

Bokrecension

Att organisera kommuners ledning! Att förena svår-förenliga institutioner!

Recenseras av Anna Cregård

Författare till boken är Leif Jonsson och Sven-Inge Arnell. Boken är utgiven av Bokförlaget Nya Doxa (2006) och omfattar 211 sidor.

Varför organiserar kommuner sina politiska och administrativa ledningar på de sätt som de gör? Det är den huvudfråga som Leif Jonsson och Sven-Inge Arnell ställer i sin bok. De har sökt förklaringar i sådant som traditioner, förändringsvilja, organisationsspecifika regler och lokala förutsättningar samt organisatorisk idéspridning. De säger själva att deras angreppssätt är brett. Med det menar de att det inte enbart är ledningens strukturella organisering som är av intresse i boken, även om det får ett stort utrymme, utan att även ett processuellt perspektiv behandlas. Författarna arbetar med fyra perspektiv i boken:

- 1) Vilka idéer finns kring kommunledningsorganisering?
- 2) Var någonstans bearbetas dessa idéer?
- 3) Vilka aktörer medverkar vid dessa bearbetningar?
- 4) Hur och när förändras idéerna?

Således berör boken frågor om vad, var, vem och när. Det gör att både frågorna och svaren som ges är innehållsrika och kan ge läsaren en bred förståelse för att organisera och för att förändra organiseringen av kommunal ledning. Boken vänder sig enligt omslaget till alla som "är intresserade av samhällsorganisatoriska

frågor och framför allt av kommunledning". Särskilt pekar man på att de som arbetar med kommunledning borde vara intresserade, men att boken också kan användas i undervisningen på högskolor och universitet. Boken har således både ett teoretiskt intresse och ett praktiskt sådant. Kanske har det förstärkts av att författarna presenteras som organisationsforskare respektive kommundirektör.

Tre kapitel bildar bakgrund för diskussionerna kring kommunledningsorganisering. Det första kapitlet är en introduktion till boken som gör att läsaren snabbt förstår dess innehåll och författarnas avsikter med den. I de två följande kapitlen är Jonsson och Arnell tämligen grundliga, antagligen för att informera den delen av den breda publiken som är nybörjare på området. Författarna beskriver i kapitel 2 exempelvis vad en kommun är (de kan definieras på flera olika sätt), och vad den inte är (den är annorlunda jämfört med företag) och vad den ska göra (tillhandahålla tjänster till enskilda, sköta samhällsstrukturer, fullgöra sin myndighetsutövning och utveckla demokratin). De menar att kommuner är speciella, och därför är det också en speciell uppgift att organisera kommuners ledning. Kommunledningen har flera typiska kännetecken. Förutom att den både är politisk och administrativ, arbetar dessa båda nära varandra – vanligtvis med olika synsätt på och vilja med verksamheten. Det gör organisering av kommunledning komplext. Därtill är det inte särskilt länge som kommunernas företrädare haft möjlighet att själva besluta om organiseringsätt och utveckla sina färdigheter i kommunledningsorganisering. Det har varit en statlig angelägenhet. Statens reglering av den kommunala sektorn, främst dess organisering, behandlas utförligt av författarna.

I kapitel 4 startar diskussionen kring det huvudsakliga ämnet mer explicit. För den som är van vid att fundera kring kommunala angelägenheter, och som har ett huvudsakligt intresse i just organisering av ledningsfunktionerna, är det inte till förfång att direkt starta i detta kapitel. Kapitlen från och med kapitel 4 är förhållandevis fristående från bakgrundsdiskussionen i kapitel 2 och 3. De är också tämligen fristående från varandra, vilket underlättar annan läsning än streckläsning från start till slut. För den som läser boken på det sistnämnda viset, kan det emellertid bli väl många upprepningar om vad som sades i föregående avsnitt, föregående kapitel och hittills. Men med tanke på hur chefer läser facklitteratur inom sitt område (sällan och inte särskilt mycket), kan det säkert vara en god idé att underlätta parallell- och periodläsning.

I kapitel 4 börjar också den empiriska diskussionen kring upptäckter som Jonsson och Arnell gjort i de fyra kommuner de studerat: Finspång (som Arnell för övrigt är kommundirektör i), Linköping, Norrköping och Tranås. För den som är särskilt intresserad av de empiriska beskrivningarna finns i appendix en sammanställning över vad som framkommit i studierna. Det är intressant läsning, och en god hjälp för att få en sammanhållen bild av vad författarna vaskat fram som empiriska resultat. Beskrivningarna är av nöden korta och koncentrerade. Det viktigaste för diskussionerna i kapitlen är emellertid med. Det jag saknar, och kanske andra läsare också, är resonemang kring de tekniker och metodologiska spörs-

mål som varit vägledande. Om inte annat så kunde ju sådant ha fått utrymme i appendix.

Kapitlet svarar på frågan om *vad*. Det berör innehållet i de organiseringsidéer som finns i de fyra kommunerna. Författarna diskuterar både skäl till att reorganisera och hur man resonerar då man reorganiserar. Skälen utgörs främst av de ekonomiska svårigheter som kommunerna möter då uppgifterna tenderar att svälla mer än resurstilldelningen, samt av att kommunens verksamhet är svårstyrd och svårmätt. För att råda bot på det, finns tankar i de fyra kommunerna som kretsar kring ökad centralisering, lokal anpassning, mer samverkan mellan olika och ibland sammanslagna verksamheter samt krav på helhetssyn – istället för förvaltningsspecifik syn hos framför allt chefer. Författarna reser flera viktiga frågor i slutet av kapitlet. De erbjuder också ett alternativ till tanken om kommunen som koncern: kommunen som federation.

Två kapitel ägnas åt hur ledningsorganisering struktureras. Författarna visar att de kommuner de studerat förefaller vilja specialisera kommunens uppgifter på olika fora beroende på vilka uppgifter som kommunen ska fullgöra. Det innebär exempelvis att kommunfullmäktige får i uppgift att fullgöra demokratiaspekten, att samhällsstrukturfrågorna behandlas av kommunstyrelsen och att särskilda nämnder sköter myndighetsutövningen medan andra nämnder tar hand om serviceproduktionen till enskilda. Ändå är samverkanstanken stark – både mellan olika slags kommunala verksamheter i bred bemärkelse och mellan politisk och administrativ ledning. Hur denna samverkanstanke sedan realiserar exempelvis då reorganisering av ledningsstrukturen genomförs är en annan sak: det visar sig i Jonssons och Arnells studie att delaktighet vid organisatoriska förändringar ser olika ut beroende på dels kommunernas storlek, dels på om det är politisk eller administrativ ledning som ska förändras.

I två kapitel sammanfattas de resultat och diskussioner som förts i boken. Författarna drar paralleller till studier av andra författare och menar att det finns vissa tidstypiska särdrag i det de funnit. Ekonomin tillåts påverka ledningsorganiseringen i stor utsträckning och politiker och höga tjänstemän förväntas kunna styra en stor och diversifierad verksamhet. Författarna presenterar en analysmodell för att diskutera de tankar kring ledningsorganisering som de sett. De menar att det finns (minst) "två institutionaliserade idévärldar" (sidan 153): den politiska och den administrativa. De kallar dem logiker, eftersom de har olika syften, aktiviteter och strukturer – de bygger på olika tänkanden. Att resonera kring offentliga organisationers olika krav, förutsättningar och verksamhetssyner inom en och samma organisation är inte ovanligt. Det gjorde exempelvis Kouzes och Mico redan 1979 i sin berömda artikel om domänteori. I Jonssons och Arnells bok utvecklas sådana tankar och de ställer sig frågor kring kommunernas makt, styrning och kunskapsutveckling, det vill säga kring effektivitet och demokrati. De tillåter sig också att kritisera nuvarande utveckling med hänvisning till den lokala demokratins förfall (det är för mycket administrativ logik i kommunledningen) och med hänvisning till

den organisatoriska effektivitetens fördärv (det är för mycket politisk logik när politikerna beslutar om sin ledningsorganisering).

Avslutningsvis resonerar författarna kring sina resultat i övergripande termer och menar att det finns flera tydliga ledningsidéer. De ser att vissa av dem är etablerade sedan lång tid, exempelvis att de kommunala politikerna ska styra verksamhet och ekonomi i generella termer, medan andra är förhållandevis nya. Det senare är den kommunala ledningens lokala organisering ett exempel på. De förändringar som sker behöver diskuteras i termer av administrativ och politisk logik, menar författarna. De avslutar med att påpeka följande: "Att utveckla sådan kunskap är inte minst viktig mot bakgrund av att samhällsorganisatoriska frågor verkar ha hög aktualitet och med stor sannolikhet kan bli föremål för förändringar i sina institutionella grundvalar" (sidan 187). Det är stora och viktiga frågor som behöver diskuteras - av både så kallade praktiker och teoretiker.

Boken är en god genomgång för den målgrupp den vänder sig till. Den har något både för dem som är intresserade av empiriska frågor kring kommunledning och för den som studerar detsamma. Boken förutsätter inte att läsaren känner till hur kommuners ledning sett ut tidigare, hur den ser ut idag eller att den kan betraktas som både struktur och process. Jag kan därför rekommendera den till alla som vill få goda översikter kring kommunledning i teori och praktik.

Referens

Kouzes, James M och Paul R. Mico, 1979

"Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations." *Journal of Applied Behavioral Science*, 15(4): 449-469.