, medan det i kommunfallet är fråga om ett kollektivt beslut.

Nu åter till fokus för intresset i denna avhandling, de sociala strukturerna. Jag menar att kunskapen om de tänkbara sociala strukturer som har till uppgift att i huvudsak hantera produktionsmedlen i en kommun har ägnats oproportionerligt stor uppmärksamhet i förhållande till de tänkbara sociala strukturer som har till uppgift att hantera de finansiella resurserna. Konkret innebär begreppet finansiella resurser med dess vidgade innebörd (potentiell tillförsel av eget kapital, se ovan) i en kommun att de förtroendevalda och deras förvaltningar verkligen har väljarnas förtroende, att de mer resursstarka kommunmedlemmarna känner solidaritet med de mindre resursstarka, att det finns engagemang hos människorna att delta och bidra i gemensamma angelägenheter o s v. Min undran är: hur är de sociala strukturer beskaffade som tjänar att hantera dessa, som jag här tillfälligt kallat dem, "finansiella" resurser? Det är säkrast att tillfoga att jag inte är först med att artikulera detta långsiktiga problem för demokratin. Kanske är emellertid en seriös diskussion om demokratins utveckling minst lika angelägen idag som tidigare.

Sedan de berömda Hawthorne-studierna som genomfördes 1927 till 1932 (Mayo, 1946) har det blivit en självklarhet för varje organisationsforskare att utgå från att människors handlande i organisationer inte bara påverkas av deras formella positioner i organisationen utan också av s k *informella aspekter* som ligger delvis utanför strukturstyrningens kontroll. Exempel på sådana faktorer är personlighet, attityder, värderingar, perception, motivation, inläring, kommunikation, roller, normer, status, ledarskap, makt, konflikt och gruppdynamik (Robbins, 1983). Motsvarande grenar inom psyko-

login och i icke ringa omfattning inom sociologin samt i viss mån på den senaste tiden etnologin har bidragit med kunskap som omformats och tillämpats i organisationer. Låt mig kalla denna kunskapsmassa *organisationspsykologi*. Även om jag som organisationsteoretiker i hög grad är formad av organisationspsykologin är det inte ett organisationspsykologiskt och än mindre genuint psykologiska perspektiv jag för fram i avhandlingen, utan fastmer ett formellt organisationsteoretiskt perspektiv. Jag koncentrerar således intresset till den formella organisationsstrukturen för hanterandet av kommunens "finansiella" resurser. Eller annorlunda uttryckt: huvudmannaorganisationens (Abrahamsson, 1975) formella uppbyggnad.

Är det försvarbart att ställa organisationspsykologin åt sidan, m a o att "hålla den konstant"? Mitt svar är: Nej, inte i längden, inte om man vill ha en djupare förståelse för de sociala strukturernas påverkan på lokal delaktighet. Men ur analytisk synvinkel tycker jag inte man ska fränsäga sig möjligheten att *tillfälligt* tillåta sig undersöka en variabel i taget. Jag är inte ute efter att försöka bevisa att variationen i huvudmannaorganisationens formella struktur förklarar hela variationen i lokal delaktighet. Men det är värt att nämna att framstående organisationsteoretiker som Pfeffer (1981) och Bacharach och Lawler (1980) tillmäter den formella organisationsstrukturen den största betydelse för maktfördelningen i organisationer, trots att de ser som sitt huvudbudskap att föra fram de informella aspekterna. Låt mig vända på resonemanget och säga att lokal delaktighet mot denna bakgrund inte kan förklaras utan hänsyn tagen till formell organisation. Det finns alltså fog för påståendet att man är ute på tunn is om man tror att man kan åstadkomma eller skaffa sig lokal delaktighet utan att den formella organisationen tillåter det. Den formella organisationsstrukturens betydelse för den kommunala verksamhetens framgång har enligt min mening långt ifrån rönt lika stor uppmärksamhet som inom den företagsekonomiska organisationsteorin. Varför?

Mitt val att koncentrera mig på formell huvudmannaorganisation har påverkats av det faktum att ett 50-tal kommuner för närvarande utreder eller förbereder införandet av en andra hierarkisk nivå under den kommunövergripande.

Det är min starka önskan att denna avhandling uppfattas som *ett* (av förhoppningsvis allt fler) inlägg i en mångsidig vetenskaplig diskussion om huruvida och på vilka sätt lokal delaktighet kan och bör förverkligas i dagens och morgondagens samhälle. Jag tror att det inom detta problemområde finns behov av och utrymme för inte bara i första hand kunskap från organisationspsykologin utan också från psykologin, nationalekonomin, den kvantitativa företagsekonomi, statsvetenskapen, sociologin och etnologin, för att nu nämna de ämnesspektiv jag berört i detta avsnitt. Och förvisso också från organisationsteoretiker som intresserar sig för formella sociala strukturer.

Tre *värdepremiss*er är av avgörande betydelse för mitt perspektiv. Ökad lokal delaktighet ska ej ske genom *privatisering*,

ej genom *kommundelning* och ej heller få till följd att den offentliga sektorns *service* till medborgarna försämrats.

Välfärden som den offentliga sektorns verksamhet utgör för medborgarna har vuxit fram i offentlig regi. Staten och kommunerna har kontinuerligt breddat och fördjupat sina ansvarsområden. Det kanske kan synas som att långa avstånd mellan medborgare och beslutsfattare, anonymitet, krångel och tröghet har att göra med att det är just staten och kommunerna som "tagit över". Slutsatsen blir då att man ska avlasta staten och kommunen en del av det ansvar de tagit på sig. Jag tror att detta är ett onödigt förenklat resonemang. Jag tror att staten och kommunerna förändrar sig över tiden och att statens och kommunernas organisation går att förändra så att den tillåter och t o m uppmuntrar lokal delaktighet. Detta innebär inte att jag anser att den offentliga sektorn inte kan vinna på att ha en viss konkurrens (som t ex Cityakuten, kooperativa dagis och Walldorfskolor). Men i avhandlingen förutsätter jag att staten och kommunerna kommer att bibehålla de ansvarsområden de har idag (ehuru den interna ansvarsfördelningen dem emellan kan ändras).

De två tyngsta argumenten för att inte dela kommuner är desamma som hävdades vid kommunsammanslagningarna under 60- och 70-talen, nämligen skattekraft och skalfördelar i drift- en (brukarunderlag). Argumentet att blockkommunerna i sig är skälet till samma problem som ovan redovisades i samband med statens och kommunernas verksamhetsexpansion ser jag precis på samma sätt vara onödigt förenklat. OK, vi har ett problem i blockkommunerna, men varför inte undersöka hur det kan lösas organisatoriskt internt istället för att rycka undan skatte- och brukarunderlag?

Slutligen utgår jag från att kommunernas service till medborgarna ska bibehållas på ungefär samma nivå som idag eller förbättras. Detta innebär inte endast att kommunerna behåller sina ansvarsområden, utan att de tar minst ett lika stort positivt ansvar i framtiden som idag. Med positivt ansvar menar jag då att man lever upp till de faktiska krav som ansvaret innebär. Motsatsen, ett negativt ansvar, är då att ge upp men att ta konsekvensen av detta (t ex att en ansvarig politiker, som inte kunnat hålla vad han lovat, avgår). I denna värdepremiss ligger förhoppningen att politiker, anställda och medborgare är beredda att ägna uppmärksamhet åt att utveckla de resurser som de har till sitt gemensamma förfogande.

1.2 METOD OCH DISPOSITION

Innehållet i avhandlingen har växelvis teoretisk och empirisk karaktär, samt bygger växelvis på sekundärmaterial (av andra forskare insamlade data och/eller genomförda analyser) och primärmaterial. Min undersökning tog sin startpunkt i en empirisk studie av de boende och deras inflytande i och ansvarstagande för verksamheter i bostadsområdet Kista, en mil

norr om Stockholm. Studien redovisas i avhandlingens kapitel 4. Denna ansats innebar att inflytande- och ansvarsområden bestämdes empiriskt. De verksamheter som drevs lokalt och som berörde alla eller många av de boende i Kista definierades som lokala verksamheter. Om ett annat bostadsområde hade valts hade kanske de lokala verksamheterna visat sig vara fler, färre eller av annat slag. Min tanke var att använda primärdata för att utvärdera boendedemokratien i Kista. Efterhand insåg jag att det inte fanns utrymme för de boendes önskemål om inflytande och ansvarstagande inom ramen för boendeföreningars (hyresgästföreningar, bostadsrättsföreningar, egnahem-föreningar) kompetensområden. Jag började då fundera på alternativa organisationsformer. Lagstiftningen om försöksverksamhet med lokala kommunala organ 1979 kom därför för mina syften i rättan tid. Kommunaldemokratiska kommitténs rapporter inspirerade mig att i tanken tillämpa idéerna om lokala organ på min empiri i Kista. Resultatet blev ursprungsversionerna av kapitlen 3 och 5 i avhandlingen, ett försök att med stöd av min egen empiri redovisa alternativa och varandra kompletterande organisationsformer för boendedemokrati och kommunal demokrati. Min rapport (Eklund, 1981c) väckte ingen aktiv uppmärksamhet som kommit till min kännedom, kanske mest på att perspektivet i rapporten inte "passade in" i utredarperspektiven inom varken boendedemokratiområdet (bostadssektorn) eller kommunaldemokratiområdet (kommunsektorn), på ett undantag när. Detta undantag var Svenska Kommunförbundets sektion för organisationsutveckling (vars uppgift bl a är att följa utvecklingen av lokala organ i kommunerna), med vilken jag kom att samarbeta under knappt ett år. För avhandlingens del resulterade det i kapitel 2 om den kommunala organisationen och en del erfarenheter om förändring av kommunal organisation, som bl a kommer till uttryck i delar av kapitel 6.

Jag har valt att disponera avhandlingen så att beskrivningen av fenomenet kommunal organisation (kapitel 2) föregår min behandling av rubrikfrågan om organisationsformer för lokal delaktighet (kapitlen 3, 4 och 5). Läsaren förs på detta sätt in i handlingen via det mer allmänt orienterande kapitlet om kommunal organisation till de för avhandlingens syften mer specifika kapitlen om organisationsformer för boendes och medborgares inflytande över och ansvarstagande för lokala verksamheter. Eftersom organisering av lokal delaktighet i de allra flesta fall förutsätter och medför förändring i den kommunala organisationen analyserar jag det specifika (organisationsformer för lokal delaktighet) mot det mer allmänna (den kommunala organisationen) i kapitel 6. Organisationsformerna för lokal delaktighet ställs i analysen också mot samhällets makroorganisation.

Kapitel 2 är resultatet av ett försök att beskriva fenomenet kommunal organisation i Sverige idag. Framställningen består av referat av tidigare forskning och ansatser till egna analyser. Jag använder ett synsätt som betonar relationer mellan olika aktörer i den kommunala organisationen. Synsättet innebär att jag grupperar aktörerna i tre delsystem: delsystemet för politik, delsystemet för ledning och delsystemet för

tjänster till medborgarna. Denna indelning tog jag till mig under mitt samarbete med Kommunförbundet. I kapitel 3 presenterar jag genom referat av statliga utredningar "demokratiperspektiven" på boende respektive kommuner. Mot denna bakgrund introducerar och diskuterar jag de i avhandlingen centrala begreppen delaktighet, lokal delaktighet och organiserade former för lokal delaktighet. Kapitel 4 bygger nästan helt och hållet på primärdata, insamlade av mig och Björn Rombach i bostadsområdet Kista under åren 1978 och 1979. Efter en beskrivning av bostadsområdet, de boende och en bostadsrättsförenings verksamhet redovisar jag analys och slutsatser av vår enkätundersökning om upplevd och önskad lokal delaktighet bland de boende och andra aktörer i bostadsområdet (anställda av bostadsföretaget och kommunen). Jag använder sedan i kapitel 5 undersökningsresultaten (önskemål om ökad lokal delaktighet) och ställer frågan: "Vilken eller vilka organisationsformer kan tänkas passa de boendes önskemål?" Min diskussion om olika organisationsformer kan ses som en förlängning av analysen av den specifika empirin, men utmynnar också i en översiktstabla över ett stort antal former för lokal organisation, vilkas tänkbara tillämpning inte begränsar sig till Kista. I kapitel 6 vänder jag på frågan och försöker identifiera och analysera faktorer som hindrar lokal delaktighet och införande av organiserade former för lokal delaktighet. Ett stort utrymme i kapitlet ägnas åt att spekulera kring hypoteser om att den kommunala organisationen i sig har inbyggda hinder för lokal delaktighet. Kapitel 2 om den kommunala organisationen har därvidlag styrt mig väsentligt. Analysen av de hindrande faktorerna är helt min egen. Mitt perspektiv är i detta kapitel vidgat jämfört med kapitlen 3, 4 och 5. Slutligen utvärderar jag analysen och redovisar mina slutsatser.

De tillvägagångssätt jag använt framgår i respektive kapitel. Jag vill emellertid redan inledningsvis förklara två för avhandlingen väsentliga och jämfört med många avhandlingar kanske lite ovanliga metodbeslut, nämligen mitt sätt att använda primärmaterialet samt att och hur jag använder begreppet tankemodell. Mitt arbete med avhandlingen som helhet är hypotesformulerande och hypotesutvecklande snarare än hypotestestande till sin karaktär. Det hade nog varit möjligt att formulera och utveckla hypoteser utan att använda primärmaterialet, men knappast med den precision som nu har blivit fallet. Förutom att primärmaterialet givit mig en allmänt säkrare operativt empirisk grund att stå på har det kunnat tjäna syftet att konkret illustrera mina tankemodeller av lokal organisation. Det är således inte min ambition att testa sambandet mellan lokal organisationsstruktur och lokal delaktighet empiriskt i detta arbete. En sådan test förutsätter att organisationsstrukturen varierar i verkligheten och att operativa mätningar av beroende och oberoende variabler genomförs. Däremot tjänar primärmaterialet som en illustration på hur den beroende variabeln lokal delaktighet kan mätas och som ett illustrationsexempel att tankemässigt variera den oberoende variabeln organisationsstruktur på. Därmed kommer jag till begreppet tankemodell.

Jag har som framgått ovan och i föregående avsnitt varken använt en experimentell ansats (studerat variationer i den oberoende variabeln organisationsstruktur empiriskt) eller en bred, generell organisationsteoretisk ansats (studerat variationer i och kausalsamband mellan ett större antal tänkbara oberoende variabler, t ex de som jag i föregående avsnitt kallade informella aspekter av organisation. Istället har jag alltså använt "tankemodeller". Vad vill jag då säga med detta? Svaret har jag funnit i en tolkning av Max Webers idealtypslära utförd av Eliæson (1982). Mitt begrepp tankemodell har såvitt jag förstår i allt väsentligt samma innebörd som Webers "idealtyp". Likväl använder jag inte termen "idealtyp", då jag uppfattar att vi på vardaglig svenska tilldelar denna term innebörden "önskvärt tillstånd", vilket jag inte avser och vilket heller inte Weber avsåg.

"Weber tillskrev ... sina idealtypsbegrepp en heuristisk snarare än en rent teoretisk funktion. Idealtypen är en provisorisk "kompass", till vägledning främst vid hypotesbildningen." (Eliæson, 1982, s 106)

"Idealtypen framstår främst som en pragmatisk konstruktion. Den är ett heuristiskt begrepp, ett redskap tillskapat i kunskapsproduktionens goda syfte men utan större egenvärde; ett begrepp som vare sig svarar mot den gängse beskrivningen av modell (en beskrivning i vilken varje element svarar mot ett element i den beskrivna verkligheten) eller teori (uttalanden om hur elementen i den beskrivna verkligheten påverkar varandra). Idealtypen som sådan utsäger föga om verkligheten men kan där emot uppfylla hypotesgenererande funktioner och sålunda bidra till teorikonstruktionen." (s 107, parenteserna tillagda av mig)

Eliæson betonar idealtypens pragmatiska karaktär och understryker dess roll som kodifiering av en faktisk forskarpraxis snarare än som resultat av forskning. Detta är nog så viktigt att förstå i denna avhandling. Om läsaren försöker tolka tankemodellerna som rekommendationer till direkta lösningar riskerar han eller hon att bli mer djuplodande än vad min avsikt är:

"Idealtypen förblir (då) ett "shimmering concept" trotsande de mest ambitiösa försök till positiv tolkning." (s 107, parenteserna tillagda av mig)

"Idealtypen i sig förklarar ingenting i verkligheten. Med idealtypens hjälp kan man emellertid bli uppmärksam på de egenheter i den empiriska verkligheten som det sedan återstår att förklara Idealtypen kan således vara ett medel att blottställa enskilda fenomen och avvikelser som kanske annars inte hade varit iögonfallande." (s 118)

Det närmast ovanstående citatet beskriver exakt min avsikt med att beskriva tankemodellerna av decentraliserad organisationsstruktur och dess samband med lokal delaktighet i kapitel 5.

Eliaeson refererar Fallding (1968) som menar att det finns ett överutbud av "analytisk teori", begreppsliga system av skilda slag som pressas på en motvillig och frågande publik.

Eliaeson associerar i detta sammanhang till modern statsvetenskap och hävdar att klyftan mellan "modellplatonism" och "dataism" där är mångomtalad. Fallding framhåller att:

"The passage from analytical theory to explanatory will have to be made." (Fallding, 1968, s 29)

Eliaeson konstaterar att en förklaring brukar bestå av att konkreta data sammankopplas med, underordnas, generella grundsatser, "lagar", och att idealtyper här kan vara till stor hjälp som heuristiska redskap.

"A heuristic is the first match struck in the darkness. Heuristics refers to the process of finding out, to search procedure, or, as it has also been expressed, to progressive thinking. It is not the window-dressing of the published report, but our fumbling and blundering - and self-correction." (s 25)

Jag tror att mina tankemodeller kan tjäna som heuristiska redskap för praktikens användare såväl som för forskare. Men då förutsätter jag att tankemodellerna inte uppfattas som lösningar utan som bidrag för att artikulera beslutsföretsättningar, eller enklare uttryckt, som hjälp till självhjälp. Fallding hjälper kanske läsaren att förstå tankemodellernas funktion i denna avhandling med följande sammanfattande ord:

"Preliminary to a comprehensive explanatory theory is a mountain of research. And yet, to give everything its due, the world of our experience has no semblance of order and, indeed, poses no questions unless we know the ways in which it may be differentiated. It is here that analytical concepts, defined as ideal types, play their exploratory role." (s 28)

Eliaeson låter oss förstå att Weber ansåg att idealtyper inte bara har en hypotesgenererande roll utan också ett mer direkt teoretiskt syfte:

"... varje särskild idealtyp över verkliga fenomen ... innefattar eller bär på tentativa teorier, ehuru inte begreppsligt utarbetade, elaborerade." (Eliaeson, 1982, s 107-108)

Jag vågar nog påstå att också mina tankemodeller bär på delar av en tentativ teori. För att det ska bli en teori av det hela krävs att man till resonemanget tillför andra relevanta element i verkligheten (vilket jag försöker göra i slutkapitlet).

Webers term för idealtyp var "utopie". Med detta avsåg han alltså inte den normativa innebörden "önskvärt tillstånd" utan snarast, liksom jag, innebörden "fiktiv".

"Webers idealtyp har tydligen intet att göra med etiska imperativ eller värdeomdömen (s 114)

Samma gäller mina "tankemodeller", och därav, igen, skälet till att jag ändrat term.

1.3 DE POLITISKA PARTIERNAS UPPFATTNINGAR

Är lokal delaktighet, eller rättare sagt, är avsaknad av eller brist på lokal delaktighet ett problem i Sverige idag? Låt oss bilda oss en preliminär uppfattning genom att gå till de fem riksdagspartiernas partiprogram och se hur hög *prioritet* respektive parti tilldelar frågorna kommunal demokrati och boendedemokrati.

Vänsterpartiet kommunisterna snuddar i punkt 29 av sina 30 punkter vid kommun- och boendedemokrati. Inget av begreppen används dock och utrymmet utgörs av 7 rader på en av programmets 31 sidor. Socialdemokraterna omnämner boendedemokratin i den 5:e av partiets grundsatser ("I folkets händer") samt under punkt 18 av programmet 36. Den kommunala demokratin tas upp i punkt 25. Totalt ägnas mindre än en halv sida av 50 sidor åt kommun- och boendedemokratifrågorna. Folkpartiet tar upp kommunal demokrati i den 3:e, 4:e och 5:e av sina 10 grundsatser. Boendedemokratifrågan upptar det dominerande utrymmet under rubriken "bostäder" (punkt 13 av 31). Totala utrymmet för kommun- och boendedemokrati överstiger klart en av 21 sidor. Centerpartiet har en separat huvudrubrik för kommunal demokrati (nummer tre i innehållsförteckningen). Man tar upp frågan även under punkterna 1 och 2. Att påstå att minst 5 av programmets 96 sidor handlar om kommunal demokrati är snarast en underskattning. Boendedemokratifrågan intar en mer undanskymd plats, några rader under punkt 10 av 27 ("boende"). Moderata samlingspartiet tar upp den kommunala demokratin i en separat underrubrik under den första ("ett levande folkstyre") av 15 huvudpunkter. Boendedemokrati tas upp på några rader under punkt 9 ("människan och miljön"). Tillsammans utgör kommun- och boendedemokratifrågorna knappt en av 84 sidor.

Även om jämförelser av det här slaget är grova, delvis p g a att partiprogrammen är uppbyggda olika, ligger det nära till hands att formulera hypotesen att kommun- och boendedemokratifrågorna sammantaget prioriteras högre av de borgerliga partierna än av de socialistiska.

För att utveckla denna hypotes återger och kommenterar jag nedan partiernas situationsbeskrivningar (1.3.1) och politik (1.3.2) i kommun- och boendedemokratifrågorna, såsom de framgår av respektive partis antagna kommunalprogram. Centern och vpk har inga dylika, varför centrens riksprogram och vpk Stockholms kommunalprogram används. Dessutom kompletterar jag problem bilden med miljöpartiets handlingsprogram för politisk demokrati. Avslutningsvis redovisar jag socialdemokraternas internt framväxande ställningstaganden under den allra senaste tiden (1.3.3).

1.3.1 *Partiernas situationsbeskrivning*

Vpk (Stockholm):

- Hittills har mycket litet skett som ökat inflytandet för stockholmarnas stora flertal (Vänsterpartiet kommunisterna, 1982:1, s 22).
- Kommunala stiftelser och bolag utgör hinder för människorna att aktivt delta i det politiska livet (Vänsterpartiet kommunisterna, 1982:2, s 1).
- Hyresgästerna har inget reellt ansvar för förvaltningen av sina hus (Vänsterpartiet kommunisterna, 1982:1, s 14).

Socialdemokraterna:

- Den kommunala självstyrelsen är en av grundvalarna för demokratin. Den präglas av ett långt utvecklat förtroendeman-nastyre (Socialdemokraterna, 1975, s 52).
- Den allt mer övergripande planeringen kräver ett allt större engagemang av de enskilda människorna. De kommunala besluten måste få en bred förankring hos medborgarna (s 53).
- De tusenden som har ett kommunalt värv fostras till ansvar och hänsyn, till solidaritet och gemenskap, till skapande handling (s 54).
- Situationsbeskrivningen m a p boendedemokratin finns inte direkt formulerad, men av texten "Bostadskonsumenterna till-försäkras inflytande över bostadsområdenas planering och förvaltning" (s 61) framgår att partiet anser att de boendes inflytande över bostadsområdenas planering och förvaltning inte är tillräckligt utvecklat.

Folkpartiet:

- Förutsättningarna för den kommunala demokratin har förändrats. Klyftan mellan kommuninvånarna och politikerna har ständigt ökat. Den enskilde invånarens möjligheter att påverka de beslut kommunen fattar minskar (Folkpartiet, 1982:1, s 6).
- Ett ökat boendeinflytande håller på att växa fram i många områden. Än är boendeinflytandet inte tillräckligt omfattande (s 10).

Centerpartiet (förutom rikspartiprogrammet (Centerpartiet, 1981) har centerpartiet antagit ett särskilt handlingsprogram (Centerpartiet, 1975) för kommunal demokrati. Huvuddragen i detta återfinns emellertid i rikspartiprogrammet):

- Kommuner och landsting är grundstenar i demokratin. Den decentralisering som den kommunala självstyrelsen innebär medför ökad effektivitet i samhällsarbetet, eftersom be-

slutsgången blir kort och besluten kan grundas på en ingående kännedom om lokala förhållanden och medborgarnas önskemål och behov (Centerpartiet, 1981, s 18).

- Villkoren för demokratin på det lokala planet har försämrats genom tillskapandet av stora kommunenheter (s 19).
- Samhället genomgår en koncentrations- och centraliseringsprocess. Många människor upplever att det blir allt svårare att kunna göra sin röst hörd. En svällande byråkrati med en trög och ibland opersonlig behandlingsgång gör det svårt för den enskilde att bevaka sin rätt och att överblicka följderna av olika alternativ (s 8).
- Planerings- och reformverksamheten har i hög grad skett sektorsvis utan en genomarbetad helhetssyn och en mera omfattande analys av olika delreformers ömsesidiga betydelse för de berörda människornas livssituation (s 9).
- Centerpartiet kan inte sägas beskriva "boendedemokratisituationen" specifikt. Det framgår indirekt att man anser att de boendes möjligheter att påverka ekonomi, utformning och skötsel av bostadsområdena inte är tillfredsställande (s 41).

Moderaterna:

- Den kommunala självstyrelsen i Sverige har en internationellt sett unik ställning med avseende på spridning av förtroendeuppdrag, kunskap och ansvarstagande. De förtroendevaldas arbetssituation har emellertid försämrats till följd av kommunsammanslagningarna och den sammanhängande minskningen av förtroendeuppdrag. Ärendemängden har ökat och frågorna har blivit mer komplicerade. Denna utveckling är olycklig (Moderata samlingspartiet, 1981, s 3).
- Många av de tidigare självständiga kommunerna saknar fullgott lokalt inflytande i de nuvarande kommunerna (s 4).
- Intresset för den egna bostaden är djupt rotad i Sverige. Ägandet ger de bästa förutsättningarna för ett verkligt inflytande över den egna bostaden (s 39).

Miljöpartiet:

- Kommuner styrs i väsentlig utsträckning av statliga förordningar och beslut. Den kommunala självstyrelsen är begränsad och i långa stycken en synvilla (Miljöpartiet, 1982, s 1).
- Oändliga detaljregleringar och föreskrifter från statliga verk och myndigheter har ofta den effekten att medborgaren blir passiv och ointresserad (s 1).
- Sverige har idag en politisk kris. Vi har en centraliserad, toppstyrd yrkespolitik med heltidsanställda livstidspolitiker, som tappat fotfästet i verkligheten. De har glömt var

de kommer ifrån och har idag smält samman med den svällande statliga och kommunala byråkratin. Det har godtagits av de flesta människor, därför att det uppfattas som en ändamålsenlig form för effektiv samhällsstyrning. Men nu tycks det sällan finnas varken styrning eller effektivitet i det som åstadkommes av den etablerade partipolitikern. Politikerföraktet ökar och klyftan mellan makthavare och maktlösa djupnar (s 1).

- Det politiska systemet är oerhört svårt att förändra. De etablerade partierna sitter fast i sin partiapparat, som omöjliggör nytänkande (s 1).
- Storkommunerna har medfört att tjänstemännens inflytande har blivit oerhört stort. Det är omöjligt för den enskilde politikern att tränga tillräckligt djupt in i alla ärenden. Tidsbristen gör det också svårt att hålla någon kontakt med väljarna (s 1).
- Indirekt framgår att partiet anser att de boende inte i tillräcklig grad och omfattning tillåts ta ansvar för sitt grannskap (s 3).

Situationsbeskrivningarna uppvisar såväl liknande och gemensamma som olika och motsatta tolkningar av verkligheten. Partierna är överens om att varken kommundemokratin eller boendedemokratin fungerar helt tillfredsställande. *Graden av "problematisering"* i tolkningarna kanske enklast kan indelas i *försiktigt kritisk* (socialdemokraterna), *kritisk* (folkpartiet, centerpartiet och moderaterna) och *kraftigt kritisk* (miljöpartiet). Vänsterpartiet kommunisternas beskrivning tyder på att det är kritiskt, medan dess rikspartiprogram tyder på att det är kraftigt kritiskt. *Graden av artikulation* i tolkningarna hänger antagligen ihop med hur kritisk tolkningen är, vilket i sin tur i botten beror på respektive partis uttalade eller outtalade ideologi. Centerpartiet och miljöpartiet är utan tvekan de partier som framför de mest omfattande och detaljerade tolkningarna. Jag reserverar mig emellertid för att jämförelser mellan partiernas kommunalprogram kan vara något missvisande. Folkpartiet formulerar sig mer omfattande och detaljerat i sitt rikspartiprogram. Hur detta ska tolkas vill jag låta vara osagt.

1.3.2 *Partiernas politik*

Vpk Stockholm:

- En rad kommunala frågor som nu avgörs i centrala nämnder och styrelser och i kommunfullmäktige lämpar sig utomordentligt väl för lokala beslut. Direktvalda organ i stadsdelarna med beslutanderätt och eget budgetansvar skulle kunna göra stora insatser (Vpk, 1982:1, ss 22-23).
- Samtliga i kommunfullmäktige representerade partier ges full insyn i de kommunala bolagens verksamhet (s 23).

- Försöken med kommunala förvaltarföreningar i kommunalägda bostadsfastigheter måste genomföras så att de omfattar olika typer av bostadsområden med olika social sammansättning (s 14).
- De boende ges möjlighet att medverka vid all planering så att ett verkligt boendeinflytande skapas (s 17).

Socialdemokraterna:

- Olika vägar ska prövas för att förändra den kommunala organisationen så att medborgarinflytandet utvecklas och fördjupas. Förtroendevalda knyts till kommunala institutioner. De politiska partierna tillförsäkras resurser att fullgöra sina uppgifter på det lokala planet (Socialdemokraterna, 1975, s 54).
- Medborgarnas valda representanter måste beredas bättre arbetsmöjligheter. Folkrörelserna är ett medel för medborgarintressenas uttryck. En klar gränsdragning upprätthålls mellan de anställdas berättigade inflytande och den politiska demokratin (s 55).
- Bostadskonsumenterna bereds inflytande över bostadsområdenas planering och förvaltning (s 61).

Centerpartiet:

- Helhetssynen måste vara vägledande för sektorsplaneringen och besluten måste komma till i så nära samverkan som möjligt med de människor som berörs (Centerpartiet, 1981, s 9).
- En långtgående decentralisering av beslutsrätten och ett starkt lokalt inflytande i samhällsfrågorna är av mycket stor betydelse (s 16).
- Delning av kommuner är ett bra sätt att förbättra den kommunala demokratin (s 19).
- Kommunerna bör ha rätt att inom bestämda ekonomiska ramar överföra förvaltningsuppgifter till kommundelsorgan och institutionsstyrelser. Sammansättningen av dessa organ ska följa valutslaget i det område där det verkar. Direktval till kommundelsorgan bör möjliggöras (s 19).
- Av stor vikt är att den kommunala serviceorganisationen är väl utbyggd i olika kommundelar (s 19).
- Användningen av kommunala bolag och stiftelser bör starkt begränsas (s 19).
- Boendedemokratin bör stärkas och de boende ges ökade möjligheter att påverka ekonomin samt utformningen och skötseln av bostadsområdena (s 41).

Folkpartiet:

- Politiska beslutande organ bör införas på lägre nivåer närmare invånarna. Möjligheten att inrätta kommundelsnämnd med egen budget och egna förvaltningsuppgifter måste tas till vara (Folkpartiet, 1982:1, s 6).
- Kommundelsnämnderna bör kunna väljas direkt (s 6).
- Det är ofta lämpligt att parallellt decentralisera förvaltningarna. För att detta ska vara möjligt måste olika förvaltningar tillämpa en gemensam distriktsindelning (s 6).
- Öka det lokala inflytandet över daghem, fritidshem, bibliotek etc genom att inrätta institutionsstyrelser med representanter för brukare och personal (s 6).
- Vidga utrymmet för kommunal självstyrelse genom att inskränka den statliga detaljstyrningen (s 6).
- Alla ledamöter i kommunfullmäktige måste få tillträde till stämmorna i kommunens bolag och stiftelser (s 6).
- Ordna rådgivande folkomröstningar i både kommuner och kommundelar (s 6).
- Organisationer och byalag ska ges möjligheter att yttra sig i frågor som berör dem antingen som remissinstanser eller genom kommundelsnämnden (s 6).
- Boendeinflytandet måste organiseras på mindre områden och även omfatta ekonomin. Boendeföreningens förvaltning måste decentraliseras. Bostadsrätten är en boendeform som ger stort inflytande för den boende (s 10).

Moderaterna:

- Detaljregleringar av den kommunala verksamheten måste avvecklas (Moderata samlingspartiet, 1981, s 3).
- Sprid kommunala förtroendeuppdrag på fler personer, bidra aktivt till förtroendemännens utbildning, höj arvoden och ersättningar (s 3).
- Det är positivt med lokala organ, om de har samma politiska fördelning som i kommunfullmäktige (s 4), särskilt delegering av beslut till distriktsnämnder kan bidra till en förstärkning av det lokala inflytandet (s 5).
- Rådgivande folkomröstningar bör anordnas om minst en tredjedel av kommunens beslutande församling så begär (s 4).
- En ökad omvandling av hyresrätter till bostadsrätter och ägarlägenheter är angelägen (s 39).

Miljöpartiet:

- Besluten förs närmare de människor som berörs av dem (Miljöpartiet, 1982, s 1). Kommundelsnämnder inrättas i samtliga kommuner (s 2). Direktval möjliggörs genom lagstiftning (s 2). Både rådgivande och beslutande folkomröstningar i såväl kommuner som kommunelar möjliggörs genom lagstiftning (s 2). Ett absolut kommunalt veto ska finnas när det gäller mycket stora eller djupt ingripande exploateringsplaner (s 3).
- Möjligheterna till insyn förbättras (s 1). Samtliga nämndsammanträden, där det inte behandlas ärenden som faller under sekretesslagstiftningen, görs offentliga (s 2). Samma gäller kommunala stiftelser och bolag (s 2). Fler informationsmöten hålls på kvällstid (s 3). Fast mottagningstid hos politiker och tjänstemän införs (s 3).
- Självstyrande närsamhällen skapas, där medborgarna själva tillåts ta ansvar för sitt grannskap (s 3). Bostäder och grannskapslokaler förvaltas av de boende (s 3). De bör också få möjlighet att organisera barn- och äldreomsorg, social gemenskapsverksamhet, hälsocentraler, barnstugor m m inom de ramar som samhället bestämmer (s 3). Grannskapsarbetet får inte partipolitiserats (s 3).

De borgerliga partierna och miljöpartiet vill minska den statliga detaljstyrningen av kommunernas verksamheter. Mittenpartierna och miljöpartiet vill vidga den kommunala självstyrelsen. Moderaterna vill förlänga mandattiden och införa skilda valdagar. Miljöpartiet vill öka medborgarnas direkta insyn i den kommunala verksamheten. Miljöpartiet vill ha både rådgivande och beslutsfattande folkomröstningar på såväl kommun- som kommundsnivå. Folkpartiet vill ha rådgivande folkomröstningar på kommun- och kommundsnivå. Moderaterna vill ha folkomröstningar på kommunnivå. I övrigt tycker jag att partiernas kommunaldemokrati och boendedemokratipolitik låter sig sammanställas i tre kategorier: kommunal organisation, förstärkning av politikerna som aktörer i den kommunala organisationen och boendeinflytande. Jag kommenterar dessa i tur och ordning.

Samtliga partier utom socialdemokraterna ger i sina handlingsprogram uttryck för viljan att införa lokala organ i *den kommunala organisationen*. Centerpartiet intar en särställning genom att också förespråka kommundelning. Mittenpartierna och miljöpartiet ser kommundsnämnder som den mest fördelaktiga typen av lokalt organ. Folkpartiet ser institutionsstyrelser som komplement till kommundsnämnder. Moderaterna rekommenderar distriktsnämnder. Samtliga partier utom socialdemokrater och moderater förespråkar direktval till lokala organ. Mittenpartierna uppmärksammar ett samband mellan den politiska organisationen (när man inför lokala organ ...) och serviceorganisationen (... så bör också tjänstemannaförvaltningarna decentraliseras parallellt). Socialdemokraterna och folkpartiet betonar folkrörelsers respektive organisationers betydelse i

den kommunala verksamheten. Folkpartiet och miljöpartiet uppmärksammar en koppling mellan den kommunala organisationen och byalag respektive boendeorganisationen.

Särskilt socialdemokrater och moderater ger uttryck för att vilja *stärka politikernas ställning i kommunerna*, båda partierna genom att tilldela politikerna ökade resurser, socialdemokraterna också genom att skapa bättre arbetsmöjligheter och genom starkare knytning av politikerna till serviceorganisationen, moderaterna också genom ökad förtroendemannutbildning och genom spridning av förtroendeuppdragen på fler personer. (Det senare förespråkas också av miljöpartiet.) Vpk, folkpartiet och miljöpartiet vill förbättra politikernas insyn i kommunala bolag och stiftelser.

De socialistiska partierna och mittenpartierna vill vidta åtgärder för att förbättra *de boendes inflytande* i förvaltningen av bostadsområden. Moderaterna förespråkar ökad andel bostadsrättsföreningar och bostäder med äganderätt. Mittenpartierna vill att de boende i högre grad ska kunna påverka ekonomin i boendet. Folkpartiet vill decentralisera förvaltningsorganisationerna till mindre geografiska enheter och förordar fler bostadsrättsföreningar. Vpk vill ha fler decentraliserade kommunala förvaltarföreningar. De socialistiska partierna och centerpartiet vill förbättra *de boendes inflytande* i planeringen av bostadsområden. Folkpartiet och miljöpartiet uppmärksammar en koppling mellan närmiljön respektive grannskapet och den kommunala organisationen.

1.3.3 *Analys och kommentar*

Partiernas uppfattningar är intressanta för denna avhandling på så sätt att de kan tjäna som hypoteser om olika samband mellan den offentliga sektorns organisatoriska utformning och människors delaktighet i lokala verksamheter i ett bostadsområde. En analys av samtliga partier skulle ta för stor plats här, varför jag har valt att avgränsa mig till att jämföra ett socialistiskt parti, socialdemokraterna, med ett borgerligt parti, folkpartiet. Att jag väljer socialdemokraterna och inte vpk beror främst på att vpk dokumenterat så lite i mina källor. Jag skulle lika gärna ha valt centerpartiet eller miljöpartiet som folkpartiet. Dessa tre partier uppfattar jag i den här frågan vara tydligare motpoler till socialdemokraterna än moderaterna.

Socialdemokratiska partiets dokumenterade *situationsuppfattning* präglas av dels betoning av uppnådda framsteg och värdet av att värna om dessa och dels betoning av planeringens och de kommunala beslutens behov av förankring och engagemang hos medborgarna. *Åtgärderna* består i att knyta politikerna närmare den kommunala verksamheten, att ge partierna resurser att fullgöra sina uppgifter på det lokala planet, att politikerna bereds bättre arbetsmöjligheter och att folkrörelserna ska kunna fungera som kanal för medborgarintressenas uttryck. Boendedemokratisituation berörs inte på annat sätt än att det

konstateras att de boende ska tillförsäkras inflytande över bostadsområdenas planering och förvaltning.

Folkpartiets dokumenterade *situationsuppfattning* är att klyftan mellan kommuninvånare och politiker ökat och att den enskilde invånarens möjligheter att påverka kommunala beslut därmed minskat. Folkpartiet påstår att förutsättningarna för den kommunala demokratin har förändrats. Det framväxande boendeinflytandet anses inte vara tillräckligt omfattande. *Åtgärderna* består i att föreslå partiets kommunorganisationer att dels verka för att inrätta kommundelsnämnder med egen budget och egna förvaltningsuppgifter samt att parallellt decentralisera förvaltningarna, dels verka för att inrätta institutionsstyrelser med brukarrepresentation, dels verka för att ordna rådgivande folkomröstningar i både kommun och kommundelar, dels verka för att organisationer och byalag får möjligheter att yttra sig i frågor som berör dem antingen som remissinstans eller genom kommundelsnämnden och dels verka för att boendeinflytandet över bostadsförvaltningen även ska omfatta ekonomi samt organiseras i små decentraliserade enheter (helst bostadsrättsföreningar). Folkpartiet vill ändra lagstiftningen så att direktval till kommundelsnämnder blir möjliga, vidga utrymmet för kommunalt självstyre genom att inskränka den statliga detaljstyrningen och göra det möjligt för alla ledamöter i kommunfullmäktige att få tillträde till stämmorna i kommunens bolag och stiftelser.

Båda partierna anser att det finns ett icke önskvärt gap mellan "den kommunala administrationen" och medborgarna. Socialdemokraterna ser det som att "planeringen och de kommunala besluten" har behov av förankring hos medborgarna medan folkpartiet ser det som att kommuninvånarens möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut har minskat. Detta kan uttryckas som att respektive partis situationsbeskrivning har olika utgångspunkter. Den fråga jag ställer mig här är: Går dessa situationsbeskrivningar att förena eller inte? Går *planeringens och de kommunala besluten*s behov av förankring att tillfredsställa, samtidigt som kommuninvånaren ges bättre möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut?

De naturliga följdfrågorna blir då: Går partiernas politik att förena med situationsbeskrivningarna eller *motverkar* folkpartiets politik planeringens och de kommunala besluten behov av förankring och vice versa, *motverkar* socialdemokraternas politik kommuninvånarens möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut?

- Tillfredsställer en organisation med kommundelsnämnder och parallellt decentraliserade förvaltningar med brukarrepresentation i sina institutioner planeringens och de kommunala besluten behov av förankring?
- Tillfredsställer oftare förekommande rådgivande folkomröstningar i kommun och kommundelar planeringens och de kommunala besluten behov av förankring?

- Tillfredsställer utökade yttrandemöjligheter för organisationer och byalag i frågor som berör dem planeringens och de kommunala beslutens behov av förankring?
- Tillfredsställer en decentralisering av bostadsförvaltningen och dess ekonomi till mindre enheter (varav större andel bostadsrättsföreningar) planeringens och de kommunala beslutens behov av förankring?
- Tillfredsställer en lagfäst möjlighet till direktvalda kommundelsnämnder planeringens och de kommunala beslutens behov av förankring?
- Tillfredsställer en inskränkning av den statliga detaljstyrningen planeringens och de kommunala beslutens behov av förankring?
- Tillfredsställer en lagfäst möjlighet för alla ledamöter i kommunfullmäktige att få tillträde till stämmorna i kommunens bolag och stiftelser planeringens och de kommunala beslutens behov av förankring?
- Förbättrar en knytning av politikerna närmare den kommunala verksamheten kommuninvånarens möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut?
- Förbättrar ökade resurser till partierna för att fullgöra sina uppgifter på det lokala planet kommuninvånarens möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut?
- Förbättrar förbättrade arbetsmöjligheter för politiker kommuninvånarens möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut?
- Förbättrar en ökad legitimering av folkrörelserna som kanal för medborgarintressenas uttryck kommuninvånarens möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut?
- Förbättrar en försäkran till de boende om ökat inflytande i planering och förvaltning av bostadsområdena kommuninvånarens möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut?

Frågelistan kan göras betydligt längre om fler partiers situationsbeskrivningar respektive politik tas med och om partiernas interna diskussioner redovisas.

Det finns påtaglig anledning att ta fasta på det senare av dessa två konstateranden. Under det att det varit tyst i massmedia om folkpartiets uppfattningar i frågan efter det senaste valet så har socialdemokraterna annonserat att diskussion pågår. Sålunda skriver Björn Jansson, utredningssekreterare på Svenska Livsmedelsarbetareförbundet och redaktör på Socialistiskt Forum i en brännpunktsartikel i Svenska Dagbladet den 22 april 1983:

"... man kan tänka sig att förvaltningen av bostadshus övertas av de boende. Inom kommunal service finns utvecklade idéer på såväl ökad lokal demokratisk styrning som medborgarmedverkan direkt i verksamheten."

"Inom arbetarrörelsen finns en omfattande debatt om hur demokratin kan stärkas såväl inom offentlig verksamhet som inom de egna organisationerna. Denna debatt omfattar dels decentralisering och lokalt självstyre, dels överförande av viss offentlig verksamhet i annan kollektiv form. Detta innebär en minskning av den centrala maktens förmåga att styra människorna."

Den 15 juni ger sig vice statsministern Ingvar Carlsson in i Dagens Nyheters debatt om statsmaktens tillväxt och det civila samhället:

"Att öka friheten genom att skapa nya handlingsmöjligheter och beslutsformer för medborgarna på den lokala nivån ute i bostadsområdena och att försöka minska och förenkla centrala norm- och regelsystem är på väg att bli programförd politik för den socialdemokratiska regeringen."

Under tiden hade regeringen bemyndigat civilministern Bo Holmberg att tillsätta 1983 års demokratiberedning, vars instruktioner (Dir 1983:44) vittnar om en radikal förnyelse inom partiet. Situationen beskrivs på följande sätt:

"Vi har fått en samhällsorganisation också i kommunerna som i alltför stor utsträckning är uppbyggd i sektorer utifrån ett myndighetsperspektiv och otillräckligt anpassad till människornas behov och önskemål. Vi har fått en trögrörlighet – en byråkrati, om man så vill – i systemet. Många människor känner sig vilsekomna i denna byråkrati. Vi har i vissa avseenden fått en slags passiv mottagaranda hos människorna där kommunen bara uppfattas som en serviceinrättning för tjänster vilka man har rätt att kräva – inte som något man själv har ansvar för. Den offentliga sektorns tjänster har kommit att bli en konsumtionsvara bland andra konsumtionsvaror."

"I takt med att verksamheten har ökat i omfattning och blivit mer specialiserad har det blivit svårare för de förtroendevalda att överblicka och samordna de olika verksamheterna." (Dir 1983:44, s 1)

Följande sägs bl a om politikens inriktning:

"Vad som nu krävs är ett förändringsarbete i syfte att öka medborgarnas aktiva medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten." (s 1-2)

"Det gäller enligt min mening att finna former för att ta tillvara människors intresse för delaktighet och ansvar." (s 2)

"Inriktningen på förändringsarbetet bör vara att i ökad utsträckning decentralisera och samordna olika kommunala verksamheter. Genom att inrätta lokala organ ökar antalet förtroendevalda samtidigt som överblick och samordning på lokal nivå underlättas. En decentralisering av den kommunala organisationen kan därför vara till fördel både från effektivitetssynpunkt och från demokratisk synpunkt." (s 2)

"Det är enligt min mening angeläget att försöksverksamheten med lokala organ fullföljs och vidareutvecklas. Regeringen kommer att aktivt stödja och följa den pågående försöksverksamheten." (s 4)

"Enligt min mening bör det vara möjligt att inom ramen för det representativa systemet öka medborgarnas ansvar för de delar av samhällsverksamheten som de kommer i direkt beröring med i egenskap av brukare. ... För att få en bra anpassning av den kommunala servicen till brukarnas behov och önskemål kan det ... vara till fördel med ett mer utvecklat direkt brukarinflytande över samhällsverksamheten. Ett sådant inflytande kan utövas antingen individuellt eller i organiserad form. ... Detta bör ske i nära samarbete med berörda fackliga organisationer." (s 5)

"Beredningen bör överväga hur det lokala föreningslivet på dess egna villkor kan samverka med kommunerna för att bättre utnyttja tillgängliga ekonomiska resurser och bättre ta tillvara de kunskaper och erfarenheter som finns inom folkrörelserna. Detta kan ske genom att låta föreningarna ta ett direkt ansvar för vissa verksamheter. Arbetet i denna del bör ske i nära samarbete med berörda fackliga organisationer." (s 5-6)

Bo Holmberg ser den offentliga sektorn som det viktigaste instrumentet för att skapa en ökad frihet för de stora medborgargrupperna. En fortsatt utvidgning av kommunernas befogenheter främjar enligt hans mening medborgarinflytandet förutsatt att den ovan citerade politiken lyckas. Och till sist, den kanske tydligaste markeringen åt höger:

"Ett ökat personligt ansvarstagande får emellertid inte ske till priset av en nedrustning av den kommunala servicen och en återgång till en privatiserad service, som görs mer beroende av individernas köpkraft än av deras faktiska behov." (s 2)

"... AND I DON'T KNOW A SOUL WHO'S NOT
BEEN BATTERED
I DON'T HAVE A FRIEND WHO FEELS AT EASE
I DON'T KNOW A DREAM THAT'S NOT BEEN
SHATTERED OR DRIVEN TO ITS KNEES
BUT I'M ALL RIGHT, IT'S ALL RIGHT
FOR WE'VE LIVED SO WELL SO LONG
STILL, WHEN I THINK OF THE ROAD
WE'RE TRAVELLING ON
I WONDER WHAT'S GONE WRONG
I CAN'T HELP IT, I WONDER WHAT'S GONE
WRONG ..."

(Andra versen ur Paul Simons
"American Tune", 1973)

2 Den kommunala organisationen

För att förstå hur medborgare kan beredas bättre förutsättningar att skaffa sig inflytande och ansvar för lokalt gemensamma angelägenheter krävs kännedom om den kommunala organisationens uppbyggnad, karaktär, sätt att fungera och dess möjligheter och svårigheter att hantera sina uppgifter. Därför försöker jag i detta kapitel beskriva kommunen som organisation.

Forskares och andra opinionsbildares intresse för kommunal organisation verkar ha ökat i Sverige sedan slutet på 1970-talet. Forskningen om kommuner fram t o m blockkommunreformen, som i sin helhet var genomförd 1974, utfördes nästan uteslutande av statsvetare (kommunalforskningsgruppen). Det svenska samhället expanderade i vedertagna ekonomiska mått mått fram till slutet på 1970-talet och regeringarna såg under tillväxtåren till att de ökande resurserna fördelades så att den offentliga sektorns verksamheter byggdes till grund för det välfärdssamhälle vi har idag.

Frågan om *hur* utbyggnaden av den offentliga sektorn skulle organiseras krävde då sin lösning. Lundquist (1972) identifierar tre tankeskolor i 1960-talets debatt: kommunsammanslagningar, överförande av ansvarsområden från primärkommuner till landstingskommuner eller staten och ökning av statens anslag till primärkommunerna.

Ur mitt företagsekonomiska perspektiv ter sig kommunalforskningsgruppens uppgift gigantisk och mycket svår med tanke på forskningsuppgiftens omfattning och höga abstraktionsnivå. Frågan fick emellertid sin lösning genom politiska beslut om kommunsammanslagningar och ökade statliga anslag till primärkommunerna.

Som kommunalforskningsgruppen framhöll fanns det risker inbyggda i den valda lösningen, bl a för ett ökat avstånd mellan kommunalpolitiker och väljare i blockkommunerna med åtföljande försvagning av det i första hand ur demokratisk synpunkt önskvärda ömsesidiga beroendet dem emellan. Under bor-

gerlig regering tillsattes den kommunaldemokratiska kommittén med uppgiften att bl a utreda den kommunala demokratins lokala förankring och kommunindelningens effekter. Kommittén beviljade resurser till ett omfattande forskningsarbete som utfördes av den kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Det torde ha fallit sig naturligt för kommittén att utnyttja den kunskap som kommunalforskningsgruppen representerade, varför bl a forskarna Westerståhl och Strömberg anlätades. En stor andel av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens rapporter vittnar (väl bl a därför) om en kontinuitet i synsätt och angreppssätt från tidigare.

Det traditionella sättet att uppfatta kommunal organisation kan illustreras med den kommunaldemokratiska forskningsgruppens sätt att organisera sitt arbete, vilket följande har vissa likheter med Svenska Kommunförbundets.

Båda två delar upp sitt arbete i kategorierna *politik* och *förvaltning*; forskningsgruppen på skilda forskare och Kommunförbundet på skilda avdelningar. Risken med en sådan arbetsuppdelning är att man underbetonar eller underskattar befintliga och eventuellt väsentliga kopplingar mellan aktörer från respektive kategori (politik och förvaltning). Om jag tar min upplevelse av Kommunförbundets organisation som ett uttryck för en definition av kommunal organisation framstår *specialisering* som den mest framträdande egenskapen. Förbundets kompetensmassa (Sjöstrand, 1978, s 52) präglas av en långtgående uppdelning i specifika sakområden som t ex kontorsorganisation, soporganisation, organisation av olika typer av institutioner för äldreomsorg och organisation av enskilda daghem. På förbundets lägre hierarkiska nivåer påminner arbetsuppdelningen om den statliga sektorsorganisationen, d v s skolorganisation, socialtjänstorganisation, organisation av sk tekniska verksamheter (fastigheter, gator, parker) etc. Och på de högre nivåerna finns som sagt uppdelningen på politik och förvaltning. Förklaringen bakom denna uppdelning ligger vad jag kan förstå till stor del i att kommunallagen och speciallagarna för kommunala verksamheter föreskriver kommunerna att organisera väsentliga delar av sina beslutande församlingar efter *sektorsprincipen*, d v s uppdelning i sakområden. Först när lagstiftningen om försöksverksamhet med lokala geografiska beslutsorgan togs 1979 respektive 1981, tydliggjordes kommunernas valmöjlighet att organisera sin verksamhet efter *alternativa principer* eller en avvägning mellan olika principer. Denna ökade organisatoriska valfrihet kan ha bidragit till att öka intresset för forskning om kommuner som organisatoriska helheter.

Under senare år har ett växande antal företagsekonomiforskare börjat ägna sig åt studier av kommuner. En förklaring till detta är att många kommuner under slutet av 1970-talet började oroa sig för om och hur den stagnerande samhällsekonomin skulle påverka dem. Idag tvingas många kommuner att i större utsträckning än tidigare tänka i ekonomiska termer och deras efterfrågan på kunskap om hur organisationer kan hushålla med knappa resurser ökar. Merparten av den företagsekonomiska forskningen om kommuner har emellertid inriktats på ekonomi-

styrning snarare än styrning genom organisationsutformning och organisationsutveckling. Kanske detta beror på att ekonomistyrning i förvaltningarna upplevts som ett naturligt behov, medan styrning genom organisationsutformning upplevs mer som en fråga för politikerna, vilka i sin tur av tradition inte upplevt att det funnits några alternativa sätt att organisera den kommunala verksamheten. En annan förklaring kan vara att företagsekonomiforskare saknat en kunskapstradition om hur styrning i demokratiskt valda organisationer, som politiska partier och koalitioner mellan partier, fungerar till skillnad från huvudmannaorganisationen i privatägda företag. Det ligger då kanske nära till hands för dessa forskare att nedtona den politiska huvudmannaorganisationen som sådan och fundamentalt viktig del av den kommunala organisationen och därmed möjligheten att styra genom organisationsutformning.

I detta kapitel gör jag ett försök att nyansera begreppet kommunal organisation. Det första avsnittet (2.1) innehåller en begränsad orientering om kommunalforskningsgruppens och kommunaldemokratiska forskningsgruppens arbeten. Jag vill med detta delge läsaren den bakgrund jag utgår från i de följande avsnitten. Av tids- och därmed prioriteringsskäl ansåg jag mig nödsakad att när det gäller kommunalforskningsgruppens arbeten använda den andrahandskälla som redovisas i avsnitt 2.1.2. I övrigt (2.1.1 och 2.1.3) bygger framställningen på förstahandskällor. Avsnitt 2.2 och 2.3 kom ursprungligen till som ett resultat av ett samarbete mellan mig och sektionen för organisationsutveckling vid Kommunförbundet. Min uppgift i det sammanhanget var att identifiera och analysera krav på den kommunala organisationen. Uppläggningsen och innehållet påverkades av de verklighetsuppfattningar och idéer som dominerade i den grupp jag arbetade med. Jag har dock vidtagit kraftiga omarbetningar för att kunna införa dessa avsnitt i avhandlingen.

För att identifiera krav på den kommunala organisationen ansåg jag mig först behöva bilda mig en uppfattning om vilka problem den kommunala organisationen har i sina förutsättningar att förverkliga de värden som den är till för. Denna problembeskrivning redovisas i avsnitt 2.2. Hur pass allmängiltiga de identifierade problemen är återstår att pröva empiriskt. Väl medveten om detta tar jag mig ändå friheten att i avsnitt 2.3 ge uppslag till förändringsåtgärder på basis av hypoteserna om problem i avsnitt 2.2. Kapitlet avslutas med en sammanfattning med kommentarer (2.4). Det är min förhoppning att detta mitt bidrag stimulerar forskningen om kommunal organisation till empiriska undersökningar och teoriutveckling.

2.1 DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSENS VÄRDEN OCH NÅGRA FORSKNINGRESULTAT FRÅN KOMMUNAL- DEMOKRATISKA FORSKNINGSGRUPPEN

I detta avsnitt försöker jag klargöra bakgrunden till kommunal organisation i Sverige idag. Jag berör först kommunala indelningar och indelningsreformer liksom grundläggande motiv för kommunal självstyrelse. Därefter redovisar jag huvuddragen i kommunens politiska organisationsuppbyggnad, de politiska partiernas roll och den kommunala förvaltningens organisationsuppbyggnad.

2.1.1 *Kommunala indelningar och indelningsformer*

Källan till detta avsnitt (2.1.1) och dess referenser är DsKn 1979:14.

Den lokala självförvaltningen har alltid spelat en viktig roll i Sverige. Sedan urminnes tider fanns det en princip som fastslog att de lokala folkmenigheterna själva skulle handha den lokala självstyrelsen (SOU 1967:58, s 48). Denna anknöt till bl a byn, socknen, häradet, staden och landskapet. Med undantag för staden, som beviljades speciella rättigheter av staten, var alla dessa menigheter spontant framvuxna. Socknar bildades vanligen när en kyrka byggdes i trakten. Ordet socken kommer f ö av söka (söka sig till samma kyrka) (Godlund, 1950, s 195).

I takt med samhällsutvecklingen och övergången till ett industriellt samhälle drogs socknarna alltmer in i övergripande nationella frågor. År 1862 delades socknarna upp i kyrkliga församlingar och borgerliga kommuner, även om de båda enheterna formellt anknöts till samma område. Socken var förmodligen gripbar och överskådlig för kommuninvånarna, men kom att bli otymplig som enhet för samhällsplanering. När differentieringen mellan olika områden av landet ökade framstod socknarnas ojämna struktur som ett stort problem. Genom indelningslagstiftningen 1919 kunde detta lösas genom bl a samgående mellan två eller flera socknar. Detta var emellertid något som socknarna i regel motsatte sig, då det upplevdes som en brytning av den urgamla sockensamhörigheten.

För att lösa de problem som sockenkommunstrukturen av regeringen upplevdes orsaka, tillsattes 1946 en statlig utredning med uppgift att föreslå en ny kommunal indelning i landet. Indelningen skulle göras så att kommunernas åtaganden kunde skötas så effektivt och rationellt som möjligt. Motståndet från sockenkommunerna var emellertid så starkt att effektivitetskravet aldrig kom till uttryck i några enhetliga indelningsprinciper. Resultatet, den s k storkommunreformen, blev en balansgång mellan traditionens krav och nya effektivitetskrav. Antalet landskommuner minskade från ca 2300 till 821. Städernas och köpingarnas särställning som separata primärkommuner behölls (216 st). Skapandet av storkommunerna innebar att kommunbegreppet skildes från sockenbegreppet, och istället anknöts till nya och framför

allt större områden (SOU 1961:9, s 122). Kommuntyperna bibehölls dock liksom alltså skillnaden mellan land och stad. De nya storkommunerna byggdes upp av i genomsnitt tre gamla sockenkommuner. Extremfallet utgjordes av sammanslagning av 18 sockenkommuner till en storkommun (Andersson, 1967, s 19).

Regeringens politik kom att ställa allt högre krav på kommunerna. Den offentliga sektorn expanderade kraftigt efter kriget, vilket ansågs nödvändig göra upprättande av fler nya funktioner i kommunerna, främst inom bostads-, social- och skolområdena. För dessa nya serviceuppgifter upplevde statsmakterna att det behövdes ett visst ekonomiskt skatteunderlag. En ny utredning tillsattes 1959 för att göra en översyn av kommunindelningen. Denna utredning var betydligt mer påverkad av efterkrigstidens "teknisk-ekonomiska logik" (Blander, 1979), vilket innebar att den avgörande vikten lades på att kommunens funktioner tekniskt och ekonomiskt skulle fungera så effektivt som möjligt.

Ett argument var att man för att rädda den kommunala självstyrelsen (se 2.1.2) och demokratin var tvungen att göra kommunerna större. Storleken blev ett avgörande kriterium på en funktionsduglig kommun, den stora kommunen sågs som en förutsättning för den lokala nivåns fortsatta existens. Till skillnad från vad som var fallet i 1946 års utredning formulerades principer för indelningen. Principerna var inspirerade av centralortsteorin. Enligt denna var idealet

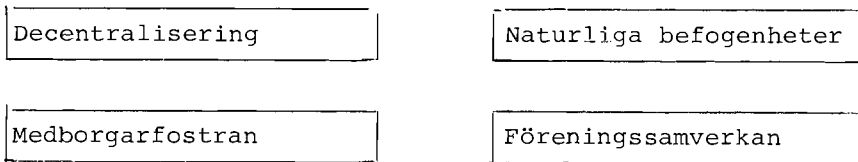
"harmoniska områden med en naturlig överensstämmelse mellan kommersiella, kulturella, sociala och administrativa förhållanden" (Widberg, 1979, s 60).

Kärnan i den nya indelningen skulle vara centralorten och dess spontant uppkomna omland. Istället för uppdelningen på landskommuner, köpingar och städer ansågs att människornas faktiska aktivitetsmönster, näringsgeografiska områden och lämpliga geografiska områden för samhällsplanering borde ligga till grund för indelning. Den nya indelningen, *kommunblocken*, kom att utgöra ett system av regioner som av statsmakterna uppfattades som funktionella utifrån faktorer och överväganden som i åtskilliga fall låg utanför kommunen själv. Kommunblocksindelningen som lösning byggde på effektivitetens, rationalitetens och stordriftsfördelarnas logik, som i många fall inte var åtkomlig för den traditionella sockenstrukturen. Kommunblocksreformen genomfördes under åren 1966-1974, då antalet kommuner minskades från 1 037 till 278, de sista åren under tvång från staten. Samtidigt expanderade den offentliga sektorn i ökande takt och i synnerhet på kommunal nivå. Under dessa (här kraftigt förenklat beskrivna) betingelser formades kommunernas politiska (se 2.1.3) och förvaltnings (se 2.1.4) organisationsuppbyggnad.

2.1.2 *Den kommunala självstyrelsen och det kommunalpolitiska systemet*

Detta avsnitt (2.1.2) bygger på andrahandsreferensen Ds Kn 1978:5.

I och med 1862 års kommunalförordningar var grunden lagd för den kommunala självstyrelsen genom rätten till allmänna kommunala val och kommunal beskattningsrätt. I den offentliga debatten vid denna tidpunkt betraktades enligt Kaijser (1959, 1965) den kommunala självstyrelsen som en ideologi ("kommunalideologin"), bestående av tre grundläggande idéer: decentralisering, en naturlig uppsättning kommunala befogenheter och medborgarfostran. Till dessa kom idén om den kommunala gemenskapen som en ständig föreningssamverkan (se figur 2:1).



Figur 2:1. Den kommunala självstyrelsens värden 1862 (efter DsKn 1978:5, s 5).

Enligt Ds Kn 1978:5 bestäms gränserna mellan de statliga och kommunala befogenheterna och arbetsfördelningen idag främst *"utifrån praktiska bedömningar av var uppgifterna på bästa sätt kan handläggas"* (s 6). Idén om naturliga befogenheter har därmed mer eller mindre fallit i bakgrunden. Idén om kommunen som föreningssamverkan har att döma av min källa spårlost försvunnit ur kommunideologin.

Parallellt har idéerna om decentralisering och medborgarfostran utvecklats och fått ökad tyngd i debatten. Ds Kn 1978:5 bygger delvis på kommunalforskningsgruppens breda genomgång av debatten om den kommunala självstyrelsen under åren 1945-1965. Systematiseringen av genomgången sammanfattas i figur 2:2. Den kommunala självstyrelsens värden under denna tidsperiod sammanfattas i DsKn 1978:5 (ss 11-14) och representeras här i figur 2:2.

Decentraliseringsvärden	Demokrativärden
Flexibilitet Effektivitet Förtroende	Överensstämmelse Maktspredning Skolning Förankring

Figur 2:2. Den kommunala självstyrelsens värden 1945-1965.

I DsKn 1978:5 tolkas decentraliseringsmotivet som *"ett generellt förvaltningsstekniskt argument"* (s 6). För det första antogs en förvaltningsorganisation med frihet på det organisatoriska och personella området kunna fungera flexibelt och därmed ha lättare att anpassa verksamheten till lokala förhållanden.

"Därigenom ges utrymme för en fördelning av resurserna med hänsyn till behov som de lokala organen har lättast att sakligt bedöma" (DsKn 1978:5, s 6).

För det andra ansågs decentralisering leda till högre effektivitet m a p att sätta rimliga mål och att förbruka tillgängliga resurser, t ex genom utnyttjande av lokala samordningsmöjligheter, enklare och snabbare handläggning av ärenden och utnyttjande av medborgarna i den offentliga verksamheten. För det tredje hävdades att decentralisering till kommunnivå var en förutsättning för att förvaltningen skulle få medborgarnas förtroende (särskilt då i känsliga frågor, t ex inom sociala sektorn). Argumenten mot värdet av decentralisering av makt till kommunerna härrörde ur krav på rättssäkerhet, likställighet, enhetlighet och behovet i övrigt av att direkt kunna styra verksamheten från centralt håll.

Det medborgarfostrande värdet fick sin lite avlägsna motsvarighet i ett antal "demokrativärden". Med detta begrepp avses i DsKn 1978:5 för det första uppfattningen om att kommunal självstyrelse medför bättre överensstämmelse mellan å ena sidan medborgarnas krav och å den andra den offentliga verksamhetens insatser och effekter. Lokala beslutsfattare i geografiskt avgränsade och lokalt uppbyggda organisationer antogs vara mer motiverade att rätta sig efter den lokala folkviljan än centrala beslutsfattare, vilket skulle möjliggöra känsligare anpassning till lokala variationer i krav, behov och önskemål. Dessutom begränsas

"... kraven på den demokratiska beslutsprocessens förmåga att väga samman olika konfliktande intressen ... när områden blir mindre och därmed mer intressehomogena" (Ds Kn 1978:5, s 8).

För det andra uppfattades demokratisk självstyrelse i kommunerna ha ett värde i att makten i samhället då sprids till flera enheter och därmed till fler människor, även om den delas ut i mindre portioner. För det tredje upplevdes självstyrelse som en förutsättning för de lokala partiorganisationernas vitalitet. Genom demokratisk skolning skulle rekryteringen av politiker med "demokratiska" attityder (hänsyn, kompromissvilja och gemenskapskänsla) tryggas. Slutligen sågs förankringen av demokratin i medborgarens värderingar som ett värde i sig. Detta värde kommenteras dock inte i DsKn 1978:5. Argumenten mot värdet av demokratisk självstyrelse var att en lokal majoritet inte alltid bör ges rätten att blockera en politik som en majoritet av medborgarna i hela landet finner angelägen, att medborgarnas direkta deltagande i besluts-

fattandet drabbar de resurssvaga, att självstyrelse i små kommuner kan leda till en tekniskt mindre effektiv organisation och att detta skulle leda till att medborgarnas intresse för verksamheten minskar liksom deras vilja att delta.

I DsKn 1978:5 härleds sedan ur det ovan refererade resonemang-
et vad som kallas för "basvärden":

"... vad gäller de demokratiska värdena, liksom beträffande förvaltningsvärdena (decentralisering) isoleras ett antal basvärden. Det är det materiella (förmåga att anpassa verksamheten till medborgarnas önskemål och krav), det politiska (maktspridning, ökad "frihet" för individerna), det fostrande (medborgarfostrande) samt det förankrande (meddelaktighet och medansvar). De två första värdena kan ses som allmänt demokratiska grundvärderingar som anses bättre uppfyllda i ett system med självständiga kommunala enheter. Som ett komplement till den centrala demokratin bidrar kommunaldemokratin till uppfyllelsen av dessa värden. De två senare har en annan karaktär. De är på ett annat sätt förknippade med den kommunala demokratin som sådan." (Ds Kn 1978:5, s 10)

I figur 2:3 schematiserar jag innehållet i detta citat.

Allmänt demokratiskt grundvärde		Den kommunala demokratin värden som sådan	
Materiellt värde	Politiskt värde	Fostrande värde	Förankrande värde

Figur 2:3. Den kommunala självstyrelsens "basvärden" (efter DsKn 1978:5, s 10).

Kommunalforskningsgruppen framhöll det materiella värdet, förverkligandet av medborgarnas vilja, som överordnat. Eftersom alla människor sällan vill samma sak, används majoritetsprincipen som mått på folkviljan. Avgörande för möjligheten att förverkliga medborgarnas vilja blir dels resurstillgången och dels intressehomogeniteten (DsKn 1978:5, s 41).

Det politiska värdet ses i DsKn 1978:5 som den viktigaste mekanismen för att bestämma det materiella värdet. För att det politiska värdet ska förverkligas måste medborgarna ha en realistisk möjlighet att själva och självständigt bilda sig sina uppfattningar. Detta förutsätter fri tillgång till information och realistiska möjligheter att delta i politisk debatt (s 41).

För att förverkliga det allmänt demokratiska grundvärdet krävs demokratiska beslutstekniker. Tre tekniker nämns: participation, representation och anticipation. Varje demokratiskt system innehåller en viss blandning av dessa tekniker.

I de svenska kommunerna har tyngdpunkten över tiden alltmer förskjutits från participativa till representativa tekniker (ss 42-43).

Kommunalforskningsgruppen använde begreppet effektivitet för att beskriva graden av måluppfyllelse i två sammanhang (Ds Kn 1978:5, ss 43-44). För det första i vilken grad kommunerna uppfyller statens mål och huruvida det sker till rimliga kostnader. För det andra i vilken grad kommunens insatser tillfredsställer medborgarnas önskemål och krav. Effektiviteten påverkas av det statliga styrsystemet, tillgången till resurser, befogenhet att handla (yttre kompetensgränser) och hur den interna organisationen är uppbyggd (inre kompetensuppbyggnad). En väsentlig aspekt av effektivitet är politiskernas möjligheter att styra förvaltningarna.

Enligt DsKn 1978:5 rör de demokratiska värdena i första hand relationen mellan medborgarna och politikerna, medan effektiviteten har med relationen mellan de politiska beslutsfattarna och de verkställande tjänstemännen att göra (figur 2:4).

Demokrativärdet: medborgare - beslutsfattare	Effektivitetsvärdet: beslutsfattare - tjänstemän
---	---

Figur 2:4. Den kommunala självstyrelsens värden (efter DsKn 1978:5, s 44).

Utan att närmare koppla den kommunala självstyrelsens olika värden till kommunernas organisationsuppbyggnad (ett sådant försök görs i avsnitt 2.2) refererar jag först en sammanfattad beskrivning (Ds Kn 1978:5) av kommunalforskningsgruppens modell av det kommunala politiska systemet. I avsnitt 2.1.3 och 2.1.4 refererar jag några utvecklingstendenser under senare år i det kommunala politiska systemet, som den kommunal-demokratiska forskningsgruppen dokumenterat.

Den teoretiska modell som låg bakom kommunalforskningsgruppens och senare kommunaldemokratiska forskningsgruppens arbete har haft och torde fortfarande ha stort inflytande på hur det kommunala politiska systemet uppfattas hänga samman. Det är därför på sin plats att kort repetera denna (Ds Kn 1978:5, ss 44-48, primärkälla SOU 1975:46).

I kommunens politiska system ställs enligt modellen ständigt krav och önskemål från enskilda medborgare och medborgargrupper till de politiskt förtroendevalda. Detta sker via olika kanaler: genom eget engagemang i politiska organ eller genom eget engagemang i partier, intresseorganisationer, ad hoc-grupper, företag och (eller) massmedia. Gemensamt för dessa kanaler är att de förutsätter eget aktivt engagemang, s k direkt demokrati. Enligt modellen avgörs dock de flesta beslut av en begränsad skara politiker, som väljs i allmänna val, s k representativ demokrati. Den representativa demokratin

förutsätter att de valdas åsikter speglar väljarnas åsikter, d v s att politikerna företräder medborgarnas krav, önskemål, intressen och värderingar, s k åsiktsöverensstämmelse.

Beslutsfattarna omges av ett omfattande antal tjänstemän, vars uppgift är att bereda ärenden, ta fram beslutsunderlag, verkställa besluten och sköta det löpande arbetet vid förvaltningarna. I praktiken innebär detta att tjänstemännen blir en viktig kanal för informationsutbyte mellan beslutsfattare och medborgare. Tillsammans med den löpande förvaltningen resulterar denna beslutsprocess i kommunala tjänster, vilka antas påverka medborgarnas krav och önskemål: behovstillfredsställelse, höjda krav, andra krav etc.

I de allmänna valen avslöjas vilka partier och politiker som behåller förtroendet respektive vilka som förbrukat förtroendet hos medborgarna. För att denna kontrollfunktion ska vara meningsfull förutsätts att medborgarna är välinformerade om partiernas och politikernas ställningstaganden.

Kommunens politiska system är inte slutet, utan påverkas av tillgången till resurser, kompetens (befogenhetsgränser), statlig styrning, graden av intressehomogenitet inom kommunen etc.

2.1.3 Politik, medborgarengagemang och partierna

En av de centrala uppgifterna för den kommunaldemokratiska forskningsgruppen var att närmare beskriva relationerna mellan medborgarna och kommunen, särskilt mot bakgrund av kommunblocksreformen (se 2.1.1). För det första gällde det att bedöma det totala utrymmet för politiska beslut på kommunal nivå. Westerståhl och Johansson (DsKn 1981:12) understryker att bortsett från relationerna till staten och bortsett från den eventuellt ökade byråkratiseringen inom kommunerna (som de inte studerat) föreligger förutsättningar för en självständig och varierad politik i kommunerna. Slutsatsen baserar sig på bl a följande iakttagelser (DsKn 1981:12, s 131-132):

- Skillnaderna mellan kommunerna m a p servicebehov och servicekrav är nästan lika stora som tidigare.
"Här visade sig kommunskillnaderna ge ett klart och dominerande utslag bland medborgarna och även betyda mycket, och mer än parti, bland fullmäktige." (Ds Kn 1981:12, s 131).
- Varje kommun har en särpräglad serviceprofil.
- Kommunerna har över tiden fått väsentligt större ekonomiska resurser att disponera över.
- Den kommunala verksamheten har framför allt på fullmäktigenivån i mycket hög grad än tidigare partipolitiserats.

För det *andra* gällde det att bedöma om medborgarengagemanget i den kommunala verksamheten förändrats sedan kommunsammanslagningen. Bortsett från det direkta deltagandet i kommunalt beslutsfattande, vilket definitionsmässigt minskat genom kommunsammanslagningarna, har *medborgarnas engagemang ökat påtagligt*. Slutsatsen baserar sig på följande iakttagelser (Ds Kn 1981:12, ss 132-133):

- Medborgarnas kunskaper i kommunala frågor har ökat.
- Valdeltagandet ligger på den mycket höga andelen 90 %.
- Medborgarnas kontakter med kommunalpolitiker eller tjänstemän i kommunala frågor har ökat kraftigt.
- Medborgarnas personliga bekantskap med kommunalpolitiker har inte minskat i den utsträckning som den faktiska minskningen av antalet kommunalpolitiker kunde förväntas ha lett till.
- Andelen medborgare som tillhör organisationer, går på organisationernas möten eller yttrar sig vid dessa möten har obestridligen ökat.

För det tredje gällde det att bedöma de politiska partiernas förmåga att kanalisera medborgarnas krav och önskemål. *Partierna möter svårigheter i denna roll*. Slutsatsen baserar sig på följande iakttagelser:

- Partiaktiviteten (antal aktiva medlemmar och mötesdeltagare) tycks inte ha förändrats nämnvärt, men partierna håller på att "förgubbas" (äldre män utgör numera ett oproportionerligt starkt inslag bland de partiaktiva).
- En icke obetydlig del av de politiskt aktiva går partierna och deras företrädare förbi (engagemang sker via tjänstemän, demonstrationer, namninsamlingar och andra aktioner). Kännetecknande för dessa är att de känner något fler kommunalpolitiker än befolkningen i genomsnitt, att de i lägre grad än andra känner sig som övertygade anhängare av något parti, att de är mera systemkritiska och att de är yngre.
- Den ideologiska konsekvensen är större bland de valda än bland väljarna.
"När det gäller inställningen till barnomsorgen föreligger en markant brist på åsiktsöverensstämmelse mellan socialistiska fullmäktige och socialistiska väljare, vilket rimligen förklaras av att daghemsideologin inte trängit igenom bland väljarna." (Ds Kn 1981:12, s 135)
- Partiernas intresse att engagera väljarna i prioriteringsfrågor (under ekonomiska restriktioner) och att stämma av partiets ståndpunkt mot väljaropinionen har hittills tenderat att vara ganska måttligt.

- Hög åsiktsrepresentativitet i bedömning av servicebehov utan aktivering och kanalisering av politisk aktivitet leder till lokala partibildningar och utomparlamentariska aktioner.

Den kommunala styrelseordningen övergick i flertalet kommuner sedan kommunblocksreformen från renodlat samlingsstyre till samlingsstyre med majoritetsmarkering (Gidlund och Gidlund, DsKn 1981:15). Som kompensation för det minskade antalet förtroendemän ökade partipolitiseringsen och därmed den representativa demokratin i betydelse. Partierna byggde upp storavdelningar eller nya högsta beslutsorgan (*blockkommunorganisationer*), vilka med hjälp av det kommunala partistödet centraliserade partiernas kommunorganisationer. Blockkommunorganisationerna etablerade sig som politiska kraftfält med administrativa resurser medan lokalavdelningarna, med vissa undantag, fick en mera blygsam funktion.

Partiernas förankring hos medborgarna förändrades inte mätt i antal valarbetare och mötesaktiva. Antalet medlemmar ökade totalt under 1970-talet. Omorganiseringen av partierna genomfördes med sådan konsekvens att strukturen av Gidlund och Gidlund (1981) beskrivs som "*tämligen likformig, oavsett kommunernas indelningsbakgrund*" (s 242).

Den nya partiorganisationen medförde en dramatisk ökning av kommunala valkampanjer och kommunala handlingsprogram. Blockkommunorganisationerna inom partierna utvecklade en omfattande informationsspridning om kommunal planering, framför allt m a p kort- och långsiktigt budgetarbete, barnomsorgsplanering och fysisk planering, medan lokalavdelningarna i allmänhet blev sämre försedda med kommunal information. Partiorganisationernas styrning av de förtroendevalda ökade starkt, i synnerhet hos socialdemokraterna och centerpartiet. Efter 1966 har en genomgripande partipolitisering skett av kommunalpolitikern, särskilt m a p mark- och planfrågor, medan sakkonflikter inom partierna inte ökade. Däremot ökade de interna konflikterna om rekrytering till politiska poster starkt, då kommunerna blev större och totala antalet politiska poster minskade. Men de interna konflikterna var sällan så upprivande att partisammanhållningen och mobiliseringsförmågan hotades. Speciellt i större och tätbefolkade kommuner fick övergången till den representativa demokrati-modellen emellertid som konsekvens en tillväxt av temporära politiska organisationer.

2.1.4 Förvaltningens organisationsuppbyggnad

Strömberg och Norell (1982) utgår i sin beskrivning av kommunernas förvaltningsorganisation från de politiska organen och konstaterar att den kommunala nämndorganisationen under de senaste femton åren inte genomgått några större förändringar. I genomsnitt har en kommun femton olika politiska organ: de sex obligatoriska speciallagsreglerade nämnderna (kommunstyrelse, byggnadsnämnd, skolstyrelse, social centralnämnd, hälsovårdsnämnd och valnämnd) och därutöver fritids-

nämnd, kulturnämnd, bostadsbolag (eller stiftelse) och i övrigt varierande typer. Följande förändringar redovisas:

- Nämndorganisationen har i viss mån koncentrerats: nykterhetsnämnder, socialnämnder och barnavårdsnämnder har gått upp i sociala centralnämnder; idrottsstyrelser, ungdomsnämnder, teater- och museistyreiser har oftast lagts samman till fritids- respektive kulturnämnd.
- Tidigare förekommande fakultativa specialreglerade nämnder (förutom de sex ovannämnda) har avskaffats och uppgifterna lagts på kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsens ställning som ledande och planerande organ har förstärkts.
- Det finns en tendens att vissa övergripande funktioner lagts på särskilda nämnder (t ex fastighetsförvaltning, personal).
- Konsumentnämnder har införts i nästan en tredjedel av kommunerna.
- En lång rad nya typer av organ utan beslutsfunktioner och särskilt stort inflytande har tillkommit (t ex handikappsråd, pensionärsråd, vuxenutbildningsråd).
- Experimentverksamhet med lokala organ har bedrivits i en del kommuner.
- Samarbetsorganisationer inom kommunen eller mellan kommunen, landstinget, staten eller samhället i övrigt har skapats.

Sammantaget, konstaterar Strömberg och Norell, blev den kommunala organisationsuppbyggnaden komplex och svåröverskådlig.

Den administrativa apparaten under kommunstyrelse och nämnder kom i huvudsak att följa centralortskommunens administrativa uppbyggnad vid kommunsammanslagningen. Graden av uppdelning av förvaltningsorganisationen kom att starkt samvariera med kommunstorlek och tätortsgrad. Små landsortskommuner samlade alla tjänstemän som skulle biträda politikerna till ett kontor under ledning av en kanslichef. Större kommuner med stad eller köping fick en mera uppdelad förvaltningsorganisation med särskilda förvaltningar för olika verksamheter, skilda från kommunkontoret och lagda under sina nämnder. Under de senaste femton åren förstärktes kansliresurserna (under kommunstyrelsen) för planering, och vissa övergripande förvaltningsfunktioner centraliserades (t ex fastighetsförvaltning, personal och inköp).

Antalet tjänstemän i mediankommunen tredubblades sedan mitten på 1960-talet, vilket enligt Strömberg och Norell sannolikt främst berodde på ökade statliga krav på kommunerna. Tillväxten följdes av ökad differentiering av förvaltningssy-

stemet både horisontellt (efter sakområden) och vertikalt (i hierarkiska nivåer). Inslagen av experter blev allt vanligare i organisationen (socialassistenter, byggnadskontrollanter, kommunalingenjörer, hälsovårdsinspektörer etc). Detta fick som följd att kommunalförvaltningen byråkratiserades i den meningen att tjänstemännen i stor utsträckning övertog förvaltningsarbetet.

De stora förvaltningarna är mer horisontellt och vertikalt uppdelade. Strömberg och Norell koncentrerar sig på den senare aspekten, d v s arbetsuppdelningen mellan organisationens hierarkiska nivåer. Antalet handläggarnivåer varierar mellan en och fyra. De två högsta nivåerna deltar i regel i för beslutsfattandet centrala funktioner, vilket i princip innebär att nivåerna under måste styras indirekt. Chefsrollen blir därmed väsentlig. I mindre förvaltningar deltar däremot de flesta i de centrala funktionerna. Chefsrollen blir mindre markerad. Ju större förvaltning, desto tydligare specialisering. Handläggarnas kontakter inriktas mot allt färre kategorier av människor. Regler, rutiner och direktiv från överordnade tjänstemän styr arbetet snarare än, som för små förvaltningar, lokalpolitiska och externa faktorer. Chefernas huvudsakliga uppgift består i samordning av verksamheten och kontakt med politiker, andra förvaltningar, företrädare för myndigheter etc. Jämfört med sina underordnade har de färre kontakter med allmänheten. I den lilla förvaltningen faller oftast rollerna beredare och föredragande av ärenden på samma person. Samma gäller verkställare och tillämpare. I den stora förvaltningen delas dessa funktioner upp på olika tjänstemän och ofta på olika hierarkiska nivåer.

"... det förefaller befogat att dra den slutsatsen att några administrativa stordriftsfördelar inte föreligger i kommunal verksamhet. Snarare finns en tendens till en relativt sett ökad administrativ apparat med ökande kommunstorlek och expansion av den kommunala verksamheten."
(Strömberg och Norell, 1982, s 103.)

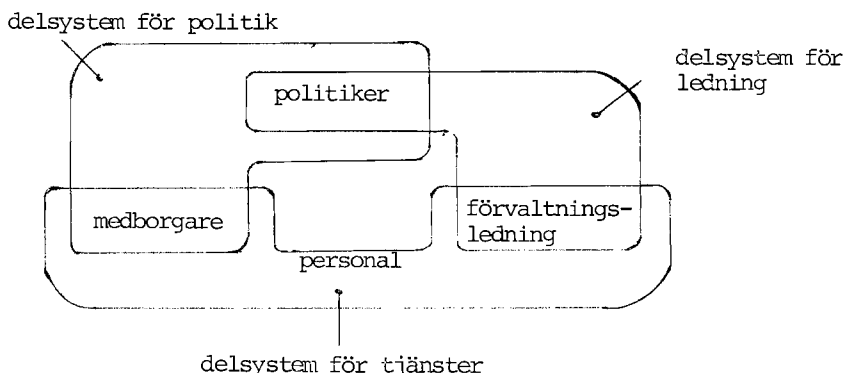
Det finns enligt Strömberg och Norell anledning att beskriva kommunens förvaltning som en organisation uppdelad i sektorer. I den *centralt administrativa sektorn* (kansli-, ekonomi- och personalförvaltning m m) ägnar sig personalen åt utredningar, planering och förvaltningsexterna uppgifter. Kontakter med andra förvaltningar, fackföreningar och Kommunförbundet är vanliga men med allmänheten relativt ovanliga. Staten, Kommunförbundet, kommunfullmäktige och kommunstyrelsen verkar mest styrande på denna sektor. *Skolsektorns* personal intar en relativt självständig ställning i kommunen och är främst styrda av den statliga regleringen av verksamheten, liksom av verksamhet med anknytning till medbestämmandelagen. Personalen inom den *sociala sektorn* har p g a den vertikala arbetsdelningen relativt liten direkt kontakt med beslutsfattarna i nämnden. Tjänstemännen är istället styrda av Kommunförbundet, staten, kommunfullmäktige, kommunstyrelse, genom direktiv från andra tjänstemän och praxis. Inom den *tekniska sektorn* är arbetsuppgifterna förvaltningsövergripande och därför är kontakter med andra förvaltningar vanliga. Kontak-

ter med allmänhet och företag är också vanliga. Styrningen sker genom staten, kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och praxis på arbetsplatsen. *Kultur- och fritidssektorn* präglas av närhet till beslutsfattarna. Arbetet styrs av tjänstemännens egna initiativ och nämndens direktiv och sker under täta kontakter med allmänheten, organisationer och föreningar.

2.2 PROBLEM I DEN KOMMUNALA ORGANISATIONENS FÖRUTSÄTTNINGAR ATT LÖSA SINA UPPGIFTER

Det är nödvändigt att här stipulera några definitioner för den fortsatta framställningen. Jag avser med kommunal organisation den sociala struktur, vars uppgift det är att förverkliga de värden som kommunen står för. I och med att kommunen inom lagstiftningens ramar är självstyrande med öppna allmänna val, menar jag att den ovan nämnda sociala strukturen omfattar samtliga invånare i kommunen. Man kan säga att jag betraktar invånarna som medlemmar i den kommunala organisationen.

Den kommunala organisationen framstår mot bakgrund av avsnitt 2.1 som ett komplicerat system av aktörer och relationer dem emellan. Ett sätt att förstå komplicerade system är att betrakta delar av systemet samt relationer mellan delarna. Jag prövar i fortsättningen av detta kapitel att beskriva den kommunala organisationen som tre delsystem, som vart och ett representerar relationer mellan aktörer i kommunen men som på samma gång överlappar varandra och därmed också genom en eller flera aktörer är relaterade till varandra. Aktörerna i organisationen är hämtade från kommunalforskningsgruppens modell av det kommunalpolitiska systemet (se 2.1.2) och delsystemen inspirerade av det tankesätt jag mötte i mitt samarbete med Kommunförbundet. De tre delsystemen är *delsystemet för politik*, som avses beskriva relationer mellan medborgare (kommuninvånare) och politiker (kommunalpolitiker), *delsystemet för ledning*, som avses beskriva relationer mellan politiker och förvaltningschefer samt *delsystemet för tjänster* till medborgarna, som avses beskriva relationer mellan förvaltningschefer, personal och medborgare (se figur 2:5).



Figur 2:5. Delsystem (relationer mellan aktörer) och relationer mellan delsystem i den kommunala organisationen.

För att den kommunala organisationen som helhet ska kunna fungera krävs att relationerna dels *inom* delsystemen och dels *mellan* delsystemen är sådana att aktörerna tillsammans agerar så att de värden som kommunen står för förverkligas i mesta möjliga mån. Jag har valt att begränsa mig till att behandla varje delsystem för sig. Relationer mellan delsystemen exemplifieras emellertid i slutet av kapitlet.

Kommunaldemokratiska kommittén lyfte fram demokrati- respektive effektivitetsvärdena (se 2.1.1). Jag använder *demokrati*, med vilket jag avser vilken grad av överensstämmelse som råder mellan väljarnas och de valdas värderingar, som kriterium på om relationerna inom delsystemet för politik fungerar framgångsrikt; och två artskilda effektivitetsbegrepp som kriterier på om relationerna inom delsystemet för ledning respektive tjänster fungerar framgångsrikt. För delsystemet för ledning använder jag kriteriet *representativ effektivitet* (i fortsättningen förkortat till *effektivitet*), med vilket jag avser i vilken grad förvaltningscheferna handlar i linje med den politiska viljan i kommunen, såsom den uttrycks av de ansvariga politikerna. För delsystemet för tjänster till medborgarna använder jag kriteriet *produktivitet*, med vilket jag avser tillvaratagande och utveckling av de resurser som ställs till förfogande så att resultatet av tjänsterna till medborgarna överensstämmer med medborgarnas behov och önskemål.

Ju mer demokratiskt delsystemet för politik är, ju effektivare delsystemet för ledning är och ju produktivare delsystemet för tjänster är, desto större förutsättningar för att den kommunala organisationen som helhet är framgångsrik. Enligt detta synsätt är hög produktivitet meningslös utan någon effektivitet, liksom hög effektivitet *och* produktivitet är meningslöst utan demokrati. Det räcker således med att ett delsystem inte fungerar bra för att hela organisationen ska påverkas negativt. Låg produktivitet är dock lättare att åtgärda om demokrati och effektivitet fungerar än det är att åtgärda låg produktivitet *och* låg effektivitet om demokratin fungerar. Svårast är det att åstadkomma något meningsfullt överhuvudtaget om inte demokratin fungerar.

I det följande diskuterar jag relationerna mellan aktörerna inom respektive delsystem samt hur relationerna kan påverka de i avsnitt 2.1.3 och 2.1.4 redovisade utvecklingstendenserna så att delsystemen riskerar att fjärras från de av mig stipulerade framgångskriterierna demokrati i delsystemet för politik, effektivitet i delsystemet för ledning och produktivitet i delsystemet för tjänster till medborgarna.

2.2.1 *Demokrati och delsystemet för politik*

Politikerna utgör enligt modellen i figur 2:5 en länk mellan medborgare och tjänstemän. Politikerna är kommunens formella beslutsfattare. Politikerna personifierar som individer eller aggregat av individer delsystemet för politik. Delsystemet för politik karaktäriseras liksom andra organisatoriska sy-

stem av att det är formellt uppdelat i ett mönster av handlingsutrymmen som används för att lösa problem som beslutsfattarna anser kräver gemensam handling i kommunen: I *kommunens beslutande organ* ges mer eller mindre utrymme för partiernas inflytande. I partiernas respektive *blockkommunorganisationer* ges mer eller mindre utrymme för lokalavdelningarnas inflytande. I *lokalavdelningarna* ges mer eller mindre utrymme för medlemmarnas inflytande. Och bland *medlemmarna* ges mer eller mindre utrymme för andra medborgares inflytande.

Tre utvecklingstendenser redovisades i avsnitt 2.1.3; partipolitiseringsen har ökat i de beslutande organen, den politiska arenan inom partierna har förskjutits från lokalavdelning till blockkommunorganisation och partiorganisationernas styrning av de förtroendevalda har ökat.

I kommuner där de socialistiska och borgerliga blocken är ungefär jämbördiga kan problem uppstå p g a partipolitiseringsen. Dels kan majoritetsskiftet vart tredje år medföra ryckighet, inkonsekvens eller t o m handlingsförlamning i den kommunala verksamheten (Brunsson, 1979). Dels uppmuntrar denna situation s k vågmästarpartiers uppkomst och slutligen är den känslig för enskilda avhopp från respektive block.

Den andra utvecklingstendensen, centraliseringen inom kommunpartierna, kan, särskilt i de fall där partiinflytandet alltmer kom att kanaliseras i separata facknämnder, ha medfört ett rollskifte för politikern. I de gamla storkommunerna var de allra flesta politiker generalister, de hade mandat att ta sig an flera olika typer av frågor. Sammanslagningarna och den kommunala tillväxten medförde emellertid i många kommuner en allt tydligare sektorsorganisation (se 2.1.4). En hypotes är att allt fler politiker kom att koncentrera sig på de politiska frågorna inom en sektor snarare än inom sin gamla kommun. Denna hypotes verifieras av Strömberg och Norell (s 376). En ny "tvärpolitisk" organisatorisk kategori av politiker uppstod, sektorspolitikerna, omfattande de administrativa politikerna, teknikpolitikerna, skolpolitikerna, socialpolitikerna samt kultur- och fritidspolitikerna (jfr med den norska maktutredningen, t ex Olsen, 1978, ss 115-142). Vilken betydelse har då denna nedtoning av lokalavdelningarnas generalistroll haft? En misstanke är att de "tunga" förtroendemännen i lokalavdelningarna "befordrades" upp i blockkommunorganisationen, vilket kan ha lett till försvagning och uttunning i det lokala politiska kontaktnätet. Detta i sin tur kan förväntas minska antalet lokalt partiaktiva. Det totala antalet valarbetsare och mötesaktiva ligger emellertid idag kvar på samma nivå som för femton år sedan. Om detta förhållande är tillfredsställande ur demokratisk synpunkt eller ej anser jag måste ses mot bakgrund av den växande kommunala verksamheten, ökat medbestämmande i tjänstemannaorganisationen etc.

Den tredje förändringen, ökningen av partiorganisationernas styrning av de förtroendevalda, kan tyda på att partiorganisationernas "behov att vara ett effektivt styrningsinstrument och uppfylla interndemokratiska krav" (Gidlund, 1981, s 101) i ökad utsträckning har överordnats de förtroendevaldas

"behov att självständigt inta en ståndpunkt som de kan stå för" (s 101). Om man håller sig till partierna förefaller följande fråga naturlig: Innebär partiorganisationens ökade styrning av förtroendemännen att den politiska organisationen blivit mer eller mindre demokratisk? Och vilka kombinationseffekter uppstår i och med att blockkommunorganisationerna i partierna är sektorsorienterade?

Delsystemets för politik ideala och primära funktion är, enligt modellen i figur 2:5, att vara så demokratisk som möjligt. Det förefaller angeläget att fortsätta att undersöka de ovanstående utvecklingstendensernas konsekvenser för demokratin. Jag tar nästa steg i avsnitt 2.3.1.

2.2.2 Effektivitet och delsystemet för ledning

Delsystemet för politik bygger primärt på samspel och växelverkan mellan medborgare, föreningar av medborgare, partimedlemmar och förtroendemän. Delsystemets för politik primära funktion är att kanalisera folkviljan och transformera den till gemensamma handlingar för att lösa problem. Transformationen sker inom partierna men också i form av tjänstemannaberedningar, d v s i samspel mellan politiker och tjänstemän. Hur samspelet går till bestäms till stor del av hur kommunens delsystem för ledning är uppbyggt. Enligt modellen i figur 2:5 är förvaltningsledningens primära funktion att klara av att styra den kommunala verksamheten efter den gemensamma politiska viljan (majoritetens). Grunden för att en sådan styrning ska fungera är att politikerna har makt och kan använda den för att styra tjänstemännen. Brunsson (1981) har i några fallstudier visat att *politikernas inflytande är lågt* i förhållande till de specialiserade och heltidsanställda tjänstemännen och pekat på orsakerna till detta förhållande. En framträdande orsak kallar Ståhlberg (1979) för *överbelastning av det politiska systemet*:

"Medborgarna ställer alltför många och varandra uteslutande krav för att det politiska systemet skall kunna ... lyckas fatta sådana beslut som tillfredsställer medborgaren." (Ståhlberg, 1979, s 54).

Dessa krav framförs inte i första hand av partier och partimedlemmar (vilket är avsikten med det politiska systemet) utan av intresseorganisationer, påtryckningsgrupper, medborgargrörelser, staten och kommunens förvaltningsledning och personal:

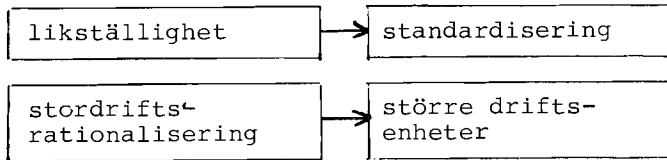
"Denna ökade (krav-)komplexitet innebär ... att det blir lättare att strypa krav inom förvaltningen; allt flera krav fastnar i systemet och resulterar inte i beslut (och än mindre i handling)." (s 55, parenteserna tilllagda av mig)

Effekten blir i själva verket enligt Ståhlberg att deltagandemöjligheterna i kravflödet manipuleras i en kravminskande riktning, vilket ytterligare ökar kraven på deltagande. Över-

belastningen ökar då i sin tur igen etc. Frågan är om denna onda cirkel, i den mån den existerar, är ett nödvändigt ont eller om det finns en lösning på problemet.

Jag fördjupar mig lite nedan kring några tänkbara orsaker till de nämnda ledningsproblemen. Jag vill att läsaren ska betrakta framställningen som en hypoteskedja, sammanfogad av fem hypoteslänkar.

Länk 1: Effekterna av krav på likställighet och stordrifts-rationalisering tenderade att leda till standardisering respektive sammanslagning av och större förvaltningsenheter (se figur 2:6).

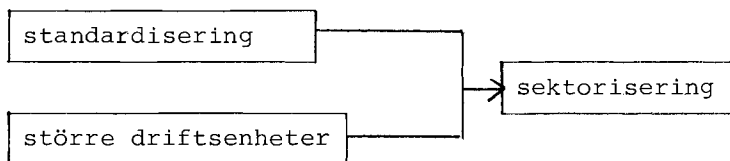


Figur 2:6. Hypoteslänk 1.

Likställighet eller jämlikhet tenderar att i demokratiska stater i varierande omfattning och hastighet, sprida sig från det politiska området till de sociala och ekonomiska (Tarschys, 1975). Ofta sker detta i form av en expanderande offentlig sektor, så också i Sverige. Strand (1978) kallar statliga åtgärder som kräver instrument för likartat genomförande i hela landet, innefattande alla medborgare, för *standardisering*. Statliga åtgärder för att kompensera eller hjälpa svaga grupper kallar han *hjälp* och slutligen, statliga åtgärder som möter medborgarnas mobiliserings- och handlingsbehov, att ställa krav och lösa problem, kallar han *självhjälp*. Utvecklingen i Norge har dominerats av standardiseringsåtgärder, vilket starkt präglat kommunens förvaltningsorganisation (Strand, 1978, s 181). (Det finns knappast någon anledning att tro att detta förhållande skulle vara mindre utmärkande för Sverige.) Standardisering innebär att gemensamma normer och standards införs för alla berörda individer, grupper eller kommuner. Det gäller normer som definierar juridiska rättigheter och skyldigheter, minimikrav eller absoluta krav för teknik, rutiner, prestationer och egenskaper som medborgarna och kommunen måste svara upp till, om de ska dra nytta av åtgärden. Standardiseringspolitik har hittills oftast haft god grogrund och goda arbetsvillkor. Under ekonomiska tillväxttider handlar ju de flesta nya normer om att förbättra den sociala eller ekonomiska situationen för flertalet medborgare. Standardiseringsinsatser avgränsas i den meningen att de utformas inom begränsade sakområden (oftast motsvarande departementsområden eller smalare). Skälet är att normsystemen annars ur beslutsfattarens synvinkel löper risken att bli alltför komplicerade och ohanterliga. I många fall är de ändå tillräckligt komplicerade för att en kommunalpolitiker med sin begränsade tid helt ska kunna sätta sig in i dem. Istället måste han lita till utbildade tjänstemän på såväl riksnivå som på lokal nivå.

För att genomföra den kraftiga expansionen av den offentliga sektorn, d v s i huvudsak standardiseringsåtgärder, ansåg statsmakterna att det behövdes dels visst ekonomiskt skatteunderlag och dels viss minimistorlek för effektiv drift av olika kommunala tjänsteinsatser (skolor, sociala tjänster, bostadsförsörjning etc). Kommunsammanslagningarna bidrog tveklöst till att öka kommunens ekonomiska styrka samtidigt som reformerna kom att ta geografiskt och befolkningsmässigt större enheter i anspråk för sitt genomförande. Denna lösning byggde på, som Widberg (1979) uttrycker det, *"effektivitetens, rationalitetens och stordriftsfördelarnas logik"*.

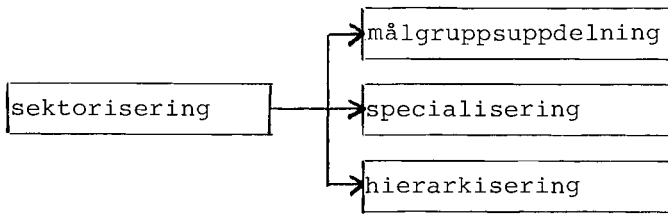
Länk 2: Standardisering och större driftsenheter tenderade att leda till sektorisering av kommunens ledningssystem (se figur 2:7).



Figur 2:7. Hypoteslänk 2.

Statens standardiseringspolitik utgick som ovan nämndes från olika sakområden, vars uppdelning fick sin prägel av statens departements- och ämbetsverksorganisation. Ur statens synvinkel torde detta tillvägagångssätt vara det naturliga, d v s att skolreformer skulle handläggas av utbildningsdepartementet och skolöverstyrelsen, sociala reformer skulle handläggas av socialdepartementet och socialstyrelsen etc. För att underlätta genomförandet av reformerna lokalt reglerades kommunens ledningssystem så att en organisatorisk sakområdesindelning motsvarande statens gjordes obligatorisk. Kommunen ålades eller stimulerades sålunda att i påtaglig omfattning bygga upp sina sakområden (skolfrågor – skolstyrelsen, sociala frågor – sociala centralnämnden, bostadsfrågor – byggnadsnämnden och kommunala bostadsföretag etc). På detta sätt skapades sektorer som kom att sträcka sig vertikalt genom samhället från den statliga nivån till den kommunala (motsvarande skedde även i stor utsträckning på regional nivå i länsstyrelsernas organisation). Eftersom sektorsorganiseringen för att motiveras i (åtminstone medelstora, större och tätorts-)kommuner ansågs förutsätta vissa minimistandarder för brukarunderlag, bidrog kommunblockssammanslagningen till att uppfylla vissa minimikrav på brukarunderlag, som centralmakten förutsatte skulle uppfyllas för att motivera sektorsorganisation i kommunerna. Vidare skapade det bredare skatteunderlaget i blockkommunerna finansiellt utrymme för investeringar och bemanning inom sektorerna.

Länk 3: Sektoriseringen tenderade att kanalisera reformer så att vissa sektorer av ledningssystemet uppdelades efter målgrupper, specialiserades och hierarkiserades (se figur 2:8).



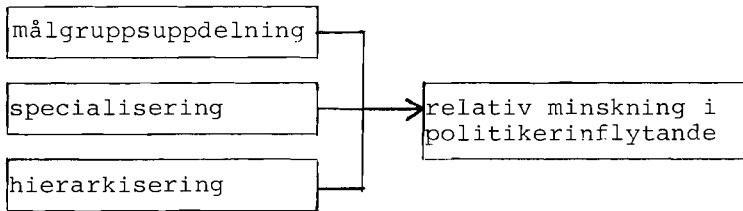
Figur 2:8. Hypoteslänk 3.

Strömberg och Norell (1982) identifierar fem sektorer inom den kommunala förvaltningen (central administration, skolsektorn, sociala sektorn, tekniska sektorn och kultur- och fritidssektorn). Sedan mitten av 1960-talet har antalet tjänstemän i mediankommunen tredubblats, vilka alltså i stort sett fördelat sig på de fem sektorerna. Av Strömberg och Norell (se 2.1.4) framgår att verksamheten i åtminstone skolsektorn och den sociala sektorn inte bara vuxit utan också organisatoriskt delats upp både horisontellt och vertikalt.

Den horisontella arbetsuppdelningen har dels skett efter olika målgrupper, t ex barnomsorg, utredning och behandling för individer och äldreomsorg i den sociala sektorn, eller i funktioner, t ex bibliotek, måltidsservice, elevvård, arbetsplatskontakter i skolsektorn, och dels i form av specialisering av befattningshavare inom målgruppsenheterna eller funktionerna. Specialiseringen i delsystemet för tjänster till medborgarna (se figur 2:5) beskrivs närmare i avsnitt 2.2.3.

Den vertikala arbetsuppdelningen antyds av den horisontella (sektorsnivå, målgruppsenhetsnivå, funktionsnivå och befattningsnivå). Antalet handläggarnivåer varierar mellan en och fyra. Om en sektor är organiserad i tre eller fyra hierarkiska nivåer framträder chefsrollen som väsentlig på de två högsta nivåerna (se 2.1.4). Regler, rutiner och direktiv snarare än direktkontakter med beslutsfattare styr då personalen. Chefernas huvudsakliga uppgift består i samordning av verksamheten i sektorn eller målgruppsenheten och kontakt med politiker, andra förvaltningar och företrädare för motsvarande sektorer eller målgruppsenheter på de statliga och regionala nivåerna (se 2.1.4).

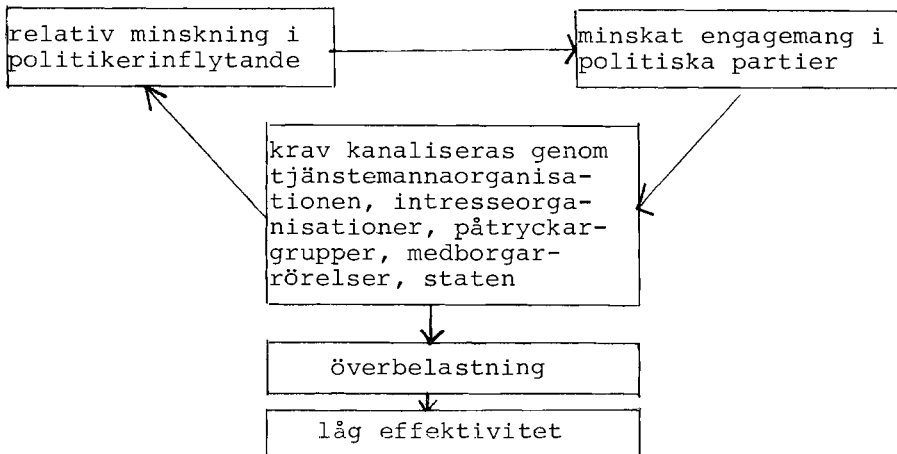
Länk 4: Målgruppsuppdelningen, specialiseringen och hierarkiseringen förlänger avståndet mellan politikerna och verksamheten, vilket tenderar att öka tjänstemännens makt i förhållande till politikernas (se figur 2:9).



Figur 2:9. Hypoteslänk 4.

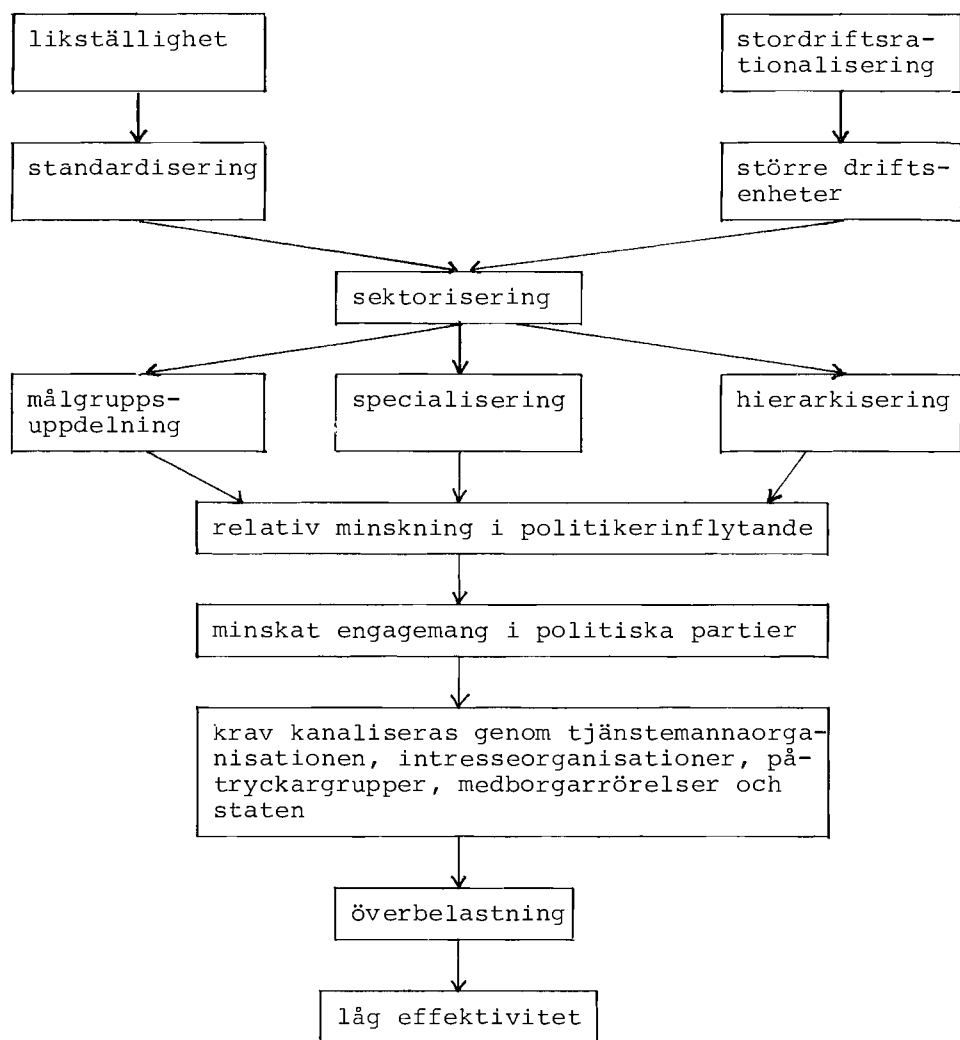
Såväl företagsekonomer som statsvetare är överens om att den "gamla relationen" mellan politiker och tjänstemän numera i större sektorer (skola och social omsorg) består av åtminstone två led: politikernas styrning av förvaltningsledningen (sektorschefer och målgruppsenhetschefer) och förvaltningsledningens styrning av personalen (de som direkt "levererar" de kommunala tjänsterna). Alchian och Demsetz (1972) skulle säga att politikernas "kontrollkostnad" därmed ökat.

Länk 5: En relativ minskning i politikerinflytandet kan leda till minskad motivation bland medborgare och föreningar av medborgare att vända sig till de politiska partiorganisationerna i sitt kravställande. Detta kan leda till att kraven aldrig når beslutsfattarna (missnöje eller resignation uppstår) eller att de kanaliseras och omformas genom delsystemet för tjänster (se figur 2:5), intresseorganisationer, påtryckargrupper, medborgarrörelser och kanske direkt upp på statlig nivå. Om det inträffar kan ledningssystemet överbelastas, samtidigt som politikerinflytandet minskar (se figur 2:10). Ledningen blir allt ineffektivare.



Figur 2:10. Hypoteslänk 5.

Jag vill påminna om att hypoteskedjan ovan är min egen spekulation om hur ledningssystemet kan påverkas av utvecklingstendenserna i den kommunala organisationen.



Figur 2:11. Hypoteskedjan i sin helhet.

2.2.3 Produktivitet och delsystemet för tjänster

Som jag markerade i inledningen till avsnitt 2.2 betraktar jag kommuninvånarna som en väsentlig aktörsgrupp i den kommunala organisationen. Medborgarna har i figur 2:5 inte bara relationer till politikerna utan även till det kommunala tjänstesystemets personal och andra resurser (lokaler, bidrag etc). Personalen är formellt underställd förvaltningsledningen som i avsnitt 2.2.2 tillsammans med den politiska ledningen beskrevs utgöra kommunens ledningssystem. Jag vill här understryka min tro på fruktbarheten av att inkludera medborgarna i delsystemet för tjänster. Om man avgränsar delsystemet för tjänster till enbart relationen mellan förvaltnings-

ledning och personal bortdefinierar man automatiskt medborgares direkta påverkan på delsystemet för tjänster (försåvitt sådan förekommer).

Inkluderandet av detta eventuellt förekommande brukarinflytande i modellen av den kommunala organisationen gör att den kompliceras något. Jag menar att ett klargörande sätt att uttrycka saken är att nyansera produktivitsbegreppet. Produktivitet definierades i inledningen av avsnitt 2.2 som tillvaratagande och utveckling av de resurser som ställs till förfogande så att resultatet av tjänsterna till medborgarna överensstämmer med medborgarnas behov och önskemål. I modellen i figur 2:5 kan man urskilja två "uppdragsgivare" till personalen i delsystemet för tjänster, nämligen brukarna och förvaltningsledningen. Den intressanta frågan är vilken karaktär i relationerna mellan brukare och personal respektive mellan förvaltningsledning och personal som bör eftersträvas för att delsystemet för tjänster på bästa sätt ska bidra till en framgångsrik kommunal verksamhet. Om vi tänker oss att brukarna får ett avgörande direkt inflytande på delsystemet för tjänster och således blir den aktörsgrupp som artikulerar "medborgarnas behov och önskemål" framstår delsystemet för politik och möjligen också delsystemet för ledning som överflödiga. Situationen skulle närmast kunna beskrivas som kommunal anarki. Om vi istället tänker oss att brukarna inte får något inflytande alls måste kraven på delsystemets för politik förmåga till demokratisk artikulering och delsystemets för ledning effektivitet ställas mycket högt för att den kommunala verksamheten ska vara framgångsrik. Den realistiska och praktiska lösningen ligger troligen i en avvägning mellan det representativa systemets artikulering av "medborgarnas behov och önskemål" och direkt brukarinflytande. Jag tror att det avgörande konststycket i detta sammanhang är att konstruera en organisation som klarar att göra denna avvägning.

Delsystemet för tjänster har i stor utsträckning byggts ut sektorsvis och är således sektorsvis direkt hierarkiskt kopplat till ledningssystemets sektors- och målgruppsenhetschefer, som i regel deltar i det centrala beslutsfattandet. Ju större sektorsorganisation, desto mer präglas den av specialisering och desto större inslag av experter. Varje handläggares insats inriktas på ett allt snävare avgränsat sakområde och deras kontakter inskränks till allt färre kategorier av brukare (däremot inte mot färre brukare). Detta talar för att det politiska systemets artikulering och förvaltningsledningens tolkning av framgångskriterier dominerar, åtminstone i de stora sektorerna. I vilken grad detta bidragit till framgång i den kommunala verksamheten kan inte besvaras utan vidare. Det beror på hur demokratiskt det politiska systemet varit och hur effektivt ledningssystemet varit. Det är en annan sak att produktiviteten, givet de framgångskriterier delsystemet för tjänster har, är hög eller låg. Kommunalarbetsare, forskollärare, socialsekreterare och andra personalgrupper kan teoretiskt tänkas göra "a fair day's work" utan att det bidrar till framgång för den kommunala verksamheten. Om personal upplever att så är fallet minskar deras arbetsmotivation och därmed produktiviteten.

Jag vill i detta sammanhang ta upp ett par potentiella nackdelar som i litteraturen beskrivs bli konsekvensen av långt gången sektorisering och specialisering.

Hernes och Olsen hävdar i den norska maktutredningen (NOU 1982:3, här refererad ur andrahandskällan Lindensjö, 1983) att sektorisering (de använder termen "segmentering") leder fram till att de som har mest intresse för varje sakområde skaffar sig det mesta inflytandet och att de ställer upp mål och medel för verksamheten med hänsyn till sektorsintresset snarare än till allmänintresset. Detta försvårar en långsiktig och sammanhållen planering, eftersom de olika sektorerna strävar mot olika och inte sällan oförenliga mål. Sektoriseringen tenderar att sätta den representativa demokratin ur spel genom att tjänstemännens, organisationseliternas, experternas och massmediafolkets stora inflytande kommer i konflikt med de parlamentariska idéerna och bidrar till att professionalisera politiken, och därmed göra den alltmer svårtillgänglig för medborgarna.

"Uppstyckningen av statsorganisationen på olika sektorer ... innebär också att ansvaret för de klassiska politiska frågorna - vem får vad?, när? och hur? - tunnas ut och fördelas på olika aktörer med en mycket diffus ansvarsfördelning." (Lindensjö, 1983).

Även om kommunens ledning har ett betydande inflytande över den kommunala verksamheten är delsystemet för tjänster i väsentliga delar instrument för genomförande av sociala program utgående från den statliga nivån (Esping, 1980). Statens centrala ämbetsverk utarbetar riktlinjer för delsystemet för tjänster sektorsvis (skolöverstyrelsen för skolförvaltningen, socialstyrelsen för socialförvaltningen etc).

I marxistiska termer (Therborn, 1979) påverkas förutsättningarna för reproduktionssystemets uppbyggnad. För att reproduktionssystemet ska fungera krävs enligt Therborn bl a lämpliga bärare, d v s människor som uppfyller de uppställda kraven på befattningarna i delsystemet för tjänster. Därför utbildas människor för detta syfte (i de flesta fall med statlig finansiering). På detta sätt uppdelas arbetsuppgifterna samtidigt som befattningshavarna blir specialiserade för att passa in i systemet. Ju "smalare" befattning, desto mer utmejslas och förstärks den specialistidentitet som grundlagts under utbildningen.

Som en direkt förlängning av arbetsuppdelningen och specialiseringen kan följa tendenser till professionalisering. En definition av professionalisering är

"... en yrkesgrupps organiserade strävan efter att förvärva och upprätthålla professionell status, ... kunskaps- och yrkesmonopol." (Hellberg, 1978, s 45)

De två viktigaste förutsättningarna för att professioner ska kunna uppstå och utvecklas är att det finns systematiserad teoretisk kunskap och organisation (Berglund, 1980). Utmärk-

ande för en profession är således att dess utövare använder generella teoretiska principer för att lösa specifika konkreta problem. More (1970) kallar detta "standardiserad kunskap".

Därför är en yrkesgrupp beroende av utbildning och forskningsverksamhet för att tillgodogöra sig en ständig kunskapsutveckling. När efterfrågan på professionella insatser ökar ökar också behovet av gemensam handling för att tillvarata professionsmedlemmarnas intressen (Hellberg, 1978). En yrkesgrupp utan organisation kan vara sårbar ("kvackare" sänker tjänstemottagarnas förtroende för professionen). Organiserade yrkesgrupper handlar därför i avsikt att uppnå och bibehålla kunskaps- och yrkesmonopol. Ofta legitimeras denna verksamhet via den vertikalt sammankopplade professionella gemenskapen med den statliga nivån (Sharpe, 1979a). (Hellberg urskiljer "semiprofessioner" som en särskild kategori, vilka skiljer sig från professionerna genom att tillförsäkra sig endast *antingen* ett kunskapsmonopol *eller* ett yrkesmonopol.)

Enligt Gyarmatis (1974) "professionsdoktrin" förutsätter en professionell karriär belöningar i form av såväl ekonomiska fördelar som social status. Om doktrinen stämmer med verkligheten skulle förväntningar om höjda löner och hierarkiska uppflyttningar alltmer börja spira bland framväxande yrkesgruppers medlemmar. En hypotes är att medlemmar i framväxande yrkesgrupper (semiprofessioner inom det kommunalfackliga området) börjar jämföra sig med andra yrkesgruppers löner och inflytande och ställa krav därefter.

En annan hypotes är att antalet hierarkiska nivåer ökar som en följd av yrkesgruppernas framväxande karriärskrav, snarare än för att tillmötesgå medborgarnas behov, krav och önskemål. Om dessutom antalet utövare inom professionen ökar kan sambandet förväntas stärkas. Om belöningssystemet fungerar som hypoteserna är ställda stärks professionaliseringen ytterligare. En prövning av de två hypoteserna kan vara avgörande för att förstå verksamhetens faktiska karaktär i delsystemet för tjänster och dess *faktiska* framgångskriterier.

Esping (1980) skiljer på problem i verkligheten och problemverklighet. *Problem i verkligheten* är de problem som upplevs av medborgarna i t ex ett bostadsområde, eleverna i en skola eller en alkoholist. Varje problem är oftast unikt och måste förstås i sitt speciella sammanhang. Problem i verkligheten är inte alltid åtkomliga eller klassificerbara i politiker-nas eller tjänstemännens problemverklighet. De uppdelade delsystemens för ledning och tjänster effekter och specialiseringens effekter tenderar enligt Esping att förorsaka en skev syn i personalens tolkning av problem i verkligheten. Esping menar att *problemverkligheten* gestaltas från institutionella utgångspunkter, d v s av organisationens uppbyggda handlingsutrymmen och från kognitiva utgångspunkter, t ex att problem (om-)tolkas med hjälp av professionens teorier. (Dessutom omvandlar, enligt Esping, ideologiska filter problem i verkligheten till problemverklighet. Detta torde emellertid i första hand vara intressant för analysen av det politiska systemet.)

Espings resonemang påminner om de ovan nämnda *faktiska* framgångskriterierna för personal; brukarnas respektive ledningssystemets tolkning av det politiska systemets artikulering av "medborgarnas behov och önskemål". Om man tillämpar Espings beskrivningssätt på den kommunala organisationen inser man de potentiella nackdelarna med en sektoriserad och professionaliserad organisation.

Illich (1977) och Gyarmati (1974, 1978) diskuterar maktrelationen mellan för det första *"det professionella systemet"* (yrkesgrupperna och deras organisationer) och politikerna. Något av detta ämne berördes i avsnitt 2.2.2. För det andra diskuterar de maktrelationen mellan det professionella systemet och tjänstemottagarna, d v s medborgarna. Särskilt Illich är kritisk mot professionalisering. Han menar att professionerna *"invalidiserar"* medborgarna, deras tillvaro *"problematiseras"* och experterna har *"lösningar"* som baserar sig på (forskares och utredares, särskilt på central nivå) abstrakta och generella mått av *"förmåga"*, *"behov"* etc. Genom professionaliseringsprocessen blir medborgarna enligt Illich alltmer beroende av experterna, en inlärdd hjälplöshet breder ut sig. Ett annat sätt att uttrycka saken kanske är att *"vardagssolidariteten"* (John-Olle Perssons uttryck) urholkas. Detta skulle vara den yttersta konsekvensen och allvarligaste potentiella nackdelen med en alltför sektoriserad och expertberoende kommunal organisation.

2.3 KRAV PÅ DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN

Som jag nämnde i inledningen till detta kapitel gör jag minst av allt anspråk på att förorda några patntlösningar på hur den kommunala organisationen bör organiseras. Detta avsnitt bygger till största delen på de hypoteser om problem som jag redovisade i mitt försök att göra en sammanhållen problembeskrivning i avsnitt 2.2. Givet att om någon eller några av de hypoteser om problem som beskrevs i avsnitt 2.2 stämmer med verkligheten i en eller flera kommuner, försöker jag besvara frågan: "Vad kan man göra för att lösa problemet?" Avsnittet disponeras efter samma mall som det förra, d v s att respektive delsystem av den kommunala organisationen diskuteras för sig.

2.3.1 Förslag till förändringar i delsystemet för politik

Partipolitiseringen, kommunsammanslagningarna, det statliga partistödet och den organisatoriska uppdelningen i olika reformsektorer på kommunal såväl som statlig nivå angavs i avsnitt 2.2.1 vara de främsta orsakerna till tre problem i delsystemet för politik:

- Risk för ryckighet, inkonsekvens och handlingsförlamning i den kommunala verksamheten.
- Förstärkningen av partiernas blockkommunorganisationer kan betyda försvagning av lokalavdelningarna.

- Ökningen av partiernas styrning av de förtroendevalda kan ske på bekostnad av medborgares behov av att genom sina lokala förtroendemän hävda en självständig ståndpunkt.

Dessa problem kan indelas i två kategorier. Ryckighet, inkonsekvens och handlingsförlamning har att göra med delsystemet för politik som *mekanism för beslut och handling* (Schumpeter, 1943). Som lekman ser jag två principiellt olika lösningar på problemet. Ett sätt är att formellt ändra mandatsystemet så att starka majoriteter garanteras och att förlänga mandatperioden. Ett annat sätt är närmare "informellt" samarbete mellan partierna. Risker för försvagning av partiernas lokalavdelningar och risken för minskning i möjligheten att genom partierna hävda självständiga ståndpunkter lokalt har att göra med delsystemet för politik som *mekanism för deltagande* (Rousseau, 1762). Frågan är om delsystemet för politik är konstruerat så att det ger utrymme, stöd och motivation till medborgare, grupper och föreningar av medborgare att på olika sätt delta i politiskt arbete. För att delsystemet för politik ska fungera som en mekanism för deltagande räcker det oftast inte med att det finns formella möjligheter att delta, det måste även finnas reella möjligheter att påverka. I detta avseende ställs kommunerna inför en ofrånkomlig paradox: ju större politiska enheter, desto större gemensamma resurser (människor, kapital, teknik etc) kan de använda för att åstadkomma förändringar. Med andra ord: desto mer kan de påverka. Å andra sidan: ju mindre politiska enheter, desto större möjligheter har varje medborgare eller grupp/förening av medborgare att påverka besluten. Men ju mindre politiska enheter, desto mindre gemensamma resurser har de att spela med.

Efterkrigstiden har präglats av kraftig utbyggnad av kommunal service. Två av förutsättningarna för denna utveckling var utvidgningen av de politiska enheterna och den sektorsvisa centraliseringen av beslutsfattande för att åstadkomma samordnad planering av större reformer (bostadsbyggnadsprogram, program för utbyggnad av skolväsendet, äldreomsorg, daghem etc). Att bieffekten skulle kunna bli av betydelse i partiernas lokalavdelningar på grannskapsnivå och i bostadsområden förutsågs på många håll och förnekades på andra.

Allteftersom reformerna genomförts och i takt med att den offentliga sektorns expansion minskat i omfattning har situationen förändrats. Blockkommunerna och den sektorsvisa centraliseringen var av resultatet att döma verkningsfulla instrument i uppbyggnaden av välfärdssamhället. I ett ekonomiskt läge där inte bara nya reformer måste skjutas på framtiden utan även slutförandet av tidigare reformbeslut försenas blir *förvaltandet* av de befintliga resurserna i kommunerna allt väsentligare. Jag frågar mig då om blockkommunerna som politisk enhet och den sektorsvisa uppbyggnaden av politiska organ i kommunen leder till framgång liksom under expansionsperioden, eller om organisationen av delsystemet för politik behöver anpassas till den förändrade situationen? Den kraftiga utökningen av antalet kommuner som överväger att decentralisera vissa politiska beslut till lokala politiska organ kan vara ett uttryck för nytänkande i detta avseende.

I princip innebär en decentralisering i delsystemet för politik tillskapandet av ytterligare en politisk nivå eller överförande av befogenheter och ansvar till en politisk enhet, som är underordnad den politiska eller administrativa nivå från vilken decentraliseringen utgår (Fesler, 1968). I begreppet decentralisering ligger också att beslutsrätten flyttas över till en nivå som ligger närmare verksamheten och medborgarna än fallet var före decentraliseringen.

Decentraliseringsprocesser i organisationer är oftast komplicerade förlopp, i vilka olika intressen drar i olika riktningar (Pfeffer, 1981). Mobilisering av makt och kamp om makt, som många gånger kan vara svårt att urskilja och än svårare att tolka utgången av, är "naturliga" inslag i organisationsförändringar (Crozier och Friedberg, 1977). Genomförandet av politisk decentralisering kompliceras ytterligare av delsystemets för politik relationer till delsystemen för ledning respektive tjänster till medborgarna.

Politisk decentralisering kan i princip tänkas ske antingen sektoriellt eller integrerat (Humes, 1981). *Sektoriell decentralisering* innebär decentralisering inom en politisk sektor, t ex skolstyrelsen eller skolförvaltningen överför befogenhet och ansvar till ett antal lokala skolnämnder. *Integrerad decentralisering* innebär decentralisering från 1) ett centralt politiskt organ som omfattar flera sektorer, 2) en central förvaltning som omfattar flera sektorer, 3) flera centrala sektorsnämnder eller 4) flera centrala sektorsförvaltningar till lokala nämnder som omfattar flera sektorer, t ex att kommunfullmäktige eller skolstyrelse, social centralnämnd och byggnadsnämnd gemensamt överför befogenhet och ansvar till ett antal integrerade lokala nämnder.

Om beslutsrätt överförs till underordnade sektoriella eller integrerade politiska organ närmare verksamheten och medborgarna tycker man kanske att aktiviteten i partiernas lokalavdelningar skulle stimuleras. De faktiska effekterna av ett sådant decentraliseringsförsök beror dock sannolikt på hur välvilligt inställd förvaltningsledningen är, vilket i sin tur beror på effektiviteten i delsystemet för ledning. Det kan också vara så att vissa partier eller enskilda politiker kan förutspås motarbeta en reell decentralisering. Den politiska sektorsorganisationens (de centrala nämndernas) uppgifter i en decentraliserad organisation kan förväntas få en annan karaktär än tidigare, vilket kanske inte alla gånger överensstämmer med sektorspolitikernas personliga motiv för politiskt arbete. För att politisk decentralisering inte ska ske till ett för högt pris måste således denna färdvägs konsekvenser ingående diskuteras i partierna.

2.3.2 Förslag till förändringar i delsystemet för ledning

Jag använder begreppet delsystem för ledning för att beskriva relationen mellan ledningen för delsystemet för politik och förvaltningsledningen. Ledningen i delsystemet för politik (de ledande politikerna i partiernas blockkommunorganisation) består i regel av kommunalråd omgivna av fullmäktigaledamöter (från det egna och andra partier) och ledamöter i kommunstyrelse och nämnder. Förvaltningsledningen (cheftjänstemännen) består i regel av en förvaltningschef, sektorschefer och målgruppsenhetschefer samt stabstjänstemän till respektive chef. Den politiska ledningen "möts" sektorsvis genom de parallellt organiserade nämnderna och förvaltningarna.

Den centrala frågan är hur goda förutsättningar ledningssystemets organisation ger ledningen att uppnå representativ effektivitet. Denna fråga griper in i såväl den traditionella byråkratidebatten, d v s "det administrativa systemets organisation" (se Abrahamsson, 1975), som själva huvudmannaskapets organisation (delsystemet för politik) och relationerna dem emellan. De följande reflektionerna är därför med nödvändighet bara enstaka fragment av ett omfattande och omtvistat ämnesområde, som jag tillämpat på kommunal organisation. Innan jag återknyter till avsnitt 2.2.2 redovisar jag några skillnader och paralleller mellan ledningsorganisation i en kommun och ett aktiebolag, med syftet att klargöra några grundläggande förutsättningar för kommunledning.

Åtminstone två egenskaper gör att ledningssystemets organisation i kommunen skiljer sig väsentligt från den i ett aktiebolag. Det kommunala ledningssystemets organisation är i högre grad än aktiebolagets formellt utformad för att för det första hantera ideologiska motsättningar och för det andra styra den kommunala verksamheten sektorsvis.

Det finns *ideologiska motsättningar* mellan huvudmannagruppernas representanter (partierna) inbyggda i konstruktionen av det kommunala ledningssystemets formellt högsta beslutsorgan (kommunfullmäktige), medan huvudmannagruppernas representanter (aktieägare) i aktiebolagets formellt högsta beslutsorgan (bolagsstämman) i hög grad är ideologiskt eniga ifråga om bolagets ändamål (Brunsson, 1981). Visserligen kan partierna ofta vara överens i många frågor liksom att det inte sällan förekommer maktstrider mellan aktieägargrupper och mellan ägare och representerade intressenter för de anställda, staten och kommunen. Men som allmän princip för det avgörande formella beslutsfattandet kvarstår att det kommunala ledningssystemet bygger på motsättningar, medan aktiebolagets ledningssystem bygger på enighet.

Det säger sig självt att den representativa effektiviten är lättare att hantera i ett ledningssystem med relativt eniga huvudmän. Men att därav dra slutsatsen att partierna borde samarbeta i fler frågor för att åstadkomma högre representa-

tiv effektivitet kan vara ödesdigert. Samarbete kan bidra framgångsrikt till den kommunala organisationens verksamhet endast i den utsträckning som det är förenligt med demokrati-kriteriet för delsystemet för politik. Annars kommer i för-längningen politikernas mandat från medborgarna att beslöjas. Nej, det vore orättvist att säga att aktiebolaget har effek-tivare ledningssystem än kommunen, eftersom kriteriet på re-presentativ effektivitet (om den representativa demokratin ska eftersträvas) i större utsträckning i kommuner än i ak-tiebolag måste underordnas inbyggda motsättningar mellan hu-vudmännen.

Resonemanget ovan gäller i princip också om man jämför bo-lagsstyrelsen med kommunstyrelsen. Respektive parti utser sina ledare, varefter förhandlingar mellan partierna, basera-de på valresultatet, avgör styrelsens sammansättning. Tanken är att kommunstyrelsen ska ha överblick över den samlade kommunala verksamheten och att den aktivt ska verka och ta egna initiativ för att bevaka kommunens intressen. Aktiebo-lagsstyrelsen har i regel en klart mer passiv roll. Kommun-styrelsens ställning liknar mer den anställda verkställande direktörens i aktiebolaget.

Gränsdragningen och reglerna för utkrävande av ansvar mellan huvudman och exekutiv är enklare i aktiebolaget än i kommun-en. Bolagsstyrelsen har av tradition som sin viktigaste upp-gift att tillsätta verkställande direktör och att bevaka att denne klarar att omsätta de krav huvudmännen ställer på bo-laget till verklighet. Om verkställande direktören enligt styrelsens uppfattning misslyckas med detta utkräver styrel-sen ansvar genom att avsätta honom. Styrningen av bolagets verksamhet är emellertid i regel till största delen den verkställande direktörens uppgift att lösa. Merparten av den omfattande företagsledningslitteraturen ("management science", "business administration") handlar om denna exekutivets verk-samhetsstyrning. Det är som jag uppfattar det mindre klart var gränsen mellan huvudman och exekutiv i det kommunala led-ningsystemet går och följaktligen hur ansvar utkrävs. For-mellt går gränsen mellan de förtroendevalda och de anställda förvaltningscheferna. Jag hävdar emellertid att gränsen i verkligheten kan ligga *inom* delsystemet för politik (se fi-gur 2:5!) snarare än mellan politiska organ och förvaltning. Ett skäl som talar för detta är att kommunstyrelsens roll mer liknar exekutivets än huvudmannens i aktiebolaget.

Ett kanske något mindre uppseendeväckande betraktelsesätt är att hävda att kommunalråden tillhör exekutivet. Inte bara de-ras *roll* liknar den verkställande direktörens. De är också anställda och avlönade av huvudmannen. Om gränsen mellan hu-vudman och exekutiv är oklar i ett specifikt fall följer att utkrävandet av ansvar blir problematiskt. Det vore därför av stort intresse att empiriskt klarlägga hur ansvar utkrävs inom kommunens ledningssystem. Sker det huvudsakligen inom respektive partis lokalavdelningar, blockkommunorganisation, fullmäktigegrupp, riktar sig ansvarsutkrävandet i huvudsak mot styrelseledamöter eller kommunalråd; riktar sig ansvars-utkrävandet i huvudsak mot politiker eller förvaltningschef-er etc.

Hittills har jag berört något av konsekvenserna av organisatoriskt inbyggda ideologiska motsättningar för det kommunala ledningssystemet. Jag går nu över till frågan om konsekvenserna av kommunalförvaltningens sektorisering (se 2.2.2). Den kommunala organisationsuppbyggnaden speglar den historiska uppbyggnaden av den kommunala verksamheten, vilken till stora delar skett sektorsvis. Sålunda har också respektive sektor sin ledning som oftast består både av en politisk nämnd och en eller flera förvaltningsledande tjänstemän. Wildavsky (1964, 1975) menar att politiker och tjänstemän tillsammans ofta spelar rollen som "förkämpar" för just den grupp av medborgare som sektorn ifråga erbjuder sina tjänster och att koalitionen politiker/tjänstemän/medborgare inom respektive sektor kan mobilisera effektiv fullmakt, påtryckning på styrelse och centralförvaltning ("väktarna"). Jämför med Hernes' tidigare refererade resonemang i avsnitt 2.2.3! Förkämparna kan förenklat sägas ha ansvaret för verksamheten inom respektive sektor, medan väktarna har ansvaret för helheten och därmed ekonomin. Ju större inflytande förkämparna har i förhållande till väktarna, desto större blir risken för suboptimering i den kommunala organisationen. Suboptimering i ett aktiebolag skulle på motsvarande sätt uppstå t ex när flera verksamhetsgrenar i bolaget samtidigt investerar eller på annat sätt drar resurser som tillsammans är större än vad bolaget som helhet kan tillföra. En avgörande skillnad är emellertid att kommunen (hittills) i de flesta fall kunnat finansiera sektorsexpansion med skattehöjningar. Så länge som detta förfarande har stöd bland väljarna är det inget problem. Emellertid försöker många kommuner idag att åtminstone dämpa skattehöjningstakten. Då finns såvitt jag förstår logiskt sett bara två sätt att dämpa suboptimeringsproblemet med bibehållande av sektorsorganisationen, nämligen för det första att centralisera verksamhetsansvaret (t ex genom att stipulera att kommunalråden ska godkänna beslut som tas i nämnderna innan de verkställs) eller för det andra att decentralisera ekonomiansvaret till sektorn under klara förutsättningar för ansvarsutkrävande (t ex omedelbart entledigande vid budgetöverskridande). Ingen av lösningarna synes särskilt attraktiv.

Ett annat sätt att lösa suboptimeringsproblemet är i samband med en förnyelse av kommunens organisationsstruktur. Kravet på strukturförändringen är då att den är tillräckligt stark för att bryta upp förkämpekoalitionen inom respektive sektor. En väg är att införa kommundelsnämnder som i Örebro. Risken uppstår då istället att förkämparna på sikt finner varandra i varje kommundel istället för i varje sektor. Kanske går detta dock att undvika, om aktörerna i kommunen hålls medvetna om "misstaget" med sektorsoptimeringen.

I avsnitt 2.2.2 angav jag några hypoteser om problem i kommunens delsystem för ledning. De två centrala hypoteserna var:

- Politikernas inflytande i förhållande till tjänstemännen kan ha minskat.
- Delsystemet för ledning kan ha blivit överbelastat av krav från medborgare och personal.

Hypoteserna är mycket allmänt formulerade och kan därför inte besvaras enkelt. Det är sannolikt så att politikernas inflytande minskat i vissa kommuner men inte i andra, att vissa kategorier av politiker har fått mindre inflytande i vissa kommuner men skaffat sig mer i andra, att ledningssystemet är överbelastat i vissa kommuner men inte i andra etc. Det följande resonemanget gäller således de hypotetiska fall som bekräftar hypotesen. Om politikernas i ledningssystemet inflytande minskat och tjänstemännens i ledningssystemets inflytande ökat i sådan grad att det är oklart vilken grupp som styr och kontrollerar den andra uppstår risk för byråkrati (tjänstemannavälde). Om situationen präglas av att medborgarnas krav, behov och önskemål, som de formuleras av politikerna, inte tillgodoses enligt politikernas instruktioner till förvaltningsledningen är den representativa effektiviteten definitionsmässigt låg. Detta behöver dock inte betyda att det kommunala ledningssystemet inte är framgångsrikt gentemot sina uppdragsgivare medborgarna. Det kan vara så att tjänstemännens värderingar överensstämmer bättre med medborgarnas än politikernas. En faktor som talar för detta är att förvaltningsledningen via personalen i kommunen rimligen har fler och tätare kontakter med medborgarna än politikerna. Om så är fallet är den modell av den kommunala organisationen som jag använder i detta kapitel missvisande. Om situationen istället präglas av att tjänstemännen styr eller manipulerar politikerna i syfte att nå egen vinning (inte alltid, ofta eller ens någonsin medvetet) bidrar de knappast till den kommunala organisationens framgång. Endast i de fall tjänstemännen och medborgarna har intressen som tillgodoses genom samma lösning går det möjligen att betrakta som framgång. Sådana fall är emellertid inte ovanliga. (Se resonemanget om förkämpar ovan i detta avsnitt.)

Både de åtgärder som den socialdemokratiska regeringen och de borgerliga regeringarna vidtog på basis av sina respektive utredningar av den kommunala demokratin efter blockkommunreformen (SOU 1975:41, DsKn 1979:10 och DsKn 1979:11) har i hög grad syftat till att stärka de centralt ledande (i styrelse och sektorsnämnder) kommunalpolitikernas arbetsmöjligheter. Att döma av de politiska partiernas kommunalprogram (se 1.3.1) har hittillsvarande insatser varit otillräckliga. En alternativ väg är att tillsätta politiska nämnder för målgruppsenheter inom sektorerna och/eller distrikts- eller kommundelsnämnder med rätt till insyn i och inflytande över begränsade delar av tjänstesystemet.

En väsentlig förutsättning för att ledning ska kunna fungera är att de ansvariga aktörerna får eller skaffar sig tid och förmåga att överblicka den totala verksamheten. Detta försvåras om ledningssystemet belastas med krav och önskemål direkt från enskilda och grupper av medborgare och personal i den kommunala organisationen. Särskilt i en situation då resurserna inte räcker till för att genomföra redan beslutade insatser i planerad tid tenderar den sektoriserade organisationsformens uppbyggnad att kanalisera detaljfrågor uppåt i hierarkin. Den "naturliga" reaktionen blir en ökad ekonomisk kontroll och en ökad centralisering av verksamhetsansva-

ret. En alternativ väg, som berördes ovan i resonemanget om sektorisering, är att decentralisera ledningsansvar efter en annan princip än sektorsprincipen. Åtminstone i medelstora (10 000–50 000 invånare), stora (>50 000 invånare) kommuner och storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) skulle en uppdelning i geografiska områden med vidgat ekonomiskt ansvar kunna avlasta den centrala ledningen en väsentlig andel deltagelse. Om dessa kommuner vill öka politikerinflytandet i samband med en sådan organisationsförändring kan kommundelsnämnder enligt Örebro-modellen vara en passande förebild (se 5.2). En annan utväg är att decentralisera ansvar och beslutsrätt inom delsystemet för tjänster, vilket berörs i nästa avsnitt. En tredje variant är att decentralisera ledningen för såväl delsystemet för politik som delsystemet för tjänster till medborgarna.

2.3.3 *Förslag till förändringar i delsystemet för tjänster*

Följande problem berördes i avsnitt 2.2.3:

- Specialiseringen och uppdelningen av arbetet på sektor, målgruppsenhet och befattning kan leda till att de anställda fjärras från problemen i verkligheten.
- Medborgare riskerar då att tvingas in i ett "*expertberoende*", som kan leda till "*inlärdd hjälplöshet*" och minskad "*vardags-solidaritet*".
- Uppmärksamheten och verksamheten i delsystemet för tjänster kan tendera att i allt högre grad inriktas på professionalisering, resurstillförsel och yttre belöningar istället för på tjänsternas effekter på medborgarna.

Resurserna i delsystemet för tjänster, i huvudsak personal och anläggningar, är i regel sammanförda enligt sektorsprincipen. I kommunens budget grupperas resurserna i historiskt betingade reformsektorer som social service, skola, fritid, kultur etc. Genom åren har uppbyggnaden och tillskapandet av resurser skett inom respektive sektor och i första hand med hänsyn till behov och önskemål så som de uppfattats ur sektorsperspektiv. Av de nämnda sektorerna har främst social service och skola expanderat och samtidigt delats upp i olika organisatoriska enheter för olika brukargrupper (målgruppsenheter); social service i äldreomsorg, barnomsorg och social utredning/ behandling och skola i låg-/mellanstadium, högstadium, gymnasium och vuxenutbildning. Uppdelningen har också inneburit en specialisering av befattningshavare, vilken säkerställt genom utbyggnad av utbildningslinjer för olika professioner och semiprofessioner på det kommunala tjänstesystemets målgruppsenhetsnivå.

Under senare år har emellertid inom just sociala sektorn och skolsektorn ett nytt synsätt börjat växa fram. I de statliga sektorsutredningarna Socialtjänsten (SOU 1977:40) och Skolans inre arbete (SOU 1974:53) framförs tankar om integrerade ar-

betssätt. Tanken är att de organisatoriskt uppdelade och specialiserade enheterna i ökad utsträckning ska samverka i förhållande till brukarna. I bägge utredningarna betonas värdet av samarbete över sektorsgränser, men i första hand betonar utredningarna ökad integration över enhetsgränser *inom* respektive sektor. Många kommuner har genomfört en distriktsindelning av den sociala servicen för att skapa förutsättningar för ett integrerat arbetssätt. Tanken är att personal från olika målgruppsenheter inom ett geografiskt "greppbart" område ska kunna se samverkan som en naturlig och kanske nödvändig del i arbetet med ett områdes många gånger unika förutsättningar. Jämfört med den tidigare (och alltså vanligtaste) centraliserade organisationen är avsikten med sektorsdistriktsmodellen att den ska medge större möjligheter för personalen att inom sektorsansvarets gränser uppfatta och förstå effekterna av sina insatser. En uppenbar effekt av en organisatorisk uppdelning på både sektor och distrikt är att det på gott och ont kan uppstå olika eller t o m motsatta meningar om 'arbetssätt mellan traditionella "sektorsuppfattningar" och nya "lokala uppfattningar". Det blir då av intresse att analysera vilka roller olika parter (partier, förvaltningschefer, avdelningschefer, centrala respektive lokala fackföreningar) intar i spänningen mellan sektor och distrikt. (Min hypotes är att mönstret varierar både mellan kommuner och distrikt.)

I mitt samarbete med Kommunförbundet fick jag tillfälle att delta i ett konsultuppdrag, vars syfte var att stödja ett försök att integrera skola, social service, fritid och kultur på distriktsnivå i Sandvikens kommun. Tanken var att tjänstesystemets produktivitet på sikt skulle förbättras, om gränserna mellan dessa sektorer kunde undanröjas eller åtminstone göras mindre strikta i fältverksamheten. Partiellt integrerade arbetsdistrikt av denna typ är en relativt ovanlig lösning. Min hypotes är att detta beror på hinder som uppstår p g a den gamla sektorsuppdelningen på central nivå (både på den politiska sidan och på tjänstemannasidan).

Den mest omvälvande modellen för ett decentraliserat tjänstesystem är en totalintegration av samtliga sektorer (tekniska såväl som ovan nämnda) på fältnivå. Denna modell skulle i teorin vara bäst anpassad till att motverka "sektorsoptimeringen" av tjänstesystemets insatser. I praktiken är fördelarna med viss sektorsuppdelning av andra skäl uppenbara, även om behoven och därmed principerna för uppdelning kanske varierar mer mellan kommunerna än vad den faktiska uppdelningen vittnar om.

Min slutsats är att åtgärder i riktning mot att uppdelas delsystemet för tjänster i mindre geografiska enheter och integrera tjänsterna inom dessa är logiska, om problemet är att skapa förutsättningar för de anställda att närma sig problem i verkligheten (se 2.2.3). Integrationen kan ske antingen *inom sektorer* (sektorsdistriktsmodellen), *mellan några sektorer* (partialdistriktsmodellen) eller *mellan samtliga sektorer* (den integrerade distriktsmodellen).

Om en kommun beslutar att förändra tjänstesystemet i ovan angiven riktning ställs beslutsfattarna inför frågorna "hur mycket?" och "i vilken takt?". Svaren på frågorna kan sägas bestämma *strategin* för förändringen. En sådan strategi kan inte ses isolerad från de parter som berörs, vilka i första hand är medborgare och fältpersonal. Låt oss betrakta delsystemet för tjänster ur medborgarperspektiv. I inledningen av detta avsnitt omnämndes risken för att medborgare kan tvingas in i ett "expertberoende" som kan leda till "inlärld hjälplöshet" och i förlängningen oförmåga eller ovilja att hjälpa varandra. De flesta medborgare tillbringar från sitt inträde på daghem fram till skolavslutning större delen av sitt vakna liv i nära kontakt med personal i kommunens tjänstesystem. I många kommuner är kommunen själv den största arbetsgivaren, den största bostadsförvaltaren etc. Att det finns samband mellan hur medborgaren formas och hur kommunens insatser är organiserade borde därför stå utom allt tvivel. Ur brukarens synvinkel kan en starkt sektoriserad och specialiserad tjänsteorganisation vara på både gott och ont. Jag vill återigen understryka att jag koncentrerar mig på att artikulera problem. Därav följer att jag oftast utelämnar fördelarna med en viss organisationslösning, i det här fallet en starkt sektorisering och specialisering. En risk med ett starkt sektorisat och specialiserat tjänstesystem är att brukaren i olyckliga fall kan uppleva tjänstesystemet eller sin relation till det som stel och splittrat.

Stelhet i kontakten mellan medborgare och personal kan uppstå p g a tidsbrist eller att personalens arbete är så organiserat att medborgarkontakter är lågt prioriterade. En speciell typ av stelhet är när medborgaren vill ha hjälp med att lösa ett problem som inte "passar in" i tjänstesystemets formella arbetssätt. Att tjänstesystemet kan upplevas som *splittrat* kan ha sin förklaring i att medborgaren möter olika regler och olika beteenden beroende på vilken sektor, målgruppsenhet eller befattningshavare han har kontakt med. Ibland kan beteendet inom en sektor upplevas motstridigt beteendet inom en annan.

Medborgarnas upplevelser av stelhet och splittring i kommunens tjänstesystem som helhet kan tänkas förstärkas av det tredje omnämnda problemet i inledningen av detta avsnitt: att uppmärksamheten och verksamheten bland personalen i allt högre grad inriktas på *professionalisering*, *resurstillförsel* och *yttre belöningar* istället för på tjänsternas effekter på medborgarna. Professionaliseringen kan i vissa fall tänkas stå i direkt motsättning till medborgares behov av delaktighet (t ex inom bostadsförvaltning, barnomsorg och skola). Kompromisslösningar är emellertid under utveckling på dessa områden (hyresgäster får själva måla och tapetsera om, "alternativ" barnomsorg och skola tillåts i liten skala etc), liksom en intern utveckling inom professionerna i riktning mot ökad medborgarkontakt (Socialtjänsten, Skolans inre arbete).

Särskilt i de fall verksamhet påverkas av ekonomisk återhållsamhet är det ett naturligt beteende i en organisation att se till att inte den egna sektorn eller enheten drabbas av nedskärningar (Pfeffer, 1981). I och kring budgetarbetet kan då uppstå taktiska "spel", som går ut på att tillförsäkra så mycket resurser som möjligt till den egna enheten (Wildavsky, 1964). Ju mer dessa taktiska spel "ger utdelning", desto mer tid och energi kommer personalen att ägna åt dem och desto mer kommer detta att konkurrera om personalens uppmärksamhet på verksamhetens syfte. En förutsättning för att personalen ska kunna ta del i ekonomiansvaret är att de respekterar de ekonomiska ramar som de ytterst ansvariga politikerna beslutat om.

I litteratur om motivationsteori är det vanligt att skilja på inre och yttre belöningar (se t ex Campbell and Campbell, 1977). Med *inre belöningar* avses problemlösning, d v s att själva lösningen på ett problem fungerar som belöning, t ex att en familjerådgivare lyckas med att få två frånskilda föräldrar överens om vårdnaden av deras barn. *Yttre belöning* kan fungera som förstärkning till inre belöning, men kan också vara helt frikopplad från problemlösande. De vanligaste yttre belöningarna i kommunens delsystem för tjänster är anställningstrygghet, löneförhöjning och befordran. En grundläggande förutsättning för att delsystemet för tjänster ska kunna fungera produktivt är att inre och yttre belöningar inte (i alltför hög grad) motverkar eller tar ut varandra. Om så är fallet är det inte underligt om det uppstår kontaktsvårigheter mellan personal och medborgare. Om yttre belöningar står i konflikt med inre och på samma gång är dominerande förutsäger teorin att personalen frustreras, vilket leder till låg arbetstillfredsställelse.

Vilka möjligheter finns det för en kommun som känner igen sig i en eller flera av de beskrivningar av problem i delsystemet för tjänster att göra något åt dem? Är det möjligt för en sådan kommun att ha en seriös ambition att underlätta fruktbara kontakter mellan medborgare och personal, att förverkliga ett vidsynt ansvar för ekonomi bland personalen och att lyckas med att öka personalens motivation med inre belöningar? Om svaret är "ja" kan jag inte inse att det finns någon annan möjlighet än att sammanföra resurser från de olika sektorerna ute på fältet med varandra och att ge dessa ett mera samlat ansvar för ett gemensamt geografiskt område med "gemensamma medborgare". I försöket i Sandvikens kommun, som omnämndes ovan, remissbehandlades under hösten 1982 ett förslag till försöksverksamhet med "avsektorisering" i delsystemet för tjänster på lokal nivå utan motsvarande förändringar i delsystemet för ledning på central nivå. Fältpersonalen föreslogs få frihet och ansvar avseende att ta initiativ till att förenkla och effektivisera arbetet i två geografiska försöksområden. Fältpersonalen föreslogs vidare få budgetansvar för sådan verksamhet som är speciell för området ifråga och sådan verksamhet som förekommer inom två eller flera sektorer. Budgetansvaret föreslogs byggas ut i takt med att lämpliga aktiviteter för samordning över sektorsgränserna skulle ta form, efterhand som kunskapen om de olika

personalkategoriernas kompetens skulle spridas mellan personalgrupperna. Försöksverksamheten (som planerades starta hösten 1982) avsågs drivas som ett personalutvecklingsprojekt i samarbete mellan kommunen och de fackliga organisationerna.

2.4 SAMMANFATTNING OCH KOMMENTARER

Jag har i detta kapitel beskrivit den kommunala organisationen som tre analytiskt urskiljbara men i praktiken sammankopplade delsystem: delsystemet för politik, delsystemet för ledning och delsystemet för tjänster till medborgarna. Samtliga tre delsystem präglas av en arbetsuppdelning på sektorer (sakområden). Den sektoriella uppbyggnaden kommer sig främst av att de svenska kommunernas verksamhet i hög grad har påverkats av sektoriell statlig styrning. Regeringarnas (främst socialdemokraterna) reformering av samhället genom utbyggnaden av offentliga tjänster under efterkrigstiden har organiserats sektorsvis, bl a med den påföljden att kommunerna enligt speciallagstiftning eller andra styrningsinstrument ålagts eller stimulerats att bygga sin verksamhet enligt sektorsprincipen. Att döma av servicenivåns kraftiga höjning i kommunerna har den sektoriella styrningen från centrum till periferi varit mycket verkningsfull. Det är svårt att tänka sig att de många och omfattande reformerna skulle kunna ha genomförts lika effektivt på något annat sätt.

En annan väsentlig orsak till den kommunala resursuppbyggnaden var kommunsammanslagningarna, som bidrog till ökat skatteunderlag och brukarunderlag för olika typer av kommunal service.

Kommunerna har idag större kunskapsmässiga och materiella resurser än någonsin. Även om många aktörer på central nivå i kommunens organisation och annorstädes anser att det ekonomiska utrymmet för expansion i kommunerna är mer begränsat än under "de feta åren", kvarstår detta faktum så länge som kommunerna inte mister sina resurser.

Under trycket av höjda krav på ekonomisk återhållsamhet på den statliga nivån kan emellertid kommunerna tvingas till att förlita sig på att förvalta de redan uppbyggda resurserna, och att i ökad utsträckning själva skapa utrymmen för omprövningar i den mån det finns eller uppstår behov av sådana.

Mot denna bakgrund gjorde jag ett försök att formulera ett antal hypoteser om vilka problem de tre delsystemen i den kommunala organisationen står inför idag. Jag gjorde detta, trots att det är min övertygelse att varje organisation är unik, företagsorganisation såväl som kommunorganisation. Hypoteserna om problem 1, som jag oftast uttryckt mig, *den* kommunala organisationen ska därför inte uppfattas som att jag hävdar att de förekommer i många eller ens några kommuner. Hypoteserna ska istället ses som frågor som återstår att besvara empiriskt. Det känns därför som att beträda minerad mark att, som jag gör i avsnitt 2.3, anta att hypoteserna stämmer med den

faktiska situationen i en eller flera kommuner och utifrån detta ge förslag till förändringsåtgärder för att lösa problemen i den kommunala organisationen. Som kriterier för problemlösning (framgångskriterier för den kommunala organisationen) använde jag *demokrati* (överensstämmelse mellan väljarnas och de valdas värderingar) i delsystemet för politik, *representativ effektivitet* (i vilken grad förvaltningscheferna handlar i linje med den politiska viljan i kommunen så som den uttrycks av de ansvariga politikerna) i delsystemet för ledning och *produktivitet* (tillvaratagandet och utveckling av de resurser som ställs till förfogande så att resultatet av tjänsterna till medborgarna överensstämmer med medborgarnas behov och önskemål) i delsystemet för tjänster till medborgarna.

Delsystemet för politik	Delsystemet för ledning	Delsystemet för tjänster
1. Risk för ryckighet, inkonsekvens och handlingsför-lamning	1. Ansvarsutkrävande är problematiskt, gränsen mellan huvudman och exekutiv är oklar	1. Stela och splitt-rade relationer mellan personal och medborgare, expertberoende
2. Förstärkning av partiernas blockkommunorga-nisationer kan betyda försvagning av lokalavdelningarna	2. Risk för sektoriell suboptimering, förkämpar har för stort inflytande i förhållande till väktare	2. Uppmärksamhet på yttre belöningar kan minska den inre motivationen hos personalen
3. Ökning av partiernas styrning av de förtroendevalda kan ske på bekostnad av medborgarnas behov att genom sina lokala förtroendemän hävda en självständig ståndpunkt	3. Politikernas inflytande i förhållande till tjänstemännens kan ha minskat	
	4. Överbelastning av krav från medborgare och personal	

Tabell 2:1. Sammanställning av problem i den kommunala organisationens delsystem (numreringen av problemen korresponderar mot numreringen av förslag till förändringar i tabell 2:2).

Givetvis är det läsaren som avgör i vilken mån detta tillvägagångssätt är fruktbart och förenligt med kapitlets syften att stimulera till empiriska undersökningar och teoriutveckling samt att tjäna som bakgrund till de följande kapitlen.

I tabell 2:1 är hypoteserna om problemen i respektive delsystem sammanställda och i tabell 2:2 är de förslag till förändringar i den kommunala organisationen som analysen av framgångskriterierna i relation till problemen i respektive delsystem antydde sammanställda.

De i tabell 2:1 uppräknade problemen är långt ifrån alla och kanske inte heller de som av aktörerna i kommunerna upplevs som de högst prioriterade. Problemen har istället i hög grad framkommit som en produkt av den uppdelning i delsystem som jag gjort av den kommunala organisationen. Samma förhållande gäller i ännu högre grad förslagen till förändringar i tabell 2:2. Det finns all anledning att understrika att indelningen av den kommunala organisationen i delsystemet för politik, delsystemet för ledning och delsystemet för tjänster framhäver såväl som döljer egenskaper i systemet. Indelningen kan t ex leda tanken till att tro att problem och förändringar inom ett delsystem inte påverkar problem eller förorsakar förändringar i ett annat delsystem. Så är emellertid sällan fallet, lika litet som att förändringar i ett delsystem är möjliga utan förändringar i ett annat delsystem. Sålunda är en decentralisering av politiska beslut till lokala politiska organ föga meningsfull om centrala sektorsförvaltningar detaljstyr lokala politiska beslut. Avlastning av detaljbeslut från ledningssystemet på central nivå kan knappast ske utan att personalen i tjänstesystemet ges frihet och tar ansvar lokalt. Ökad inre motivation hos personalen är svårt att uppnå utan stöd från politiker på samma nivå, den lokala. En organisatorisk uppdelning av delsystemet för ledning efter geografiska områden får knappast någon effekt, om inte personalgrupper inom och mellan sektorer kan samverka i respektive område. Etc.

Av allt detta anser jag att en slutsats verkar väl underbyggd: teknologin, d v s orsak-verkan-sambanden mellan mål och medel i den kommunala organisationen, är oerhört komplex. Detta gör att möjligheterna till förändringar är små, eller annorlunda uttryckt: restriktionerna för förändringar är många. Ett försök att lösa *ett* problem (t ex införande av lokala politiska organ för att söka tillgodose medborgarnas behov att genom sina lokala förtroendemän hävda en självständig ståndpunkt) löper stor risk att drunkna i den invanda institutionaliserade praxisen i övriga delar av den kommunala organisationen.

Min andra slutsats är att min beskrivning talar för att kommuner skulle bli mer framgångsrika (demokratiska, representativt effektiva och produktiva), givet att de lyckades med att decentralisera sin organisation och sprida inflytande och ansvarstagande till lokal nivå i respektive delsystem. Jag hoppas att det framgår av de tre följande kapitlen huruvida mitt subjektiva önsketänkande påverkat denna slutsats.

Delsystemet för politik	Delsystemet för ledning	Delsystemet för tjänster
1. Starkare majoriteter eller närmare informellt samarbete mellan partierna 2. Decentralisera vissa politiska beslut till lokala politiska organ 3. Flytta över beslutsrätten i vissa frågor till en nivå, som ligger närmare verksamheten, medborgarna och deras lokala förtroendemän	1. Fastställ klara regler för ansvarsutkrävande, renodla huvudmanna- och exekutivrollerna 2. Komplettera eller byt ut den sektoriella organisationsstrukturen med/mot en geografisk 3. Inför politiska nämnder med rätt till insyn i och inflytande över avgränsade delar av delsystemet för tjänster 4. Inför en organisatorisk uppdelning efter geografiska områden med ekonomiskt ansvar och beslutsrätt som kan avlasta den centrala ledningen	1. Samverkan mellan personalgrupper inom och mellan sektorer i mindre geografiska enheter på fältet 2. Medge frihet och skapa möjligheter för personalen att ta initiativ till att utnyttja sina resurser gemensamt på fältet. Efftersträva medvetenhet hos personalen om samband mellan å ena sidan olika sätt att organisera resurser och kostnader i ett lokalt helhetsperspektiv. Denna personalutveckling måste drivas i samarbete mellan kommunen och de fackliga organisationerna

Tabell 2:2. Sammanställning av förslag till förändringar i den kommunala organisationen (numreringen av kraven på förändringar korresponderar mot numreringen av problemen i tabell 2:1).

3 Lokal delaktighet

"Med den offentliga sektorns fasta organisation som bas för det stora kollektivets solidaritet, kan vi nu bygga vidare för en mer differentierad organisation, som lämpar sig för att organisera de små, lokala kollektivets solidaritet." (Granholm A, Medborgarmedverkan som organisatorisk strategi. I Solidaritet i de stora och små kollektiven. Bommersvik seminarium, mars 1981, s 109.)

"Vi måste återupprätta delaktighetens värde. Utvecklingen mot 'det starka samhället' har lämnat stora mänskliga resurser utanför. Ökad delaktighet och ansvar för offentlig verksamhet och folkrörelser skulle på sikt skapa en bättre helhetssyn, frigöra resurser och kunnande, kreativitet och fantasi. Dessa möjligheter är troligen underutvecklade – men finns hos många människor." (Blomqvist, K och Eliasson, L, Ökat medborgardeltagande i den offentliga sektorn. I Solidaritet i de stora och små kollektiven. Bommersvik seminarium, mars 1981, s 90.)

Citaten närmast ovan överensstämmer väl med motiven bakom mitt arbete med detta kapitel och de två närmast följande. Det var min avsikt att söka möjliga konturer till "en mer differentierad organisation, som lämpar sig för att organisera de små, lokala kollektivets solidaritet". Lite närmare bestämt ville jag identifiera och beskriva tänkbara sätt att organisera människors delaktighet i det bostadsområde de bor i.

Två olika perspektiv föreföll mig vara naturliga utgångspunkter för ämnet lokal delaktighet. Perspektiven står att finna i pågående utvecklingsarbeten i offentliga och andra organisationer (bostadsdepartementet, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag SABO, Hyresgästernas Riksförbund, kommundepartementet (numera civildepartementet), Svenska Kommunförbundet m fl) och benämns i fortsättningen *det boendedemokratiska* respektive *det kommundemokratiska perspektivet*.

Efter en resumé av bakgrunden till och innebörden i perspektiven på boendedemokrati (3.1) respektive kommundemokrati (3.2) i början av 1980-talet definierar jag begreppet lokal delaktighet.

tighet, med vilket jag gör anspråk på att avsevärt nyansera gränsområdet mellan de två perspektiven (3.3). I avsnitt 3.4 identifierar och diskuterar jag två förutsättningar för att lokal delaktighet ska kunna organiseras. Organisering av lokal delaktighet föreslås således förutsätta två saker: för det första att det finns lokala intressen för att ta ansvar och utöva inflytande och för det andra att det finns reella och realistiska institutionella utrymmen för lokalt ansvar och inflytande. Kapitlet utmynnar i en hypotes om att boendeföreningar, såsom lokala hyresgästföreningar, bostadsrättsföreningar och egnahemssammanslutningar (1), kan utvecklas till organiseringsinstrument för lokal delaktighet (3.5). Hypotesen är ett uttryck för tanken på potentiella beröringspunkter mellan perspektiven på boendedemokrati och kommundemokrati.

3.1 DET BOENDEDEMOKRATISKA PERSPEKTIVET

I 1974 års betänkande Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974: 17-18) separerades begreppet boendedemokrati från kommunal demokrati och planeringsdemokrati.

Med kommunal demokrati avsågs medborgarinflytande i vid bemärkelse på kommunal nivå, oavsett var och hur i kommunen invånaren bor. En särskild utredning, utredningen om den kommunala demokratin, hade vid denna tidpunkt till huvuduppgift att föreslå reformer för att stärka medborgarinflytandet inom kommunerna (Dir 1977:96, s 2).

Med planeringsdemokrati avsågs medborgarinflytande i kommunal planering då medborgaren ifråga civilrättsligt berörs av en planfråga. Denna aspekt låg under bygglagutredningen och redovisas i förslaget till ny plan- och bygglag (SOU 1979:65-66).

Boendedemokrati avgränsades till att avse:

"i första hand hur de boende skall kunna ges ökat inflytande med utgångspunkt i bostaden, fattad i vid mening."
(SOU 1974:17, s 344)

Viktiga avgränsningar var också att utredningen "framför allt" avsåg upplåtelseformen hyresrätt och att man avsåg brukarskedet, d v s från och med att huset är inflyttningsfärdigt.

Den kritiska frågan är vilken innebörd utredarna lade i begreppen "inflytande" respektive "bostaden, fattad i vid mening".

"Frågan om inflytande kan ... inte begränsas enbart till frågor som rör informationsutbyte ... Ett reellt inflytande för de boende har ett värde i sig ... I förlängningen av strävandena för ett ökat inflytande för de boende ligger därför medbestämmande i en eller annan form ... Detta kan komma att kräva förändringar både i förvaltningsorganisation och ägandestruktur." (ss 345-346)

"Med ordet boendeinflytande eller boendedemokrati underförstås lätt en avgränsning som kommer att gälla den enskilda lägenheten eller det juridiskt avgränsbara område som omfattas av bostadsfastigheten, huset och marken närmast omkring det. Även om vi i detta betänkande kommer att följa en sådan avgränsning – som synes oss naturlig med tanke på det arbete som bedrivs i andra utredningar – vill vi bestämt hävda att de boende bör äga möjlighet att utöva inflytande också över bostadens omgivning i övrigt, service och övriga verksamheter." (s 346)

Inflytandebegreppet beskrevs sålunda i utvecklingssteg: informationsutbyte, reellt inflytande, medbestämmande samt "förändringar i förvaltningsorganisation och ägandestruktur". Det senare utvecklingssteget kan antas syfta på självbestämmande och ekonomiskt ansvar för hyresgästerna.

Begreppet bostad beskrevs med tre olika innebörder: lägenheten, bostadsfastigheten och bostadsområdet ("bostadens omgivningar i övrigt, service och övriga verksamheter").

Det är min avsikt att med tabell 3:1 illustrera de olika omfattningar som begreppet boendedemokrati kan anta enligt utredarnas sätt att resonera.

Bostad Inflytande	Lägenheten	Bostads- fastigheten	Bostadsområdet
Informations- utbyte	Individen	Kollektivet	Hänvisades till andra utredningar
Reellt inflytande	Individen	Kollektivet	Hänvisades till andra utredningar
Medbestämmande	Individen	Sköts på framtiden	Hänvisades till andra utredningar
Självbestämmande och ekonomiskt ansvar	Sköts på framtiden	Sköts på framtiden	Hänvisades till andra utredningar

Tabell 3:1. Olika omfattningar av begreppet boendedemokrati i betänkandet Solidarisk bostadspolitik 1974. (Figuren ska läsas från vänster till höger, t ex "inflytande avser informationsutbyte med individen om lägenheten").

Boendedemokrati med innebörden att hela bostadsområdet betraktades som bostad avfördes med hänvisning till andra utredningar (främst åsyftades utredningen om kommunal demokrati) och innebörden att inflytandet skulle omfatta självbestämmande och ekonomiskt ansvar sköts på framtiden. Utredarna pekade istället på önskvärdheten att överlåta viss bestämmanderätt till hyresgästerna inom de allmännyttiga bostadsföretagen

"i sådana former att det (överlåtandet av viss bestämmanderätt till hyresgästerna) är förenligt med de demokratiska traditionerna" (s 401, parentesen tillagd av mig).

Längre än till reellt kollektivt inflytande över bostadsfastigheten och individuellt medbestämmande över lägenheten sträckte sig inte utredningen. Sju celler av tolv (tabell 3:1) lämnades till andra utredningar och framtiden att bearbeta.

Utredarnas syn på formerna för inflytande var att individuellt inflytande skulle begränsas till lägenheten och att inflytande över gemensamma anordningar inom fastigheten skulle förutsätta en kollektiv organisering av intressen.

Slutligen redovisade utredarna de beslutsområden (m a p lägenheten respektive bostadsfastigheten) som de bedömde angelägna för hyresgästinflytande.

Lägenheten:

- allmän standardhöjning
- individuell ändring av lägenhetens utformning.

Bostadsfastigheten:

- förändring av gemensamma anordningar inom- och utomhus.

Utredarna hänvisade till den påbörjade utvecklingen mot frivilliga avtal mellan allmännyttiga bostadsföretag och hyresgäströrelsen vid val av inflytandemodell, men konstaterade att det fanns

"skäl att aktualisera ändringar av gällande lagstiftning ... för att öka möjligheterna för hyresgästerna att delta i beslut om boendet." (s 400)

Den dåvarande bostadsministerns syn på frågan om boendedemokrati framgår ur den bostadspolitiska propositionen 1974:

"När det gäller hyresgäster måste ... konstateras att deras möjligheter att utöva inflytande på lägenheten och boendemiljön i sin helhet är starkt beskurna." (Prop 1974:150, s 351)

Bostadsministern fortsatte:

*"Som framgår av remissyttrandena är det emellertid för-
enat med betydande svårigheter att finna lämpliga former
för en vidgad boendedemokrati. Svårigheterna består
främst i att kunna förena ett väl avvägt inflytande för
hyresgästerna med ett ekonomiskt ansvar ... Frågan om
att utveckla mer definitiva former för en vidgad boende-
demokrati måste enligt min mening ses på sikt. Det är
angeläget att gå fram stegvis så att beslut om föränd-
ringar i de rättsliga förhållandena mellan hyresgäster
och fastighetsägare kan grundas på säkra erfarenheter.
Jag finner det därför ... önskvärt att fastighetsägarnas
och hyresgästernas organisationer tillsammans försöker
finna lämpliga former för ökad boendedemokrati i bostads-
förvaltningen." (s 352)*

3.1.1 Lagstiftning och avtal

Ramarna för boendes inflytande vidgades under andra delen av 1970-talet genom lagstiftning.

Bostadsförvaltningslagen (1977:792) syftade till att förbättra samhällets och hyresgästernas möjligheter till ingripande mot fastighetsägare som missköter sin hyresfastighet (Prop 1976/77:151). För det första infördes s k förvaltningsåläggande, vilket innebar att fastighetsägaren inom viss tid åläggs att lämna över förvaltningen till en av honom själv utsedd förvaltare. För det andra skärptes reglerna för tvångsförvaltning genom att fastighetsägaren vid en sådan så gott som helt kopplas bort från förvaltningen. Räcker sedan inte hyror och befintliga lån till förvaltningen ska fastighetsägaren betala ur sina samtliga tillgångar efter beslut av hyresnämnden (2). För det tredje gavs kommunen möjlighet att exproprieras fastigheten, om inte tvångsförvaltningen haft avsedd effekt.

Hyresförhandlingslagen (1978:304) syftade till att stärka hyresgästernas ställning på bostadsmarknaden och att stärka deras möjligheter att utöva inflytande över sina boendeförhållanden (Prop 1977/78:175). Lagen innebar i väsentliga stycken ett lagfästande av den förhandlingsmodell som hade utvecklats av hyresmarknadens partsorganisationer. Modellen bygger på att hyran fastställs genom lokala hyresförhandlingar mellan hyresvärd (eller hans intresseorganisation) och hyresgästförening. Förutsättningarna för att förhandlingar ska kunna äga rum är att parterna är överens om vissa spelregler, en s k förhandlingsordning. Genom avtal om förhandlingsordning tillförsäkras parterna rätt att så länge avtalet gäller påkalla och föra förhandlingar om hyror (och annat om det ingår i avtalet) i de fastigheter som omfattas av avtalet. Hyresförhandlingslagen innebar i praktiken att en organisation av hyresgäster tillförsäkras rätten att få till stånd en förhandlingsordning och därmed också rätten till kollektiva förhandlingar.

I lag om förhandlingsordning föreskrevs att

"Förhandlingsordning innebär skyldighet för hyresvärden att påkalla förhandling i fråga om höjning av hyran och rätt för båda parterna att påkalla förhandling åtminstone i fråga om:

1. hyresvillkoren
 2. lägenheternas och husets skick
 3. gemensamma anordningar
 4. övriga boendeförhållanden i den mån de rör hyresgästerna som kollektiv eller rör enskild hyresgäst, som uppdragit åt den förhandlingsberättigade hyresgästorganisationen att företräda honom i saken."
- (Prop 1977/78:175, s 190, min understrykning.)

Hyresförhandlingslagen kom sålunda att bekräfta och stärka den praxis som höll på att utvecklas mellan de allmännyttiga

bostadsföretagen med deras gemensamma organisation SABO (Sveriges allmännyttiga bostadsföretag) och hyresgästföreningarna med deras gemensamma Hyresgästernas Riksförbund.

År 1979 kom SABO och Hyresgästernas Riksförbund överens om en rekommendation till sina anslutna bostadsföretag respektive hyresgästföreningar att träffa avtal om boinflytande i enlighet med ett avtalsformulär, som fastställts av Hyresmarknadskommittén (3). Avtalsformuläret angav ramar för hur ett lokalt avtal skulle se ut. De viktigaste punkterna var att ett lokalt avtal kunde binda bostadsföretaget att fortlöpande informera om förvaltningen, ge hyresgästföreningen rätt att begära viss information, kunde medföra samråd mellan bostadsföretaget och kontaktkommittén (4) i frågor som påverkar bostadsmiljön eller hyresgästernas boendeförhållanden i övrigt och att bostadsföretaget lokalt kunde avtala om att överlämna beslutsfattandet i vissa frågor för en förvaltningsenhet (5) till dess kontaktkommitté.

3.1.2 Statliga bidrag och lån

De statliga bidragen och lånen till förbättring av boendemiljön och allmänna samlingslokaler kan tolkas som en svag men skönjbar boendedemokratisk utvecklingslinje (6). Redan 1975 då bidragen till förbättring av boendemiljön för första gången togs upp i bostadsdepartementets budget skulle de, enligt dåvarande bostadsministern, tjäna syftet att åstadkomma en ökning av hyresgästinflytandet. I budgetpropositionen 1979/80 framförde bostadsministern följande tanke bakom de statliga bidragen och lånen till boendemiljöförbättring och allmänna samlingslokaler:

"Att samla de boende kring det gemensamma intresset att förbättra sin närmiljö är en lämplig väg att gå för att utveckla ett socialt kontaktnät i ett bostadsområde präglad av anonymitet de boende emellan."
(Prop. 1979/80:100. Bilaga 16, s 6)

De statliga bidragen och lånen till anordnande och upprustning till allmänna samlingslokaler skulle också kunna tänkas fungera som en statlig åtgärd för att öka boendedemokratien, dels genom att boende fick lokaler för möten m m och dels genom att de boende gavs möjlighet att själva ta initiativ till att bygga samlingslokaler i bostadsområdena (7).

3.1.3 Andra värderingar och höjda bostadskostnader

Under den andra hälften av 1970-talet inträffade två förändringar som är väsentliga att ta upp i samband med diskussionen om boendedemokrati. För det första blev socialdemokratiska regeringen ersatt av en borgerlig, vilket medförde att delvis andra värderingar än de i propositionen 1974:150 kom till uttryck. För det andra steg bostadskostnaderna kraftigt, särskilt drifts- och underhållskostnaderna, som slog direkt på hyresgäster, bostadsrättshavare och småhusägare.

Endast under de borgerliga regeringarna har staten i nämnvärd omfattning givit lån till hyresgäster vid förvärv av fastigheter för bildande av bostadsrättsföreningar med kommunal insyn (8). Bostadsministern uttryckte värderingen bakom denna politik på följande sätt:

"Även om hyresgästerna har fått och kommer att få ett ökat inflytande kan flertalet av dem inom överskådlig tid inte få det inflytande som det ekonomiska ansvaret medför för dem som bor med bostadsrätt eller äganderätt."
(Prop. 1978/79:100. Bilaga 16, s 31)

För att mer systematiskt kunna stimulera övergång från hyresrätt till bostadsrätt tillsattes 1978 *Bostadsrättskommittén*. Dess huvudsakliga uppgifter blev att studera vilka metoder som befanns vara lämpliga för att underlätta finansieringen av hyresgästernas fastighetsförvärv, belysa behovet av speciella lånemöjligheter för hushåll med låga inkomster, överväga behovet av statliga åtgärder för att påverka prisutvecklingen av bostadsrätter och undersöka möjligheterna att medge förköpsrätt för hyresgästerna.

Riksdagen beslutade 1978 att utge tvååriga underhållslån för att dämpa bostadsföretagens krav på hyreshöjningar p g a ökade drifts- och underhållskostnader. Samma år tillsattes *Underhållsfondsutredningen* för att ge förslag till långsiktiga lösningar på underhållskostnadsproblemen och 1979 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om *Mätning och debitering av hyresgästers- och bostadsrättsinnehavares energianvändning*. Gemensamt för de båda utredningarna var delsyftet att förbättra förutsättningarna för de boende att få inflytande och ta ansvar.

Mot slutet av perioden påverkades bostadspolitiken märkbart av de allt sämre ekonomiska förhållandena i landet. Bostadsbidragen minskade i omfattning och diskussioner om minskning av räntebidragen fördes fram i massmedia. För att minska bördan för hyresgästerna infördes de ovan nämnda underhållslånen. Trots denna åtgärd ökade hushållens höga bostadskostnader. Ett delvis nytt synsätt för att lösa detta problem kunde skönjas. Istället för att ge bidrag till de boende för att göra dessa "skadelösa" för kostnadshöjningar, tillsattes utredningar för att komma med förslag till åtgärder som kunde skapa förutsättningar för de boende att påverka förvaltningskostnaderna. Målet att sänka boendekostnaderna kom på detta sätt alltmer att sammanfalla med målet att öka boendedemokratien. Underhållsfondsutredningens ordförande kommenterade, som han uppfattade vara, de viktigaste punkterna i utredningens betänkande på följande sätt:

"... kraven på hyreshöjningar kan dämpas. Det är viktigast att öka de enskilda hyresgästernas inflytande över de frågor som ligger dem närmast - den egna lägenhetens skick och utseende. Vårt förslag innebär en kraftig ökning av detta inflytande. Det inflytande som rör gemensamma frågor måste utövas kollektivt och där har vi valt att anknyta till hyresförhandlingslagen." (Underhållsfondsutredningen, pressmeddelande 1980-10-27, s 2.)

3.2 DET KOMMUNDEMOKRATISKA PERSPEKTIVET

Regeringen tillsatte 1970 en parlamentarisk utredning om den kommunala demokratin för att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt deltagande i den kommunala verksamheten. De viktigaste initiativen till reformer i kommunaldemokratiska utredningens betänkande från 1975 var i kort-het (Lindström 1978, ss 15-18):

- rätt till ledighet från anställning för kommunala uppdrag,
- möjlighet till ersättning för uppdraget,
- utökning av möjligheter till grundutbildning och fortutbildning av de förtroendevalda,
- bättre information från den kommunala förvaltningsapparaten till de förtroendevalda,
- ökning av antalet förtroendevalda,
- mer omfattande remissförfarande till enskilda organisationer,
- utgivning av servicekataloger till allmänheten för att informera om kommunens tjänster,
- större kommunalt engagemang i samarbete med folkrörelser och lokala organisationer,
- sökande efter former för samordning av de skilda verksamheterna inom kommunen,
- strävan mot enhetliga program för kommunernas utveckling och att
- kommunfullmäktige får väljas av kommunfullmäktige som rådgivande organ.

I 1977 års kommunallag fastslogs utredningens förslag att stärka kommunfullmäktige som högsta beslutande organ. Alla frågor av större betydelse för medborgarna skulle således diskuteras och avgöras offentligt. Detta innebar i princip att endast rutinärenden kunde delegeras till facknämnder och styrelser. Deras uppgifter begränsades formellt till att vara beredande och rådgivande. I den nya lagen inskrevs dock att beredning har rätt att väcka frågor i fullmäktige, om fullmäktige beslutar om detta.

3.2.1 Lokal förankring

År 1977 tillsattes kommunaldemokratiska kommittén, som enligt sina direktiv bl a skulle lämna förslag eller belysa frågor som rörde den kommunala demokratis lokala förankring (Ds Kn 1979:10). Kommittén skulle undersöka förutsättningarna för olika organisationsformer för s k lokala organ.

Det långsiktiga målet för kommunernas demokratisering uttrycktes vid denna tidpunkt på följande sätt av chefen för det dåvarande kommundepartementet:

"På sikt bör möjlighet till förvaltning genom lokala organ öppnas genom permanent lagstiftning för hela den kommunala och landstingskommunala verksamheten ... En möjlighet som särskilt bör övervägas är att inrätta lokala organ med sådana uppgifter från både den fakultativa och det specialreglerade området som har ett klart samband med varandra. Detta är fallet med t ex kultur, fritids-, skol- och socialområdet." (Ds Kn 1979:10, s IV) (9).

"Målet måste vara att i alla kommuner skapa förutsättningar för ett från demokratisk synpunkt väl fungerande system. Svårigheterna är givetvis störst i stora förortskommuner och i glesbygdskommuner med stor geografisk spridning. Där kan en utbyggd förtroendemannaorganisation med direktvalda kommunalorgan innebära en lösning" (Kommittédirektiv, Dir 1977:96, s 2)

År 1979 antog riksdagen en lag om försöksverksamhet med lokala organ i kommunerna (1979:408). Lagen innebar att kommunfullmäktige får anförtro lokala organ förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom det kommunallagsreglerade området. Kommunaldemokratiska kommittén kompletterade detta med ett förslag till lag om försöksverksamhet med lokala organ inom det specialreglerade området (Ds Kn 1979:11), vilken trädde i kraft fr o m 1981.

Lokalorganslagen bröt upp principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet och innebar därför en ändring av kommunallagen. Det blev kommunaldemokratiska kommitténs uppgift att lägga fram förslag till permanent lagstiftning om lokala organ, som skulle innefatta möjligheterna till direktval och brukardeltagande i de kommunala institutionernas verksamhet.

I delbetänkandet Lokala organ i kommuner (Ds Kn 1979:10) redovisade kommittén några modeller för försöksverksamhet, samtidigt som den underströk kommunernas behov av ökad frihet att organisera för lokal förankring. Kommittén redovisade även några viktiga ställningstaganden:

"Lokalorganslagen berör endast den kommunala verksamhet som ligger på nämndsplanet. Kommittén menar att det också framför allt är nämndernas verksamhet som är av betydelse när man avser att förstärka den lokala förankringen ... Mycket talar ... för att fullmäktiges och kommunstyrelsens kompetens skall lämnas orörd ... Enligt kommitténs mening kan organisatoriska förändringar vara ett verksamt sätt att stärka den kommunala självstyrelsen." (Ds Kn 1979:10, s 26)

Våren 1979 uppdrog kommittén till en forskningsgrupp att utvärdera den stora kommunindelningsreformen som hade genom-

förts 1962-74, då antalet kommuner minskades från ca 1 000 till 277. I direktivet till kommittén framgår att utvärderingsarbetet skulle

"beakta resultatet av det fortlöpande arbetet med att stärka den kommunala demokratin" (Dir 1977:96, ss 3-4).

I de följande två avsnitten redovisas utgångspunkterna för kommitténs utredningsarbete i en sammanfattning av de centrala tankarna i dess delbetänkande Ds Kn 1979:10, ss 29-55.

3.2.2 Organisationsmodeller för lokal förankring

Kommunerna var före försökslagstiftningen om lokala organ organiserade så att beslutanderätt i förvaltnings- och verkställighetsfrågor, initiativrätt hos andra kommunala organ samt beredningsuppgifter åt andra kommunala organ låg helt på *facknämnderna* sektorsvis (fritidsnämnd för fritidsärenden, skolnämnd för skolärenden och socialnämnd för sociala ärenden). Parallellt med dessa organ förekom av kommunfullmäktige inrättade och tillsatta rådgivande förtroendemannaorgan på lokal nivå. Vissa av dessa fungerade som förlängningar av sektorsorganisationen, andra hade ingen knytning till någon speciell facknämnd utan representerade ett område eller en kommun-del som helhet, s k kommun-del-sråd. Försökslagstiftningen banar vägen för kommunfullmäktige att inrätta lokala organ med beslutsrätt, initiativrätt och beredningsuppgifter i paritet med facknämnderna. Genom uppbrytningen av principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet öppnas vägen för kommunfullmäktige att formellt delegera beslutsrätt, initiativrätt och beredningsfrågor även till kommun-del-sråden.

Kommunaldemokratiska kommittén beskrev tre organisationsmodeller av lokala organ: distriktsnämnder, kommun-del-snämnder och institutionsstyrelser.

En organisation med s k *distriktsnämnder* är en utveckling av sektors- (fack-)indelningsprincipen. Inom en kommun-del skulle en distriktsnämnd för varje sektor (fack) inrättas efter behov. En kommun-del skulle med renodlad distriktsnämndsorganisation i princip avbilda kommunens centrala facknämndsorganisation. Således skulle ett flertal distriktsnämnder finnas i en kommun-del. Alternativt kunde man tänka sig olika stora distrikt för de olika sektorerna.

En organisation med s k *kommun-del-snämnder* är en utveckling av principen om geografisk indelning. En kommun-del-snämnd skulle i sin renodlade form ha ett samlat ansvar för sitt geografiska område.

En organisation med s k *institutionsstyrelser* kan knappast sägas bygga på någon särskild indelningsprincip. I kommunerna har institutionsstyrelser tillsatts dels inom (fack-)sektorerna (för fritidsanläggningar, barnstugor och ålderdom/vicehus) och dels som samordningsorgan mellan (fack-)sektorer

på lokal nivå (t ex vid gemensamt utnyttjande av integrerade centrumanläggningar). I sin renodlade form styrs enligt detta organisationsalternativ alla institutionsanknutna verksamheter av institutionsstyrelser.

3.2.3 Lokala organs roller

Oavsett vilken modell eller vilken kombination av modeller en kommun väljer för sina lokala organ och oavsett i vilken takt kommunen väljer att utveckla en organisation med lokala organ bör de lokala organen, enligt den kommunaldemokratiska kommittén, ges egenskaper för att kunna:

- ha relativt omfattande befogenheter,
- ta ansvaret för det mesta av områdets (distriktets, kommun-
delens, institutionens) löpande verksamheter,
- svara för verkställighet av ettårsbudget för området,
- ta budgetansvar och ha rätt att förfoga över medel för oli-
ka verksamheter inom området,
- utarbeta förslag till årsbudget för området samt att med-
verka vid arbete med flerårsbudget för organets verksam-
heter,
- ta anställningsansvar för områdesanknuten personal,
- disponera över berörda kommunala institutioner om dessa
inte till övervägande delen är gemensamma för hela kommu-
nen,
- ta initiativ till projekt hos andra kommunala organ,
- medverka i kommunens bebyggelseplanering på översikts- och
detaljplanenivå,
- ge remissvar angående projekt av lokalt intresse som ligger
inom organets kompetensområde,
- samarbeta och samråda med andra kommunala organ och med be-
rörda organisationer samt
- ha kontakt med allmänheten.

Nedan följer några av de exempel på frågor som kommittén an-
såg vara lämpliga för lokal beslutanderätt:

- innehållet i de aktiviteter som bedrivs i området,
- upplåtelser av lokaler och anläggningar,
- fördelning av personalresurserna för undervisning mellan
skolenheter inom området sedan central tilldelning skett,

- förvaltning och verkställighet beträffande barnomsorgen i området,
- förvaltning och verkställighet beträffande äldreomsorgen i området,
- fastighetsförvaltning i området och
- utformning, användning och underhåll av parker i området.

Oavsett om en kommun väljer distriktsorganisation eller kommundelsorganisation står den inför beslutet att indela kommunen i geografiska områden. Kommittén förordade att det s k *individperspektivet* ska överordnas det s k *myndighetsperspektivet*, vilket innebär att ett område i första hand bör definieras lokalt på den plats där människorna bor och rör sig, där de har lokal förankring. Valet av perspektiv blir också styrande för hur stora områdena blir och därmed hur många områden det kommer att finnas i kommunen. Kommittén rekommenderade kommunfullmäktige att verka för en samordning av områdesindelning för att garantera en helhetssyn vid uppbyggnaden i förhållande till alla sektorsintressen.

3.3 LOKAL DELAKTIGHET OCH DÄRTILL RELATERADE BEGREPP

Jag ska nu definiera de i avhandlingen centrala begreppen delaktighet, lokal delaktighet och lokala verksamheter och relatera dem till de ovan redovisade perspektiven på boendedemokrati och kommundemokrati.

Delaktighet stipuleras i denna studie en speciell innebörd. Att vara delaktig i en sak (ett samhälle, ett bostadsområde, ett arbete, ett projekt eller en verksamhet vilken som helst) betyder att utöva inflytande över och/eller ta ansvar för saken ifråga. Två komponenter *kan* således ingå i begreppet delaktighet, alltså utövande av inflytande respektive ansvarstagande, men det räcker med att *en* av dessa komponenter förekommer för att en viss grad av delaktighet ska kunna sägas existera. Därav följer att delaktighet kan variera mellan att vara stor eller liten och att delaktighetens karaktär kan variera mellan att vara inflytandeorienterad, balanserad och ansvarsorienterad (se tabell 3:2).

Ansvarstagande Inflytande- utövande	Litet	Stort
	Stort	Litet
Stort	Inflytande-orienterad delaktighet	Stor, balanserad delaktighet
Litet	Liten, balanserad delaktighet	Ansvarsorienterad delaktighet

Tabell 3:2. Fyra typer av delaktighet.

Delaktighet skiljer sig från deltagande såtillvida att det senare inte behöver innebära varken inflytandeutövning eller ansvarstagande (även om så kan vara fallet) utan snarare närvaro utan inflytande och ansvar. Alltså kan en deltagare enligt denna definition uppleva sig vara eller av andra upplevas vara delaktig eller inte delaktig.

Det sammansatta begreppet *lokal delaktighet* syftar på invånarnas (de boendes, medborgarnas) inflytande över och/eller ansvarstagande för verksamheter som berör dem i deras dagliga liv och som är lokaliserade i närheten av deras bostad. Den empiriska undersökningen som redovisas i kapitel 4 omfattar elva sådana *lokala verksamheter* (se tabell 3:3) i bostadsområdet Kista norr om Stockholm. Hur dessa verksamheter identifierades beskrivs i avsnitt 4.1.

Tabell 3:3 visar mått på olika aktörsgruppers delaktighet (10) i respektive lokal verksamhet. De boende har "viss" delaktighet (streckade celler i tabellen) i barnomsorg, fritidsverksamhet, kulturell verksamhet, lek/rekreation och kommersiell service, men inte "betydande" delaktighet (svarta celler i tabellen) i någon verksamhet. Istället går det att utläsa rätt klara tendenser till "specialisering"; socialkontor och daghemspersonal är mest delaktiga i barnomsorgen, skolpersonal är mest delaktig i skolutbildning, bostadsrättsföreningen och fritidsgårdspersonalen är mest delaktiga i fritidsverksamheten, socialkontoret är mest delaktigt i äldreomsorgen och övrig service (arbetsförmedling, försäkringskassa och övriga myndighetskontakter), företagarföreningen och affärsinnehavarna är mest delaktiga i kommersiell service och bostadsrättsförening och bostadsföretag är mest delaktiga i fastighetsförvaltningen. För hälso-/sjukvård och kommunikationer registreras ingen betydande delaktighet för någon aktörsgrupp.

Bilden av lokal delaktighet i tabell 3:3 är knappast förvånande. Mönstret är att formellt ansvar medför betydande delaktighet. Att ingen av aktörsgrupperna har betydande delaktighet i hälso-/sjukvård och kommunikationer torde bero på att dess formellt ansvariga organ, landstinget och sjukvården, ej fanns med bland de undersökta aktörsgrupperna. Tabellen visar *upplevd delaktighet*, d v s hur inflytande och ansvar bland aktörsgrupperna i bostadsområdet upplevs vara fördelat, oavsett formellt juridiskt, ekonomiskt och organisatoriskt ansvar. Det säger heller ingenting om formerna för delaktighet. Dessa aspekter behandlas i det följande mot bakgrund av utvecklingen av det boendedemokratiska och det kommundemokratiska perspektivet.

I det närmast följande avsnittet skiljer jag på och diskuterar formell, informell och reell delaktighet vid de olika inbörder som angavs i avsnitt 3.1 av begreppet

"... bostaden, fattad i vid mening" (SOU 1974:17, s 344).

Först tar jag upp medborgarens allra närmaste omgivning, bostadslägenheten. Därefter bostadsfastigheten, sedan bostadsområdet och slutligen kommunen. Underrubriken ("inifrån-och-ut") (Danielsson, 1977) syftar på att perspektivet successivt går från "inne" i lägenheten till "ute" i kommunen. I det

efterföljande avsnittet 3.3.2 skiljer jag på och diskuterar *representativ och direkt delaktighet*. Underrubriken ("utifrån-och-in") (Danielsson, 1977) syftar på att framställningen börjar "utifrån" kommunperspektivet och successivt går "in" i boendeperspektivet.

Verksamheter	Boende		Bostadsrättsföreningen		Bostadsföretaget		Socialkontoret		Gårdspersonal		Skolpersonal		Dagispersonal		Företagsföreningen		Affärsinnehavare	
	I	A	I	A	I	A	I	A	I	A	I	A	I	A	I	A	I	A
Barnomsorg																		
Utbildning																		
Fritidsverksamhet																		
Kulturell verksamhet																		
Lek/rekreation																		
Hälsa-/sjukvård																		
Äldreomsorg																		
Kommersiell service																		
Övrig service																		
Fastighetsförvaltning																		
Kommunikationer																		

Tabell 3.3. Översikt över aktörernas upplevelser (genomsnittlig procentuell andel inom aktörsgrupperna) av aktörsgruppers inflytande (I) och ansvar (A) inom lokala verksamheter i bostadsområdet Kista. Vita rutor anger att mindre än i genomsnitt 30 %, streckade rutor anger att ett genomsnitt mellan 30 och 50 % och svarta rutor anger att en större andel än i genomsnitt 50 % av aktörerna inom aktörsgrupperna upplever att respektive aktörsgrupp har ett huvudsakligt inflytande eller ansvar inom en verksamhet.

3.3.1 Formell, informell och reell delaktighet (inifrån-och-ut)

Boendedemokratiperspektivet präglas av att de boende ska ha rättighet och möjlighet att själva påverka "bostaden, fattad i vid mening" (se 3.1).

Om man med "bostaden, fattad i vid mening" avser endast *bostadslägenheten* (självvägandebostad, bostadsrättslägenhet eller hyreslägenhet) är besittningsgraden avgörande för hur stor *formell delaktighet* den boende har. Självvägande medför således större formellt inflytande och ansvar för den boende än bostadsrätt, vilket i sin tur medför större formellt inflytande och ansvar än för den boende med hyresrätt. Genom övergång från hyresrätt till bostadsrätt, eller från hyres-

rätt och bostadsrätt till äganderätt, ökar de boendes formella rättigheter och möjligheter att påverka sin bostad. De boendes delaktighet kan också ökas genom ändringar i bestämmelserna inom en given besittningsgrad. Hyresförhandlingslagen (1978:304), Bostadsförvaltningslagen (1977:792) och det centrala boinflytandeavtalet mellan SABO och Hyresgästernas Riksförbund 1979 innehåller formella ändringar inom besittningsgraden hyresrätt under senare år (se 3.1).

Det kan emellertid ifrågasättas om formell delaktighet alltid medför *reell delaktighet*, vare sig den formella delaktigheten ökas genom övergångar mellan besittningsgrader eller ändringar inom en besittningsgrad. Otillräckliga ekonomiska resurser, kunskaper och insikter hos de boende kan utgöra hinder för reell delaktighet. Eller helt enkelt att de boende inte vill ha delaktighet.

Det kan också tänkas att den reella delaktigheten är större än den formella genom överenskommelser mellan en hyresvärd och en hyresgäst eller mellan en bostadsrättsförening och en bostadsrättsföreningsmedlem. Denna informella delaktighet bygger på ömsesidigt förtroende mellan parterna. Informell delaktighet blir till formell delaktighet om förtroendeöverenskommelsen formuleras som ett juridiskt avtal (t ex som del av ett hyreskontrakt).

Om man med "bostaden, fattad i vid mening" avser *bostadsfastigheten* handlar det *formellt* i huvudsak om bestämmelser om förvaltningen av gemensamma ytor och anordningar i hyresfastigheter eller fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar (11). Hyresförhandlingslagen (1978:304), det centrala boinflytandeavtalet mellan SABO och Hyresgästernas Riksförbund 1979 och lokala boinflytandeavtal mellan förvaltningsföretag och hyresgästföreningar avgör hyresgästernas formella delaktighet i fastighetsförvaltningen, liksom Bostadsrättslagen (1979:479) och bostadsrättsföreningens stadgar avgör boendes med bostadsrätt formella delaktighet.

Informellt kan, liksom fallet var med bostadslägenheten, hyresgäster och bostadsrättsinnehavare, individuellt eller kollektivt, ha större eller mindre delaktighet i fastighetsförvaltningen. Graden av delaktighet kan tänkas bero främst på traditionen i fastigheten (som påverkas av de boendes kunskaper, insikter, intressen, tid etc; de boendes förankring i fastigheten; vilken roll eller roller förvaltningsorganisationen, kontaktkommittén, bostadsrättsföreningens styrelse etc har). Således kan fastighetsförvaltning i varierande utsträckning omfatta t ex fritidsverksamhet, kulturell verksamhet och lek/rekreation för de boende. De boendes *reella delaktighet* i fastigheten avgörs dels av deras formella och dels av deras informella delaktighet.

Om man med "bostaden, fattad i vid mening" avser *bostadsområdet* kan det handla om en eller flera bostadsfastigheter, men det vanliga är att ett bostadsområde består av ett flertal fastigheter, dels bostadsfastigheter och dels fastigheter som

används för andra verksamheter. Boendedemokratiperspektivet i SOU 1974:17 innefattar de villkor som har med i huvudsak bostaden och bostadsfastigheten att göra, men däremot inte villkor rörande fastigheter som i huvudsak inte används som bostäder och heller inte villkor som rör verksamheter som inte består av i huvudsak bostadslägenhetsförvaltning eller bostadsfastighetsförvaltning. Det huvudsakliga inflytandet och ansvaret för fastigheter och verksamheter i bostadsområdet, som ligger utanför boendedemokratiperspektivet, ligger *formellt* på (icke-bostads-)fastigheternas ägare och (icke-bostads-)verksamheternas huvudmän.

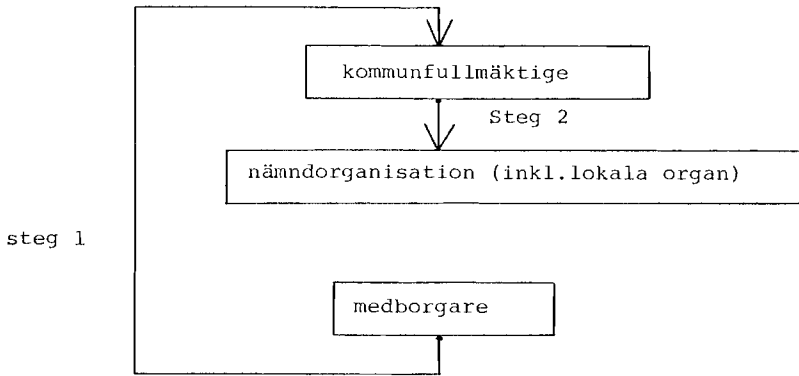
Kommunerna är i regel huvudmän för t ex skolor, daghem, markområden och vägar i anslutning till bostadsområden. Privatpersoner eller organisationer är i regel huvudmän för fabriker och kontor inom bostadsområdet. Organisationer äger lokaler i bostadsområdet etc. Detta medför att kommuner har stor formell delaktighet i utbildning, barnomsorg, markanvändning och trafikplanering samt att företag och organisationer har stor formell delaktighet i sina verksamheter. Formellt har invånarna i ett bostadsområde viss delaktighet i kommunens verksamheter genom de allmänna valen till kommunfullmäktige. *Informellt* kan de boende vara mer eller mindre delaktiga i dessa verksamheter. Den vanligast förekommande informella delaktigheten sker genom medverkan eller påtryckning i olika former (i politiska partier, föreningar, via massmedia etc).

Om man diskuterar individens möjligheter att påverka villkor *utanför bostadsområdet men inom kommunen* handlar det helt klart inte längre om boendedemokrati utan om kommunal demokrati. Grunden för den formella kommundemokratien består i allmänna val av representanter till kommunfullmäktige. Men kommuninvånarnas delaktighet i kommunens verksamheter genom allmänna val är med nödvändighet begränsad. Den kommuninvånare som önskar få reellt inflytande och ansvar kan organisera sig i ett politiskt parti och själv försöka bli förtroende- man i kommunens formella beslutsorgan, fullmäktige.

3.3.2 *Representativ och direkt delaktighet (utifrån-och-in)*

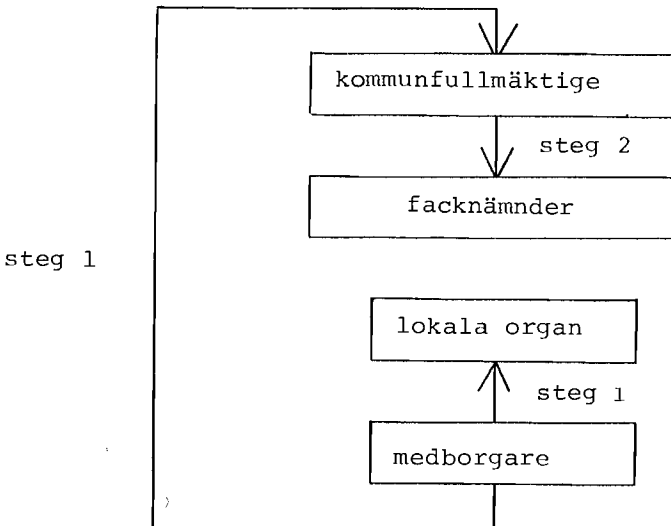
De allmänna kommunvalen är ett exempel på *representativ delaktighet* för medborgaren i kommunens verksamheter, d v s att medborgaren utövar inflytande och/eller tar ansvar för kommunens angelägenheter genom en av honom eller henne vald förtroendeman. I det närmast föregående avsnittet konstaterade jag att den reella omfattningen av denna delaktighet på individnivå är begränsad om inte medborgaren själv engagerar sig politiskt. Åtgärden att på försök tillåta viss beslutan- derätt för lokala organ kan vara ett steg mot att vidga den lokala delaktigheten i kommunerna. I den nu tillåtna formen för försöksverksamhet utser kommunfullmäktige representanter till de lokala organen på i princip samma sätt som de utser representanter i facknämnderna. De lokala organen kan betrak- tas som en del av nämndorganisationen, i vars verksamhet medborgarna har två stegs representativ delaktighet, d v s

medborgarna väljer kommunfullmäktige, som i sin tur utser förtroendemän i nämnderna (se figur 3:1).



Figur 3:1. Ett stegs representativ delaktighet för medborgare i kommunfullmäktiges verksamhet och två stegs representativ delaktighet i nämndorganisationens (inklusive lokala organs) verksamhet.

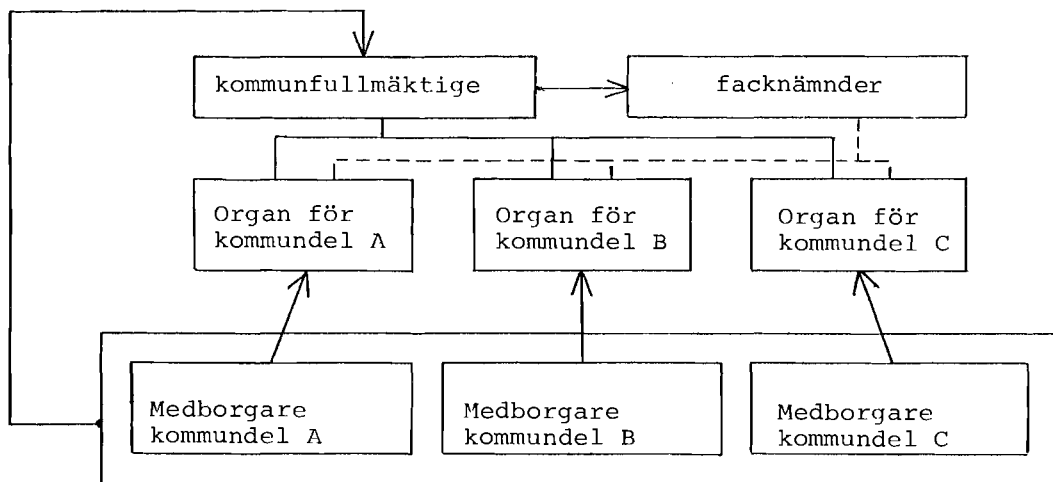
Kommunaldemokratiska kommittén fick som direktiv att undersöka möjligheterna till direktval av förtroendemän till lokala organ (se 3.2.1). I en sådan modell kan de lokala organen inte som ovan betraktas som jämställda med de centralt utsedda nämnderna. Medborgarna skulle istället för att ha två stegs representativ delaktighet i lokala organs verksamhet få ett stegs representativ delaktighet (se figur 3:2).



Figur 3:2. Ett stegs representativ delaktighet för medborgare i kommunfullmäktiges och lokala organs verksamhet och två stegs delaktighet i facknämndernas verksamhet.

I avsnitt 3.2.2 redogjorde jag kort för de tre organisationsmodellerna för lokala organ som den kommunaldemokratiska kommittén tog under övervägande. Beroende på vilken modell eller kombination av modeller som en kommun väljer i ett konkret fall kommer relationerna mellan det lokala organet å ena sidan och kommunfullmäktige och facknämnderna å den andra att variera.

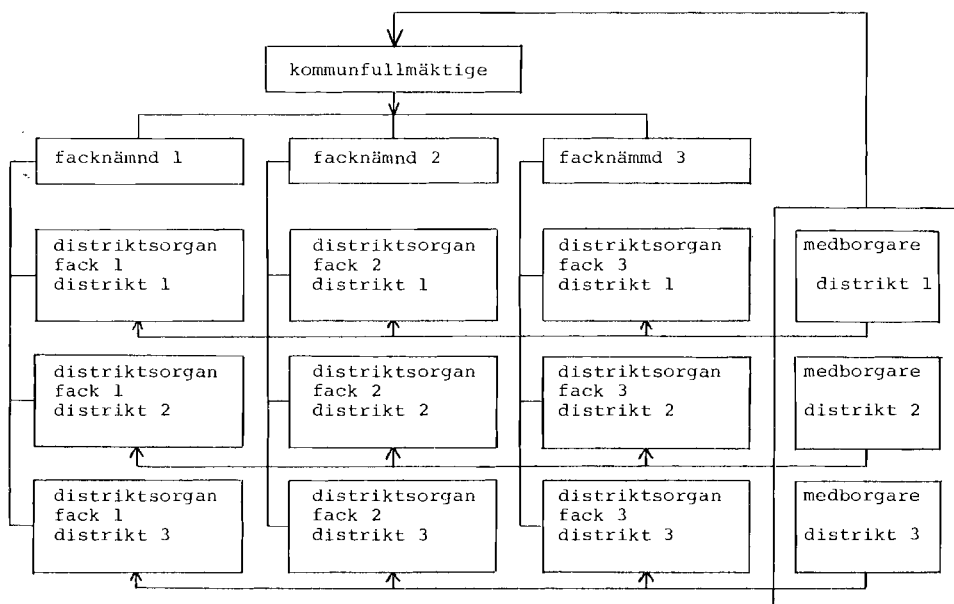
I en renodlad *kommundelsorganisation* kan facknämnderna förväntas få en rådgivande roll snarare än en beslutsroll (se figur 3:3).



Figur 3:3. Kommundelsorganisation med allmänna val till kommunfullmäktige och kommundelsval till kommundelsorgan.

Om kommundelsorganen antas få de roller som skisserades i avsnitt 3.2.3 skulle de ha relativt stor självständighet inom givna finansiella ramar. Varje kommundelsnämnd skulle således göras ansvarig för användningen av den av kommunfullmäktige fastställda resurstilldelningen i kommundelen. Facknämnderna skulle då fungera som rådgivare, utredare och konsulter. I frågor som rör flera kommunelar eller hela kommunen eller vid stora investeringar kan facknämnderna förväntas bli kommunens expertorgan, och fullmäktige och kommunstyrelse kommunens beslutsorgan.

I en renodlad distriktsorganisation kan facknämnderna förväntas få mer av en verkställande roll (se figur 3:4).

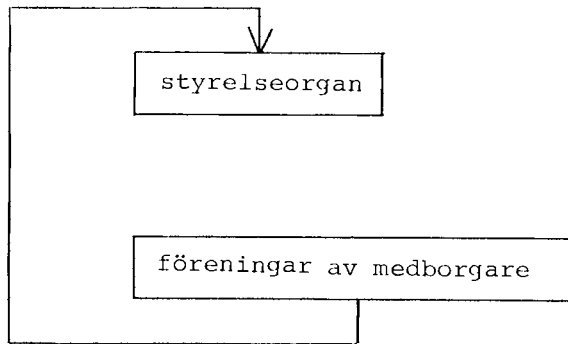


Figur 3:4. Distriktsorganisation med allmänna val till kommunfullmäktige och distriktsval till distrikt.

Distriktsorganisationen skulle förstärka sektoriseringen i kommunen. Varje facknämnd skulle få en starkare formell lokal förankring.

Förutom att bli representativt delaktig (ett stegs, två stegs o s v) via röstsedeln kan medborgaren genom att organisera sig i ett politiskt parti göra sig *direkt delaktig*. Andra former för direkt delaktighet på kommunnivå är påtryckning via massmedia, informella förhandlingar (ett stegs direkt delaktighet) och organisering av ad hoc-grupper (två stegs direkt delaktighet). Samma sak gäller på kommunundelsnivå.

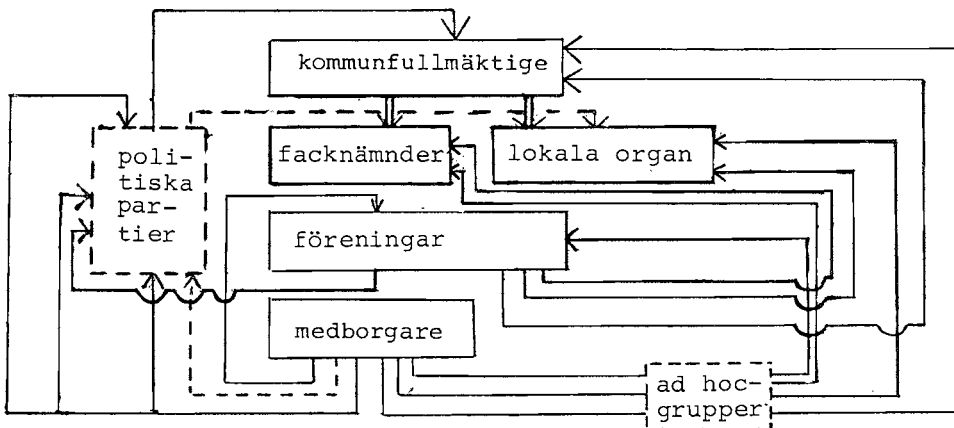
Direkta val av förtroendemän till styrelseorgan för föreningar (partiföreningar, lokala hyresgäsföreningar, bostadsrättsföreningar, samfälligheter, vägföreningar, skolföreningar, daghemsföreningar, inköpsföreningar etc) är en tredje typ av ett stegs representativ delaktighet för medborgare (se figur 3:5).



Figur 3:5. Ett stegs representativ delaktighet i styrelsen av medborgares föreningar.

I föreningar förekommer direkt delaktighet genom att enskilda medlemmar eller grupper av medlemmar väcker frågor i styrelseorganet och själva arbetar för föreningen.

Nedan i figur 3:6 sammanfattar jag medborgarens möjligheter till direkt och representativ delaktighet i lokala verksamheter.



Figur 3:6. Medborgarens möjligheter till direkt (horisontella pilar) och representativ (vertikala pilar) delaktighet i lokala verksamheter. Dubbelpil anger två stegs delaktighet. Streckad pil anger förslag under utredning (direktval till lokala organ). Streckad ruta anger "i vissa fall genom".

Medborgarnas möjligheter till direkt delaktighet kan enligt figur 3:6 komma till uttryck i politiska partier, ad hoc-grupper, föreningar, facknämnder, lokala organ eller kommunfullmäktige (ett stegs direkt delaktighet) och via politiska partier, ad hoc-grupper, föreningar, facknämnder, lokala organ eller kommunfullmäktige till någon annan av dessa nivåer (två stegs direkt delaktighet). Tre och fyra stegs direkt delaktighet kan också tänkas (t ex att en medborgare påverkar en förening, som påverkar ett politiskt parti, som påverkar kommunfullmäktige, som påverkar ett lokalt organ). Medborgarnas möjligheter till representativ delaktighet genom val av förtroendemän kan komma till uttryck i politiska partier, föreningar, lokala organ (enligt utredningsdirektiv till kommunaldemokratiska kommittén om direktval till lokala organ), kommunfullmäktige (ett stegs representativ delaktighet) och genom kommunfullmäktige till lokala organ och facknämnder (två stegs representativ delaktighet).

3.4 ORGANISERING FÖR LOKAL DELAKTIGHET

Medborgarens delaktighet i lokala verksamheter kan som i det föregående avsnittet diskuteras i termer av formell, informell och reell respektive direkt, representativ och antal steg. Öhman (1978) talar om *personkretsens omfattning* och graden av *centralisering eller decentralisering*. Hans utgångspunkt är en strävan mot ett demokratiskt samhälle, med vilket han avser ett samhälle som till stor del tillämpar demokratiska beslutsregler. Men detta betyder inte att t ex kommunfullmäktige (medborgarnas förtroendemän på kommunnivå) ska besluta i *alla* frågor inom en kommun.

"Demokratins skräckinjagande räckvidd bör således inte begränsas genom en begränsning av beslutsprincipens tillämpningsområde, utan genom en begränsning av personkretsen." (Öhman, 1978, s 22.)

I 1862 års kommunalförordningar var tanken att en fråga skulle ha intresse för *alla* kommunens medlemmar, om kommunen skulle få befatta sig med den. Genom successiva utvidgningar av kommunernas allmänna (12) och speciallagsreglerade (13) befogenheter och genom kommunindelningsreformerna (se 2.1.1) har kommunernas befogenheter väsentligt utökats. Effekterna på den kommunala demokratin beskrivs av Birgersson (1975) som en övergång från direkt demokrati präglad av lokal självstyrelse, över fullmäktigeinstitutionens successiva införande till

"... ett modernt, funktionsuppdelat, representativt demokratiskt system" (citerat ur Gustafsson, 1977, s 70).

Öhman (1978) anser att personkretsens storlek bör avgöras av en enkel regel: vi deltar i frågor som angår oss – men inga andra. 1862 var kommunmedlemmarna lika med personkretsen och detta kom att bestämma vilka frågor som kommunen skulle befatta sig med. Idag regleras kommunens befogenheter i kommunallagen, vilken lämnar stor frihet till kommunerna m a p ställningstaganden om vilken personkrets som ska ges inflytande

och ansvar i olika frågor (genom organisation, information, samråd, remissförfarande etc). Det kan tänkas att personkretsfrågan i en del fall löser sig spontant genom att de medborgare som är starkt engagerade i en fråga skaffar sig och ges ett avgörande inflytande (t ex att familjer med barn på daghem skaffar sig och ges inflytande över daghemsverksamheten). Men det kan också tänkas att medborgare trots att de har ett egenintresse inte är engagerade. Skälen till detta kan vara många, t ex att det inte finns någon lokal tradition (att det inte är "normalt") att engagera sig eller att det inte "lönar sig", d v s att det är förenat med stora ansträngningar i förhållande till de effekter som kan förväntas komma ut ur ett engagemang. Öhman (1978) konstaterar att:

"Personkretsens varierande omfattning i olika frågor har institutionella konsekvenser. Frågor som berör alla måste beslutas på den nivå där alla är representerade (kommunfullmäktige). Frågor som berör mindre grupper bör decentraliseras till dessa grupper (t ex kommundelar, fackdistrikt eller boendeföreningar). Demokratin kräver varken en ensidig centralisering eller dess motsats decentralisering. Den kräver istället både-och, och avvägningen är det svåra problemet." (Öhman, 1978, s 25, parenteser tillagda av mig.)

Jag försöker att i det följande avsnittet utveckla avvägningsproblematiken som Öhman pekar på med hjälp av begreppet *organisering*. Jag använder begreppet organisering med avsikten att fånga det handlande och den process som leder till att organ för gemensam handling bildas. Jag kan se organisering ur två perspektiv—den enskilda medborgarens och kommunens som helhet—och menar att lokal delaktighet förutsätter att organisering sker från båda "sidor". Vad innebär detta?

Än en gång illustrerar underrubrikerna de olika perspektiven "inifrån" medborgaren och "ut" i kommunen respektive "utifrån" kommunfullmäktige och "in" i medborgaren (Danielsson, 1977).

3.4.1 *Medborgarens bidrag till organisering (inifrån-och-ut)*

Få individer kan betraktas som helt isolerade från samhället. I egenskap av medborgare i en nation eller invånare i en kommun kan individen hårddraget betraktas som i viss mån organiserad genom att han eller hon är "medlem" i nationens och kommunens "organisation". Om individen är medlem i en familj, föreningar, organisationer, om individen representerar andra individer eller grupper i styrelseorgan, politiska partier, föreningar, organisationer och kommunen, bidrar individen i hög grad till organiseringen i kommunen. En del av dessa bidrag är (eller upplevs av individen som) givna eller påtvingade, t ex monarki, ärvt företagsledarskap, kollektivanslutning till föreningar eller en kommun, lönearbete etc, medan andra är frivilliga. Det är därför av avgörande betydelse att det i ett samhälle finns individer som vill bidra frivilligt.

Min hypotes är att om det inte finns behov och vilja bland medborgarna att bidra till organisering är förutsättningar-
na dåliga för att åstadkomma lokal delaktighet, oavsett
vilka former för delaktighet stat och kommun ställer till
medborgarnas och civilsamhällets förfogande. Jag följer upp
denna hypotes i kapitel 5.

3.4.2 Kommunens organisering (utifrån-och-in)

Ett sätt att betrakta en kommuns organisering ur helhetsper-
spektiv är att utgå från den formella fördelningen och samord-
ningen av inflytande och ansvar för den totala verksamheten.
Inflytande och ansvar är fördelade på olika *vertikala nivåer*,
exempelvis kommunfullmäktige, facknämnder och föreningar av
medborgare. Vertikal samordning och styrning av inflytande
och ansvar sker i hög grad genom hierarkisering, d v s att
vissa nivåer tilldelas överordnat inflytande och ansvar i för-
hållande till andra. Boendedemokratiperspektivet (se 3.1) fo-
kuserar medborgarnivån och föreningsnivån i "den kommunala
hierarkin" (se figur 3:6) och kommundemokratiperspektivet (se
3.2) fokuserar lokala organnivån (se figur 3:6). Eftersom kom-
munfullmäktigeförsamlingen är hierarkiskt överordnad dessa ni-
våer är de underordnade nivåerna beroende av fullmäktiges med-
givande för att få delaktighet i sådana frågor som angår dem
(om de inte redan har delaktighet). Således ligger eventuella
beslut om att bygga in eller inte bygga in lokal delaktighet
på lägre hierarkiska nivåer formellt hos kommunfullmäktige.

Samma förhållande gäller fördelningen och samordningen av in-
flytande och ansvar mellan organisatoriska enheter *på respek-
tive hierarkisk nivå*. Dock medför de specialreglerade kommu-
nallagarna (13) betydande inskränkningar. I övrigt står det
kommunfullmäktige formellt fritt att organisera respektive
hierarkisk nivå som man finner lämpligt. Som nämndes i avsnitt
3.3 kan antingen den geografiska principen, sektorsprincipen,
eller en blandning av dessa väljas. Sektorsprincipen (fack-
principen) dominerar i kommunerna.

Samordning av inflytande och ansvar kan i varierande utsträck-
ning tänkas ske på olika hierarkiska nivåer. Så länge som
principen om kommunen som odelbar förvaltningsenhet låg fast,
d v s fram till det att försökslagstiftningen om lokala organ
trädde i full kraft (1981), hade inte kommunerna någon valmöj-
lighet i denna fråga. All samordning skulle formellt ske cent-
ralt. I och med att kommunedelsnämnder (distriktsnämnder) till-
läts i försökslagstiftningen står möjligheten öppen för kom-
munfullmäktige att decentralisera den samordning av inflytan-
de och ansvar som kommunfullmäktige finner att det finns behov
av i respektive kommundel (distrikt). På detta sätt urskiljs
två möjliga samordningsnivåer: en inom och en mellan kommunde-
lar (distrikt).

I Länsberedningen (SOU 1974:84) formulerades några allmänna
principer för uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting
och kommun. Några av dessa torde också vara tillämplbara vid
organisering av en kommun, nämligen dels att en uppgift inte

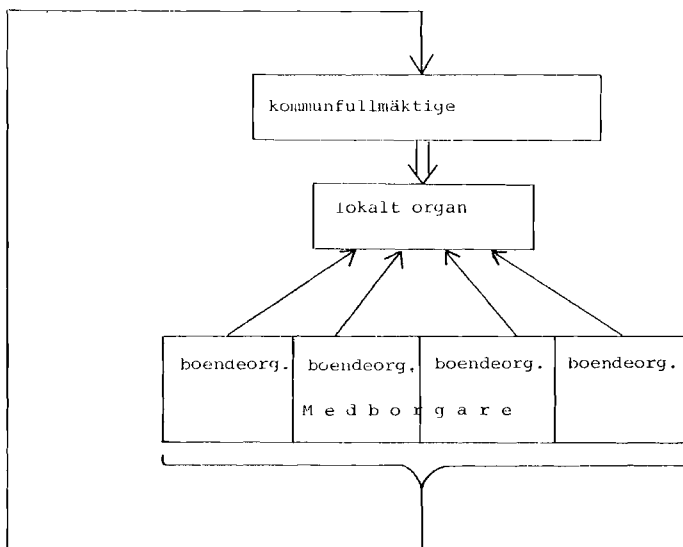
bör ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda och dels att närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samma huvudman, om effektivitetsvinster kan uppnås.

En central fråga som ställs i detta arbete är om och i så fall hur en kommun kan bygga in lokal delaktighet genom att fördela och samordna inflytande och ansvar på nivåerna under kommunfullmäktige. Min hypotes är att även om invånarnas vilja till organisering är stark kan inte lokal delaktighet förverkligas om inte beslutsfattarna på kommunal (och även på statlig) nivå bereder institutionellt utrymme för detta. Jag följer upp denna hypotes i kapitel 5.

3.5 BOENDEORGANISATIONER SOM ORGANISERINGSINSTRUMENT FÖR LOKAL DELAKTIGHET

Låt mig nu presentera en fiktion och låt mig undersöka vart den leder mig. Se det som ett tankeexperiment, inte som en lösning. Vad jag vill göra är att undersöka hur organisatoriska kopplingar mellan boendeföreningar och den kommunala organisationen skulle påverka förutsättningarna för lokal delaktighet. Jag bortser här och i de två följande kapitlen från det ur andra synvinklar problematiska i denna tanke och återkommer istället till detta i kapitel 6.

Min tanke är följande. I bostadsområden eller kommundelar där samtliga boende är organiserade i någon typ av boendeförening (lokal hyresgästförening, bostadsrättsförening eller sammanslutning av egnahemsägare) skulle boendeföreningarna på olika sätt kunna kopplas till den kommunala organisationen. Detta skulle kunna ske t ex genom att de boende på samma gång som de väljer förtroendemen till sin boendeförenings styrelse också skulle välja förtroendemen ur sin boendeförening till ett bostadsområdes och en kommundels gemensamma lokala organ. Boendeföreningarna skulle då kunna fungera som invånarnas diskussionsfora i frågor om lokala verksamheter. Boendeföreningarna såväl som de lokala organen skulle bli politiska organ med inflytande och ansvar. En grundskiss av tanken om boendeföreningar som organiseringsinstrument för lokal delaktighet visas i figur 3:7. I kapitel 5 utvecklar jag detta tankeexperiment mot bakgrund av min föreställning om lokal delaktighet i detta kapitel och en empirisk undersökning, vilken jag redovisar i kapitel 4.



Figur 3:7. En grundskiss av tanken om boendeföreningar som organiseringsinstrument för lokal delaktighet (enkel-pil betecknar ett stegs representativ delaktighet, dubbelpil betecknar två stegs representativ delaktighet).

NOTER TILL KAPITEL 3

- (1) Med boendeföreningar avses formella organisationer, vars medlemmar består av boende inom ett lokalt geografiskt avgränsat område. De vanligast förekommande boendeföreningarna är bostadsrättsföreningar, lokala hyresgästföreningar och olika typer av egnahemssammanslutningar.
- (2) Hyresnämnden handlägger tvister om hyresförhållanden, hyresförhandlingar och villkor vid nyttjande av bostadsrättslägenhet i länet. Vissa av hyresnämndens beslut kan prövas i bostadsdomstolen.
- (3) Hyresmarknadskommittén inrättades gemensamt av Hyresgästernas Riksförbund och SABO 1958 med uppgift att allmänt arbeta för att tvister på hyresmarknaden undviks och att rekommendera lösningar när tvister uppstått lokalt och parterna hänskjutit frågan till kommittén.
- (4) Från mitten av 1960-talet började avdelningarna i hyresgästföreningarna (som var anslutna till Hyresgästernas Riksförbund) organisera kontaktkommittéer i bostadsområdena. Det ursprungliga syftet var att få information från och ge information till de boende.
- (5) Lokala boinflytandeavtal mellan bostadsföretag och hyresgästförening förutsätter att bostadsföretagets fastighetsbestånd indelas i förvaltningsenheter. För varje förvaltningsenhet sluts sedan lokala avtal mellan bostadsföretaget och de lokala hyresgästföreningarna (representerade av den valda kontaktkommittén i förvaltningsenheten/bostadsområdet).
- (6) Från 1975/76 till 1979/80 ökade summan av beviljade statliga bidrag till förbättring av boendemiljön från 12 miljoner till 86 miljoner kronor per år. 1975/76 söktes 34 miljoner kronor jämfört med 115 miljoner kronor 1978/79. (Budgetpropositionerna, bostadsdepartementet 1976/77-1980/81.)
- (7) I budgetpropositionen för 1980/81 anvisades sammanlagt 55 miljoner kronor till samlingslokaler jämfört med 12 miljoner kronor 1975.
- (8) Medgivande om förvärvslån för hyresgästers inköp av bostadsfastigheter lämnades i elva fall under åren 1976-79. Sammanlagt överfördes under perioden drygt 5 200 lägenheter i enskilt ägda hyreshus till kooperativt ägo. (Prop 1979/80, Bilaga 16, s 4.)
- (9) Det fakultativa området avser regleringen i kommunallagen av fakultativa (frivilliga) nämnder (t ex fritidsnämnd, kulturnämnd och fastighetsnämnd) med hänsyn till uppgifter, organisation och verksamhetsformer. Det speciallagsreglerade området avser regleringar i särskilda lagar (speciallagarna) av obligatoriska nämnder (t ex

byggnadsnämnd, skolstyrelse och hälsovårdsnämnd) med hänsyn till uppgifter, befogenheter, organisation och verksamhetsformer (Gustafsson, 1977, s 131).

- (10) Måtten avser "den lokala opinionens" i bostadsområdet upplevelser av delaktighet för var och en av de olika aktörsgrupperna (se avsnitt 4.1). Urvalet av aktörsgrupper och aktörer redovisas också i avsnitt 4.1.
- (11) Självägda villor eller radhus är bostadsfastigheter med självbestämmande. För ägarlägenheter handlar det formellt om bestämmelser om förvaltningen av gemensamma ytor och anordningar i avtal eller i en förvaltningsförening.
- (12) Kommunens allmänna befogenheter regleras i kommunallagen (KL 1 kap § 4), se Gustafsson (1977), ss 28-32.
- (13) Det finns ett tjugotal speciallagar i vilka regeringen utfärdat kompletterande stadgar och instruktioner för kommuner, t ex för skolor, byggnation, renhållning, socialhjälp, barnavård, nykterhetsvård, brand, naturvård, omsorg och sjukvård. Utöver dessa finns s k särdrag om t ex kommunernas rätt att ta ut avgifter och att stödja politiska partier. Se Gustafsson (1977), ss 32-35.

4 Ett bostadsområde

I detta kapitel redovisar jag centrala delar av en empirisk studie som gjordes av mig och Björn Rombach i bostadsområdet Kista på Järvafältet, en mil norr om Stockholm, under åren 1978 och 1979 (Eklund, 1981a).

Mina huvudsakliga skäl till att göra en empirisk studie var att *förvärva egen förtrogenhet om ett bostadsområde*, att *i en fallstudie skaffa fram data att använda i en analys av olika organisationsformer* som tillgodoser medborgares (eventuella) behov av delaktighet i lokala verksamheter, att få tillfälle att *pröva en operationalisering av begreppet lokal delaktighet* och att *utpröva metoder för insamling och sammanställande av data om lokal delaktighet*.

Studiens uppläggning presenteras och de använda forskningsmetoderna diskuteras i avsnitt 4.1. I de efterföljande avsnitten tecknas en bakgrund till de för avhandlingens andra syfte, att redovisa alternativa organisationsformer för lokal delaktighet, viktigaste empiriska beskrivningarna, upplevd lokal delaktighet för de boende respektive önskad lokal delaktighet för de boende, vilka avslutar kapitlet. Avsnitt 4.2 innehåller en beskrivning av bostadsområdet, dess invånare och invånarnas förankring i området. Därefter beskrivs i avsnitt 4.3 en bostadsrättsförenings i Kista verksamhet mellan två föreningsstämmor. I det följande avsnittet 4.4 jämförs styrkan i de boendes upplevda behov av delaktighet i verksamheter i bostadsområdet med deras upplevelser av andra typer av behov. Den empiriska undersökningens och kapitlets huvudavsnitt innehåller beskrivningar och tolkningar av upplevd lokal delaktighet (4.5) och önskad lokal delaktighet (4.6) för boende i olika verksamheter i bostadsområdet. Kapitlet avslutas med slutsatser och kommentarer (4.7).

4.1 UPPLÄGGNING OCH FORSKNINGSMETODER

Den empiriska studie som genererat underlaget till detta kapitel genomfördes fr o m hösten 1978 t o m 1979. Under hösten 1980 redovisades databearbetningar och en del teorisammanställningar i fyra arbetsrapporter (1). I detta avsnitt redovisas uppläggningsen av den empiriska studien, hur urvalet av undersökningsobjekt gick till, vilka datainsamlingsinstrument som användes och hur erhållna data sedan bearbetades.

4.1.1 *Uppläggning*

Vid projektets start hade vi (Rombach och jag) ingen särskild kunskap om boende och bostadsområden. Därför valde vi att göra en relativt omfattande allmän beskrivning av ett bostadsområde. Bostadsområden har i Sverige varit studieobjekt för främst sociologer, etnologer och arkitekter (2). Den typ av beskrivning vi valde har sin förebild i sociologins s k community studies (ett klassiskt svenskt exempel är Dahlströms sociologiska undersökning i Hägerstensåsen och Hökmosen 1949-1950). Genom intervjuer med de boende inom ett avgränsat bostadsområde kartlade vi *de boendes bakgrund* (demografiska egenskaper, boendeförhållanden, yrke och utbildning, tidigare boende och flyttningsmotiv), *lokal förankring* (kontakt mellan de boende, de boendes kännedom om bostadsområdet och de boendes utnyttjande av kollektiva anordningar och möjligheter till aktiviteter), *de boendes värdering av bostadsområdets kvalitet* (boendeekonomi, närmiljö, omsorg, fritid och kommunikationer) och *de boendes boendebehov i bostadsområdet*. Till skillnad från Dahlström gjorde vi emellertid inga statistiska sambandsanalyser av dessa variabler. Istället sammanställde vi intervjumaterialet i enklast tänkbara form (frekvensdiagram etc) och redovisade det muntligt inför mindre grupper av de boende som vi tidigare hade intervjuat. Efter en gemensam diskussion av undersökningsresultaten delade vi ut enkäter som ifylldes på platsen (i respektive bostadsrättsförenings träfflokal).

Enkäten hade det mera specifika syftet att kartlägga de boendes uppfattningar om dels *existerande inflytande- och ansvarsfördelning* mellan olika aktörsgrupper i olika lokala verksamheter och dels *önskvärd inflytande- och ansvarsfördelning* mellan olika aktörsgrupper i olika lokala verksamheter. Samma enkät genomfördes via post med aktörer i andra aktörsgrupper i bostadsområdet (se 4.1.2).

Parallellt med den ovan beskrivna datainsamlingen iaktogs verksamheten i en bostadsrättsförening i bostadsområdet. Detta skedde genom att Rombach deltog som observatör på bostadsrättsföreningens samarbetskommittés (3) sammanträden under ett års tid. Syftet med denna datainsamling var att kartlägga *bostadsrättsföreningens och dess styrorgans inflytande och ansvarstagande* i lokala verksamheter i bostadsområdet.

4.1.2 *Urval*

Viktiga urvalsbeslut fattades beträffande bostadsområde, lokala verksamheter, boendeföreningar, de boende samt andra aktörer i bostadsområdet.

Vid val av *bostadsområde* fanns en speciell förutsättning vid handen, nämligen att jag själv i ett tidigare forskningsprojekt följt planeringen av stadsdelen Kista (Eklund och Sjöstrand, 1977). Jag fann det därför vara intressant att studera Kistas fortsatta utveckling under brukarskedet, dels för att dokumentera ett *sammanhängande fall* av hur en *förort formades under 1970-talet* och dels på grund av de *speciella förutsättningar* som fanns för att Kista skulle bli ett "*lyckat bostadsområde*". De negativa erfarenheterna av bristande fysisk miljö, förstörelse, outhyrda lägenheter och segregation som gjordes i slutet av den intensiva utbyggnaden av bostadsområden under det s k miljonprogrammet, uppmärksammades i planeringen av Kista (Eklund och Sjöstrand, 1977). Sålunda redovisade planerarna klart uttryckta ambitioner att genom relativt låg bebyggelse, varierande hustyper och landskapsanpassning skapa en god fysisk miljö i Kista. Segregation skulle enligt planerna motverkas genom att kommunens bostadsförmedling fick rätten att förmedla 20 procent av lägenheterna med hyresrätt, resten utgjordes av bostadsrätter. Tanken var att samtidigt lösa problem med förstörelse och outhyrda lägenheter. I byggföretagets (Platzer Bygg AB) och förvaltningsföretagets (HSB) informationer till potentiella inflyttare till Kista, *betonades särskilt värden som "botrivsel" och "boendedemokrati"* (se 4.2.1). Ett argument för att välja Kista var således att jag trodde att sannolikheten var relativt hög för att Kista skulle kunna *tjäna som förebild* för hur ett bostadsområde kan fungera när planerarna tar fasta på ovan nämnda värden.

Kista uppfyllde också några andra för studiens syfte väsentliga krav: antal boende (storlek), antal lokala verksamheter och förekomst av boendeföreningar (lokala hyresgästföreningar, bostadsrättsföreningar och/eller sammanslutningar av egnahemsägare). Det studerade bostadsområdet skulle vara av en sådan *storlek* att det skulle kunna jämföras med tidigare svenska community studies (se 4.1.1), som varit den dominerande typen av undersökning vid studier av städer och stadsdelar. Storleken räknat i antalet boende avgör i hög grad hur många verksamheter som uppstår eller förläggs i avslutning till bostadsområdet. Det bedömdes angeläget att studera ett klart avgränsat område med *hög grad av lokal verksamhet* (daghem, skolor, affärer, fritidslokaler, arbetsplatser etc). Skälet var enkelt. Det skulle vara tämligen meningslöst att tala om de boendes delaktighet i lokala verksamheter om det inte fanns några. Slutligen var det väsentligt att *en stor del av de boende skulle vara organiserade i någon typ av boendeföreningar* för att ge oss tillfälle att studera boendeföreningarnas roll i bostadsområdet. I Kista erbjöds nio bostadsrättsföreningar som organiserade 80 procent av de boende.

Syftet med valet av bostadsområde var således inte att uppnå generaliserbarhet till bostadsområden i allmänhet. Med ett sådant syfte skulle flera och olika områden valts. En viktig skillnad mellan denna studie och en stor del av svensk boendesociologisk forskning under 1970-talet (se Roos och Swedner, 1981) är just kriterierna för områdesvalet. Området är valt efter "positiva" kriterier snarare än "negativa problemområden" av olika typer.

Det som talade till Kistas nackdel vid urvalet var att området var helt nytt, vilket kunde antas innebära att de boende inte inhämtat kännedom om området, att bostadsrättsföreningarnas verksamhet inte kommit igång osv. Å andra sidan kunde de första åren för de boende i ett nytt bostadsområde antas vara de aktivaste och mest präglade av informationssökande och intresse. De första åren kunde också antas vara starkt styrande för områdets framtid (status, normer, organisation etc) och därför särskilt angelägna att iakttaga.

Beslutet om vilka *lokala verksamheter* som skulle studeras togs efter det att intervjuerien var avslutad och preliminärt bearbetad. Skälet var att jag ville låta både det s k myndighetsperspektivet och det s k individperspektivet (se 3.2.3) avgöra vilka verksamheter som skulle väljas. Målet var att inringa alla aktiviteter som berörde samtliga eller många av de boende i bostadsområdet. Med *myndighetsperspektivet* avser jag myndigheternas sätt att definiera lokala verksamheter, vilket återspeglas i den offentliga organisationsstrukturen (social service, bostadsförvaltning, arbetsförmedling, försäkringskassa, sjukvård etc). Med *individperspektivet* avser jag de boendes sätt att definiera lokala verksamheter. Genom intervjuerna fick vi en god uppfattning om vilka verksamheter de boende upplevde som väsentliga i sitt vardagsliv. De boendes ofta delvis olika och oprecisa definitioner klassificerades sedan i, som vi bedömde det, tillräckligt homogena kategorier för att enkäten skulle uppfylla godtagbara metodologiska krav. Följande verksamheter och definitioner valdes: *barnomsorg* (= verksamheten i daghem, förskolor och familjedaghem som bedrivs i Kista), *utbildning* (= grundskoleutbildning, vidareutbildning och vuxenutbildning som bedrivs i Kista), *fritidsverksamhet* (= umgänge på fritidsgårdar, i träfflokaler m m, föreningsverksamhet och kursverksamhet inom Kista), *kulturell verksamhet* (= bibliotek, musik, teater etc inom Kista), *lek/rekreation* (= lek, parklek/bygglek, motion, bad och idrott inomhus och utomhus i Kista), *hälso-/sjukvård* (= primärsjukvård, tandvård, mödravård, eftervård, kurativ verksamhet och hemsjukvård inom Kista), *äldreomsorg* (= social hemtjänst, verksamheten i dagcentraler och servicebostäder i Kista), *kommersiell service* (= varuhandel, bank, post, mat- och kaffeservering samt hantverkstjänster, t ex kemtvätt, frisör, apotek och reparationer inom Kista), *övrig service* (= arbetsförmedling, försäkringskassa och övriga myndighetskontaktställen inom Kista), *fastighetsförvaltning* (= löpande underhåll, större reparationer och andra fastighetsförvaltningsfrågor) och *kommunikationer* (= buss, pendel-

tåg, tunnelbana, taxi, färdtjänst och skolskjuts med anslutning till Kista). Av enstaka respondenters kommentarer framgick att följande aktiviteter ej på ett tillfredsställande sätt hade inkluderats i enkäten: renhållning, städning, markskötsel, boendemiljö och bostadsspekulation. En annan kommentar var att definitionen av fastighetsförvaltning var oklar och för smal och att arbetsliv skulle ha inkluderats som en lokal verksamhet.

Vid den tidpunkt då vi gjorde urvalet av boendeföreningar (i vårt fall bostadsrättsföreningar), var endast fyra av Kistas nio bostadsrättsföreningar i full verksamhet, d v s att inflyttning var klar, förtroendemän till styrorgan (samarbetskommitté) var valda och att ett "normalt" boende kunde förväntas ha tagit sin början. För att i möjligaste mån kontrollera om det förelåg några skillnader mellan de tidigare inflyttarna, som bott i Kista ca två år, och de sena, valdes Fanö (213 lägenheter) som var den först bildade föreningen och Samsö (249 lägenheter) som just konstituerats (4). Urvalet skedde i samråd med HSB Stockholm, som även förmedlade kontakter till förtroendemän i föreningarna. Efter samtal med förtroendemännen bestämdes att intervjuerna och enkäterna skulle genomföras med ett urval av de boende i båda föreningarna och att observation skulle ske av samarbetskommitténs arbete i Samsö. Att endast en samarbetskommitté kunde observeras var betingat av begränsade forskarresurser. Att valet föll på Samsö berodde på att dess förtroendemän visade ett klart intresse för forskningsprojektet.

De boende fördelade sig på 462 hushåll i de båda bostadsrättsföreningarna. Av dessa valdes för intervjuerna 111 slumpmässigt ur HSB:s register. (En efterkontroll bekräftade att spridningen på bostadsrätt-hyresrätt, olika hustyper och olika lägenhetsstorlekar är representativ för hela Kista.) Detta relativt omfattande sample (nästan vart fjärde hushåll) togs ut för att skapa hög beredskap för bortfall, vilket i denna typ av undersökning kunde förväntas bli stort (främst p g a svårigheter att boka intervjutider). Intervjuer genomfördes med 79 respondenter av de 111 i samplet. Bortfallet (32 hushåll, d v s 29 procent) fördelade sig på femton vägrare (främst p g a angiven tidsbrist eller skepsis mot undersökningar), sju flyttare (annat namn på dörren eller andrahandsuthyrning) och tio övriga (med vilka passande intervjutider inte kunde bokas eller som ej kunde nås). Flyttarna kan misstänkas ha kunnat påverka t ex utvärderingen av Kista negativt om de ingått i undersökningen. Å andra sidan kan andra skäl än en negativ inställning till området förklara avflyttning (eller att man aldrig flyttat in), t ex personliga och ekonomiska. Av de tio övriga var tre välvilligt inställda till intervjuer men kunde inte ordna en passande tid och i sju fall har ingen varit hemma vid telefonpåringningar och upprepade dörrknackningar. Det finns anledning att tro att dessa hushåll eventuellt tillhörde kategorin flyttare. Det bortfall som om det ingått i undersökningen kunde antas haft större effekt på resultaten var de

femton vägrarna. De flesta sade mycket bestämt att de inte hade tid eller att de inte tyckte om eller litade på denna typ av undersökningar eller undersökningar i allmänhet. Ett fåtal reagerade aggressivt och slängde igen dörren då de såg att vi var främlingar. Ett undantag fanns från den slut-enhet vägrarna bemötte oss med. En 78-årig dam som delade lägenhet med sin syster berättade följande i telefon:

"Min syster har ensam byggt upp fattig hem och ålderdomshem. Själv har jag jobbat hårt och alltid fått klara mig själv. Vi går inte till det sociala, vi har alltid klarat oss utan dem. Det fanns inga orsaker till att vi flyttade hit, det har ingenting med Kista att göra. Det kan göra detsamma om man bor i Kista eller Småland. Man har kämpat hela sitt liv. Nu är det bara några år kvar. Man kan inte förändra något. Ungdomen får väl arbeta för förändringar. Det är ju de som skall leva i framtidens samhälle. Vi har inget att säga. Vi träffar inga, man nickar åt grannarna ibland. Det är dumt av er att ta Kista. Det är för nytt. Skärholmen skulle passa bättre. Vi har fått klara oss själva, det får ni också göra. Vi avstår från intervjun."

Vid tolkningen av intervju svaren bör man alltså hålla i minnet att de som svarat kan ha varit mer intresserade av att påverka sitt boende än vägrarna och positivare inställda till Kista än flyttarna. Drygt 70 procent av respondenterna i urvalet besvarade emellertid intervjufrågorna, vilket får anses vara en tillfredsställande siffra ur representativitetssynpunkt.

Urvalet av boende till enkäten tilläts ske spontant delvis utanför forskarnas kontroll. Samtliga intervjuade 79 hushåll kallades till respektive bostadsförenings träfflokal för presentation av intervjuresultaten, diskussion och genomförande av enkäten. Trots att två tillfällen erbjöds, visade det sig att endast ca en tredjedel, 25 personer, av de boende kom. Erfarenheterna från intervjuerna, då tidsbokningar skedde via telefon, gjorde att vi knappast var förvånade över det stora bortfallet. Människor hade, som de tyckte, mer angelägna saker att göra. Skälen till att denna datainsamlingsform användes bedömdes dock vara viktigare än att nå en större del av hushållen (se 4.1.3). Jämfört med hela samplet visade de som besvarade enkäten upp följande skillnader m a p bakgrund: fler ensamstående (60 procent jämfört med 40 procent), färre antal barn per hushåll (20 procent med ett eller två barn jämfört med 25 procent) och större flyttningsbenägenhet (40 procent hade bott på fler än fem bostadsorter tidigare jämfört med 12 procent). M a p ålder, utbildning och yrke förelåg inga nämnvärda skillnader. En tolkning av skillnaderna kan vara att de som besvarade enkäten i större utsträckning än den genomsnittliga Kistabon hade möjligheter att engagera sig i verksamheter utanför familjelivet. En rimlig indikator på om enkätsvaren är representativa för hela samplet (och därmed för Kista) är om

enkätrespondenterna och hela samplet i sina värderingar av sina behov av delaktighet (se 4.4) liknade varandra. Vid kontroll av Samsöborna visade det sig att de som fyllde i enkäten värderade sina behov av inflytande och ansvar klart högre än hela samplet. För enkätrespondenterna i Samsö uppmättes en genomsnittlig behovsstyrka för inflytande på 3,5 jämfört med 3,1 för hela samplet (på en skala från noll till fem). Motsvarande siffror för ansvar var 3,8 jämfört med 2,9. En kontroll på enkätrespondenternas representativitet gjordes också m a p hur kritiska de var mot möjligheterna att i Kista kunna tillfredsställa sina boendekrav. Det visade sig att enkätrespondenterna var betydligt mer missnöjda och/eller kritiska än hela samplet både m a p möjligheterna att i Kista tillfredsställa behov av delaktighet i boendet och andra boendebehov (5). Med största sannolikhet är enkätsamplet skevt ifråga om sina önskemål om fördelning av lokal delaktighet. Detta beaktades också vid databearbetningen (se 4.1.4). Genomsnittspersonen i enkätsamplet kan emellertid sannolikt vara bättre skickad än den genomsnittliga Kistabon att bedöma den existerande delaktighetsfördelningen i bostadsområdet. Skälet skulle då vara deras relativt större erfarenhet av lokala verksamheter p g a tidsutrymme och intresse.

Förutom de boende utfrågades ett urval av aktörer från andra aktörskategorier i bostadsområdet om sina upplevelser av och synpunkter på fördelningen av delaktighet. Urvalet av dessa borde ha skett i två steg. Först genom definiering av populationen av aktörer inom varje aktörskategori med efterföljande urval av aktörer. I stället för detta systematiska urvalsförfarande användes en primitiv metod för utval av både aktörskategorier och aktörer: de sju ledamöterna i Samsös samarbetskommitté, två anställda vid HSB:s lokala förvaltningskontor, sex anställda vid olika enheter på den kommunala centrumanläggningen (en kontors- och gårdsanställd vid fritidsenheten, en gårdsanställd vid parkenheten, en kontorsanställd vid barnomsorgsenheten, en kontorsanställd vid sociala enheten och en kontorsanställd vid äldreomsorgsenheten), en rektor och en lärare vid låg- och mellanstadieskolan, ordförande i Kistas företagarförening, en bankanställd, två handelsanställda (klädaffär och butik), två anställda vid biblioteket, en redaktör för HSB:s lokaltidning och en anställd vid vårdcentralen. Enkäten besvarades inte av en HSB-anställd, ordföranden i företagarföreningen och två medlemmar i samarbetskommittén. Vissa anmärkningar bör riktas mot det använda urvalsförfarandet. Urvalsramen för aktörskategorier inkluderade inte politiska, religiösa och andra föreningar, vilket medförde att lokala politiker, församlingsengagerade och andra föreningsengagerade medborgare inte kom med i urvalet. Bland de kommunanställda i bostadsområdet blev "fältarbetare" (daghemsarbetare, lärare, fritidsgårdsarbetare, vårdarbetare etc) underrepresenterade i förhållande till "administratörer". Trots dessa anmärkningar bedömdes de 21 övriga aktörernas svar kunna komplettera de boendes svar på enkäten som underlag för en diskussion om *en tendens till allmän uppfattning* om fördelning av lokal delaktighet. Urvalet är representativt i den meningen att det innehåller respondenter från alla kategorier av kommunalt formellt ansvariga tjänstemannasektorer i bostadsområdet.

4.1.3 *Datainsamlingsinstrument*

Datainsamlingen skedde i huvudsak genom en serie intervjuer med de boende och genom skriftliga enkäter med de boende och andra aktörer i bostadsområdet. Därutöver följdes Samsös samarbetskommittés sammanträden under ett år. Något särskilt datainsamlingsinstrument användes inte i det senare fallet. Uppgiften för Rombach, som observerade kommitténs arbete, var att notera dels vilka frågor som kom upp på mötena och dels hur kommittén kom att handla "inåt" mot medlemmarna och "utåt" mot HSB, andra bostadsrättsföreningar, myndigheter etc. Dokumentation skedde med fria minnesanteckningar.

Avsikten med intervjuerna var att ta reda på de boendes bakgrund, deras boendebehov, deras relationer till olika delar av bostadsområdet samt deras värdering av bostadsområdet. Dessa data skulle utgöra underlag för en allmän beskrivning av området och, som det bedömdes, nödvändig bakgrund till den mer avgränsade och specifika beskrivningen av upplevd och önskad lokal delaktighet. Intervjuerna skulle också tjäna som en introduktion för oss i det studerade området och som en förstudie till den centrala frågeställningen som senare togs upp i enkäten. Här i avhandlingen redovisas endast de delar av intervjumaterialet som jag bedömer vara nödvändiga för att läsaren ska få en uppfattning om de boende i Kista; deras bakgrund, lokala förankring och behov av delaktighet. För en mer detaljerad redovisning av intervjumaterialet och intervjuformulärets innehåll hänvisas därför till Eklund (1981a).

Data om upplevd och önskad delaktighet i olika lokala verksamheter i Kista insamlades med hjälp av enkätformulär. Respondenterna (se 4.1.2) instruerades att ange vilken eller vilka aktörsgrupper de ansåg hade inflytande och/eller ansvar för var och en av elva lokala verksamheter (se 4.1.2). Respondenterna ombads också att markera för vilken eller vilka aktörsgrupper de ansåg att inflytande och/eller ansvar borde öka eller minska i respektive lokal verksamhet. Enkätbladet för barnomsorg på nästa sida illustrerar enkätens utformning.

Vem eller vilka anser Du har inflytande över och ansvar för det här området?

1. BARNOMSORG o daghem/förskolor
o familje-daghem

Sätt kryss i rutorna för de som Du anser har det huvudsakliga inflytandet respektive ansvaret. (Sätt gärna flera kryss!)

Kryssa därefter över hur Du anser att det borde vara.

-i = inflytandet borde minska -a = ansvaret borde minska

+i = inflytandet borde öka +a = ansvaret borde öka

Inflytande	Ansvar	Vem?	Hur det borde vara			
☒	☐	det enskilda hushållet	☐ -i	☒	☐ -a	☒
☐	☐	bostadsrättsföreningen (samarbetskommittén)	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☐	☐	förvaltningskontoret (HSB)	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☒	☒	socialkontoret	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☐	☐	gårdspersonalen	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☐	☐	skolpersonalen	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☒	☒	daghemspersonalen	☐ -i	☒	☐ -a	☐ +a
☐	☐	företagarföreningen (Kista centrum)	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☐	☐	affärsinnehavarna	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☒	☒	kommunstyrelsen	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☐	☐	förvaltningsutskottet (landstinget)	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
		* andra - vilka?				
☐	☐	_____	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☐	☐	_____	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a
☐	☐	_____	☐ -i	☐ +i	☐ -a	☐ +a

Illustration av enkätens utformning:
enkätbladet för barnomsorg.

Den respondent som fyllde i denna enkät ansåg att det huvudsakliga inflytandet över barnomsorg fördelar sig mellan hushållen, socialkontoret, daghemspersonalen och kommunstyrelsen. Ansvaret för barnomsorgen ansåg respondenten ligga huvudsakligen på socialkontoret, daghemspersonalen och kommunstyrelsen. Respondenten ansåg att hushållens inflytande och ansvar borde öka och att daghemspersonalens inflytande borde öka över barnomsorgen. Trots att respondenterna instruerades att själva fylla i aktörsgrupper som inte var angivna och som de ansåg saknades i enkäten (raderna längst ner på bladet), utnyttjade de denna möjlighet mycket sparsamt. Det är därför troligt att respondenterna i hög grad styrts av de angivna alternativen. I eftertankens kränka blekhet inser jag att åtminstone ett par potentiellt viktiga aktörsgrupper inte är angivna som svarsalternativ, nämligen lokala partiföreningar och folkrörelseorganisationer (utom HSB). Förklaringen till att dessa inte togs med är att det i våra intervjuer inte hade kommit fram någon information om dessa aktörsgrupper och att vi därför "glömde bort" dem. Eftersom Kista vid tidpunkten för intervjuerna var ett helt nytt område hade sannolikt den lokala partioorganisationen inte hunnit utvecklas särskilt långt. Detta är emellertid i princip ovidkommande när man som vi har som syfte att kartlägga människors *uppfattningar* om hur en sak ligger till.

De boende besvarade enkäten i grupper om ca tio personer med en forskare närvarande. Detta förfarande bedömdes nödvändigt då enkätens uppläggning var både relativt komplicerad och omfattande. Sålunda kunde forskarna försäkra sig om att respondenterna förstod frågorna och hur de skulle fylla i sina svar. På sista sidan i enkäten ombads respondenterna att själva komplettera med ytterligare någon lokal verksamhet som de upplevde inte inkluderats i formuläret. Emellertid förekom endast i några enstaka fall en sådan komplettering (se 4.1.2).

Med var och en av de övriga aktörerna (se 4.1.2) bokades ett kort möte då enkäten förklarades och överlämnades för ifyllande. Formulären sändes sedan per post till forskarna.

4.1.4 Databearbetning

De intervjudata som användes för beskrivningen av de boende i Kista och deras lokala förankring (4.2.2 respektive 4.2.3) bearbetades till frekvenstabeller. Databearbetningen redovisas detaljerat i den fullständiga rapporten om intervjumaterialet i Eklund (1981a). Intervjudata om boendebehov (4.4) bearbetades till frekvenser, medelvärden och standardavvikelser.

Anteckningarna från observationerna av samarbetskommittén redigerades samman med kommitténs verksamhetsberättelse till en beskrivning (4.3) med tyngdpunkt på att visa vilka typer av frågor kommittén arbetade med.

En omfattande bearbetning ägnades åt enkätaterialet. Efter en sortering av data redovisades i Eklund (1981a) dels fördelningen av upplevd delaktighet och önskade förändringar i delaktighet på olika aktörsgrupper inom var och en av de lokala verksamheterna och dels fördelningen av upplevd delaktighet och önskade förändringar i delaktighet på olika lokala verksamheter inom var och en av aktörsgrupperna. Därefter koncentrerades bearbetningen på de boendes och bostadsrättsföreningens delaktighet (6). De mått som användes framgår, liksom de olika stegen i bearbetningen, av framställningen i avsnitt 4.5.

4.2 BOSTADSOMRÅDET, DESS INVÅNARE OCH DERAS LOKALA FÖRANKRING

Detta avsnitt tjänar som en introduktion till det undersökta bostadsområdet. Efter en allmän beskrivning av stadsdelen Kista följer en presentation av invånarna, och sedan karaktäriseras relationen mellan bostadsområdet och invånare i termer av lokal förankring. Sammanställningen bygger på Eklund (1981a).

4.2.1 *Allmän beskrivning av bostadsområdet*

Kista är en av tre stadsdelar på norra Järvafältet. Det gemensamma för Akalla, Husby och Kista är att de byggdes i en gammal kulturbygd. Järvafältet, som tidigare användes som militärt övningsområde, har varit bebott i tusentals år, vilket en mängd fornlämningar vittnar om. De flesta av de gamla gårdarna med hus från 1700-talet är bevarade och upprustade. Kista ligger i Stockholms kommun ca 10 km från centrum. Tunnelbanan placerar Kista ca 20 minuter från Stockholms Centralstation. Genom matarbusar ges förbindelser med bl a Sollentuna, Rinkeby, Hallonbergen, Spånga och Vällingby. Genom Kymlingeleden har Kista direkta vägförbindelser med motorvägarna E4 och E18. Kistaborna flyttade successivt in under perioden fr o m hösten 1976 t o m 1979. En helt ny stadsdel med bostäder, arbete och service växte under tiden fram.

I mitten av stadsdelen ligger Kista torg med den egna församlingskyrkan (Spånga församling), och omgivet av en centrumanläggning med omfattande kommersiell och kulturell service, bl a två varuhus, en mängd småbutiker, systembolag, restaurang, post och bank, biograf, teaterlokal, träffcentrum med samlingslokaler, utställningslokaler, bibliotek och ungdomsgård. I centrum är också en stor del av den kommunala servicen lokaliserad: läkarcentral och folktandvård, försäkringskassa och arbetsförmedling, samt en social servicecentral (socialdistrikt 17). Den kommunala samhällsservicen omfattar i övrigt bostadshotell för pensionärer samt barnstugor, förskolor och fritidshem i såväl friliggande byggnader som insprängda i bostadshusen, två låg- och mellanstadieskolor, högstadieskola, annexsjukhus för långtidsvård och en brandstation, motionscentral med motions slinga, en större idrottsplats och flera mindre bollplaner. I anslutning till de stora strövområdena finns odlingslotter för de boende i Kista.

I bostadsområdet finns kvartersgårdar avsedda för parklek och aktiviteter för alla åldrar. I en del bostadshus finns träfflokaler.

Kista arbetsområde nordost om centrum är på sikt planerad för ca 15 000 arbetsplatser. Bland de företag, som etablerat sig, kan nämnas SRA, RIFA och IBM.

Kista utformades och byggdes av Platzer Bygg AB, som vann den tävling som Stockholms kommun inbjöd till år 1973. HSB Stockholm övertog successivt förvaltningsansvaret för Kista allt eftersom fastigheterna färdigbyggdes. Huvuddelen av de ca 2400 lägenheterna i Kista förmedlades till HSB Stockholms medlemmar i bosparordning. Ca 1000 lägenheter förmedlades genom bostadsförmedlingen. Av dessa uppläts ca 500 med hyresrätt.

Bostadslägenheterna indelades i nio bostadsrättsföreningar (Fanö 213 lgh, Römö 267 lgh, Brandsö 227 lgh, Samsö 249 lgh, Drejö 245 lgh, Tunö 251 lgh, Björnö 309 lgh, Rågö 284 lgh, Ågersö 257 lgh).

Bostadshusen är av tre typer: stjärnhus, radhus och terrasshus. Stjärnhusen förekommer i varierande kombinationer och olika höjd och innehåller lägenhetsstorlekar från 1 rum och kök till 7 rum och kök. Radhusen är på 4 rum och kök och i två våningar. De har egen ingång och uteplats och är kopplade till stjärnhusen. Terrasshusen innehåller lägenheter från 2 rum och kök till 5 rum och kök. Under huskropparna ligger bilgarage.

Några tankar bakom utformningen av Kista framskymtar i följande citat ur en informationsbroschyr utgiven av HSB:

"... att skapa förutsättningar för de boendes hemkänsla, trivsel och utveckling. En stadsdel med gågator och olika typer av hus. En modern version av och med den gamla, fina småstadens värden. Gågator, torg, mötesplatser och lekplatser, de lagom stora bostadsgrupperna med varierande färgsättning ger en omväxlande stadsbild. Här finns olika hustyper med varierande höjd, blandade och sammanbyggda med varandra. ... Blandningen ... ger ... möjlighet till val av olika boendeformer och boendekvalitéer. Detta och olika lägenhetsstorlekar gör att alla åldrar och familjestorlekar kan ges möjlighet att forma bostadsgruppens liv och utveckling. Intressegemenskap kan skapas på olika nivåer - kring boendet, kring träffpunkter, kring skola, kring centrum, kring stadsdelen - och mycket annat."
(Kista - en ny stadsdel för botrivsel i HSB (1977) HSB Stockholm.)

4.2.2 *De boendes bakgrund*

Invånarnas *demografiska egenskaper* är typiska för ett nybyggt förortsområde. Nybildade familjer och familjer med småbarn är kraftigt överrepresenterade i förhållande till riksgenomsnittet. Endast 17 % av invånarna är över 40 år och hela 30 % är barn under 10 år. Två av tre hushåll består av gifta eller sammanboende par. Av dessa har tre av fem barn. Av de ensamstående har en av tre barn. Hälften av barnen är i daghems- och förskoleålder (0-6 år), en femtedel i lågstadieålder och vardera en sjundedel är i mellanstadieålder respektive högstadie- och gymnasieålder.

Invånarnas *sociala differentiering* kännetecknas av en enhetlig rörelse uppåt genom samhällets sociala struktur. Omkring hälften av de intervjuades fäder innehade eller innehar arbetaryrken, medan endast en av åtta Kistabor är arbetare. En markerad skillnad i utbildning mellan vuxna invånare och deras fäder konstaterades: proportionellt har endast hälften så många av de vuxna Kistabornas fäder som de själva gymnasieutbildning. Tre klasser av yrken dominerar kraftigt: två av tre i yrkesverksam ålder innehar tekniskt arbete, kontorsarbete eller servicearbete. Tre av fyra vuxna har minst gymnasieutbildning och en tredjedel har någon form av eftergymnasial utbildning. Kista är således en tjänstemannastadsdel med relativt många högtbildade invånare. Endast 5 % uppgav sig vara hemmaarbetande (fler än så var dock tillfälligt barnlediga). Inga tecken på arbetslöshet kunde skönjas. Då uppgift om inkomster inte kunde erhållas, användes fördelningarna av bostadsyta per hushållsmedlem och hyresstorleken som ytterligare indikationer på social differentiering bland invånarna. Att nästan en tredjedel av de boende har mer än 40 kvm bostadsyta medan nära hälften har mindre än 30 kvm antyder att hushållen inbördes har både varierande yttutrymme och kostnader för sitt boende. Ca en fjärdedel av hushållen betalar under 1000 kr i månadshyra (eller månadsavgift), över hälften betalar mellan 1000 och 1500 kr och en liten minoritet betalar mer.

Kista präglas av en heterogen befolkningssammansättning med *geografisk härkomst*. Av de som flyttade in i Kista kommer nästan hälften från Stockholms stad eller Stockholms län. Den andra hälften sprider anmärkningsvärt jämnt över Sveriges övriga län och de nordiska länderna. Norrbotten har största andelen emigranter till Kista, 8 %. Invandrarfrekvensen är 11 %, varav hälften kommer från Finland. De intervjuades föräldrar uppvisar i stort samma mönster, men med skillnaderna att en mindre andel kommer från Stockholms stad och en större andel är invandrare. Hälften av de intervjuade har tidigare bott på två eller tre orter, drygt en fjärdedel har bott på fyra eller fem orter och var åttonde har bott på sex eller sju orter. De viktigaste faktorerna i ett bostadsområde, och tänkbara *flyttningsmotiv*, uppger de flesta Kistabor vara lägenheten, bostadshuset och kommunikationerna till och från bostadsområdet. Gemensamhetslokaler, förvaltningsservice, vårdservice och grannar/grannkontakter kommer längst ner på listan. Invånarnas förväntningar vid inflyttningen var högt ställda när

det gällde bostadshuset, lägenheten, blandningen av olika hustyper i ett område, kvarteret och den kommunala servicen. Detta kan tyda på att marknadsföringen av Kista visade sig i inflyttarnas förväntningar. Förväntningarna var lågt ställda på gemensamhetslokaler, vilket kan förklaras av att de boende fäster liten vikt vid dem, vilket i sin tur kan förklaras av att de har liten eller ingen kunskap om intentionerna med lokalerna. Begreppet flyttningskarriär användes också för att undersöka de boendes flyttningsmotiv. Bostadsområdenas status (mätt i medelinkomst och antal socialhjälpstagare) visade sig vara väsentlig för Kistaborna (flyttningskarriärer från lägre till högre statusområden uppmättes i hälften av de undersökta fallen).

4.2.3 *De boendes lokala förankring*

Vid undersökningstillfället var Kista ännu ett så ungt bostadsområde att invånarnas lokala förankring kunde förväntas vara relativt låg (7). Föreningsrådets i Stockholm samarbetsorganisation (FRIS) informationsfolder "Föreningar i Norra Järva 1978-79" innehåller endast en förening med säte i Kista, Kista socialdemokratiska förening. Bland föreningar som har ett geografiskt verksamhetsområde som bl a omfattar Kista kan nämnas "Aktionsgruppen för bra dag- och fritidshem åt alla barn på Norra Järva", "Järva kulturkommitté" och "Norra Järva Hyresgästavdelning".

Kontakt mellan invånare, invånarnas kännedom om bostadsområdet samt graden av utnyttjande av lokala kollektiva anordningar och andra aktivitetsmöjligheter fick bl a tjäna som indikatorer på lokal förankring. (För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till Eklund, 1981a.)

Bilden av *kontakter mellan invånarna* är heterogen. De boende uppvisar stora olikheter vad avser kontaktdjup, kontaktbredd och kontaktfrekvens. Många har inga djupare kontakter med andra boende i Kista. En tredjedel av de intervjuade hade inte haft någon granne hemma hos sig eller varit inne hos någon granne och över hälften uppgav sig inte umgås med någon i området. De som har djupare kontakter har fått dem genom sina barn, genom föreningar eller genom allmänt umgänge. Den vanligaste platsen för kontakter är kvarteret, t ex i trappuppgången och på gården. Ytliga kontakter är spridda kring hela stadsdelen med tonvikt i Kista centrum.

Det föreligger stor spridning mellan invånarna m a p *kännedom om bostadsområdet*. Var fjärde respektive var tredje invånare vet ingenting om kvartersgårdar respektive träfflokaler (se 4.2.1). Nästan hälften vet ingenting om arbetsområdet. Samtidigt känner var tredje boende till kvartersgård och träfflokal *väl*, och hälften känner till någon eller några andra gemensamhetslokaler väl.

Daghemmet är den mest *utnyttjade* av de lokala *kollektiva anordningar*, som frågades efter i undersökningen (daghem, för-

skola, lågstadium, fritidshem, mellanstadium, högstadium, kvartersgård, träfflokal). Vart fjärde hushåll har barn i daghem. Vart femte hushåll besöker kvartersgård varannan vecka eller oftare. Endast vart sjunde hushåll utnyttjar träfflokal varannan vecka eller oftare. Ett av sju hushåll har barn i lågstadieskola i Kista liksom på fritidshem. Vart tionde hushåll har barn i mellanstadieskola i Kista.

Många av Kistaborna tillvaratar sällan eller aldrig *möjligheter till aktiviteter i bostadsområdet*. Promenader, kurser, motion och idrott är i nämnd ordning de vanligast förekommande aktiviteterna (55, 20, 18 respektive 13 % av de vuxna invånarna gör respektive aktivitet någon gång i veckan eller oftare). Biografen och restaurangen besöks varannan vecka eller oftare av var fjärde respektive var tredje intervju-person. Andra aktiviteter utnyttjas sporadiskt eller av ytterst få personer.

4.3 VERKSAMHETEN I EN BOSTADSRÄTTSFÖRENING

Den 18 september 1978 hölls extra föreningsstämma i HSB:s bostadsrättsförening Samsö i Kista. Stämmans uppgift var dels att välja två styrelseledamöter, och en styrelsesuppleant (övriga ledamöter och suppleanter valdes av HSB-föreningens i Stockholm styrelse, i enlighet med stadgar för till HSB Stockholm anslutna bostadsrättsföreningar), dels att välja en revisor och en revisorssuppleant, dels att välja fyra distriktsombud (8) och tre suppleanter för dessa och slutligen att välja ordinarie ledamöter och suppleanter till föreningens samarbetskommitté (3).

Närvarande vid stämman var en produktionsombudsman (HSB), HSB-distriktets förvaltningschef, en tjänsteman från HSB:s förvaltningskontor i Kista, sociala servicecentralens chef, en representant från Folksam, varuhuschefen från Konsum, 72 (av totalt ca 200) röstberättigade boende och ca 40 icke röstberättigade boende.

Stämman var väl förberedd av HSB. Den av förvaltningskontoret utsedda valberedningens förslag klubbades igenom trots protester. De något bryska metoderna förklarades på direkt fråga med att *"stämman får inte fatta beslut i de flesta frågor, så varför spilla tid när HSB vill få kunniga personer valda, så att föreningsarbetet flyter bättre?"*

Följande personer valdes:

Stig, ordförande i styrelsen, distriktsombud och ordinarie i samarbetskommittén. Han är förhandlare på Hyresgästernas riksförbund. Arbetet medför mycket resande.

Margareta, vice ordförande. Hon är organisationssekreterare på hyresgästföreningen i Stor-Stockholm. Arbetet är utåtriktat och medför många sammanträden.

Eva, distriktsombud och ordinarie i samarbetskommittén, tog på sig kassörssysslan. Hon är också förvärvsarbetande.

Ebbe, styrelseledamot, distriktsombud och ordinarie i samarbetskommittén, är rullstolsbunden och jobbar med rehabilitering på sjukhus.

Nils, suppleant för distriktsombud och ordinarie i samarbetskommittén, är resande i sitt arbete.

Olle, revisorssuppleant och suppleant i samarbetskommittén, jobbar på bank i Kista centrum.

Bosse, revisor, suppleant i samarbetskommittén och studieansvarig, arbetar med SJ-transporter och är fackligt och politiskt aktiv.

Stämman uttryckte sitt önskemål om att samarbetskommittén fortlöpande skulle informera de boende om sitt arbete. Detta skulle ske genom uppsättande av informationsblad i portarna.

I det första informationsbladet "*Hej Samsöbo*" informerade samarbetskommittén om föreningsstämmans val av förtroendemän och kommitténs första möte. Kommittén klargjorde att HSB Stockholm under byggnads- och garantitiden (ytterligare 2 år) har det ekonomiska ansvaret för fastigheterna och därför också har det avgörande inflytandet i föreningens styrelse.

De boendes organ under dessa två år var samarbetskommittén. I sin verksamhetsberättelse för tiden 18 september 1978 till 28 mars 1979 sammanfattar kommittén sin verksamhet:

"Samarbetskommittén har under året haft 12 protokollförda sammanträden. Dessutom har det hållits ca 10 ej protokollförda sammankomster. Ett gemensamt möte har hållits med övriga samarbetskommittéer i Kista.

HSB styrelse

I styrelsen har från samarbetskommittén ingått: Ordinarie: Stig Landqvist, Ebbe Wahlström. Suppleant: Margareta Andersson. Dessa ledamöter har dock icke kallats till något styrelsesammanträde under 1978. Däremot har samarbetskommittén närvarat vid 3 sammankomster med HSB Stockholm.

Träfflokalen

Den 21 januari 1979 invigdes föreningens träfflokal, Köpenhamnsgatan 34. Den möblerades och iordningsställdes den 14 januari med hjälp av de boende i föreningen. Kostnaden för möbler och övriga inventarier uppgick till ca 18.000 kr. I lokalen har bedrivits aktiviteter såsom husmöten, Pub-kväll, studiecirklar, informationsträffar m m. Dessutom har lokalen hyrts ut till de boende för privata fester och sammankomster.

Bastukommittén

I bastukommittén har under året ingått: Lasse Carpelan, Anders Lager, Eva Jonviken, Gunnar Haara, Olle Hagberg

samt Gunnar Kreku. Bastun invigdes den 20 oktober 1978. Öppettider har varit måndag onsdag 18-21 dambastu, tisdag, torsdag 18-21 herrbastu, övriga dagar familjebastu efter bokning.

Studier

Under året har två studiecirklar "Vi i vår bostadsrättsförening" bedrivits i Samsö, med ca 22 deltagare.

Hej Samsöbo

Informationsbladet "Hej Samsöbo" har utgivits med 4 nr, varav 2 anslagits i portuppgångarna samt 2 nr utdelats till samtliga hushåll.

Samarbetskommitténs övriga verksamhet

Samarbetskommittén har under året diskuterat och behandlat en lång rad förvaltningsfrågor, bl a följande:

- Angöringsparkeringarna (uppsättande av P-mätare).
- Garagen (undersökning angående gemensam biltvätt, alarmlås m m).
- Problemen med hund- och kattrastningen inom området.
- Tvättstugorna (angående bullerstörningar, tidur samt städningen).
- Dörrstoppar (uppsättande av dessa i samtliga portar).
- Anslagstavlur (uppsättande av dessa i samtliga portuppgångar).
- Nummerskyltning (förbättrad nummerskyltning inom området).
- Snöras från taken (angående olycksfallsrisken samt obehaget av detta).
- Terrasshusen (angående problem vid justeringsarbeten).
- Badrum och toaletter (angående dålig lukt).
- Snöröjningen inom området.
- Stoppbommar (problemen med låsning av dessa samt problemen med obehörig trafik inom området).

Kontakter med kommunen

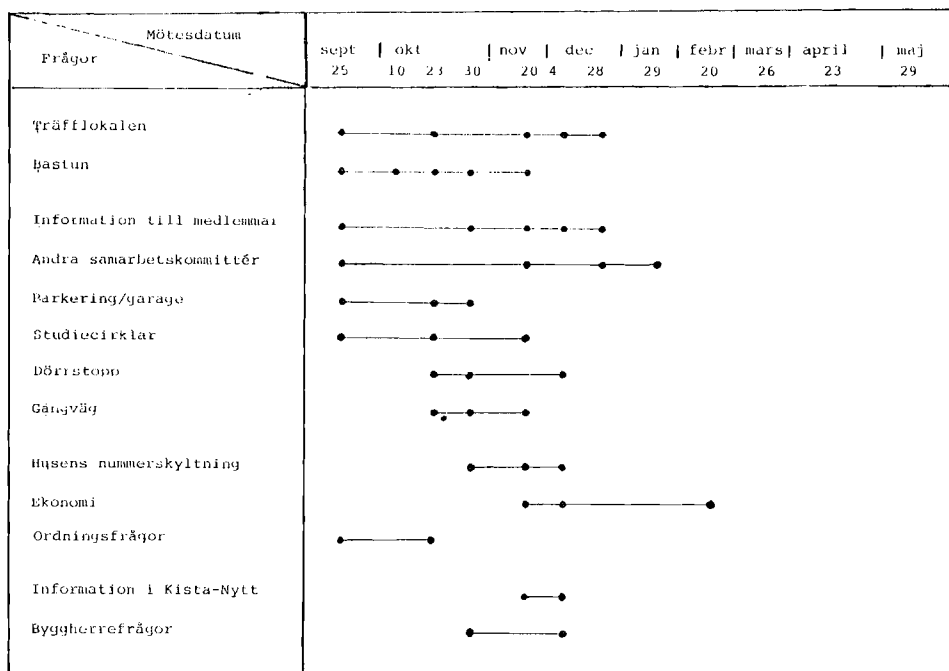
Kontakt har tagits med kommunen angående:

- Övergångsställe vid Köpenhamnsgratan.
- Hundrastplatser.
- Röjning av simhallstomten.

Vårstädning

Den 5 maj anordnades en vårstädning inom området. Ca 20 personer deltog. Efteråt samlades man i träfflokalen och åt varm korv, drack kaffe och njöt av hur fint och välstädat det såg ut inom vår bostadsrättsförening." (Samsö samarbetskommitté, verksamhetsberättelse 1978/09/18 - 1979/05/28)

Vid granskning av tillgängliga protokoll från samarbetskommitténs möten framträder de frågor som upptagit det största utrymmet (se figur 4:1).



Figur 4:1. Ärendebehandling i Samsö samarbetskommitté, verksamhetsåret 1978-79. Frågor som tagits upp under fler än ett möte.

Träfflokalen och bastun stod i centrum för kommitténs uppmärksamhet. Näst mest frekvent förekommande var information till medlemmar och planering av kontakt med andra kontaktkommittéer. Tre gånger diskuterades studiecirklar i kommittén. I övrigt dominerade olika förvaltningsfrågor.

Frågor som togs upp endast en gång enligt protokollen var snöröjning, stoppbommar, tvättstugor, föreningens budget, städdag och förberedelser inför stämman. Kommittén hade betydligt fler frågor att hantera under hösten, då det gällde att få igång verksamheten i träfflokalen och bastun. I dessa

frågor hade kommittén en *problemställande*, drivande roll, medan den i förvaltningsfrågor hade en *problemmottagande*, problemlösande roll visavi de övriga boende. På våren när färre frågor fanns att driva och färre problem anmäldes blev aktiviteten lägre i kommittén.

Förutom samarbetskommitténs möten skedde en del andra för de boende gemensamma aktiviteter i föreningen:

Den 14 januari iordningställdes träfflokalen. Arrangemanget lockade många boende som ville hjälpa till samt skänka saker. Det var nästan strid om vilka som skulle få arbeta och vilka som skulle tvingas att bara se på.

Den 21 januari invigdes träfflokalen. De boende visade ett stort intresse, vilket visade sig genom att arrangemanget pågick en hel eftermiddag.

Den 29 januari hade några samarbetskommittéer i Kista ett gemensamt möte. En eller flera representanter från var förening var närvarande. Mötet behandlade många av de frågor som tagits upp på Samsös möten. Föreningarna verkade i hög grad ha stött på samma problem och löst dem på liknande sätt (HSB:s förvaltningskontor kan ha verkat som erfarenhetsbank). De ekonomiska vinsterna som en viss samordning skulle kunna medföra vid inköp och anbudsförfaranden diskuterades utförligt. Därutöver talades om det ökande inflytande de boende eventuellt skulle kunna tillskansa sig i kommunala frågor.

Den 20 februari informerade HSB samarbetskommittén om förslag till budget för föreningen. Budgetförslaget innehöll ett kraftigt underskott och en avgiftshöjning om 8 %. Detta i kombination med ett flertal räknepel ansåg sig samarbetskommittén inte kunna godta. Mötet blev rätt hetsigt då HSB:s argumentering ansågs bristfällig.

Den 27 februari hölls s k husmöte. Nya kontakter knöts mellan de boende och träffen ansågs lyckad av de närvarande då många praktiska frågor kom upp till diskussion. Det lilla deltagarantalet var däremot en besvikelse.

Den 15 mars ordnades en pubkväll i träfflokalen.

Den 5 maj samlades en hel del boende för att städa på bostadsrättsföreningens område. Arbetet var snabbt avklarat, varefter spontant umgänge vidtog.

Den 29 maj hölls årsstämma. Bland de närvarande fanns 29 röstberättigade och 10 anhöriga (ingen hyresgäst). HSB:s "Årsredovisning för din bostadsrättsförening" och samarbetskommitténs verksamhetsberättelse delades ut till mötesdeltagarna. På samarbetskommitténs begäran gjorde distriktets förvaltningschef en fyllig genomgång av årsredovisningen. Det gavs även tid för medlemmarnas frågor, vilket dock endast utnyttjades sparsamt. Valförfarandet gick smidigare vid denna stämma än vid den föregående. I de allra flesta fall rörde det sig om omval. Medlemmarna förhöll sig passiva. Det enda som kom upp till

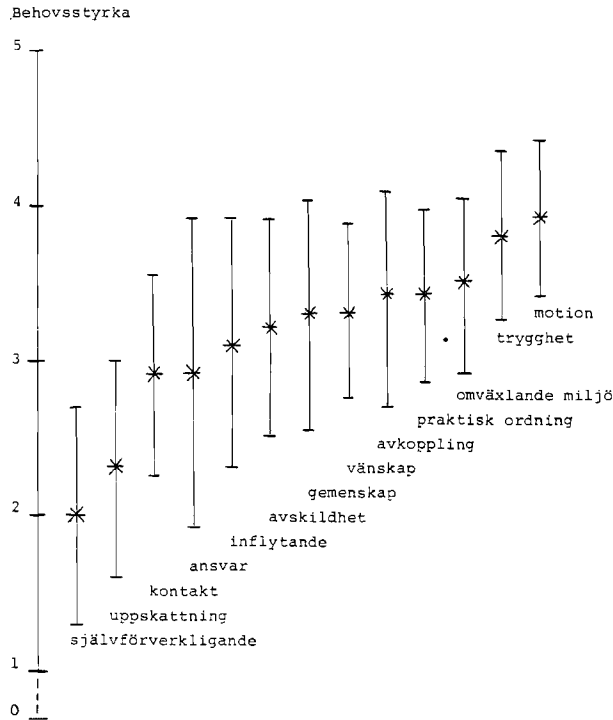
diskussion var att förtroendeposterna delades upp på så få personer. Medlemmarna saknade dock motkandidater, varför frågan föll. Stämman blev kortvarig. Bland de få övriga frågor som togs upp var ett utbrett missnöje med ljudisoleringen mellan lägenheterna den viktigaste. Stämman beslöt att låta undersöka frågan närmare.

4.4 BEHOV AV LOKAL DELAKTIGHET

I detta avsnitt redovisas ett försök att relativt grovt kartlägga Kistabornas upplevda behov i bostadsområdet. Lokal delaktighet betraktas här som ett behov jämsides med andra behov, t ex avkoppling eller gemenskap. Syftet med kartläggningen är att få reda på hur starkt de boende upplever behov av lokal delaktighet *jämfört med andra behov* i bostadsområdet.

I en empirisk undersökning av behov är det väsentligt att vara medveten om vilken teoretisk syn som styr angreppssättet. Behovsteorin är ett område som jag tyvärr inte behärskar tillräckligt för att våga hävda en självständig teoretisk ståndpunkt. Jag är medveten om att det förs en vetenskaplig diskussion bland sociologer och statsvetare om individuella och kollektiva, manifesta och latent, subjektiva och objektiva behov på en sofistikerad teoretisk nivå (se Wrong, 1979, ss 179-196). Om jag kände att jag hade behärskat detta område i skrivande stund skulle en fördjupning just här i avhandlingen sannolikt göra detta avsnitt, det följande och kanske avhandlingen som helhet mer fruktbarande. Detta måste emellertid vägas mot den fruktbarhet som skulle gå förlorad om något annat avsnitt eller kapitel skulle utgå. Istället väljer jag här att använda en i förhållande till Wrong (1979) reducerad, individualpsykologisk referensram, nämligen Maslows (1954) välkända klassindelning av individens behov i fysiologiska, trygghets-, kontakt-, uppskattnings- och självförverkligandebehov. För varje behovsklass bestämdes kategorier av behov som mot bakgrund av en genomgång av fyra perspektiv på boendebehov ("antropologiskt", "sociologisk stadsplanering", "organisationsteoretiskt" och "psykologiskt", se Eklund 1981b) bedömdes viktiga att klarlägga, varefter indikatorer i form av påståenden som de boende vid intervjutillfället skulle instämma eller inte instämma i längs en sexgradig skala konstruerades (se Eklund, 1981a). I figur 4:2 och tabellerna 4:1 och 4:2 redovisas klassen fysiologiska behov i sina två separata behovskategorier motion och avkoppling. För övriga behovsklasser redovisas medeltal av ingående behovskategorier. De kategorier av behov som bestämdes skulle ingå i Maslows klasser kompletterades med behovskategorierna inflytande och ansvar och ytterligare några behovskategorier (som hämtades ur Eklund, 1981b): avskildhet, gemenskap, omväxlande miljö, vänskap mellan grannar och praktisk ordning. Mätresultaten framgår av figur 4:2.

Medeltalen på behovsstyrkorna varierar mellan 2,0 för självförverkligande och 3,9 för motion på en skala från 0 till 5. En klassificering i stark, mellan och svag relativ behovsstyrka ger förslagsvis grupperingarna i tabell 4:1.



Figur 4:2. Upplevd behovsstyrka för olika behovskategorier. Stjärnorna anger medeltalen för upplevd behovsstyrka och de vertikala heldragna linjernas längd anger standardavvikelserna för respektive behovskategori.

Behovsstyrka		
Stark ($\bar{X} \geq 3.5$)	Mellan ($\bar{X} = 3.0 - 3.4$)	Svag ($\bar{X} < 3.0$)
motion trygghet	omväxlande miljö praktisk ordning avkoppling vänskap gemenskap avskildhet inflytande	ansvar kontakt uppskattning självförverkligande

Tabell 4:1. Upplevd behovsstyrka för olika behovskategorier, gruppering efter medelvärdenas storlek.

Endast behovskategorierna motion och trygghet har medelvärden över 3,5. Maslows behovsklasser uppskattning och självförverkligande upplevs enligt mätresultaten tydligt som relativt oviktiga boendebhov. Behoven av kontakt och att ta ansvar klassas också som relativt sett svaga. Avståndet mellan medeltalen för behovskategorierna i mellangruppen är dock föga markerat. Det upplevda behovet av inflytande är enligt klassificeringen på gränsen till svagt, medan de upplevda behoven av avkoppling, praktisk ordning och omväxlande miljö ligger relativt sett högt i prioritet.

Medelvärdena kan tjäna som ett mått för att mycket grovt överblicka behovsstrukturer hos de boende i Kista. Om man betraktar spridningen kring medelvärdena nyanteras bilden. I Eklund (1981a) analyseras svarsfrekvenserna för varje behov (dock endast vad avser Maslows klasser). Här diskuteras endast standardavvikelser och, när det gäller inflytande och ansvar, även frekvenser.

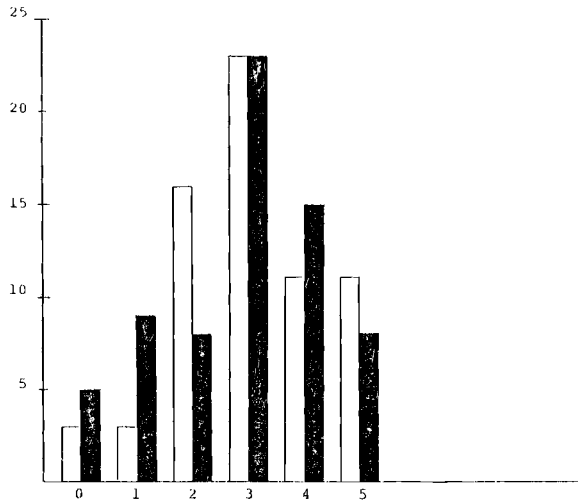
Standardavvikelseerna på behovsstyrkorna varierar mellan 1,0 för motion och 2,0 för ansvar.

En klassificering i liten, mellan och stor relativ spridning kring medelvärdena kan ge t ex grupperingarna i tabell 4:2 (klassgränserna framgår också i tabellen).

Spridning		
Liten (std<1.3)	Mellan (std=1.3-1.4)	Stor (std>1.4)
motion trygghet omväxlande miljö vänskap praktisk ordning	kontakt avskildhet avkoppling uppskattning självförverkligande	gemenskap inflytande ansvar

Tabell 4:2. Spridning kring medelvärdena på behovsstyrkorna för olika behovskategorier, gruppering efter spridningens omfattning.

De boendes upplevelser av behovsstyrka för motion, trygghet, omväxlande miljö, vänskap och praktisk ordning är relativt samstämmiga. Motsatsen gäller behovskategorierna gemenskap och inflytande samt i synnerhet ansvar (std=2.0). Kontakt, avskildhet, avkoppling, uppskattning och självförverkligande har varken anmärkningsvärt stor eller liten spridning i upplevelser av behovsstyrka bland de boende (9).



Figur 4:3. Behovsstyrka, lokal delaktighet. Frekvensfördelning över olika behovsstyrkor, inflytande (vita staplar) och ansvar (svarta staplar).

Vad leder dessa data till för funderingar? För det första kan konstateras att den upplevda behovsstyrkan för kategorierna inflytande och ansvar i relation till de flesta andra behovskategorier var låg. Detta skulle kunna tydas som ett tecken på att de boende som grupp inte är speciellt intresserade av utökad lokal delaktighet. För det andra kan konstateras att spridningen är störst just för inflytande och ansvar, vilket kan tänkas ifrågasätta medeltalet som mått (10). I figur 4:3 visas svarsfrekvenserna för dessa behovskategorier.

Bland de 68 svarande intervjupersonerna tog 6 intervjupersoner avstånd från påståendet *"jag tycker att det viktigaste i mitt boende är inflytande"* genom att välja 0 eller 1 (*"stämmer inte alls"* eller *"stämmer inte"*). Fjorton intervjupersoner graderade ansvar på samma sätt. Tjugotvå intervjupersoner angav 4 eller 5 (*"stämmer mycket bra"* eller *"stämmer helt"*) för både inflytande och ansvar. Att så många intervjupersoner (32 %) upplever så starkt behov av att få inflytande och att ta ansvar torde inte kunna undanskymmas av de relativt sett låga medeltalen. Att relativt många intervjupersoner inte upplever inflytande och ansvarsbehoven starkt behöver heller inte tolkas som ett argument mot att utöka gruppen boendes delaktighet. Däremot bör särskild uppmärksamhet ägnas åt denna minoritet när resonemang förs om förändringar av organisatoriska utrymmen för delaktighet i lokala verksamheter.

Ovanstående tolkning förutsätter att det använda teoretiska synsättet accepteras, att bestämningen av behovskategorier är rimlig samt att mätningen är valid och reliabel. Klassificeringen av de uppmätta behovsstyrkornas medelvärden och

spridning har mer av en kosmetisk betydelse i detta avseende. Den teoretiska diskussionen lämnar jag (se Eklund, 1981b, och Wrong, 1979). Vad gäller bestämningen av behovskategorier anser jag att de är godtagbara givet mitt syfte att jämföra behovsstyrkan av inflytande och ansvar med styrkan i andra behov i boendet, även om man kan tänka sig att jag kunde kostat på mig en noggrannare begreppsbestämning. Förfarandet att göra personliga intervjuer gjorde att validitet och reliabilitet, givet att operationaliseringen av behovskategorierna till påståenden är valid, kunde kontrolleras i intervjusituationen.

Jag vill inte hävda att jag tagit reda på hela sanningen om de boendes upplevda boendebehov i Kista. Emellertid anser jag mig ha påvisat att en tredjedel av de boende uppger sig ha starka behov av att utöva inflytande och att ta ansvar för bostadsområdet (se 4.4.1) även om behov av motion, trygghet, omväxlande miljö, praktisk ordning, avkoppling, vänskap med grannar, gemenskap och avskildhet för genomsnitts-Kistabon upplevs som relativt sett starkare boendebehov.

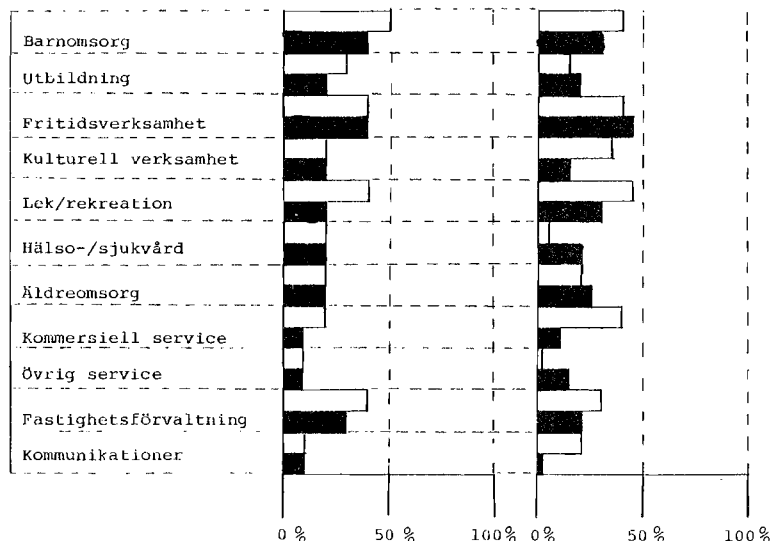
4.5 UPPLEVD LOKAL DELAKTIGHET

I detta och det följande avsnittet redovisas och analyseras resultaten av enkätundersökningen om lokal delaktighet i Kista. Tillvägagångssättet redovisas i avsnitt 4.1. Detta avsnitt innehåller några försök att utifrån enkätdata tolka aktörernas upplevelser av de boendes och bostadsrättsföreningens inflytande och ansvar i de undersökta lokala verksamheterna.

Avsnittet är indelat så att de boendes delaktighet i lokala verksamheter först beskrivs dels med mått på deras egen uppfattning och dels med ett sammanvägt mått (medeltal) av samtliga tillfrågade aktörsgruppers uppfattningar. För enkelhetens skull och i brist på bättre benämningar kallas detta mått i fortsättningen för den "lokala opinionen" i bostadsområdet (4.5.1). Därefter beskrivs bostadsrättsföreningens delaktighet dels med mått på de förtroendevaldas och dels med lokala opinionens uppfattning (4.5.2). Avsnittet avslutas med att innebörden av beskrivningarna av upplevd lokal delaktighet i lokala verksamheter tolkas (4.5.3) mot bakgrund av beskrivningarna i de föregående avsnitten (4.1-4.4). För att eftersträva översiktlighet redovisar jag genomgående resultaten i relativa tal (procentsiffror). Jag vill därför påminna läsaren om samplets begränsningar i storlek och representativitet (se 4.1.2). Jag återkommer i avsnitt 4.7 till hur jag bedömer att detta påverkar slutsatserna av enkätundersökningen.

4.5.1 De boende

De boendes respektive den "lokala opinionens" (se inledningen ovan) uppfattningar om de boendes inflytande och ansvar över verksamheter i bostadsområdet representeras i figur 4:4.



Figur 4:4. Boendes (t v) och "lokala opinionens" (t h) uppfattningar om de boendes inflytande (vita fält) och ansvar (svarta fält). Fältens längd anger procent av de boende respektive genomsnittlig procent i samtliga aktörsgrupper, som upplever att de boende har ett huvudsakligt inflytande respektive ansvar.

Profilen t v i figur 4:4 visar att minoriteter bland de boende i enkäten har markerat att de upplever att de boende har både inflytande och ansvar i samtliga verksamheter. Stora minoriteter anger inflytande och ansvar över barnomsorg (50 respektive 40 %), fritidsverksamhet (40 %) och fastighetsförvaltning (40 respektive 30 %). Fyrtio procent upplever inflytande över lek/rekreation och trettio procent över utbildning. Majoriteten anger dock varken inflytande eller ansvar för någon av verksamheterna.

Den lokala opinionens uppfattning om de boendes inflytande och ansvar framskyntar i profilen till höger i figur 4:4. Inom barnomsorg, fritidsverksamhet, lek/rekreation och kommersiell service tilldelas de boende jämförelsevis höga inflytandevärden. Det jämförelsevis högsta värdet för ansvar nås inom fritidsverksamhet.

Lokal opinion är, som framgår av tabell 4:3, knappast en adekvat beteckning på medelvärdet av de olika aktörsgrupper-

nas upplevelser av de boendes inflytande och ansvar, eftersom aktörsgruppernas uppfattningar i hög grad är olika.

(n)		Baromsorg Utbildning Fritidsverksamhet Kulturell verksamhet Lek/rekreation Hälsa-/sjukvård Äldreomsorg Kommersiell service Övrig service Fastighetsförvaltning Kommunikationer											
Boende (25)	I	50	30	40	20	40	20	20	20	10	40	10	
	A	40	20	40	20	20	20	20	10	10	30	10	
Bostads- rättsförr.	I	20	50	80	50	50		30	50		30	30	
	A	30	30	50					30				
HSB (1)	I				100	100			100			100	
	A		100	100	100	100	100	100		100			
Social- kontoret	I	30		50					30		30		
	A	30		30					30				
Gårds- personal	I	100	50	50	100	100		50	100				
	A	100		50		50		50			100		
Skol- personal	I	50		50		50					100		
	A	50		30		50	50				100		
Daghem- personal	I												
	A												
Företagar- förening affärs- innehavare	I			30		30		30	30		30		
	A			30				30					
"Lokala opinionen"	I	31	16	38		46	3	19	41		29	18	
	A	31	19	44		28	21	25	9		20	1	

Tabell 4:3. Aktörsgruppernas upplevelser av de boendes inflytande (I) och ansvar (A) i verksamheterna. Siffrorna anger procent (avrundat till närmaste tiotal utom för lokala opinionen) i respektive aktörsgrupp, som upplever att de boende har ett huvudsakligt inflytande respektive ansvar. Inom parentes anges samplestorleken (n).

Den lokala opinionens "splittring" förklaras såväl av skilda meningar inom aktörsgrupperna som mellan dem, men framför allt av att samplen är alldeles för små för att de ska kunna ge underlag för slutsatser av typen att det skulle föreligga oklarheter i inflytandestrukturen, oklarheter i ansvarsstrukturen och bristande överensstämmelser mellan inflytande och ansvar eller några andra förklaringar bakom resultatet i figur 4:3.

Denna "splittrade lokala opinions" genomsnittliga upplevelser läggs därför till handlingarna och ersätts med *de boendes upplevelser av inflytande och ansvar* som underlag för den följande översättningen av "inflytande" och/eller "ansvar" till "delaktighet" i de olika lokala verksamheterna.

Följande klassificeringsregler används (termerna baseras på en intuitiv bedömning utifrån befintliga data). Jag kommenterar klassificeringsreglerna i avsnitt 4.7.

<i>Stark delaktighet:</i>	50 % eller fler boende upplever ansvar hos de boende över en verksamhet.
<i>Betydande delaktighet:</i>	25-49 % boende upplever ansvar hos de boende över en verksamhet eller 50 % eller fler boende upplever inflytande hos de boende över en verksamhet.
<i>Märkbar delaktighet:</i>	25-49 % boende upplever inflytande hos de boende över en verksamhet.
<i>Obetydlig delaktighet:</i>	Färre än 25 % boende upplever inflytande och ansvar för de boende över en verksamhet.

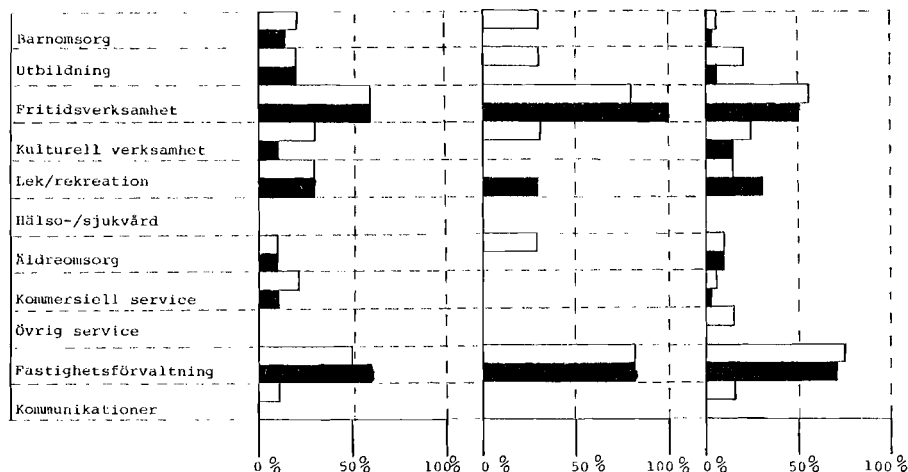
Klassificeringen ger följande karta över upplevd delaktighet för de boende (tabell 4:4).

Delaktighet	Verksamheter
<i>Stark</i>	-
<i>Betydande</i>	Barnomsorg Fritidsverksamhet
<i>Märkbar</i>	Utbildning Lek/rekreation Fastighetsförvaltning
<i>Obetydlig</i>	Kulturell verksamhet Hälso/sjukvård Äldreomsorg Kommersiell service Övrig service Kommunikationer

Tabell 4:4. Upplevd delaktighet i lokala verksamheter för de boende.

4.5.2 Bostadsrättsföreningen

Bostadsrättsföreningens inflytande och ansvar avbildas med hjälp av dels de boendes, dels bostadsrättsföreningens förtroendevaldas och dels det i avsnitt 4.5.1 ifrågasatta måttet på den lokala opinionens uppfattningar (figur 4:5).



Figur 4:5. Boendes (t v), bostadsrättsföreningens förtroendevaldas (i m) och "lokala opinionens" (t h) uppfattningar om bostadsrättsföreningens inflytande (vita fält) och ansvar (svarta fält). Fältens längd anger procent av de boende, procent av förtroendevalda respektive genomsnittlig procent i samtliga aktörsgrupper, som upplever att bostadsrättsföreningen har ett huvudsakligt inflytande respektive ansvar i respektive lokal verksamhet.

Nära hälften eller fler av de boende anser att bostadsrättsföreningen har både inflytande och ansvar för fritidsverksamhet och fastighetsförvaltning. En tredjedel upplever detsamma i fråga om lek- och rekreationsverksamhet.

De förtroendevaldas uppfattning överensstämmer med de boendes och är ytterligare markerad. Fyra av fem anser att bostadsrättsföreningen har inflytande och ansvar för fritidsverksamhet och fastighetsförvaltning.

Mätresultatet för den lokala opinionen bekräftar de övrigas uppfattningar om inflytande- och ansvarsstrukturen. Ca 50 % anser att bostadsrättsföreningen har inflytande och ansvar för fritidsverksamhet och ca 75 % att den har inflytande och ansvar för fastighetsförvaltningen. (Viss heterogenitet föreligger i den lokala opinionen, dock betydligt mindre än på bostadsrättsföreningens inflytande och ansvar än på de boendes. Olikheter kan skönjas vad avser bostadsrättsför-

eningens inflytande och ansvar för fritidsverksamhet, lek och rekreation och i viss mån även för utbildning, kulturell verksamhet och äldreomsorg.)

De tre måtten överensstämmer väl med varandra, varför det spelar mindre roll, vilket av dem som används för att klassificera data i olika grader av delaktighet. Jag använder samma klassificeringsschema som i avsnitt 4.5.1 ovan och måttet på den lokala opinionens uppfattning om bostadsrättsföreningens inflytande och ansvar för att få fram resultatet i tabell 4:5.

Delaktighet	Verksamheter
<i>Stark</i>	Fastighetsförvaltning
<i>Betydande</i>	Fritidsverksamhet Lek/rekreation
<i>Märkbar</i>	-
<i>Obetydlig</i>	Barnomsorg Utbildning Kulturell verksamhet Hälso/sjukvård Äldreomsorg Kommersiell service Övrig service Kommunikationer

Tabell 4:5. Upplevd delaktighet i lokala verksamheter för bostadsrättsföreningen.

4.5.3 Tolkning

Upplevd delaktighet för de boende (tabell 4:4) respektive bostadsrättsföreningen (tabell 4:5) sammanförs nedan i tabell 4:6.

Upplevd delaktighet	Verksamheter	
	Boende	Bostadsrättsföreningen
<i>Stark</i>	-	Fastighetsförvaltning
<i>Betydande</i>	Barnomsorg Fritidsverksamhet	Fritidsverksamhet Lek/rekreation
<i>Märkbar</i>	Utbildning Lek/rekreation Fastighetsförvaltning	-
<i>Obetydlig</i>	Kulturell verksamhet Hälso/sjukvård Äldreomsorg Kommersiell service Övrig service Kommunikationer	Barnomsorg Utbildning Kulturell verksamhet Hälso/sjukvård Äldreomsorg Kommersiell service Övrig service Kommunikationer

Tabell 4:6. Upplevd delaktighet i lokala verksamheter för de boende och för bostadsrättsföreningen.

De boendes delaktighet klassificeras som betydande inom barnomsorg och fritidsverksamhet och som märkbar inom utbildning, lek/rekreation och fastighetsförvaltning. Inom de övriga undersökta verksamheterna klassificeras delaktigheten som obetydlig, d v s låg eller obefintlig.

Som medlemmar i bostadsrättsföreningen har de boende delaktighet genom bostadsrättsföreningens delaktighet, vilken klassificeras som stark inom fastighetsförvaltning och som betydande inom fritidsverksamhet och lek/rekreation. Resten av verksamheterna klassificeras delaktigheten som obetydlig. Skalan som användes för att klassindela de olika verksamheterna efter upplevd delaktighet för de boende och för bostadsrättsföreningen är ett mellanting mellan ordinalskala och intervallskala. Detta innebär att verksamheterna kan indelas i klasser som kan rangordnas efter grad av upplevd delaktighet. Betydelsen bakom termerna *starkt*, *betydande* etc är dock osäker. Därför kompletterar jag här enkätdata i tabell 4:6 med en genomgång av, som jag bedömt, intressanta bakgrundsdata ur beskrivningsavsnitten 4.2 och 4.3. Syftet är att åstadkomma referenspunkter för den använda skalan eller, annorlunda uttryckt, att "känna av" rimligheten i att använda

termerna stark, betydande, märkbar och obetydlig delaktighet. Klasserna i tabell 4:6 tas nedan upp var och en för sig.

Stark delaktighet: Bostadsrättsföreningen upplevdes ha stark delaktighet inom fastighetsförvaltning. I ärendebehandlingen i Samsös samarbetskommittés tolv protokollförda möten dominerar frågor om fastighetsförvaltning. Av de frågor som togs upp under fler än ett möte kan iordningställandet av träfflokalen (fem gånger på dagordningen), parkerings-/garagefrågor (tre gånger), dörrstopp (tre gånger) och byggherrefrågor (två gånger) klassificeras som förvaltningsfrågor. Även ordningsfrågor (två gånger) och studiecirkelar om bostadsrättsföreningen (tre gånger) kan räknas till förvaltningsfrågor liksom i flera fall informationsfrågor (togs upp sammanlagt fem gånger på mötena). Omständigheter som antyder innebörden av starkt upplevd delaktighet för bostadsrättsföreningen i Samsö kan sålunda sägas vara en samarbetskommitté som sammanträder ofta (mer än en gång i månaden) och vars möten domineras av frågor om den verksamhet som den upplevda delaktigheten avser.

Betydande delaktighet: De boende upplevdes ha betydande delaktighet i barnomsorg och fritidsverksamhet och bostadsrättsföreningen i fritidsverksamhet och lek/rekreation.

Knappt vart tredje hushåll har barn i daghem eller förskola.

Var femte respektive var sjunde boende utnyttjar kvartersgård respektive träfflokal en gång varannan vecka eller oftare. Var fjärde intervjuad deltar i någon kurs varannan vecka eller oftare.

Samarbetskommittén tog på sina möten ibland upp frågor om fritid (träfflokalen, iordningställande och ordnande av studiecirkelar om bostadsrättsföreningen). Samarbetskommittén tog också initiativet till en del fritidsaktiviteter (studiecirkelar om bostadsrättsföreningen, iordningställande och invigning av träfflokalen, husmöte och vårstädning).

Gränsen mellan fastighetsförvaltning, fritidsaktiviteter och lek/rekreation är när det gäller bostadsrättsföreningens delaktighet i praktiken oklar, vilket delvis kan förklara varför de hamnat så nära varandra på skalan. Bastubad faller i denna undersökning under rekreativebegreppet, varför samarbetskommittén konstateras ha tagit upp rekreativefrågor ungefär i samma utsträckning som fritidsfrågor. Samarbetskommittén tog också initiativ till rekreation genom ordnande av pubkväll i träfflokalen.

Märkbar delaktighet: De boende upplevdes ha märkbar delaktighet inom utbildning, lek/rekreation och fastighetsförvaltning.

En tredjedel av hushållen har barn i grundskolan.

Vart sjunde hushåll har barn på fritidshem. Två av tre invånare utnyttjar promenadstråken varannan vecka eller oftare.

Nästan en tredjedel utnyttjar möjligheterna till motion minst en gång varannan vecka och var femte person idrottar lika ofta.

På bostadsrättsföreningens första och andra årsmöte kom 72 respektive 29 av ca 200 röstberättigade medlemmar.

Obetydlig delaktighet: De flesta lokala verksamheterna klassificerades som obetydliga m a p delaktighet.

I samarbetskommitténs arbete registrerades inga frågor som rör dessa verksamheter.

Kulturell verksamhet (mest biobesök, men även musik eller teater) lockar över hälften av de boende varannan vecka eller oftare.

För övriga verksamheter saknas relevanta bakgrundsdata.

Tabell 4:7 sammanfattar redovisningen ovan.

Delaktighet	Verksamhet	
	Boende	Bostadsrättsförening
<i>Stark</i>	-	<i>Fastighetsförvaltning</i> - samarbetskommittén sammanträder minst en gång i månaden - mötena domineras av fastighetsförvaltningsfrågor
<i>Betydande</i>	<i>Barnomsorg</i> - var tredje hushåll har barn i daghem eller förskola <i>Fritidsverksamhet</i> - var femte boende utnyttjar kvartersgård ofta - var sjunde utnyttjar Träfflokal ofta - var fjärde deltar i kurs ofta	<i>Fritidsverksamhet</i> - några av samarbetskommitténs möten domineras av fritidsfrågor - samarbetskommittén tar initiativ till fritidsaktiviteter <i>Lek/rekreation</i> - en rekreationsfråga togs upp på ett flertal möten - samarbetskommittén tar enstaka initiativ till rekreationsaktiviteter
<i>Märkbar</i>	<i>Utbildning</i> - var tredje hushåll har barn i grundskola <i>Lek/rekreation</i> - var sjunde hushåll har barn på fritidshem - två boende av tre promenerar ofta - en av tre motionerar ofta - var femte idrottar ofta <i>Fastighetsförvaltning</i> - 72 resp 29 röstberättigade deltog på bostadsrättsföreningens två första årsstämmor	-
<i>Oprioriterad</i>	<i>Kulturell verksamhet</i> - hälften av de boende utnyttjar möjligheter till kulturaktiviteter ofta	

Tabell 4:7. Upplevd delaktighet för boende och bostadsrättsföreningen i lokala verksamheter samt bakgrundsfakta från avsnitten 4.2 och 4.3.

Måttet på upplevd delaktighet för bostadsrättsföreningen överensstämmer med bakgrundsdata. Termen *stark* får anses vara relevant för den översta klassen i tabell 4:7, då den allra största delen av samarbetskommitténs arbete består i fastighetsförvaltningsfrågor. Termen *betydande* kan också accepteras (se tabell 4:7).

Bakgrundsdata för de boende är närapå oanvändbara ur värderingssynpunkt, eftersom deltagande inte med nödvändighet

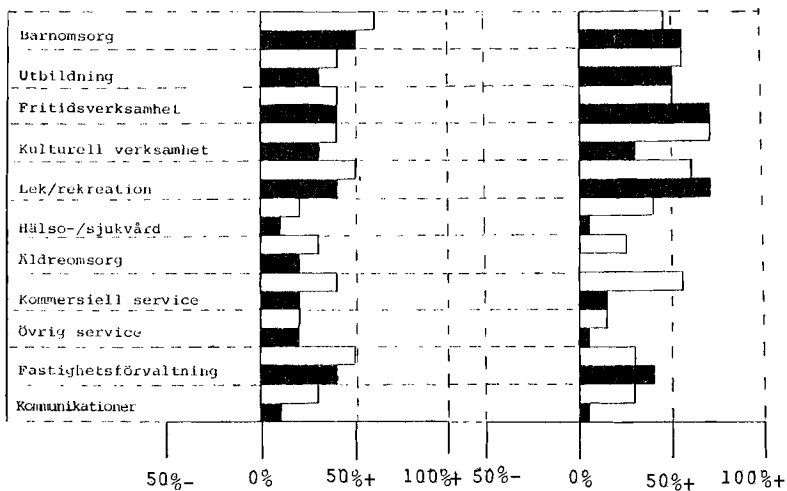
innebär delaktighet (se inledningen av 3.3). Kulturell verksamhet, t ex, har högt deltagande, men obetydlig delaktighet. Med hjälp av referenspunkterna som erhöles för bostadsrättsföreningen ökar dock trovärdigheten i kartan över upplevd delaktighet. Termerna för de olika klasserna kan därmed behållas. Jag återkommer med metodinvändningar i avsnitt 4.7.

4.6 ÖNSKAD LOKAL DELAKTIGHET

Detta avsnitt innehåller några försök att utifrån enkätdata tolka aktörernas upplevda önskemål om förändringar i de boendes och bostadsrättsföreningarnas inflytande och ansvar i de undersökta lokala verksamheterna. Avsnittet är strukturerat på samma sätt som det föregående. Först beskrivs önskad delaktighet i lokala verksamheter för de boende (4.6.1) och sedan för bostadsrättsföreningen (4.6.2). Därefter tolkas beskrivningarna. Liksom i föregående avsnitt redovisas resultaten i procentsiffror, vilket kommenteras i avsnitt 4.7.

4.6.1 De boende

De boendes respektive den "lokala opinionens" önskemål om förändringar i de boendes befintliga inflytande och ansvar över verksamheter avbildas i figur 4:6.



Figur 4:6. Boendes (t v) och "lokala opinionens" (t h) önskemål om förändringar i de boendes inflytande (vita fält) och ansvar (svarta fält). Fältens längd anger procent av de boende respektive genomsnittlig procent av de boende respektive genomsnittlig procent i samtliga aktörsgrupper, som önskar förändra de boendes inflytande och ansvar.

Varken de boende eller den "lokala opinionen" önskar minska de boendes inflytande och ansvar i någon verksamhet. Hälften eller fler av de boende vill att de boendes inflytande ska öka över barnomsorg, lek/rekreation och fastighetsförvaltning. Över en fjärdedel vill att de boendes inflytande *och* ansvar över utbildning, fritidsverksamhet och kulturell verksamhet ska öka och att inflytandet över äldreomsorg, kommersiell service och kommunikationer ska öka. Ett genomsnitt på 50 % eller fler i aktörsgrupperna anser att de boendes inflytande *och* ansvar bör ökas över utbildning, fritidsverksamhet och lek/rekreation. Ett genomsnitt på mer än 50 % vill öka de boendes inflytande över kulturell verksamhet och kommersiell service och ansvar över barnomsorg. Över ett genomsnitt på 25 % vill därutöver öka de boendes inflytande över barnomsorg, hälso-/sjukvård, fastighetsförvaltning och kommunikationer samt öka de boendes ansvar för kulturell verksamhet och fastighetsförvaltning. (Viss spridning kan iakttagas både inom och mellan aktörsgrupperna i den lokala opinionen, men endast i undantagsfall förekommer önskemål om minskat inflytande eller ansvar. Data visar entydigt att det finns en lokal opinion för att de boendes delaktighet generellt bör öka.)

En karta över önskad delaktighet erhålls genom att till upplevd delaktighet (avsnitt 4.5) lägga önskemålen om förändringar. Det konstaterades i avsnittet 4.5.1 att den lokala opinionen om de boendes delaktighet var starkt splittrad. Detta faktum är intressant i och för sig, men det gör det svårare att föra ett meningsfullt resonemang om önskad delaktighet på aggregerad nivå. Istället för den splittrade, lokala opinionen väljs här, liksom i avsnitt 4.5.1, *de boendes upplevda delaktighet* för de boende som utgångspunkt vid framtagandet av kartan över önskad delaktighet. Efter som de boendes och den lokala opinionens önskemål om förändringar stämmer väl överens har det ingen avgörande betydelse vilket av de två måtten som används för att transformera upplevd delaktighet till önskad delaktighet. Jag använder här den lokala opinionens önskemål om förändringar i de boendes delaktighet.

Följande transformationsregler används (termerna på klasserna för önskad delaktighet bygger på termerna på klasserna för upplevd delaktighet). Jag kommenterar klassificeringsreglerna i avsnitt 4.7.

Högsta prioritet bildas av

1. starkt upplevt område *och*
om minst 25 % av opinionen önskar ökat ansvar för de boende
eller
om minst 25 % av opinionen önskar ökat inflytande för de boende
2. betydande upplevt område *och*
om minst 50 % av opinionen önskar ökat ansvar för de boende.

Starkt område bildas av

1. starkt upplevt område *och*
om opinionen inte önskar minskat ansvar eller inflytande för de boende
2. betydande upplevt område *och*
om 25-49 % av opinionen önskar ökat ansvar för de boende
eller
om minst 50 % av opinionen önskar ökat inflytande för de boende
3. märkbart upplevt område *och*
om minst 50 % av opinionen önskar ökat ansvar för de boende.

Betydande område bildas av

1. betydande upplevt område *och*
om opinionen inte önskar minskat ansvar eller inflytande för de boende
2. märkbart upplevt område *och*
om 25-49 % av opinionen önskar ökat ansvar för de boende
eller
om minst 50 % av opinionen önskar ökat inflytande för de boende
3. oprioriterat upplevt område *och*
om minst 50 % av opinionen önskar ökat ansvar för de boende.

Märkbart område bildas av

1. märkbart upplevt område *och*
om opinionen inte önskar minskat ansvar eller inflytande för de boende
2. oprioriterat upplevt område *och*
om 25-49 % av opinionen önskar ökat ansvar för de boende
eller
om minst 25 % av opinionen önskar ökat inflytande för de boende.

Oprioriterade områden bildas av övriga fall.

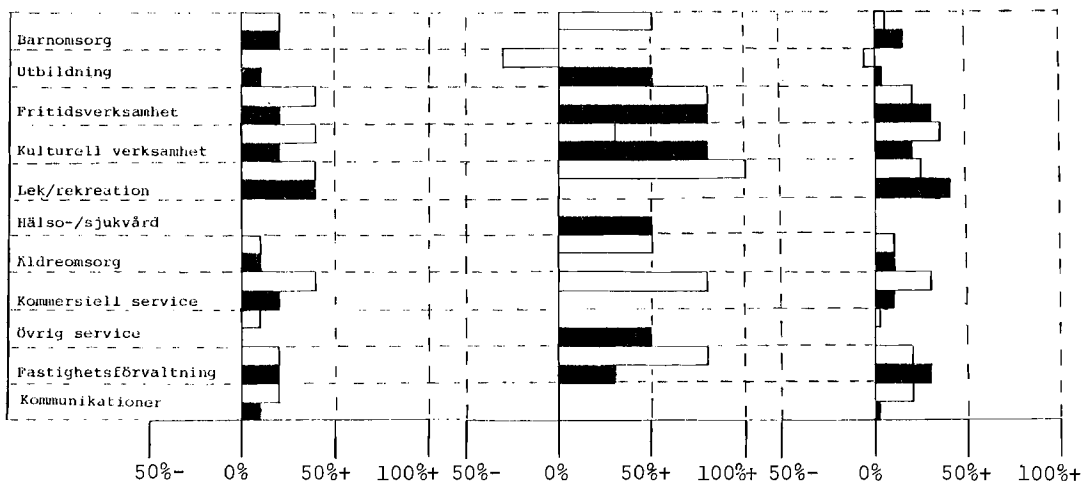
Klassificeringsreglerna ger följande karta över önskad delaktighet för de boende (tabell 4:8).

Önskad delaktighet	Verksamheter
<i>Högsta prioritet</i>	Barnomsorg Fritidsverksamhet
<i>Stark</i>	Utbildning Lek/rekreation
<i>Betydande</i>	Fastighetsförvaltning Kulturell verksamhet
<i>Märkbar</i>	Kommersiell service Kommunikationer Hälsa/sjukvård
<i>Oprioriterad</i>	Äldreomsorg Övrig service

Tabell 4:8. Önskad delaktighet för de boende i lokala verksamheter.

4.6.2 Bostadsrättsföreningen

De boendes, bostadsrättsföreningens förtroendevalda och den "lokala opinionens" respektive önskemål om förändringar i bostadsrättsföreningens delaktighet i lokala verksamheter avbildas i figur 4:7.



Figur 4:7. Boendes (t v), förtroendevaldas (i m) och lokala opinionens (t h) önskemål om förändringar av bostadsrättsföreningens inflytande (vita fält) och ansvar (svarta fält). Fältens längd anger procent av de boende, procent av de förtroendevalda respektive genomsnittlig procent i samtliga aktörsgrupper, som önskar förändring av bostadsrättsföreningens inflytande respektive ansvar.

I de flesta verksamheter är de förtroendevaldas önskemål om förändringar klart starkare markerade än både de boendes och den "lokala opinionens". Hälften eller fler av de förtroendevalda vill att bostadsrättsföreningens inflytande ska öka över barnomsorg, fritidsverksamhet, lek/rekreation, äldreomsorg, kommersiell service och fastighetsförvaltning och att dess ansvar ska öka över utbildning, fritidsverksamhet, kulturell verksamhet, äldreomsorg och fastighetsförvaltning. Ett kuriöst resultat är att två av de fem förtroendevalda vill minska föreningens inflytande över utbildning. Av de boende vill knappt hälften öka bostadsrättsföreningens inflytande över fritidsverksamhet, kulturell verksamhet, lek/rekreation och kommersiell service respektive öka dess ansvar för lek/rekreation.

I den lokala opinionen syns endast relativt svaga tecken på gemensamma förändringsönskemål. (Endast enstaka aktörsgrupper har synpunkter på förändringar. De boende och de förtroendevalda oräknade, är opinionen för förändringar svag, även om riktningen är tydlig: ökad delaktighet för bostadsrättsföreningen.)

Enligt transformationsreglerna i avsnitt 4.6.1 framstår kartan över önskad delaktighet för bostadsrättsföreningen som följer i tabell 4:9.

Önskad delaktighet	Verksamheter
<i>Högsta prioritet</i>	Fastighetsförvaltning
<i>Stark</i>	Lek/rekreation
<i>Betydande</i>	Fritidsverksamhet
<i>Märkbar</i>	Kulturell verksamhet
<i>Oprioriterad</i>	Barnomsorg Utbildning Hälso-/sjukvård Äldreomsorg Kommersiell service Övrig service Kommunikationer

Tabell 4:9. Önskad delaktighet för bostadsrättsföreningen i lokala verksamheter.

4.6.3 Tolkning

Önskad lokal delaktighet för de boende (tabell 4:8) respektive bostadsrättsföreningen (tabell 4:9) sammanförs nedan i tabell 4:10.

Önskad delaktighet	Verksamheter	
	Boende	Bostadsrättsföreningen
<i>Högsta prioritet</i>	<u>Barnomsorg</u> <u>Fritidsverksamhet</u>	<u>Fastighetsförvaltning</u>
<i>Stark</i>	<u>Utbildning</u> <u>Lek/rekreation</u>	<u>Lek/rekreation</u>
<i>Betydande</i>	<u>Fastighetsförvaltning</u> <u>Kulturell verksamhet</u>	Fritidsverksamhet
<i>Märkbär</i>	<u>Hälso-/sjukvård</u> <u>Kommersiell service</u> <u>Kommunikationer</u>	<u>Kulturell verksamhet</u>
<i>Oprioriterad</i>	Äldreomsorg Övrig service	Barnomsorg Utbildning Hälso-/sjukvård Äldreomsorg Kommersiell service Övrig service Kommunikationer

Tabell 4:10. Önskad delaktighet i lokala verksamheter för de boende och bostadsrättsförening. (Enkelunderstrykningar anger "uppflyttning" en klass jämfört med upplevd delaktighet, dubbelunderstrykning anger "uppflyttning" två klasser.)

Som framgår av tabell 4:10 önskas inom många verksamheter en starkare delaktighet för de boende och för bostadsrättsföreningen. Ytterligare en klass har bildats ("högsta prioritet") för att tydliggöra starka önskemål om ökad delaktighet i verksamheter med redan stark och betydande upplevd delaktighet.

Särskilt för de boende är skillnaden stor mellan upplevd och önskad delaktighet. Barnomsorg, fritidsverksamhet, utbildning, lek/rekreation och kulturell verksamhet ligger för önskad delaktighet två klasser högre, och fastighetsförvaltning, hälso-/sjukvård, kommersiell service och kommunikationer ligger en klass högre än för upplevd delaktighet i respektive verksamheter. Således önskas för de boende högsta delaktighetsprioritet inom barnomsorg och fritidsverksamhet, stark delaktighet inom utbildning och lek/rekreation, betydande delaktighet inom fastighetsförvaltning och kulturell verksamhet

samt märkbar delaktighet inom hälso-/sjukvård, kommersiell service och kommunikationer. De enda verksamheter som kvarstår som oprioriterade är äldreomsorg och övrig service.

För bostadsrättsföreningen önskas högsta delaktighetsprioritet inom fastighetsförvaltning. Med tanke på att bostadsrättsföreningens delaktighet inom fastighetsförvaltning upplevs som stark och att detta konstaterades innebära att samarbetskommitténs möten domineras av fastighetsförvaltningsfrågor (se 4.4.3) är det anmärkningsvärt att det föreligger önskemål om ytterligare inflytande och ansvar för föreningen på detta område. Vidare finns utslagsgivande önskemål om att föreningens delaktighet ska öka från betydande till stark inom området lek/rekreation. Önskemål om utrymme för kulturell verksamhet i bostadsrättsföreningens regi antyds medan dess upplevda betydande delaktighet i fritidsverksamhet önskas bevarad oförändrad. Jag tar upp vissa metodinvändningar i det följande avsnittet.

4.7 SLUTSATSER OCH KOMMENTARER

Syftet med den empiriska undersökningen i Kista var fyrfaldigt. För det första skulle den ge mig *förtrogenhet med ett bostadsområde*. Detta kan givetvis ske på olika sätt och med olika ambitionsnivå. Åke Dauns studie av Vårberg (1974) är ett exempel på användande av huvudsakligen icke-standardiserade mätinstrument och informella datainsamlingsmetoder. Även om min ambitionsnivå inte ligger lika högt som Dauns tycker jag att min empiriska undersökning ger mig starkt stöd för att kunna uttala mig om Kista som bostadsområde i stort och om Kista som av olika aktörer upplevt respektive önskat inflytande- och ansvarsnätverk.

För det andra skulle den empiriska undersökningen förse mitt projekt med data att använda i en analys av olika lokala organisationsformer. Som kommer att framgå av kapitel 5 har detta syfte uppnåtts.

För det tredje och fjärde ville jag utpröva en operationalisering av begreppet lokal delaktighet respektive utpröva metoder för insamling och sammanställande av data om lokal delaktighet. Den empiriska undersökningen har givit mig möjlighet att göra detta och den har framför allt givit mig en del erfarenheter som jag bedömer vara viktiga att föra vidare.

Urvalet av boende respektive andra aktörer vad avser enkätundersökningen (se 4.1) är skevt respektive för litet för att data ska kunna generaliseras till att gälla för bostadsområdet som helhet. Att nu urvalet blev för litet och skevt har emellertid inte någon betydelse för uppfyllandet av avhandlingens syften. Frågan om det i Kista verkligen finns behov av mer inflytande, ansvar eller båda delarna i en eller flera lokala verksamheter kan på grund av urvalsfelen inte besvaras med säkerhet. Det skulle dock förvåna om de starka tendenserna i enkätsvaren inte hade en åtminstone svag motsvarighet hos dem som inte besvarat enkäten. Svaren i intervju-

undersökningen talar för detta. Jag anser mig i intervjuundersökningen (se 4.4) ha dokumenterat att det hos en tredjedel av de boende finns ett starkt allmänt behov av delaktighet i bostadsområdets angelägenheter.

Frukten av detta kapitel är alltså i första hand en metod för att kartlägga lokal delaktighet och ett empiriskt illustrationsexempel som jag använder i kapitel 5. Lärdomen av detta är att vid undersökningar av det här slaget i bostadsområden krävs en noggrannare och mer systematisk definiering och identifikation av lokala verksamheter, aktörsgrupper och urvalspopulationer samt ett noggrannare och mer systematiskt urvalsförfarande (se 4.1.2).

För det andra är det önskvärt med förbättringar av datainsamlingsförfarandet. Enskilda intervjuer är att föredra framför gruppenkäter för att bättre kontrollera att intervjupersonen förstår frågorna. Om forskarresurserna så medger är lägre grad av standardisering och formalism önskvärd.

En brist i operationaliseringen av begreppet lokal delaktighet bör uppmärksammas. En gradering av inflytande och ansvarsbegreppen hade avsevärt underlättat för intervjupersonen och nyanserat analysen. Jag vill också göra läsaren uppmärksam på att "återoperationaliseringen" (induktionen) av kategorierna inflytande och ansvar, d v s klassificerings- respektive transformationsreglerna till upplevd respektive önskad lokal delaktighet, är *ett* förslag av flera tänkbara. *Mitt* förslag antyder en värdering om att ansvar ska väga tyngre än inflytande. Jag vill därmed understryka vikten av att avstämma klassificerings- och transformationsregler med den teoretiska begreppsdefinieringen i avsnitt 3.3, vilket jag inte gjort.

Sammanfattningsvis vill jag säga att jag inte med säkerhet kan påstå att mina tolkningar av "upplevd och önskad lokal delaktighet" överensstämmer med verkligheten i Kista som helhet. Men att påstå att "upplevd och önskad lokal delaktighet" som den beskrivs i detta kapitel är fria från några andra förklaringsfaktorer än mig själv (mitt handlande - och Rombachs) och sluppen är längre från sanningen än att påstå att mina tolkningar gäller för Kista generellt.

För att komma vidare i mitt sökande efter organisationsformer för lokal delaktighet i nästa kapitel använder jag tolkningen av tabell 4:10 i avsnitt 4.6.3 som *empiriskt illustrationsexempel*, som vore det giltigt för hela Kista.

NOTER TILL KAPITEL 4

- (1) Arbetsrapporterna föreligger efter omarbetningar som EFI Research Papers: Eklund (1981a och b). Arbetsrapporterna finns tillgängliga hos mig.
- (2) Inventeringen av forskning om boende som redovisas i SOU 1974:18, bilaga 15, källförteckningen i Daun (1974) respektive 1981 års projektkatalog över forskning vid sektionen för arkitektur, Tekniska högskolan, Stockholm.
- (3) Samarbetskommittén (som ibland också kallas "förvaltningskommitté") är bostadsrättsföreningens förtroendevalda styrorgan fram till den tidpunkt då förvaltningsföretagets (HSB) ansvar för föreningens ekonomi överförs till en förtroendevald styrelse.
- (4) Ett fåtal sent inflyttade i Samsö visade sig senare ha mindre kunskap om Kista, färre grannkontakter etc. än de i Fanö, men skillnaderna mellan bostadsrättsföreningarna var i detta avseende alltför obetydliga för att motivera separata analyser.
- (5) Följande siffror illustrerar detta. Medelvärdena ska ses mot att skalan definierades från 0 = "inga alls" till 5 = "mycket goda".

Möjligheter i Kista att tillfredsställa	Samsöbor som besvarat enkäten ($\bar{x}$)	Hela samplet ($\bar{x}$)
behov av infly- tande i boendet	2.4	3.8
behov av ansvar i boendet	2.3	3.6
andra boendebe- hov än infly- tande och ansvar (se avsnitt 4.4).	2.5	4.1

- (6) Två förändringar i användningen av termer har skett mellan Eklund (1981a och c) och avhandlingen. I de förra rapporterna användes överhuvudtaget inte termen "delaktighet" medan "delaktighet" och "inflytande och/eller ansvar" växelvis och med samma innebörd används i avhandlingen (se begreppsredovisningen i 4.3). I de förra rapporterna användes termen "boendeorganisation" som sammanfattande beteckning på samtliga aktörsgrupper i bostadsområdet, medan termen "lokal opinion" används i avhandlingen, dock med den väsentliga skillnaden i innebörd att "lokal opinion" är ett mått på samtliga aktörsgruppers i bostadsområdet uppfattning om lokal delaktighet i Kista (se 4.5).
- (7) *"Höggradig lokal förankring i ett samhälle föreligger om relativt många individer vuxit upp där, om relativt många har en gemensam lokal tradition och historia, om relativt många har en stark lokalpatriotisk känsla (känsla av gemenskap), om relativt många har största delen av sin verksamhet, både arbete och fritid förlagd inom samhället, om relativt många har sina intimaste vänner boende där, om relativt många känner till och har en intim social kontakt med sina grannar, om relativt många deltar i ett lokalt kollektivt fritidsliv, om relativt många är tillfredsställda med förhållandena i samhället och på andra sätt bundna vid samhället, så att de är obenägna att flytta därifrån, och om relativt många känner till förhållandena i samhället och är intresserade för de gemensamma angelägenheterna där."* (Dahlström, 1951, s 227.)
- (8) Distriktsombuden sammanträder till distriktsstämma. HSB Stockholm är indelat i åtta distrikt. Kista ingår i distrikt VII tillsammans med Solna, Spånga, Sundbyberg, Tensta och Upplands Bro. För HSB:s organisation, se Eklund (1981b).
- (9) Ett exempel på vad en standardavvikelse på 1.4 i mellangruppen betyder är svarsfrekvensen på frågan om behovskategorin avskildhet: Ingen ip (intervjuperson) svarade "stämmer inte alls" på frågan "jag tycker att det viktigaste i mitt boende är att kunna få vara för mig själv (med familjen)". 5 ip svarade "stämmer inte", 16 svarade "stämmer delvis", 20 svarade "stämmer", 16 svarade "stämmer mycket bra" och 11 svarade "stämmer helt".
- (10) En tendens till positivt samband mellan behovsstyrka och samstämmighet i de boendes upplevelser av behovsstyrka kan urskiljas: ju högre medelvärde, desto mindre spridning.

5 Organiserade former för lokal delaktighet

I detta kapitel har jag dokumenterat ett tankeexperiment som består i att jag försöker föreställa mig hur relationer mellan boendeföreningar och den kommunala organisationen kan utvecklas och förstärkas för att bidra till högre lokal delaktighet (se 3.5). Jag tar parallellt med boendeföreningar också upp andra föreningar av medborgare, sektorsföreningar, vilka är vanligt förekommande (idrottsföreningar, pensionärsföreningar, barn- och ungdomsföreningar, hem och skola-föreningar, bildningsföreningar, inköpsföreningar etc) och dess tänkbara kopplingar till den kommunala organisationen. Den gemensamma nämnaren för boendeföreningar och sektorsföreningar stipulerar jag härmed vara för det första att dess verksamhet är lokal, d v s geografisk avgränsad till bostadsområdet (eller grannskapet, det *kan* röra sig om ett distrikt eller en kommundel i en kommun) och för det andra att dess medlemmar har ett stegs direkt eller ett stegs representativ delaktighet (se 3.2.2). Detta innebär att styrorganen i dessa föreningar (i de fall föreningarna valt att ha styrelser eller dylikt) utses och verkar på lokal nivå. Jag betraktar *förening* (= personassociation) som den, ur boende- och medborgarperspektivet (se 3.3.1) enklaste och mest näraliggande organiserade formen för lokal delaktighet. När jag redovisar hur jag uppfattar att den lokala delaktigheten skulle kunna öka genom en förstärkning av relationerna mellan föreningar av medborgare med gemensamma "boende- eller sektorsintressen" och den kommunala organisationen så har jag hela tiden Kista, det bostadsområde jag studerat (se kapitel 4) i tankarna. Jag använder min tolkning av den upplevda respektive önskade delaktigheten i olika lokala verksamheter i Kista (se 4.5.3 och 4.6.3) som ett illustrationsexempel, på vilket jag tillämpar mitt resonemang om alternativa organiserade former för lokal delaktighet. För enkelhetens skull antar jag att samtliga boende i Kista är medlemmar i någon boendeförening. (Förutom de nio bostadsrättsföreningarna finns ett antal hyresrättsbostäder. Huruvida dessa organiserat sig lokalt vet jag inte.) Det finns idag således i Kista "enkla och näraliggande former" (se ovan) för lokal delaktighet när det gäller lägenhets- och fastighetsförvaltning. Vad gäller andra lokala verksamheter och förekomsten av sektorsföreningar av brukare

och andra intressenter har jag inte data för att kunna uttala mig.

Ur den boendes (eller den enskilda medborgarens) perspektiv (inifrån-och-ut, se 3.3.1) i Kista avgränsas hans/hennes formella delaktighet i boendet geografiskt där gränsen mellan fastigheterna i den egna bostadsrättsföreningen och andra fastigheter går. Medborgarens formella delaktighet i lokala verksamheter i den övriga delen av bostadsområdet består i att var tredje år rösta på ett politiskt parti i Stockholms kommunalval. Om medborgaren vill bli delaktig i någon lokal verksamhet återstår de informella vägarna (se figur 3:6). Ett sätt är att söka kontakt antingen "direkt i ett steg" (se figur 3:6) med politiker och/eller partigrupper i kommunfullmäktige eller "direkt i två steg" genom lokala partiföreningar som i sin tur har kontakt med beslutsfattarna i kommunfullmäktige. Det är i första hand på detta sätt det demokratiska systemet är avsett att fungera. Ett annat sätt är att medborgare sluter sig samman för att skaffa sig delaktighet i den lokala kommunala fältverksamheten. Detta kan tänkas ske i varierande former och omfattning. Ett sätt är att en eller flera boendeföreningar agerar för att påverka kommunen. Den studerade bostadsrättsföreningen i Kista tog under observationsperioden kontakt med kommunen angående ett övergångsställe, hundrastplatser och röjning av en tomt. Vidare diskuterade representanter från flera bostadsrättsföreningar vid ett möte de boendes inflytande i kommunala frågor (se 4.3). Ett tredje tillvägagångssätt att skaffa sig lokal delaktighet för medborgare är att gå med i eller bilda sektorsföreningar. I Kista bildades t ex på ett tidigt stadium en förening, "Föreningen för barn och samhälle", vars syfte var att i samarbete med kommunen förbättra barn- och ungdomsmiljön i Kista.

De boende i Kista är idag organiserade i nio boendeföreningar. Om två eller flera boendeföreningar i vissa lokala frågor agerar gemensamt i förhållande till kommunen kan man säga att föreningarna tillsammans (om än bara under en begränsad tidsperiod) utgör *lokala boendeförbund*. På samma sätt kan man kalla den organisatoriska formen för gemensam handling sektorsföreningar emellan för *lokala sektorsförbund*, där man kan tänka sig *renodlade* (mellan föreningar inom en sektor, t ex skolan) och *blandade* sektorsförbund (mellan föreningar från olika sektorer, t ex skola, fritid, kultur). Slutligen kan man tänka sig förbund mellan sektorsföreningar och boendeföreningar och mellan sektorsförbund och boendeförbund, vilka jag i fortsättningen kallar lokala föreningsförbund. Sammanfattningsvis har följande former för lokal organisation berörts ovan:

- direktkontakt med politiska beslutsfattare
- kontakt med politiska beslutsfattare via lokala partiföreningar
- lokala boendeföreningar

- lokala boendeförbund
- lokala sektorsföreningar
- lokala sektorsförbund (renodlade eller blandade)
- lokala föreningsförbund.

Jag återknyter nu till mina slutledningar i kapitel 3, avsnitt 3.4, hypoteserna om två ömsesidigt beroende förutsättningar för lokal delaktighet: att medborgarna har behov och vilja att utöva inflytande och ta ansvar för lokala verksamheter respektive att kommunens organisation är så utformad att den medger och stöder lokal delaktighet. Jag begränsar mig inte till att söka lösningen på bristande lokal delaktighet inom ramen för förändringar i det avgränsade delsystemet för politik (se 2.2), vilket kommunaldemokratiska kommittén såg och civildepartementet i denna fråga ser som primärt. Istället markerar jag redan i mitt syfte med avhandlingen (se 1.1) att jag mer förutsättningslöst vill undersöka alternativa organisationsformer för lokal delaktighet. Men min slutsats om den kommunala organisationens intradependenta karaktär i kapitel 2 talar för "alternativa organisationsformer" med stor sannolikhet påverkar och påverkas, förändrar och förändras beroende på bl a hur delsystemet för politik är uppbyggt. Därför ingår som en avgjort väsentlig aspekt av mitt första syfte med avhandlingen (1.1) att undersöka hur utformningen av kommunens politiska organisation påverkar förutsättningarna för lokal delaktighet. Jag avser att med tankeexperimentet i detta kapitel uppfylla bägge dessa syften så långt som möjligt.

Det finns troligen inte två kommuner som har identiskt lika uppbyggnad av sina politiska organ. Det kan därför förefalla svårt att uttala sig om samband mellan variationer i politisk organisationsstruktur och lokal delaktighet. Så komplicerat är det emellertid inte. Det som avgör möjligheterna till lokal delaktighet torde främst vara organisationens grad av centralisering/decentralisering, eller annorlunda uttryckt, hur långt "kommunikationsavståndet" (hur många steg, t ex hierarkiska nivåer) är från medborgare till beslutsfattare (jfr demokratikriteriet i avsnitt 2.2) och hur stor sannolikheten är att politikernas (eventuella) beslut leder fram till ett sådant resultat som uppfyller medborgarnas krav, behov och önskemål (jfr effektivitets- och produktivitetskriterierna i avsnitt 2.2). I avsnitt 3.4.2 tog jag upp två indikatorer som med fördel kan användas för att klassificera organisationer i grader av centralisering/decentralisering. Den ena är graden av hierarki (stora skillnader i rang mellan organisationens nivåer) och den andra på vilka nivåer (höga eller låga) som samordning av verksamhet i organisationen sker.

Låt mig förenkla något genom att utgå från att en kommuns politiska organisationsstruktur har två nivåer, en central och en lokal. Jag räknar då sektorsnämnderna, vars ansvar omfattar hela kommunen, till den centrala nivån. En väsentlig

skillnad i rang mellan nivåerna ligger i det faktum politikerna på den lokala nivån utses av politikerna på den centrala. Man kan liksom vänsterpartiet kommunisterna, folkpartiet, centerpartiet och miljöpartiet tänka sig att de lokala politikerna utses genom direkta lokala val (se 1.3.2 och 3.3.2). Om så vore fallet (allt annat lika) skulle skillnaden i rang bli mindre och därmed graden av centralisering. Den andra indikatorn, på vilken nivå samordning sker i organisationen, hänger samman med åtminstone två saker. För det första hur "bred" horisontell omfattning av den totala kommunala verksamheten som organen på den lokala nivån medges beslutsrätt för. Omfattningen kan tänkas variera från allt till inget. Finns inget är det ju följaktligen också svårt att samordna. För det andra är möjligheterna till samordning på lokal nivå beroende av vilken grad av organisatorisk uppdelning som finns på den lokala politiska nivån. Kommundelsnämnd är den minst uppdelade organisationsformen, institutionsstyrelser den mest uppdelade. Distriktsnämnden är i detta avseende ett mellanling.

Inom gällande lagstiftning, som inte medger direktval till lokala organ, utkristalliserar sig tre huvudtyper av politisk organisationsstruktur. Först den vanligast förekommande, som Stockholms kommun är ett exempel på, kallar jag *delvis, lokalt förankrad organisation*. (Kommatecknet markerar att "delvis" syftar på hur stor del av den totala kommunala verksamhetsbredden som decentraliserats.) Liksom de flesta kommuner har socialförvaltningen i Stockholm indelats i distrikt med en politisk nämnd i varje distrikt. I övriga sektorsförvaltningar finns i skrivande stund inga lokala politiska organ och följaktligen är den sociala distriktsnämnden med sina kommunfullmäktige utsedda ledamöter det enda lokala politiska organet i Kista. Med "delvis, lokalt förankrad organisation" avser jag också kommuner som inrättat ett mindre antal institutionsstyrelser (se 3.2.2). Den andra huvudtypen av politisk organisationsstruktur, som Örebro kommun är det enda exemplet i landet på, kallar jag *omfattande, lokalt förankrad organisation*. I Örebro har beslutsfattare valt att decentralisera beslutsrätten i lokala frågor som ingår under de s k mjukförvaltningarna (skola, socialförvaltning, fritid och kultur, inklusive bibliotek) till femton kommundelsnämnder som tillsammans täcker hela kommunen. Alternativt kan man tänka sig decentralisering inom respektive förvaltningssektor till distriktsnämnder (med detta förfaringssätt hade Örebro fått $15 \times 4 = 60$ distriktsnämnder) eller decentralisering till ett omfattande antal institutionsstyrelser (se 3.2.2). Decentralisering måste ha skett i samtliga mjukförvaltningar för att ingå i denna kategori. Den tredje huvudtypen av politisk organisationsstruktur, den *heltäckande, lokalt förankrade organisationen*, finns det ett exempel på i landet, Kälarne kommundelsnämnd i Bräcke. Man kan också tänka sig att kommunfullmäktige decentraliserar beslutsrätten i lokala frågor rakt över hela den kommunala verksamheten till distriktsnämnder eller institutionsstyrelser.

Jag ska också beröra och inkludera en fjärde huvudtyp av politisk organisationsstruktur som inte finns i någon kommun, kanske på att den inte är tillåten enligt kommunallagen, *direktvalda lokala organ* (se 3.3.2). Ett skäl att ta med denna kategori är att samtliga politiska partier utom socialdemokrater och moderater förespråkar direktvalda lokala organ (1.3.2). Lokala organ, vars ledamöter tillsätts genom direkta val, kan tänkas förekomma i lika många varianter som de vars ledamöter utses centralt.

Förutom dessa renodlade huvudtyper av politisk organisationsstruktur vill jag nämna att ett antal kommuner för närvarande genomför försöksverksamhet med lokala organ (Kommundepartementet, 1981). I de flesta fall innebär denna att den centrala sektorsorganisationen behålls intakt medan lokala organ inrättas på försök i ett begränsat antal geografiska områden i kommunen. Jag tar inte upp något typfall med struktur under förändring i detta kapitel utan nöjer mig med en kortare kommentar i avsnitt 5.6. Jag återkommer i kapitel 6 till problematiken om organisationsförändringar i kommuner.

Om vi nu sammanställer de former för organisering som härleds ur boende- och medborgarperspektivet med kommunalpolitiska organisationsstrukturer av varierande centraliserings/decentraliseringsgrad, erhåller vi uppställningen i tabell 5:1. Eftersom jag i fortsättningen refererar till celler eller kombinationer av celler i tabellen har jag givit dem beteckningar. Således betyder "C" centralt och "L" lokalt tillsättningsförfarande. "I" betyder att beslutsrätten för en sektors lokala verksamhet medges för den lokala nivån, "II" betyder att beslutsrätten för de mjuka sektorernas (skola, socialtjänst, fritid och kultur inkl. bibliotek) lokalverksamhet medges för den lokala nivån och "III" betyder att beslutsrätten för samtliga sektors lokala verksamhet medges för den lokala nivån. "1" står för den grad av lokal samordning av den medgivna lokala rätten att fatta beslut som är möjlig inom institutionsstyrelser. "2" och "3" står på motsvarande sätt för det potentiella utrymmet för lokal samordning inom distriktsnämnder respektive kommunaldelsnämnder. Formerna för organisering ur medborgarperspektiv betecknas med "P" för partiorganisering med delbeteckningar "a" och "b" för direktkontakt med beslutsfattare respektive lokala partiföreningar, "B" för boendeorganisering med delbeteckningarna "a" och "b" för lokala boendeföreningar respektive lokala boendeförbund, "S" för sektorsorganisering med delbeteckningarna "a", "b" och "c" för lokala sektorsföreningar, lokala renodlade sektorsförbund respektive lokala blandade sektorsförbund och "K" för kombinerad boende- och sektorsorganisering (lokala föreningsförbund). Cellen längst upp till vänster, CI1Pa, beskriver den specifika situationen då kommunfullmäktige tillsatt ledamöter på den lokala nivån, att beslutsrätt för en sektors lokala verksamhet medgivits för den lokala nivån, att samordningen på lokal nivå begränsas till att ske inom institutioner av institutionsstyrelser samt att formen för organisering ur medborgarperspektiv är att ta direktkontakt med beslutsfat-

tare. Cellkombinationen LIIB beskriver den lite mindre specifika situationen då ledamöterna på den lokala nivån tillsatts genom direkta val, att beslutsrätt för de mjuka sektorernas lokala verksamheter medgivits för den lokala nivån, att samordningen på lokal nivå sker inom institutionsstyrelser, distriktsnämnder och kommunaldelsnämnder samt att formen för organisering ur medborgarperspektiv sker genom lokala boendeföreningar och boendeförbund.

Om läsaren befarar att jag nu ska analysera varje cell i tabellen kan han eller hon lugna sig. Jag indelar istället kapitlets fortsättning efter de fyra huvudtyper av politisk organisationsstruktur jag gick igenom ovan. I respektive avsnitt söker jag beskriva olika tänkbara relationer mellan former för organisering ur medborgarperspektiv och respektive huvudtyp av politisk organisationsstruktur så att den önskade lokala delaktighet som framgår av mitt illustrationsexempel i Kista (se 4.6.3) får sitt uttryck i formella organisationsmodeller. Det skulle också bli alltför tröttnande för läsaren, om jag för varje huvudtyp av politisk organisationsstruktur analyserade *alla* tänkbara kopplingar till *alla* former av organisering ur medborgarperspektiv (inklusive kombinationsformer). Jag nöjer mig därför med att beskriva partiorganisering under delvis, lokalt förankrad organisation (5.1), boendeorganisering under omfattande, lokalt förankrad organisation (5.2), sektorsorganisering under heltäckande, lokalt förankrad organisation (5.3) och kombinerad boende- och sektorsorganisering under direktvalda lokala organ (5.4). Med detta förfarande tycker jag mig nå en acceptabel variation i både politisk organisationsstruktur och former för organisering ur medborgarperspektiv utan att framställningen blir alltför omfattande. En mer detaljerad analys av hur variationer i den politiska organisationsstrukturen påverkar medborgarnas inflytande och ansvarstagande i lokala frågor och verksamheter (en väsentlig del av avhandlingens första syfte, se 1.1) kräver att olika former för organisering ur medborgarperspektiv hålls konstanta. Nu nöjer jag mig med att i avsnitt 5.5 kommentera den påverkan som beskrivningarna i avsnitt 5.1 till 5.4 antyder. Att göra en uttömmande beskrivning av å ena sidan alla tänkbara relationer mellan alla tänkbara former och kombinationer av former av organisering ur medborgarperspektiv och å den andra sidan alla tänkbara varianter av politisk organisationsstruktur anser jag vore att driva avhandlingens andra syfte (se 1.1) in absurdum. De följande avsnitten är sammantagna således en kompromiss som medför vissa, oundvikliga ofullständigheter.

Grad av centralisering/ decentr. i formen för org. organisering ur medborgarperspektiv	Tillsättningsförfarande	Centralt (C) (kommunfullmäktige)									Lokalt (L) (direktval)								
		en sektor (I)			de mjuka sektorerna (II)			samtliga sektorer (III)			en sektor (I)			de mjuka sekt. (II)			samtliga sektorer (III)		
		IS (1)	DN (2)		IS (1)	DN (2)	KDN (3)	IS (1)	DN (2)	KDN (3)	IS (1)	DN (2)		IS (1)	DN (2)	KDN (3)	IS (1)	DN (2)	KDN (3)
Parti-organisering (P)	direktkontakt med beslutsfattare (a)	CI1 Pa	CI2 Pa		CI11 Pa	CI12 Pa	CI13 Pa	CI112 Pa	CI113 Pa	CI113 Pa	LI1 Pa	LI2 Pa		LI11 Pa	LI12 Pa	LI13 Pa	LI111 Pa	LI112 Pa	LI113 Pa
	lokala partiföreningar (b)	CI1 Pb	CI2 Pb		CI11 Pb	CI12 Pb	CI13 Pb	CI112 Pb	CI113 Pb	CI113 Pb	LI1 Pb	LI2 Pb		LI11 Pb	LI12 Pb	LI13 Pb	LI111 Pb	LI112 Pb	LI113 Pb
Boende-organisering (B)	lokala boendeföreningar (a)	CI1 Ba	CI2 Ba		CI11 Ba	CI12 Ba	CI13 Ba	CI112 Ba	CI113 Ba	CI113 Ba	LI1 Ba	LI2 Ba		LI11 Ba	LI12 Ba	LI13 Ba	LI111 Ba	LI112 Ba	LI113 Ba
	lokala boendeförbund (b)	CI1 Bb	CI2 Bb		CI11 Bb	CI12 Bb	CI13 Bb	CI112 Bb	CI113 Bb	CI113 Bb	LI1 Bb	LI2 Bb		LI11 Bb	LI12 Bb	LI13 Bb	LI111 Bb	LI112 Bb	LI113 Bb
Sektors-organisering (S)	lokala sektorsföreningar (a)	CI1 Sa	CI2 Sa		CI11 Sa	CI12 Sa	CI13 Sa	CI112 Sa	CI113 Sa	CI113 Sa	LI1 Sa	LI2 Sa		LI11 Sa	LI12 Sa	LI13 Sa	LI111 Sa	LI112 Sa	LI113 Sa
	lokala renodlade sektorsförbund (b)	CI1 Sb	CI2 Sb		CI11 Sb	CI12 Sb	CI13 Sb	CI112 Sb	CI113 Sb	CI113 Sb	LI1 Sb	LI2 Sb		LI11 Sb	LI12 Sb	LI13 Sb	LI111 Sb	LI112 Sb	LI113 Sb
	lokala blandade sektorsförbund (c)	CI1 Sc	CI2 Sc		CI11 Sc	CI12 Sc	CI13 Sc	CI112 Sc	CI113 Sc	CI113 Sc	LI1 Sc	LI2 Sc		LI11 Sc	LI12 Sc	LI13 Sc	LI111 Sc	LI112 Sc	LI113 Sc
Kombinerad parti-boende- och sektors-organisering (K)	lokala föreningsförbund	CI1 K	CI2 K		CI11 K	CI12 K	CI13 K	CI112 K	CI113 K	CI113 K	LI1 K	LI2 K		LI11 K	LI12 K	LI13 K	LI111 K	LI112 K	LI113 K

Tabell 5:1. Former för organisering ur medborgarperspektiv och grad av centralisering/decentralisering i den kommunalpolitiska organisationsstrukturen. "De mjuka" sektorerna = skola, socialtjänst, fritid, kultur inklusive bibliotek; IS = institutionsstyrelser, DN = distriktsnämnder, KDN = kommundelsnämnder. De med kraftiga rutor markerade cellkombinationerna diskuteras närmare i avsnitt 5.1, 5.2, 5.3 respektive 5.4. Tabellen förklaras i texten.

5.1 DELVIS, LOKALT FÖRANKRAD ORGANISATION OCH PARTIORGANISERING

I detta avsnitt håller jag mig i hög grad till en existerande och verklig situation, den som i tabell 5:1 representeras av cellkombinationen CI2P och som Stockholms kommun med Kista är ett exempel på. I Kista finns en social distriktsnämnd, vars ledamöter utsetts av kommunfullmäktige. Medborgarna som bor i Kista har i motsats till de hypotetiska medborgarna i cellkombinationen CI2P formell delaktighet i den lokala verksamhetens fastighetsförvaltning av bostadshus i och med att de ingår i boendeföreningar med förvaltningsansvar. Vad avser de lokala verksamheter som sorterar under den sociala distriktsnämnden (t ex barnomsorg och äldreomsorg) har medborgarna i Kista möjlighet att ta direkt kontakt lokalt med beslutsfattarna. I övriga lokala verksamheter fattas de politiska besluten på central nivå, varför medborgarna är hänvisade att bege sig till Stockholm (20 minuter med tunnelbanan), telefonera eller skriva brev för att nå direktkontakt med någon beslutsfattare. Medborgarna kan också nå kontakt med politiker i beslutsfattande organ via lokala partiföreningar. Partiföreningarnas "upptagningsområden" överensstämmer emellertid inte alltid med bostadsområdets (eller grannskapets) geografiska omfattning, varför partiföreningarnas respektive lokaler, särskilt i nybyggda områden som Kista, kan ligga utanför bostadsområdet. Men förutsatt att partiföreningar finns i bostadsområdet och att medborgarna uppfattar det vara dessas uppgift att föra sina medlemmars och sympatisörers krav, behov och önskemål vidare till sitt respektive partis beslutsfattare är det min hypotes att partiorganisering ur medborgarperspektivet är en acceptabel form för lokal organisering. Om beslutsfattaren också kan påverka beslut så att de krav och önskemål som framförs av partiföreningar bemöts är det min hypotes att partiorganisering ur medborgarperspektiv är en tilltalande form för lokal organisering och att den därmed har goda förutsättningar att utvecklas.

Om de politiska beslutsfattarna för samtliga lokala verksamheter utom de som ingår i socialtjänsten som i fallet Kista, befinner på central hierarkisk nivå och därmed har att ta hänsyn till krav och önskemål från partiföreningar från hela Stockholms kommun är det orimligt att tänka sig att den enskilde medborgaren finner partiorganisering tilltalande om han eller hon har för avsikt att åstadkomma något resultat på lokal nivå. Vad avser de lokala verksamheter som ingår i socialtjänsten har den sociala distriktsnämnden beslutsrätt. Här kan lokala partiföreningar av praktiska skäl förväntas ha betydligt lättare att få gehör för sina framförda krav och önskemål. Även om beslutsfattarna i distriktsnämnden inte kan lägga ned lika mycket tid som de på central nivå så finns en avgörande fördel ur partiföreningens synvinkel, nämligen att ledamöterna i distriktsnämnden och partiföreningen kan förväntas ha ett likartat geografiskt perspektiv: distriktets bästa. Detta borde rimligtvis underlätta kommunikationen dem emellan och förbättra

förutsättningarna för att partiföreningarna ska kunna påverka beslutsfattarna. Kvar står dock det faktum att det är ledamöterna som avgör besluten och att ledamöterna är tillsatta av kommunfullmäktige. En ledamot som fattar beslut i enighet med den lokala partiföreningen i en fråga som partiets blockkommunorganisation har motsatt mening i löper formellt risken att bli utbytt.

Låt oss betrakta resultaten av den empiriska undersökningen i Kista (se kapitel 4). En tredjedel av de tillfrågade medborgarna uppgav att de upplevde inflytande i och ansvars-tagande för bostadsområdet som ett starkt behov (se 4.4). Låt mig betrakta denna kategori medborgare som benägna att bidra till lokal organisering (se 3.4.1). Om man räknar en person per hushåll, vilket troligen är en låg siffra, så betyder det att det enligt detta betraktelsesätt finns runt 800 (2 400 hushåll delat med tre) personer i Kista som är benägna att bidra till lokal organisering. Går vi sedan till enskilda lokala verksamheter visar illustrationsexemplet (se 4.6.3) att det för de boende (vänstra kolumnen i tabell 4:10) finns ett markerat ("uppflyttning" två klasser, se tabell 4:10) icke tillfredsställt önskemål om högsta delaktighetsprioritet inom barnomsorg och fritidsverksamhet, ett likaledes markerat icke tillfredsställt starkt önskemål om delaktighet inom utbildning, ett mindre markerat ("uppflyttning" en klass, se tabell 4:10) betydande önskemål om delaktighet inom fastighetsförvaltning, ett markerat icke tillfredsställt betydande önskemål om delaktighet inom kulturell verksamhet och mindre markerade icke tillfredsställda önskemål om märkbar delaktighet inom hälso-/sjukvård, kommersiell service och kommunikationer. Jag bortser från fastighetsförvaltningen av bostadshus av samma skäl som anfördes i detta avsnitts inledning.

Illustrationsexemplet antyder vilka frågor som bör kunna motivera medborgarna i Kista att bidra till partipolitisk organisering om de (frågorna) drevs av lokala partiföreningar. Det är värt att lägga märke till att det finns markerade önskemål om högsta delaktighetsprioritet för barnomsorg samtidigt som det finns en social distriktsnämnd i Kista. Om vi bortser från förklaringen att medborgarna har orimligt höga krav kan detta bero på antingen att relationen (direktkontakten eller kontakten via partiföreningar) mellan medborgare och beslutsfattare i distriktsnämnden är svag eller att beslutsfattarna inte tar eller kan ta hänsyn till lokala behov, krav och önskemål. Ett annat sätt att uttrycka det senare är att relationen mellan å ena sidan den lokala nivån och dess beslutsfattare och å andra sidan den centrala nivån och dess beslutsfattare är stark. För övriga lokala verksamheter, i vilka markerade och mindre markerade önskemål om högre grad av delaktighet föreligger i illustrationsexemplet, finns inga lokala politiska beslutsorgan. Detta skulle kunna tänkas vara en förklaring just till varför önskemål finns. En mer allmänt uttryckt och sannolikt mer träffande förklaring är att relationen mellan medborgare å ena sidan och beslutsfattare i de centrala sektorsnämnderna å den andra är svag.

Detta kan bero på att medborgare inte tar kontakt med sektorsbeslutsfattarna eller att de inte vänder sig till lokala partiföreningar för att framföra sin mening. Det kan också tänkas bero på att partiföreningarna inte för fram eller lyckas föra fram sina medlemmars och sympatisörers förslag. Även om medborgares krav, behov och önskemål når fram till de centrala beslutsfattarna har dessa en position (Sjöstrand, 1973) som är starkt präglad av att de ska ta hänsyn till hela kommunens verksamhet inom respektive sektor, vilket begränsar deras möjligheter att svara upp till olika lokala områdens olika önskemål.

Hur kan då den lokala delaktigheten öka inom ramen för cellkombinationen CI2P? För det första kan de lokala partiföreningarna genom att driva de lokala frågor som framgick av illustrationsexemplet vara de mest angelägna (barnomsorg, fritidsverksamhet, utbildning, lek/rekreation, fastighetsförvaltning och kulturell verksamhet) inrikta sig på att i ett första steg få upp medlemsantalet till sammanlagt ca 800 (socialdemokraterna ca 400, moderaterna ca 200 osv om de vill hålla riksgenomsnittet!). För det andra kan partiföreningarna söka utveckla sina kontakter med beslutsfattarna i den sociala distriktsnämnden. Ju fler medlemmar de har bakom sig desto mer inflytande kan de förväntas ha på beslutsfattarna. Det är givet och av grundläggande betydelse att partiföreningarna respekterar den beslutsordning som gäller mellan den centrala och lokala beslutsnivån. Men det kanske är mindre givet hur eventuellt uppstående motsatta meningar mellan en lokal partiförening och en blockkommunorganisation inom ett och samma parti ska lösas. För det tredje kan partiföreningarna intensifiera kontakterna med centrala sektorsbeslutsfattare som är ansvariga för de lokala verksamheter som det inte finns något lokalt politiskt organ inrättat för. Med tanke på sektorsbeslutsfattarnas position (Sjöstrand, 1973) i den kommunala organisation som ovan beskrivits måste partiföreningarna för att få gehör för sina önskemål agera antingen listigare, mer artikulera eller genom kvantitativ lokal uppslutning (namninsamlingar och andra tydliga demonstrationer).

Man kan tycka att jag i min framställning vid det här laget blivit något långsökt. Vore det inte naturligare att tänka sig att partiföreningarna tog direkt kontakt med personalen i respektive område? Jovisst bör de göra det och de har också den kontakten dagligen om de t ex själva arbetar i området. Vad jag förstår är kontakt mellan partiföreningar och kommunanställda och andra arbetstagare (och arbetsgivare) snarast en förutsättning för att partiföreningar ska kunna existera. Men de formella politiska besluten fattas i för ändamålet i demokratisk ordning inrättade och bemannade politiska organ. Och i situationen som betecknas med CI2P i tabell 5:1 utgörs de politiska organen av en social distriktsnämnd på lokal och sektorsnämnder på central nivå. Oavsett om lokal delaktighet ska åstadkommas genom partiorganisering eller genom någon av de nedan beskrivna organiseringsformerna måste de formellt behöriga politiska organen fatta de politiska besluten.

5.2 OMFATTANDE, LOKALT FÖRANKRAD ORGANISATION OCH BOENDEORGANISERING

Den andra huvudtypen av politisk organisationsstruktur exemplifieras bäst med Örebro kommun, som är ensam om i landet att ha inrättat lokala organ i full skala. Sedan årsskiftet 1982/83 har man femton kommundelsnämnder med beslutsrätt för lokala verksamheter inom skola, socialtjänst, fritid och kultur inklusive bibliotek. Så långt verkligheten. I stället för att avhandla partiorganisering, som i avsnitt 5.1, har jag här valt att utpröva en tankemodell om boendeorganisering (se 3.5) som form för organisering ur medborgarperspektiv. Vi befinner oss således i cellkombination CII3B i tabell 5:1. Vi tänker oss att Stockholms kommun har inrättat kommundelsnämnder för de fyra mjuka förvaltningarna, varav en kommundelsnämnd i Kista. Liksom den sociala distriktsnämndens i avsnitt 5.1 är kommundelsnämndens ledamöter tillsatta av kommunfullmäktige medan den decentraliserade verksamhetens omfång har utökats med skola, fritid och kultur. En andra väsentligt förändrad förutsättning är att det potentiella utrymmet för samordning på lokal nivå är större i och med att en nämnd har beslutsrätten för fyra sektorslokala verksamheter. (Potentiella samordningsutrymmet i en distriktsnämnd är begränsat till en sektorslokala verksamheter.)

För medborgaren i Kista som söker direktkontakt med en beslutsfattare i en lokal fråga rörande socialtjänsten är förutsättningarna lika (goda) som i situationen med social distriktsnämnd (allt annat lika). Genom kommundelsnämndens konstruktion kan medborgaren även nå beslutsfattare inom skolans, fritidens och kulturens lokala verksamheter på lokal nivå. Det är "bara" om han eller hon har ett lokalpolitiskt ärende som faller under de tekniska sektorsnämnderna (fastigheter, gator, trafik, kommunikation, energi, parker etc) som medborgaren tvingas vända sig till central nivå.

Samarbetskommittén för bostadsrättsföreningen Samsö i Kista tog vid några tillfällen under vår observation av föreningens verksamhet kontakt med kommunala myndigheter för att framföra synpunkter och önskemål i lokala angelägenheter. (Däremot togs ingen kontakt, efter vad vi kunde registrera, med sociala distriktsnämnden.) Kommittén gjorde, efter vad vi förstod, detta på bostadsrättsföreningens medlemmars vägnar, d v s på medlemmarnas uppdrag eller efter medlemmarnas samtycke. Jag menar att detta förfaringssätt kan användas för att stärka relationerna mellan medborgare och beslutsfattare i politiska organ på lokal nivå. Låt mig utveckla en sådan tankemodell. I Kista finns nio stycken av de boende formellt representativt (ett steg) och direkt (ett steg) styrda föreningar för bostadsförvaltning (se 3.1.2 respektive 3.1.3). Förutsatt att boendeföreningens stadgar inte lägger hinder i vägen kan man tänka sig att föreningen engagerar sig i andra lokala verksamheter internt i föreningen såväl som externt. Ett sådant engagemang förekommer också i viss utsträckning i Kista (se 4.3),

klart mindre än i vissa kollektivhus där matinköp, matlagning, barnpassning, fritidsaktiviteter m m ordnas av boendeföreningen och klart mer än andra boendeföreningar som existerar nästan bara på papper eller som drivs av någon enstaka eldsjäl. Exempel på interna lokala verksamheter i Samsös bostadsrättsförening var iordningsställande och användning av en träfflokal och en bastu i anslutning till denna. Den avgjort dominerande delen av den lokala verksamhet som drivs i formellt organiserade former i Kista sker emellertid utanför bostadsrättsföreningens domän; barnomsorg i daghemmen, utbildning i skolan och bildningsförbundens lokaler, snöröjning på gator och gångvägar, planering och användning av parker, skog och andra "friytor", trafikreglering etc. Vilka former av boendeorganisering kan komma ifråga för att ge uttryck för de önskemål om delaktighet som framgår av illustrationsexemplet? Jag tar här upp två varianter, organisering med boendeföreningar respektive boendeförbund (Ba respektive Bb i tabell 5:1).

5.2.1 *Organisering med boendeföreningar*

För de lokala verksamheter som ingår i kommundelsnämndens beslutsområde kan varje boendeförening dels *bevaka* vilka frågor som nämnden tar upp till behandling och dels *ta initiativ* i frågor som föreningen önskar få lösta. Konkret kan bevakningen ske genom att föreningen införskaffar protokoll och dagordningar för nämndens sammanträden, att föreningen bjuder in en eller flera beslutsfattare till sin träfflokal eller att någon eller några styrelseledamöter för föreningen söker upp beslutsfattarna. Boendeföreningen kan på samma sätt ta initiativ och försöka väcka frågor i kommundelsnämnden. Ett alternativt sätt är att kontakta en eller flera lokala partiföreningar (bjuda in dess respektive ordföranden till träfflokalen, en i taget eller alla på en gång) och undersöka hur dessa ställer sig till boendeföreningens initiativ i olika frågor. Vad avser de lokala verksamheter som faller utanför kommundelsnämndens beslutsområde (snöröjning, parkanvändning och trafikreglering bland exemplen som nämndes ovan) medför avståndet till den centrala sektorsnämndsnivån och dess beslutsfattares organisatoriska position (se 5.1) sannolikt att andra tillvägagångssätt måste övervägas. En väg är att boendeföreningen kontaktar förvaltningspersonalen i området direkt. Detta förfarande bryter emellertid mot spelreglerna om frågan berör fler medborgare än medlemmarna i bostadsföreningen (se 3.4). Den väg som återstår är att försöka mobilisera en lokal opinion med, om möjligt, partiföreningar och områdespersonal som koalitionspartners. Något sådant är emellertid inte aktuellt i Kista. Illustrationsexemplet säger oss att "den lokala opinionen" tycker att bostadsrättsföreningen ska fortsätta den väg den slagit in på, men göra lite mer av samma sak (se högerkolumnen i tabell 4:10). Men i detta sammanhang är emellertid vänsterkolumnen intressantare eftersom frågan här gäller att i en tankemodell anpassa organiseringen av lokala boendeföreningar till önskemålen om de boendes

delaktighet i lokala verksamheter. Önskemålen om en markerat starkare delaktighet i barnomsorg, fritidsverksamhet, utbildning och kulturell verksamhet svarar förbluffande väl med den fiktiva kommunalnämnd vi inrättat i tanke-modellen. Om kommunalnämnden sammanträder en gång i månaden (som i Örebro) och styrelsen i boendeföreningen lika ofta (kontaktkommittén i Samsö sammanträdde tolv gånger under ett år) förefaller det praktiskt möjligt för en boendeförening att koppla samman styrelsens aktiviteter med kommunalnämndens. Till skillnad från situationen i verkligheten då så gott som all information utifrån till föreningsstyrelsen kommer från HSB och rör fastighetsförvaltning innebär den fiktiva situationen att föreningsstyrelsen av medlemmarna skulle ges i uppdrag att för det första *söka* information, för det andra att söka information från *olika källor* (beslutsfattare i kommunalnämnden och kanske t o m beredande tjänstemän och partiföreningar) och för det tredje att söka information om ett betydligt *bredare lokalt verksamhetsområde*. Jag ser två sätt att reagera inför denna fiktion. Å ena sidan kan den uppfattas som orealistisk (för arbetsamt, tidskrävande etc). Å andra sidan kan, om sådana aktiviteter som de boende angivit som de mest angelägna att få ökad delaktighet i tas in i boendeföreningens styrelsearbete, styrelseplatserna komma att uppfattas som betydligt mer attraktiva än vad fallet är i min empiris Kista. Ett argument som talar emot att fiktionen är orealistisk ur de boendes synvinkel är att föreningen lika lite som t ex en lokal fackklubb vare sig kan eller har anledning engagera sig i alla eller många lokala frågor. En mer realistisk fiktion är nog att föreningen samlas kring en eller ett fåtal frågor i taget. Inte desto mindre kommer detta att medföra större krav på arbete och tid.

Eftersom överensstämmelsen mellan fördelningen av önskad lokal delaktighet på olika lokala verksamheter i illustrationsexemplet och kommunalnämndens beslutsområden är nära nog exakt kan boendeföreningarna driva de ur medborgarperspektiv högst prioriterade och mest markerade frågorna på lokal nivå. Även om det finns mindre markerade önskemål om märkbar delaktighet inom hälso-/sjukvård, kommersiell service och kommunikationer är det knappast realistiskt att tänka sig att en boendeförening kommer att "fånga upp" denna. Förklaringarna kan ligga i att boendeföreningen måste prioritera de frågor som de flesta medlemmar anser viktigast (se ovanstående resonemang om "fiktionens realism"), att avståndet till beslutsfattarna är långt och att sannolikheten att nå resultat på lokal nivå är liten p g a de centrala beslutsfattarnas position (se 5.1).

5.2.2 Organisering med boendeförbund

I illustrationsexemplet var barnomsorg och fritidsverksamhet de lokala verksamheter som de boende och andra aktörsgrupper önskade att de boende skulle ha markerat mer delaktighet än vad de upplevdes ha *och* starkare delaktighet än i andra lokala verksamheter (se 4.6.3). Om boendeföreningarna, som beskrevs i närmast föregående avsnitt, också agerar i andra lokala frågor än förvaltning av bostadsfastigheter är det sannolikt att flera eller kanske samtliga boendeföreningar i Kista av sina medlemmar uppdras att bevaka och driva barnomsorgs- och fritidsfrågor. Det kan då ur föreningarnas synvinkel finnas skäl att för det första samordna bevakningen av vad som tilldrar sig lokalt i dessa frågor. Man kan t ex tänka sig att flera eller samtliga ordföranden i boendeföreningarnas styrelser gemensamt av föreningarna ges uppgiften att söka information i barnomsorgs- och fritidsfrågor från kommundelsnämnden och beredande tjänstemän. För det andra kan det finnas skäl för föreningarna att samordna sina initiativ i kontakterna med kommundelsnämndens ledamöter och partiföreningarna för att därmed undvika att motarbeta varandra. En fördel med samordning av det beskrivna slaget är att samma uppgift inte behöver utföras av flera eller samtliga föreningar, och att därmed arbete och tid kan avlastas föreningsstyrelserna, vilket försvagar argumentet att fiktionen om boendeorganisering är orealistisk.

Låt mig granska och utveckla tankemodellen av boendeorganisering med boendeförbund lite ytterligare. Antag att ordföranden i de nio bostadsrättsföreningarna fått i uppdrag av respektive förenings stämma eller styrelse att bevaka barnomsorgsverksamheten i Kista. Antag vidare att deras informationssökande givit som resultat att de känner till att kommundelsnämnden står inför beslutet att antingen öka antalet daghemsplatser eller att anställa dagbarnvårdare för samma kostnad. Ordförandena kan i denna situation gå direkt till de medlemmar som inte har men önskar få dagomsorg för sina barn (det lär inte röra sig om mer än några hushåll i varje förening) och fråga dem hur de vill ha det. Sedan kan ordförandena träffas och sammanställa de boendes önskemål för att därefter använda sammanställningen som argument för att påverka kommundelsnämndens beslut. Ur kommundelsnämndens synpunkt kan detta förfarande upplevas som problematiskt i de fall då nämndens majoritet har att välja mellan en partipolitisk värdering och medborgarnas önskemål som beslutsregel. Nämndens ledamöter upplever det kanske särskilt problematiskt om dessutom lokala partiföreningar ställer sig bakom de boendes önskemål. Beslutsfattarnas dilemma kan beskrivas som att de tvekar inför vilka önskemål som är *legitima*. Legitimiteten, d v s rättmätigheten, i de boendes önskemål om att få dagisplats eller dagmamma kan *som sakfråga* inte ifrågasättas i och med att kommundelsnämnden slagit fast beslutspremisserna just på detta sätt (i motsats till om de boende krävt utökad personal per barn, med påföljden att kostnaderna för barnom-

sorg hade ökat i förhållande till de beslutspremissen kommundelsnämnden slagit fast). Återstår om *tillvägagångssättet* på vilket önskemålen förts fram är legitimt. Ytterst handlar det om huruvida beslutsfattarna kan lita på att representanterna för boendeföreningarna, ordförandena i mitt exempel ovan, verkligen representerar de boende. I exemplet om dagis eller dagmamma tydliggörs inte denna problematik. Men det kan ju tänkas att en ordförande medvetet eller omedvetet agerar längre än eller vid sidan av det mandat föreningen givit honom eller henne. Särskilt känslig för denna risk är den situation då t ex ordförandena för några få föreningar agerar på uppdrag av flera eller alla förenings i bostadsområdet räkning. För att tillförsäkra legitimitet i sitt agerande kan boendeföreningarna sluta sig samman till boendeförbund med formell reglering. Två kriterier bestämmer då ett boendeförbunds jurisdiktion, andel boendeföreningar i bostadsområdet som ingår i förbundet och antalet lokala verksamheter som förbundet omfattar. Men låt mig förenkla framställningen genom att istället tala om fyra typer av förbund. Då ett boendeförbund omfattas av samtliga boendeföreningar i bostadsområdet (kommundelen) kallar jag det *bostadsområdesförbund* och om det omfattas av en del men inte samtliga boendeföreningar kallar jag det *kvartersförbund*. Både bostadsområdesförbund och kvartersförbund kan variera m a p hur många lokala verksamheter de omfattas av. Här kallar jag boendeförbund som omfattar en eller två lokala verksamheter för *småa* och de som omfattar tre eller fler lokala verksamheter för *breda*. För beslutsfattarna i kommundelsnämnden är det väsentligt att få reda på båda dessa aspekter när ett boendeförbund framför sina önskemål. Om ett boendeförbund kan dokumentera sin formella omfattning ökar de legitimiteten i sina önskemål. Hur kan en sådan dokumentation se ut och hur kan den komma till stånd? Jag beskriver här *ett* sätt med anknytning till illustrationsexemplet i tabell 4:10.

Antag att samtliga nio bostadsrättsföreningar uppdragit åt sina respektive styrelser att bevaka vad som händer lokalt inom barnomsorg och fritidsverksamhet. Antag vidare att fem föreningar även uppdragit åt sina styrelser att bevaka lokal utbildning (grundskola och vuxenutbildning), lek/rekreation och kulturell verksamhet samt att två föreningar även uppdragit åt sin styrelse att bevaka hälso-/sjukvård, en förening även kommersiell service och ytterligare en även kommunikationer. (Fastighetsförvaltningen ingår redan från början i styrelsernas uppdrag att sköta.) Det föreligger i denna situation förutsättningar för samordning mellan samtliga nio bostadsrättsföreningar i lokala barnomsorgs- och fritidsfrågor och mellan fem bostadsrättsföreningar i lokala utbildnings- lek/rekreati- och kulturella frågor. Ett smalt bostadsområdesförbund, ett brett kvartersförbund och ett smalt kvartersförbund kan bildas. Låt mig nu också, för att göra det så komplicerat som det någonsin kan tänkas bli i verkligheten, anta att en och samma bostadsrättsförening ingår i samtliga tre förbund. Ur denna bostadsrättsförenings synvinkel är det praktiskt att överlåta agerandet inom barnomsorg och fri-

tidsfrågor till det smala bostadsområdesförbundet och agerandet inom utbildning, lek/rekreation och kultur till det breda kvartersförbundet för att själv agera tillsammans med sin kollega bostadsrättsförening i det smala kvartersförbundet för lokal hälso-/sjukvård. Vilka krav på reglering bör ställas i denna situation?

Låt oss börja med det smala kvartersförbundet. Det två föreningarna medlemmar har uppdragit åt sina styrelser att bevaka lokal hälso-/sjukvård. Detta kan tänkas ske på två sätt, antingen genom att föreningsstämman väljer en eller flera representanter direkt för att fullgöra uppdraget eller att stämman uppdrar åt styrelsen att gemensamt fullgöra uppdraget. Eftersom förbundet omfattar endast två föreningar förefaller det senare sättet lämpligare (det skulle bli tungt för två personer att ensamma dra lasset). Det är också praktiskt enkelt att presentera styrelsen i den ena föreningen för medlemmarna i den andra och vice versa (träfflokal finns i varje förenings fastigheter). Hur fattar förbundet beslut? Här gäller föreningarnas stadgar. Förbundet kan således inte fatta beslut utan att föreningarna fattar beslut i frågan. Föreningarna är således hierarkiskt överordnade förbundet. Jag föreslog ovan att det är praktiskt för denna bostadsrättsförening att "överlåta agerandet" för de övriga lokala verksamheterna till de två andra förbunden den ingår i. Vad innebär detta? Eftersom föreningen, liksom i det smala kvartersförbundet, tillsammans med övriga ingående föreningar är överordnade bostadsområdesförbundet och det breda kvartersförbundet kan föreningen kontrollera dessa genom vetorätt. Alltså behöver inte föreningen ens ha någon representant i förbundet. Den behöver egentligen bara vänta tills förbundet frågar efter dess mening när ett beslut ska fattas.

Det ligger emellertid i hela förbundets intresse att föreningarna binder upp sig så tidigt som möjligt i beslutsprocessen. Därför är det knappast troligt att ett bostadsområdesförbund kan fungera utan att föreningarna är representerade i ett formellt, av föreningarna inrättat och bemannat, organ. Antalet representanter från respektive förening kan variera. Det är rimligt att tänka sig att en förening, vars medlemmar är starkt engagerade i barnomsorgsfrågor men inte i andra frågor, är beredd att ta på sig ett större förbundsarbete än den förening jag beskrev ovan. Ju större andel boendeföreningar i bostadsområdet som ingår i förbundet och ju bredare det är, desto större formalisering kräver situationen. Detta innebär för den förening som beskrevs ovan att den sannolikt, vare sig den vill eller inte, för att få vara med måste utse en barnomsorgs- och fritidsrepresentant till bostadsområdesförbundet och en utbildnings-, lek/rekreations- och kulturrepresentant till det breda kvartersförbundet. Och det är medlemmarna i föreningen som avgör om föreningen ska engagera sig, vara kvar eller gå ur förbunden.

5.3 HELTÄCKANDE, LOKALT FÖRANKRAD ORGANISATION OCH SEKTORSORGANISERING

Heltäckande, lokalt förankrad politisk organisationsstruktur representeras av kolumnen CIII i tabell 5:1, d v s att ledamöterna i de lokala organen är tillsatta av kommunfullmäktige och att den lokala nivåns kompetensområde omfattar samtliga sektorer, alltså både de mjuka sektorerna (skola, socialtjänst, kultur och fritid) och den tekniska sektorn (se 2.1.4) (förvaltning av fastigheter, gator, trafik, energi, parker etc). Hittills har endast Bräcke kommun gjort ett så omfattande decentraliseringsförsök i sitt delsystem för politik.

Rubriken för detta avsnitt specificerar inte det potentiella utrymmet för lokal samordning och de i tabell 5:1 angivna alternativen institutionsstyrelser, distriktsnämnder och kommundelsnämnd är heller inte de enda tänkbara. Sålunda kan man tänka sig t ex varianten en kommundelsnämnd för de mjuka sektorerna och en för de tekniska förvaltningsarna. Det skulle tynga framställningen alltför mycket att ta upp samtliga varianter till diskussion så låt mig anta liksom i det förra avsnittet att de decentraliserade besluten för lokala verksamheter är lagda på en kommundelsnämnd, vilket alltså innebär maximalt potentiellt utrymme för samordning av de lokala verksamheterna.

Rubriceringen sektorsorganisering specificerar heller inte vilken av de i tabell 5:1 varianterna sektorsföreningar, renodlade och blandade sektorsförbund som här ska diskuteras. Eftersom jag i det närmast föregående avsnittet ägnade särskild uppmärksamhet åt att beskriva förbund av boendeföreningar och då förbund av sektorsföreningar bygger på samma principidé går jag inte in i detalj i resonemanget om sektorsförbund utan koncentrerar mig i huvudsak på enbart lokala sektorsföreningar som form för organisering ur medborgarperspektiv. Således handlar detta avsnitt om framför allt cellen CIII3 Sa och cellerna CIII3 Sb och CIII3 Sc en passant.

Antag alltså att det i Kista finns en kommundelsnämnd med befogenhet att fatta beslut i samtliga lokala verksamheter i bostadsområdet. Antag också att önskemålen om lokal delaktighet i illustrationsexemplet (se 4.6.3) organiseras i sektorsföreningar. Om invånare i Kista sluter sig samman i en förening för varje lokal verksamhet som i illustrations-exemplet klassificerades som märkbar eller högre grad av önskad lokal delaktighet (betydande, stark och högsta prioritet) skulle, om man undantar fastighetsförvaltning som boendeföreningen står för, åtta lokala sektorsföreningar bildas. De lokala verksamheter som klassificerades som föremål för märkbar och betydande önskad lokal delaktighet, hälso-/sjukvård, kommersiell service, kommunikationer och kulturell verksamhet, skulle få färre och/eller mindre engagerade medlemmar under det att de lokala verksamheter som klassificerades som föremål för stark och högsta prio-

ritet av önskad lokal delaktighet, utbildning, lek/rekreation, barnomsorg och fritidsverksamhet skulle få flera och/eller mer engagerade medlemmar. För barnomsorg och fritidsverksamhet är det knappast orealistiskt att tänka sig att flera lokala föreningar behöver bildas för att svara upp till de markerade önskemålen om lokal delaktighet av högsta prioritet.

Oavsett för vilken sektor eller del av sektor inom den kommunala självstyrelsens gränser som medborgarna sluter sig samman i föreningar för att söka delaktighet i lokala verksamheter kan de genom föreningarna framföra sina krav och önskemål till det heltäckande politiska organet på lokal nivå. Rimligtvis borde detta förhållande stimulera en stor andel av de 800 personer i Kista som i avsnitt 5.1 betraktades som benägna att bidra till lokal organisering att agera genom en eller flera sektorsföreningar. Sektorsföreningens attraktionskraft på den enskilde medborgaren består i att han eller hon kan välja att gå in i och gå ur föreningen när det passar, vilket inte är fallet i bostadsrättsföreningen (om man inte är beredd att byta bostad). Sektorsföreningar är som organiserad form för lokal delaktighet därför mer renodlade brukarföreningar än boendeföreningar. Har man småbarn och själv arbetar går man med i en lokal barnomsorgsförening och när barnen börjar skolan går man ur barnomsorgsföreningen och går in i en lokal skolförening (kanske Hem och Skola-föreningen).

Sektorsföreningars möjligheter att påverka kommundelsnämndens beslut inom respektive sektor är förknippade med samma typ av legitimitetsproblem som togs upp i avsnitt 5.2.2. Hur kan ledamöterna i kommundelsnämnden veta om de behov, krav och önskemål som artikuleras av en lokal sektorsförening överensstämmer med behov, krav och önskemål bland samtliga brukare i kommundelen? Är det inte risk att just de invånare som inte är medlemmar i föreningen har helt andra behov än de som är medlemmar? En förutsättning för att de lokala beslutsfattarna ska kunna ta väl avvägd hänsyn till sektorsföreningars synpunkter vid sina beslut, är att föreningarna kan dokumentera hur stor andel av brukarna som de representerar. I de fall det är frågan om omfattande lokala verksamheter, som barnomsorg i Kista med flera hundra brukare, kan representativitetsproblem inom föreningen uppstå. Hypotetiskt kan man tänka sig att föreningen överlämnar namnlistor till beslutsfattarna men i praktiken skulle detta förfarande bli tungt, särskilt om föreningen vill agera ofta. Ett sätt att lösa detta praktiska problem i framtiden är att ha ett lokalt on line-system med hemdatorer (observera, för bruk *inom* föreningen).

Sektorsföreningar kan som i rad Sb och Sc i tabell 5:1 tänkas bilda gemensamma sektorsförbund. Liksom fallet är med boendeföreningar och boendeförbund (se 5.2.2) är också sektorsföreningarna hierarkiskt överordnade sektorsförbunden med den konsekvensen att varje sektorsförening har veto-rätt i alla ärenden som förbundet ifråga avser. Organisationsformen sektorsförbund gör det ännu svårare för bruka-

re att dokumentera legitimiteten i sina krav och önskemål inför de lokala beslutsfattarna, särskilt om det rör sig om blandade sektorsförbund, d v s förbund mellan föreningar som söker påverka lokala verksamheter inom olika sektorer.

Illustrationsexemplet på önskad lokal delaktighet i Kista tyder inte på att det finns behov av en heltäckande lokalt förankrad politisk organisation. Som konstaterades i avsnitt 5.2 motsvarar en lokal politisk nivå inom skola, socialtjänst, fritid och kultur de lokala önskemålen om delaktighet. Tyvärr saknas i den empiriska undersökningen (se kapitel 4) iakttagelser och beskrivningar av sektorsföreningsverksamheten och de eventuella kontakter som förekommit mellan t ex "Föreningen barn och samhälle" och lokala beslutsfattare i sociala distriktsnämnden i Kista. Det är emellertid knappast långsökt att tänka sig att en sådan förening försöker påverka lokala trafikfrågor. Föreningen skulle förmodligen ha lättare att få gehör för sina synpunkter om besluten i lokala trafikfrågor var de centraliserade till "kommundelen" Kista. Ur denna synvinkel skulle det inte vara till någon skada om det fanns en heltäckande lokal politisk nivå.

5.4 DIREKTVALDA LOKALA ORGAN OCH KOMBINERAD ORGANISERING AV MEDBORGARE

Hittills i detta kapitel har jag beskrivit former för lokal organisation som medges i gällande kommunallagstiftning. Således kan en kommun i Sverige idag välja hur stort verksamhetsomfång den vill decentralisera till lokal nivå respektive hur stort potentiellt utrymme för samordning på lokal nivå den vill ha. Ledamöterna och de partier de representerar i de politiska organen på lokal nivå kan också välja hur starka relationer de vill ha till lokala partiföreningar, boendeföreningar och sektorsföreningar.

Antag att kommunallagen tillåter en kommun att också kunna välja mellan att tillsätta ledamöter i lokala organ centralt och att ha direkta lokala val. Antag vidare att Stockholms kommun valt att genom direkta val i Kista tillsätta representanter i en kommundelsnämnd med ett verksamhetsomfång som omfattar lokala verksamheter inom samtliga sektorer (kolumn LIII3 i tabell 5:1). Antag slutligen att ledamöterna i kommundelsnämnden och de partier de representerar är positivt inställda till att låta boendeföreningar, boendeförbund, sektorsföreningar och sektorsförbund få inflytande i och ta ansvar för lokala verksamheter (rad K i tabell 5:1).

Hur påverkar en sådan organisationsform den lokala delaktigheten i Kista?

För det första är det ställt utom allt tvivel att den medborgare som är benägen att bidra till lokal organisering

ring har många olika möjligheter att engagera sig lokalt. Han eller hon kan välja form av organisering (partiförening, boendeförening, sektorsförening) och grad av organisering (föreningsmedlem, försöka bli styrelseledamot, försöka bli ordförande, försöka bli föreningsrepresentant i olika föreningsförbund, försöka bli ledamot i kommunaldelsnämnden eller andra sätt bidra till lokal organisering). Formellt finns visserligen denna valfrihet i min empiris Kista men reellt är det svårt för invånarna att utnyttja den i och med att den politiska organisationsstrukturen i fråga om tillsättningsförfarande, verksamhetsomfång och potentiellt utrymme för lokal samordning är relativt centraliserad och i och med att relationerna mellan den lokala politiska beslutsnivån å ena sidan och boende- och sektorsföreningar å den andra är svaga.

För det andra, och om man förutsätter att fler invånare bidrar mer till lokal organisering i denna tankemodell, ligger det nära till hands att föreställa sig att beslutsprocessen i lokala frågor blir komplicerad. Formellt är det kommunaldelsnämnden som fattar besluten. Liksom i de tidigare redovisade typmodellerna av lokal organisation har ledamöterna i nämnden att ta hänsyn till respektive partis blockkommunorganisations riktlinjer, men dock knappast i lika stor utsträckning, eftersom ledamöterna är direktvalda av kommunaldelsinvånarna. Istället kan man förvänta sig att nämndens beslut i högre grad påverkas av föreningar av medborgare. Vi tänker oss att flera hundra Kistabor är aktivt engagerade i boendeföreningar och sektorsföreningar samt att det bildats både boendeförbund och sektorsförbund i olika lokala verksamheter. Om vi tänker oss att dessa ständigt bevakar kommunaldelsnämndens ärenden och försöker väcka lokala frågor så framstår kommunaldelsnämndens arbetssituation som närmast kaotisk.

Risken för överbelastning av kommunaldelsnämnden kan, såvitt jag kan se, minskas på två sätt. För det första genom att boende- och sektorsföreningarna med sina krav, behov och önskemål hänvisas till de lokala partiföreningarna. För det andra genom att kommunaldelsnämnden ställer upp minimikrav på verksamhetsbredd och personkrets för att föreningarna ska ges möjligheter till starka relationer till nämnden, t ex att göra föredragningar i nämnden eller förelägga nämnden motioner. På detta sätt kan föreningar av olika slag stimuleras att sluta sig samman och enas i flera frågor, vilket skulle underlätta kommunaldelsnämndens arbetssituation. Sammanslutningar mellan olika föreningar kallas i tabell 5:1 för lokala föreningsförbund. Lokala blandade sektorsförbund är en tänkbar typ av föreningsförbund, förbund mellan kombinationer av boendeföreningar och sektorsföreningar en annan.

Om den lokala organiseringen i en kommun del utvecklas så långt att flera lokala föreningsförbund förekommer, blir det kanske ett naturligt steg för dessa att ombilda sig

till partiföreningar. Alternativt kan det tänkas att partiföreningarna i tidigare skeden "fångar upp" och driver de frågor som boende- och sektorsföreningar har intresse i och på så sätt ersätter eventuella behov av lokala föreningsförbund.

5.5 POLITISKA ORGANISATIONSSTRUKTURENS PÅVERKAN PÅ LOKAL ORGANISERING UR MEDBORGARPERSPEKTIV

Jag har i detta kapitel skisserat fyra tankemodeller av lokal organisation och försökt föreställa mig på vilka sätt och i vilken utsträckning respektive modell skapar förutsättningar för lokal delaktighet i ett bostadsområde som Kista. Jag har särskilt uppmärksammat alternativa former för organisering för invånarna än att gå in i etablerade politiska partier.

Två hypoteser om förutsättningar för att lokal delaktighet ska kunna förverkligas bildade utgångspunkten för detta kapitel:

1. Om det inte finns behov och vilja bland medborgarna att bidra till organisering är förutsättningarna dåliga för att åstadkomma lokal delaktighet, oavsett vilka former för delaktighet stat och kommun ställer till medborgarnas och civilsamhällets förfogande (se 3.4.1).
2. Även om medborgarnas vilja till organisering är stark kan inte lokal delaktighet förverkligas om inte beslutfattarna i stat och kommun bereder institutionellt utrymme för detta (se 3.4.2).

Enligt hypoteserna bygger alltså förverkligandet av lokal delaktighet på ett ömsesidigt beroende mellan medborgarnas behov och vilja att bidra till organisering å ena sidan och de möjligheter som det institutionella utrymmet medger för organisering å den andra. Behovet av och viljan till organisering varierar sannolikt i hög grad mellan olika medborgare både inom och mellan bostadsområden. Det är en empirisk fråga hur starka och utbredda behoven är och inom vilka lokala verksamheter de gör sig gällande. Trots mitt illustrationsexempels vetenskapliga brister (se 4.7) är det rimligt att konstatera att det bland barnfamiljerna i Kista finns ett utbrett behov av starkare delaktighet inom den kommunala barnomsorgen. Vad avser det institutionella utrymmet har jag valt att koncentrera intresset till graden av centralisering/decentralisering av den kommunalpolitiska organisationsstrukturen. Andra faktorer som kan tänkas utgöra en del av de institutionella spelregler som påverkar utrymmet för lokal delaktighet tar jag upp i nästa kapitel.

Det kan verka som en meningslös självklarhet att konstatera att ju mer decentraliserad den politiska organisa-

tionsstrukturen är, inom de ramar som anges i tabell 5:1, desto gynnsammare betingelser för lokal organisering och lokal delaktighet. Låt mig därför ifrågasätta detta påstående.

5.5.1 *Tillsättningsförfarande*

Vad talar emot att ett lokalt tillsättningsförfarande (direkta lokala val) medför bättre förutsättningar för lokal organisering än ett centralt? Direkta val till kommunalnämnd i Kista, som beskrevs i avsnitt 5.4, skulle innebära att 2 400 hushåll röstar på partier som på basis av valresultatet tillsätter 9 ledamöter och 7 suppleanter (liksom i Örebro). Invånarna har således inte bara möjligheter till att utöva inflytande via lokala partiföreningar, de kan kontrollera ledamöterna i kommunalnämnden om man med kontrollera avser faktisk legitim möjlighet att genom sanktioner (rösta på annat parti) påverka ledamöterna. För att denna kontroll ska kunna vara effektiv måste de lokala partiernas politik skilja sig från varandra, annars framstår det som meningslöst för medborgaren att rösta på ett annat parti. Ju mer ledamöterna i kommunalnämnden utåt framstår som eniga desto mer försvagas medborgarnas möjlighet till sanktionskontroll och därmed den avsedda effekten av direkta val. Men om denna situation uppstår har ändå invånarna möjligheten att genom parti-, boende- och sektorsorganisering utöva effektivare påtryckningar på lokalt tillsatta ledamöter än på centralt tillsatta ledamöter eftersom de senare måste antas ha starkare bindningar till sina respektive partiets blockkommunorganisationer än de förra. För de medborgare som har behov av och vilja att bidra till lokal organisering (i Kista och andra bostadsområden eller grannskap) kan jag inte förstå annat än att direkta val är att föredra framför centralt tillsättningsförfarande.

5.5.2 *Verksamhetsomfång*

Vad talar emot att decentralisering av ett bredare verksamhetsomfång medför bättre förutsättningar för lokal organisering än decentralisering av ett smalare verksamhetsomfång? Låt mig utgå från illustrationsexemplet igen och anta att det överensstämmer med det faktiskt upplevda behovet av lokalt inflytande och ansvarstagande bland Kistas invånare. Jag drog i avsnitt 5.3 slutsatsen att förekomsten av ett heltäckande lokalt politiskt verksamhetsomfång (samtliga sektorer decentraliserade) inte skulle vara till någon skada även om det inte finns faktiskt upplevda behov av lokal delaktighet inom den tekniska sektorn i Kista. En reservation mot denna slutsats är att ju fler lokala verksamheter som finns med på den lokala politiska dagordningen desto mindre utrymme får var och en av verksamheterna. Det kan då uppstå en risk för att de ur medborgarperspektiv mest angelägna frågorna inte kan prioriteras på ett sätt som motsvarar graden av lokal angelägenhet. Å andra

sidan kanske förekomsten av en bredare lokal politisk agenda än vad som motsvarar de faktiskt upplevda behoven av delaktighet kan väcka latent och ännu ej upplevda eller nya behov hos medborgarna.

5.5.3 *Potentiellt utrymme för lokal samordning*

Medan tillsättningsförfarande och verksamhetsomfång är enkla och otvetydiga mått på grad av decentralisering är potentiellt utrymme för lokal samordning ett snäpp mer komplicerat. Organisationsformen kommundelsnämnd rymmer större potential för lokal samordning än distriktsnämnd, som i sin tur rymmer större potential för lokal samordning än institutionsstyrelse. Ett annat sätt att uttrycka saken är att säga att inflytandet och ansvaret på den lokala nivån är mest koncentrerat vid kommundelsprincipen och minst vid institutionsstyrelseprincipen. Vid en ytlig betraktelse kan det förefalla som om institutionsstyrelser är den mest decentraliserade av de politiska organisationsformerna. Detta menar jag är fel. Institutionsstyrelser är visserligen den mest decentraliserade formen om man med det menar hur långt ned i den kommunala organisationens hierarki den politiska beslutsrätten ligger. Men institutionsstyrelser är samtidigt den typ av lokalt organ som har det smalaste verksamhetsområdet att fatta beslut för och därmed minskar valmöjligheterna ifråga om att disponera, omdisponera och utveckla sina resurser internt. Ju mer uppdelad den lokala politiska nivån är, ju fler politiska organ i ett bostadsområde eller en kommundel, desto svårare att samordna lokala verksamheter, eftersom samordning förutsätter att de olika organen ska komma överens om gemensamma resursanvändningar. Ett sådant förfarande understöds inte av en formell institutionsstyrelsestruktur. Snarare stöder en sådan den egna institutionsidentiteten. Emellertid kan strukturstyrningen motverkas t ex genom att samma ledamöter sitter i samtliga institutionsstyrelser i en kommundel. Ett annat argument för att institutionsstyrelser i förhållande till distriktsnämnder och distriktsnämnder i förhållande till kommundelsnämnder tenderar att splittra upp och därmed minska valfriheten på den lokala nivån i sin helhet är dess med hög sannolikhet relativt sett starkare beroende av sektorsnämnderna på central nivå.

Vad talar emot att ett större snarare än ett mindre potentiellt utrymme för lokal samordning medför bättre förutsättningar för lokal organisering? Låt mig jämföra alternativet fyra distriktsnämnder, en för respektive skola, socialtjänst, fritid och kultur med alternativet en kommundelsnämnd för dessa fyra mjuka sektorer i Kista. De medborgare som önskar större delaktighet inom en specifik sektor, säg skolan, men inte inom andra, har skäl att tycka att en särskild lokal skolnämnd skulle passa deras behov bättre än en kommundelsnämnd, i vilken en rad andra frågor än skolfrågor tar upp en stor del av dagordningen.

Styrkan i detta argument hänger på i vilken grad medborgarna faktiskt upplever att deras behov av delaktighet låter sig indelas på samma sätt som beslutsområdena för de olika distriktsnämnderna. Ett annat argument är att även om en kommundelsnämnd rimligtvis har större frihet att disponera, omdisponera och utveckla de samlade mjuka förvaltningsresurserna i Kista än fyra separata och av sina respektive centrala nämnder beroende distriktsnämnder är det långt ifrån säkert att medborgarna upplever denna skillnad som tungan på vågen för att bidra till lokal organisering. Det är också en öppen empirisk fråga om de lokala partiföreningarna uppfattar skillnaden i potentiellt utrymme för lokal samordning mellan de olika sätten att organisera den lokala politiska nivån som befintlig eller ens väsentlig.

5.5.4 *Överensstämmelse mellan politisk organisationsstruktur och form för organisering ur medborgarperspektiv*

Finns det anledning att förmoda att olika former av politisk organisationsstruktur ger upphov till olika former för organisering ur medborgarperspektiv, eller omvänt, finns det anledning att ta hänsyn till existerande former för organisering ur medborgarperspektiv vid utformningen av den politiska organisationsstrukturen?

Låt oss först jämföra alternativen centralt respektive lokalt tillsättningsförfarande. Givet att medborgare och lokala partiföreningar upplever det decentraliserade verksamhetsomfånget som tillräckligt stort och väsentligt bör partiorganiseringen stimuleras av direkta lokala val. Boende- och sektorsorganisering kan indirekt stimuleras om partiföreningarna är positivt inställda till samarbete med boendeföreningar och sektorsföreningar, annars inte. Ser vi till den decentraliserade verksamhetens omfång är det också sannolikt att jordmånen för partiorganisering förbättras ju fler sektorer som decentraliseras. Skälet är att det som präglar ett politiskt parti till skillnad från de flesta andra föreningar och organisationer är att dess verksamhet spänner över ett stort antal olika frågor. I ju fler sektorer som en kommun låtit decentralisera beslutsrätten för lokala verksamheter till en lokal politisk nivå, i desto fler sektorer kan det förväntas att sektorsföreningars verksamhet stimuleras, förutsatt att de får större uppmärksamhet och erkännande än före decentraliseringen. Samma förhållande gäller boendeföreningar. Ser vi slutligen till de alternativa potentiella utrymmena för lokal samordning så kommer partiorganiseringen att stimuleras av större utrymmen (kommundelsnämnder) av samma skäl som anfördes ovan i fråga om verksamhetens omfång, medan sektorsorganiseringen kommer att stimuleras av uppdelade och "specialiserade" lokala organ (institutionsstyrelser och i viss mån distriktsnämnder), som passar just varje sektorsförenings behov.

Den stimulerande effekten kan reduceras om partiernas block-kommunorganisationer i fallet centralt tillsättningsförfarande ser till att detaljstyra sina representanter på lokal nivå. Det faktum att det ur arbetsbelastningssynpunkt är rimligare att bevaka en kommunalnämnds arbete än flera parallellt fungerande lokala organ för en boendeförening talar för att boendeorganisering kan förväntas stimuleras av större snarare än mindre potentiella utrymmen för lokal samordning. Boendeföreningar liksom sektorsföreningar är också i detta sammanhang beroende av att ledamöter i lokala organ och partiföreningar är positivt inställda till boende- respektive sektorsorganisering som former för organisering ur medborgarperspektiv.

Sammanfattningsvis påstår jag att det finns visst stöd för att formulera följande hypoteser om sambandet mellan olika former av politisk organisationsstruktur och olika former av organisering ur medborgarperspektiv:

1. Lokalt tillsättningsförfarande, stort decentraliserat verksamhetsomfång och stort potentiellt utrymme för lokal samordning (kommundelsnämnder) stimulerar medborgaren till partiorganisering.
2. Stort decentraliserat verksamhetsomfång och uppdelade, "specialiserade" lokala organ (institutionsstyrelser och i viss mån distriktsnämnder) stimulerar medborgaren till sektorsorganisering.
3. Stort decentraliserat verksamhetsomfång och koncentrerat inflytande och ansvar på lokal nivå (kommundelsnämnder) stimulerar medborgaren till boendeorganisering.

5.6 KOMMENTARER

Jag har i detta kapitel försökt uppmärksamma att det finns en omfattande uppsättning olika möjligheter att organisera inflytande och ansvarstagande för lokala verksamheter i ett bostadsområde utan att drastiska åtgärder som kommunindelning eller privatisering av kommunal verksamhet tillgrips. Dels har jag pekat på olika former för organisering ur medborgarperspektiv (parti-, boende- och sektorsorganisering) och dels på olika former av politisk organisationsstruktur (grad av centralisering/decentralisering). De tankemodeller av lokal organisation som redovisas i avsnitten 5.1 till 5.4 är endast fyra av ett mycket stort antal möjliga (se översiktstablan i tabell 5:1). I avsnitt 5.5 resonerade jag mig fram till några hypoteser om tänkbara samband mellan olika former av politisk decentralisering och olika former av organisering ur medborgarperspektiv. Jag tar inte ställning till vilka tankemodeller som är möjliga och önskvärda att utveckla och pröva i verkligheten. För att lokalt tillsättningsförfarande av ledamöter på lokal nivå ska bli möjligt krävs beslut i riksdagen. För att breddning av den decentraliserade verksamhetens omfång och för att utvidgning av det potentiella utrymmet för

lokal samordning ska bli möjligt krävs beslut i respektive kommuns fullmäktigeförsamling. Och för att boende och sektorsföreningar ska bli mer delaktiga i besluten om lokala verksamheter krävs en positiv inställning hos ledamöterna i de lokala organen, i partiernas blockkommunorganisationer och i lokala partiföreningar.

Jag har i detta kapitel inte berört den situation som uppstår då en kommun genomför försöksverksamhet med decentralisering i vissa geografiska delar av kommunen men inte i andra. Då strategin för decentralisering av den politiska organisationen i Örebro och Eskilstuna varit av detta slag och eventuellt efterföljande kommuner därför kan tänkas komma att göra likadant vill jag här kortfattat uppmärksamma att speciella komplikationer kan uppstå för de lokala försöksorganen. Låt oss anta att Stockholms kommun på försök inrättar en kommundelsnämnd i Kista med beslutsrätt över lokala verksamheter i samtliga sektorer. Låt oss också anta att Kista är det enda lokala försöksområdet. Detta innebär att den centrala nivån med nödvändighet måste behållas intakt för att kunna administrera lokala verksamheter i hela Stockholms kommun utom Kista. På detta sätt uppstår en dubbelorganisation. Så länge som inte samtliga lokala områden ingår i försöksverksamheten är åtminstone en viss dubbelorganisation oundviklig. Förutom att en sådan organisation förefaller dyr är det risk att den gamla organisationen kväver försöksverksamheten. Jag har i tankemodellerna i detta kapitel utgått ifrån renodlade politiska organisationsstrukturer, alltså inte sådana som befinner sig i ett förändringsskede.

Jag har också bortsett från en rad kringliggande och kanske också inneboende krafter som kan tänkas störa eller omöjliggöra genomförandet av tankemodellerna till verklighet och som kan tänkas inverka på för det första beslut om politisk organisationsstruktur, för det andra organisering ur medborgarperspektiv och för det tredje sambanden mellan form av politisk organisationsstruktur och form av organisering ur medborgarperspektiv. Det är min avsikt att i nästa kapitel diskutera de allvarligaste komplikationerna i detta avseende.

"HELLO, DARKNESS, MY OLD FRIEND,
I'VE COME TO TALK WITH YOU AGAIN.
BECAUSE A VISION SOFTLY CREEPING,
LEFT ITS SEEDS WHILE I WAS SLEEPING.
AND THE VISION THAT WAS PLANTED IN
MY BRAIN
STILL REMAINS
WITHIN THE SOUND OF SILENCE ..."

(Första versen ur Paul Simons
"The Sounds of Silence", 1964)

6 Hinder för organisering av lokal delaktighet

I kapitel 3 och 4 utvecklade jag begreppet lokal delaktighet teoretiskt respektive empiriskt och i kapitel 5 beskrev jag olika alternativa sätt att organisera medborgares möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut i lokala frågor. Jag har därvid koncentrerat mig på organisationsformernas betydelse för lokal delaktighet. Låt mig likna en decentraliserad kommunal organisationsstruktur med starka relationer till medborgerlig organisering i boendeföreningar och boendeförbund för medborgaren vid en god jordmån för gräsrötter. Min fråga i detta kapitel är huruvida en god jordmån är ett tillräckligt villkor för att gräsrötterna ska få se ljuset ovan jorden och t o m slå ut i blom. Mitt svar är: Nej, det beror också på klimatet. Låt mig likna klimatet vid de faktorer som hindrar eller minskar möjligheterna att ändra den nuvarande strukturen eller, beroende på hur man ser det, hindrar eller minskar de alternativa strukturernas möjligheter att stödja lokal delaktighet.

Om det vore så enkelt att lokal delaktighet är det enda värde som beslutsfattarna hade att ta hänsyn till för att utforma den kommunala organisationen och dess relationer till det civila samhället skulle jag istället för att inkludera kapitel 2 och detta kapitel i diskussionen fördjupa mig i kapitel 3, 4 och 5. Fallet skulle vara detsamma, om det vore så enkelt att lokal delaktighet var det enda eller ens ett väsentligt upplevt värde bland medborgare i allmänhet eller i ett visst bostadsområde. Jag visade i kapitel 2 att den kommunala organisationen är mer komplicerad än så. Således har jag hittills inte berört t ex hur organisering av lokal delaktighet hänger samman med kommunens delsystem för ledning och för tjänster till medborgarna (se 2.4).

Detta är motivet för mitt försök i detta kapitel att distansera och vidga perspektivet genom att ta upp till diskussion andra värden som påverkar eller påverkas av organisering av lokal delaktighet. Ett sätt att uttrycka saken är kanske den fråga jag tog fasta på i den del i inledningskapitlet, där jag redovisade de politiska partiernas uppfattningar (1.3): *Går planeringens och de kommunala beslutens behov av*

förankring att tillfredsställa, samtidigt som kommuninvånarna ges bättre möjligheter att påverka politiker och kommunala beslut? Eller står "de andra värdena" i motsättning till den lokala delaktighetens värde? Och om så är fallet, på vilket eller vilka sätt?

Därmed släpper jag på den analytiskt betingade renodlingen av sambandet mellan organisationsstruktur och lokal delaktighet. Ceteris paribus, allt annat lika, oföränderligt och opåverkat gäller således inte längre. Istället frågar jag mig om och hur mina "variabler", den beroende (lokal delaktighet) såväl som den oberoende (organisationsstruktur), påverkar eller påverkas av andra faktorer. Syftet med detta avslutande kapitel är att kritiskt granska de samband mellan den beroende och den oberoende "variabeln" som jag artikulerade i kapitel 5.

Jag vill här klart betona att innehållet i detta kapitel är av hypotesformulerande och spekulativ karaktär. Detta kommer sig av att jag söker analysera delvis fiktiva modeller av lokal organisation, alltså modeller som inte i sin renodlade form prövats empiriskt och som det inte finns systematiskt dokumenterade erfarenheter om hur de fungerar i praktiken. Gunnar Myrdal (1969) menar att en forskares synsätt och forskningsansats alltid styrs av värdepremisser. Abrahamsson och Broström (1980) ansluter sig till Myrdals tes och anser därför att det inte bara måste accepteras att samhällsvetenskapligt arbete bygger på instrumentella värdeomdömen (vars riktighet till skillnad från kategoriska värdeomdömen kan prövas empiriskt), utan att det är nödvändigt att värdeomdömena redovisas så explicit och tydligt som möjligt. För att återknyta till partiuppfattningarna som redovisades i avsnitt 1.3 så är det närmast mittenpartiernas och miljöpartiets programfästa värderingar och värderingarna som uttrycks i demokratiberedningens direktiv 1983:44 (se 1.3.3) om den kommunala demokratin och boendedemokratien som närmast överensstämmer med innehållet i kapitel 3, 4 och 5. Dessa värderingar "konkurrerar" emellertid med andra värderingar och kan också ibland uppfattas stå i motsatsställning till andra värderingar. Ett exempel på detta är att lokal delaktighet kan uppfattas minska rättssäkerheten i vid mening. En sådan uppfattning kan tänkas bygga på mer eller mindre genomtänkta och empiriskt testade föreställningar om att lokala olikheter leder till ojämlikhet och därmed orättvisa.

Det är min avsikt att göra listan över "konkurrerande" värden så fullständig som möjligt, snarare än att fördjupa mig i en analys av enstaka tänkbara värdemotsättningar. Det ligger dock nära till hands med en viss fördjupning i de avsnitt som berör den kommunala organisationen och särskilt då motsättningar som kan tänkas uppstå mellan värdet lokal delaktighet och värden som kommunalt anställda och kommunens ledning upplever. På dessa områden anser jag mig stå på fast mark, eftersom jag kan referera till kapitel 2 om kommunal organisation.

I fortsättningen använder jag kapitelrubriken "hinder" som beteckning på tänkbar motsättning mellan lokal delaktighet och andra värden i samhället. Med hinder menar jag inte nödvändigtvis ett absolut, definitivt eller slutgiltigt hinder, även om så kan vara fallet ibland, utan också hinder som det går att komma runt eller ta sig över. Med detta menar jag att två värden som i ett skede synes vara oförenliga i nästa skede kanske går att förena.

Jag har valt att skilja på två kategorier av hinder: drifthinder och införandehinder. Med *drifthinder* avser jag motsättningar till värden som kan tänkas komma i kläm i den löpande driften med organiserade former för lokal delaktighet i en (tänkt) verklig situation. Bildligt uttryckt försöker jag se organiserade former för lokal delaktighet som fula ankungar bland svanungar och föreställa mig levnadsbetingelserna för denna kombination av värden. Med *införandehinder* avser jag motsättningar till värden som kan tänkas komma i kläm vid förberedelserna för och vid själva införandet av organiserade former för lokal delaktighet, alltså innan den löpande driften kommit igång. Inom bägge kategorierna har jag valt att hänföra värdemotsättningarna, dvs hindren, till tre aggregeringsnivåer, nämligen den lokala (som Kista utgör exempel på i denna avhandling), den kommunala och den riksomfattande statliga nivån. Ett alternativt sätt att gå tillväga hade t ex varit att söka identifiera och beskriva hinder utifrån respektive politiskt partis och de stora intresseorganisationernas (t ex offentliga sektorns arbetsmarknadsorganisationer och bostadsmarknadsorganisationer som SABO, Hyresgästernas Riksförbund och HSB) dokumenterade värderingar. Jag har valt distinktionen mellan drifthinder och införandehinder respektive mellan olika aggregeringsnivåer av följande tre skäl.

För det första sökte jag först på egen hand och sedan med hjälp av forskarkolleger "fritt spåna fram" alla upptänkliga hinder för att de tankemodeller jag beskrivit i kapitel 5 skulle kunna fungera i verkligheten. Resultatet blev ungefär den lista över hinder som är sammanställda i tabell 6:1. Jag fann då att de ovan nämnda distinktionerna var ett behändigt sätt att klassificera hindren.

För det andra fann jag distinktionen mellan drift- och införandehinder fruktbar på så sätt att den uppmärksammar två, som jag som organisationsteoretiker ser det, principiellt åtskilda problemområden. Drifthinder har således att göra med hur vi tänker oss att en given organisationsstruktur för lokal delaktighet svarar upp till andra krav eller värden. Införandehinder är de hinder som kan uppstå i den process som vi tänker oss leder fram till en organisationsstruktur för lokal delaktighet, alltså förberedelserna för och själva organisationsförändringen i sig. Om min slutsats i kapitel 2 är riktig – att restriktionerna för förändringar i den kommunala organisationen är många och att det därför är svårt att genomföra förändringar (trots att en given lösning skulle gynna organisationen som helhet) – förefaller det minst lika viktigt att uppmärksamma de problem som uppstår på vägen mot en tänkt lösning, som de problem som lösningen medför när den är genomförd.

För det tredje fann jag klassificeringen av hinder i de tre aggregeringsnivåerna lokal, kommunal och statlig nivå fruktbar på så sätt att inte bara "konkurrerande värden" lokalt och i kommunen, som min forskningsansats i kapitel 3, 4 och 5 i hög grad kommit att lämna vid sidan, kunde ställas mot värdet av lokal delaktighet, utan också värden på den statliga nivån, som jag överhuvudtaget hittills inte berört.

Detta kapitel är så upplagt att de olika kategorierna av hinder för organisering av lokal delaktighet enligt tankemodellerna i kapitel 5 tas upp till diskussion i den ordning som framgår av tabell 6:1. Därvid håller jag mig av överskådlig-hetsskäl genomgående till formerna boendeorganisering och partiorganisering, alltså inte sektorsorganisering, i kombination med omfattande alternativt heltäckande, centralt *alternativt lokalt* bemannade kommundelsnämnder (se tabell 5:1 och inledningen till kapitel 5). Därefter sammanfattar jag de slutsatser, *min kliniska teori*, eller snarare de hypoteser, *min tentativa kliniska teori* (eftersom diskussionen som nämnts ovan är av spekulativ karaktär), som jag kommer fram till (6.7). Så följer mina kommentarer till vad jag funnit återstår av möjligheterna att söka och eventuellt finna organiserade former för lokal delaktighet efter den hänsyn jag förmått ta till andra värden i samhället (6.8). Kapitlet avslutas med ett avsnitt om behoven av fortsatt forskning om organiserade former för lokal delaktighet som jag upplever dem (6.9).

6.1 DRIFTHINDER PÅ LOKAL NIVÅ

I detta avsnitt tar jag upp ett antal värden som jag föreställer mig kan hotas om en omfattande eller heltäckande decentralisering (se 5.2 respektive 5.3) av beslutsrätten för lokala verksamheter skett till den lokala nivån i kommunens politiska organisationsstruktur samt att det eller de lokala politiska organet (organen) tillåter och uppmuntrar medborgar-delaktighet via organisering av boendeföreningar och boendeförbund (rad B i tabell 5:1). Följande hinder (värden) diskuteras i tur och ordning: resurssvaga invånare drabbas (jämlighet), motsättningar mellan invånare och risk för "minoritetsförtryck" uppstår (harmoni och jämlighet), dålig lokal förankring och stor omflyttning (jämlighet), medborgares värderingar och lokala traditioner (friheten att slippa engagera sig direkt i lokalt gemensamma frågor) och demografisk sammansättning och kortsiktighet (effektiv styrning av kommunala resurser). Varje delavsnitt disponeras så att det inleds med ett argument för respektive hinder för organisering av lokal delaktighet. Så följer en diskussion som, där jag funnit det berättigat, utmynnar i en spekulativ slutsats.

	LOKAL NIVÅ	KOMMUNAL NIVÅ	STATLIG NIVÅ
DRIFTHINDER	6.1 <u>Drifthinder på lokal nivå</u> - drabbar resurssvaga - leder till motsättningar mellan invånare samt till minoritetsförtryck - dålig lokal förankring och stor omflyttning - invånarnas värderingar och lokala traditioner - demografisk sammansättning och kortsiktighet	6.2 <u>Drifthinder på kommunal nivå</u> - ökar segregeringen - konkurrerar med politiska partier, folkrörelser och sektorspolitiker - hotar förvaltning och anställda - de fackliga organisationernas värderingar - försvårar kommunledningen - urholkar kommunens ekonomi - dyrt, tidskrävande, krångligt och stor kontrollapparat - bevarar eller strävar bakåt	6.3 <u>Drifthinder på statlig nivå</u> - försvårar statlig styrning och kontroll - hotar näringsliv och samsättning - stör den offentliga sektorns centrala parter på arbetsmarknaden - bevarar eller strävar bakåt - kräver större kontrollapparat - hotar pampar och byråkrater
INFÖRANDEHINDER	6.4 <u>Införandehinder på lokal nivå</u> - inga upplevda behov av delaktighet - ingen civil organisering	6.5 <u>Införandehinder på kommunal nivå</u> - ideologiska hinder - organisatorisk tröghet	6.6 <u>Införandehinder på statlig nivå</u> - ideologiska hinder - institutionella hinder - organisatorisk tröghet

Tabell 6:1. Sammanställning av de hinder för organisering av lokal delaktighet som tas upp i kapitel 6.

6.1.1 Resurssvaga invånare drabbas

Argument: Socialt, ekonomiskt, fysiskt eller kunskapsmässigt relativt sett resurssvagare invånare inom ett bostadsområde har just p g a sitt begränsade resursinnehav små möjligheter att engagera sig för att påverka lokala beslut. Detta lämnar fältet fritt för den redan relativt sett resursstarka att förstärka sitt resursövertag. Lokala elitgrupper skulle då uppstå. Några få medborgare engagerar sig till 100 procent, medan det stora flertalet inte engagerar sig överhuvudtaget. Elitgruppen skulle då frestas att agera på ett sätt som gynnar deras egna, snarare än hela bostadsområdets, intressen. Ojämligheter och orättvisor inom bostadsområdet skulle förstärkas.

Diskussion: Oavsett vilket institutionellt utrymme ett organ med representanter från de boende i ett bostadsområde ges, förutsätter tankemodellerna av boendeorganisering att representanterna i boendeföreningarnas och boendeförbundens styrelser väljs av de boende. Även om det skulle vara så att endast ett fåtal (resursstarka) deltar aktivt och ett flertal (resurssvaga) inte deltar aktivt kan de senare genom representantvalen kontrollera de förras agerande, utan att själva aktivt delta. Detta borde snarare leda till att agerande i styrelserna som inte har förankring hos en – om än tyst – majoritet bland de boende förebyggs, eller att någon eller några bärrare av kritiken mot det icke förankrade agerandet kommer att väljas till nya representanter vid nästa valtillfälle eller vid extrastämma. Ju större inflytande boendeföreningar och boendeförbund ges av lokala beslutsfattare, desto tydligare kan potentiella ojämlikhets- och orättviseeffekter förväntas framträda, och desto säkrare synes då majoritetskontrollen vid representantvalen bli. *En kritisk faktor är att representantvalen verkligen måste fungera som majoritetens kontroll av en eventuell elit. Det är därför önskvärt att fastställa krav på visst minimideltagande bland de boende i representantvalen för att boendeföreningar och boendeförbund ska tillerkännas lokalt ansvar och inflytande. Representantval till boendeförbund i Kista föreslogs i avsnitt 5.2.2 kunna ske på två tänkbara sätt: antingen genom att de boende direkt utser en representant för varje bostadsrättsförening (vid styrelsevalet) eller genom att styrelsen av de boende ges mandat att utse föreningens representant. Direktval förefaller ur "elitkontrollsynpunkt" vara att föredra, eftersom de boende som inte deltar aktivt troligen (åtminstone vid de första valtillfällena) skulle uppfatta det som mera meningsfullt att utse en representant som de känner till väl än att utse flera ledamöter, av vilka de känner till vissa mindre väl, vilket ökar risken att de känner den representant som sedan utses av ledamöterna mindre väl. När det gäller krav på minimideltagande för att utse en representant till bostadsområdesorganet kan konstateras att i Samsö bostadsrättsförening deltog totalt 40-50 procent av hushållen i det första styrelsevalet och ca 15 procent i det andra. En tänkbar förklaring till nedgången är att de boendes förväntningar på att kunna påverka valen minskade efter det första valet (se 4.3). Det finns skäl att tro att*

det upplevda inflytandet påverkade förväntningarna på det framtida inflytandet hos de boende (och därmed valdeltagandet). Om mandatet i ett styrelseval i en bostadsrättsförening inte endast, som nu, avser fastighetsförvaltning, utan också andra lokala verksamheter och val av representanter till boendeförbund med erkänt lokalt inflytande, tycks det rimligt att anta att valdeltagandet skulle öka. En spärr vid 50 procents valdeltagande för att utse en representant skulle av ovanstående resonemang att döma inte hindra tillkomsten av ett eller ett par boendeförbund i Kista. Denna typ av organisation blir emellertid mycket bräcklig, då det räcker med att valdeltagandet i en av föreningarna som ingår i förbundet går under 50 procent för att omyndigförklara boendeförbundet. Boendeförbundet tvingas sålunda för sin överlevnads skull att verka för sammanhållning och solidaritet mellan föreningarna.

6.1.2 *Leder till motsättningar mellan de boende samt till minoritetsförtryck*

Argument: Bland invånarna i ett bostadsområde kommer det förmodligen ständigt att finnas och uppstå behov som inte kan tillfredsställas inom ramen för de resurser som de lokala beslutsfattarna förfogar över. Därför måste det ske en ständig avvägning av vilka behov som ska prioriteras. (Ett år anställs en lärare till i skolan och ett annat år byggs daghemmet ut.) Idag fattas dessa beslut ensidigt av den kommunala organisationen. Om man tänker sig att de boende via boendeföreningar och boendeförbund skulle ges visst inflytande i sådana beslut ligger det nära till hands att förutspå att motsättningar mellan olika lokala grupper av boende med olika behov skulle uppstå. (Familjer med barn i skolan vill ha en lärare till och familjer med barn som inte har daghemsp plats vill bygga ut daghemmet.) Det ligger också nära till hands att förutspå att de behov som ett flertal har kommer att prioriteras på bekostnad av de behov som ett fåtal har.

Diskussion: Boendeorganisering framhäver med hög sannolikhet en tydligare konkurrensupplevelse mellan olika behovsgrupper, liksom kanske också mellan boendeföreningar. Men, frågar jag mig, är det inte just genom konkurrensupplevelser om begränsade resurser som en argumentation och så småningom en förhandling kan leda fram till ett beslut, som de inblandade grupperna kan acceptera? Om förhandling inte leder till ett av samtliga inblandade grupper acceptabelt resultat kan motsättningarna dem emellan övergå i konflikt. Ett boendeförbund som inte lyckas komma fram till en förhandlingslösning i en fråga bör inte ges inflytande i frågan ifråga. Risken kvarstår dock, särskilt om det gäller små och resurssvaga minoriteter, att enskilda människor eller grupper kan bli "överkörda", d v s komma utanför förhandlingsuppgörelser (oavsett om de är medvetna eller omedvetna om detta före, under eller efter uppgörelsen). Detta är en allvarlig negativ effekt, som kräver särskilda förebyggande åtgärder, t ex genom att utrednings- och behandlingsfunktionen inom kommunens socialförvaltning tillförsäkras den grad av inflytande på bostadsområdes-

nivå, som socialsekreterarna (eller deras närmast överordnade politiska instans) bedömer vara nödvändig.

6.1.3 *Dålig lokal förankring och stor extern omflyttning*

Argument: I bostadsområden där många boende har dålig lokal förankring (se not 7 till kapitel 4) och i vilka den externa omflyttningen är stor är förutsättningarna för att uppnå organiserade former för lokal delaktighet sämre än i områden med omfattande lokal förankring. Ett annat sätt att uttrycka saken är att kostnaderna för organisering är höga (Ouchi, 1980; Williamson, 1975). Omfattande politisk decentralisering och möjligheter till stark delaktighet via boendeorganisering kan därför bara stimulera till faktisk lokal delaktighet i inbodda och stabila områden och inte i anonyma områden. Ett tillkommande problem är att de boende som engagerar sig och är mest aktiva i föreningar också tenderar att flytta mest. Bristande kontinuitet i boendeföreningar och boendeförbund hindrar erfarenhetsuppbyggnad, vilket är en nödvändig (men knappast tillräcklig) belöning och drivkraft för att åtminstone kunna upprätthålla existensen av boendeförbund.

Diskussion: Riktigheten i argumentet återstår att pröva empiriskt. Om det vid en sådan prövning framkommer att den faktiska lokala delaktigheten ökar i anonyma områden, men i mindre utsträckning än i inbodda områden, faller det kategoriska inslaget i argumentet. Är det inte rimligare att, om så visar sig vara fallet, ställa den relativa ökningen i de boendes engagemang i förhållande till hur stort engagemanget var före införandet av en organiserad form för delaktighet, istället för att ställa den absoluta engagemangsökningen i det anonyma området mot den absoluta engagemangsökningen i det inbodda området?

I områden med dålig lokal förankring, stor omflyttning och i vilka det kan finnas andra särskilda skäl att investera i boendeorganisering för att vända en negativ utveckling bör de lokala beslutsfattarna ge avkall på minimikravet på valdeltagande i representantval till styrelserna i boendeföreningar och boendeförbund (se 6.1.1) och samtidigt särskilt ge akt på de risker som då uppstår (se 6.1.1) och 6.1.2).

6.1.4 *Medborgares värderingar och lokala traditioner*

Argument: Medborgares värderingar och lokala traditioner tar lång tid att förändra. Har man en gång vant sig vid att besluten i lokala frågor fattas någon annanstans hjälper det inte med vare sig lokala organ eller direkt inflytande för den egna boendeföreningen. Fjärrstyrning upplevs som en frihet, därför att man själv slipper engagera sig. Lokal delaktighet blir lokal fångslan (i negativ bemärkelse).

Diskussion: Medborgares attityder till att engagera sig, att bidra till organisering (se 3.4.1) och att acceptera att

andra engagerar sig, varierar inom och mellan olika bostadsområden, även vad avser områden med omfattande lokal förankring och med liten omflyttning. Detta torde i hög grad hänga samman med traditionen i bostadsområdet och boendeföreningen. I Kista upplevde 32 procent av intervjupersonerna ett starkt behov av lokal delaktighet (se 4.4). (I ett småhusområde i Järfälla organiserar de boende gemensamma inköp för underhåll av husen, i ett villaområde på Lidingö sköter alla sitt eget, i vissa stadsdelar i Stockholm är hyresgästföreningen lokalt aktiv med kontaktkommittéer, vissa bostadsrättsföreningar låter husen förfalla, andra organiserar barnpassning och fritidsaktiviteter etc). Attityder och traditioner förändras inte över en dag och heller inte över en valperiod på ett år (för representanter i en boendeförening eller ett boendeförbund). *Det kan därför förväntas att det i områden där attityder och traditioner i huvudsak bryter mot värderingarna bakom lokal organisering inte kommer att uppstå någon sådan, (förrän det eventuellt visat sig fungera i andra områden). Det måste finnas möjlighet för enskilda att välja att ställa sig utanför den lokala organisationen.*

6.1.5 Demografisk sammansättning och kortsiktighet

Argument: I bostadsområden där befolkningssammansättningen är ensidig i något avseende kommer också resurserna att tendera att styras på ett ensidigt sätt. Detta leder till kortsiktighet eller, annorlunda uttryckt, bristande långsiktighet. I områden där det bor mest äldre och pensionärer skulle boendeorganisering tendera att stödja utbyggnad av äldreomsorgen och i områden dominerade av småbarnsfamiljer skulle boendeorganiseringen stödja utbyggnad av barnomsorgen. Då äldre dör och barn växer in i skolåldern skulle de boende i området inte ha någon nytta av vad de tidigare byggt upp.

Diskussion: Det torde vara varje kommuns ambition att, med eller utan boendeorganisering och/eller lokala organ, motverka segregering i olika kommundelar och bostadsområden. *Kommunen bör därför vid införande av lokal organisering vara särskilt försiktig med redan segregerade områden.* Detta kan ske genom antingen en begränsning av det decentraliserade verksamhetsområdet eller en uppdelning av de politiska beslutsområdena på olika lokala organ i samma område.

6.2 DRIFTHINDER PÅ KOMMUNAL NIVÅ

Vilka värden som omfattas av en eller flera aktörsgrupper i den kommunala organisationen hotas av en bred decentralisering av beslutsrätten för lokala verksamheter till den lokala nivån i kommunens politiska organisationsstruktur samt ett uttalat legitimt inflytande och ansvarstagande för medborgarna via deras egna boendeföreningar och boendeförbund? Jag har funnit att följande argument kan anföras som hinder mot en sådan lokal organisation (inom parentes anges det värde som argumentet baserar sig på): segregeringen ökar (jämlighet),

politiska partiers och sektorspolitikens ställning hotas (den representativa demokratin och värdet av kommunalpolitikens specialisering inom olika sakområden), chefer och anställda i kommunalförvaltningen hotas (värden i människors arbetsliv), fackliga organisationers intressen (värden i människors arbetsliv), effektiv kommunledning försvåras (effektivitet), kommunens ekonomi drabbas (handlingsfrihet för kommunen som helhet), den kommunala verksamheten blir dyr, tidskrävande, krånglig och kommer att kräva stor kontrollapparat (effektivitet, klarhet och enkelhet i förvaltningsorganisationen) och den kommunala verksamheten stimuleras att stagnera eller krympa i omfattning (värdet av de kommunala tjänster som skulle finnas, givet att omfattningen av tjänsterna inte stagnerar eller krymper).

6.2.1 *Segregeringen ökar*

Ett argument mot att tillåta lokala organ var att principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet skulle brytas (se 2.1.2 och 3.2.1). Värdet i denna princip ligger i att alla invånare i kommunen ska ha tillgång till lika behandling och lika service från en samlad och enhetlig kommunförvaltning. En tanke var att ojämlikheter och orättvisor mellan gamla storkommuner, mellan gamla socknar och mellan bostadsområden skulle utjämnas. I och med att vissa av de gamla storkommunerna var resursstarka och andra resurssvaga kunde sammanslagningarna till blockkommuner möjliggöra en utjämning, eller åtminstone göra de resursstarka kommunernas service mer tillgänglig för de svagare. Lokala organ bryter mot principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet, vilket skulle kunna leda till olika behandling och olika servicenivåer, beroende av vilken "politik" som kommer att dominera i respektive lokalt organ. För att motverka denna effekt valde riksdagen att reglera försöksverksamheten med lokala organ på så sätt att kommunfullmäktige utser ledamöterna i de lokala organen.

Argument: Boendeorganisering förstärker ovanstående problematik och bidrar till segregation på åtminstone två sätt. För det första kan den väcka slumrande själar i kommundelar eller distrikt, där man upplever sig förfördelad i förhållande till andra delar av kommunen. Krav på återupprättande av den gamla kommunen kan uppstå via argumentationen "orättvisorna är lika stora nu som förr", "då fick vi ju i alla fall bestämma själva". Men i dessa argument förbises att om inte sammanslagning ägt rum kanske orättvisorna hade varit ännu större (eller bygden t o m övergivits). Återupprättande av gamla kommuner kan därför på samma förbiseende verka i riktning mot ökad segregation. För det andra kan redan resursstarka områden förväntas anpassa sig snabbare och effektivare, och därmed också kunna dra fördelar ur organiseringen av lokal delaktighet, än resurssvaga områden, där ingenting eller lite påverkas. De resursstarka områdena blir attraktiva för aktiva människor, medan apati utbreder sig i de resurssvaga.

Diskussion: Det är nödvändigt att klargöra gränserna för det inflytande de boende ges i förhållande till ett lokalt organ. Om boendeorganisering bidrar till att artikulera starkt upplevda orättvisor mellan områden inom kommunen är det det (de) lokala organets (organens) uppgifter att *dels* göra kommunledningen medveten om detta förhållande och *dels* klargöra för representanterna i boendeföreningar och boendeförbund hur stor den eventuella skillnaden mellan "skatte- och avgiftsbidraget" från blockkommunen och områdets "skatte- och avgiftskraft" är, samt klargöra i vilka frågor och hur långt kommunfullmäktige är beredd att decentralisera inflytande till det (de) lokala organet (organen). Genom detta förfarande skulle eventuella "obalanser" i resurs- och inflytandefördelningen inom en kommun kunna korrigeras utan delning och segregering som följt. Förfarandet *förutsätter öppenhet och förhandlingsvilja både från kommunledning och organiserade medborgare*. En klar fördel (och kanske en nödvändighet) är att det föreligger ömsesidigt förtroende mellan "parterna". *Gemensam politisk grundsyn (partitillhörighet) underlättar ett sådant förtroende.*

Beträffande risken för segregering p g a snabbare och effektivare anpassning i redan resursstarka områden bör framhållas att den alltid finns vid införande av reformer som kräver en motprestation av medborgarna för att förverkligas (jämför med t ex nya avdragsregler vid inkomstbeskattning). Det torde därför knappast räcka med att enbart informera de boende i resurssvaga områden och sedan "erbjuda" ett lokalt organ (vilket möjligen skulle räcka i resursstarka områden). En möjlighet att mobilisera svaga områden kan vara att starta processen med ett "*strategiskt projekt*", som de boende kan samlas kring, t ex upprustning av skola eller föreningslokal (se t ex "Strategi för områdesförvaltning", 1982). Med "strategiskt" menar jag något som många boende i området berörs av och helst också sådan verksamhet som är förvaltningsövergripande och således kräver budgetsamordning mellan förvaltningssektorerna. *Om markanta skillnader i resursstyrka föreligger mellan olika områden förefaller det naturligtast att starta försök med organisering av lokal delaktighet i just de svaga områdena.* Nackdelen är att försöksverksamheten riskerar att få negativ stämpel. Desto viktigare att förebygga detta genom *exakt angivelse av konkret resurs- och inflytandetrymme* för ett strategiskt projekt.

6.2.2 *Politiska partiers och sektorspolitikers ställning hotas*

Argument: Organisering av boende i boendeföreningar och boendeförbund som ges visst inflytande i de lokala kommunala verksamheterna i varje bostadsområde, skulle i fullt utbredd omfattning ta många medborgares engagemang och tid i anspråk. Skulle inte detta leda till att människors intresse för de politiska partierna minskade? Eller tvärtom: Går det verkligen att åstadkomma boendeorganisering när de som är aktiva och intresserade redan är upptagna av verksamheter inom de

politiska partierna? Och skulle inte boendeföreningars och boendeförbunds ökade inflytande hota de politiska partiernas inflytande i lokala frågor? Detta argument ser jag som ett uttryck för den kommunala organisationens komplexitet (se 2.4).

Diskussion: Låt mig först söka klargöra hur den del av partiernas organisationer som finns i ett bostadsområde skulle påverkas av boendeorganisering. Antag att det existerar en kommunaldelsnämnd i området och att dess ledamöter, som är tillsatta av kommunfullmäktige, bor i området och är förankrade i sina respektive partiers lokalavdelningar (partiföreningar) i området. Kommunaldelsledamoten möts i detta fall av "politiska förväntningar" från minst tre håll: partiledningen (och kommunledningen, om det egna partiet är i oppositionsställning), lokalavdelningen och boendeföreningar/boendeförbund. (Därtill kommer förväntningar från förvaltningssidan.) Kommunaldelsledamotens ställning blir minst sagt komplicerad. För det första har han *yttre mandatgränser* gentemot partiledningen (kommunledningen), d v s inom vilka frågor och ekonomiska ramar han får agera i kommunaldelsnämnden. För det andra har han *inre mandatgränser*, d v s vilka mandat han har från lokalavdelningen. Till detta kommer krav och önskemål från boendeföreningar och boendeförbund. I detta fall förefaller det rimligt att boendeföreningars och boendeförbunds krav och önskemål diskuteras av lokalavdelningen och vägs in i de mandat den ger ledamoten i kommunaldelsnämnden. I de fall ingen lokalavdelning (partiförening) existerar i området förefaller det rimligt att kommunaldelsledamoten själv (eller i samråd med sin partiledning) överväger de boendes krav och önskemål. Boendeföreningars och boendeförbunds mening blir på detta sätt underordnad de politiska partierna och deras (eventuella) lokalavdelningar. Samtidigt skulle det bli riskabelt för partierna att inte ta tillräcklig hänsyn till boendeföreningar och boendeförbund, eftersom partierna då skulle tappa röster i de allmänna valen.

Skulle denna konstruktion leda till konkurrens om inflytande, och i förlängningen, konkurrens om den knappa resursen "aktiva medborgare", mellan boendeföreningen och boendeförbund å ena sidan och de politiska partiernas basorganisationer å den andra? Det torde finnas stora variationer i lokalavdelningarnas aktivitetsnivå, både m a p kommun, kommundel och parti. I kommundelar med aktiva lokalavdelningar, omfattande föreningsliv och levande folkrörelser, kanske behovet av ytterligare organisering är marginellt, och mer än väl skulle tillfredsställas med ett eller några lokala organ. Däremot skulle knappast boendeorganisering i politiskt "passiva", "avsomnade" eller "fjärrstyrda" områden konkurrera om inflytandet med politiska lokalavdelningar, då dessa har låg aktivitetsnivå eller inte ens existerar. Problemet skulle snarare bli att mobilisera invånare. De flesta områden torde vara varken extremt politiskt aktiva eller passiva som i resonemanget ovan. Så länge boendeorganisering inte prövats som form för organisering ur medborgarperspektiv anser jag inte följande mothypotes till detta avsnitts rubrik på förhand vara förkastad! Om medborgare ges möjligheter att påverka den lokala politiken genom

boendeorganisering, som representant i boendeföreningars och boendeförbunds styrelser kanske också benägenheten till partianslutning skulle öka, vilket kan tänkas vitalisera partierna.

Frågan om boendeorganisering skulle konkurrera med de politiska partierna kan och bör inte besvaras i generella termer. En säkrare och smidigare väg är att skapa förutsättningar för de politiska partierna i kommunerna att själva bedöma det realistiska och önskvärda i att pröva boendeorganisering. Ett naturligt tillfälle för ett sådant försök kan uppstå i de kommuner som redan infört kommundelsnämnder, men vars ledamöter upplever otillräcklig lokal politisk aktivitet.

Boendeorganisering innebär en förstärkning av den geografiska organisationsprincipen och medför därför krav på anpassning av den sektoriella politiska organisationen (se 2.2.2 och 2.3.2). Politikerrollen på lokal nivå (bostadsområde, kommun-del) blir då snarare generalistorienterad än sektorsorienterad (Humes, 1981). Ju vidare yttre befogenhetsgränser ett lokalt organ ges, desto större blir de potentiella motsättningarna med de centrala sektorsnämnderna, om inte de senares roll anpassas och förändras. Sektorsnämnderna skulle med stor säkerhet utgöra ett effektivt hinder mot förverkligande av lokal delaktighet, om deras uppgifter och roll lämnas oförändrade. Likaledes skulle en del sektorspolitiker tendera att motsätta sig en nedtoning av sektorsnämndernas betydelse i kommunens politiska organisation. Kanske skulle de också uppfatta det frustrerande och statussänkande att "förflyttas" till ett lokalt organ. Däremot kanske de inte skulle motsätta sig att utveckla sektorsnämnderna till mer renodlade kommunövergripande organ, d v s att lokala organ tar över löpande verksamhetsärenden och därmed frigör sektorsnämnderna till resurser i kommunens ledningsorganisation (se 6.2.5). *Organisering av lokal delaktighet förutsätter väl planerad anpassning av den politiska sektorsorganisationen.*

6.2.3 *Chefer och anställda i kommunalförvaltningen hotas*

Argument: Ökat lokalt inflytande hotar den existerande strukturen i kommunens förvaltningsorganisation (sektorsuppbyggnaden) och därmed en del av dess chefer och övriga anställda genom för det första att befordringsgångar för tjänstemän inskränks, för det andra att motsättningar mellan anställda och medborgare uppstår och för det tredje att invanda och fungerande arbetsroller bryts upp. Sammantaget gör detta att arbetssituationen för de anställda försämras. Jag utvecklar dessa argument i diskussionen som följer.

Diskussion: Organiserade former för lokalt inflytande tenderar att förstärka den geografiska organisationsstrukturen i en kommun (Humes, 1981). Liksom fallet är med delsystemet för politik (se 2.2.1) och de politiska partierna (se också 6.2.2) kräver detta en anpassning i förvaltningsorganisatio-

nens struktur. Väsentliga delar av den löpande verksamheten i förvaltningen måste läggas under kommundelens eller distriktets kontroll, om lokala organ ska kunna fungera som avsett (se 3.2.3). Då förvaltningsorganisationen byggts upp sektorsvis under lång tid (se 2.1.4 och 2.2.2), och dess bärare formats av sektorstänkande och sektorsagerande, finns det anledning att bland en del av dessa förvänta sig motstånd mot de förändringar som de upplever artfrämmande ur det egna sektorsperspektivet. Kommuner som driver försök med kommun-delsnämnder kanske redan har blivit varse detta fenomen. Om man dessutom tänker sig boendeorganisering som komplement till lokala partiavdelningar kan det för sektorsförvaltningarna framstå som ett dubbelt angrepp mot den sektoriella föreställningsvärlden.

Antag att Stockholms kommun infört organiserade former för lokal delaktighet med kommunaldelsnämnd och boendeorganisering i Kista. Antag att nämnden har en budgetram, som täcker kostnaderna för all verksamhet i Kista inom sektorerna social, skola, fritid och kultur. Antag att fördelningen av resurser till insatser i området bestäms enligt beskrivningen i avsnitt 6.2.2; att de politiska partierna har lokalavdelningar som har nära kontakt med de boendes representanter i bostadsrättsföreningar och boendeförbund. Frågan är då: Hur berörs förvaltningsorganisationen och dess anställda?

För det första uppstår en skiljelinje i mitten av hierarkierna i de fyra nämnda förvaltningssektorerna. Den del av respektive sektorsorganisation som finns i Kista utgörs i huvudsak av delsystemet för tjänster till medborgarna (se 2.2.3), d v s fältpersonal och arbetsledare. Den del av respektive sektorsorganisation som *inte* finns i Kista utgörs i huvudsak av delsystemet för ledning (se 2.2.2), d v s chefer och utredare på förvaltningssidan. Låt mig börja med den senare kategorin.

Sektorsadministratörers inställning till organisering av lokal delaktighet kan förväntas likna sektorspolitikernas (se 6.2.2). Kanske skulle endast en del av dem stödja en geografiskt orienterad organisation genom att t ex acceptera områdeschefstjänster. Kanske skulle andra tilltalas av att i högre grad ägna sig åt kommunövergripande uppgifter (som stabstjänstemän i kommunens delsystem för ledning) och "konsultation" till de geografiska enheterna (utredningar, konfliktlösningssberedare etc). En tanke är här att kostnaderna för administrationen inte skulle belasta anslaget för lokala verksamheter, annat än när den geografiska enheten (kommundelsnämnden) väljer att "köpa" tjänster (Chandler, 1962 och af Trolle, 1977). För att "lyckas" med att "sälja" sina tjänster måste den (eller de) administrativa staben (staberna) både ha generalistkompetens (kunna lösa sektorsövergripande problem) och behålla och utveckla specifik målgrupps- och sektorskompetens. *Denna typ av organisation kan erbjuda inte bara de nuvarande karriärvägarna för tjänstemännen (inom respektive sektor), utan även nya karriärvägar (mellan sektorer, mellan områden och kombinationer av dessa). Restriktionen för tjänstemännens karriärmöjligheter hänger snarare samman med i vilken mån kom-*

munen väljer att upprätthålla antalet administrativa tjänster. Om kommunen av sektorsadministratörerna upplevs avse att dra in chefs- och utredningstjänster under den lokala delaktighetens täckmantel kommer troligen sektorsadministratörerna (och sektorspolitikerna) att mobilisera motstånd för att hindra en sådan förändring.

Ur fältpersonalens och arbetsledarnas synvinkel kan organiserade former för lokal delaktighet te sig besvärligt eller t o m hotande i det löpande arbetet. Boendeorganisering kan förväntas medföra ökat engagemang i de lokala verksamheterna bland de boende. Även om detta inte betyder att de boendes möjligheter att *direkt* påverka (hur t ex daghemmet eller skolan drivs av personalen) formellt ökar, kan en höjd informations- och kommunikationsnivå i området ge upphov till att fler boende kommer att framföra fler synpunkter på hur det löpande arbetet bör skötas direkt till personalen, vilket bl a kan tänkas tydliggöra eller skapa motsättningar mellan de boende och personal. De kommunala institutionerna och anläggningarna skulle då bli "polska riksdagar" istället för serviceinrättningar, personalens kompetens skulle ifrågasättas och deras prestige hotas. Detta scenario ter sig realistiskt just p g a den utveckling som sker i många kommuner idag, nämligen att reellt lokalt inflytande i hög grad upplevs möjligt att mobilisera endast genom påtryckning på förvaltningen, vilken i sin tur kanaliserar krav och önskemål till kommunledningen. Vid en genomförd organisering av lokal delaktighet förstärks möjligheterna att via boendeföreningar, boendeförbund och partiernas lokalavdelningar påverka beslut om lokala verksamheter i det (de) lokala organet (organen). Det bör därför te sig rimligare för de boende, om personal hänvisar diskussioner om de lokala verksamheterna till demokratiskt valda organ i området än till, som fallet i bästa fall är idag, någon eller några enstaka kommunfullmäktige. Å andra sidan kan och bör väl inte kontakterna mellan personal och boende upphöra eller minskas. Tvärtom verkar det ligga i linje med respektive förvaltningssektors ambitioner att öka och förbättra samarbetet med sina brukare (se Skolans inre arbete, 1974 och Socialtjänsten, 1977). Det kan-ske också bör påpekas att de anställda, i de fall de också bor i området, även de kan bli delaktiga i boendeorganisering och i partiernas lokalavdelningar, vilka kan tänkas bli fora för överläggningar mellan personal och brukare. *En förutsättning för att personalen ska kunna utföra sitt löpande arbete effektivt är att det eventuellt ökade upplevda behovet av brukarinflytande kanaliseras genom de demokratiskt valda organen i de fall personalen bedömer att direktinflytande får sådan omfattning och karaktär att det inverkar negativt på resultatet av verksamheten.*

Det tredje argumentet mot ökat lokalt inflytande, hotet om uppbyggnad av invanda arbetsroller inom delsystemet för tjänster, sammanfaller med kritiken av den geografiska organisationsprincipen i allmänhet: Under lång tid har man strävat mot och efter hand lyckats bygga ut vitt förgrenade specialresurser för att tillgodose medborgarnas behov, krav och

önskemål, organiserade inom sina respektive förvaltningssektorer. Varför skulle man förvänta sig att bärarna av specialresurserna skulle kunna samsas kring gemensamma insatser i ett bostadsområde eller en kommundel, då flertalet specialresurser "objektivt" sett har föga att vinna på inbördes samordning eller samarbete? Min hypotes är att det är problemverkligheten snarare än problemen i verkligheten (se 2.2.3) som skulle få de anställda att uppleva lokal delaktighet som ett hinder för att effektivt utnyttja knappa och värdefulla specialresurser. För att inte riskera att förlora helhetsperspektivet genom att gå in på detaljer (om än så viktiga i sammanhanget!) lämnar jag emellertid den känsliga diskussionen om professionalisering (se 2.2.3 och 2.3.3). I praktiken torde förutsättningarna för samordning eller samarbete variera mellan kommuner och mellan områden (beroende av befintliga resurser, lokalisering av resurser etc). Upplevelser av behov av samordning och samarbete över befattnings-, målgrupps- och sektorsgränser torde också variera avsevärt, både ur anställndas och medborgares perspektiv. Därför är det meningslöst att föreskriva en generell lösning på vilken grad av integrering som leder till det effektivaste utnyttjandet av resurserna i kommunens delsystem för tjänster till medborgarna. Så mycket torde ändå stå klart att *om det föreligger stora skillnader mellan problemverklighet och problem i verkligheten (se 2.2.3) förutsätter ett förverkligande och vidmakthållande av organiserade former för lokal delaktighet att de anställda i arbetsorganisationen i ett relativt tidigt skede bereds möjlighet att upptäcka skillnaderna, diskutera orsakerna och tillsammans medverka i förberedelser och genomförande av anpassningar i respektive områdes arbetsorganisation.*

Faktorer i personalens arbetssituation, t ex arbetsuppgifter, arbetsbelastning, lön och anställningstrygghet hänger direkt samman med i vilken grad och hur arbetsorganisationens struktur kan anpassas till den politiska organisationen. Antag att de kommunalt anställda och de HSB-anställda i Kista formellt underställs en områdeschef, som inför en kommundelsnämnd är ansvarig för genomförandet av lokala verksamheter. Nedåt i hierarkin kommer områdeschefen framför allt att ha kontakt med arbetsledare (rektor, daghemsföreståndare, föreståndaren för pensionärshotellet, förmannen för fastighetsskötsel, fritidshemsföreståndare, bibliotekschef, representant för socialsekreterare etc). En tredje hierarkisk nivå utgörs av fältpersonalen, som levererar service direkt till medborgarna (lärare, städpersonal, vaktmästare, kökspersonal, dagbarnvårdare, sjukvårdspersonal, hemsamariter, förskollärare, fastighetsskötare, äldreomsorgspersonal, fritidsledare, bibliotekstjänstemän, socialsekreterare etc). En organisationslösning är att lokal samordning och samarbete sker enbart på arbetsledningsnivå. Detta torde innebära nya arbetsuppgifter och ökad arbetsbelastning för i första hand arbetsledarna. Den ökade arbetsbelastningen kan kompenseras med att gamla arbetsuppgifter överförs till fältpersonalen, vilka i sin tur då får nya arbetsuppgifter och ökad arbetsbelastning. En annan organisationslösning är att samordning och samarbete sker på fältnivå. Men även om detta av fältpersonalen skulle upplevas som

både tänkbart och önskvärt skulle det ta tid från det löpande arbetet. *Integration av arbetsorganisationen inom geografiska områden medför dels nya arbetsuppgifter, dels större arbetsbelastning för personalen i den mån beslutsfattarna bedömer det som icke önskvärt att ta bort gamla uppgifter i samma omfattning som nya kommit till.*

Vad beträffar lön och anställningstrygghet för områdespersonal kan det misstänkas att ett lokalt organ som arbetsgivare (under påtryckningar av hushållningsmedvetna boende och boendepresentanter) har både större incitament att hålla kostnader nere och större behov av flexibilitet i serviceutbudet. *En förutsättning för att den kommunala arbetsorganisationen ska kunna anpassas till en lokal politisk organisation är att lönesättning i huvudsak fortsätter att ske centralt och att arbetsgivaransvaret kvarstår hos kommunen.*

6.2.4 Fackliga organisationers intressen

Argument: I den mån som organiserade former för lokal delaktighet av de fackliga organisationerna uppfattas som en risk för att medlemmarnas arbetssituation försämrats kommer de fackliga organisationerna att motarbeta förändringar i denna riktning.

Diskussion: Jag konstaterade i avsnitt 6.2.3 att organiserade former för lokal delaktighet ställer krav på områdesvis integrering av arbetsorganisationen. Tre integrationsmöjligheter nämndes: via områdeschef, via arbetsledare och via direkt samarbete mellan fältpersonal som idag utför sitt arbete endast inom en förvaltningssektor eller i förhållande till en målgrupp. Detta öppnar möjligheten för tillämpning av en blandning av två tänkbara organisationsprinciper, låt mig kalla dem målgruppsprincipen respektive lagarbetsprincipen. I målgruppsorganisationen är en områdeschef formell samordnare mellan separata målgruppsenheter med var sin inför områdeschefen ansvarig arbetsledare i området. Beslut om arbetsfördelning, samordning och samarbete mellan målgruppsenheter fattas av områdeschefen på basis av information från arbetsledarna. I en lagarbetsorganisation bildar arbetsledarna tillsammans en arbetsledningsgrupp, vars uppgift är att fördela arbete mellan olika personalgrupper. Denna organisationstyp är mer förutsättningslös och flexibel. Verksamheten drivs i mer eller mindre tidsavgränsade projektgrupper (sammansatta av olika personalgrupper) istället för i permanenta målgruppsenheter.

De båda ovannämnda organisationstyperna kommer att ställa *höjda* krav på personalens förmåga att tillämpa sina kunskaper och färdigheter i nya situationer tillsammans med nya kolleger. Under sådana omständigheter torde det vara särskilt viktigt att tillhöra en aktiv lokal och kommunal facklig organisation, som har förmåga att hävda personalens upplevda intressen vid organisationsförändringar och i den löpande verksamheten. *En flexibla arbetsorganisation kommer av personalen, och därigenom också av de fackliga organisationerna, att upplevas som positiv eller negativ beroende av i vilken utsträckning*

hänsyn tas till enskildas och grupper av anställda behov, krav och önskemål. Om ringa hänsyn tas kommer de fackliga organisationerna sannolikt att motarbeta arbetsledningen (områdeschef och/eller arbetsledare). Om arbetsledningen tillsammans med personalens representanter kommer överens i medbestämmandelagens anda och mening kan de fackliga organisationernas attityder förväntas bli positiva. En flexibel organisation kan då av de fackliga organisationerna komma att betraktas som en gynnsam miljö för personalutveckling.

6.2.5 Effektiv kommunledning försvåras

Argument: Ett av kommunernas mer svårbearbetade problemområden är ledning av den kommunala verksamheten (se 2.2.2 och 2.3.2). Organiserade former för lokal delaktighet kan i en situation med redan komplicerade ledningsproblem i flera avseenden komma att uppfattas som problemförstärkare. Aktivering i lokala organ, i partiernas lokalavdelningar och bland boende i boendeföreningar och boendeförbund innebär att flera särintressen än i dagens system kommer att hävdas. Detta ökar kravtrycket ytterligare på och försvårar överblicken ytterligare för kommunledningen. Vidare kan lokal delaktighet yttra sig i "bypolitik", som i värsta fall leder till ifrågasättande eller t o m hindrande av verkställandet av kommunala beslut. Slutligen kan en ökad betoning av geografisk organisation ytterligare komplicera och förlänga kommunens budgeteringsförfarande, vilket kan hota ledningsorganisationens befintliga kontroll över spelet om resurserna.

Diskussion: Alla närmast ovan uppräknade argument utgör svårforcerade hinder för organisering av lokal delaktighet. Tankemodellerna i kapitel 5 var inte avsedda att analysera ledningsproblem, och behöver därför förklaras och utvecklas på denna punkt. Låt mig därför ställa frågan huruvida det är möjligt att åstadkomma *både* organiserade former för lokal delaktighet *och* effektiv ledning i den kommunala organisationen.

Alchian och Demsetz (1962), Chandler (1962), Greiner (1972), Danielsson (1974), Drucker (1974), Williamson (1975), Perrow (1977) och af Trolle (1977) menar att decentralisering i en organisation hänger intimt samman med hur styrning och kontroll utövas. Grunden för valet av organisationsstruktur och ledningsprinciper i affärsföretag är den företagsekonomiska effektiviteten. I ett företags utveckling och tillväxt infaller ett stadium där direktstyrning och direkt samordning mellan företagets funktionslinjer blir så omfattande och komplicerat att effektiviteten blir lidande. Den korrekta åtgärden i en sådan situation är, enligt dessa författare, att slå itu funktionerna och samordna de delar av funktionerna som tillsammans kan åstadkomma resultat, d v s vinst för företaget. Istället för att hela företaget är en odelad resultatenheter fördelas ansvaret för *och* inflytandet över företagets resultat på flera självständiga resultatenheter. Den viktigaste förutsättningen för att resultatansvar ska kunna utkrävas är att de faktorer som bestämmer enheternas resultat ligger under enhet-

ernas egen kontroll. I den mån företagsledningen genom sina beslut påverkar en resultatenhet negativt ska resultatenheten kompenseras med medel ur företagets samlade överskott. Detta skulle uppenbarligen inte vara möjligt om företagsledningen beter sig som om den ledde en funktionsorganisation.

Fram till 1979 var det lag i Sverige på att kommunerna skulle ha en kommunomfattande sektorsorganisation. Varje sektor skulle ha en central ledning (sektorsnämnderna och förvaltningscheferna). Lagen om försöksverksamhet med lokala organ öppnade möjligheten att formellt decentralisera beslutsfattande till geografiskt avgränsade områden inom kommunerna. Kvar står emellertid fortfarande kravet att ha sektorsnämnder. Detta faktum innebär att argumentet "anpassa ledningsorganisationen till organiserade former för lokal delaktighet" torde vara mer svårsmält i en kommun än i ett företag. Lika klart framstår det att ett styrnings- och kontrollsystem för en sektorsorganisation i längden skulle gå på tvären mot geografisk organisering av lokal delaktighet.

Låt mig försöka överföra det företagsekonomiska resonemanget om decentralisering på kommunen. Grunden för valet av organisationsstruktur i kommunen är dels demokrativärdet (att beslut ska fattas i demokratisk ordning) och dels effektivitetsvärdet (att fattade beslut verkställs med bästa resultat och till lägsta resursinsats) (se 2.2). Demokrativärdet står i motsättning till decentralisering i de fall de värdemotsättningar som diskuterades i avsnitt 6.1.1, 6.1.2, 6.1.4, 6.2.1 och 6.2.2 skärps, annars inte. Effektivitetsvärdet påminner om den företagsekonomiska effektiviteten i det avseendet att båda typerna av effektivitet avser att åstadkomma *resultat*. I företaget definieras resultat som skillnaden mellan intäkter och kostnader. I kommunen innebär resultat den nytta kommunens insatser åstadkommer. Till detta kommer kommunens befintliga resurser in som en restriktion. Kommunens resultat beror därför i hög grad på hur mycket (och hur "goda") resurser kommunen vill och kan mobilisera.

I en fungerande funktionsorganisation i ett företag har företagsledningen kontroll över både intäkter och kostnader. När verksamheten i ett företag "vuxit ur" funktionsorganisationen uppstår styrnings- och kontrollproblem. Enligt företagsekonomiskt recept bör företaget då uppdelas i resultatenheter, vilka var och en kan styra och kontrollera sina intäkter och kostnader, och vars chef förväntas åstadkomma ett resultat som bidrar till hela företagets. I en fungerande divisionaliserad organisation förutsätts divisionscheferna i stor utsträckning ha kontroll över både intäkter och kostnader. Parallellen i kommunen är att kommunledningen i en fungerande sektoriell organisation har kontroll över resultat (effekter) och resurser (insatser). Det som har hänt i kommunerna är att allteftersom den kommunala verksamheten vuxit i omfattning har sektorerna som organisatoriska enheter förstärkts. Sektorledningarna fick i allt större utsträckning uppgiften att styra och kontrollera resultat och resurser inom respektive sektor. Märk väl skillnaden mellan divisionalisering i företag och sektori-

sering i kommuner! Divisionalisering innebär nerbrytning av funktionsorganisationen i resultatenheter, medan sektorisering snarast innebär en förstärkning av funktionsorganisationen, men med en decentralisering av resultat- och resursansvar från kommunledning till sektorsledningar.

Införande av organiserade former för lokal delaktighet innebär en nerbrytning av sektorsorganisationen i geografiska resultat- och resursenheter (vad avser lokala verksamheter). Detta medför att den lokala samordningen, den direkta styrningen och kontrollen av de lokala verksamheterna i stor utsträckning åläggs det lokala organet (eller de lokala organen). Styrningen och kontrollen av de kommunövergripande verksamheterna ligger däremot kvar hos den centrala kommunledningen (d v s kommunledning och sektorsledningar). Om organiserade former för lokal delaktighet leder till att fler särintressen hävdas och ökat kravtryck uppstår får det lokala organet (eller de lokala organen) och partiernas lokalavdelningar en reell politisk uppgift, nämligen att med de lokala verksamheternas resurser söka åstadkomma bästa möjliga resultat. Logiskt sett borde denna konstruktion minska kravtrycket från grupper av medborgare på den centrala kommunledningen. Det kan emellertid tänkas att lokal aktivering leder till artikulering av krav på kommunövergripande åtgärder (som ligger utanför de lokala organens ansvars- och befogenhetsområde). Om detta inträffar kan det medföra en renodling av de olika nivåernas uppgifter (Statskontoret, 1978, s 55). *En förutsättning är emellertid att ledningsorganisationen (och särskilt då sektorsledningarna) inte intervenerar i den direkta styrningen och kontrollen av de lokala verksamheterna.* Grundprincipen är här densamma som i det divisionaliserade företaget, att det lokala organet (eller de lokala organen) ska ha kontroll över de faktorer som påverkar resultatet. En faktor som självfallet inte kan ligga under lokal kontroll är den ekonomiska ramen för hur mycket de lokala verksamheterna får kosta totalt i ett område. Denna kontroll måste utövas av kommunledningen.

Kan risken för lokalt ifrågasättande och obstruering av kommunövergripande åtgärder hanteras? Låt oss ta ett exempel. Kommunfullmäktige har beslutat att bygga en avfallsanläggning i kommunen. Ingen av kommundelarna (eller distrikten) vill ha anläggningen inom sitt område. En förhandlingssituation uppstår. En strategi för kommunledningen skulle kunna bestå i att först fråga respektive kommunalnämnd (distriktsnämnd) hur mycket pengar de är beredda att avstå i sitt anslag för lokala verksamheter för att slippa ha avfallsanläggningen på sitt område. Nästa steg skulle vara att göra en förfrågan om respektive geografisk enhet är beredd att ta avfallsanläggningen mot det att den summa pengar som de övriga är beredda att avstå läggs på den accepterande enhetens anslag för lokala verksamheter. Om ingen accepterar kan förhandlingen tänkas fortsätta tills det att någon accepterar. Det måste dock stå klart för alla parter att det i sista hand är kommunledningen som fattar det avgörande beslutet i denna typ av frågor. Samma resonemang skulle för övrigt kunna tillämpas på "positiva"

investeringar, t ex gymnasieskola eller simhall. En förutsättning för att det beskrivna förfarandet ska kunna fungera är att de lokala organen har stark förankring bland medborgarna.

Ett syfte med kommunens budget är att den ska fungera som styrningsinstrument för kommunledningen, såväl för kommunstyrelsen och drätselkontoret som för sektorsledningarna. Det är genom budgetering den kommunala verksamheten i huvudsak planeras och det är genom beslut om budgeten som den kommunala verksamheten tilldelas väsentliga delar av sina resurser. I en sektoriserad organisation byggs budgeten upp sektorsvis och slås sedan samman till en gemensam budget för hela kommunen inom ramar som fastställs av kommunledning respektive sektorsledningar. Vid organisering av lokal delaktighet uppbyggs en budget för de lokala verksamheterna i respektive område och en central budget för kommunövergripande verksamheter. I regel använder kommunerna idag rambudgetering, d v s att varje sektor får ett visst ekonomiskt utrymme att fördela resurser inom. Om sektorsledningen inte klarar att budgetera sin verksamhet inom ramen sker central budgetmangling. Samma system kan i princip användas i en geografisk organisation. Åtminstone två komplikationer skulle dock uppstå, nämligen dels avvägningen mellan hur stora resurser som kommunen ska fördela lokalt visavi kommunövergripande och dels hur kommunledningen förändrar fördelningen av resurser mellan områden. *Den första komplikationen är en kommunövergripande politisk fråga, i vilken varje politiskt parti har att ta ställning.* Detta kan innebära motsättningar mellan partiernas blockkommunorganisationer och deras lokalavdelningar. Varje partis ställningstagande måste då utgöra en väl förankrad överenskommelse för att inte interna konflikter ska uppstå. Den andra komplikationen verkar svårare att komma till rätta med, eftersom det samlade behovet av lokala verksamheter i ett område skiftar på längre sikt. Särskilt är detta fallet vid segregering m a p ålder och inkomst. Problem kan uppstå om kommunledningen anser att det i ett område inte längre finns behov av totalt sett lika mycket lokala resurser. På vilka grunder ska anslaget för lokala verksamheter minskas i ett område samtidigt som det kanske ökar i andra områden? Det är här väsentligt att gränsdragningen mellan vad som skiljer lokal verksamhet från icke-lokal verksamhet är så skarp som möjligt. *Ju otydligare definitionen av begreppet lokal verksamhet är i en kommun, desto större risk för missuppfattningar och taktikspel i budgetprocessen, vilket skulle minska budgetens funktion som styrningsinstrument* (Bacharach och Lawler, 1981).

En annan aspekt på denna komplikation är hur kommunen ska kontrollera att anslaget för lokala verksamheter inte missbrukas (i den meningen att det lokala organet i "demokratisk ordning" beslutar att använda resurser för ändamål som faller utanför definitionen av lokal verksamhet). Vid beräkningen av budgetramar för lokala verksamheter kan kommunledningen ha användning av nyckeltal för jämförelser mellan områden ("kostnad" per invånare, lärare per skolbarn etc). Det kan också uppstå behov av att reglera minimi- och maximinormer för service för kommunen som helhet. *Det är av stor vikt att riktlinjer*

för budgetstrukturen avgörs i den politiska organisationen (och särskilt i intim kontakt mellan respektive partis block-kommunorganisation och dess lokalavdelningar), annars uppstår risk för att spelet om resurserna präglas av byråkrati (tjänstemannavälde). Det är således önskvärt att tjänstemännens främsta uppgift i budgetarbetet bör vara att på central nivå utreda hur anslag för kommunövergripande verksamheter bäst kan användas och på lokal nivå utreda hur anslag för lokala verksamheter bäst kan användas.

6.2.6 *Kommunens ekonomi drabbas*

Mindre effektiv kommunal ledning medför knappast förbättrad hushållning med resurser i kommunen. Med andra ord kan samma argument som diskuterades i avsnitt 6.2.5 användas för att hävda att organiserade former för lokal delaktighet medför en urholkning av kommunens ekonomi. Några andra tänkbara orsaker ska tas upp här.

Argument: Då medborgare aktiverar sig på lokal nivå och ger uttryck för sina behov, krav och önskemål och efter hand tycker att kommunens utrymme för lokala verksamheter inte räcker till, eller går att använda för att tillgodose de lokala behoven, kanske en del börjar ta egna initiativ. Här avses t ex att de boende öppnar ett eget dagis, att de ställer i ordning en fotbollsplan och bygger omklädningsrum, att de själva börjar reparera och underhålla (kommunägda) bostäder eller att de startar kooperativ av olika slag. En ökad spridning av denna typ av verksamhet kan locka medborgare att ta ut mer deltid från sina ordinarie arbeten (större uttag av sjukledighet och föräldraledighet), vilket innebär dels produktionsbortfall och dels ökade offentliga utgifter. Det frivilliga arbetet tillför inte inkomstskatt till kommunen som lönearbetet gör. Med andra ord skulle inslaget av "svart arbete" öka. Detta skulle kunna hota sysselsättningen i området (i ovannämnda exempel daghemspersonal och kommunalarbetare) och företag med anställda, som utför tjänster till kommunen (byggföretag, fastighetsförvaltningsföretag).

Diskussion: Risken för att organiserade former för lokal delaktighet (i kombination med en redan pressad kommunal ekonomi) på kort sikt väsentligt skulle höja "gör-det-själv-andan" i kommunerna torde dock vara minimal, eftersom de allra flesta medborgare med största sannolikhet skulle förvänta sig att kommunen kommer att ta ansvar för de allra flesta verksamheter som det uppstår behov av (även om ekonomin gör att det dröjer längre tid innan nya verksamheter kan startas). Det är dock möjligt att medborgare skulle vara mer benägna att själva ta över och driva lokala verksamheter som läggs ned om det finns organiserade former för lokal delaktighet i området.

6.2.7 *Dyrt, tidskrävande, krångligt och stor kontrollapparat*

Argument: Alternativkostnaden för att medborgare engagerar sig i lokala politiska frågor är densamma som den nytta de skulle åstadkomma, om de inte höll på med lokalpolitik. Ju mer av medborgarnas tid som tas i anspråk för diskussioner, rådslag och möten, desto mindre tid kan de ägna åt lönearbete, familj och fritid. Det skulle bli "mycket snackat men litet uträttat". Ett annat sätt att uttrycka saken är att informations- och beslutskostnaderna skulle bli höga (Höök, 1977 och Williamson, 1975). Det skulle också kunna tänkas att ledamöter för lokala organ, lokalavdelningar i partierna, boendeföreningar och boendeförbund skulle resa krav på ersättning eller bidrag för det arbete de lägger ner. Beträffande den första punkten kan det för "professionella byråkrater" framstå som onödigt att locka medborgare till att bilda "amatörbyråkratier", som inte förefaller att egentligen åstadkomma så mycket. Detta tycker jag är ett bestickande synsätt. Folk ska själva få bestämma om de vill engagera sig i samhällsfrågor. Om de ges förbättrade möjligheter att göra detta är det fortfarande de själva som fattar beslut om att engagera sig eller ej, troligen under ett icke obetydligt inflytande från anhöriga (och eventuellt arbetsgivare). Ersättning och bidrag till lokal politisk och ideell verksamhet förefaller tveksamt att inkludera i anslag för lokala verksamheter, då detta direkt skulle ta resurser från arbetsorganisationen. (Ledamöter i lokala organ har idag samma ersättning som ledamöter i sektorsnämnder. Ersättningen belastar kommunen centralt.) Storleken på den merkostnad som ersättningar till ledamöter i lokala organ utgör sett ur medborgarens synvinkel beror dels på hur stora geografiska områden som väljs och dels på om kommunalnämnder, distriktsnämnder eller institutionsstyrelser väljs. Stora områden och kommunalnämnder blir billigast.

Organiserade former för lokal delaktighet förorsakar mer krångel än den nuvarande kommunala organisationen (se 6.2.5). Särskilt mycket krångel uppstår, om ansvar decentraliseras till lokala organ och områdeschefer (samt informellt till boendeföreningar och boendeförbund), utan att de får det inflytande som de behöver för att ta ansvaret. Med andra ord, att de inte i tillräcklig grad kan påverka de faktorer som är väsentliga för resultatet (effekterna) i området.

Diskussion: Friktioner mellan lokal politisk vilja å ena sidan och fältpersonal och arbetsledningspersonal å den andra kan ses som krångel, liksom friktioner mellan geografiska ledningar och sektorsledningar (såväl på den politiska som på tjänstemannasidan). En ond cirkel uppstår, om kommunledningen träder in och utan de "krånglande parternas" medtycke "lyfter av dem" (ytterligare) inflytande. Risken för "brott mot spelreglerna", illvilja etc ökar behovet av kontroll, och kontrollapparaten växer. Istället för att förbättra kontrollen faller organisationen tillbaka till en omfattande felanvändning av kontroll (Perrow, 1977). *Det är därför av avgörande*

de betydelse att åstadkomma överensstämmelse mellan ansvar och inflytande på kommunlednings- respektive områdesledningsnivå samt att de förändringar som genomförs är väl förankrade hos inblandade parter. Själva förändringsarbetet är sålunda en kritisk faktor för om organiserade former för lokal delaktighet medför krångel eller inte (se 6.4.2).

6.2.8 Stagnation och krympning av den kommunala verksamheten stimuleras

Argument: Decentraliserat beslutsansvar för lokala verksamheter fäster i ökad utsträckning den lokala uppmärksamheten på ekonomi och resursutnyttjandet i respektive område. Om kommunens ekonomi är pressad kan kommunledningen dessutom förväntas hålla områdenas krav tillbaka. Om budgetprocessen belönar sparsamhet kan organiserade former för lokal delaktighet betraktas som ett hinder för att åstadkomma resultat eller t o m ett trick för att skära ner den kommunala servicen. Om en väsentlig del av kommunens budget blir ramanslag, klumpsummor, som uppdelas lokalt, skulle kommunledningen utan att behöva ange och stå till svars för prioriteringar kunna hålla tillbaka eller stoppa höjd eller oförändrad servicekvantitet och servicekvalitet.

Diskussion: Ur de anställdas och berörda brukares synvinkel är denna effekt oacceptabel. De politiska partier som företräder dessa grupper kommer därför att söka motverka stagnation och krympning så långt det är möjligt inom ramen för kommunens ekonomi. I detta sammanhang är det väsentligt att påminna om kommunernas ekonomiska beroende av staten. Kommunledningens möjligheter att förbättra servicen (eller åtminstone att inte försämra den) påverkas av hur transfereringarna mellan staten och kommunerna utvecklas. Tendensen f n är ju att statens bidrag till kommunerna minskar. En förutsättning för att kommundelar eller distrikt (liksom kommuner som helhet) inte ska löpa risken att anpassas till instrument i ett konserverande eller bakåtsträvande politiskt system är att området (liksom kommunen) genom "negativa transfereringar" inte berövas möjligheten att förbättra resultatet av sina insatser. Det är därför av grundläggande betydelse att partiernas blockkommunorganisationer utformar sin (budget-)politik genom samråd med sina respektive lokalavdelningar och att rikspartierna inte utformar sin (budget-)politik utan att ta väsentlig hänsyn till sina respektive blockkommunorganisationer.

6.3 DRIFTHINDER PÅ STATLIG NIVÅ

Av de värden som jag funnit stå i motsättning med (eller påverkas negativt av) organiserade former för lokal delaktighet diskuterar jag i detta avsnitt dem på nationell nivå. Denna diskussion finner jag motiverad av de synsätt som Sharpe (1979a) och Humes (1981) företräder. Dessa författare menar att det är väsentligt att förstå de växelverknningar och de organisatoriska beroendeförhållanden som existerar mellan

staten och dess underordnade geografiska enheter (i detta fall kommuner och kommundelar eller distrikt). En åtgärd på lokal nivå (t ex införande av kommundelsnämnd och delaktighet ur medborgarperspektiv via boendeföreningar och boendeförbund) kan få helt andra effekter än de lokalt avsedda, om staten samtidigt ändrar politiska ekonomiska förutsättningar för kommunernas agerande (t ex "fryser" 10 procent av kommunalskatten). Jag söker i detta avsnitt rikta uppmärksamheten på i vilken mån och hur nationsövergripande organisatoriska system kan förväntas reagera "negativt" till organiserade former för lokal delaktighet.

Jag har funnit att följande argument kan anföras som hinder mot decentralisering av den kommunalpolitiska organisationsstrukturen kombinerad med boendeorganisering (inom parentes anges det värde som argumentet baserar sig på): statlig styrning och kontroll försvåras (den representativa parlamentariska demokratin, jämlikhet, effektivitet i statsförvaltningen), näringsliv och sysselsättning hotas (god samhällsekonomi och sysselsättning), de centrala parterna på offentliga sektorns arbetsmarknad störs (värdet av ett samlat och enhetligt beslutssystem för arbetsvillkor inom den offentliga sektorn), den kommunala verksamheten riskerar att tvingas till stagnation eller krympning (värdet av de kommunala tjänster som skulle finnas, givet att verksamheten inte stagnerar eller krymper, jämlikhet) och att den statliga kontrollapparaten måste byggas ut (värdet av enkelhet och ekonomi i statsförvaltningen).

6.3.1 *Statlig styrning och kontroll försvåras*

Medan styrning och kontroll i den kommunala organisationen, åtminstone i viss utsträckning, kan jämföras vid styrning och kontroll i företagsorganisationer förefaller det mig mer långsökt att göra detsamma vad avser staten. Staten kan emellertid i sig betraktas som ett system av organisationer, vars uppgifter, befogenheter och ansvar ytterst bestäms av huvudmannaorganet riksdagen. Den kommunala organisationen är en del i detta system, formellt avgränsat av den kommunala självstyrelsen (kommunallagen och de specialreglerade lagarna), som reglerar kommunernas uppgifter, befogenheter och ansvar. Den kommunala verksamheten bestäms således delvis av kommunerna själva och delvis av staten. Inom vissa sektorer har statens specialregler väsentlig styreffekt (t ex gällande utbildning, socialtjänster och bostadsbyggande). Inom dessa sektorer finns särskilda statliga organisationer, vars syfte kan beskrivas som att utforma, styra och kontrollera verksamheterna inom sektorn ifråga (t ex utbildningsdepartementet, skolöverstyrelsen, länsskollnämnderna, socialdepartementet, socialstyrelsen, bostadsdepartementet, bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna). Förslag om utformning av verksamheterna avges av de centrala politiska organen till riksdagen, som fattar beslut. Ansvar för verkställigheten ligger på de centrala ämbetsverken och deras eventuella regionala och lokala organ. I Sverige har det vanligast förekommande tillvägagångssättet varit att å ena sidan skilja ut de strategiskt viktiga styrnings-

och kontrollfunktionerna och lägga dessa på ämbetsverken, och å den andra att lägga arbetet med den konkreta verksamheten på kommunerna. Efterkrigstidens regeringar genomförde på detta sätt nationsomfattande reformer i sektor efter sektor. Mot denna bakgrund är det relevant att ställa frågan i vilken mån och hur organiserade former för lokal delaktighet kolliderar med central statlig sektorsstyrning och -kontroll.

Argument: Den kommunala organisationen är idag uppbyggd enligt sektorsprincipen, vilket innebär att den statliga sektorsstyrningen kan ske via den kommunala sektorsorganisationen. Frågan är om detta är möjligt, om en kommun organiserar sin fält- och arbetsledningspersonal enligt den geografiska principen, tillsätter geografiska områdeschefer och lokala politiska organ samt öppnar möjligheten för de boende i området att via boendeföreningar, boendeförbund och aktiva lokala partiavdelningar i hög grad bestämma över resursfördelning mellan och inom lokala sektorsverksamheter?

Diskussion: Låt mig ta grundskoleutbildning i Kista som exempel. Idag är statliga normer i hög grad styrande för den allra största delen av resursanvändningen inom skolorna, eftersom lärartjänsterna betalas med statens pengar. För att en högre grad av lokalt inflytande skulle bli möjlig är det nödvändigt att den statliga styrningen görs mindre detaljerad. En tänkbar principlösning kan vara att staten tilldelar kommunerna anslag efter antalet barn i skolåldern, och överlåter åt kommunerna att bedöma hur resurserna ska fördelas inom kommunerna. Antag att det i Kista finns en kommundelsnämnd och boendeorganisering i både boendeföreningar och boendeförbund. Antag också att Stockholms kommunledning tilldelat Kista den del av det statliga anslaget som motsvarar antalet barn i skolåldern i Kista. Det lokala budgetarbetet skulle då bestå i att de lokala partiavdelningarna efter samråd med boendeföreningar och boendeförbund lägger olika förslag i kommundelsnämnden om hela den lokala budgeten, varav en del är anslag till grundskolan. Detta innebär att statens pengar för grundutbildning delvis kan fördelas till andra lokala verksamheter eller att resurserna som lokalt fördelas till skolan överstiger statens anslag. (Det senare är fallet i dagens system.) Ur centralt perspektiv (riksdagens, utbildningsdepartementets och skolöverstyrelsens) innebär detta en risk att den lokala delaktigheten kan motverka och t o m sätta den nationella representativa demokratin ur spel. Frågan gäller i grunden hur stora olikheter mellan lokala områden som kan accepteras på nationell nivå. Frågan gäller också om en minskad statlig styrning och en ökad lokal delaktighet leder till större olikheter än det nuvarande systemet (se 6.3.4). Ett sätt att minska kollisionrisken mellan lokal och statlig nivå är att staten istället för att direktkoppla anslagen till lärartjänster sätter minimigränser för lärartäthet. Ur lokal inflytandesynpunkt och effektivitetssynpunkt bör gränserna sättas så att man lokalt inte upplever sitt beslutsutrymme så "intecknat" att möjligheterna att åstadkomma resultat påtagligt inskränks. Ett annat sätt att undvika kollisionrisken är att skolöverstyrelsen delar upp sina anslag i två kategorier: en som motsvarar

minimigränsen och som går direkt till lärartjänster och en som kan disponeras lokalt och användas t ex i sektorövergripande lokala projekt. På motsvarande sätt skulle de övriga centrala sektorsorganen kunna bereda utrymme för större lokalt inflytande.

Ovanstående resonemang innebär en radikal förskjutning i synen på statens roll i den offentliga förvaltningen i allmänhet och i synen på de centrala sektorsorganen i synnerhet. *Det är därför självklart att eventuell försöksverksamhet med organiserade former för lokal delaktighet nog förbereds också på statlig nivå.* Ett nödvändigt led i förberedelserna (och givetvis också under försöksverksamhetens genomförande) torde vara ökad kontakt mellan de centrala sektorsorganen (möjligen initierad av civildepartementet, Kommunförbundet eller kanske finansdepartementet och framtidsgruppen).

6.3.2 Näringsliv och sysselsättning hotas

Argument: Samhällsekonomin är beroende av att varu- och tjänsteproducerande företag får avsättning för sina produkter på hemmamarknaden. Följande skäl talar för att den viktiga inhemska efterfrågan på varor och tjänster skulle minska som följd av organisering av lokal delaktighet. Det är möjligt att människor i ökad utsträckning skulle "ta över" en del förädlingsled i produktionen, ersätta produkter på marknaden med egna gemensamma aktiviteter och i högre grad övergå från enskild till gemensam konsumtion. Ökat intresse för det egna området kan tänkas ta sig uttryck i att sammansättningsarbeten (hus, inredning), snickeriarbeten (fastigheter och inredning), sömnad (inredning, kläder), vävning, viss livsmedelshantering (styckning, förpackning), målning (utvändig, invändig), tapetsering, installationer (energimaskiner och ledningar, vatten, avlopp), reparationer (maskiner, fastigheter, inredning), transporter (varor, människor) etc i ökad utsträckning utfördes av människorna som bor i ett bostadsområde. I begränsad omfattning görs detta naturligtvis idag, dock betydligt mindre än för tjugo eller trettio år sedan. En del tecken tyder på en viss renässans för "självförädling" (och andra för motsatsen), t ex vad avser sammansättning av huskomponenter, möbelsammansättning (IKEA) och matinköp (inköpskooperativ). Ökat umgänge och större gemenskap kan också medföra att de boende köper mindre av de existerande produkterna på marknaden, t ex bilar, fritidsbåtar, video, leksaker eller biobiljetter, och istället ägnar sig åt egna gemensamma aktiviteter, t ex engagemang för att förbättra kollektivtrafiken, skriva egna tidningar, ordna lokalradio eller spela egen teater. Slutligen kan täta och djupare kontakter i ökad utsträckning tänkas utlösa behov av gemensam användning av vissa produkter, t ex tvättmaskiner, TV, verktyg, dammsugare, frysbox, gräsklippare och motorsågar. En möjlig effekt av detta vore minskad enskild efterfrågan på dessa produkter.

Sammantagna effekten av de ovan skisserade lokala reaktionerna kan bli minskad avsättning, vinst och sysselsättning m a p

de berörda företagens hemmamarknad. Ekonomieffekterna av långa produktionsserier avtar, liksom företagens behov att behålla hantverkarkompetens. De företag som redan har svårt att hävda sig och som är helt beroende av hemmamarknaden hotas på kort sikt om de utsätts direkt för ytterligare påfrestningar, medan de starka företagen som säljer både hemma och på export på längre sikt kan komma att inrikta sin verksamhet alltmer på utlandet, vilket kan betyda internationalisering även av produktionen.

Diskussion: Å andra sidan kan många företag förväntas anpassa sig eller ta initiativ till och påskynda förskjutningar i behoven (typ IKEA). Kanske kan en miljö präglad av ökad delaktighet i lokala kommunala verksamheter och lokal "självförädling" vara mer gynnsam för nyföretagande av kommersiell typ?

En diskussion om i vilken omfattning organiserade former för lokal delaktighet kan påverka företagen och sysselsättningen inom näringslivet i negativ riktning blir (som framgått) mycket spekulativ till sin karaktär. Många andra faktorer spelar in, varför företrädarna för företagens och löntagarnas intresseorganisationer (med SAF och LO i spetsen) initialt knappast kan förväntas använda ovan anförda argument i en eventuellt vidgad diskussion om införande av organiserade former för lokal delaktighet.

6.3.3 *De centrala parterna på offentliga sektorns arbetsmarknad störs*

Argument: Uppgörelser mellan parterna på den offentliga sektorns arbetsmarknad träffas centralt. En förutsättning för att så ska kunna ske är att tjänster är definierade i befattningar. När t ex en tjänst väsentligen ändras eller utvidgas (med arbetsuppgifter eller arbetsbelastning) ändras också befattningen och med den ofta lön och andra anställningsvillkor. Om tjänster förändras oftare och olika i olika kommuner och kommundelar, vilket kan förväntas bli effekten av organisering av lokal delaktighet, blir det allt svårare för de centrala parterna att skaffa sig tillräckliga underlag för meningsfulla förhandlingar och uppgörelser. Detta gäller såväl fält- och arbetsledningspersonal, områdeschefer som den kommunövergripande administrativa personalen. Man kan ana att problemet i praktiken är gigantiskt.

Diskussion: En förutsättning för att störningarna inte ska framkalla konflikter är att de centrala parterna är överens om att aktivt stödja de kommuner som inför organiserade former för lokal delaktighet och att gemensamt aktivt medverka till att lösa de problem som kan uppstå vid genomförandet. En del erfarenheter kan inhämtas från Örebro kommun, som fr o m 1983 inför kommuntäckande geografisk organisation för sektorerna skola, social, fritid och kultur. Ytterligare erfarenheter måste utvecklas genom försöksverksamhet (t ex i Kista).

Om man tänker sig riksomfattande organiserade former för lokal delaktighet uppstår frågan vilken precision kommunerna respektive arbetstagarparterna kan begära i de centrala uppgörelserna mellan Kommunförbundet, Arbetsgivarverket å ena sidan respektive Kommuntjänstemannaförbundet, Kommunalarbetareförbundet, SACO m fl å den andra. Om arbetsgivarparten och arbetstagarparten upplever sig vara jämbördiga parter och båda upplever fördelar med att decentralisera förhandlingar till sina lokala organisationer är en sådan utveckling möjlig. För arbetstagarpartens del torde den politiska ställningen i främst riksdag och Kommunförbundets styrelse, men också i kommunfullmäktige vara avgörande för detta "om".

Förutsättningen för att de centrala parterna aktivt ska stödja försöksverksamhet motiveras också av de risker som skulle uppstå om stödet inte gavs. För det första riskerar nytänkande och initiativtagande kommuner att komma i motsättning med Kommunförbundet och Avtalsverket. För det andra riskerar nytänkande och initiativtagande lokala fackliga organisationer att komma i motsättning med sina centrala organisationer. De lokala parterna kan på detta sätt komma att ifrågasätta centrala kollektivavtal om de utgör hinder för lokala strävanden. Effekten kan bli splittringar, orättvisor och konflikter.

6.3.4 *Risk för stagnation eller krympning av den kommunala verksamheten*

Samma argument som diskuterades avseende kommunnivån (se 6.2.8) kan anföras på den statliga nivån. Riksdagen och de centrala sektorsorganen skulle genom frysning eller nedskärning av ramanslag kunna minska det ekonomiska utrymmet för lokala politiska beslut i kommuner och kommundelar utan att ange vilken service som drabbas. Risken uppstår att medborgarna lägger skulden för en försämrad service på sina lokala politiker (eftersom det i hög grad blir i de lokala organen som prioriteringarna måste göras) samtidigt som de lokala politikerna står maktlösa. Principen om överensstämmelse mellan ansvar och inflytande faller, vilket kan förväntas leda till minskat lokalt intresse för lokal politik. Därför måste decentralisering av beslutsrätt och ansvar från den statliga nivån åtföljas av decentralisering av sakfrågor att ha inflytande över. En väg att söka säkra lokalt inflytande är att tilldelas civildepartementet och Kommunförbundet en starkare inrikespolitisk ställning i förhållande till övriga departement och till ämbetsverken (Humes, 1981). En eventuell försöksverksamhet med organiserade former för lokal delaktighet under en medveten statlig nedskärningspolitik, vad avser ramanslag för lokala verksamheter, torde ha väsentligt sämre förutsättningar att slå väl ut än om ramanslagen åtminstone inflations-säkras.

6.3.5 *Den statliga kontrollapparaten måste byggas ut*

Om vi, analogt med resonemangen inom den kommunala organisationen (se 6.2.5 och 6.2.7) föreställer oss att organiserade former för lokal delaktighet införs, utan att de statliga sektorsorganens styrning och kontroll av berörda lokala verksamheter förändras, är det troligt att röster kommer att höjas för att förstärka den statliga kontrollen av kommunernas användning av ramanslag för lokala verksamheter. Pengar som idag är "öronmärkta", kontroll av "första ordningen" enligt Perrow (1977), skulle kunna disponeras lokalt "inom vissa gränser". Risker med detta förfarande är att pengarna går till verksamheter som faller utanför gränserna. Medan den faktiska kontrollen idag ligger i själva direktstyrningen skulle kontrollen vid organiserade former för lokal delaktighet i högre grad bli uppföljningsorienterad, vilket är betydligt mer resurskrävande och som tenderar att utlösa egoistiska taktikspel (Perrow, 1977). Det finns emellertid andra lösningar än att öka antalet kringresande riksrevisorer i kommuner och kommundelar. Ett alternativ är att decentralisera kontrollansvaret till sektorsledningarna i kommunerna, vilka skulle behöva kunna anlita en central interdepartemental nämnd i tveksamma fall. Nämndens utslag skulle då bli prejudicerande. Nämnden skulle vidare löpande underrätta Kommunförbundet för vidare befordran av information till kommunerna.

6.4 INFÖRANDEHINDER PÅ LOKAL NIVÅ

I kapitlets inledning definierade jag införandehinder som de hinder som kan uppstå i den process som vi tänker oss leder fram till en organisationsstruktur för lokal delaktighet, alltså förberedelserna för och själva organisationsförändringen i sig, innan den nya organisationen kommit igång. Givetvis går drifthindren, som jag redovisat i de föregående avsnitten, också att anföra som argument mot själva införandet av organiserade former för lokal delaktighet. Det jag emellertid specifikt vill beskriva under kategorin införandehinder är de faktorer som *givet att en kommun beslutat att decentralisera den politiska organisationsstrukturen och uppmuntra boendeorganisering* kan försvåra eller omöjliggöra genomförandet av beslutet.

På lokal nivå, i bostadsområden, grannskap och kommundelar har jag funnit två tänkbara införandehinder. För det första att medborgarna lokalt inte upplever några behov av delaktighet, oavsett hur goda eller dåliga möjligheterna till delaktighet är, och för det andra att den civila organiseringen lokalt är mycket ringa.

6.4.1 Inga upplevda behov av lokal delaktighet

Argument: Om det är så att medborgarna i ett bostadsområde inte upplever några behov av delaktighet i lokala verksamheter är varje försök att införa organiserade former för lokalt beslutsfattande dömt att misslyckas.

Diskussion: Även om det kan vara så att många eller nästan alla invånare i ett lokalt område inte upplever behov av delaktighet i någon lokal fråga är det osannolikt att det inte finns ett fåtal, men ändå några medborgare, som kommer att engagera sig åtminstone temporärt. Och finns det några som engagerar sig ökar sannolikheten att de ska bli fler, om chanserna att påverka lokala frågor ökas. *Ju mindre det upplevda behovet av inflytande och ansvarstagande i lokala verksamheter i ett område är bland medborgarna, desto längre tid kommer det att ta för att bygga upp organiserade former för lokal delaktighet i området.*

6.4.2 Ingen civil organisering

Argument: Om invånarna i ett bostadsområde varken är medlemmar i boendeföreningar, politiska partier eller andra föreningar saknas en startpunkt och därmed en grund att bygga en organisation för lokal delaktighet från.

Diskussion: Det vore intressant att veta om det bostadsområde existerar som inte omfattar några föreningar av medborgare. Om de är vanligt förekommande är ovanstående argument tungt vägande och ur lokalt kulturell synvinkel nedslående. *Ju lägre grad av befintlig civil organisering bland invånarna i ett lokalt område, desto längre tid kommer det att ta att bygga upp organiserade former för lokal delaktighet i området.*

6.5 INFÖRANDEHINDER PÅ KOMMUNAL NIVÅ

Införande av organiserade former för lokal delaktighet handlar om *diskussioner om, planering av och genomförande av förändringar*. Detta måste med nödvändighet ske bland aktörerna i den berörda organisationen, även om de vid behov kan inhämta stöd "utifrån" (Kommunförbundet, experter, konsulter etc). Eftersom kommuner och kommunala organisationer är olika är också förutsättningarna för förändring olika. Det är därför mindre fruktbart vare sig att beskriva specifika hinder eller att försöka föreskriva specifika förändringsprocedurer. Det måste ske utifrån empiriska fall. I detta avsnitt inriktar jag resonemanget istället på principiella punkter jag funnit väsentliga, d v s allmängiltiga hinder, som möter de kommuner som inför organiserade former för lokal delaktighet, nämligen dels ideologiska och dels organisatorisk tröghet. Här och var i framställningen tar jag emellertid hjälp av Kista som ett tänkt fall.

6.5.1 Ideologiska hinder

Samtidigt som de politiska partierna i sina kommunprogram är eniga om värdet att lägga beslut närmare människorna synes det vara svårt för dem att inordna denna idé i sina respektive politiska ideologier (idéläror). Det är därför viktigt att partierna preciserar hur respektive partis idé om organisering av lokal delaktighet förhåller sig till partiets andra idéer. Följande frågor måste ställas: Är det ett mål? Hur högt prioriterat är målet? Står det i konflikt med andra mål? På vilket sätt? Är det ett medel? I så fall för vilka mål? Påverkar det andra mål? I så fall "positivt" eller "negativt"? Påverkar det andra medel? I så fall "positivt" eller "negativt"? *Väljarna måste få besked vad partierna menar och vill med lokal delaktighet.* Det är således först när partierna internt, i sina program och genom annan information till medborgarna lyckas föra ut frågan om lokal delaktighet och få positivt gensvar, som de kan anses ha det mandat som är en grundläggande förutsättning för att starta ett mer konkret förändringsarbete. Detta *ideologiska* utvecklingsarbete kan sluta med att problemet inte längre kan hanteras av inblandade deltagare (Crozier och Friedberg, 1977). Problemet lämnas då olöst (lokal delaktighet "nedprioriteras" i ideologin). Det ideologiska utvecklingsarbetet kan också fortsätta genom att fler aktörer i den kommunala organisationen erbjuds och antar ett deltagande. *Ideologin prövas* på så sätt i förvaltningar och intresseorganisationer. En förhandlingsprocess kan utvecklas med ideologin som utgångspunkt och som en följd av deltagarnas styrkor och kapaciteter (Crozier och Friedberg, 1977).

Om inte frågan om lokal delaktighet förankras ideologiskt och infogas i en partiorganisation och om inte ideologin prövas i förhandlingar med förvaltningar och intresseorganisationer torde förutsättningarna för ett försök att omsätta ideologi i avsedd handling inte vara för handen. Nyckeln till ett "lyckosamt" införande är att deltagarna i utvecklingsarbetet är överens om och har slagit fast de bärande principerna för ideologins konkreta förverkligande.

6.5.2 Organisatorisk tröghet

Förändring i kommunal organisation innebär, liksom i andra organisationer dels start av något "nytt" (organiserade former för lokal delaktighet och "ny" ledningsorganisation) och dels avveckling eller anpassning av något "gammalt" (sektorsorganisationen och den "gamla" ledningsorganisationen). Om man, som Crozier och Friedberg (1977) betraktar organisation som konstruktioner i människors medvetande och undermedvetande, vilka används och är en förutsättning för att åstadkomma gemensam handling, torde det knappast förvåna att det tar tid och ansträngningar för människor att förstå, acceptera och "använda" nya konstruktioner. Hedberg et al (1976) kallar organisationers tendens till motstånd mot förändringar för tröghet. En förutsättning för förändring är att det måste finnas skäl att ifrågasätta de gamla konstruktionerna. Om en aktör är bärrare av (ansvarig för, eller t o m varit med om att bygga upp)

de gamla konstruktionerna torde det för honom eller henne vara särskilt svårt att vara "självkritisk". Det ligger närmare till hands att förtränga svagheter (om det nu finns några) eller skylla dem på något annat (eller någon annan) än själva konstruktionen.

När en organisation förändras är det inte *en* konstruktion som förändras, utan effekterna av interaktionerna mellan aktörer, vars konstruktioner i olika grad hänför sig till "gamla" respektive "nya" konstruktioner (Argyris och Schön, 1977). För att organisationens ledning ska kunna styra effekterna i riktning mot ideologins förverkligande (se 6.5.1) måste den påverka dessa interaktioner. Ett sätt att göra detta är att gruppera aktörerna på visst (nytt) sätt och att instruera dem att följa vissa (nya) manualer, regler, rutiner och procedurer. Detta tillvägagångssätt lider emellertid just av den bristen att de berörda aktörerna inte ges möjlighet att förstå varför förändringen görs (Argyris och Schön, 1977). De ställs inför fullbordat faktum, vilket torde öka risken för att de antingen informellt söker upprätthålla sina gamla uppgifter och kontakter eller, om detta inte är möjligt, att de blir allmänt negativt inställda till den nya, pådyvlade "organisationen".

Även om målen med och principerna för en ny organisation framstår klart för kommunledningen och är förankrad på en central nivå i partier, förvaltningar och organisationer återstår uppgiften att skapa förutsättningar för fältpersonal och arbetsledningspersonal att utveckla arbetsorganisationen (delsystemet för tjänster) i respektive område. Möjligheterna till utveckling av arbetsorganisationen torde i hög grad vara beroende av fältpersonalens medvetna och undermedvetna konstruktioner. En naturlig utgångspunkt för ett utvecklingsarbete är därför att bereda fältpersonal från olika sektorer och olika funktioner möjlighet att berätta om och jämföra sina konstruktioner med varandra och själva diskutera alternativa, gemensamma konstruktioner, som kan tänkas förbättra resultatet av de gemensamma insatserna i området. Genom detta förfarande kan insikter om eventuella negativa effekter av sektorsorganisationen nås av de anställda själva och utvecklingsarbetet motiveras "inifrån" samtidigt som risken för "modelltänkande" och "konstlade" ("påtryckta", "främmande") konstruktioner (med åtföljande negativa attityder) minskas. Ett sätt att få igång ett sådant utvecklingsarbete är att uppdraga åt några arbetsledare, som från början är positivt inställda och vill driva ett utvecklingsarbete i området, att ta initiativ att bilda tvärsektoriella personalgrupper. Alternativt kan man tänka sig att någon befattningshavare "ovanför" arbetsledarnivå ges motsvarande uppgift.

Vid ett sådant utvecklingsarbete som jag beskrivit kan behov av förändringar i ledningsorganisationen aktualiseras. Jag förutsätter här att det ideologiska utvecklingsarbetet (se 6.5.1) har förberett ledningen på att vara lyhörd för detta. Kanske kan den formella decentraliseringen i den politiska organisationen få störst effekt, om den genomförs på begäran av personalen (och givetvis de boende) i området.

Tankemodellerna av organiserade former för lokal delaktighet i kapitel 5 ska betraktas som uppslag till tekniska konstruktioner av en del av den kommunala organisationen i ett område. Till denna del kommer arbetsorganisationen (delsystemet för tjänster). Och till områdesorganisationen kommer den kommunala ledningsorganisationen (delsystemet för ledning). Vid införande av organiserade former för lokal delaktighet påverkas hela den kommunala organisationen, varför själva införandet kan bli lika komplicerat och svårt som det ideologiska utvecklingsarbetet. Mot denna bakgrund skulle ett genomförande område för område ur organisationsförändringssynpunkt vara att föredra. Dels skulle utvecklingen i varje område i större utsträckning kunna uppmärksammas och stödjas av ledningen, dels skulle ledningen ges tillfälle att lära av erfarenheter från ett område i taget och dels skulle erfarenheter kunna överföras från område till område. Både ledningsorganisation och områdesorganisationer skulle på detta sätt successivt, och därmed under lägre risk för internt motstånd, "nöta" in nya konstruktioner för gemensam handling.

6.6 INFÖRANDEHINDER PÅ STATLIG NIVÅ

Liksom på kommunnivån finns också ideologiska och organisatoriska hinder på den statliga nivån mot införande av organiserade former för lokal delaktighet. Dessutom krävs en översyn av statens villkor för transfereringar till kommunerna samt kompletteringar i kommunallagen och korrigeringar av speciallagar m m, som bedöms beröras av begreppet lokala verksamheter.

6.6.1 *Ideologiska hinder*

Motiven för att föra fram frågan om lokal delaktighet och lokal organisering och inordna den i rikspartiernas politiska program är mindre uppenbara och därmed mer svårfunna än i kommunerna. Kan det vara så att det är först då en tidpunkt eventuellt närmar sig när medborgarnas förtroende för de traditionella partierna vacklar (i sådan utsträckning att "fåfrågorspartier", "missnöjespartier" och blankröstning allvarligt försvårar den parlamentariska processen), som partiledningarna kommer att prioritera lokal delaktighet? Med ett mera optimistiskt synsätt kommer den pågående försöksverksamheten med lokala organ i vissa kommuner med tiden att få större genomslag i rikspartiernas ideologiska ställningstaganden. Flertalet kommuner har idag emellertid inte frågan om lokal förankring som en av de främsta punkterna på sina dagordningar.

6.6.2 *Detaljreglering*

Flertalet av de lokala verksamheterna i Kista påverkas mer eller mindre av statliga regleringar. Det mest utpräglade exemplet är grundskolan. Skolväsendet i sin helhet regleras genom bestämmelser i skollagen (SFS 1970:1026), skolstadgan (SFS 1971:235) och olika bidragsbestämmelser för bl a lärar-

nas avlöning och byggande av skolor. Ingen kommun vill riskera ett bortfall eller en nedsättning av statsbidraget till följd av bristande åttlydnad av författningar eller föreskrivna anvisningar. Genomförandet av reformen om skolans inre arbete (SOU 1974:53) medförde emellertid ett nytt statsbidragssystem, som medger friare resursanvändning och ökad frihet för skolenheterna att inom vissa givna ramar besluta om skolarbetets organisation.

För att öka den lokala friheten måste statsbidragssystemet medge större andel fri resursanvändning. Samma förhållande gäller de övriga förvaltningssektorerna. Detta innebär av- och omreglering av statsreglerade lokala verksamheter. Om dessa istället i högre grad skulle formas i organ på lokal och kommunal nivå krävs kompletteringar i kommunallagen. Dessutom skulle de statliga reglerna behöva anpassas till ett sektorsövergripande perspektiv, vilket förutsätter samordning och samarbete mellan de centrala sektorsorganen. Märk väl att detta resonemang inte avser kommunövergripande sektorsverksamheter (alltså "icke-lokala" verksamheter).

Behovet av och det önskvärda i att införa organiserade former för lokal delaktighet måste mot denna bakgrund grundligt prövas för det att man centralt bereder bred väg för reformer. Ett praktiskt sätt att pröva är att i ett område (kanske Kista), eller kanske t o m i en hel kommun (knappast Stockholm), med hjälp av dispenser möjliggöra en realistisk försöksverksamhet. Sådana öppningar har annonserats av civilministern under hösten 1983.

6.6.3 *Organisatorisk tröghet*

Detaljregleringen (se 6.5.2) utförs av politiker och tjänstemän på riksnivå, vilket komplicerar saken. Att regler förändras betyder inte med nödvändighet att människors enskilda eller gemensamma handlingar förändras. Åtminstone inte alltid (exakt) på det sätt regelutformarna hade tänkt.

Det är inte helt orealistiskt att tänka sig att en ökad politisk decentralisering på sikt minskar antalet "traditionella" arbetsuppgifter för de centrala sektorsorganen. För politiker-na skulle detta knappast utgöra något problem (politiska arbetsuppgifter lär aldrig ta slut), medan tjänstemännen troligen skulle känna sig hotade för att deras arbetsuppgifter skulle tas ifrån dem. Statskontorets erfarenheter (FRI, 1979) tyder dock snarare på att decentralisering inom statsförvaltningen leder till nya och mer övergripande uppgifter för befattningshavare på den nivå från vilken decentraliseringen utgått.

För att motverka organisatorisk tröghet på statlig nivå måste således också visioner om nya övergripande uppgifter för de centrala sektorsorganen utarbetas. En konsekvens av detta skulle i bästa fall kunna bli en stimulerande omprövning och förnyelse i den statliga byråkratin, inte minst för de fackliga organisationerna.

6.7 FRAGMENT AV EN KLINISK TEORI FÖR ORGANISERING AV LOKAL DELAKTIGHET

I de föregående avsnitten (6.1 t o m 6.6) gjorde jag ett försök att pröva tankemodellerna av organiserade former för lokal delaktighet i kapitel 5. Under respektive rubrik drog jag slutsatser om verkningar av potentiella hinder för och potentiellt negativa effekter av organiserade former för lokal delaktighet. Slutsatserna sammanfattas nedan i punktform.

- Boendeföreningar och boendeförbund bör inte ges inflytande, om inte en viss minimiandel av de boende deltar i valen av styrelseledamöter.
- Resurssvaga minoriteter måste oavsett boendeföreningars och boendeförbunds uppfattning garanteras sina rättigheter.
- I områden med dålig lokal förankring och stor omflyttning och i vilka det finns särskilda skäl att genom boendeorganisering vända en negativ utveckling bör kommunen sätta minimikravet på valdeltagande i representantval till boendeföreningars och boendeförbunds styrelser lågt och samtidigt särskilt ge akt på risken för "elitstyre".
- I områden där medborgares värderingar och lokala traditioner bryter mot den lokala delaktighetens värde kan och ska ingen lokal organisering påtvingas de boende. Det måste finnas möjlighet för enskilda att välja att ställa sig utanför den lokala organisationen.
- Segregerade områden löper risken att segregeras ytterligare om lokalt inflytande ges för stort spelrum.
- Effektiv korrigering av obalanser i resurs- och inflytandefördelningen mellan geografiska områden i en kommun förutsätter ömsesidigt förtroende, öppenhet och förhandlingsvilja hos både kommunledning och organiserade medborgare. Gemensam politisk grundsyn kan underlätta.
- Frågan om boendeorganisering skulle konkurrera med de politiska partierna besvaras säkrast genom att de politiska partierna i kommunerna själva lämnas att bedöma det realistiska och önskvärda i att pröva någon form av anknytning till boendeorganisationer.
- Formellt organiserade former för lokal delaktighet förutsätter en väl genomtänkt och genomdiskuterad anpassning av den kommunalpolitiska sektorsorganisationen.
- En förvaltningsorganisation med starkare betoning på geografiska områden i kommunen kan erbjuda inte bara de nuvarande karriärerna för tjänstemännen utan även nya.
- Om kommunen av sektorsadministratörerna upplevs avse att dra in chefs- och utredningstjänster under den lokala delaktighetens täckmantel kommer troligen sektorsadministratörerna att mobilisera motstånd.

- En förutsättning för att den kommunanställda fältpersonalen ska kunna utföra sitt löpande arbete effektivt är att ett eventuellt ökat upplevt behov av brukarinflytande kanaliseras till de politiska lokala organen i de fall personalen bedömer att direktinflytande får sådan omfattning och karaktär att det inverkar negativt på resultatet av verksamheten.
- I den mån det föreligger stora skillnader mellan problemverklighet och problem i verkligheten (se 2.2.3) förutsätter ett förverkligande och vidmakthållande av organiserade former för lokal delaktighet att de anställda i arbetsorganisationen i ett relativt tidigt skede bereds möjligheter att upptäcka skillnaderna, diskutera orsakerna och tillsammans medverka i förberedelser och genomförande av anpassningar i respektive områdes arbetsorganisation.
- Integration av arbetsorganisationen inom geografiska områden medför dels nya arbetsuppgifter och dels större arbetsbelastning för personalen i den mån beslutsfattarna bedömer det som icke önskvärt att ta bort gamla uppgifter i samma omfattning som nya kommer till.
- En förutsättning för att den kommunala arbetsorganisationen ska kunna anpassas till en lokal politisk organisation är att lönesättning i huvudsak fortsätter att ske centralt och att arbetsgivareansvaret kvarstår hos kommunen.
- En flexiblare arbetsorganisation kommer av personalen, och därigenom också av de fackliga organisationerna, att upplevas som positiv eller negativ beroende av i vilken utsträckning hänsyn tas till enskildas och grupper av anställda behov, krav och önskemål.
- En förutsättning för att verklig decentralisering av ansvar och inflytande till lokala organ och boendeföreningar och boendeförbund ska ske är att ledningsorganisationen i kommunen inte griper in i den direkta styrningen och kontrollen av de lokala verksamheterna.
- Avvägningen mellan hur stor andel av kommunens resurser som ska satsas lokalt visavi kommunövergripande är en kommunövergripande fråga som varje kommunparti måste ta ställning till. Detta kan medföra motsättningar mellan partiernas blockkommunorganisationer och deras lokalavdelningar. Varje partis ställningstagande måste då utgöra en väl förankrad överenskommelse för att inte partiinterna konflikter ska uppstå.
- Ju otydligare begreppet lokal verksamhet bestäms i en kommun, desto större risk för missuppfattningar och taktikspel i budgetprocessen, vilket skulle minska budgetens funktion som styrningsinstrument.
- Det är av stor vikt att riktlinjer för budgetstrukturen avgörs i den politiska organisationen, och särskilt i intim

kontakt mellan respektive partis blockkommunorganisation och dess lokalavdelningar, annars uppstår risk för att spelet om resurserna domineras av tjänstemännen på respektive nivå.

- En förutsättning för att kommundelar, distrikt eller kommuner som helhet inte ska löpa risken att förvandlas till instrument i ett konserverande eller bakåtsträvande politiskt system är att området, liksom kommunen, genom "negativa transfereringar" visavi staten inte berövas möjligheten att förbättra resultatet av sina insatser. Partiernas blockkommunorganisationer kan genom att aktivt använda sig av sitt potentiella inflytande över sina respektive rikspartiets (budget-)politik motverka en sådan utveckling.
- Eventuell försöksverksamhet med organiserade former för lokal delaktighet bör noga förberedas på statlig nivå. Ett nödvändigt led i förberedelserna torde vara ökad kontakt mellan de centrala sektorsorganen.
- En förutsättning för att grupper av offentliganställda inte ska löpa risken att råka i konflikt med varandra eller med sina arbetsgivare är att de centrala parterna på arbetsmarknaden är överens om att aktivt stödja de kommuner som planerar försöksverksamhet och att gemensamt aktivt medverka till att lösa de problem som kan uppstå vid genomförandet.
- Decentralisering av beslutsrätt och ansvar från statlig nivå måste åtföljas av decentralisering av sakfrågor att ha inflytande över.
- Ju mindre det upplevda behovet av inflytande och ansvarstagande i lokala verksamheter i ett område är, desto längre tid kommer det att ta för att bygga upp organiserade former för lokal delaktighet.
- Ju lägre grad av befintlig organisering ur medborgarperspektiv bland invånarna i ett lokalt område, desto längre tid kommer det att ta att bygga upp organiserade former för lokal delaktighet i området.
- Om inte frågan om lokal delaktighet utvecklas ideologiskt i de kommunala partiorganisationerna och om inte ideologin prövas i förhandlingar med förvaltningar och intresseorganisationer är förutsättningarna för ett försök att omsätta ideologi i avsedd handling dåliga.
- Vid införande av organiserade former för lokal delaktighet påverkas hela den kommunala organisationen, varför själva införandet kan bli lika komplicerat och svårt som det ideologiska utvecklingsarbetet (se ovan). Mot denna bakgrund skulle ett genomförande område för område ur organisationsförändringssynpunkt vara att föredra.
- Statsbidragssystemet till kommunala verksamheter måste medge större andel fri resursanvändning. Statsreglerade "loka-

la verksamheter" måste av- och omregleras. De statliga reglerna skulle behöva anpassas till ett sektorsövergripande perspektiv, vilket förutsätter samordning och samarbete mellan centrala sektorsorganen.

- För att motverka organisatorisk tröghet på den statliga nivån måste visioner om nya övergripande uppgifter för de centrala sektorsorganen utarbetas.

6.8 TANKEMODELLERNA OCH TEORIFRAGMENTEN

Som väl framgår i kapitel 1 utgår jag i denna avhandling från föreställningen att bristande lokal delaktighet är ett växande problem i vårt samhälle. Mitt syfte har emellertid inte varit att pröva denna föreställning. Hur stort och viktigt problemet är idag, i morgon, om tre eller tio år är en öppen fråga. Den enda antydning till svar som kan avges utifrån empirin i avhandlingen (se kapitel 4) är att det bland de boende själva och bland de lokalt anställda vid undersökningstillfället fanns önskemål om ökad delaktighet för de boende i ett flertal gemensamma lokala verksamheter i bostadsområdet Kista.

En konsekvens av att betrakta bristande lokal delaktighet som ett problem på lokal nivå och att söka lösningar på problemet på lokal nivå, vilket jag försöker göra i avhandlingens kapitel 5, är att man bortser från möjligheten att problemets orsaker står att finna på kommunnivå och statlig nivå eller i samspelet mellan nivåerna. Argumenten, diskussionen och de spekulativa slutsatserna tidigare i detta kapitel antyder att "problemet bristande lokal delaktighet" på många sätt hänger samman med utvecklingstendenser i det representativa politiska systemet, de politiska partierna och den offentliga förvaltningen på såväl kommunal som statlig nivå samt inom och mellan berörda partsorganisationer på arbetsmarknaden.

Med detta perspektiv framstår "problemet bristande lokal delaktighet" som gigantiskt på grund av dess höga grad av komplexitet. Detta vill jag dock inte acceptera som ett avgörande argument för att lämna problemet olöst eller obearbetat. Jag anser istället att sätten att beskriva symptom på, orsakssammanhang bakom och effektkedjor av låg lokal delaktighet bör utvecklas. Ett (till synes självklart) krav på beskrivningssätten är att de inte "frikopplas" från basnivån, dvs bostadsområdet och människorna som bor i det (oavsett hur lockande andra aspekter av problemet ter sig). Utan ökad kunskap om förhållandena på basnivån lär det vara svårt att påvisa huruvida bristande lokal delaktighet är ett problem eller inte.

Jag beskrev i kapitel 5 några tankemodeller av hur idag existerande organisationsformer för boendedemokrati och kommunal demokrati kan kopplas samman till mer organisatoriskt integrerade former för lokal delaktighet. Jag använde bostadsområdet Kista som illustrationsexempel. Mina tankemodeller bygger på ett utpräglat lokalt perspektiv, vilket har som följd att jag fram till detta sista kapitel lämnat en rad andra värden än just lokalt inflytande och lokalt ansvarstagande

utanför diskussionen. Avsikten med detta kapitel var att identifiera och beskriva krav som, vare sig man tycker kraven är berättigade eller ej, av individer, grupper, organisationer och organiserade system på olika nivåer i samhället ställs på nuvarande och framtida kommunal verksamhet och som kan tänkas hindra eller minska möjligheterna att stödja en organisationsstruktur för lokal delaktighet.

Kravkomplexiteten bakom "den nuvarande lösningen" är stor och ju fler krav som kommer till uttryck, desto större blir komplexiteten.

Crozier och Friedberg (1977) menar att komplexiteten ökar och kommer att öka i takt med att allt fler människor inser att organisationer eller organiserade system är konstruktioner byggda av människor och inga "för evigt givna naturlagar". Om en konstruktion brister i något avseende upplever därför allt fler människor att det är både möjligt och önskvärt att konstruera om den. Och när en människa uppnått en viss grad av frihet att välja mellan olika sätt att handla (jämför med tidigare generationer!) förändras hennes beteende i grunden och därmed förutsättningarna för hur organisationer eller organiserade system fungerar. Komplexiteten ökar genom att beteendet hos människor, som kan välja mellan flera handlingsalternativ, blir mindre förutsägbart och därmed svårare att styra. Och när viss grad av valfrihet finns kompliceras också problemet genom att fler aktörer kan påverka det. Kommunikationen ökar och förstärker friheten och komplexiteten, vilket tvingar fram och tydliggör nya lösningar, vilka i sin tur förändrar problemsituationen och den gemensamma handlingens inbörd.

Detta resonemang av Crozier och Friedberg (tolkat av mig) avser utvecklingen på lång sikt. På kort sikt menar de att uppmärksamheten måste inriktas på att tydliggöra begränsningarna i människors möjligheter att åstadkomma gemensamma handlingar samt att komma till rätta med alla de extrema svårigheter som uppstår vid försök att utveckla nya samarbetsformer, organisationsformer och avancerade organiserade system. Tankemodellerna av organiserade former för lokal delaktighet i kapitel 5 innebär, vilket – om inte annars – framgår tydligt av avsnitt 6.1 till 6.6, större komplexitet och mer kommunikation på lokal nivå. Fler aktörer kan påverka lokala verksamheter inom ramar som bestämts på högre nivåer i det representativa politiska systemet. Avsikten med tankemodellerna är inte att de ska uppfattas som en lösning, utan som en alternativ konstruktion, vilken kan fungera som motbild till de nuvarande konstruktionerna. Särskilt med tanke på de nuvarande konstruktionernas inbyggda begränsningar och svårigheterna att förändra dem, ska inte tankemodellerna betraktas som något annat än ett bidrag till en idédiskussion om långsiktig utveckling. Legitimiteten och önskvärdheten i en sådan diskussion påverkas troligen i hög grad av föreställningar om i vilken utsträckning organiserade former för lokal delaktighet, förutom att den faktiskt kan medföra ökad lokal delaktighet, dels kan effektivisera den offentliga förvaltningen och dels

kan (åtminstone) bibehålla den fördelning av resurser mellan medborgargrupper i samhället som existerar idag.

6.8.1 *Ett heuristiskt bidrag*

Organiserade former för lokal delaktighet enligt någon av tankemodellerna i kapitel 5 kan kanske uppfattas som en standardlösning som, efter att ha utprovats på försök, skulle kunna användas som standardmodell överallt i landet. Denna uppfattning strider mot och utgör raka motsatsen till det sätt att tänka som jag försöker förmedla i denna avhandling. De tankemodeller jag sökt utveckla är inte *en* konstruktion (*en* lösning), utan ett bidrag till en idédiskussion som så småningom kan leda till olika konstruktioner, beroende i första hand av förutsättningarna på lokal nivå och kommunal nivå. Poängen med de diskuterade tankemodellerna är att de betonar vikten av att *öppna möjligheter* för ökat lokalt inflytande och ansvarstagande. Ett steg i denna riktning är inrättande av lokala organ. Samtidigt som det är viktigt att kontinuerligt tillvarata erfarenheter från dessa försök är det knappast en nackdel att utveckla, bygga på eller att tänka sig helt eller delvis alternativa sätt att åstadkomma lokal delaktighet. Risker att man låser sig i modelltänkande kan på detta sätt minskas.

För det första kan man tänka sig *olika bestämningar* av vad som ska förstås med *lokala verksamheter*. En vid definition skulle kunna tänkas omfatta lokalt budgetansvar för nära nog hela kommunens driftbudget (inklusive statsbidrag), medan en smal definition skulle kunna tänkas omfatta lokalt budgetansvar för endast t ex fritids- och kulturverksamhet (som för Umeås kommundelsnämnder).

För det andra kan man tänka sig *olika inflytande- och ansvarsfördelning* beträffande de resurser för lokala verksamheter som tilldelats ett område av kommunen och staten:

- Mellan politiker och personal.
- Mellan personal och boende och brukare.
- Mellan politiker och boende och brukare.

Vilka frågor lämpar sig att lösas i samarbete mellan lokala partiavdelningar å ena sidan och boendeföreningar, boendeförbund, sektors-/brukarföreningar å den andra? Vilka frågor lämpar sig att lösas i samarbete mellan lokalt organ och fackföreningar?

Vilka frågor lämpar sig att lösas av enbart boendeföreningar eller boendeförbund? Etc, etc.

För det tredje kan man tänka sig *olika "tågordningar"* för att införa organiserade former för lokal delaktighet. I de pågående försöken med lokala organ i Örebro ges det lokala organet uppgifter som tidigare legat på sektorsnämnder eller varit de-

legerade till sektorsförvaltningarna. I nästa steg görs sedan anpassningar av arbetsorganisationen (via kommuncentrala förhandlingar). I en förlängning av detta förfarande kan man tänka sig att lokalpolitikerna bygger ut ett kontaktnät med boendeföreningar i området. En annan tågordning kan tänkas vara att delegera uppgifter till (fackliga) representanter i områdets arbetsorganisation (fältpersonal och arbetsledare) och först i ett senare skede avgöra om det uppstår behov av ett lokalt politiskt organ eller att försöka med boendeorganisering. En tredje tågordning kan tänkas vara att starta med boendeorganisering och senare bygga på med lokalt organ. Varje tågordning har sina speciella för- och nackdelar, varför det alltså är bedrägligt att tro att den förstnämnda alltid eller oftast skulle vara den mest passande, oavsett område eller kommun.

Antalet möjliga kombinationer av olika definitioner av lokala verksamheter, olika ansvars- och inflytandefördelning och olika tågordningar är så stort att de tankemodeller jag diskuterat kan betecknas som i hög grad heuristiska.

6.8.2 Några varningstecken

Det är angeläget att införande av organiserade former för lokal delaktighet inte medför negativa effekter eller återskapar gamla problem. Bakom ett sådant konstaterande döljer sig givetvis värderingar av vad som är negativt respektive vad som är problem. Det torde dock finnas en utbredd värdegemenskap om grunderna för hur vårt samhälle bör fungera. Det lägsta kravet man kan ställa på en legitim "lösning" på problemet bristande lokal delaktighet är att den inte i något väsentligt avseende kommer på kollisionkurs med det representativa politiska systemet och den kommunala självstyrelsen, förutsättningarna för att de politiska partierna ska kunna fylla sina funktioner i dessa system, kravet på god hushållning med gemensamma resurser (effektivitet i förvaltningen), en självständigt fungerande arbetsmarknad och kraven på lika behandling och lika serviceutbud (jämlighet i och rättssäkerhet i vid mening).

Låt mig måla fan på väggen. Jag frågar mig om kombinationer av de värsta tänkbara negativa effekter i samband med organisering av lokal delaktighet kan hota dessa grundläggande gemensamma värden.

Ett exempel på hotbild för den representativa demokratin: Boendeorganisering artikulerar missnöje bland boende. Lokal organisering i arbetsorganisationen artikulerar missnöje bland anställda samtidigt som de politiska partierna på lokal nivå misslyckas med att "legitimera sig" som kanal för påverkan.

Utbrett missnöje på bostadsområdesnivå skulle kunna skapa misstro mot och försvåra genomförande av de politiska beslut som i demokratisk ordning tagits på högre nivåer. Tilltron

till den representativa demokratins förmåga att lösa problem minskar.

Ett exempel på hotbild för den kommunala självstyrelsen:

Statliga sektorsorgan decentraliserar ansvar men inte inflytande till kommunerna, transfereringarna från stat till kommun minskar, transfereringar från kommun till stat ökar i kombination med ökat missnöje "nedifrån" lokala organ, boendeföreningar, boendeförbund och intresseorganisationer (helt eller delvis beroende på icke uppfyllda löften om lokalt inflytande). Den kommunala självstyrelsen hotas från två håll.

Ett exempel på hotbild för de politiska partierna: Boendeföreningar och boendeförbund spelar ut de politiska partiernas lokalavdelningar mot varandra. Partierna kan inte hållas samman; olika "ideologier" utvecklas i lokalavdelningar, kommunorganisationer och riksorganisationer.

Ett exempel på hotbild för förvaltningseffektiviteten:

En kommun behåller sitt sektorsuppbyggda styrnings- och kontrollsystem samtidigt som man decentraliserar ansvar till nya geografiska enheter. Decentraliseringen är inte förankrad hos fackföreningar och anställda. Kommunen kan inte lova att decentraliseringen inte kan göras utan avskedanden. Motsättningar och missförstånd omöjliggör effektiv verksamhet.

Ett exempel på hotbild för en självständigt fungerande arbetsmarknad för offentliganställda: Arbetsgivaransvar flyttas till kommunal eller bostadsområde, lönesättning sker lokalt, de centrala parterna frikopplas och därmed försäkringen för solidaritet. Risker för orättvisor och konflikter ökar. Anställda och medborgare drabbas.

Ett exempel på hotbild för principen om lika behandling och lika serviceutbud: Normerna för "minsta godtagbara standard" för en lokal verksamhet sätts av staten och kommunen så lågt att påtagliga försämringar kan inträffa. I redan internt segregerade kommuner förstärks segregeringen, d v s de boendes möjligheter till lika behandling minskar och olikheter i serviceutbud i skilda kommunalavdelningar och bostadsområden ökar genom att resursanvändningsbesluten i för hög grad av kommunledningen tillåts fattas lokalt, med andra ord att kommunledningen i hög grad avstår från att driva en medveten kommunövergripande politik.

Hotbilderna för mina tankar till vad marxister kallat "en revolutionär situation". Jag är inte ute för att legitimera någon sådan. Jag tror heller inte att hotbilderna är realistiska, eftersom varken politiker, intressegrupper eller andra ansvars-kännande aktörer kommer att tillåta en sådan utveckling. Alla negativa effekter som beskrivs i hotbilderna kan undvikas. Alltså faller de som argument, men står kvar som varningstecken. Om hänsyn vid en diskussion om införande av organiserade former för lokal delaktighet tas till de teori-fragment som framkommit i analysen i detta kapitel kan jag inte finna annat än att "lösningen" (vilken den nu blir) motsvarar grundläggande samhälleliga krav på legitimitet.

6.9 FORTSATT TEORETISK OCH EMPIRISK PRÖVNING

Kunskapen om hur beslut om användningen av (delar av) den offentliga sektorns resurser kan läggas närmare medborgarna begränsas i första hand av två faktorer. För det första har vetenskapliga teorier såväl som föreställningar bland politiker, offentligt anställda och medborgare i hög grad påverkats och påverkas av det sätt på vilket den offentliga sektorn växt fram och formats under 1900-talet samt den organisation som speglar utvecklingen. För det andra är det sällsynt med empiriska undersökningar såväl som praktiska erfarenheter av försök med den typ och grad av decentralisering av beslut över vissa offentliga verksamheter som diskuteras i denna avhandling. Däremot finns undersökningar och erfarenheter av decentralisering inom och mellan i förhållande till bostadsområdet överordnade politiska och förvaltningsnivåer.

6.9.1 *Teoretisk prövning*

En förutsättning för att den demokratiska styrelseformen ska fortbestå, utvecklas och fördjupas är att de organisatoriska konstruktioner som kanaliserar folkets vilja, det må vara på statlig och kommunal nivå såväl som på bostadsområdesnivå, ständigt utsätts för en kritisk och i möjligaste mån fristående granskning. Här har också analyser av alternativa eller kompletterande konstruktioner sin berättigade plats. Här kan forskningen fylla en uppgift. En forskare kan göra teoretiska prövningar genom att analysera och förutsäga konsekvenserna av nya konstruktioner.

Denna avhandling lämnar betydligt fler frågor än svar efter sig. För att med någorlunda säkerhet kunna förutsäga konsekvenserna av organisering av lokal delaktighet behövs betydligt mer kunskap än vad jag lyckats mobilisera. En förhoppning är dock att en hel del av mina uppslag stimulerar forskare till fortsatt teoretisk prövning av både befintliga organisatoriska konstruktioner och tankemodeller.

Det finns anledning att närmare analysera beroendeförhållandena mellan den statliga, den kommunala och bostadsområdesnivån. Hur påverkar det nuvarande sättet att organisera de statliga och kommunala verksamheterna förutsättningarna för inflytande och ansvarstagande på bostadsområdesnivå? Vad karaktäriserar den svenska statsförvaltningen i termer av den sektoriella respektive den geografiska organisationsprincipen? Vilka konsekvenser får en ökad sektorisering på demokrati- respektive effektivitetsvärdena? Finns det samband mellan sektorisering, målgruppsindelning, specialisering och hierarkisering av förvaltningsorganisationen å ena sidan och minskat inflytande för politiker å den andra? Vilka? Etc.

Det finns anledning att närmare utveckla föreställningen om kommunen som en organisation som kan byggas upp eller byggas om på olika sätt. Av särskilt intresse är att utveckla en analys om samband mellan olika sätt att decentralisera ansvar

och inflytande inom den kommunala organisationen och olika sätt att styra och kontrollera effekter och resursflöden. Rymmer den geografiska decentraliseringsprincipen större möjligheter till lokalt inflytande än den sektoriella? Hur stor betydelse har organisationsstrukturen för den kommunala effektiviteten?

Kommuner är olika och därför behöver de olika organisationsstruktur. Graden och typen av decentralisering måste därmed variera mellan kommuner. En teori om kommunal organisation kan därför inte utgå från en generell föreställning, utan måste ta hänsyn till olikheter. Även om kommuner kan uppleva sig ha likartade problem är det troligt att orsakerna bakom problemen är tillräckligt olika för att motivera artskilda lösningar. Forskning om förutsättningar för att decentralisera "vissa lokalt gemensamma verksamheter" innebär med nödvändighet forskning om kommunen som organisation. Oavsett om forskningen om kommunal organisation inriktas på i första hand utvärdering av befintliga konstruktioner eller på utveckling och prövning av alternativa konstruktioner är teoriutveckling omöjlig utan empirisk förankring.

6.9.2 *Empirisk prövning*

Det säger sig självt att de forskningsfrågor jag ställde upp i föregående avsnitt inte kan besvaras utan empiriska undersökningar. Jag känner inget behov av att rikta pekpinna på hur detta bör ske. Det finns stort utrymme för variation härvidlag. För att illustrera detta vill jag avslutningsvis påminna om två vetenskapsideal som vart och ett leder forskaren att följa motsatta empiriska strategier. Den logiska positivismen (från Carnap, 1934, till Popper, 1934) har inom samhällsvetenskaperna tenderat att leda fram till relativt "defensiva och bevarande empiriska strategier" respektive aktionsforskningen (från Taylor, 1911 till Argyris, 1981), som har tenderat att leda fram till relativt "offensiva och förändringsinriktade" empiriska strategier. I det förra fallet utgår forskaren från att en befintlig konstruktion (det kan vara en modell eller en teori) är den bästa möjliga. Det empiriska arbetet går ut på att ifrågasätta om detta är sant eller om konstruktionen i något avseende lider av några svagheter. Men kraven för att bekräfta hypoteser om svagheter är hårda. Forskningsresultat som i förhållande till de hårda kraven innehåller okvalificerad kritik framstår som marginella i förhållande till hela den samlade erfarenheten som betraktas ligga bakom den nuvarande konstruktionen. Denna typ av forskningsstrategi kan med fördel väljas av de forskare som vill bidra till att bekräfta och bevara ett visst tillstånd eller en viss konstruktion i samhället. En "offensiv och förändringsinriktad" forskningsstrategi har som utgångspunkt att samhället ständigt förändras och att (i det här fallet) organisationer är drivkrafter men också effekter av utvecklingen. Dagens konstruktioner fanns inte i det förgångna och kommer heller inte att finnas i framtiden. En sådan forskningsstrategi innebär forskning om förändring.

Kraven för att bekräfta att dagens konstruktioner är de bästa möjliga är lika hårda som den defensiva och bevarande strategins krav för att bekräfta hypoteser om dess svagheter. Denna typ av forskningsstrategi kan med fördel väljas av de forskare som vill bidra till att ifrågasätta och förändra ett visst tillstånd eller en viss konstruktion i samhället.

Det är svårt att döma vilken typ av forskningsstrategi som är mest fruktbar vid en given tidpunkt. Det troliga är väl att en växelverkan mellan båda forskningsstrategierna kan ge den mest stimulerande diskussionen. Mot denna bakgrund finner jag det önskvärt att forskningen om lokalt inflytande och anvarstagande inom den offentliga sektorns verksamheter för att skapa ett balanserat och nyanserat underlag för växelverkan fick ett större "offensivt och förändringsinriktat" inslag. Detta är emellertid ingalunda detsamma som att göra kommuner och bostadsområden till "experimentverkstäder" för forskare. Försöksverksamheten måste ske på villkor som är noga förankrade bland berörda intressegrupper. Jag tror att det senare är en allmän giltig förutsättning för att samhällsforskare ska vinna respekt för sin kunskap, liksom jag också tror att det är en förutsättning för att förstå "verkligheten".

"... AND THE PEOPLE BOWED AND PRAYED
TO THE NEON GOOD THEY MADE.
AND THE SIGN FLASHED ITS WARNING
IN THE WORDS THAT IT WAS FORMING.
AND THE SIGN SAID, 'THE WORDS OF THE
PROPHETS ARE WRITTEN
ON THE SUBWAY WALLS!
AND TENEMENT HALLS.'
AND WHISPER'D IN THE SOUNDS OF SILENCE."

(Sista versen ur Paul Simons
"The Sounds of Silence", 1964)

Litteratur

I. STATLIGA PUBLIKATIONER

I.I *Direktiv*

- Dir 1977:96 Vissa kommunaldemokratiska frågor. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- Dir 1978:79 Utredning om underhåll av hyres- och bostadsrättsfastigheter. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- Dir 1978:91 Ökad användning av bostadsrätt inom bostadsbeståndet. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- Dir 1979:68 Tilläggsdirektiv till kommittén (Kn 1977:07) för vissa kommunaldemokratiska frågor. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- Dir 1983:44 1983 års demokratiberedning.

I.II *Utredningar, betänkanden och rapporter*

- NOU 1982:3 Maktutredningen. Slutrapport. Universitetsförlaget, Oslo.
- SOU 1945:63 Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande, del I. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 1947:26 Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande, del II. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 1961:9 Principer för en ny kommunindelning. Betänkande avgivet av indelningssakkunniga. Beckmans boktryckeri, Stockholm.
- SOU 1965:32 Höjd bostadsstandard. Betänkande av bostadsbyggnadsutredningen. Inrikesdepartementet. Esselte, Stockholm.

- SOU 1967:58 Enhetlig kommuntyp. Kommunalrättskommitténs betänkande X. Kommunikationsdepartementet. Beckmans tryckerier AB, Stockholm.
- SOU 1974:17 Solidarisk bostadspolitik. Betänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1974:18 Solidarisk bostadspolitik. Betänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Bilagor. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1974:53 Skolans arbetsmiljö. Betänkande av Utredningen om Skolans inre arbete - SIA. Liber, Stockholm.
- SOU 1974:84 Stat och kommun i samverkan. Betänkande av länsberedningen. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1975:41 Kommunaldemokrati. Huvudbetänkande. Betänkade av utredningen om den kommunala demokratin med författningsförslag av kommunallagsutredningen. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1975:46 Kommunal organisation och information. Rapport av utredningen om den kommunala demokratin. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1975:51 Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. Slutbetänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1975:52 Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. Bilagor. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1976:26 Bostadsverket. Samordning-decentralisering. Betänkande av Byggadministrationsutredningen. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1977:40 Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Betänkande av socialutredningen. Liber, Stockholm.
- SOU 1979:37 Aktivt boende. Betänkande av bostadssociala delegationen. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- SOU 1979:65-66 Ny plan- och bygglag. Del 1 och 2. Betänkande av PBL-utredningen. Bostadsdepartementet. Liber, Stockholm.
- Ds Kn 1978:5 Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram. Delbetänkande I av kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.

- Ds Kn 1979:10 Lokala organ i kommuner. Modeller för försöksverksamhet. Betänkande II av kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- Ds Kn 1979:11 Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna. Betänkande III av kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- Ds Kn 1979:14 Från socken till kommunblock. En studie av kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige. Rapport 2 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- Ds Kn 1981:8 Direktvalda lokala organ. En principdiskussion. Betänkande VI av kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- Ds Kn 1981:12 Medborgarna och kommunen. Studier av medborgarlig aktivitet och representativ folkstyrelse. Rapport 5 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- Ds Kn 1981:15 Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner. Rapport 7 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.
- Ds Kn 1982:8 Kommunalförvaltningen. Rapport 15 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet. Liber, Stockholm.

Kommundepartementet, 1981, Lokala organ, ett sätt att förbättra den kommunala demokratin? Stockholm.

Bo 1978:06, se Dir 1978:91.

Bostadsrättskommittén, se Dir 1978:91.

Skolans inre arbete, se SOU 1974:53.

Socialtjänsten, se SOU 1977:40.

Underhållsfondsutredningen, se Dir 1978:79.

I.III *Propositioner*

Prop. 1974:150 Riktlinjer för bostadspolitiken m m. Bostadsdepartementet.

Prop. 1975:1 Bilaga 14. Bostadsdepartementet.

Prop. 1975/76: Bilaga 14. Bostadsdepartementet.
100

Prop. 1975/76: Kommunal demokrati/Ny kommunallag m m. Kommun-
187 departementet.

Prop. 1976/77: Bilaga 16. Bostadsdepartementet.
100

Prop. 1976/77: Förslag till bostadsförvaltningslag m m. Bo-
151 stadsdepartementet.

Prop. 1977/78: Bilaga 16. Bostadsdepartementet.
100

Prop. 1977/78: Förslag till hyresförhandlingslag m m. Bostads-
175 departementet.

Prop. 1978/79: Bilaga 16. Bostadsdepartementet.
100

Prop. 1979/80: Bilaga 16. Bostadsdepartementet.
100

Prop. 1980/81: Bilaga 16. Bostadsdepartementet.
100

II. POLITISKA PARTIERS DOKUMENT

Centerpartiet, 1975, Kommunal demokrati. Antaget av centerpar-
tiets riksstämma i Sundsvall 1975.

Centerpartiet, 1981, Partiprogram. Antaget av extra riksstäm-
ma i Göteborg den 13-14 februari 1981.

Folkpartiet, 1982:1, Frihet och rättvisa - kommunalpolitiskt
handlingsprogram inför 1982 års val. Ett förslag från KPR.

Folkpartiet, 1982:2, Frihet och rättvisa. Folkpartiets pro-
gram antaget vid landsmötet 1982.

Miljöpartiet, 1982, Demokrati - handlingsprogram. Antaget av
riksorganisationen 1982.

Moderata Samlingspartiet, 1978, Partiprogram, Idé- och hand-
lingsprogram.

Moderata Samlingspartiet, 1981, Kommunalpolitiskt handlings-
program. Antaget av partistyrelsen, december 1981.

Socialdemokraterna, 1975, Partiprogram och kommunalt princip-
program fastställda av 1975 års partikongress.

Vänsterpartiet kommunisterna, 1981, Partiprogram. Antaget på 23:e partikongressen 26-29 oktober 1972. Reviderat av den 26:e partikongressen 20-24 november 1981.

Vänsterpartiet kommunisterna, 1982:1, Kommunalpolitiskt program för Stockholm 1982.

Vänsterpartiet kommunisterna, 1982:2, Landstingspolitiskt program för Stockholms län 1982-85.

III. ÖVRIG LITTERATUR

Abrahamsson, B., 1975, Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre. Almqvist och Wiksell Förlag AB, Stockholm.

Abrahamsson, B. och Broström, 1979, Om arbetets rätt - vägar till ekonomisk demokrati. Almqvist och Wiksell Förlag AB, Stockholm.

Ackoff, R.L., 1970, A Concept of Corporate Planning. New York.

Alchian, A.A. and Demsetz, H., 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization". *American Economic Review*, 62/1972, pp 775-795.

Andersson, I., 1967, Lokaliseringen av kommunala investeringar. Licentiatavhandling. Kulturgeografiska institutionen, Lund.

Ansoff, H.I., 1978, Strategic Management. The McMillan Press, London.

Argyris, C. and Schön, D.A., 1978, Organizational Learning. A Theory of Action Perspective. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Reading, Mass.

Argyris, C., 1980, Inner Contradictions of Rigorous Research. Academic Press, New York.

Arrow, K.J., 1951 (1963), Social Choice and Individual Values. Yale University Press, New York.

Arvedson, L. och Hägg, I., 1983, "Frihet förutsätter förankring". *Dagens Nyheter* 830605.

Bacharach, S.B. and Lawler, E.J., 1980, Power and Politics in Organizations. Jossey-Bass, San Francisco.

Barnard, C.I., 1938 (1968), The Functions of the Executive. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Berglind, H. och Pettersson, U., 1980, Omsorg som yrke eller omsorg om yrket - en studie av omsorgens professionalisering. Sekretariatet för framtidsstudier, Rapport 505. Liber, Stockholm.

- Birgersson, B.O., 1975, Kommunen som serviceproducent. Stockholm.
- Blomqvist, K. och Eliasson, L., 1981, "Ökat medborgardeltagande i den offentliga sektorn". I *Socialdemokratiska ekonomer*, (1981), ss 90-102.
- Brunsson, N. och Jönsson, S., 1979, Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken. Liber, Stockholm.
- Brunsson, N., 1981, Politik och administration. Utveckling och drivkrafter i en politisk organisation. Liber, Stockholm.
- Burns, T. and Stalker, G.M., 1961, The Management of Innovation. London.
- Campbell, K.M. and Campbell, O.J., 1977, "Effects of Extrinsic Financial Rewards on Intrinsic Motivation". *Journal of Applied Psychology*, February 1977, pp 9-15.
- Carlsson, I., 1983, "En stark statsmakt kan värna friheten". *Dagens Nyheter* 830615.
- Carnap, R., 1934, The Unity of Science. London.
- Chandler, A.D., 1962, Strategy and Structure. M.I.T. Press, Cambridge, Mass.
- Chandler, A.D., 1977, The Visible Hand - The Managerial Revolution in American Business. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Crozier, M. and Friedberg, E., 1977 (1980), Actors and Systems. The Politics of Collective Action. University of Chicago Press, London.
- Dahlström, E., 1951, Trivsel i Söderort. Sociologisk undersökning i Hägerstensåsen och Hökmossen 1949-1950. Esselte, Stockholm.
- Danielsson, A., 1977 (1979), Företagsekonomi - en översikt. Studentlitteratur, Lund.
- Danielsson, C., 1974, Studier i företags tillväxtförlopp. Studentlitteratur, Lund.
- Daun, Å. 1974, Förrortsliv. En etnologisk studie av kulturell förändring. Prisma, Stockholm.
- Drucker, P.F., 1946, Concept of the Corporation. John Day, New York.
- Drucker, P.E., 1974 (1975), Organisation, ledning, ansvar. Handboken för beslutsfattare. Liber förlag. Stockholm.

- Eklund, L. och Sjöstrand, S.-E., 1977, Inlärningsorganisation. Fallet Kista, Stockholm. Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Eklund, L., 1981a, Boendedemokrati I. En empirisk undersökning av ett bostadsområde. Research Paper 6225. Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Eklund, L., 1981b, Boendedemokrati II. Historie- och teori-fragment. Research Paper 6226. Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Eklund, L., 1981c, Lokal delaktighet. Modeller för integrering av boendedemokrati och kommundemokrati. Research Paper 6224. Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Elander, I., 1979, Skall regionalpolitiken dikteras av en "oundviklig strukturomvandling" ... Artikel framlagd vid Nord REFO-möte maj 1979.
- Eliasson, S., 1982, Bilden av Max Weber. En studie i samhällsvetenskapens sekularisering. Norstedts, Stockholm.
- Esping, H., 1980, Sociala program. Sekretariatet för framtidsstudier, Rapport 605. Liber, Stockholm.
- Fallding, H., 1968, Sociological Task. Englewood Cliffs, N.J.
- Fayol, H., 1916 (1949), General and Industrial Management. Pitman, London.
- Fesler, J.W., 1968, Centralization and Decentralization. I Sills, D. (ed.), 1968, International Encyclopedia of the Social Sciences, pp 370-379.
- Foucault, M., 1977, ed.: Gordon, C., Power/Knowledge: Selected Interviews and other Writings 1972-1977. Pantheon Books, New York.
- FRI, 1979, Decentralisering - en antologi. Försvarets rationaliseringsinstitut. FRI skriftserie nr 12. Stockholm.
- Galbraith, J.K., 1973, "Power and the Useful Economist". *American Economic Review*, Vol. LXII, (Feb.) No. 1, pp 1-11.
- Gidlund, J. och Gidlund, G., 1981, se Ds Kn 1981:15.
- Godlund, S., 1950, Den nya kommunindelningen i Sverige. I Svensk geografisk årsbok 1950, Lund.
- Granhölm, A., 1981, "Medborgarmedverkan som organisatorisk strategi". I *Socialdemokratiska ekonomer* (1981), ss 103-109.
- Greiner, L., 1972, "Evolution and Revolution as Organizations Grow". *Harvard Business Review*, March 1972.

- Gustafsson, A., 1977 (1979), Kommunal självstyrelse. Kommuner-na i det politiska systemet. Liber Läromedel, Lund.
- Gyarmati, G., 1974, "Ideologies, Roles and Aspirations". *International Sociology Science Journal*, Vol. XXVII, No. 1, 1974.
- Gyarmati, G., 1978, Notes for a Political Theory of the Prof-essions. Stencil.
- Hedberg, B., Nyström, P.C. and Starbuck, W.H., 1976, "Camping on Seasaws". *Administrative Science Quarterly*, March 1976.
- Hellberg, J., 1978, Studier i professionell organisation. Mono-grafi nr. 20, Sociologiska institutionen, Göteborgs universi-tet.
- Hernes, G., 1978, "Makt, blandningsøkonomi og blandnings-administrasjon". I Hernes, G., (red.) Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon, ss 11-60. Universitetsforla-get, Bergen.
- Humes, S., 1981, "The Distribution of Power from Government-by-Area to Government-by-Bureau". *International Journal of Public Administration* 3(4), pp 455-482.
- Höök, E., 1977, I Erfarenheter av blandekonomin. Uppsatser och diskussioner vid Dahmén-symposiet om den svenska bland-ekonomin 1976. Almqvist och Wiksell International, Stock-holm.
- Illich, I., 1977, Den omänskliga sjukvården. Stockholm.
- Jansson, B., 1983, "Centralstyrning det verkliga hotet". *Sven-ska Dagbladet* 830422.
- Kaijser, I., 1959, Kommunallagarna I. Stockholm.
- Kaijser, I., 1965, "Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun" i SOU 1965:54 Författningsfrågan och det kommunala sambandet.
- Lawrence, P.R. and Lorsch, J.W., 1967, Organization and En-vironment. Managing Differentiation and Integration. Harvard University, Graduate School of Business Administration. Division of Research, Boston, Mass.
- Lindensjö, 1983, "Makten - politiken och demokratin". *Svenska Dagbladet*, "Under strecket" 830517.
- Lindström, H., 1978, Kommunen och medborgarna. LT, Stockholm.
- Lundqvist, L., 1972, Means and Goals of Political Decentraliz-ation. Studentlitteratur, Malmö.
- Magnusson, W., 1979, The New Neighbourhood Democracy: Anglo-American Experience in Historical Perspective. I Sharpe (1979), pp 119-156.

- March, J.D. and Simon, H.A., 1958, *Organizations*. Wiley, New York.
- March, J.D. and Cyert, R.M., 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Maslow, A.H., 1954 (1970), *Motivation and Personality*. Harper and Row, New York.
- Mayo, E., 1946, *The Human Problems of an Industrial Civilization*, 2nd ed. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Miller, T., Hjärne, L., Källtorp, O. och Olsson, S., 1982, Lokalt inflytande i boende och planering. 1970-talets erfarenheter. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- More, W.E., 1970, *The Professions: Roles and Rules*. Russel Sage Foundation, New York.
- Mueller, D.C., 1976, "Public Choice: A Survey", *The Journal of Economic Literature*, June 1972, No. 2, pp 395-433.
- Myrdal, G., 1969, Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen. Rabén och Sjögren, Uddevalla.
- Olsen, J.P., (red.), 1978 (1980), Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synpunkt på folkestyre og politisk ulikhet. Universitetsforlaget, Bergen.
- Ouchi, W.G., 1980, "Markets, Bureaucracies and Clans". *Administrative Science Quarterly*, 25, pp 129-141.
- Perrow, C., 1977, "The Bureaucratic Paradox: The Efficient Organization Centralizes in Order to Decentralize". *Organizational Dynamics*, Spring, 1977.
- Pfeffer, J., 1981, *Power in Organizations*. Pitman, Marshfield, Mass.
- Pfeffer, J. and Salancik, G.R., 1978, *The External Control of Organizations: A Resource-Dependence Perspective*. New York.
- Popper, K., 1934, *Logik der Forschung*. Wien. (Engelsk översättning: *The Logic of Scientific Discovery*, 1959, London.)
- Robbins, S.P., 1983, *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Application*, 2nd ed. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J.
- Roethlisberger, F.J., 1977, *The Elusive Phenomena*. Boston.
- Roos, H.-E., och Swedner, H., 1981, Samhälleligt förändringsarbete. Traditioner i Sverige, USA, Canada och Latinamerika. Rapport R 19:1981, Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

- Rousseau, J.-J., 1762 (1968), *The Social Contract*. Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, England.
- Scherman, K.-G., 1979, Plan- och bygglagen – utgångspunkter och grunddrag. *Svensk Lantmäteritidskrift*, 1979:4, ss 162-167.
- Schumpeter, J.A., 1943 (1976), *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper, New York.
- Selznick, P., 1949, *TVA and the Grass Roots*. Berkeley.
- Sharpe, L.J., (ed.), 1979, *Decentralist Trends in Western Democracies*. SAGE Publications Ltd., London.
- Sharpe, L.J., 1979a, *Decentralist Trends in Western Democracies: A First Appraisal*. I Sharpe, 1979, pp 9-79.
- Simon, H.A., 1947, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York.
- Sjöstrand, S.-E., 1973, *Företagsorganisation, en taxonomisk ansats*. EFI, Stockholm.
- Sjöstrand, S.-E., 1978, *Organisationsteorier*. Studentlitteratur, Lund.
- Smith, A., 1776 (1937), *The Wealth of Nations*. The Modern Library, New York.
- Socialdemokratiska ekonomer, 1981, *Solidariteten i de stora och små kollektiven – Elva uppsatser om organisatoriska strategier för den offentliga sektorn*. Bommersvik.
- Statskontoret, 1978, *Organisatoriska Överväganden vid decentralisering*. Arbetsgruppen REGAD. I FRI, 1979, ss 51-63.
- Strand, T., 1978, *Staten och kommunarne: Standardisering, hjälp og sjølvhjelp*. I Olsen, J.P., (red.), 1978, ss 143-184.
- "Strategi för områdesförvaltning", 1982, *Forskningsprogram och lägesrapport 820201*, Forskargruppen arbete och bostad i Gårdssten. Chalmers Tekniska Högskola och Göteborgs universitet.
- Strömberg, L. och Norell, P.-O., 1982, se Ds Kn 1982:8.
- Ståhlberg, K., 1979, *Närdemokrati, en framtidsvy*. Ekenäs Tryckeri, Ekenäs.
- Tarschys, D., 1975, "The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 10.
- Taylor, F.W., 1911 (1947), *The Principles of Scientific Management*. Harper and Row, New York.

- Therborn, G., 1976, "Vad gör den härskande klassen när den härskar?" *Häftet för kritiska studier*, 9 (1976):4, ss 4-31.
- Thompson, J.D., 1967 (1977), Hur organisationer fungerar. Prisma, Stockholm.
- Af Trolle, U., 1977, Frågan om divisionalisering. Föredrag vid Jernkontorets ekonomikonferens den 7 september 1977. I FRI, 1979, ss 9-16.
- Weber, M., 1922 (1968), Economy and Society. The Bedminister Press, New York.
- Westerståhl, J. och Johansson, F., 1981, se Ds Kn 1981:12.
- Widberg, J., 1979, se Ds Kn 1979:14.
- Wildavsky, A., 1964 (1979), The Politics of the Budgetary Process. Little, Brown and Company, Boston.
- Wildavsky, A., 1975, Budgeting, A Comparative Theory of Budgetary Processes. Boston.
- Williamson, O.E., 1975, Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization. New York.
- Wrong, D.H., 1979, Power - Its Forms, Bases and Uses. Harper and Row, London.
- Öhman, B., 1978, Vad är ett demokratiskt samhälle? Försök till en saklig betraktelse. Prisma, Stockholm.

EFI:s publikationer sedan 1980

1980

ELVESTEDT, U., Valutafrågor i Svenska företag.

FORSBLAD, P., Företagsledares beslutsinflytande. Några försök till identifikation och beskrivning.

JANSSON, J.O., Transport system optimization and pricing.

JONSSON, E., Studies in Health Economics.

LINDQVIST, A., Hushållens sparande och sparbeteende. Utveckling av beteendevetenskapliga indikatorer på sparande.

Shipping and ships for the 1990's. Red.: Rydén, I., och von Schirach-Szmigiel, C.

SJÖGREN, L., Byggherrens kostnadsstyrning, en metodstudie.

ÖSTMAN, L., Beteendeinriktad redovisning.

1981

ANELL, B., Rationell problemlösning eller organiserad anarki? En fallstudie av etableringen av ett köpcentrum i centrala Norrköping . Rapport nr 10 från forskningsprogrammet "Detaljhandel i omvandling". Stencil.

BARK, A., MÅHLEN, A.K. & STJERNBERG, T., Tekniken i butiken. Arbetslivscentrum/EFI.

BJÖRKLUND, A., Studies in the dynamics of unemployment.

BRUNSSON, N., Politik och administration. Utveckling och drivkrafter i en politiskt sammansatt organisation. Liber.

HEDERSTIERNA, A., Decisions under uncertainty. The usefulness of an indifference method for analysis of dominance.

Kina - världens största utvecklingsland. Red.: E. Berglöf, P. Richter & U. Stuart.

KIRSTEIN, K., JULANDER, C-R., Införandet av datakassor i dagligvaruhandeln: Hur påverkas konsumenten?

KLING, M., STYMNE, B., Spelet mellan facket och företagsledningen. Sociala strategier för medbestämmande. Liber/EFI

KYLEN, B., Strategisk flexibilitet. Liber/EFI

LEKSELL, L., Headquarter-subsidiary relationships in multinational corporations.

LINDQVIST, A., Hushållens sparande. Beteendevetenskapliga mätningar av hushållens sparbeteende.

RUDENGREN, J., Peasants by preference? Socio-economic and environmental aspects of rural development in Tanzania.

SCHWARZ, B., LEKTEUS, I., Energisystemframtid. Multipla mål. Ny teknik.

WÄRNERYD, K-E., WALERUD, B., Skatter och ekonomiskt beteende 1. Rapport om en pilotstudie av några yrkesgrupper. Stencil.

ÖSTMAN, L., Skuldsättningsgrad och finansiella kostnader.

1982

BERGMAN, L., A Model of Multisectoral Growth in a Small Open Economy. Research report

BERGMAN, L., Oljeberoende, oljeersättningspolitik och samhällsekonomi. Research report

BRUNSSON, N., ROMBACH, B., Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation. Doxa Ekonomi

GRÖNSTEDT, L., JULANDER, C-R., WÄRNERYD, K-E., Skatter och innovationer. Stencil

HOLMBERG, I., Företagsledarskiftet i börsbolagen 1945 - 1981. Research report

HOLMLÖV, PG., Att beställa gratis energibesiktning. Några intervjuer om ett litet fältprov på tre orter. Research report

HULTCRANTZ, L., Skog för nutid och framtid - en samhällsekonomisk analys av det lämpliga virkesuttaget.

HÄGG, I., MAGNUSSON, Å., SAMUELSON, L.A., Budgetary Control, design and use.

LINGREN, U., Foreign Acquisitions - Management of the Integration Process.

LINDGREN, U., Foreign Acquisitions - Management of the Integration Process. Appendix.

LUNDGREN, A., Företagsstyrelsen - om ledamotskaraktistika och sammansättningskaraktistika i börsbolagsstyrelser. Research report

Mufindi-projektet publicerade working papers:

1: Presentation of the Research Project

2: HEDQVIST, L. The Mgoilolo Plain Village Survey

3: HÅKANSON, L. Identification and Design of Industrial Development Projects. Theoretical Perspectives and Research Methodology

4: KIKULA, I. A Baseline Study of the Vegetation Around the Mufindi Pulp and Paper Mill.

SPÄNGBERG, K., Strategi i diversifierade företag - Huvudkontorets roll.

WISSEN, P., Wages and Growth in an Open Economy.

ÅHRÉN, P., Ekonomisk Analys i samhällsplanering - en diskussion av användbarhet. Stencil

- BRETSCHNEIDER, A., Att styra en statlig myndighet.
- BROSTRÖM, K., HOLMLÖV, PG., Innovationstransfer. Förstudie I. Två praktikfall om uppfinningar - STU-stödd idéförmedling.
- BRUNSSON, N., JOHANNISSON, B., Lokal mobilisering. Om industriens kommunalpolitik och kommuners industripolitik. Doxa Ekonomi
- CLAEISSON, K., HILLER, P., Investeringsprocessen i några svenska verkstadsföretag.
- FALK, T., Köpa via datorer - Handel utan butiker och grossister genom teledata.
- FALK, T., JULANDER, C-R., Köpcentrum i stadskärnan - Inverkan på detaljhandel och konsumenter. EFI/Liber
- FÄLT, K., HANSEN, L., HOLMLÖV, PG., Energisparande i ett antal SABO-företag. En fallstudie. Research report.
- GUSTAVSSON, P., HELLGREN, B., Begreppet makt.
- GUSTAVSSON, P., HELLGREN, B., Detaljhandelsanställdas upplevelser av arbetsmiljön.
- GUSTAVSSON, P., HELLGREN, B., Medinflytande genom ritningsgranskning?
- GUSTAVSSON, P., HELLGREN, B., Skyddsombuds och ritningars betydelse vid förhandsgranskning av planerade arbetsmiljöer.
- HELLGREN, B., SILFVERHIELM, M., STJERNBERG, T., Detaljhandelsanställdas inflytande vid centrumetableringar.
- JUNDIN, S., Barns uppfattningar om konsumtion, sparande och arbete.
- LARSSON, B., Koncernorganisation, kontroll & kompetens. Research report.
- LINDQVIST, A., Hushållens skuldsättning. En survey-undersökning av omfattning, inställning samt tillförlitlighet i mätmetoderna. Stencil
- NIBLAEUS, B., Riskspridning vid valutaosäkerhet. En jämförelse av svenska bankers valutakorglån och portföljteoretiska modeller.
- NÄSLUND, B., Exchange Rate Variations and the Behaviour of Firms.
- PHILIPS, Å., STJERNBERG, T., Att utveckla arbetets organisation. Långsiktiga effekter av 70-talets försöksverksamheter.
- PHILIPS, Å., STJERNBERG, T., Att mäta organisatoriska effekter. Varför, vad och hur.
- SILFVERHIELM, M., GUSTAVSSON, P., HELLGREN, B. Arbetsmiljöstudier i Fältöversten.

STJERNBERG, T., GUSTAVSSON, P., HELLGREN, B., SILFVERHIELM, M.,
Anställdas inflytande på arbetsmiljö och arbetsorganisation.

STJERNBERG, T., GUSTAVSSON, P., HELLGREN, B., Flöden av beslut.

