

---

# När kommunen blev en marknad



*Trettio år med new public management i Uppsala kommun*

LARS NELANDER

**arenaidé**

NÄR KOMMUNEN BLEV EN MARKNAD  
*Trettio år med new public management i Uppsala kommun*  
2016 Arena idé  
© Arena idé och Lars Nelander  
Rapporten kan laddas ner från [www.arenaide.se/rapporter](http://www.arenaide.se/rapporter)



## Författarpresentation

LARS NELANDER arbetade 36 år i Uppsala kommun mellan åren 1971 och 2012, först inom den kommunala barnomsorgen, senare som föreståndare för en dygnet-runt-institution för ungdomar med psykosocial problematik och slutligen som utredare och projektledare inom den kommunala administrationen.

## Innehåll

Förord	6
En ny syn på offentlig verksamhet	10
KOMMUNERNA MARKNADSANPASSAS	10
VAR KOM IDÉERNA IFRÅN?	12
<i>Nyliberalism</i>	14
<i>New Public Management</i>	15
<i>Ekonomismen och ekonomerna</i>	16
Uppsala kommun	17
KOMMUNDELSSYSTEM OCH MARKNADSORIENTERING	17
<i>Försök med kommundelsnämnder i Uppsala</i>	18
<i>Införande av kommundelsnämnder i hela kommunen</i>	18
MARKNADSORIENTERING AV DEN	
KOMMUNALA VERKSAMHETEN	19
<i>Utredning om kommunens styrning</i>	22
INFÖRANDE AV BESTÄLLAR–UTFÖRAR-MODELL	24
<i>Inskolning i en ny politisk kultur</i>	25
HUR GICK DET FÖR KOMMUNDELSNÄMNDERNA?	28
<i>Lokal debatt</i>	29
<i>Beställar–utförar-modellen slog undan benen på kommundelsnämnderna</i>	30
<i>Olika meningar om kommundelsreformen</i>	30
EN STYRMODELL MED STORA PROBLEM	31
<i>Den kommunala organisationen granskas</i>	32
NY KOMMUNAL ORGANISATION 2003	34
KONTORET FÖR BARN, UNGDOM OCH ARBETSMARKNAD	36
<i>Styrmodellen och uppdragsnämndernas uppgifter</i>	37
<i>Kontorets sätt att arbeta</i>	37
<i>Svårigheter att samarbeta</i>	38
<i>Ny direktör med ”nya” visioner</i>	39
<i>Några sammanfattande kommentarer</i>	41
UTVÄRDERING AV UPPSALA KOMMUNS	
NÄMNDORGANISATION	44
<i>Organisationsöversyn</i>	46
UTMANARRÄTT	46

OMORGANISATION AV UPPSALA PRODUKTION	
VÅRD OCH BILDNING	47
OMORGANISERANDE OCH FÖRÄNDRINGAR EFTER 2003	48
Följder av trettio års styr- och organisationsexperiment	51
HUR HAR DET GÅTT MED DEMOKRATIN OCH EFFEKTIVITETEN?	52
<i>Kostnader</i>	54
DEN POLITISKA STYRNINGEN	54
<i>Mål- och resultatstyrningen</i>	56
ORGANISATIONSKULTUREN	57
<i>Samarbetet</i>	59
OMORGANISATIONER OCH STYREXPERIMENT	60
<i>Varför omorganiserar kommunen hela tiden?</i>	61
EN NY FORM AV BYRÅKRATI	61
AVSLUTANDE KOMMENTARER	64
<i>Vad kan man göra i stället?</i>	65
Referensförteckning	70

## Förord

Sedan tre decennier har Uppsala kommun varit en experimentverkstad för illa genomtänkta idéer om hur kommunen ska styras och organiseras. Ständiga organisationsförändringar över huvudet på medborgarna, de kommunanställda och de flesta förtroendevalda har lett till att verksamheter återkommande bytt organisatorisk tillhörighet, inriktning, namn och geografisk placering. Resultatet är en desorganiserad och instabil kommun som blivit svår att planera, nästan omöjlig att överblicka och förstå och allt svårare att se som en sammanhängande helhet.

Det finns två saker som är slående i denna utveckling. Det ena är den starka tro som funnits på den marknadsliberala ideologi som säger att den kommunala effektiviteten ska öka om kommunen arbetar enligt samma principer som det privata näringslivet. Det andra är det låga intresset för att diskutera och undersöka följderna av samma ideologi och de kommunala experiment som följt i dess spår. Det har varit mycket tyst om denna utveckling och de bakomliggande politiska idéer som styr utvecklingen och det har ibland sett ut som den styrts av osynliga krafter. Därför vill jag börja med att beskriva dessa ”osynliga krafter”, hur de nyliberala idéer som i dag ofta med en samlingsbeteckning kallas New Public Management fick fotfäste i Sverige och efter hand stort inflytande över hur kommunerna i Sverige kom att styras och organiseras. Ett förhållande som kanske blev särskilt tydligt i Uppsala.

Därefter följer ett kapitel om utvecklingen i Uppsala kommun under cirka tre decennier, om hur den styrts och organiserats från mitten av 80-talet fram till i dag. Det finns mycket lite samlad dokumentation om de senaste decenniernas politiska utveckling i Uppsala; med denna skrift vill jag bidra till att ändra på det. Min information har jag hittat i *Upsala Nya Tidning*, i kommunala handlingar och dokument samt personaltidningen *Luppen*, som dock lades ner i samband med att kommunen omorganiserades år 2003 och därmed försvann som informationskälla. Jag stödjer mig också på egna erfarenheter som anställd i Uppsala kommun; det gäller särskilt avsnittet om Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad där jag arbetade åren 2003–2012. I Uppsala kommun arbetade jag mellan 1971 och 2012 i 36 år, först inom den kommunala barnsomsorgen, senare som föreståndare för en institution för ungdomar med psykosocial problematik och slutligen, de sista sexton åren, som utredare och projektledare i den kommunala administrationen i huvudsak med sociala/socialpolitiska frågor.

Den utveckling i Uppsala jag beskriver kan delas in i tre (möjligen fyra) perioder. Den första är tiden från mitten av 80-talet fram till 90-talets början då det gjordes trevande försök att demokratisera och effektivisera den kommunala förvaltningskulturen, dels genom införande av kommunalstyrelse, dels genom vissa idéer hämtade från det privata näringslivet.

Den andra perioden ägde rum från 90-talets början till 2003, då kommunen samtidigt hade ett kommunalstyrelsesystem med fjorton kommundelar och beställar–utförar-modell – två styrmodeller med vitt

skilda ideologiska utgångspunkter. Kommunindelssystemet byggde på tanken att det politiska ansvaret skulle delegeras, för att framför allt utövas på lokal nivå, nära medborgare och producerande verksamheter. Beställar–utförar-modellen byggde på idéer om att politiken skulle utövas uppifrån och på avstånd från de producerande verksamheterna genom avtal och kontrakt.

En milstolpe på väg mot marknadsanpassning av den kommunala verksamheten var den så kallade KOSTYM-utredningen. Den presenterades i maj 1992 och var tänkt som ”ett hjälpmedel för att slå fast de normer som ska gälla i Uppsala kommuns organisation”. Konkurrenstantänkande sågs där som en grundprincip för verksamheten och beställar–utförar-modellen, som var en utveckling av målstyrningen, blev ett medel att sätta den i verket.

Den tredje perioden, som tog vid 2003, innebar att en ny och omfattande omorganisation genomfördes. Kommunalsnämnderna lades ner medan beställar–utförar-modellen behölls och renodlades, men eftersom just det begreppet var belastat så pratades det nu om en modell för *uppdrag och åtagande*. En stor del av den ekonomiska och politiska makten lades i och med det på de nya så kallade uppdragsnämnderna. Kommunen tog därmed ytterligare ett steg mot marknadsanpassning för att få fart på en kommunal organisation som, i en utvärdering kommunen låtit genomföra, visat sig vara ineffektiv och svår att förstå. ”Nu gör vi”, sade den nye stadsdirektören.

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad, som servade flera politiska nämnder och disponerade en stor del av den kommunala budgeten, hade en viktig roll i förverkligandet av den nya styrmodellen. Frågan i vilken grad kontoret lyckades leva upp till förväntningar och egna ambitioner säger därför mycket om hur den kommunala styrningen fungerade. Jag arbetade där från starten 2003 till i januari 2012 och gör därför en längre beskrivning av verksamheten där.

Därefter återger jag delar av den utvärdering av kommunens organisation som genomfördes av Örebro universitet. Där visade det sig bland annat att både de förtroendevalda och de kommunanställda hade ett mycket lågt förtroende för styrmodellen. Kommunledningen såg dock inga sådana problem, utan hyllade styrmodellen och den kommunala organisationen, som de ansåg vara tydlig, konsekvent och präglad av optimism. Den omfattande och talande Örebroutrredningen blev det mycket tyst om.

I stället drevs marknadsanpassningen på, närmast med hjälp av den så kallade utmanarrätten, som innebar att all kommunal verksamhet utom den myndighetsutövande skulle kunna ”utmanas”. För att understödja externa producenter och kommunens egna medarbetare att utmana kommunens verksamhet och finna nya driftsformer skapade kommunen en särskild administration.

Inte heller inom den kommunala produktionsorganisationen Vård och bildning togs några hänsyn till den omfattande kritik som riktats mot styrmodellen. Tvärtom påbörjades, ungefär samtidigt som Örebroutrredningen presenterades och utan hänsyn till dess resultat, en omfattande omorganisation av verksamheten med cirka 12 000

anställda. Allt i syfte att marknadsanpassa organisationen och bli mer ”affärsmissig”. Det blev många planer och högstämmda deklamationer för att sätta detta i verket, men då var det inte lång tid kvar till nästa omorganisation då Vård och bildning skulle upplösas.

Den ”tydliga och konsekventa” organisation som eftersträvats fungerade inte alls som det var tänkt. Efter 2003 följde organisationsförändringar på varandra och har sedan fortsatt till denna dag. När detta skrivs har flera politiska beslut fattats som tyder på att kommunen, i alla fall på kort sikt, är på väg att frångå det marknadsliberala tänkan- det. Det skulle i så fall kunna innebära att kommunen är på väg in i ett nytt politiskt skede, men det får framtiden utvisa.

I ett tredje kapitel diskuterar jag följderna av de många styr- och organisationsexperiment Uppsala kommun genomfört under cirka tre decennier – hur det gått med demokratin och effektiviteten, med den kommunala administrationen och den politiska styrningen och hur den kommunala verksamheten påverkats i sin helhet. Jag avslutar med några idéer om hur förutsättningarna ska förbättras för att Uppsala kommun ska kunna utvecklas till en mera stabil och förutsägbar kommun som inte ständigt omorganiseras. En kommun som medborgare, kommunanställda och förtroendevalda har förtroende för och i större utsträckning uppfattar som en sammanhängande helhet. En kommun som, i stället för att försöka härma ”marknaden” och det privata näringslivet, försöker lita till egna krafter, t.ex. till de egna medarbetare som i offentliga sammanhang brukar kallas ”kommunens största resurs”.

Jag vill tacka Cristina Wahlström, Jan Nordling, Hilde Klasson, Stig Montin, Peter Gustavsson, Ulrik Wärnsberg, Sverker Gustavsson, Lisa Pelling och Åsa Carlsson som alla, i olika stadier av bokens tillkomst, läst mitt manus och gett värdefulla synpunkter. Utan deras hjälp hade denna skrift inte varit möjlig. För eventuella fel som ändå kan finnas är jag själv ansvarig.

Det är min förhoppning att boken ska läsas av förtroendevalda, tjänstemän, kommunanställda och en intresserad allmänhet. ●

**Lars Nelander**

*Uppsala i oktober 2016*





## En ny syn på offentlig verksamhet

Vid mitten av 1980-talet inleddes en utveckling i Uppsala kommun som skulle komma att förändra den kommunala verksamheten i grunden. Begrepp som individuell lönesättning, bolagisering, målstyrning, beställar–utförar-modell, resultatansvar och avknoppning kom smygande in i den kommunala verksamheten.

Idéerna lanserades i kommunen av trosvissa tjänstemän och konsulter som nödvändiga sätt att öka effektiviteten och möta förväntade framtida kostnadsökningar. För förtroendevalda, kommunanställda och den skattebetalande allmänheten kunde det vara svårt att förstå var alla dessa nya idéer kom ifrån, på vilket sätt de skulle bidra till att lösa kommunens svårigheter och hur företrädarna kunde vara så säkra på att just dessa idéer var lösningen på kommunens problem.

Efter hand gick det att se att det som hände i Uppsala inte var någon isolerad företeelse, utan en del i en nationell och internationell utveckling som förespråkade att kommunal och annan offentlig verksamhet skulle efterlikna marknaden och verksamheten bedrivas i företagsliknande former.

Marknadsmodellen påstods leda till mer flexibel verksamhet som bättre tillgodosåg behoven hos olika målgrupper. Och den skulle leda till en mindre byråkratisk offentlig verksamhet. Genom konkurren- sutsättning skulle valfriheten öka och effektiviteten och kvaliteten förbättras. Även tillgängligheten antogs bli bättre.<sup>[1]</sup> Frågan är varför dessa idéer dök upp och var de kom ifrån.

### KOMMUNERNA MARKNADSANPASSAS

Framväxten av en välfärdsstat efter andra världskriget innebar att kommunerna fick allt större uppgifter, särskilt från mitten av 1960-talet till mitten av 1980-talet.<sup>[2]</sup> Under 1970-talet nästan fördubblades antalet anställda i kommuner och landsting och varje år tillkom 50 000 nya tjänster i kommunerna.<sup>[3]</sup>

Under 1970-talet fanns en strävan att förstärka den lokala demokratin. Medborgarna skulle få ökade möjligheter att engagera sig och påverka kommunalt beslutsfattande. Några år senare handlade det om decentralisering. Politiker och medborgare skulle få lättare att närma sig varandra genom att administrationen decentraliserades. Men snart fick dessa idéer konkurrens av idéer om målstyrning, företagisering och olika managementidéer.<sup>[4]</sup>

På statlig nivå fanns en oro för bristande balans i ekonomin genom minskad tillväxt och fortlöpande ökning av kostnaderna för välfärden och den offentliga sektorn. Lösningen var avreglering och marknadsanpassning. 1984 påbörjades ett omfattande utredningsarbete, där ett mål var att ersätta 1977 års kommunallag med en ny kommunallag.

1 Hartman, red. (2011), *Konkurrensens konsekvenser*, s. 13.

2 Häggroth & Peterson (2002), *Kommunalkunskap*, s.142.

3 Premfors m.fl. (2003), s. 272.

4 Almqvist (2006), s. 9–10.

Den nya kommunallagen trädde i kraft i januari 1992. Den innebar ett stort steg mot ökad marknadsanpassning av den kommunala verksamheten och att kommunerna fick ökad frihet att själva bestämma om utformningen av sin nämndorganisation. Kommunfullmäktige fick ökad möjlighet att delegera beslutanderätt i olika frågor till andra nämnder och styrelser. Kommunerna ålades samtidigt att ha god ekonomisk hushållning och ekonomisk styrning och redovisning gavs ökad betydelse. Lagen byggde bl.a. på idéer om målstyrning och effektivare ekonomistyrning genom beställarsystem.<sup>[5]</sup>

En person som tidigt varnade för följderna av den nya kommunallagen var Anders Svensson som arbetat som jurist på Svenska kommunförbundet, en organisation som hade en tongivande roll vid lagens tillkomst. Han menade att den avreglering av den kommunala verksamheten det pratades om i själva verket handlade om en om- eller merreglering för att marknadsanpassa den kommunala verksamheten; den gamla kommunallagen innehöll 86 paragrafer, den nya 248. Skälet till det var att målstyrningstänkandet byggde på stark kontroll, som krävde många regler och paragrafer. Han varnade också för att målstyrning och beställar-utförar-system skulle skapa oklara ansvarsförhållanden – ett system där ”alla kan skylla på alla”.<sup>[6]</sup>

Margareta Norlin, journalist på *Aftonbladet*, var också starkt kritisk, både till den nya kommunallagen och på vilket sätt den genomdrevs. Hon menade att lagen, som statsvetaren Agne Gustafsson kallat ”ett av våra viktigaste konstitutionella dokument”, var ett led i en stor samhällsomvandling som höll på att genomföras under ”öronbedövande tystnad”. I sin bok *Baklängesrevolution* beskriver hon hur lagen genomfördes med stor brådska utifrån ett bristfälligt beslutsunderlag, t.ex. hade bara en tredjedel av landets kommuner fått möjlighet att ge sin syn på lagförslaget.<sup>[7]</sup>

Idén om konkurrensen understöddes också uppifrån genom tillkomsten av Konkurrensverket, en myndighet som inrättades 1992 för att öka konkurrenstrycket i offentlig verksamhet och bevaka efterlevnaden av den nya konkurrenslag (1993:20) som skulle träda i kraft ett år senare.<sup>[8]</sup>

Ungefär samtidigt som den nya kommunallagen höll på att införas började staten successivt lägga över ansvar för välfärdssystemet på de ekonomiskt utsatta kommunerna, genom kommunaliseringen av skolan 1991; Ädelreformen 1992, som gav kommunerna ett samlat ansvar för vård och omsorg för äldre och handikappade; Lagen om stöd



*Den nya kommunallagen trädde i kraft i januari 1992.*

*Den innebar ett stort steg mot ökad marknadsanpassning av den kommunala verksamheten.*

5 Gustafsson (1996), *Kommunal självstyrelse*, s. 83–85.

6 *Ordfront Magasin* nr 1/1994, s. 40–46.

7 Norlin (1994), *Baklängesrevolutionen*.

8 <http://sv.wikipedia.org/wiki/Konkurrensverket>.

till vissa funktionshindre (LSS) 1994 och Psykiatireformen 1995.<sup>[9]</sup> Statsbidragen till kommunerna ökade inte i takt med det ökade ansvaret, men kommunerna fick större frihet att hantera de krympande bidragen genom att huvuddelen av dem, från att ha varit specialdestinerade, blev generella.<sup>[10]</sup>

Kommunerna tvingades ta ett allt större ansvar för välfärden med allt mindre pengar, samtidigt som de förväntades ha kontroll över ekonomin. De fick större frihet att disponera statliga pengar och organisera sig som de ville. Och de hade stora möjligheter att, utifrån lokala behov och förutsättningar, tolka tillämpningen av de ramlagar som i stor utsträckning styrde de olika välfärdsområden de ansvarade för. Men efter hand ville staten, som i hög grad bidrog till kommunernas ekonomiska dilemma, alltmer styra kommunernas sätt att lösa problemen och hur de skulle hantera sin nyvunna frihet: genom målstyrning, konkurrens och ”köp- och säljssystem”.

### VAR KOM IDÉERNA IFRÅN?

När marknadstänkandet försiktigt började visa sig i Uppsala kommun pågick i Sverige sedan ett tiotal år en propagandaoffensiv från Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF, för att bromsa den offentliga sektorns expansion och de följer de menade att den fick i form av ökande skatter, byråkrati och regleringar. De ville att offentliga monopol och kollektivism skulle ersättas med en ekonomi där marknadskrafterna och de enskilda individerna fick större utrymme. För att driva igenom idéerna byggde de, med stöd av Näringslivets fond, upp en betydande opinionsbildningsapparat i form av tankesmedjor, utredningsinstitut och kampanjorganisationer. En av SAFs organisationer, Svenska Managementgruppen, hade i uppdrag att utbilda managementkonsulter, utveckla ledarskap i näringslivet och skapa nya affärstillfällen i den offentliga sektorn, där de kunde se att det fanns en enorm potentiell välfärdsmarknad.<sup>[11]</sup>

Den borgerliga trepartiregering som tillträdde 1976 under Thorbjörn Fälldins ledning drev en försiktig mittenpolitik utan att göra några större ingrepp i välfärdssystemet. SAF var besvikna, men bland Moderaterna började det röra på sig och kontakterna mellan Moderaterna och näringslivsorganisationerna blev snart täta. SAFs ordförande Curt Nicolin ville ”förändra samhällsklimatet” och i den kampen fick han snart ett engagerat stöd från Moderaterna. I deras idéprogram från 1978 framgick det att de ville ha inslag av valfrihet och konkurrens inom den offentliga sektorn. I ett tal i maj 1980 ville partiledaren Gösta Bohman gå längre och pratade om behovet av en ”liberal revolt”. Samtidigt uttryckte han en förhoppning om att även socialdemokraterna skulle delta i denna liberalisering av Sverige.<sup>[12]</sup> Det skulle visa sig att det inte var någon orealistisk förhoppning. Moderaterna blev trogna bundsförvanter till SAF, men det starkaste stödet hade de nog ändå i de nyliberala vindar som svepte fram över västvärlden.

9 SOU 2001:52. *Välfärdstjänster i omvandling*.

10 Häggroth & Peterson (2002), s. 148.

11 Werne & Fumarola Unsgaard red. (2014), *Den stora omvandlingen*, s. 22–29.

12 Elmbrant (1993), *Så föll den svenska modellen*, s. 58–59.

När Socialdemokraterna återtog makten 1982, hade Sverige under flera år haft en minskad industriproduktion, sjunkande investeringar, ett minskat antal sysselsatta inom industrin och sjunkande reallöner. De var i akut behov av att skapa ordning i ekonomin, men de ville också ompröva sin politik och undvika den kritik som växt fram mot offentlig verksamhet under 1970-talet.<sup>[13]</sup>

De inledde en utveckling som följde tre olika vägar. En handlade om att motverka byråkratin. Det nya civildepartementet under ledning av civilministern Bo Holmberg skulle verka för att skapa en ny myndighetskultur genom att ändra i regelverket så att statliga verk, kommuner och landsting själva kunde anpassa sin verksamhet efter människornas behov. Det var en förändring som initierades uppifrån i förhoppning om att frigörelsen skulle komma nedifrån.<sup>[14]</sup>

En annan väg följdes av en grupp under ledning av biträdande statsminister Ingvar Carlsson, som i ett idéprogram skulle formulera nya mål för välfärden. Carlsson ansåg bl.a. att det var dags att tona ner partiets roll som centralister, byråkrater och förbudsivrare och ge människor mer inflytande och ansvar för den egna situationen. Och, han ville undvika att högern fick monopol på frihetsdebatten.<sup>[15]</sup>

Finansdepartementet, med Kjell-Olof Feldt som finansminister, följde en tredje väg som efter hand tog över allt mer. Den offentliga sektorn beskrevs där som ett hinder för näringslivets utveckling och en alltmer marknadsliberal syn på utvecklingen spreds från departementet, med tal om behovet av privata entreprenörer, konkurrens och marknadsincitament i den offentliga sektorn.<sup>[16]</sup>

Samtidigt som marknadstänkandet blomrade för fullt på finansdepartementet höll Olof Palme ett tal för att försvara principen om en stark offentlig sektor. När näringslivet drev på för privatiseringar med argumenten att kostnaderna skulle bli lägre, servicen bättre och valfriheten större, avfärdade Olof Palme dem med att de vinster man gjorde på entreprenader skulle uppvägas av de effektivitetsförluster som låg i uppsplittring av resurserna och av samhällets kostnader för att övervaka den privata verksamheten. Dessutom, ansåg han, skulle marknadiseringen leda till överetablering i områden där företagen såg en chans till avkastning, och till underförsörjning i områden där lönsamheten bedömdes bli svag. Palme menade också att välfärdens kärnvärden skulle undergrävas – att sociala nyttigheter måste tillkomma alla medborgare på lika villkor och fördelas efter individens förutsättningar och behov.<sup>[17]</sup> Men Socialdemokraterna var splittrade och försökte upprätthålla flera svärförenliga mål. Mycket av den demokratiska förnyelse som Olof Palme eftersträvat rann ut i sanden.

En orsak kan ha varit att de redan i början av 80-talet var fångade av de nyliberala idéer som trängde fram. Kjell-Olof Feldt skriver i sina memoarer *Alla dessa dagar* att Socialdemokraterna genom sitt kris-

13 Premfors m.fl. (2003), *Demokrati & byråkrati*, s. 273–274.

14 Elmbrant (1993), s. 140.

15 Elmbrant (1993), s. 102–103.

16 Elmbrant (1993), s. 143–144.

17 Werne & Fumarola Unsgaard red. (2014), s. 37–38

program *Framtid för Sverige* redan våren 1981 valde att satsa på marknadskrafterna som hävstång ur den ekonomiska krisen. Det privata näringslivet skulle bli motorn i den svenska ekonomins återhämtning och ett syfte med den ekonomiska politiken var ”otvivelaktigt” att, på löneandelens bekostnad, öka vinsternas andel av nationalprodukten. Feldt ansåg att Socialdemokraterna genom att lämna över ansvar för styrningen av den svenska ekonomin till marknadskrafterna gjorde ”en stor eftergift åt den nyliberala ideologi, som vi socialdemokrater under många år ägnat så mycken kraft att bekämpa”.<sup>[18]</sup>

När en borgerlig fyrtipartiregering med Carl Bildt i ledningen kom till makten 1991 hade de inte bara vunnit valet, utan även en ideologisk kamp om välfärdens och den offentliga sektorns inriktning. De hade nu stöd av en stor och välutbildad armé av ekonomer som till den överväldigande delen anslöt sig till deras idéer. Socialdemokraterna var då ideologiskt tillbakaträngda. Eller, som journalisten Kent Werne uttryckt det, ”drunknade [de] i den marknadsliberala våg som trängde in i den offentliga sektorn på 90-talet.”<sup>[19]</sup>

### *Nyliberalism*

I sin bok *Så föll den svenska modellen* beskriver journalisten Björn Elmbrant några kännetecken för nyliberalismen, grundad på idéer hos ekonomer som Milton Friedman, James Buchanan och Gary Becker. Elmbrant konstaterar att nyliberalismen saknar program, men att den vilar på några hörnstenar som 1) att kapitalismen fungerar bäst om den får vara i fred och inte störs av klåfingriga politiker, 2) att inflationen ska hållas nere och det görs bäst genom sträng sparsamhet med allmänna medel, nedbantad offentlig sektor och låga skatter, 3) att regleringar för banker, flyg, taxi och annat näringsidkande ska avskaffas medan offentliga monopol som post och televerk ska privatiseras och att verksamhet som ändå finns kvar i offentlig regi ska drivas enligt marknadsekonomiska principer, 4) att de fattigas problem inte löses genom socialförsäkringar och fattigdomsprogram, utan genom ”nedsippingsteorin”, d.v.s. att de välståndsbildande krafterna högre upp i samhället sätter fart på kapitalismen så att även de sämre ställda får del av det välstånd som skapas, 5) att stora organisationer, t.ex. fackföreningar, är marknadstörningar vars betydelse bör reduceras så mycket som möjligt, 6) att utvecklingen är lagbunden och närmast vetenskaplig och att icke-liberala system förr eller senare kommer att kollapsa.<sup>[20]</sup>

Den marknadsliberala synen på offentlig verksamhet etablerade sig först i Storbritannien och i delar av USA. Därefter spreds de till en lång rad länder, inte minst Sverige.<sup>[21]</sup> Idéerna spreds från USA, där ett viktigt centrum var Boston, som hade flera prestigefulla universitet med många ambitiösa forskare och studenter, samt huvudkontor för några världsledande konsultbolag. Allt fler utbildades i management-

18 Feldt (1991), *Alla dessa dagar*, s. 23–24 och 260.

19 Werne & Fumarola Unsgaard red., s. 38.

20 Elmbrant (1993), s. 49–50.

21 Almqvist (2006), *New Public Management*, s. 19.



vetenskap och från de prestigefulla universiteten rekryterades studenter till de prestigefulla konsultbolagen. Den amerikanska managementkonsultbranschen, som var en jätteindustri, fick en global dominans från 1980-talet. En grundorsak till det var att det var vanligt att de sålde samma organisationsmodeller till alla typer av organisationer, med löften om stora besparingar och förbättringar. De styrningsmodeller som lanserades hade genomgående ledningsperspektiv och byggde på idén att alla medarbetare lydigt förväntades följa ledningens mål, något som gynnade både direktörer inom näringslivet och chefer inom offentlig sektor, som på så sätt kunde frånga traditionen med facklig medverkan och medarbetarinflytande. För ledningen inom företag, stat och kommuner fanns det starka incitament för att införa en sådan, verksamhetsoberoende, styrning. På så sätt kunde de få makt över de mer specialiserade verksamheter de var satta att styra.<sup>[22]</sup>

### *New Public Management*

Den av nyliberalismen starkt påverkade synen på hur offentlig verksamhet ska bedrivas har kommit att sammanfattas i det numera välkända begreppet New Public Management (NPM). Det är en samlingsbeteckning för en lång rad idéer om styrning och ledning av offentlig verksamhet, hämtade från marknaden och de privata företagens sätt att styra sina organisationer. Exempel på företagsinspirerade lösningar är mål- och resultatstyrning, ansvarsdelegering och prestationslöner. Exempel på marknadsinspirerade lösningar är bolagisering, konkurren- utsättning, nedskärningar, beställar-utförar-modeller och privatiseringar.

New Public Management har beskrivits på lite olika sätt, men det följande är en beskrivning av viktiga beståndsdelar.<sup>[23]</sup>

- Behovet av samhällsplanering och sociala reformer tonas ner till förmån för offentliga kostnadsminskningar och minskad statlig styrning av ekonomin.
- Skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet ses inte som viktiga, de kan därför styras och administreras på ett likartat sätt.
- Offentlig verksamhet bryts upp i olika delar, bland annat genom att beställning skiljs från utförande. Offentligt finansierad verksamhet kan bedrivas både av offentliga och privata producenter i syfte att skapa konkurrens, som anses vara det bästa medlet att skapa effektivitet. Intern konkurrens i offentlig verksamhet uppmuntras t.ex. genom beställar-utförar-modeller. Men den interna konkurrensen är bara ett steg på vägen mot en extern konkurrens, då även privata entreprenörer släpps in.

22 Hall (2012), *Managementbyråkratin*, s. 50–57.

23 Se t.ex. Almqvist (2006), *New Public Management*, s. 25; Bäck (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*, s. 95–97; Lundquist (2012), *Slutet på yttrandefriheten*, s. 132–135; Montin (2002), *Moder- na kommuner*, s. 110–112; Premfors m.fl. (2003) *Demokrati & byråkrati*, s. 324–325.



*Den av nyliberalismen starkt påverkade synen på hur offentlig verksamhet ska bedrivas har kommit att sammanfattas i det numera välkända begreppet new public management (NPM).*

- Den offentliga verksamheten avpolitiseras genom att antalet nämnder och politiker minskas. Ledarskapet (management) framhålls, cheferna skall bli ledare (coacher) för ett lag. Prestationsbaserade och individuella löner införs.
- Regelstyrning ersätts av målstyrning. Målstyrningen ställer krav på att måluppfyllelsen kontrolleras, mäts och utvärderas.
- Medborgarnas individuella rättigheter betonas. De ses allt mer som kunder på en marknad med rätt att få välja fritt mellan olika producenter av service.

I huvudsak bygger NPM på den nyliberala public choice-filosofin som säger att marknad och konkurrens leder till ökad effektivitet och kvalitet och att människor i första hand agerar utifrån sina egenintressen. Idéerna introducerades i Sverige i början av 1980-talet, samtidigt som den svenska ekonomiska konjunkturen befann sig i ett bottneläge och det därför fanns en mottaglighet för allehanda idéer som kunde antas förbättra situationen.

### *Ekonomismen och ekonomerna*

Elmbrant menar att det ur de nyliberala idéerna utvecklats en *politisk kultur* med vissa specifika drag. Ett är *ekonomism*, att ekonomiska bedömningar alltid är viktigare än politiska. Ett annat är *elitism*, med en nedlåtande syn på sämre ställda och på folkvalda och folkrörelser. Ett tredje är *anti-intellektualism*, med tro på en enda politisk lösning och ovilja att undersöka de praktiska resultaten av teorierna.

Från åttiotalet och framåt exploderade utbildningarna i företagsekonomi i antal och deltagarantal, en utveckling som skapade en ny kår av professionella administratörer med mycket makt. Det är både en orsak till och ett resultat av den utveckling som kallats ekonomism eller ekonomisering av samhället, en samhällstrend som i övrigt fått spridning genom stora mängder litteratur, dagstidningar, affärstidningar, seminarier och kurser, skriver Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg, docenter i företagsekonomi.<sup>[24]</sup>

Sociologen Agneta Hugemark, som granskat utvecklingen inom den svenska ekonomkåren under 1970- och 1980-talet, menar att nationalekonomerna på andra yrkesgruppers bekostnad skaffade sig expertstatus i frågor som rörde den offentliga sektorns effektivitet. Sällan ifrågasatta kunde de göra analyser grundade i ekonomisk teori, utan större hänsyn till de mycket varierande förutsättningar som gällde inom olika delar av välfärdssystemet. De övergripande åtgärder som krävdes för att komma till rätta med de effektivitetsproblem de menade fanns inom offentliga sektorn var marknadsanpassning i en eller annan form.<sup>[25]</sup>

24 Forsell & Ivarsson Westerberg (2014), *Administrationssamhället*, s. 200–208.

25 Hugemark (1994), *Den fängslade marknaden*, s. 12–13, 173, omslag.



# Uppsala kommun

## KOMMUNDELSSYSTEM OCH MARKNADSORIENTERING

Genom kommunsammanslagningar åren 1952 till 1974 minskade antalet kommuner i Sverige från 2 500 år 1952 till 275 år 1974.<sup>[26]</sup> Kommunerna blev större och fick samtidigt allt fler uppgifter. Den administrativa apparat som krävdes för att hantera det ökande ansvaret växte. Samtidigt minskade antalet förtroendevalda successivt mycket kraftigt, från 200 000 i början av 1950-talet till 50 000 år 1974 (kan tilläggas att trenden fortsatte: år 2011 var antalet förtroendevalda 38 000).<sup>[27]</sup> Makten centraliserades och administratörerna fick mera makt och inflytande över politiken.

En följd av den utvecklingen var bildandet av Uppsala kommun. Det skedde 1971 genom en sammanslagning av Uppsala stad och landskommunerna Almunge, Björklinge, Bälinge, Norra Hagunda och Vattholma, samt delar ur Knutby landskommun (Bladåker, Faringe och Knutby). Samtidigt införlivades Knivsta. 1974 införlivades delar ur då upplösta Olands kommun (Stavby och Tuna). Reformen ledde till att antalet förtroendevalda minskade kraftigt och antalet nämnder blev mindre. Avståndet ökade mellan politiker och valda och mellan förvaltningar och kommunmedlemmar. Från demokratiska utgångspunkter fanns ett stort motstånd mot reformen, bland annat för att den skulle försvaga den kommunala självstyrelsen och ge tjänstemännen att alltför dominerande inflytande.<sup>[28]</sup>

Under 1970-talet växte det i landet fram kritik, både från höger och vänster, mot en växande offentlig byråkrati som medborgarna hade svårt att komma i kontakt med och förstå. Staten ville komma till rätta med problemen genom decentralisering och minskad reglering av kommunernas verksamhet. Genom att göra kommunerna mer självständiga och lägga besluten närmare människorna hoppades staten att det skulle gå att återskapa det inflytande och den överblick som gått förlorad med storkommunerna, utan att minska de fördelar som stordriften gav.<sup>[29]</sup>

I Uppsala kommun gjordes upprepade försök att stärka den lokala demokratin. Från 1971 gjordes det inför varje mandatperiod en översyn av kommunens politiska organisation. Från 1974 bedrev kommunen försök med nio rådgivande lokala råd. På nationell nivå fanns en trend som understödde en sådan utveckling, bl.a. genom den nya lokalorganslagen, som 1980 gav kommunerna rätt att införa distriktsnämnder och kommunaldelsnämnder med beslutanderätt.<sup>[30]</sup>

I Uppsala fick en organisationskommitté 1981 i uppdrag att utvärdera de lokala rådets verksamhet. Den ansåg att den kommunala organisationen var svår att överblicka, att avståndet mellan medborgare och förtroendevalda var för stort och att den kommunala verksam-

26 Almqvist (2006), *New Public Management*, s. 9–10.

27 Statistiska centralbyrån & Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*. Demokratistatistik Rapport 12, s. 12.

28 Wahlström (1997), *Rätt Råd Kraft Dåd*, s. 332–350.

29 Premfors m.fl. (2003), *Demokrati & byråkrati*, s. 265–271.

30 Montin (2002), *Moderna kommuner*, s. 11.

heten var svår att samordna. Ansvar för den kommunala verksamheten låg hos några starka facknämnder som skolstyrelse, socialnämnd och fastighetsnämnd. Till dessa var stora och tungrodda förvaltningar knutna och samarbetet mellan dem hade betydande brister. Det var förhållanden som ledde till krav på en mera decentraliserad kommunal organisation där det var möjligt att integrera verksamheter inom barnomsorg, skola och socialtjänst.

### *Försök med kommunalnämnder i Uppsala*

Kommitténs arbete resulterade i en treårig försöksverksamhet med kommunalnämnder i Knivsta och Gottsunda, två områden av olika storlek, med olika sociala förhållanden. Försöket med kommunalnämnder, som var en utveckling av idén om lokala råd, påbörjades i januari 1984. Då kommunalsreformen i Uppsala byggde på föreställningar om att den kommunala byråkratin skulle kunna minskas dramatiskt, var de administrativa resurserna i kommundelarna i början haltande eller mycket små. Administrationen var också sårbar genom att viktiga ansvarsområden, som ekonomi eller personalfrågor, ofta sköttes av en ensam tjänsteman. Kommunalförvaltningarna saknade dessutom den första tiden också i många fall egna lokaler, möbler, kontorsutrustning och fungerande postgång.<sup>[31]</sup> Dessutom var deras frihet beskuren genom att alla centrala kommunala regler fanns kvar, vilket gjorde att nämnderna hade svårt att ta lokala initiativ.

Kommunalnämnder, målstyrning och idéer om en ny förvaltningskultur

Våren 1985 diskuterade kommunfullmäktige i Uppsala behovet av en *ny förvaltningskultur*. För att uppnå det skulle demokratin fördjupas och ansvar och befogenheter decentraliseras. De som utnyttjade kommunala tjänster borde få ett ökat inflytande och serviceandan hos den kommunala personalen behövde förbättras. Fullmäktige såg två utvecklingsvägar för att uppnå det. Den ena var införande av kommunalnämnder, den andra att införa målstyrning. Det var två vägar som så småningom skulle kollidera med varandra. I beslutet om försöken med kommunalnämnder ingick att en utvärdering skulle göras. Fullmäktige ansåg dock inte att utvärdering var nödvändig, då tidigare ansträngningar i andra kommuner att utvärdera försök med kommunalnämnder inte gett så mycket vägledning. Motiven för att införa kommunalnämnder ansågs vara så starka att en helhjärtad satsning ändå borde göras.<sup>[32]</sup>

### *Införande av kommunalnämnder i hela kommunen*

Efter ett och ett halvt års försök med kommunalnämnder beslutade kommunfullmäktige att fr.o.m. januari 1986 införa en kommunalsorganisation omfattande hela kommunen.

En stor del av det kommunala beslutsfattandet delegerades till fjorton kommunalnämnder, var och en ansvarig för sitt geografiska om-

31 Wahlström (2005), *Från Siggefora till Bennebol*, s. 68–71.

32 Uppsala kommun, Utdrag ur kommunfullmäktiges beslut 1985-03-26.

råde. Uppsala fick ett stort antal nya politiker med beslutanderätt inom sex områden: grundskola, barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, socialtjänst, park och fritid samt kultur. 1986 blev ett uppbyggnadsår, först året efter fick kommundelarna budget- och verksamhetsansvar.

Kommunfullmäktige ansåg att den kommunala verksamheten behövde anpassas till en tid där närsamhället skulle få ökad betydelse. Ett rikare socialt och kulturellt liv ute i bostadsområdena kunde främjas genom att människorna lättare fick tillgång till den kommunala servicen och genom att frågor om bostad, arbete och fritid kunde integreras. Ett kommundelssystem skulle underlätta möjligheterna att få en helhetssyn på människornas livssituation.

Genom införandet av kommunalnämnder flyttades en stor del av den centrala politiska makten i kommunen till lokalt placerade politiker som fick ansvar för en stor del av den kommunala verksamheten. 1990 hörde 82 procent av de kommunanställda till kommunalförvaltningarna.<sup>[33]</sup> Genom att många verksamhetsområden fanns samlade under en nämnd underlättades möjligheterna att få en helhetssyn och att samverka, t.ex. kring barns, ungdomars och familjers situation. Denna närdemokrati sågs också som ett sätt att öka effektiviteten.

Kommunalnämnderna fick ett stort ansvar och förväntningarna på vad de skulle åstadkomma var höga, men förutsättningarna var bristfälliga. Intresset för att delta i kommunalnämnderna var lågt bland ”gamla redan aktiva politiker”. Följden blev att kommunalnämnderna kom att bestå av många oerfarna politiker, som fick ansvar för ett brett och krävande ansvarsområde. De blev därför i stor utsträckning hänvisade till att förlita sig på tjänstemännen.

#### MARKNADSORIENTERING AV DEN KOMMUNALA VERKSAMHETEN

Samtidigt som kommunalnämnderna gjorde sina första trevande erfarenheter påbörjades ett målmedvetet och systematiskt arbete av enstaka tjänstemän och ett fåtal politiker som, med hjälp av utomstående konsulter, arbetade för att förändra den kommunala organisations-kulturen i grunden. Förebilden var den privata marknaden. Målstyrningen var en del i den utvecklingen, men det fanns också andra tecken.

På gatukontoret hade man redan 1987 börjat införa resultatlön och *individuell lönesättning* för att hänga med i konkurrensen från det privata näringslivet. I denna konkurrens var det ”ett måste att kunna erbjuda marknadsmässiga löner och personalförmåner om inte den kommunala verksamheten på sikt skall utarmas”, menade gatukontorets personalchef.<sup>[34]</sup>

Kommunens förhandlingschef menade att ”den anställdes initiativ,



*Följden blev att kommunalnämnderna kom att bestå av många oerfarna politiker, som fick ansvar för ett brett och krävande ansvarsområde.*

33 Wahlström (2005), sid. 76–78.

34 *Luppen* 1/87. Tidning för medarbetare och förtroendevalda i Uppsala kommun.

ansvarstagande, vilja och förmåga att ta på sig nya arbetsuppgifter” borde premieras. Det lokala SKTF-facket varnade för den risk för godtycke detta skulle föra med sig, att den som befann sig närmast chefen lättare skulle bli premierad eftersom cheferna hade dålig kunskap om hur de anställda fungerade ute i verksamheten.<sup>[35]</sup>

Några år senare var den individuella lönesättningen ett faktum, som gav de kommunala cheferna ökad makt att belöna och bestraffa de anställda beroende på hur de bedömde deras insatser.

I Knivsta fick kommunala tjänstemän, vid de årligen återkommande ekonomidagarna, utbildning om public choice.<sup>[36]</sup> Ansvarig för evenemanget var Hans Jensevik, tidigare kommunekonom, som hoppat av och nu arbetade som konsult åt kommunen. Här talade han sig varm för vikten av att utveckla en decentraliserad kommunal organisation byggd på målstyrning och resultatenheter.<sup>[37]</sup>

Våren 1986 hade Ulf Eriksson nyligen tillträtt som stadsdirektör. Tidigare hade han arbetat som planeringschef på Volvo lastvagnar och som organisationskonsult i Göteborg. I en intervju i personaltidningen *Luppen* var han med hänsyn till sin korta tid i kommunen lite försiktig i kommentarerna om hur den kommunala organisationen borde förbättras. Han ville bl.a. få till stånd en effektivare finansförvaltning och tydligare mål som genomsyrade hela den kommunala organisationen.<sup>[38]</sup>

Lite senare, när han blivit varmare i kläderna, hade han situationen mer klar för sig. Målstyrningen byggde, menade han, på att kommunfullmäktige formulerar uppföljningsbara mål, som varje nämnd bryter ner till delmål. Målen bestäms efter att man tagit reda på behoven och sedan undersökt finansieringen. Varje förvaltning diskuterar och avgör själva hur de ska uppfylla målen och följer sedan upp den genomförda verksamheten. ”Så länge målen uppfylls är det bara att jobba på som man vill ute på förvaltningarna”.<sup>[39]</sup> Allt lät mycket enkelt.

Men så enkelt var det inte, menade kommunfullmäktiges ordförande Terry Carlbom i en debattartikel ett par år senare. Han menade att man alltför okritiskt godtagit idéerna om målstyrning. Det var idéer som passade i företagsvärlden, men var sämre lämpade för kommunal verksamhet. Där var de bara möjliga om det var likgiltigt hur man gör och vad man gör för att uppnå ett visst mål. Han ansåg också att det var svårt att leva upp till krav på mätbarhet t.ex. när det gällde t.ex. estetiska och kvalitativa mål. För att utveckla den kommunala verksamheten behövde den rika och breda erfarenhet som fanns hos tjänstemän och politiker användas bättre och det krävdes analyser som gav djupare insikter om de problem som behövde lösas.<sup>[40]</sup> Han var inte den ende som var avvaktande eller kritisk till det nya sättet att styra kommunal verksamhet.

---

35 *Luppen* 5/88.

36 Public choice är en teori som hävdar att politisk/offentlig verksamhet bör betraktas på ungefär samma sätt som företag och att väljare, politiker och byråkrater inom offentliga organisationer agerar med egenintresset som drivkraft.

37 *Luppen* nr 8/88.

38 *Luppen* nr 3/86.

39 *Luppen* nr 7/86.

40 *Luppen* nr 7/88.

När fem år gått sedan fullmäktige fattat beslut om att införa målstyrning, fick sju lokala politiker från sex olika partier möjlighet att ge sin syn på detta sätt att styra kommunal verksamhet i personaltidningen *Luppen*. Bland samtliga intervjuade fanns en osäkerhet om vad målstyrning innebar och hur den skulle tillämpas. De kritiska synpunkterna var många. Idén ansågs abstrakt och svår att förstå, men några var också avvaktande positiva. Målstyrningen måste börja uppifrån, tyckte en centerpartist. Grunden för målstyrning var att den byggde på fältets kunskaper, tyckte en socialdemokrat, som menade att modellen passade bäst i nedskärningstider. En annan socialdemokrat ansåg att målstyrningen möjligen kunde fungera när det fanns pengar, men var mindre lämplig i nedskärningstider.

Kommunalrådet Harald Nordlund, som var en av de intervjuade, hade kanske inte läst vad partikamraten Terry Carlbom skrivit när han sade att det saknades *uttalat* motstånd mot målstyrningen. Nordlund såg frågan mest som ett pedagogiskt problem; det handlade om inläring, mer aktiva politiker och tuffare tjänstemän, som vågar ”Rätta oss när vi inte målstyr”.<sup>[41]</sup> I samma veva återkommer Terry Carlbom med stark kritik mot de oklarheter som var förenade med målstyrningen och att den politiska organisationen var dåligt anpassad till det nya sättet att styra kommunen.<sup>[42]</sup> Uppenbarligen var partikamraterna inte överens.

Stadsdirektören Ulf Eriksson menade att politikerna i stället borde engagera sig mer för att genomföra målstyrningen, då den ändå var något man inte kom undan. Han hänvisade till den nya kommunallagen, ”där det finns krav på målstyrning i Sveriges alla kommuner”.<sup>[43]</sup> Det låg en hel del i det, även om lagen ännu inte trätt i kraft.

De tvivel på målstyrningen politikerna uttryckte blev inget hinder för den fortsatta utvecklingen, tvärtom. Åren 1991–1994 pågick en omfattande arbetsprocess för att skapa en ny kommunal styrmodell. Det var ett arbete som pågick under flera olika projektnamn, Styr, Ny Styr och KOSTYM (förkortning av KOMmunal STYrModell).<sup>[44]</sup> Konsulter kom tidigt att spela en viktig roll i arbetet med att lägga grunden för den nya kulturen och senare föra ut budskapet till förtroendevalda och anställda.

Banden mellan ansvariga kommunala tjänstemän och konsulterna kunde vara starka. Projekten, särskilt KOSTYM, som kom att få stor betydelse för den fortsatta utvecklingen, genomfördes med hjälp av bolaget Kommunstrategerna AB (KSAB), som till hälften ägdes av Uppsala kommun, till hälften av dataföretaget Enator. De gjorde åren 1989–90 en förstudie och fick senare, utan föregående upphandling, uppdraget att utarbeta förslag till en ny organisationsmodell för Uppsala kommun.

Det fanns starka kopplingar mellan konsulten och kommunens projektledare Lars-Göran Cederholm, som var spindeln i nätet när en

41 *Luppen* nr 3/90.

42 *Luppen* nr 7/90.

43 *Luppen* nr 8/90.

44 Se Wahlström (2005), s. 84 och Forsblom (1997), *Intervju med Lars-Göran Cederholm, som varit en av arkitekterna bakom beställar- och utförarkonceptet i Uppsala kommun.*



ny kommunal organisation skulle skapas. Konsulten var vd och Cederholm vice vd i bolaget. Konsulterna tog bra betalt för sina tjänster, ungefär 190 000 kr per månad i dåtidens penningvärde. Fakturorna godkändes av dåvarande stadsdirektören Bertil Lindström, som samtidigt satt i bolagets styrelse. KSAB var det enda kommunala bolag där en kommunal tjänsteman ingick i styrelsen. Skälen till det, enligt Lindström själv, var att bolagets verksamhet var så ”tekniskt avancerad”. Några risker för att tjänstemän kunde bli alltför lojala mot konsulten genom den nära koppling som fanns mellan uppdragsgivaren och konsulten såg han inte.<sup>[45]</sup>

### *Utredning om kommunens styrning*

Arbetet resulterade i den så kallade KOSTYM-utredningen, som presenterades i maj 1992. Den var en milstolpe i kommunens utveckling mot en alltmer marknadsanpassad verksamhet. Rapportens syfte var ”att göra de förtroendevaldas roll tydligare”, ”införa ett nytt styrsystem i kommunen” och ”förbättra kommunens ekonomi genom en organisation som bygger på konkurrensutsättning”.<sup>[46]</sup>

Enligt rapporten måste kommunen ändra styrformer och organisation för att anpassa sig till en tid av allt snabbare förändringar. Ökande kommunala åtaganden förenat med sämre inkomster hade lett till att kommunen hade en stor skuldbörda och stora budgetunderskott. Den ansträngda ekonomin gjorde det viktigare än någonsin att göra rätt saker till bästa möjliga pris. Det faktum att en stor del av det politiska ansvaret hade delegerats till många olika nämnder sågs som ett problem. Ledningen och styrningen behövde stärkas, ansvarsvägarna bli tydligare och möjligheter för kommunledningen att utkräva ansvar i organisationen bli bättre.

Det fanns ingen tvekan om vilken väg som borde väljas för att komma till rätta med problemen; kommunen skulle efterlikna marknaden och verksamheten bedrivas i företagsliknande former. Förhållandet mellan parterna inom den kommunala organisationen skulle ”regleras med avtal på samma sätt som när uppdragsgivarna gör upphandling med den externa marknaden”<sup>[47]</sup> och cheferna för ett kommunalt verksamhetsområde borde jämföras med verkställande direktörer.

KOSTYM-rapporten föreslog införandet av en beställar–utförar-modell. Den sågs som en vidareutveckling av målstyrningen i Uppsala kommun och byggde på ”en tydlig boskillnad mellan det politiska ansvaret som ombud för medborgarna och det politiska ansvaret för hur de kommunala tjänsterna utförs”. De förtroendevalda skulle inte behöva känna dubbla lojaliteter mot å ena sidan allmänhetens behov och krav och å andra sidan den kommunala produktionsapparaten. Dessutom föreslogs att antalet kommundelsnämnder skulle minskas från fjorton till åtta.

45 Uppsala Nya Tidning, 1992-10-21.

46 KOSTYM, KOMmunal STYrModell och Organisationsförslag för Uppsala kommun, Remisshandling 1992-05-26, inledning.

47 KOSTYM, KOMmunal STYrModell och Organisationsförslag för Uppsala kommun, Remisshandling 1992-05-26, s. 9.

Den nya styrmodellen skulle bygga på tre principer:

1. *Koncentration på huvuduppgifterna.* Vilka dessa skulle kunna vara beskrevs inte, men en framtidsvision behövde formuleras som skulle ”vara vägledande för samhällsförnyelsen och för prioriteringen av de kommunala tjänsterna till medborgarna”.

2. *Konkurrens på alla plan.* Genom att utsätta verksamheten för konkurrens och ständig prövning av dess effektivitet genom mätning av pris och kvalitet, skulle man få bästa möjliga service till bästa möjliga pris. Den kommunala ”produktionen” skulle organiseras för att bli så konkurrenskraftig som möjligt.

3. *Tydliga roller.* Som beskrivits skulle politikernas dubbla lojaliteter försvinna. Genom de förtroendevaldas roll som medborgarnas ombud skulle den lokala demokratin förstärkas och genom de nya mera tydliga rollerna skulle kommunfullmäktige och kommunstyrelsen bli ett starkt och tydligt centrum.

KOSTYM skulle enligt förslaget inte ses som en teoretisk modell ”utan främst som ett hjälpmedel för att slå fast de normer som ska gälla i Uppsala kommuns organisation”. För den kommunala produktionen skulle de närmaste åren komma att innebära krav på flexibilitet, konkurrenstänkande och affärsmässighet, faktorer som skulle komma att innebära ”en omfattande attitydförändring”. Därför föreslogs ett omfattande utbildningsprogram för att få in förtroendevalda och kommunanställda i de nya tankebanorna.<sup>[48]</sup>

KOSTYM hade två utgångspunkter som kommunstyrelsen 1991 fattat beslut om: 1) att stärka den lokala demokratin, 2) att uppnå ekonomisk balans 1994. Trots dessa tydliga direktiv saknar utredningen diskussioner om demokratin och hur den skulle påverkas av förslagen. Den saknar också överväganden och problematiseringar. Hur skulle det t.ex. gå med det kommunala samarbetet när konkurrenstänkandet upphöjdes till allmän princip? Vilka skulle konsekvenserna bli av att politikerna, som föreslås, bara skulle bry sig om *vad* som gjordes och inte *hur*? Rapporten saknade också hänvisningar till gjorda erfarenheter som kunde visa att idéerna fungerat på andra ställen. Trots det, eller kanske just därför, hade förslagsställarna bråttom; remisstiden var mycket kort och förlagd till sommaren: 26 maj–20 augusti. Och en ny politisk organisation föreslogs gälla från den 1 januari 1993.

Förslaget mötte stort motstånd. I remissvaren framfördes bl.a. kritik mot oklarheter och brist på analys i rapporten. Kritik uttrycktes också mot förslaget att avveckla kommundelsnämnderna och därmed minska antalet förtroendevalda. Förslaget skulle leda till ökat tjänstemannastyre, menade flera remissinstanser. En skrivelse från sex fackliga or-



**KOSTYM**  
*skulle enligt förslaget inte ses som en teoretisk modell ”utan främst som ett hjälpmedel för att slå fast de normer som ska gälla i Uppsala kommuns organisation”.*

48 KOSTYM, KOMmunal STYrModell och Organisationsförslag för Uppsala kommun, Remisshandling 1992-05-26.

ganisationer (1992-06-17) och flera remissyttranden innehöll protester mot den korta och olämpligt förlagda remisstiden. Vänsterpartisten Jacob Johnson menade att det var anmärkningsvärt att förslaget gick ut på remiss, med hänsyn till att kritik framförts från alla politiska läger, även ”tunga moderatpolitiker”.<sup>[49]</sup>

I *Uppsala Nya Tidning* var Lena Marcusson och Ulla Björkman, verksamma på juridiska institutionen vid Uppsala universitet, kritiska mot följderna av ett beställar–utförar-system där tjänstemän och politiker delades in i två parallella organisationer. Det var, menade de, inte bara kommunalrättsligt tveksamt, utan skulle också leda till ökat tjänstemannastyre och att politikerna förlorade sitt styrande helhetsansvar.<sup>[50]</sup>

Ingemund Hägg, docent på företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, var inne på liknande tankegångar. Genom att den politiska rollen begränsades till att formulera mål för verksamheten riskerade politiken att bli abstrakt och ligga långt ifrån kommunmedborgarnas intressen, ansåg han. Politikernas roll kunde inte begränsas till att formulera mål då medlen kunde vara mer politiska än målen och en renodlad beställar–utförar-modell skulle leda till att politikerna förlorade kontakten med medborgare och användare av kommunala tjänster.<sup>[51]</sup>

Jan Ulmänder, centerpartistisk politiker, varnade för snabba förändringar av den kommunala organisationen. De idéer som låg bakom uppdelningen i beställare och utförare och avvecklandet av kommunalnämnder innebar risker för demokratin. Kommunens verksamhet kunde inte jämföras med företagets, ansåg han, då företagen drevs av vinstmaximering, medan kommunen i första hand måste vägledas av humanitära värden och grundläggande principer om rättvisa, rättssäkerhet och insyn.<sup>[52]</sup>

Den samlade kritiken ledde till att idén om att reducera antalet kommunalnämnder gavs upp, men marknadstänkandet stod kvar som norm för den fortsatta utvecklingen.

### INFÖRANDE AV BESTÄLLAR–UTFÖRAR-MODELL

I november 1992 beslutade kommunfullmäktige att införa en beställar–utförar-modell. De som skulle bedriva den kommunala verksamheten tilldelades olika roller: beställare, utförare, leverantörer och myndighetsutövare. Samtliga nämnder skulle senast den 30 juni 1993 organisera sin verksamhet enligt denna rollfördelning. Kommunen skulle arbeta enligt de principer som föreslogs i KOSTYM-utredningen. Den kommunala produktionen skulle bli affärsmässig och stärka sin konkurrenskraft.<sup>[53]</sup> Fullmäktiges beslut innebar ett systemskifte och kommunen var på väg in i en ny politisk kultur.

Då befann sig Uppsala kommun, liksom många andra kommuner,

49 Uppsala kommunfullmäktiges tryck 1992, Serie A nr 189–213.

50 *Uppsala Nya Tidning* 1992-07-29 och 1992-08-01.

51 *Uppsala Nya Tidning* 1992-09-18.

52 *Uppsala Nya Tidning* 1992-08-31.

53 Uppsala kommun, utdrag ur Uppsala kommunfullmäktiges protokoll 1992-11-02-03, § 316.



sedan flera år i ekonomiska svårigheter. Kommunen tvingades låna till driften av verksamheten och hade vid ingången av 90-talet ett stort budgetunderskott.<sup>[54]</sup>

Det fanns en utbredd kritik, både mot de idéer som höll på att få genomslag och hur de drevs igenom. Men förespråkarna såg detta mest som ett pedagogiskt problem; med tiden och ökade kunskaper skulle förståelsen öka. Orsaken till att de kunde agera så obekymrat var att de hade stöd i en utveckling som ägde rum på nationell nivå.

### *Inskolning i en ny politisk kultur*

På kommunstyrelsens kontor (KSK) inrättades ett centralt resurscentrum med uppgift att få kommunanställda och förtroendevalda att förstå det nya marknadstänkandet. De ansvariga insåg att det inte skulle bli någon enkel sak. Organisationsutvecklaren Lars-Göran Cederholm antog att det skulle ta tio år innan alla kommunens anställda skulle förstå det nya och gav exempel på vad det skulle komma att innebära: ”Det nya tänkandet är tufft företagsekonomiskt. Effektivitet och bättre pris får man genom konkurrens. Konkurrens förutsätter utslagning.”<sup>[55]</sup> Kommunen var ”på väg in i en helt ny kultur”, en omvälvande process som det kommer att ta lång tid att lära sig, klargjorde Vivianne Eriksson som arbetade på samma kontor.<sup>[56]</sup>

För att kunna utbilda och övertyga förtroendevalda och tjänstemän användes i stor utsträckning privata konsulter, en företeelse som kom att bli ett bestående inslag i den kommunala hanteringen av styrnings-, ledarskaps- och organisationsfrågor i kommunen. T.ex. anlätades utbildningsföretaget Eductus för att lära 250 ”resultatenhetschefer” att hantera beställar–utförar-modellen med hjälp av rollspel.<sup>[57]</sup>

I februari 1994 åkte 120 politiker och tjänstemän på en tvådagars konferens i Sigtuna för att diskutera kommunens nya styrmodell. Kommunalsrådet Gunnar Hedberg inledde konferensen iklädd fotsid päls och framträdde som ”sörköraren Israel Svensson”. I denna roll framhöll han hur viktigt det var att vara öppen för pågående förändringar och att syftet med mötet inte var att ”riva och slita i styrmodellen”.

Enligt stadsdirektören Bertil Lindström var syftet med konferensen att ”på några mils avstånd få ett större perspektiv och övertyga oss om att vi verkligen är på rätt väg”. Han menade att den egentliga avsikten med styrmodellen inte var att åstadkomma en organisationsförändring, utan att ”skapa förutsättningar för en ständigt fortgående förändring av verksamheten...”. Det gällde att vara flexibel och kunna anpassa sig till kommande snabba förändringar i kommunen och dess omvärld. Samtidigt menade han att de stora omorganisationernas tid var förbi – ett uttalande som kan vara värt att lägga på minnet. Dagordningen för konferensen var så omfattande att frågor om demokrati inte riktigt hanns med: ”När det gällde de mer övergripande demokratifrågorna måste mötet bara notera att de framförts och hänvisa till

54 Luppen nr 4/90.

55 Uppsala Demokraten 1993-04-29.

56 Uppsala Nya Tidning 1994-11-26.

57 Luppen vecka 50/93, bilaga 6.

vidare beredning.” Det fanns kritik från flera deltagare, mot själva beställar–utförar-modellen, mot de oklarheter som var förenade med styrmodellen, mot att den drevs igenom för snabbt och mot att det på konferensen fanns för lite utrymme för kritik.<sup>[58]</sup>

Vid ett av de seminarier som genomfördes för att föra ut de nya idéerna bland de kommunanställda informerades tjänstemän från kommunstyrelsens kontor, den av Uppsala kommun anlidade konsulten Torgny Sköldborg och den moderate politikern Per Bill ett stort antal personer om köp- och säljsystem i allmänhet och beställar–utförar-modellen i synnerhet. Budskapet var att kommunen befann sig i kris och de pågående förändringarna var bara början på en nödvändig och ofrånkomlig utveckling. En alltför politiskt styrd och stor offentlig verksamhet krävde mera affärsmässighet och valfrihet, menade de. Nu handlade det om att se möjligheter, inte problem, sade Bill och vädjade till de närvarande att föra ut information om reformen. Dessutom, förklarade han, fanns 27 miljoner avsatta till utbildning ”för att få folk att förstå vart vi är på väg”.<sup>[59]</sup>

Trots stora ansträngningar att introducera den nya styrmodellen fanns ett stort motstånd. Våren 1994 intervjuades 400 politiker av företaget Komrev om sin syn på beställar–utförar-modellen. Hälften av de svarande tyckte att modellen genomförts för snabbt och många (43 procent) betvivlade att den skulle leda till bättre service för kommuninnevånarna. Av det hundratal personer som valde att använda möjligheten att skriva fritt vad de tyckte hade nästan samtliga kritiska synpunkter, t.ex. på att beställar–utförar-modellen var svårbegriplig och okänd för kommuninnevånarna och att personalen inte var delaktig i förändringarna.<sup>[60]</sup>

Torgny Sköldborg, som för civildepartementets räkning studerat hur beställar–utförar-modellen tillämpats i svenska kommuner, menade att beställar–utförar-modellen var ett bra sätt att uppnå högre effektivitet. Dock var det för tidigt att dra några slutsatser av utvecklingen i Sverige. För att veta mer fick man söka sig till England där köp- och säljsystemet genomförts på ett konsekvent sätt. Det hade lett till tydligare roller och att priserna hållits nere, vilket hade gjort ”politikerna nöjdare, framför allt de som var centralt placerade”, hävdade han. Modellen var dock administrativt krävande och kunde medföra oklarheter om vilka som var ansvariga för vissa frågor. Ska man döma efter dessa mycket osäkra erfarenheter fanns alltså goda skäl att vara skeptisk till att en så oprövad modell infördes som en lösning på problem som, enligt Sköldborg, bara var ”en vindpust” jämfört med vad som skulle komma i landets kommuner.<sup>[61]</sup>

Även i *Luppen* framfördes våren 1995 hård kritik mot kommunledningen som drev igenom beställar–utförar-modellen trots att så få var positiva till den. Kommunalrådet Annika Lindh trodde inte att det

58 Uppsala kommun, ”Sigtuna möte”. Om ledning och styrning i Uppsala kommun, 10–11 februari 1994.

59 Seminarium på Folkets hus 1993-09-14, egna anteckningar.

60 *Uppsala Nya Tidning* 1994-12-07.

61 *Luppen* nr 23/93.

var modellen det var fel på. Kritiken var nog egentligen mera missnöje med pågående besparingar som personal ute i verksamheterna tvingats vara delaktiga i. Modellen var bra, menade hon, men politiker och tjänstemän borde ha fått mer utbildning innan den infördes.<sup>[62]</sup>

Missnöjet handlade om kommunikationsproblem och en gammalmodig ledningsstruktur, ansåg Curt Lewrén, produktionsdirektör på kommunstyrelsens kontor; kommunen behövde en ny syn på ledarskap och nya ledare som kunde få personalen att gå åt samma håll och ta mera personligt ansvar. För att uppnå det anlätades nya konsulter – Futures Unlimited, ”Gränslösa framtider” – som kom från England och USA för att ”lösa kommunikationsproblem”, få personalen att gå i takt och skapa framtidstro och ledargemenskap i kommunen. De ansvariga på kommunstyrelsens kontor ville få bort den negativa inställningen till de kommunala förändringarna som fanns bland de anställda.

Omfattande ledarutvecklingsprogram, ”Creating a community of leaders”, genomfördes och ett stort antal tjänstemän på olika förvaltningar och kontor utbildades. Vissa av dem fick en särskild utbildning för att bli ”processcoacher”, som skulle stödja den pågående utvecklingen och ”sprida och utveckla det nya tänkandet i samarbete med personalen”.<sup>[63]</sup>

”Cheferna behövde börja ta ansvar för framtiden”, sade Christer Söderlind, en av de ansvariga på kommunstyrelsens kontor, ett par år senare. Då hade cirka 250 personer i personalledande ställning genomgått en fem dagar lång ledarskapsutbildning och processcoacherna skulle fortsätta och sprida ”lärdomarna och insikterna” genom att själva hålla i ledarskapsprogram och ge stöd till förändringsarbeten på de kommunala förvaltningarna.<sup>[64]</sup>

Efter beslutet att införa beställar–utförar-modellen påbörjades en massiv och målmedveten kampanj för att skola kommunanställda och förtroendevalda in i en ny mera affärsmässig politisk kultur. Som yrkesverksam i kommunen deltog jag i seminarier, kursdagar och en rad andra sammanhang där idéerna presenterades och försökte efter bästa förmåga att hänga med i den pågående utvecklingen.

Det fanns många kommunanställda som ställde sig frågande till hur köp- och säljssystem skulle bidra till att förbättra kommunens situation, och hur skulle det gå med det kommunala samarbetet när konkurrenstänkandet gjordes till överordnad princip? Var kom idéerna ifrån och hur kunde förespråkarna vara så säkra på att just dessa idéer skulle bidra till att förbättra demokratin och lösa den ekonomiska kris kommunen befann sig i? Och hur kunde de vara så säkra på att marknadstänkandet var så bra att det kunde ligga till grund för en långsiktig satsning på att åstadkomma ”en helt ny kultur”? Var hade de prövats



*Det fanns många kommunanställda som ställde sig frågande till hur köp- och säljssystem skulle bidra till att förbättra kommunens situation.*

62 *Luppen* nr 23/95.

63 *Luppen*, bilaga nr 4 dec. 1994.

64 *Luppen* nr 5/97.

och vilka var resultaten? Vad var det i den dåvarande kommunala organisationen som behövde förändras – fanns det någon analys? På vilket sätt skulle de kommunalanställda vara delaktiga i förändringarna? Hur skulle idéerna införlivas i en kommunal organisation som redan var stressad av ekonomiska problem och en svårhanterlig organisation? Det var frågor som aldrig fick några svar.

Som vi har kunnat se hamnade demokratifrågorna i skymundan när kommunens utveckling diskuterades – det gällde i relation till allmänhet, förtroendevalda och kommunanställda. Vid möten och sammankomster där marknadstänkandet lanserades var tiden för frågor och diskussion kort eller obefintlig. Eftersom kommunens problem var akuta fanns ingen tid att förlora. Och det var alltid bråttom att anpassa den kommunala verksamheten till en allt snabbare samhällsförändring. För den anpassningen fanns en redan utstakad väg, som inte ansågs kräva några analyser eller värderingar av vad som var bra och dåligt i den ”gamla” organisationen och som man därför kunde bygga vidare på eller förkasta. Detta var annars något som både de förtroendevalda och vi, som i officiella sammanhang ofta kallades ”kommunens största resurs”, hade kunnat ge många kloka synpunkter på.

Den nya vägen innebar djupgående förändringar av den kommunala verksamheten, som vi var vana att se den, och den skulle innebära uppoffringar. Men, det var förhållanden vi borde se som en utmaning, som krävde att vi var förändringsbenägna, flexibla och drog åt samma håll. Och att vi ägnade oss åt positivt tänkande, t.ex. att vi hellre såg glaset som halvfullt än halvtomt, att det var bättre att prata om de pengar vi hade än de vi inte hade, eller att vi helt enkelt borde ”gilla läget”.

Men alla gillade inte läget. Då var konsulterna en tillgång. De var inte belastade av personliga och känslomässiga band till den kommunala organisationen och kunde därför lättare hantera tvivel och motstånd och agera mera kyligt om det uppstod kontroversiella situationer. Genom att de kom utifrån kunde de lättare framstå som auktoriteter och opartiska i förhållande till de förändringar som skulle genomföras. Och, de kunde också i stor utsträckning bortse från praktiska komplikationer som kunde uppstå om de budskap de framförde krockade med verkligheten.

De som trots konsulter och annan påverkan inte lät sig övertygas om att marknadsanpassning var det enda sättet att lösa kommunens problem var utsatta för ett starkt ideologiskt tryck att rätta in sig i ledet. Försök att ifrågasätta den pågående ideologiska trenden innebar att man störde dagordningen, förstörde den glada och trevliga stämningen och framstod som en utvecklingspessimist som ville försvara en gammal och ineffektiv organisation.

### HUR GICK DET FÖR KOMMUNDELSNÄMNDERNA?

Kommundelssystemet och målstyrningen introducerades ungefär samtidigt för att öka effektiviteten och stärka den kommunala demokratin. Idéerna samexisterade och var sammanflätade med varandra, men blev efter hand allt svårare att förena. De ideologiska utgångspunkterna var olika.

Kommundelssystemet byggde på idén att politiken skulle utövas i lokalsamhället, nära medborgare och producerande verksamheter. Genom att politiken gavs kontroll över ett brett utbud av verksamheter skapades förutsättningar för samarbete mellan olika verksamhetsområden utifrån en helhetssyn på människors behov. Marknadstänkandet, där målstyrningen och senare beställar–utförar-modellen var centrala delar, byggde på helt andra idéer – att politiken skulle utövas genom avtal och kontrakt på avstånd från de producerande verksamheterna.

Kommundelsnämnderna hade redan från början knappa förutsättningar för att verkställa det omfattande uppdrag de tilldelats. Förutsättningarna blev inte så mycket bättre – kommunalnämnderna tvingades tidigt ta ett stort ansvar för den ekonomiska kris kommunen befann sig i.

Redan i oktober 1989 fick kommunstyrelsen i uppdrag av fullmäktige att ge en lägesrapport om kommunalreformerna. Uppdraget verkställdes genom den s.k. KDN-kommittén som konstaterade att många upplevde att kommunen saknade ett tydligt centrum för ledning och utveckling. Det fanns också problem med dubbelkommandon och olika styrsignaler som var förvirrande för kommunalnämnderna, som kunde ha en rad nämnder som fattade beslut i frågor som rörde deras verksamhetsområden. Det förekom dessutom rollkonflikter mellan kommunalnämnderna och de centrala facknämnderna.<sup>[65]</sup>

### *Lokal debatt*

År 1990 debatterades kommunalreformerna i *Upsala Nya Tidning*. Reformerna var fortfarande nya och debattinläggen lite trevande. Reformerna hade lett till ökade kostnader, tyckte en debattör. Den hade ökat effektiviteten, menade en annan. Den var en halvmesyr som inte fått den chans den förtjänade, framhöll en tredje. De centrala kommunaldelarna borde slås ihop till en enhet, ansåg ytterligare en. Reformerna borde ha genomförts snabbare och gett kommunaldelarna mer makt, kommunen styrdes fortfarande alltför mycket från centrum, menade Lars Eric Eriksson, ordförande i kommunstyrelsen. Kommunals facklige representant Tommy Wåhlin varnade för att man försökte pressa kommunaldelarna för hårt och för de ideologiska vindar som innebar att den kommunala verksamheten skulle efterlikna näringslivet.<sup>[66]</sup> Själv skrev jag tillsammans med en kollega en artikel där vi var kritiska mot bristen på analys av den gamla organisationen och det ogenomtänkta sätt på vilket kommunalreformerna infördes.<sup>[67]</sup>

---

65 Uppsala kommun, KDN-kommittén (1990). Diskussionsunderlag. *Förslag till förändringar av nämndorganisationen som ett led i KDN-reformen.*

66 *Upsala Nya Tidning* 1990-01-24.

67 *Upsala Nya Tidning* 1990-03-03.



### *Beställar-utförar-modellen slog undan benen på kommunalnämnderna*

När beställar-utförarmodellen infördes 1993 tvingades kommunalförvaltningarna att skapa en ny form av komplicerad administration med dubbla roller, där vissa blev beställare och andra utförare. På en och samma lilla kommunalförvaltning skulle det alltså finnas parter och motparter i affärsliknande förhållanden. En av kommunalscheferna menade att det skulle innebära ”en enorm arbetsinsats” att skapa en ny tjänstemannaorganisation för att anpassa sig till den nya kommunala organisationen. För att klara av uppdraget var Knivsta och Danmarks kommuner tvungna att slå ihop delar av sina förvaltningsorganisationer.<sup>[68]</sup>

En redan tungt belastad administration gavs nya och annorlunda uppgifter långt ifrån sitt ursprungliga uppdrag. Ett tungt ansvar lades på fritidspolitikerna att hantera dessa nya och till stor del oklara roller.

Eftersom organisationen delades upp i två delar fanns det inte längre några som kunde se och företräda helheten och den nya organisationen medförde extrakostnader, en situation som kommunerna valde att hantera olika beroende på lokala förhållanden.<sup>[69]</sup>

Förutsättningarna att hantera förändringarna och ge likvärdig service till medborgarna varierade mycket mellan de olika kommunerna. Kommunerna var olika vad gällde sociala förhållanden, befolkningsammansättning, befolkningsstorlek, administrativa resurser och annat. För att skapa en likvärdig service till alla kommuninvånare skapades sommaren 1995 en ny centralt placerad *beställarenhet*, som tog över en stor del av kommunernas beställarroll. Men även den nya enheten fick en svår uppgift. Den hamnade i kläm mellan kommunstyrelsen och kommunerna då det var oklart vem som egentligen var dess uppdragsgivare. Det visade sig också vara svårt att på avstånd samordna fjorton kommuner med olika viljor.<sup>[70]</sup>

Inte heller följdes principen att kommunalnämndernas politiker skulle bo i den kommun de representerade. Till exempel var den moderata politikern Liv Hahne under en period samtidigt ordförande för kommunalnämnderna i Gamla Uppsala och Gottsunda, två kommuner som befolkningsmässigt var de två största och låg i varsin ända av staden. Hon bodde inte i någon av dem.

### *Olika meningar om kommunalsreformen*

När personaltidningen *Luppen* våren 1996 hade ett temanummer om kommunalsreformens tio första år, var den bild som gavs av intervjuade tjänstemän och politiker mycket olika. Lars-Gunnar Eriksson, gruppleddare för Centerpartiet, menade att reformen ökat närheten mellan väljare och valda, förbättrat demokratin och effektiviteten, minskat administrationskostnaderna och skapat en bättre helhetssyn på enskilda individers behov och förutsättningar. Harald Nordlund,

68 *Luppen*, särtryck nr 44/93.

69 Wahlström (2005), s. 86.

70 *Luppen*, nr 46/95 och 41/97.

kommunalråd för Folkpartiet, tyckte att gränserna mellan experter och förtroendevalda blivit mera oklara, att organisationen blivit svårare att förstå och att den var helt oförenlig med det gällande synsättet i beställar-utförar-modellen.

Kommunfullmäktiges ordförande Erik Nilsson beklagade det beslut som fattats om att införa kommundelsnämnder då reformen inte var förankrad bland medborgarna, i synnerhet bland dem som bodde centralt i staden. Huruvida demokratin och effektiviteten hade förbättrats var frågor som borde belysas i en utvärdering, menade han.<sup>[71]</sup>

Nu var det inte så lätt att utvärdera en reform som var så sammanvävd med en annan. Berodde framgångar och problem på den ena eller andra modellen? Det verkar i alla fall klart att kommundelsnämnderna aldrig fick rimliga förutsättningar att genomföra sina uppdrag, och att de stördes ytterligare genom att de var tvingade att slå sönder en redan skör administration i konkurrerande delar och acceptera en ideologi helt i strid med de tankar som låg till grund för kommundelssystemet.

#### EN STYRMODELL MED STORA PROBLEM

Trots årtal av inskolning i en ekonomistisk kultur, med prat om ökad effektivitet och bättre ansvarstagande för kommunens ekonomiska situation, var problemen vid 90-talets slut på flera sätt lika den som var aktuell i början av 90-talet.

Då fanns ett krav från staten på alla Sveriges kommuner att ha ekonomin i balans år 2000. Uppsala kommun skulle tvingas till stora besparingar och prioriteringar. För att förbättra ekonomin beslutade kommunstyrelsen i december 1998 att genomföra ett projekt för att få ekonomin i balans. En rad arbetsgrupper tillsattes för att analysera olika delar av kommunens verksamhet.

En av grupperna hade i uppdrag att undersöka hur kommunens beställar-utförar-organisation kunde förtydligas och göra styrningen och ansvarsfördelningen tydligare. För att undersöka hur den befintliga organisationen fungerat anlätades konsultföretaget KPMG.<sup>[72]</sup>

Frågan om hur den kommunala demokratin skulle kunna förbättras hänvisades till en särskild *demokratiberedning*, som bl.a. skulle belysa problem med kommunens organisation och komma med förslag till förändringar, försöksverksamheter och vidareutvecklingar av kommunens organisation. Tre ledande lokala företrädare för Moderaterna, Cecilia Forss, Gunnar Hedberg och Erik Weiman, hade en annan syn på saken. De menade att eftersom beställar-utförar-modellen varit ett kraftfullt steg mot ökad demokrati borde man fortsätta enligt denna väg, ”att lämna tillbaka så mycket som möjligt av den idag



*Kommunfullmäktiges ordförande Erik Nilsson beklagade det beslut som fattats om att införa kommundelsnämnder då reformen inte var förankrad bland medborgarna.*

71 Luppen nr 17/96.

72 Luppen nr 47/99.

kommunala bestämmanderätten över enskilda människors vardag”. Deras förslag till kommunstyrelsen blev därför:

”Undertecknade föreslår därför kommunstyrelsen att i direktiven till demokratiberedning uppdra till denna att som främsta och mest brådskande arbetsuppgift lägga förslag till ökat medborgerligt direktinflytande genom kundvalssystem.”<sup>[73]</sup>

### *Den kommunala organisationen granskas*

KPMG:s uppdrag var att ta reda på ”vilka åtgärder som behövde vidtas för att få ett effektivt styrsystem och en ändamålsenlig organisation” och ge förslag till nämnd- och tjänstemannaorganisation som skulle ”möjliggöra tydliga politiska beställningar och ett effektivt utförande av tjänster”. I förutsättningarna ingick att både kommundelarna och beställar–utförar-modellen skulle finnas kvar i någon form.

I januari år 2000 presenterade KPMG sin rapport grundad på intervjuer och samtal med 220 ledande politiker och tjänstemän i kommunen. Den är en svidande kritik av den organisation och styrmodell som infördes 1993: otydlig ansvarsfördelning, bristande styrning och ledarskap, ”alla lägger sig i allt”, bristande respekt för fattade beslut och suboptimering. Det saknades enligt rapporten ett gemensamt förhållningssätt och en gemensam Uppsalaanda.

Beställar–utförar-modellen fick hård kritik: ”Sammantaget ger flertalet intervjuade uttryck för att B/U-modellen är komplex, svår att förklara och att det finns en stor osäkerhet om vad modellen egentligen innebär. Detta leder till ständiga ’övertramp’ från såväl centralt som lokalt håll.” Kommunens kommunaldelschefer ansåg att modellen inte fungerade som det var tänkt; kommundelarna tillämpade i princip 14 olika modeller. Inom förvaltningschefgruppen fanns total enighet om att den dubbla rollen som beställare och utförare var olämplig i kommundelarna – en av vägarna måste väljas.

Det område som i undersökningen kallas inflytande/demokrati har utredarna svårare att hantera. De konstaterar ”att dessa frågeställningar i Uppsala liksom i andra kommuner i vid mening är svåra att definiera och än svårare att beskriva”. En orsak till det, konstaterar de, kan vara att det i kommunen saknas tidigare undersökningar och analyser av dessa frågeställningar som utredarna skulle kunna utgå ifrån och bygga vidare på.

Synpunkterna på frågor som ställs om demokrati och inflytande är också mycket svävande och sammanfattas med att det är ”ständigt levande frågor” som ”måste ständigt vårdas” och så vidare. I övrigt hänvisas till den ny tillsatta demokratiberedningen.

KPMG-konsulterna ansåg att situationen krävde en genomgripande förändring och föreslog att en ny organisation skulle genomföras mycket snabbt, bland annat för att undvika oro bland de anställda. Centrala beställarnämnder skulle införas, antalet kommunaldelsnämnder reduceras till högst åtta och deras roll begränsas till att bli beställarnämnd-

---

73 Uppsala kommunstyrelse 1999-01-27, Dnr. 1999:65, Skrivelse angående fördjupat demokratiskt innehåll.



er. Den kommunala produktionen borde samordnas till två eller tre enheter under var sin produktionsstyrelse.<sup>[74]</sup>

KPMG:s utredning pekade på många olika problem i den kommunala organisationen, men presenterade i stort sett inga analyser av vad problemen kunde bero på. Då kommunalstyrelsen och beställar-utförar-modellen var så sammanvävda med varandra och den kommunala organisationen så komplex, var det svårt att veta hur, när och varför problemen uppstått. Var det kommunalnämndernas verksamhet som var ineffektiv och kostnadsdrivande eller var det beställar-utförar-modellen och marknadstänkandet som inte hörde hemma i den kommunala organisationen? Eller var de båda reformerna helt enkelt omöjliga att förena med varandra på grund av att de byggde på olika ideologier: å ena sidan en decentraliseringsidé byggd på samarbete mellan olika verksamheter nära lokalbefolkningen i kommundelarna, å andra sidan centralstyrning, konkurrenstänkande och krav på politiker och anställda att underordna sig det nya marknadstänkandet.

Eftersom kunskapen var begränsad och orsakerna inte analyserades var det svårt att föra en politisk debatt på sakliga grunder. Var och en kunde spekulera fritt och partierna hade vitt skilda åsikter, som oftast understödde deras ideologiska utgångspunkter. Centern ville i linje med sin decentraliseringsideologi behålla kommunalnämnderna. Vänsterpartiet, som var motståndare till marknadstänkandet, ville avveckla beställar-utförar-modellen. Miljöpartiet ville behålla kommundelarna, i alla fall på landsbygden. Folkpartiet pratade om att genomföra en folkomröstning om kommundelarnas vara eller inte vara. Moderaterna Cecilia Forss, Gunnar Hedberg och Erik Weiman fastslog att det var kommunalstyrelsen som var problemet, eftersom deras verksamhet inte gick att anpassa till kommunens beställar-utförarsystem. De hade tydligt kunnat se att beställar-utförar-modellen, där den genomförts ”fullt ut”, lett till kostnadsminskningar och var en del av den enda väg de kunde se för att komma ur kommunens besvärliga situation.

Mest säker på sin sak var Gunnar Hedberg. Kommunstyrelsen var problemet och marknadsideologin lösningen: ”Sett i ett tioårigt perspektiv har en fantastisk förändring ägt rum i den kommunala verksamheten och mycket stora vinster har kunnat göras till oförändrad eller i många fall bättre kvalitet.” Kommundelarnas verksamhet hade lett till suboptimering och sämre effektivitet och borde därför avvecklas så fort som möjligt, ansåg han.<sup>[75]</sup>

I en artikel ifrågasatte jag Moderaternas ovilja att utvärdera kommunalstyrelsen och beställar-utförar-modellen.<sup>[76]</sup> Deras svar var att det var viktigt att göra en sådan utvärdering, men först måste modellen renodlas.<sup>[77]</sup>

Socialdemokraterna svängde, från att vilja behålla samtliga 14 kommunalnämnder med ett begränsat ansvarsområde, till att ställa sig

74 KPMG (2000), Rapport – ”Organisationsutredning Uppsala kommun”

75 *Uppsala Nya Tidning* 2000-12-04.

76 *Uppsala Nya Tidning* 1999-09-27.

77 *Uppsala Nya Tidning* 1999-10-18.

bakom det förslag som framför allt drevs av Moderaterna, att avskaffa dem helt och hållet. På så sätt skapades majoritet för ett förslag som innebar att kommunalstyrelsen lades ner. ”En triumf” utropade Gunnar Hedberg, som såg det som en seger efter sexton års kamp för att avskaffa det.<sup>[78]</sup> Därmed avgjordes kampen mellan kommunalstyrelsen och marknadsideologin, två svårförenliga idéer som mer eller mindre samexisterat sedan 1985.

När väl ett majoritetsförslag var klart skickades det ut på remiss den 25 juni. Remisstiden var på så sätt – precis som 1992 när förslaget om att införa beställar–utförar-modellen remissbehandlades – förlagd till sommaren. Det gjorde att det var mycket svårt att samla sig till genomtänkta svar på förslaget, som var svårbegripligt och mycket komplicerat och som det inte fanns politisk enighet kring. Remissyttrandena ser ut därefter: ett svåröverblickbart sammelsurium av synpunkter, i huvudsak på detaljnivå – detaljer som utifrån remissinstansernas synvinkel säkert var viktiga frågor, men som i mycket liten utsträckning hade möjlighet att påverka politikens inriktning.<sup>[79]</sup>

### NY KOMMUNAL ORGANISATION 2003

I december 2001 fattade kommunfullmäktige beslut om att införa en ny styrmodell som trädde i kraft den 1 januari 2003. Kommunstyrelsen avvecklades och beställar–utförar-modellen ersattes av en ny modell för uppdrag och åtagande. Bakom beslutet stod Moderaterna, Socialdemokraterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna. Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Centerpartiet reserverade sig.

Förväntningarna på den nya styrmodellen var höga. Demokratin skulle förbättras genom bättre kontakter med medborgarna. Lokala medborgarkontor skulle bidra till att stärka den lokala demokratin ute i kommunerna, som nu inte längre hade några nämnder som företrädde dem. Det politiska ansvarstagandet skulle bli tydligare – inga överlappningar eller glapp skulle finnas mellan nämnderna och Uppsalaborna skulle få det lättare att vända sig till rätt instans. Utrymmet för personalens initiativ skulle öka.<sup>[80]</sup>

Med beslutet infördes en mer renodlad variant av beställar–utförar-modellen, även om just det begreppet försvann. Beställarna kallades i stället uppdragsgivare och utförarna blev uppdragstagare och producenter. Kommunstyrelsen försvann och den kommunala verksamheten klövs i två delar, som blev part och motpart i ett affärsliknande förhållande, reglerat genom en komplicerad procedur av uppdrag och avtal.

Omorganisationen innebar att en stor del av den politiska makten flyttades från kommunstyrelser och centrala facknämnder till ett tiotal så kallade uppdragsnämnder, som nu disponerade större delen av den kommunala budgeten. Kommunerna Knivsta passade på att hoppa av och blev en egen kommun.

78 *Uppsala Nya Tidning* 2001-11-22.

79 Uppsala kommun, Kommunstyrelsen, Ny nämndorganisation i Uppsala kommun fr.o.m. 2003-01-01, Dnr. KS-2001-0051.

80 Uppsala kommun, Kommunstyrelsen, Dnr KS-2001-0051

För första gången bestämdes att en riktig utvärdering skulle göras för att undersöka hur den nya styrmodellen/organisationen fungerade. En miljon per år avsattes i fyra år för detta.

Forskare vid Örebro universitet fick i uppdrag att undersöka om arbetet och de organisatoriska förutsättningarna förbättrades för att uppnå målen budget i balans och långsiktigt hållbar ekonomi. De skulle undersöka fyra frågeområden: demokratin och relationen till medborgarna, effektiviteten, styrningen och organisationen samt arbetsmiljön.<sup>[81]</sup>

Med den nya organisationen ville man förtydliga det politiska ansvarstagandet gentemot medborgarna, styra verksamheten effektivare för att uppnå ekonomi i balans och ”snabbt kunna möta medborgarnas varierande behov”.<sup>[82]</sup>

Kärnan i styrmodellen var den organisatoriska uppdelningen i en mera ”politisk” uppdragssida och en mera opolitisk producerande sida. Politikerna skulle inte ha någon kontakt med eller vara företrädare för de producerande verksamheterna. Tanken, som presenterades redan i KOSTYM-utredningen, var att politikerna inte skulle ha dubbla lojaliteter. På så sätt skulle de kunna koncentrera sig på sin huvuduppgift, att företräda medborgarna.

Efter decennier av försök att reformera den kommunala verksamheten skulle det äntligen bli ordning på torpet. Foldrar i jätteformat distribuerades. Där fick man veta att det skulle bli lättare för kommuninvånarna att göra sig hörda; ett nytt ord var *medborgardialog*, som skulle bli politikernas sätt att i fortsättningen kommunicera med medborgarna.<sup>[83]</sup> Internt i kommunen betonades främst ett annat budskap: vikten av ekonomi i balans och lojalitet med den nya styrmodellen.

Det fanns ingen politisk enighet bakom beslutet om ny organisation och beslutsunderlaget var både svårtillgängligt och ganska omfattande. Många var motståndare till beslutet och ännu fler var nog frågande inför vad som skulle hända. Framför allt fanns det många obesvarade frågor kring demokratin. Vem skulle nu företräda invånarna i kommunens ytterområden? Vad skulle ersätta den närdemokrati som kommundelsnämnderna ansvarat för? Hur den skulle den nästan oprövade idén om medborgarkontor fungera? Vad innebar medborgardialoger och på vilket sätt skulle de ligga till grund för den politiska styrningen? Många var också oroad över hur det skulle gå för verksamhet som byggde på lokalt samarbete över verksamhetsgränser, t.ex. det socialt förebyggande arbete bland barn och unga som tillämpades framgångsrikt bl.a. i kommundelarna Gamla Uppsala och Luthagen/Stenhagen?

I förslaget till ny nämndorganisation påpekas att det i kommunen är av stor betydelse att ”ett samlat ansvar för demokratiutveckling



*Med den nya organisationen ville man förtydliga det politiska ansvarstagandet gentemot medborgarna, styra verksamheten effektivare för att uppnå ekonomi i balans.*

81 Montin m.fl. (2008), *Mellan kontinuitet och förändring*, s. 5–6.

82 Uppsala kommun, kommunstyrelsens kontor. Odaterat overheadmaterial.

83 Uppsala kommun (2003), *Kolla in! Nyheter om Uppsala kommun*.

tillskapas i den nya organisationen och att demokratiutvecklingen kan drivas med kraft”. Men det verkar som det kraftfulla och ”samlade” ansvaret i första hand ska tas av de olika politiska nämnderna. Kommunstyrelsen föreslås dock få ett särskilt uppdrag att ”utveckla demokratidialogen och det övergripande demokratiarbetet”.

Samtidigt tilldelades kommunstyrelsen ansvaret att värna om styrmodellen och se till att det nya förhållningssättet den innebar skulle präglade hela kommunen. Om t.ex. en nämnd fann att anvisade resurser och uppsatta mål inte var förenliga, ”ska ekonomin vara överordnad.”

På informationsmöten och sammankomster inpräntades vikten av att följa den nya styrmodellen, som illustrerades med en triangel som tydliggjorde ”vem som beslutar vad, vem som genomför vad, vem som pratar med vem om vad”.<sup>[84]</sup> För att alla skulle förstå att denna kommunala omorganisation var på riktigt, lanserades ledorden *allvar* och *tydlighet*.

Den nytilträdde stadsdirektören Kenneth Holmstedt gick ut hårt. Utan att ha bott eller tidigare verkat i kommunen, kunde han redan efter några månader på sin tjänst konstatera att kommunens problem berodde på ett akademiskt klimat och en seminariekultur, vilket gjorde att ”man ibland fascinerats så mycket av själva processen att man ibland glömmer görandet”. Hans devis blev därför: ”Nu gör vi!” Han tyckte att kommunen borde lära av näringslivet, men framför allt av idrotten: ”Att bjuda på sig själv. Ha hundra procents fokusering på nästa ögonblick. Att uppleva allt med ett barns nyfikenhet!”<sup>[85]</sup>

Tidningen *Luppen*, som under arton år varit ett viktigt forum för diskussion om kommunens styrning och organisation och varifrån mycket material till denna skrift är hämtat, lades ner. Den ersattes av den nya och glassigare *LEO*, där den nye stadsdirektören klev in, i färgbild och på framträdande plats, med egna vardagsfilosofiska tankar om kommunen och livet i allmänhet. Ett effektivt sätt att strypa den interna debatten om kommunens politiska och organisatoriska förhållanden.

## KONTORET FÖR BARN, UNGDOM OCH ARBETSMARKNAD

I samband med omorganisationen flyttade jag från den gamla socialförvaltningen till det nya Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK), ett av de nya så kallade uppdragskontoren, som servade sju av de nya politiska nämnderna: uppdragsnämnderna Barn- och ungdomsnämnden (BUN) och Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN), samt fem sociala distriktsnämnder som fattade beslut om sociala vård- och behandlingsinsatser.

Flera politiska nämnder och tillhörande administration, ett drygt femtiotal personer med olika bakgrund och professioner, hade samlokaliseras för att fördela drygt hälften av de kommunala skattepengarna och, över de politiska och administrativa gränserna, ”tillgodose medborgarnas behov av god service till lägsta möjliga kostnad”.<sup>[86]</sup>

Där fick jag möjlighet att på nära håll följa det politiska förverkli-

84 *Luppen* nr 1/2004.

85 Uppsala kommun (2002). *Nu gör vi*. Nyhetsblad

86 Uppsala kommun. Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. Strategisk verksamhetsplan 2004–2007, s. 9.

gandet av den nya uppdrags- och åtagandemodellen. Jag var verksam där som uppdragskonsult, utredare och projektledare, från kontorets tillkomst i mars 2003 t.o.m. januari 2012.

### *Styrmodellen och uppdragsnämndernas uppgifter*

Den politiska målstyrningsmodellen byggde på att kommunfullmäktige fastställde planer, program och policydokument. Uppdragsnämnderna skulle omvandla målen och intentionerna och precisera dem i sina egna s.k. uppdragsplaner. Efter dialog med interna eller externa producenter skulle nämnderna sluta avtal så att tydliga resultat gällande kvantitet, kvalitet och ekonomi kunde utkrävas.

Samtidigt var det "alltid" medborgarperspektivet som skulle styra. Därför behövde nämnderna skaffa sig kunskaper om medborgarnas behov och om olika sätt att tillgodose dem. Ett sätt att få det var genom att utveckla former för dialog med medborgarna.

Men uppdragsnämnderna skulle också kunna agera självständigt och det fanns tankar om att de skulle ha egna program och arbeta strategiskt och långsiktigt inom sina ansvarsområden. Barn- och ungdomsnämnden gavs ett särskilt samlat ansvar för att "över traditionella verksamhetsgränser skapa förutsättningar för att barn och ungdomar ges en bra start i livet". En fråga som det ställdes särskilda förväntningar på var det socialpolitiska ansvaret för barn och ungdomar. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden skulle arbeta med en helhetssyn på arbetsmarknads-, sysselsättnings- och utbildningsfrågorna.<sup>[87]</sup>

### *Kontorets sätt att arbeta*

Lite förenklat kan man säga kontoret hade två dominerande uppgifter. Den större delen var att sektorsvis, genom uppdrag och avtal, fördela pengar till olika verksamheter för att tillgodose medborgarnas behov av god service till lägsta möjliga kostnad. Den andra var att samverka kring vissa kommunala frågor som berörde aktörer från olika verksamhetsområden, professioner eller myndigheter och därför kallades verksamhetsövergripande eller tvärsektoriella.

I kontorets första verksamhetsplan framgår det att kontoret ska arbeta kunskapsbaserat, analyserande och planmässigt, en roll som understryks av att många av de anställda kallas strateger. Kontoret ska utveckla omfattande kontakter med medborgare, utförare och externa producenter och andra kontor. Verksamheten ska präglas av utvecklingsperspektiv och helhetssyn. För att uppnå det ska medarbetarna på kontoret bli en samspelande helhet och alla bli väl insatta i kommunens styrning och organisation för "att förstå det system vi verkar i".<sup>[88]</sup>

En arbetsprocess med möten, studiedagar och konferenser påbörjades för att utveckla samarbetsformer och gemensamma utvecklingsperspektiv. Det hela verkade inte så svårt från början: vi pratar ihop oss, gör en plan och sätter i gång.

87 Uppsala kommun, Kommunstyrelsen, Dnr KS-2001-0051 och Uppsala kommun, Inriktning, Verksamhet, Ekonomi 2004–2007.

88 Uppsala kommun, Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad, *Strategisk verksamhetsplan 2004–2007*



### *Svårigheter att samarbeta*

De flesta anställda hade sedan många år sin bakgrund i förskolan, arbetsmarknadsfrågorna, socialtjänsten eller något annat yrkesområde, reglerade av olika lagar, med olika verksamhetsinnehåll, yrkesjargong och traditioner. Verksamheterna var så olika. Tjänstemännen hade helt enkelt svårt att förstå varandra, vilket gjorde att det var svårt att utveckla en gemensam syn på hur uppdrag och avtal skulle se ut och hur de skulle följas upp. Många möten utmynnade i intet.

Vad gäller de verksamhetsövergripande frågorna uppstod förvirring kring vad som egentligen var så kallade tvärsektoriella frågor. Det fanns en mängd mål om jämställdhet, miljö, integration, brottsförebyggande verksamhet, barns rättigheter och mycket annat, uttryckta i kommunala planer och program, vars förverkligande byggde på olika former av samarbete. Frågan var hur de skulle tolkas och vilka som var så viktiga att de borde få särskild prioritet i kontorets fortsatta arbete. Samtidigt fanns ett starkt tryck på kontoret att visa upp att det var ett utvecklingskontor som kunde åstadkomma kreativa samarbetslösningar. För att leva upp till det lyckades kontoret så småningom med stor möda få fram en förteckning över ett knappt 20-tal vitt skilda frågor som på ett eller annat sätt kunde betraktas som tvärsektoriella.

Det handlade om frågor som på olika sätt kom att hanteras ”i särskild ordning”, enligt någon form av projektbeskrivning, med en utsedd styrgrupp och en projektledare. Frågorna var komplexa, tidskrävande, långsiktiga och visade sig vara mycket svåra att hantera. Det blev många möten mellan många människor, i många styr-, lednings-, arbets- eller referensgrupper, men få påvisbara resultat. Skälen till det ska jag återkomma till.

Kontoret hade stora problem med att visa att det var ett ”utvecklingskontor” – det gällde både uppdragsprocessen och de tvärsektoriella uppgifterna. Efter cirka tre års verksamhet var det dags för kontorets första större förändring. Kontoret åkte till Helsingfors för att med hjälp av konsulter söka nya vägar och underlag för en ny verksamhetsplan.

Frågan om vilken betydelse kommunens styrmodell och organisation kunde ha haft för kontorets möjligheter att förverkliga sitt uppdrag var då, som alltid, utesluten från dagordningen. I stället riktades blicken inåt, mot det egna kontorets inre förhållanden.

Kontoret skulle bli mer offensivt och proaktivt: ”En kultur där ledord som utmana, agera, ta plats, sätta dagordningen, *stå på tå i frontlinjen och spana* och uppmuntra till tidig aktivitet ska präglade vårt handlande.” Kontorets chef, som nu upphöjts till direktör, skaffade också en ny devis: ”Gör gott och var glad.”

I den nya verksamhetsplanen framhölls att kontoret nu var ett ”kunskapsföretag” vars verksamhet skulle komma individen och skattebetalaren till godo på ett nytt och effektivt sätt. Det skulle uppnås genom att personalen blev moraliska föredömen vars förhållningssätt präglades av: ”föredömligt handlande, personlig omtanke samt inspiration och motivation.”

Kontorets utvecklingsområden begränsades nu till två punkter.

Den ena handlade om att förbättra den egna arbetsmiljön. Den andra om att få till ett systematiskt kvalitetsarbete. Vad det innebar eller hur kontoret skulle uppnå det förklarades inte. Vad den höga moralen och det offensiva arbetssättet konkret skulle leda till och hur kontorets verksamhet skulle komma individen och skattebetalarna till godo var svårt att utläsa.<sup>[89]</sup>

Samtidigt omorganiserades kontoret, så att varje nämnd fick ”sina” tjänstemän. Tjänstemännen kunde återgå till att arbeta mer specialiserat och det tvärssektoriella arbetet nedtonades.

Efter ett par år var det dags för en tredje verksamhetsplan. Den är mera återhållen, det gäller särskilt kontorets organisationskultur och de höga förväntningarna på de anställda att vara etiska och moraliska föredömen. Utvecklingsarbetet med kvalitets- och arbetsmiljöfrågorna betraktas inte längre som utvecklingsområden. I stället skulle det nu göras satsningar på fem nya utvecklingsområden: stadsdelsutveckling, lokalförsörjning, upphandling och konkurrenssättning, socialt förebyggande arbete för barn och unga samt ”EU/internationella frågor”. Svåra och komplexa frågor som radas upp utan förklarande text om vad de syftar till eller hur de ska förverkligas.<sup>[90]</sup>

I tre verksamhetsplaner upprätthölls bilden av ett kontor vars verksamhet bygger på kreativitet och en ständigt pågående utveckling. I praktiken återföll kontoret alltmer i traditionella arbetsformer. Arbetet över verksamhetsgränserna försvagades och varje verksamhetsgren skötte mest sig själv. Att det fanns problem att genomföra uppdraget var nog de flesta på kontoret medvetna om, men att erkänna det vore ett erkännande av att den kommunala styrningen/organisationen fungerade dåligt och/eller att kontorets verksamhet hade allvarliga problem.

### *Ny direktör med ”nya” visioner*

Efter sommaren 2010 är det dags för kontorets andra större förändring. Kontoret har fått en ny direktör som tycker det behövs storstädning, nya visioner och en bättre värdegrund för kontoret. Med hjälp av nya konsulter och en ny ledningsgrupp vill hon påbörja ett förnyelsearbete, som ska beskrivas i en ny verksamhetsplan. Det blir en ny resa till Helsingfors.

Inte heller denna gång diskuterades vilken betydelse kommunens styrmodell och organisation kunde ha haft för kontorets möjligheter att förverkliga sitt uppdrag. Det saknades också återblickar och analyser av vad som fungerat bra och dåligt på kontoret och därför skulle behöva utvecklas, avvecklas eller förändras. I stället slog blomsterspråket ut i full frihet.



*Efter sommaren 2010 är det dags för kontorets andra större förändring. Kontoret har fått en ny direktör som tycker det behövs storstädning.*

89 Uppsala kommun. Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. *Strategisk verksamhetsplan 2007–2010*

90 Uppsala kommun. Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. Verksamhetsplan 2009–2012.

Efter mycket konfererande och diskuterande bestämde den nya direktören att kontorets nya vision skulle bli ”Vi är steget före och vägen in”. Blicken riktas återigen mot kontorets interna förhållanden: ”Kontorets inre arbete i form av verksamheter och medarbetare kommer att stå i fokus de kommande fyra åren.” Kontoret ska bland mycket annat bli nytänkare, möjliggörare, transparenta och uppmuntra till dialog.

En nyhet är den starka betoningen på att bli mer öppen och tillgänglig. Flera styrdokument tas fram för det: en kommunikationsplattform, årliga kommunikationsplaner samt en mediestrategi, som ska bidra till att förbättra kontorets interna och externa relationer. Nämnandena och kontorets värde för medborgarna behövde bli tydligare, för att stärka ”vår del av kommunens varumärke”.<sup>[91]</sup>

### *Några sammanfattande kommentarer*

Under de nio år jag arbetade på kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad pågick en kontinuerlig process av möten och konferenser, till stor del förlagd till kursgårdar och konferensanläggningar, för att försöka komma underfund med hur kontorets uppdrag skulle hanteras. Trots ett ständigt diskuterande och mycket anlitande av utomstående konsulter gick det inget vidare.

Å ena sidan härskade en kortsiktig alltmera affärsmässig logik som innebar att vi skulle ge producenterna sektorsvisa uppdrag för att tillgodose behov hos medborgarna för så lite pengar som möjligt. Å andra sidan fanns idéer om att vi skulle arbeta planmässigt, förebyggande och långsiktigt och ”alltid” utgå ifrån medborgarnas behov, vilket krävde att vi också hade god kännedom om hur deras behov kunde tillgodoses. I själva verket befann sig kontoret i en permanent kris, klämt mellan oförenliga uppdrag. Det fanns flera skäl till det.

### *Förlorad kontakt med medborgare och producenter*

Den organisatoriska uppdelningen av kommunen i en uppdragsgivande och en producerande sida ledde till att kontoret fick mycket lite kontakt med medborgarna och de producerande verksamheterna.

Medborgarna är ju alla på ett eller annat sätt konsumenter av skattefinansierade varor och tjänster, har direkta erfarenheter av den kommunala verksamheten och sitter därmed på stor sakkunskap. Men kontorets kontakter med medborgarna begränsades till de personliga kontakter vi som arbetade där råkade ha, eller sporadiska så kallade medborgardialoger, hårt regisserade föreställningar där allmänheten gavs möjlighet att ge sina synpunkter på den ena eller andra kommunala frågan.

Kontoret saknade också tillgång till den stora samlade professionella kompetens som fanns hos de yrkesverksamma och de idéer och utvecklingsmöjligheter som kunde växa ur denna kunskap. Vi hade också svårt att få kännedom om brister i verksamheterna som skulle behöva åtgärdas med politiska medel. Politiken och kontoret isolerades från ”verkligheten”. I stället för levande och löpande kontakter fick kontor

---

91 Uppsala kommun. Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. *Vi är steget före och vägen in. Verksamhetsplan 2011–2014.*



och nämnder mest tillrättalagd och formaliserad information, i en allt större mängd skriftliga dokument, planer, program, kryllande av högtflygande, abstrakta, ofta till intet förpliktigande mål och visioner, i de flesta fallen formulerade på avstånd från medborgarna och den vardagliga praktiken.

### Hinder för den politiska styrningen

Politikernas/kontorets möjligheter att utöva den politiska styrningen inskränktes också genom:

a) det självklara faktum att de producerande verksamheterna redan i stor utsträckning var reglerade av lagar och förordningar,

b) att den förhärskande kommunala ideologin sade att det var brukarna/kunderna som själva skulle styra genom att göra individuella val i ett utbud av kommunala och privata varor och tjänster,

c) den pågående och tilltagande privatiseringen av den kommunala verksamheten, som oavbrutet och nyckfullt ändrade de politiska planeringsförutsättningarna,

d) de återkommande omorganisationerna av den kommunala verksamheten, som slog sönder nätverk och uppbyggda samarbeten och motverkade den kontinuitet som var en förutsättning för att kunna utveckla den kommunala verksamheten med långsiktiga perspektiv.

Problemen visade sig kanske tydligast när det gällde de utvecklingsfrågor som kontoret förväntades arbeta med och som var det huvudsakliga skälet bakom kontorets tillkomst, t.ex. de verksamhetsövergripande frågor som byggde på olika former av samarbete mellan olika professioner, verksamhetsområden och myndigheter.

En stor del av min arbetstid deltog jag, som projektledare eller på annat sätt, i arbetet med sådana frågor. Det handlade bland annat om att skriva ett kommunalt barn- och ungdomspolitiskt program, att försöka komma till rätta med social oro i skolan, att skapa kulturcentrum i stadsdelarna Gottsunda och Sävja, att tillsammans med polisen och skolan genomföra åtgärder mot social oro och vandalisering i Gottsunda och att försöka ta reda på hur de skattepengar användes som betalades ut i kommunen till barn och unga med särskilda behov.

Det var frågor som syftade till att förbättra livsvillkoren för människor i ”utsatta” områden och motverka social problematik bland barn och unga – frågor som i den officiella politiska retoriken brukar framhållas som särskilt viktiga samhällsuppgifter. Jag har beskrivit några allmänna orsaker till svårigheterna att arbeta med sådana frågor, men det fanns flera.

### Det saknades pengar

I kommunen fanns sedan länge krav på ekonomisk återhållsamhet. De kommunala pengarna var bundna till de speciella verksamheter som enligt uppdrag rullade på år efter år. Mycket lite pengar fanns avsatta för utvecklingsarbete eller särskilda satsningar ”över gränserna”. Alla vaktade ”sina” pengar och var obenägna att släppa till pengar för gemensamma långsiktiga utvecklingsåtgärder med osäkra resultat, där det var oklart i vilken utsträckning resultaten skulle komma den ”egna” verksamheten till godo.

### Samarbetsproblem och suboptimering

Sedan många år var de kommunanställda fostrade i ett konkurren- stänkande som innebar att individuella prestationer och framgångar belönades. Det kanske tydligaste uttrycket för det var den individuella lönesättningen som innebar att de anställda belönades eller bestraf- fades för sina insatser enligt diffusa lönekriterier. För att hävda sig i konkurrensen behövde de visa framfötterna. Det bidrog till att det inte sällan blev en tävlan mellan tjänstemän om vilka frågor som var sär- skilt viktiga och därför borde prioriteras av chefer och politiska nämnd- er.

Ambitionerna i kommunala planer och program var så många och oklart beskrivna att enskilda tjänstemän eller politiker kunde hitta stöd för i stort sett vilken fråga som helst, för att försöka genomföra angelägna frågor de trodde på, men också för att bevaka sina positioner och yrkeskarriärer. Resultatet blev det som brukar kallas suboptim- ering, det vill säga att enskilda personer försökte förbättra någon del av det kommunala systemet utan hänsyn till den kommunala helheten.

På så sätt dök det ständigt det upp nya, mindre och större frågor, som krävde chefers och andra tjänstemäns tid och engagemang. Kan- ske var företeelsen särskilt tydlig inom det socialpolitiska område där jag arbetade. Där kunde det handla om insatser för våldsutsatta kvin- nor, drog- och brottsbekämpning, insatser i socialt utsatta stadsdelar, integrationsfrågor, barns rättigheter enligt barnkonventionen, insatser för barn och unga i samhällsvård och mycket annat. Det var frågor som med jämna mellanrum fanns på dagordningen, men där hanteringen i stor utsträckning präglades av bristande kontinuitet och oklara ansvars- förhållanden.

### Brist på ledning och styrning

För att olika utvecklingsidéer och projekt skulle kunna hanteras framgångsrikt krävdes ett långsiktigt arbete med kontinuitet och tydligt stöd från kontorets högre chefer. Men deras närvaro i kontorets dagliga arbete och möjligheter att sätta sig in i de ofta komplexa utvecklings- frågorna var mycket begränsade. I brist på ledning blev de ansvariga i hög grad utlämnade åt sig själva och många frågor betraktades nog mest som enskilda tjänstemäns egna angelägenheter.

### Oklara ansvarsförhållanden

Många kommunala utvecklingsfrågor kräver att man förenar praktikers kunskap med ett kommunalt helhetsperspektiv för att få en samlad bild av frågan. Men genom klyvningen av kommunens verksamhet i en uppdragsgivande och en utförande sida där vi var parter och motparter, var det långt ifrån klart vem som hade ansvaret för att driva olika ut- vecklingsfrågor. Och det var också mycket osäkert i vilken utsträckning den kommunala styrmodellen tillät det samarbete över de kommunala gränserna som krävdes.

### Kontorets sätt att hantera sina problem

Efter många års marknadsideologisk fostran var frågan om den kom-

munala styrningen/organisationen i praktiken tabubelagd. Samtidigt var kontoret tvunget att visa att det genomförde sina uppdrag och åstadkom någon form av påvisbara resultat.

Väldigt mycket tid och resurser användes därför för att hantera problemen internt och hålla i gång processer för att legitimera kontorets existens. En del av dem ägde rum vid kontorets årliga konferensresa (3–4 dagar) som gick till Helsingfors, Tallinn, Riga och andra ställen.

Dessa resor genomfördes i de flesta fallen under ledning av utomstående konsulter. De konferenser och gruppdiskussioner som förekom genomfördes i en anda av gemenskap och ”positivt tänkande”, oftast inledda med att vi var en fantastisk personalgrupp, att det var stort att så mycket kompetens fanns samlad på samma kontor och liknande. Konferenserna genomfördes under lättsamma former med väldigt mycket fri tid för umgänge, shopping, god mat och vin. Hos de flesta uppstod nog en känsla av tacksamhet till kontorets ledning som ”bjudit” på allt detta. Det blev då svårt att störa den trevliga stämningen med kritiska frågor om konferensens inriktning eller att försöka föra diskussioner om kontorets grundläggande problem och det kommunala sammanhang kontoret ingick i. Det blev som att svära i kyrkan.

Varje resa hade ett resultat som till stor del går att utläsa i kontorets verksamhetsplaner. Ambitionerna är genomgående höga och målen är många, men planerna skiljer sig kraftigt från varandra vad gäller utformning, mål och inriktning. Det är svårt att se någon kontinuitet eller klar strategi för kontorets arbete och vad kontoret ska göra utöver att förbättra sina egna villkor och förutsättningar. Ännu svårare är att förstå hur de många och oftast abstrakta målen ska förverkligas på ett sätt som ska komma medborgarna till godo, men det var nog inte heller det primära syftet.

Med nya mål och planer eller en ny intern omorganisation kunde diskussioner om problemens egentliga orsaker undvikas, interna svårigheter döljas för omvärlden och en officiell bild spridas av ett kontor under ständig utveckling mot nya mål. Genom att på detta sätt hålla kontorets verksamhet i ständig rörelse, blev det svårt för eventuella kritiker att ”skjuta på sittande fågel” och utvecklingen blev mycket svår att följa för utomstående.

Tanken att kontoret skulle ha en gemensam värdegrund att utgå ifrån var nog bra, men med tiden blev det allt svårare att hitta en gemensam grund att stå på. Metoderna att få alla att ändå tycka lika och gå åt samma håll blev då mer krampaktiga, dagordningarna vagare och målen mer svävande. Kontoret gled isär. Då hjälpte varken konsultstöd, internt värdegrundsarbete eller högtravande deklarationer om allt gott man ville göra.



*Efter många års marknadsideologisk fostran var frågan om den kommunala styrningen/organisationen i praktiken tabubelagd.*

## UTVÄRDERING AV UPPSALA KOMMUNS NÄMNDORGANISATION

Den utvärdering som genomfördes av Örebro universitet<sup>[92]</sup> för att undersöka omorganisationens följder var den första riktiga utvärderingen sedan de kommunala experimenten med olika styr- och organisationsmodeller drogs i gång någon gång vid mitten av 80-talet. De presenterade i sju rapporter ett omfattande material som belyste olika aspekter av frågeområdena: demokratin och relationen till medborgarna, effektiviteten, styrningen och organisationen samt arbetsmiljön. Enkäter skickades ut vid två tillfällen, 2004 och 2006, till samtliga förtroendevalda politiker i kommunen samt ett stort antal kommunala tjänstemän. Slutrapporten presenterades i januari 2008. Det följande är några resultat som bör uppmärksammas.

Ett uppseendeväckande resultat är att *de förtroendevaldas förtroende för den nya organisationen* är så lågt. År 2004 är andelen politiker som inte anser att den nya organisationen ”på det hela taget” är en bra lösning 57 procent. Två år senare har andelen ökat till 72 procent!

En annan signal om att styrmodellens kärna är ifrågasatt är att det – tvärtemot intentionerna med styrmodellen – finns ett massivt stöd för att *politikerna bör ha kontakter med medarbetarna i den kommunala produktionen*. Omkring två tredjedelar av de svarande anser att det finns behov av sådana kontakter. Endast sju procent av de svarande tjänstemännen anser att politikerna inte bör ha någon kontakt med de anställda i produktionen.

Ett viktigt mål med den nya organisationen är att skapa en *tydlig kommunal ansvarsfördelning*. Inte heller det tycks ha gått så bra. De svarande får ta ställning till påståendet att ”ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, uppdragsnämnder och produktionsnämnder är klar och tydlig”. Bland de kommunala tjänstemännen instämmer år 2004 40 procent i påståendet; två år senare har den siffran sjunkit till 29 procent. Det är bara de högsta kommunala cheferna som i stort sett är överens om att ansvarsfördelningen är tydlig.

Slutligen ska vi titta på hur det står till med förtroendet för kommunens politiska ledning och tjänstemannaledning.

### *Förtroendet för den politiska ledningen*

- 80 procent av cheferna på den högsta chefsnivån uppger år 2006 att de har förtroende för kommunens politiska ledning.
- 26 procent av cheferna på den lägsta chefsnivån uppger år 2006 att de har förtroende för kommunens politiska ledning.
- 6 procent av personalen i förskola och skola uppger år 2006 att de har förtroende för kommunens politiska ledning.

### *Förtroendet för tjänstemannaledningen*

- 65 procent av högre chefer (nivå 2) uppger år 2006 att de har förtroende för kommunens tjänstemannaledning.

---

92 Montin m.fl. (2007). *Några förändringar över tid. Utvärdering av effekterna av Uppsala kommuns nämndorganisation*; Montin m.fl. (2008). *Mellan kontinuitet och förändring. Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun*, kapitel 2.

- 45 procent bland kommunala tjänstemän uppger år 2004 att de har förtroende för kommunens tjänstemannaledning. År 2006 har denna siffra sjunkit till 35 procent.
- 39 procent av de lägre cheferna (nivå 4) uppger år 2006 att de har förtroende för kommunens tjänstemannaledning.
- 29 procent av de lägre cheferna (nivå 5) uppger år 2006 att de har förtroende för kommunens tjänstemannaledning.
- 13 procent bland medarbetare från förskola och skola uppger år 2006 att de har förtroende för kommunens tjänstemannaledning.

Utvärderingen visar att Uppsala kommun brottas med problem i grundläggande frågor. Förtroendet för styrmodellen är svagt och idén att de förtroendevalda inte bör ha kontakt med medarbetarna i den kommunala produktionen är inte omtyckt. Den kommunala ansvarsfördelningen uppfattas av många som otydlig och förtroendet för kommunens politiska ledning och tjänstemannaledning är lågt – ett förtroende som sjunker ju längre ner i den kommunala hierarkin man kommer.

Om man anser att kommunens verksamhet bör vara grundad i någon form av gemensam organisationskultur byggd på tillit och förtroende är detta uppgifter som borde ses som allvarliga problem. Det faktum att både förtroendevalda och tjänstemän i så låg grad tycks uppskatta den styrmodell som nyligen klubbats igenom är ett illavarslande tecken. Den utvärdering Örebro universitet genomfört borde vara intressant för varje politiker eller tjänsteman som är intresserad av att diskutera och utveckla den kommunala organisationen, men när undersökningen var klar uppstod en talande tystnad.

### *Organisationsöversyn*

Finanskommunalrådet Gunnar Hedberg såg inga problem med kommunens styrning och organisation:

”Den fantastiska dynamiken i Uppsala fortsätter. Optimism och aktivitet präglar samhället i stort och i hög grad den kommunala organisationen. Människor ser möjligheter där man tidigare såg hinder. Mycket av framgångarna i den kommunala verksamheten beror på en tydlig och konsekvent organisation.”<sup>[93]</sup>

Men den nyligen presenterade slutrapporten från Örebro universitet var dock en fråga som måste hanteras och dessutom hade flera nämnder kommit med förslag om nya organisatoriska förändringar. Därför tog kommunstyrelsen initiativ till en ny organisationsöversyn under ledning av stadsdirektören Kenneth Holmstedt. Där försvann Örebroutrédningen bland en rad olika frågor som hade ganska lite med varandra att göra. Den stora utvärdering som pågått i fyra år och kostat fyra miljoner att genomföra reducerades till några förslag om ”förbättringsområden”, presenterade i ett svårbegripligt dokument där kritiken mot styrmodellen nu var borttrollad.<sup>[94]</sup> I stället för att stanna upp

93 Uppsala kommun, Inriktning, Verksamhet, Ekonomi 2009–2012, s. 4.

94 Uppsala kommun, kommunledningskontoret, 2008-10-27, Delrapport från arbetet med organisationsöversynen



och kritiskt försöka värdera den utveckling som ägt rum sedan 2003, ökades tempot i marknadsorienteringen av den kommunala verksamheten. Ett led i detta blev att införa *utmanarrätt*.

## UTMANARRÄTT

Samtidigt som Örebro universitet var inne i slutskedet av sitt arbete antog kommunstyrelsen ett regelverk som innebar att den som ville överta ansvaret för driften av en verksamhet som kommunen bedrev, hade rätt att "utmana" den kommunala verksamheten. I det regelverk som antogs framgår det:

"All verksamhet som drivs av kommunen får utmanas, med undantag av myndighetsutövning, strategiska ledningsfunktioner och vad som enligt lag eller förordning måste utföras av kommunen med egen personal eller som inte kan läggas ut på entreprenad."

En verksamhet som drevs av en produktionsnämnd enligt ett internt avtal fick utmanas för tiden efter att avtalet löpt ut, men prövningen av utmaningen skulle "påbörjas utan dröjsmål".

Idéer bakom utmanarrätten var att kommunens verksamheter ska prövas kostnads- och kvalitetsmässigt, att mångfalden i utbudet skulle öka och därmed brukarnas valfrihet.<sup>[95]</sup>

För att stödja denna utveckling inrättade kommunledningskontoret en särskild funktion med uppgift att ge råd och stöd och aktivt inspirera externa utförare och kommunens egna medarbetare att finna nya driftsformer för det kommunala tjänsteutbudet.

Utmanarrätten drevs igenom utan hänsyn till de resultat som framkommit i Örebroutrédningen och utan analys av hur t.ex. kontinuiteten och stabiliteten i den kommunala organisationen påverkas i en organisation som aldrig får vara i fred. Men marknadsideologin styrde och det var snart dags för ytterligare ett stort steg i denna riktning.

## OMORGANISATION AV UPPSALA PRODUKTION

### VÅRD OCH BILDNING

Hösten 2008 beslutades att den kommunala produktionsorganisationen Uppsala Produktion Vård och bildning, med ungefär 12 000 anställda, skulle byta namn, organisation och inriktning. Tanken var att de skulle stärka sin konkurrenskraft och bli mer effektiva. Upphovet till förändringen var ett uppdrag från fullmäktige att göra organisationen mera rationell och konkurrenskraftig.<sup>[96]</sup>

Beslutet fattades av den politiskt sett marginaliserade Produktionsnämnden för vård och bildning, nästan utan offentlig diskussion, utan hänsyn till den nyligen genomförda Örebroutrédningen och utan hänsyn till att omorganisationen i hög grad skulle påverka andra delar av kommunens verksamhet.

Det nya namnet blev Vård & bildning, som delades in i tre divisioner kallade Kultur & fritid, Utbildning & arbete samt Vård & omsorg,

95 Uppsala kommun, kommunledningskontoret, Regelverk för utmanarrätt, KSN-2007-0130.

96 Uppsala kommun, Produktionsnämnden för Vård och bildning sammanträdesprotokoll 2008-10-30, § 146.

underställda en gemensam koncernledning. Varje division delades in i så kallade affärsområden. Den nya inriktningen markerades genom en för Vård & bildning gemensam slogan: ”Vård & bildning – Bäst alla dagar, hela livet”.<sup>[97]</sup>

En av divisionerna, Vård & omsorg, ville nå ännu längre och ”väsade sig” för framtiden genom satsning på kompetensutveckling som de kallade ”Till:sammans – mot världens bästa vård & omsorg”.<sup>[98]</sup>

Ledningen för Vård & bildning skrev en affärsstrategisk plan som innebar att de med ”kunden i centrum” skulle arbeta med sitt varumärke, agera offensivt på en framtida marknad och ägna sig mer åt marknadsföring, affärsplaner och kommunikationsplaner. Men begreppet kund är komplicerat genom det faktum att kunderna, i första hand, är de uppdragsgivande nämnder som, via sina administrerande tjänstemän, fördelar pengar till verksamheterna; mycket få personer i Vård & bildning har kontakt med dessa nämnder eller deras administration.

För att få förtroendevalda och anställda med i det nya sättet att tänka utarbetades ett omfattande styrdokument, Etisk kod för Vård & bildning, med detaljerade anvisningar för hur anställda och förtroendevalda borde tänka, förhålla sig och bete sig som politiker och yrkesutövande tjänstemän. För säkerhets skull finns det också anvisningar för hur man inte bör uppträda, t.ex. bör man ”inte lova vad man inte kan hålla” och inte ge överbud om den egna förträffligheten.<sup>[99]</sup> Med tanke på de deviser som presenterats och innehållet i den etiska koden är det frågan om inte de ansvariga redan från början sköt sig i foten.

Beträffande utvecklingen inom Vård & bildning fanns det inget val ansåg dess ledning. Marknadstänkandet var nödvändigt då offentlig och privat verksamhet fått allt fler likheter och Vård & bildning agerade på en marknad.<sup>[100]</sup>

Hur långt ledningen för Vård & bildning var beredda att gå i denna riktning visar ett uttalande från en av tjänstemännen. Om man, menade han, bjudit in till ett föräldramöte så handlade det förutom ”extern kommunikation” också om marknadsföring, ”för det gäller ju att behålla befintliga kunder inom Vård & bildnings verksamhet”.<sup>[101]</sup>

Omorganisationen av Uppsala produktion Vård och bildning blev en lösning som inte blev långvarig. Det var inte lång tid kvar till nästa stora omorganisation då Vård & bildning skulle försvinna från den kommunala organisationskartan.



*Hösten 2008 beslutades att den kommunala produktion-organisationen Uppsala Produktion Vård och bildning, skulle byta namn, organisation och inriktning.*

97 Uppsala kommun, Vård & bildning, organisationsschema 2010-03-10.

98 Uppsala kommun, Vård & bildning, Division Vård & omsorg, 2011-12-05.

99 Uppsala kommun, Vård & bildning, Etisk kod för Vård & bildning.

100 Uppsala kommun, Vård & bildning, Bakgrund och sammanhang till den etiska koden, Bilaga till den etiska koden.

101 <http://insidan.uppsala.se/Kontor--förvaltningar/Vard--bildning/Styrning-och-organisation>, 2011-12-28.

## OMORGANISERANDE OCH FÖRÄNDRINGAR EFTER 2003

Redan mycket snart efter att 2003 års uppdrags- och åtagandemodell infördes påbörjades diskussioner om behov av nya förändringar. Först på tur stod fem sociala distriktsnämnder som i januari 2007 ersattes av en ny nämnd: Socialnämnden för barn och unga. Därefter följde den nämnda förändringen av Uppsala Produktion Vård och bildning, bildande av skolstyrelse för självstyrande skolor, bolagisering av Vatten- och avfallsnämndens verksamhet, bildande av ny överförmyndarnämnd, ny nämnd inom räddningstjänsten, bildande av tre olika fastighetsbolag, samt omorganisation av verksamheter som kan sammanfattas i begreppet samhällsbyggnad.<sup>[102]</sup> Den senare innebar att kommunfullmäktige i maj 2011 beslutade att byggnadsnämnden, gatu- och trafiknämnden, fastighetsnämnden, fritids- och naturvårdsnämnden samt nämnden för serveringstillstånd och lotterier skulle upphöra och fr.o.m. 1 januari 2012 ersättas av samhällsbyggnadsnämnd, stadsmiljönämnd, lokalägarnämnd och idrotts- och fritidsnämnd.<sup>[103]</sup>

I ”samhällsbyggnadsfrågorna” fanns svårlösta konflikter, arbetet gick långsamt, projekt gick i stå och övergripande beslut respekterades inte. En rad försök hade då gjorts för att försöka komma till rätta med ”kulturfrågan”, vilket handlade om att det var svårt att samarbeta i frågor av övergripande karaktär, där flera olika nämnder och kontor var involverade. Bristerna beskrevs som ett ”strukturproblem”.<sup>[104]</sup> Som jag beskrivit tidigare fanns liknande problem på det kontor där jag själv arbetade.

Nu spelade varken Örebroutrédningen, det ideliga omorganiserandet eller kritiska synpunkter på styrmodellen någon större roll för dem som försvarade marknadstänkandet. I kommunens styrdokument, IVE, fastslås:

”Kommunens styrmodell, som renodlades i beslutet 2001, har varit framgångsrik. Genom tydliga roller för kommunledning, uppdragsnämnder respektive utförare i form av produktionsstyrelser och kommunala bolag utvecklas kommunen i sina olika delar såväl som i sin helhet. Organisationen behöver även fortsättningsvis följas och förfinas utifrån de erfarenheter som vinnns.”<sup>[105]</sup>

Så sent som i april 2013 skriver finanskommunalarådet Fredrik Ahlstedt att ”Uppsala kommun har ett starkt styrsystem som möjliggör balans mellan investeringar och sparsamhet”. Detta är, menar han, ”precis vad som behövs för att långsiktigt utveckla Uppsala till en mycket attraktiv kommun med spännande arbetsliv, aktiv fritid och välfärd i framkant”.<sup>[106]</sup> Men då var det inte långt kvar till att styrmodellen började vackla.

Samtidigt pågår omorganiserandet av kommunen för fullt. Under 2013 bildades tre nya kommunala fastighetsbolag för att hantera kommunens fastighetsbestånd. Under hösten samma år inleddes en över-

102 Uppsala kommun, kommunfullmäktige 2014-06-09, § 95, s. 3.

103 Uppsala kommun, kommunfullmäktige, protokoll 2 maj 2011.

104 Uppsala kommun, kommunledningskontoret, 2010-03-31. Dnr. KSN-2009-xxxx.

105 Uppsala kommun, Inriktning Verksamhet Ekonomi 2011–2014, s. 24.

106 Uppsala kommun, IVE 2014-2017, s. 4

syn av den kommunala organisationen. Skälet var att det, sedan 2003 års organisation infördes, genomförts ”justeringar” av nämnder och organisation och att det därför var rimligt att se över kommunala roller och ansvar. I den kommunala administrationen fanns också oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan kommunledningskontoret, uppdragskontoren och produktionsförvaltningarna.<sup>[107]</sup>

Kommunstyrelsen beslutade att uppdra åt sitt arbetsutskott att se över kommunens organisation och återkomma med förslag till en ny nämndorganisation och uppdrog åt den nye stadsdirektören Joachim Danielsson att se över tjänstemannaorganisationen i syfte att göra den mera effektiv.<sup>[108]</sup>

I juni 2014 fattade fullmäktige ett beslut som innebar att en viktig del av den kommunala verksamheten undantogs från uppdrags- och åtagandemodellens (tidigare beställar–utförar-modellen) grundläggande idé att skilja på uppdrag och produktion. Barn- och

ungdomsnämnden, socialnämnden för barn och unga, nämnden för hälsa och omsorg samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden avvecklades. Samtidigt inrättades fyra nya nämnder: arbetsmarknadsnämnd, socialnämnd, omsorgsnämnd samt utbildningsnämnd, som inledde sin verksamhet den 1 januari 2015. Den kommunala styrmodellen utgick fortfarande från en uppdrags- och åtagandemodell, men på utbildningsnämndens och kulturnämndens område slogs uppdrag och produktion ihop, vilket innebar att de undantogs från modellen med uppdrag och åtagande.<sup>[109]</sup> Eftersom utbildningsnämndens ansvarsområde var mycket omfattande, innebar beslutet att en ganska stor del av kommunens verksamhet berördes.

Nationellt och internationellt pågår en livlig debatt om den syn på styrning och ledning av offentlig verksamhet som kommit att sammanfattas i begreppet New Public Management.

Lokalt i Uppsala kommun har den offentliga debatten om dessa frågor i stort sett lyst med sin frånvaro. Men hos den politiska majoritet som tillträdde 2014 (S, MP, V) kan man se en vilja att avlägsna sig från det marknadsliberala sättet att styra kommunen. Vid fullmäktiges sammanträde i juni 2014 avhandlas tre motioner – en från Vänsterpartiet om att avveckla uppdrags- och åtagandemodellen, en från Miljöpartiet om att skapa alternativ till New Public Management, ett från Socialdemokraterna om att göra en översyn av kommunens organisation. I mars 2015 tas ett steg i samma riktning genom att den så kallade utmanarrätten avskaffas. I mars 2016 bestämmer kommunstyrelsen att kommunens organisation ska ses över.<sup>[110]</sup> Sedan går utvecklingen i en rasande fart. I juni samma år fattar kommunfullmäktige beslut att beställar–utförar-modellen, efter att ha tillämpats i nästan 25 år, ska avvecklas från och med 1 januari 2017.<sup>[111]</sup>

107 Uppsala kommun, kommunledningskontoret 2013-10-21, Dnr. KSDN-2013-1280.

108 Uppsala kommun, kommunstyrelsen, 2013-11-06, Dnr. KSN-2013-1280.

109 Förskola, grundskola, gymnasieskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasiesärskola, elevhälsa, specialpedagogisk verksamhet, musikskola, naturskola, skolbibliotek, språkskola m.m.

110 Uppsala kommun, kommunstyrelsen, 2016-03-03, Dnr. KSN-2015-2455.

111 Uppsala kommun, kommunfullmäktige, 2016-06-13, § 127.

## Följder av trettio års styr- och organisationsexperiment

När kommunfullmäktige i Uppsala år 1985 inledde ett reformarbete, betonades vikten av närhet till medborgare och produktion, lokalsamhällets betydelse och en helhetssyn på människors behov. Samtidigt skulle medborgarna få bättre service och mer inflytande över det kommunala tjänsteutbudet. Demokratin sågs som både mål och medel. Decentralisering av den kommunala verksamheten genom kommundelssystem sågs som det viktigaste sättet att åstadkomma det. Samtidigt kom målstyrningen som en smygande start på de marknadsliberala idéerna, den överideologi som efter hand tog över utvecklingen allt mer.

När kommunens ekonomi blev sämre i slutet av 80-talet var nog de flesta, från olika politiska och yrkesmässiga utgångspunkter, överens om att något måste göras åt kommunens ekonomiska situation och att den kommunala organisationen var i behov av förnyelse. På nationell nivå fanns en utbredd kritik mot offentlig verksamhet som bland annat handlade om höga kostnader och dålig kostnadskontroll, om byråkrati, dålig service och brist på inflytande. De som var skeptiska till marknadens förmåga hade också svårt att formulera alternativa lösningar.<sup>[112]</sup>

Därför fanns en allmän mottaglighet för nya idéer och en vilja att bidra till att förbättra situationen. När *målstyrningen*, lite smygande, introducerades som ett modernt alternativ till det trista begreppet *detaljstyrning*, var det svårt att vara emot. Det verkade ju rimligt att verksamheter styrdes av mål och eftersträvade någon sorts måluppfyllelse.

I diskussionen om hur den kommunala verksamheten skulle förnyas förekom många idéer och begrepp. Det var nog få som till en början förstod att begrepp som individuell lönesättning, bolagisering, målstyrning, beställar–utförar-modell, resultatansvar och avknoppning var olika huvuden på samma marknadsideologiska kropp. Motståndet var därför svagt i början av 90-talet när kommunala företrädare för marknadsorienteringen lanserade marknadstänkandet som en självklar länk i en utvecklingskedja – ett ofrånkomligt led i en historisk utveckling.

Marknaden och de privata företagen framhölls som det enda rationella alternativet och det framfördes ibland varningar för de ekonomiska katastrofer som skulle inträffa om vi inte följde detta nya sätt att se på offentlig verksamhet.

Idéerna lanserades av trosvissa tjänstemän och konsulter för att öka valfriheten och effektiviteten och i förhoppningen att även byråkratin skulle minska. Under trettio års reformer har målen ökad demokrati och höjd effektivitet varit de två mål som mest betonats i samband med de större organisationsförändringarna i kommunen. Frågan blir: Vilka resultat kan vi se av trettio års försök att tillämpa dessa idéer? Hur har det gått med effektiviteten och demokratin? Det är naturligtvis inga en-

---

112 Sandberg (2014), *Värden i välfärden*, s. 5.



kla frågor att besvara, men jag ska ändå försöka beskriva några följder man kan se.

### HUR HAR DET GÅTT MED DEMOKRATIN OCH EFFEKTIVITETEN?

Om man bortser från tanken med kommundelsnämnderna kan man se att demokratin i Uppsala kommun systematiskt har åsidosatts och mest använts för att legitimera införandet av marknadsreformer. År 1994 kunde revisionsföretaget Komrev över huvud taget inte beskriva demokratifrågorna, eftersom det i Uppsala kommun saknades beskrivningar av demokratifrågorna som de kunde bygga vidare på. När kommunens nya organisation diskuterades på en stor konferens ungefär samtidigt, hoppades demokratifrågorna över för att hänvisas till ”vidare beredning”. Den starka opinion som fanns, både mot beställar-utförarmodellen och målstyrningen, avfärdades som kommunikationsproblem.

Lika lättsinnigt såg man på demokratin vid de stora omorganisationerna 1993 och 2003 då beslutsunderlagen gick ut på remiss med korta remisstider, inför sommaren, då alla vet att det är omöjligt att samla sig till några genomtänkta svar på så komplicerade frågor som det då handlade om.

Ett effektivt sätt att tysta den demokratiska debatten om kommunens utveckling var också nedläggningen av tidningen *Luppen*, avsedd för förtroendevalda och kommunanställda, där det tidvis fördes en livlig debatt om kommunens utveckling. I samband med den nya organisation som infördes 2003 ersattes den av tidningen *LEO*, där debatten om kommunens politiska och organisatoriska utveckling sedan dess lyst med sin frånvaro.

Den gedigna och omsorgsfullt genomförda ”Örebro-utredningen” stoppades undan, trots eller på grund av att där finns mycket intressant material som berör både den kommunala effektiviteten och demokratifrågorna.

Under de trettio år marknadsreformerna pågått har demokratin alltid framhållits som ett ideal och lyfts fram vid varje organisationsförändring. Efter omorganisationen 2003 skulle demokratin stärkas genom bättre kontakt mellan medborgare och politiker och medborgarna skulle lättare kunna vända sig till rätt kommunal instans. Politikerna skulle vara medborgarnas företrädare och medborgarnas behov och önskemål skulle vara styrande för politiska prioriteringar. I praktiken har medborgarperspektivet och demokratifrågorna hamnat i skymundan.

Om man ska tro statsvetaren Patrik Hall är den bristande respekten för demokratin knappast en tillfällighet:

”Alla managementsystem är stumma när det kommer till frågor om demokrati, eftersom de snarare är inriktade på att skapa effektiva och styrbara organisationer. En tyst förutsättning får sägas vara att demokrati inte är effektivt – exempelvis ska mål vara entydiga och



*Marknaden  
och de privata  
företagen fram-  
hålls som det  
enda rationella  
alternativet.*

mätbara, och detta är förstås svårt att uppnå i en demokratisk verksamhet.”<sup>[113]</sup>

Frågan blir då om det varit nödvändigt att göra avkall på vissa demokratiska principer för att öka styrbarheten och effektiviteten och på så sätt rädda en besvärlig ekonomisk situation – att ändamålet helgat medlen? Och, i så fall, vad kan man säga om resultaten? Har effektiviteten blivit bättre och har marknadsstyrningen lett till att ekonomin blivit bättre? Med tanke på att utvärdering och uppföljning är centrala delar i marknadsstyrningen är det slående hur lågt intresset varit för att undersöka hur det gått i dessa två avseenden och hur massiv motviljan varit att offentligt diskutera de utvärderingar som ändå genomförts.

Ett synsätt som har varit vida spritt i kommunen är att man, när det uppstått problem, ska se framåt, ”tänka positivt” och inte leta efter syndabockar. Sett ur en annan synvinkel kan det översättas med att vi inte bör analysera uppkomna problem, vara positiva till den förhärskande ideologin och låta de ansvariga slippa konfronteras med resultaten.

Vi har kunnat se att den kombination av kommundelssystem och beställar–utförar-modell som tillämpades under 90-talet fick förödande kritik, vilket berodde på kommundelssystemet, menade de moderata företrädarna för marknadsideologin. När en ny styr- och organisationsmodell infördes år 2003 renodlades beställar–utförar-modellen och var därigenom genomförd fullt ut, som de sett fram emot. Marknadstänkandet kunde då tillämpas mera konsekvent, utan störande inverkan från kommundelssystemet.

Efter många års organisatorisk oreda i kommunen skulle det 2003, med en ny styrmodell, äntligen bli ”allvar” och ”tydlighet”. Det politiska ansvarstagandet skulle bli tydligt och kontakten med medborgarna bättre. Medborgarna skulle få det lättare att hitta rätt i den kommunala organisationen och kommuninvånarna skulle ha full insyn i kommunens verksamhet.

Men när den nya modellen prövats i ett och ett halvt år visade det sig att det inte var så lätt. Medborgare ansåg att det var svårt att nå dem som var ansvariga för kommunala beslut. De bollades runt mellan olika instanser och det var svårt att orientera sig i kommunen. ”Att medborgare har svårt att hitta någon som tar ansvar är ett av kommunens största problem”, menade det moderata kommunalrådet Cecilia Forss.<sup>[114]</sup>

Som vi har kunnat se visade den utvärdering som genomfördes av Örebro universitet att de förtroendevaldas tro på modellen var mycket svag och att den kommunala ansvarsfördelningen av många uppfattades som otydlig. Den visade också att förtroendet för kommunens politiska ledning och tjänstemannaledning var lågt och sjunkande ju längre ner i den kommunala hierarkin man tittade. Och, det fanns ett massivt stöd för att politikerna – i strid med styrmodellen – skulle ha kontakter med den kommunala produktionen. Detta borde rimligtvis

113 Hall (2012), s. 299.

114 *Upsala Nya Tidning*, 2004-09-06.

ses som ett stort problem, både för demokratin och för möjligheten att skapa en effektiv organisation.

Men det gjordes inga försök att dra några vettiga slutsatser av denna effektivt nedstygade undersökning. Tvärtom ordinerades allt mer av den medicin som gjort patienten sjuk. Den så kallade utmanarrätten infördes och en särskild funktion skapades med uppgiften att påskynda den pågående privatiseringen av den kommunala verksamheten. Den kommunala produktionsorganisationen Uppsala Produktion Vård och bildning genomförde en omfattande omorganisation för att marknadsanpassa verksamheten och göra den mer affärsmässig.

Frågan om kommunen hade fått ekonomin i balans på grund av den styrmodell som infördes 2003 var en fråga som åtminstone inte Örebro universitet kunde besvara. Uppsala kommun hade då haft en klart positiv ekonomisk utveckling under 10–15 år och låneskulden hade minskat. De pekade på en rad gynnsamma faktorer som bidragit: befolkningsökning, ung befolkning, hög medelinkomst, låg arbetslöshet och låga ohälsotal. Skatteunderlaget var också bra och hade förstärkts under senare år.<sup>[115]</sup> Det gick alltså knappast att fastslå att just denna styrmodell var orsaken till förbättringen. Kanske handlade det mest bara om större ekonomisk återhållsamhet och nedskärningar i välfärden.

### *Kostnader*

En fråga som det talas mycket tyst om är vad alla kommunala experiment kostat skattebetalarna. Med tanke på frågans komplexitet är den nog svår att undersöka. Men kostnaderna för omflyttningar av verksamheter och personal, ombyggnad av lokaler, produktionsbortfall, kommunala projekt som dragit ut på tiden eller inte kunnat genomföras, personalstrider om makt, positioner och organisatorisk tillhörighet och negativa återverkningar på personalens engagemang och tillit till den kommunala organisationen är några faktorer som genom åren utan tvekan lett till mycket stora kostnader. Det är dock inte de enda kostnader som det talats tyst om. Det finns, som vi ska se, också andra kostnader som är förenade med den styrmodell Uppsala kommun tillämpat.

### **DEN POLITISKA STYRNINGEN**

Efter tio års problematiska försök att kombinera ett system med kommundelsnämnder och beställar–utförar-modell försvann kommundelsnämnderna 2003. Beställar–utförar-modellen behölls och renodlades. Kommunen delades upp i uppdragsgivare och producenter, som drogs in i en tidskrävande procedur av uppdrag, förhandlingar, åtaganden, kontrakt och avtal.

Politikerna skulle styra med hjälp av mål och visioner, planer och program, på avstånd från de producerande verksamheterna. Politiken kom att utövas enligt en komplicerad styrkedja, med dubbla adminis-

---

115 Montin m.fl. (2008). *Mellan kontinuitet och förändring. Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun*, kap. 3.

trativa organisationer som konkurrerade med varandra om makt och resurser. Uppdragsgivarna skulle kontrollera resultatet av de pengar som fördelades genom uppföljningar och utvärderingar.

Här finns bland annat två viktiga problem som förbisågs. Det ena var de ökade *transaktionskostnader* som blir en följd av New Public Management-reformerna, bl.a. genom den uppdelning av organisationer i mindre enheter som brukar genomföras. De uppstår i form av interna organisatoriska kostnader, styrkostnader, granskningskostnader och ”de administrativa kostnader som uppstår när medborgare görs till kunder i ett marknadsliknande system inom de offentliga verksamheterna”.<sup>[116]</sup> Det andra var att samma marknadstänkande förutsattes kunna tillämpas inom alla delar av kommunens verksamhet, *utan hänsyn till de vitt skilda förutsättningar* som gäller för olika typer av verksamheter (gator, parker, förskoleverksamhet, äldreomsorg, kulturverksamhet, lokalfrågor) bland annat vad gäller verksamhetsinnehåll, arbetsprocesser, lagstiftning och möjligheter att utvärdera. Allt ansågs kunna styras enligt samma styrmodell.

En följd av denna styrmodell var att politikerna förlorade kontakterna med sina två viktigaste informationskällor, nämligen medborgarna själva och de producerande verksamheterna. Medborgarna reducerades till konsument, brukare eller kunder. Politikerna förlorade tillgången till de professionellas sakkunskaper och erfarenheter. De skulle inte ”detaljstyra” sades det, men mycket av det som kan betraktas som detaljer, och som den dagliga praktiken kryllar av, är viktig information för att förstå de samband och helheter som är nödvändiga för att formulera realistiska mål och visioner. Kunskapen om den dagliga praktiken behövs också för att tydligare kunna se brister som kan behöva avhjälpas med politiska medel. I stället fick de nöja sig med den mera filtrerade och tillrättalagda bild av verksamheterna som ges i planer, program och andra skriftliga dokument eller förmedlas av handläggare och administratörer.

I en kommun som redan i hög grad var styrd av tjänstemän tappade politikerna ytterligare mark till förmån för, framför allt de högre, tjänstemännen i kommunen. Våren 2009 fördes en debatt i *Uppsala Nya Tidning* där en rad lokala politiker, från olika politiska utgångspunkter, var tämligen överens om att makten i kommunen har flyttats från folkvalda till tjänstemän på ett sätt som lett till att folkstyret urholkats och ersatts av ett system där förvaltningschefer allt mer tagit över styrningen av kommunen.<sup>[117]</sup>

Dessa chefer hade egna behov och intressen av att hävda sig i en kommun vars verksamhet byggde på konkurrens ”på alla plan”. Varje chef och verksamhet hade behov av att visa att den ”egna” verksamheten var framgångsrik. Måttet på framgång var framför allt sparsamhet och ekonomiskt ansvarstagande – åtminstone på kort sikt och för den ”egna” verksamheten.

Det var förhållanden som inte gynnade omtanken om den kommunala helheten och kommunens samlade behov. Politikerna var tillbaka-

116 Forsell & Ivarsson Westerberg (2014), *Administrationssambället*, s. 216–225

117 Debatten inleddes av de f.d. kommunalråden Roland Agius och Gunnel Arrbäck, *Uppsala Nya Tidning* 2009-03-23.

trängda i en komplex och svårbegriplig organisation. De kommunanställda hade genom många års ”skolning” blivit allt tystare och fått allt mindre att säga till om och medborgarna hade nog svårt att över huvud taget förstå vad som hände i kommunen.

### *Mål- och resultatstyrningen*

Ett tidigt tecken på att NPM var på väg att ta plats i den offentliga sektorn var introducerandet av *målstyrningen* vid mitten av 80-talet. Beställar–utförar-modellen, som dök upp några år senare, sågs som en vidareutveckling av målstyrningen och var ett tydligare tecken på att marknadsliberala idéer började etablera sig. Modellen innebar att den kommunala (och statliga) verksamheten organiserades så att de blev parter och motparter, beställare och utförare, i affärsliknande kontraktsförhållanden. Tanken att ha flera utförare att välja mellan låg då nära till hands, vilket beredde vägen för konkurrensupphandling av drift av kommunala verksamheter och, efter hand, för fullständig privatisering.<sup>[118]</sup>

Enligt Uppsala kommuns övergripande styrdokument Inriktning, Verksamhet, Ekonomi fattar fullmäktige beslut om inriktningsmål och uppdrag, som uppdragsnämnderna (beställarna) omvandlar till tydliga effektmål med mätbara indikatorer. Uppdragsnämnderna tecknar avtal med producenterna (utförarna) och följer sedan systematiskt upp avtalen för att få veta i vilken mån de uppfylls. Genom de uppföljningar som görs och genom analyser som kommunstyrelsen gör av helheten får fullmäktige se resultaten av de mål de fastställt.<sup>[119]</sup>

Detta är en idealiserad bild av det som ibland kallas *politisk distansstyrning*. Genom egna erfarenheter vet jag att det funnits stora problem att tillämpa idéerna i Uppsala kommun. Men problemen är inte bara lokala. Det ser ut att handla om generella svårigheter att styra kommunal och offentlig verksamhet på detta sätt.

Flera forskare har ifrågasatt målstyrningstänkandet för att det är svårt att tillämpa i praktiken.<sup>[120]</sup> Mål- och resultatstyrning har blivit ett nyckelinstrument i styrningen av den offentliga sektorn. De kvalitets- och resultatmätningar den kräver har vuxit till ett ”utvärderingsmonster”, som kostar allt mer pengar att föda, som tar stora personella resurser i anspråk och stjäl tid och pengar från andra aktiviteter. Dessutom saknas det belägg för att nyttan står i proportion till kostnaderna. Det menar Lena Lindgren, fil.dr i statsvetenskap och docent i offentlig förvaltning. Det följande är en beskrivning av några av de risker och problem med kvalitets- och resultatmätningar som hon ser.



*En följd av denna styrmodell var att politikerna förlorade kontakterna med sina två viktigaste informationskällor, nämligen medborgarna själva och de producerande verksamheterna.*

118 Bäck (2000), *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*, s. 96.

119 Uppsala kommun, Inriktning, verksamhet, ekonomi 2012–2015, s. 8.

120 Montin (2005), *Politisk styrning och demokrati i kommunerna: åtta dilemman i ett historiskt ljus*, s. 18–19.



### Problematiska förutsättningar

Tjänster är i allmänhet mycket svåra att mäta eftersom de är sammansatta och består av en mängd olika komponenter. Process och prestation går in i varandra, de produceras och konsumeras ofta samtidigt och deras påverkan kan pågå långt efter att tjänsten konsumerats. Tjänstens kvalitet påverkas inte bara av *vad* man får utan också av *hur* man får den. Ett annat problem är att det ofta finns många och oklara mål som konkurrerar med varandra, som är för abstrakta eller generella och därför är svåra att omvandla till mätbara mått.

### Genomförande- och användningsproblem

Eftersom det är svårt att formulera mätbara mål blir det ofta så att bara det mäts som går att mäta. Det svårämbara hoppas över eller mäts på ett otillfredsställande sätt. Därför blir kvalitets- och resultatmått ofta meningslösa. Det vanliga är att mätningarna koncentreras på prestationerna, medan det viktigaste – effekterna – undviks. Om man ändå lyckas mäta några effekter, är det i komplexa verksamheter svårt att veta om de är resultat av just den verksamhet som undersökts, och resultaten kan ofta tolkas på olika sätt. Dessutom är det ofta så att kvalitets- och resultatmätningar blir en procedur som genomförs för att den anses nödvändig, medan resultaten sällan används.

### Perversa bieffekter

Kvalitets- och resultatmätningar medför oönskade bieffekter. När människor lärt sig vad som mäts börjar de manipulera den egna verksamheten genom att rikta in sig på aktiviteter som är lönsamma vid mätningar. Verksamheter börjar arbeta efter resultatmått som är lätta att kvantifiera och undviker aktiviteter som är mer svårämbara.

Mätning av enkla och kortsiktiga effekter görs på bekostnad av helheter och långsiktiga effekter – förhållanden som missgynnar ambitiösa organisationer som satsar på utveckling, nytänkande och risktagande. Därigenom motverkas innovationer så att verksamheter förstelnar.

Det kontrollerande mätandet av professionella yrkesutövare gör att många känner sig som övervakade operatörer av standardiserade prestationer i stället för självständiga, kvalificerade, professionella yrkesmänniskor. Tilliten och förtroendet i organisationen försvagas.<sup>[121]</sup>

## ORGANISATIONSKULTUREN

I början av 90-talet tog Uppsala kommun några snabba kliv mot en ny organisationskultur. Och vi fick utan tvekan en ny och annorlunda kommunal kultur som bygger på idéer om att kommunen ska efterlikna marknaden och drivas i företagsliknande former, av företagsledarliknande chefer.

För att den kommunala verksamheten ska fungera behöver den av förtroendevalda och anställda uppfattas som en helhet, sammanhållen av vissa gemensamma mål och värderingar som är realistiska och trovärdiga. Det handlar om känslan att vara delaktig i ett större, menings-

121 Lindgren (2008), *Utvärderingsmonstret – kvalitets- och resultatmätningar i den offentliga sektorn*.

fullt och begripligt sammanhang och att man delar den känslan med andra. Det handlar också om möjligheterna att samarbeta, att man har möjlighet att få stöd i sin yrkesutövning från andra delar av den kommunala organisationen och att det man själv uträttat kan få betydelse även utanför det egna verksamhetsområdet. Detta är, menar jag, delar i *en fungerande kommunal organisationskultur*.

Känslan av sammanhang – att vi uppfattar tillvaron som begriplig, hanterbar och meningsfull – är förutsättningar för att människor ska kunna lösa problem och klara krav och påfrestningar. Det menar Aaron Antonovsky, professor i medicinsk sociologi. För att man ska kunna göra det behöver den information man tar del av vara sammanhängande, ordnad och tydlig. Man behöver också ha rimliga resurser för att möta de krav som ställs på en och det sammanhang man verkar i bör uppfattas som så meningsfullt att det motiverar ett personligt engagemang.<sup>[122]</sup>

Den nya kommunala kultur som marknadstänkandet har skapat har på många sätt drivit utvecklingen åt det motsatta hållet, så långt att det har blivit svårt att se kommunen som en sammanhängande helhet.

I kommunen har skapats en märklig kombination av låt gå-system och kontroll, där de högre tjänstemännen har fått stor frihet att styra och agera ostört, medan de som befinner sig längre ner i hierarkin kontrolleras och förväntas vara lojala med ett system på drift mot många och oklara mål. Förändringar av den kommunala organisationen genomförs utan att skälen analyseras, redovisas och diskuteras. Det har skapat bristande delaktighet i förändringarna och ett utbrett missnöje som inte kommer till uttryck. Ledarskapet bygger i hög grad på en tystnadskultur där vissa frågor mer eller mindre blivit tabubelagda. Det gäller framför allt styr- och organisationsfrågorna och, i synnerhet, den politiska ideologi som länge haft starkt inflytande över kommunens verksamhet, men mest verkat enligt principen att vara utan att synas.

Ledarskapet utövas uppifrån och på avstånd, av högre chefer som mest umgås med andra högre chefer och därför ofta har otillräckliga kunskaper om de kommunala förhållanden som behöver utvecklas och förändras. Detta har blivit ett problem, inte bara för de kommunanställda utan även, som det ser ut, för de högre cheferna, med tanke på den korta tid många av dem stannar på sina tjänster.

I den nya kulturen har en ny sorts affärs-, reklam- och nonsensspråk smugit sig in i det kommunala språkbruket. Kommunala verksamheter kallas affärsområden, deras chefer för affärsområdeschefer, som arbetar enligt affärsplaner. I den kommunala administrationen arbetar numera controllers, strateger, HR, coacher och senior advisers. Jag undrar varifrån denna fantasifulle flora av titlar kommer. Varför är de ofta på engelska i en kommunal verksamhet i Sverige? Och, vad arbetar de med egentligen? De som hanterar personalfrågor ägnar sig åt HR, ”human resources”, alltså mänskliga resurser; vad är det för fel på personal?

Och, vad sägs om de visionära deviser några högre chefer formulerat: ”Nu gör vi”, ”Gör gott och var glad” eller ”Vi är steget före och

---

122 Antonovsky (1991), *Hälsans mysterium*, s. 37–41.

vägen in”. Eller den kommunala produktionen Vård & bildnings ”Bäst alla dagar, hela livet” och ”Världens bästa vård & omsorg”.

En tidstypisk vision, Uppsala kommuns övergripande vision, kan man hitta i kommunens styrdokument Inriktning, Verksamhet, Ekonomi:

”Uppsala är en kommun där alla människors lika värde, inneboende kraft och kreativitet respekteras och tas tillvara genom att var och en får möjlighet att påverka sin livssituation i en långsiktigt hållbar miljö som präglas av positiv dynamik, öppenhet och gemensamt ansvar.”<sup>[123]</sup>

Är det någon som är emot? Och, är det någon som förstår vem det är riktat till och vilka slutsatser man bör dra av detta?

Kanske är det mest kännetecknande för den nya kulturen att konkurrenstänkandet och egenintresset fått så stort inflytande. En viktig del i detta är den individuella lönesättningen där individuella prestationer premieras på mycket oklara grunder. Var och en har i stor utsträckning blivit sin lyckas smed, vilket gör att det inte blir särskilt intressant att delta i samarbeten man riskerar att förlora på och att man gärna förskjuter kostnadsansvar på andra. Hur det då går för kommunen som helhet blir en sekundär fråga.

### *Samarbetet*

Kommunen är en samspelande helhet där alla i större eller mindre utsträckning är beroende av varandra. Vi lever på samma skattepen- gar och står i ett starkt beroendeförhållande till varandra. Det finns en mängd frågor som bygger på samarbete i olika former, t.ex. sådant som rör klimatet och miljön, näringslivets utveckling, barns rättigheter, socialt förebyggande arbete, kvaliteten på det kommunen producerar, bostadspolitik, kommunens säkerhet och många andra frågor.

För att ta ett exempel är behovet av samarbete mycket tydligt när det gäller socialpolitiska barn- och ungdomsfrågor, ett område där jag själv länge varit verksam. Det handlar om att förebygga brott, motverka social oro i bostadsområden eller genomföra vård- och behandlingsin- satser för barn och unga med social problematik och mycket annat. Där krävs ofta samarbete mellan en rad olika aktörer som socialtjänst, sko- la, polis, psykiatri, föreningsliv och andra, där alla utgör delar i ett sam- manhängande system av åtgärder och i varierande grad är beroende av varandra för att lyckas. Kontinuitet och långsiktighet brukar vara andra nödvändiga förutsättningar. Man kan jämföra med rättssystemet där domstolar, åklagare, advokater och polis alla utgör omistliga delar i en kedja. Tas en länk bort upphör systemet att fungera.

Jag har sett många exempel på hur organisationsförändringar – där verksamheter återkommande byter organisatorisk tillhörighet, in- riktning, namn och geografisk placering – lett till att mödosamt up- pbyggda nätverk och samarbeten slagits sönder. Det är en viktig orsak till att ”samhället” ofta är oförmöget att hitta effektiva åtgärder t.ex. mot gängkriminalitet och social oro bland barn och unga. Inom detta område har orden samarbete eller samverkan sedan länge (det gäller

123 Uppsala kommun, *Inriktning, Verksamhet, Ekonomi* 2014-2017, s. 6.

också andra frågor som rör barn och ungdomar) varit ständigt upprepade mantran, vars förekomst ökat i ungefär samma takt som de reella möjligheterna att samarbeta försämrats. De är numera så slitna att de ibland ersätts med ord som koordinering, samordning, tvärsektoriellt eller gränsöverskridande arbete, arbete i ”hängrännor”, samskapande eller något annat.

### OMORGANISATIONER OCH STYREXPERIMENT

Sedan mitten av 80-talet har tre mycket omfattande (1985, 1993, 2003) och en lång rad större och mindre omorganisationer och organisatoriska förändringar genomförts. De har i stor utsträckning genomförts över huvudet på medborgarna, de kommunanställda och flertalet förtroendevalda. Eftersom varje omorganisation föregås och följs av långvariga och komplicerade omställningsprocesser, har kommunen sedan 80-talets mitt i praktiken befunnit sig i en mer eller mindre kontinuerlig omorganisation.

Kommunen har blivit en experimentverkstad för olika, illa genomtänkta, styrformer och organisationslösningar. Ofta har delar av den kommunala verksamheten omorganiserats utan hänsyn till vilka konsekvenser de fått för andra delar av den kommunala organisationen och alla de professionella yrkesutövare som är beroende av stabila organisatoriska förhållanden.

Medborgarnas möjligheter att förstå och få insyn i den kommunala organisationen har inte beaktats. Inte heller möjligheterna till politisk överblick och styrning. Ett återkommande problem är också att omorganiserandet förstör kommunens samverkan med utomstående organisationer och myndigheter.

Till detta kommer en successiv marknadsanpassning av den kommunala verksamheten och de alltmer omfattande privatiseringarna – en utveckling som sammantaget lett till att den kommunala verksamheten splittrats, underminerats och desorganiserats så att den blivit nästan omöjlig att överblicka och förstå – ett stort problem för demokratin och den ofta omtalade effektiviteten.

Ledande tjänstemän brukar försvara omorganisationerna med att de (förutom att göra verksamheten effektivare och mer demokratisk) är en nödvändig anpassning till en omvärld i snabb förändring. Jag anser, tvärtom, att den kommunala organisationen just med hänsyn till den oförutsägbara och föränderliga omvärlden i första hand behöver kontinuitet och stabilitet – att man sitter still i båten när det blåser.

Genom åren har jag pratat med ganska många lokala politiker från olika partier om den kommunala styrningen/organisationen. Knappast någon av dem har sagt sig vara nöjd med det politiska systemet. Samtidigt har de känt sig vanmäktiga inför problemet: i vilken ända ska man börja i en politisk organisation som är så tilltrasslad och svår att förstå? Och den känslan är inte svår att förstå.



*Kanske är det mest kännetecknande för den nya kulturen att konkurrenstänkandet och egenintresset fått så stort inflytande.*

Ett ofta använt citat av den romerske ämbetsmannen Gajus Petronius (född år 27 e. Kr., död 66 e.Kr.) förtjänar att upprepas här.

”Vi tränade hårt – men varje gång vi började få fram fungerande grupper skulle vi omorganiseras. Jag lärde mig senare i livet att vi är benägna att möta varje ny situation genom omorganisation och också vilken underbar metod detta är för att skapa illusionen av framsteg medan den åstadkommer kaos, ineffektivitet och demoralisering”.

Omorganiserandet är både symptom på att den politiska styrningen inte fungerar och orsak till att nya problem uppkommer. Men det går också att se andra orsaker och motiv.

### *Varför omorganiseras kommunen hela tiden?*

Ett skäl till kommunens omorganisationer var, som beskrivits tidigare, den kommunallag som trädde i kraft 1992, som gav kommunerna stor frihet att organisera sig i stort sett som de ville. För kommunerna kunde det vara frestande att pröva denna nyvunna frihet för att se om det förde utvecklingen framåt.

En annan orsak beskrivs av ekonomiforskaren Roland Almqvist. Om en omorganisation genomförts på ideologiska grunder och lovat mer än den kan hålla kan det ses som ett tecken på att man inte gjort tillräckligt eller att det fanns brister i *sättet* att genomföra reformen. I stället för att ifrågasätta själva idén ordinerar nya omorganisationer för att komma till rätta med problemen.<sup>[124]</sup>

Ett tredje skäl kan vara att omorganisationer är effektiva maktmedel: att härska genom att söndra. Varje omorganisation skapar vinnare och förlorare. För en chef kan en omorganisation vara ett effektivt sätt att flytta på oönskade eller alltför självständiga medarbetare och låta andra, mera följsamma personer, träda fram. Ett sätt att stärka sin maktposition.

Ett fjärde motiv kan vara att omorganisationer ger sken av handlingskraft. De brukar genomföras med högstämnda deklARATIONER om att vi nu lämnat det gamla bakom oss för att möta en ljusare framtid. Det framhålls ofta att vi inte ska rota i det gamla, utan tänka positivt och se framåt. Så länge omorganisationerna inte utvärderas och diskuteras offentligt kan den metoden fungera länge.

En femte orsak, som ligger nära det föregående, kan vara att ständiga verksamhetsförändringar gör det omöjligt att få insyn i, förstå och kontrollera verksamhetens resultat och effektivitet. Om verksamheten på ett kommunalt kontor eller en förvaltning oavbrutet förändras blir verksamheten svår att följa, granska över tid och jämföra med andra. Organisatoriska förändringar kan på så sätt vara en effektiv metod, både för att dölja både sådant som händer och sådant som inte händer.

### **EN NY FORM AV BYRÅKRATI**

Utöver en allmän iver att omdana kommunen fanns det från fullmäktige stora förväntningar på den nya organisation som infördes 2003, att öka effektiviteten och ge plats för utvecklingsarbete och

124 Almqvist (2006). *New Public Management*, s. 117.



kreativ samverkan, särskilt i frågor som bygger på olika former av samarbete.

En del sådana frågor har sitt ursprung i internationella konventioner (barnkonventionen, klimatpolitik, hållbar utveckling), andra i EU (regional utvecklingspolitik) och ytterligare andra i nationella utvecklingsambitioner (folkhälsa- och mångfaldspolitik). Det är politikområden som inte grundar sig i någon speciallagstiftning om vad kommunen måste göra, utan om perspektiv och värden som man hoppas ska få inflytande över alla politiska sakområden och därför ibland kallas tvärsektoriella. Många av dessa områden går in i eller överlappar varandra.<sup>[125]</sup>

Dessa frågor har inom den kommunala byråkratin ofta hänvisats till ett särskilt och resurskrävande administrativt område som består i att skriva planer och program, försöka förverkliga delar av dem och kontrollera att de efterlevs. Frågorna hanteras av samordnare, strateger, projektledare, controllers, styr-, lednings-, arbets- och projektgrupper, ofta långt ifrån den vardagliga praktiken, där man i allmänhet brottas med betydligt mer jordnära problem.

Mycket av detta arbete utgår ifrån det vi kan kalla *kommunala styrdokument*. I Uppsala kommun finns en mängd sådana, som på olika sätt förväntas påverka den kommunala verksamheten. Utöver det övergripande styrdokumentet Inriktning, verksamhet, ekonomi (IVE)<sup>[126]</sup>, finns det 29 styrdokument, kallade planer, program, policyer, strategier eller något annat, som fullmäktige fattat beslut om.<sup>[127]</sup>

Till detta kommer de så kallade uppdragsplaner som ligger till grund för de politiska nämndernas verksamhet och för fördelningen av större delen av de kommunala skattepengarna. Sedan finns i kommunen i övrigt ett stort antal verksamhets-, mobbnings-, kommunikations-, jämställdhets-, mångfalds- och affärsplaner, etiska koder, kvalitetsledningssystem med mera, som alla har ambitionen att ge anställda och förtroendevalda vägledning, inpränta saker som ”alla” ska tänka på, höja deras moral och tala om hur tillvaron borde se ut. Om man lägger styrdokument ovanpå de lagar och förordningar som styr kommunal verksamhet bildas till slut ett berg av mål och önsknings om allt gott åt alla.

Förutom den stora mängden mål är det mest slående nog kontrasten mellan de gränslösa ambitionerna och den låga graden av ansvarsutkrävande: vem är det egentligen som ska göra vad av allt detta, med vilka medel och när ska det ske? Målen är ofta vaga, opreciserade och till intet förpliktigande. Följden blir att respekten för kommunala styrdokument undergrävs. Målen förlorar sitt värde.

Angelägna kommunala frågor försvinner i en svåröverskådlig flora av vackra mål och rent snömos, där det går att botanisera och hitta stöd för det mesta. Det har skapats en situation där allt prioriteras och det därför saknas prioriteringar. I stället för att fungera som styrdokument och vägledning för det politiska arbetet blir den stora mängden mål

125 Montin (2012), *Politik och förvaltning i förändring*, s. 8.

126 Detta styrdokument kallas numera Mål och budget.

127 [www.uppsala.se/kommun&politik/styrdokument](http://www.uppsala.se/kommun&politik/styrdokument), 2014-04-11.

hinder för politikernas möjligheter att utföra en av sina viktigaste uppgifter – att väga behov mot varandra och göra prioriteringar i förhållande till tillgängliga resurser.

Planer och program kan naturligtvis behövas för att samla berörda aktörer kring vissa viktiga och komplexa frågor – att formulera vad det gemensamma arbetet skall syfta till och hur det ska genomföras. Men det går också att se andra skäl.

- När kommunerna i början av 90-talet befann sig i ekonomisk kris och samtidigt fick allt fler uppgifter uppstod ett glapp mellan krav och förutsättningar. Eftersom kommunen samtidigt skulle målstyras låg det nära till hands att fylla glappet med önskelistor över vad som *borde* göras, någonstans, av någon. Även om det inte var klart vem som skulle förverkliga målen och med vilka medel så hade de ansvariga ändå visat goda avsikter och kunde skjuta angelägna frågor framför sig i hopp om att de på något sätt ändå skulle komma att förverkligas.

- Med planer och program kan den kommunala administrationen visa att den är företrädare för goda ideal, att den tänker strategiskt och kreativt, har visioner och ambitioner.

- I en kommun av organisatorisk oreda och ständiga och nyckfulla förändringar bidrar planer och program till att ge sken av att det ändå finns någon form av ordning och planmässighet. Det kan på så sätt vara ett sätt att legitimera styrmodellen.

- Det kan vara ett sätt att göra sig av med knepiga och långsiktiga frågor som har svårt att passa in i den kommunala styrmodellen, för att de kräver ekonomiska insatser och har effekter som är svåra att mäta eller går att se först på längre sikt.

- Det skapar utrymme för kommunala tjänstemän som tävlar om uppmärksamhet och resurser. Planer och program kan skapa möjligheter att driva ”egna” frågor, för att man har ett personligt engagemang och/eller för att värna om sin egen position och karriär.

Marknadsstyrningen lanserades som recept mot styrningsproblem i en överreglerad, trög och byråkratisk offentlig sektor. Men i stället för att ersätta den tidigare byråkratin ser det ut som en annan sorts byråkrati – *managementbyråkratin* – lagts till den tidigare, utan att politiska beslutsfattare eller medier uppmärksammat det. Statsvetaren Patrik Hall beskriver den som ”en byråkrati som använder sig av moderna företagsledningsidéer för att ägna sig åt byråkratins klassiska administration, styrning, planering, kontroll, redovisning, uppföljning och information/dokumentation”. Genom denna utveckling riskerar byråkratin att frångå sin kärnuppgift att tjäna medborgarna, för att i stället ägna sig åt att tillgodose överordnades kontrollbehov. Det blir viktigare att presentera resultat på ett korrekt sätt än att verkligen åstadkomma dessa resultat.<sup>[128]</sup>

Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg, båda docenter i företagsekonomi, visar i sin bok *Administrationssambället* hur New Public Management lett till att det administrativa arbetet tar upp allt mer av arbetstid och resurser inom offentlig verksamhet. Dokumenta-

128 Hall (2012), *Managementbyråkrati*, s. 16–25.

tion, rapportskrivning, utvärderingar, planer, ekonomi och redovisning tenderar att få ett egenvärde och stjäla tid och resurser från den basala verksamheten.<sup>[129]</sup>

### AVSLUTANDE KOMMENTARER

Det finns fortfarande några som anser att kritiken mot New Public Management (NPM) är överdriven och att problemen inom den offentliga sektorn en gång var så stora att dessa idéer var nödvändiga för att skapa tydligare mål, mera valfrihet och tydligare utkrävande av ekonomiskt ansvar. Jag håller med om att det fanns stora behov av förändringar i alla dessa avseenden och att den kommunala verksamheten behövde bli mer serviceinriktad och kostnadsmedveten. Det har också sagts att det förekommer problem inom alla styrsystem, vilket säkert är ett riktigt påpekande; en kommunal verksamhet kommer alltid – oavsett styrmodell – dras med vissa svårigheter. Men marknadsexperimentet i Uppsala kommun måste dock i sin helhet ses som ett stort misslyckande, det gäller både idéerna och det sätt på vilket de genomdrivits och hanterats politiskt.

Jag vill här återanvända ett citat som den numera bortgångne statsvetaren Lennart Lundquist använt i sin bok *Slutet på yttrandefriheten*, där han reflekterar över följderna av NPM och ekonomismen. Mycket av det som står där går att känna igen i Uppsala kommun.

”NPM förändrar organisationskulturen och arbetsförhållandena inom offentliga organisationer mycket mer och i mycket mer negativ riktning än dess företrädare hävdar. Empiriska resultat visar upprepade gånger och konsekvent att NPM:s effekter på anställda och kulturen i offentliga organisationer omfattar en hel uppsättning av negativa psykosociologiska och organisatoriska effekter, som ökning av stress, sjukdom, låg moral, nedgång i arbetstillfredsställelse och -motivation, alienering, fruktan, bitterhet, förskjutning av intellektuella effekter genom att införa kontroller, ett etos av konkurrens, motsättningar och straff, liksom en slösaktig, stressande, överbyråkratisk kontrollprocedur, ökad spänning, mer misstro mellan människor, former av symboliskt våld och institutionell mobbning, ett hårdare arbetsklimate, ett osynligt nät av managementmakt och dominans. (Diefenbach 2009:905)”<sup>[130]</sup>

Om det nu ligger något i allt detta, vad hade varit ett bättre sätt att angripa kommunens problem? Om man i efterkloketens ljus ska försöka ge ett förenklat svar så skulle för det första demokratifrågan ha ägnats ett större intresse, det gäller både relationen till medborgarna och den interna kommunala demokratin. Det skapades uppifrån en organisation som inte byggde på delaktighet och som de flesta hade svårt



*Marknadsstyrningen lanserades som recept mot styrningsproblemet i en överreglerad, trög och byråkratisk offentlig sektor.*

129 Forsell & Ivarsson Westerberg (2014), Administrationssamhället.

130 Diefenbach (2009:905) enligt Lundquist (2012), *Slutet på yttrandefriheten*, s. 183.

att förstå, som saknade förankring. För det andra skulle de politiskt ansvariga i kommunen försökt förhålla sig mer självständiga i förhållande till den modevåg av marknadsliberala idéer som lanserades av nyfrälsta konsulter och tjänstemän och i större utsträckning försökt att förlita sig på egna krafter och erfarenheter. För det tredje borde betydligt mer resurser satsats på att försöka klargöra och analysera de problem som kommunen brottades med och försökt skapa en mera systematisk och planmässig utveckling. Då hade man nog kunnat undvika en del av den spontanistiska och reaktiva ”bråttom-kultur” som skapades i kommunen för att försöka lösa ständigt återkommande ekonomiska och andra kriser.

### *Vad kan man göra i stället?*

Det är lätt att känna vanmakt i en organisation som under lång tid utsatts för många respektlösa övergrepp och det finns inga snabba och enkla svar på frågan om hur kommunen bör styras och organiseras. Till att börja med vill jag dock tro att utvecklingen är på väg att vända. På nationell nivå ifrågasätts allt mer new public management som grund för styrning av offentlig verksamhet. I kommunen har, som beskrivits tidigare, flera viktiga steg i rätt riktning redan tagits genom avskaffandet av utmanarrätten och beställar–utförar-modellen.

Väl medveten om svårigheterna ska jag ändå försöka mig på att beskriva några förutsättningar för att skapa en kommunal organisationskultur som mer präglas av samarbete än konkurrens, mer av delaktighet och öppen debatt än styrning på oklara grunder uppifrån, mer av respekt för professioner och yrkesutövare än av vidlyftiga och orealistiska målbeskrivningar.

Efter många år där demokratin satts på undantag och det varit stor organisatorisk oreda i kommunen behöver kommunens politiska ledning verka för att skapa större stabilitet och starkare och tydligare politisk kontroll över utvecklingen. Strävan måste vara att skapa en kommun som ”hänger ihop”, som är mer överblickbar och begriplig och som i större utsträckning bygger på ett ömsesidigt samspel med medborgare och kommunanställda.

### *En annan styrmodell*

En bra början på det är avvecklingen av den ineffektiva beställar–utförar-modellen och en återgång till en mera traditionell styrning via facknämnder. Det skapar större närhet och ökade möjligheter till dialog mellan politiker och verksamheter. Ett nära samarbete mellan politiken och de yrkesverksamma som bygger på öppenhet, tillit och ömsesidigt förtroende underlättar för politikerna att få mer direkt och konkret kunskap om vad praktikerna sysslar med, vilket är en nödvändig grund både för att kunna ge utvecklingsstöd och för att göra prioriteringar.

Ett särskilt hinder för en sådan utveckling är *den individuella lönesättningen* som gett kommunala chefer ansvaret att utifrån oklara kriterier bedöma anställdas prestationer. Det handlar om chefer som i

många fall inte är närvarande i de anställdas dagliga arbete och därför har begränsad kunskap för att kunna jämföra och värdera de anställdas insatser. Den individuella lönesättningen borde avvecklas bland annat för att motverka inställsamhet bland de anställda och gynna en mer öppen kultur.

Den politiska styrningen måste innebära något mer än att de förtroendevalda på avstånd ställer upp mål och i efterhand försöker kontrollera vad som gjorts. Om demokratin ska kunna återupprättas kan den politiska styrningen inte bygga på en syn som begränsar begreppet demokrati till enskilda individers möjlighet att välja varor och tjänster, utan hänsyn till någon annan än sig själv. Demokratin har inte bara ett egenvärde, utan är också en grundläggande förutsättning för effektiviteten i kommunal verksamhet.

En avveckling av beställar–utförar-modellen/uppdrags- och åtagandemodellen innebär att man kan ta bort dagens dubbelkommando, med dubbla administrativa apparater. Då kan man reducera antalet samordnare, projektledare, styr-, lednings- och projektgrupper och en stor del av den kommunala administrationen kan lämna sin distanserade och isolerade roll som så kallade strateger och kontrollanter och i stället bli ett stöd för verksamheterna. Politikerna flyttas ett steg närmare de medborgare som är användare/brukare av kommunala tjänster och kan, i samarbete med administration och de professionella yrkesutövarna, söka utvecklingsvägar som i högre grad bygger på yrkeskompetens och beprövad erfarenhet. Sedan måste kommunens verksamhet och de yrkesverksamma i framtiden skyddas från ogenomtänkta organisationsförändringar och politiska modenycker.

### Om en omorganisation ändå behöver genomföras

När en omorganisation någon gång ändå måste genomföras krävs, till skillnad mot tidigare, väl genomarbetade beslutsunderlag med noggranna analyser av vad som behöver förändras och på vilka grunder. De förtroendevalda, kommunanställda och allmänheten måste få rimliga möjligheter att sätta sig in i, förstå och diskutera skälen bakom organisationsförändringarna.

En självklarhet bör också vara att en större organisationsförändring utvärderas och resultaten får inte, som i fallet med den undersökning som genomfördes av Örebro universitet, gömmas undan i någon skrivbordslåda. Är det något som bör utvärderas i en tid när det ständigt pratas om vikten av uppföljning och utvärdering, så är det rimligen styrningen och den därmed sammanhängande organisationen – själva grunden för hur den kommunala verksamheten bedrivs. Om man nu sätter upp målen ökad effektivitet och förbättrad demokrati som varit återkommande mål för de senaste decenniernas förändringar, så bör man på något sätt definiera vad man menar med det och därefter försöka ta reda på i vilken utsträckning de nya lösningarna bidragit till att uppfylla målen. Det gäller särskilt demokratin som mest varit ett dekorativt inslag i hanteringen av de kommunala organisationsexperimenten.

Utvärderingar av kommunala organisationsexperiment måste också



försöka värdera kostnaderna för omflyttningar av verksamheter och personal, ombyggnad av lokaler, produktionsbortfall och andra följdverkningar som varje omorganisation för med sig.

När utvärderingar är klara måste de också följas av en öppen demokratisk process där resultaten offentliggörs och diskuteras. Vad har varit bra, mindre bra eller dåligt och vad kan vi lära av det inför kommande förändringar? Den bristande tilltro till den kommunala organisationen som många lokala politiker och kommunanställda gett uttryck för visar att detta saknats.

Det är inte acceptabelt att makten över kommunens styrning och organisation, som det länge varit, är koncentrerad till ett fåtal tjänstemän och politiker, som själva till stor del kontrollerar resultaten av den styrning de utövar. När det saknas demokratisk insyn och kontroll, ”när byråkrater kontrollerar andra byråkrater” ökar managementbyråkratins möjligheter att breda ut sig. Förutsättningen för att kunna tygla en sådan utveckling är att tillämpa demokratiska processer, anser statsvetaren Patrik Hall.<sup>[131]</sup>

### Bromsa privatiseringen

Dessutom måste privatiseringen av den kommunala verksamheten bromsas kraftigt, bland annat med hänsyn till vilka följder den får för den kommunala organisationens stabilitet, möjligheter till långsiktig utveckling och planering, kostnader som kan uppkomma på grund av tomma lokaler och de stora svårigheter som det innebär att kontrollera innehåll och kvalitet i privat verksamhet.

### Mål, planer och program

Samtidigt måste producerandet av mål, planer och program begränsas kraftigt. De kommer naturligtvis även fortsättningsvis att vara nödvändiga, men måste för att bli meningsfulla i större utsträckning vara grundade på sakkunskap och analyser och ta hänsyn till i vilken utsträckning det finns rimliga resurser för att genomföra dem. De behöver dessutom vara mer konkreta och förpliktigande, så att det i högre grad framgår vem/vilka som förväntas göra vad i vilken fråga.

### Utvecklingsarbete

Resurser som tidigare använts för den byråkrati som varit förenad med ”beställar–utförar-modellen” kan satsas på ett systematiskt arbete för att uppmuntra kreativitet och goda initiativ, förbättra verksamheternas utvecklingsförutsättningar, verksamhetsinnehåll och kvalitet. Det är ett arbete som i första hand bör utgå ifrån de behov, möjligheter och svårigheter som finns ”på fältet”, men självfallet också använda sig av erfarenheter och landvinningar som gjorts i andra kommuner, inom forskning etc.

Kommunen måste då frångå kraven på att verksamheter mest bara ska uppvisa snabba, kortsiktiga och mätbara effekter, något som nog är särskilt viktigt när det gäller verksamhet för barn och unga. Där be-

---

131 Hall (2012), s. 298–299.

höver man ge utrymme för att utveckla även svårsmätbara men viktiga kvaliteter, som sociala kompetenser (hjälpssamhet, förmåga att samarbeta, kommunicera, visa hänsyn, fungera i grupper och sociala situationer) eller god anda och bra arbetsklimat i skolorna. Dessutom bör man försöka värdera de långsiktiga positiva samhällseffekter som en verksamhet kan bidra till (t.ex. att motverka social oro, drogmissbruk, kriminalitet).

Samtidigt kommer det i kommunen, oavsett organisation och styrmodell, krävas hårda prioriteringar, kontroll av vart pengarna tar vägen och någon form av värdering av resultaten. De kommunanställda drivs inte bara av oegennyttia och ädla motiv och verksamheter kan variera i kvalitet. Det finns ofta en tävlan mellan olika verksamheter om uppmärksamhet och ekonomiskt utrymme som gör att det är viktigt att hålla i pengarna.

### Verksamhetsbeskrivningar

Ett sätt att få bättre kunskap om vad som görs i kommunala verksamheter kan vara genom välgjorda *verksamhetsbeskrivningar*. Det kan kanske låta banalt, men enligt min erfarenhet är det ett mycket eftersatt område. Kommunala (och privata) verksamheter är ofta oklart beskrivna och många har svårt att, sakligt och konkret, för utomstående personer, beskriva sin verksamhet.

Ett sätt att göra det kan vara att i en verksamhetsbeskrivning redovisa: vad de gör (uppdraget), med vilka resurser (pengar, personal, kompetenser), för vilka (målgrupp), hur (på vilket sätt, med vilka metoder), för vilka förväntade mål. Om det görs på ett likartat sätt för olika verksamheter kan det underlätta för politikerna att följa verksamhetens utveckling och jämföra verksamheter med varandra. Materialet kan också fungera som underlag vid utvärderingar. Verksamhetsskrivningar kan också vara ett bra sätt för enskilda verksamheter och arbetsgrupper att gemensamt formulera vad de gör tillsammans, något som också kan komma till nytta vid olika typer av externa kontakter (brukare, klienter, föräldrar, politiker, medier etc.).

### Utvärderingar och särskilda granskningar

Kommunala verksamheter, yrkesgrupper och verksamhetsområden behöver också, emellanåt, granskas mer på djupet. Det kan t.ex. gälla kommunala satsningar och projekt, verksamhet som rör vissa utsatta grupper där samhället har ett särskilt ansvar att vara deras företrädare och verksamhet där det kan finnas speciella behov av att kontrollera verksamhetsinnehåll och kostnader (t.ex. social institutionsvård). I samband med granskningar och utvärderingar är det viktigt att inte bortse från olika yrkesgruppers och verksamhetens förutsättningar (personalförhållanden, kompetenser, stöd utifrån, organisatoriska förhållanden) att utföra sitt arbete.



*En självklarhet bör också vara att en större organisationsförändring utvärderas och resultaten får inte gömmas undan i någon skrivbordslåda.*

## Ledarskap och administration

Bland de kommunanställda som ibland, särskilt vid högtidliga tillfällen, brukar framhållas som ”kommunens största resurs” finns stor yrkeskunskap, mycket engagemang och intresse för att vara delaktiga i en utveckling för att utveckla allt bättre kommunala verksamheter. Jag tror också att det hos de allra flesta finns en vilja att bidra till att ta ansvar för den kommunala ekonomin, under förutsättning att man känner delaktighet i den kommunala utvecklingen och ingår i ett meningsfullt kommunalt sammanhang. Det är resurser som borde understödjas och tas till vara på ett bättre sätt bland annat för att utveckla verksamhetssinne och arbetsmetoder. Då kan man också dra ner på användningen av de utomstående konsulter som med jämna mellanrum brukar dyka upp när kommunala chefer inte vet vad de ska hitta på och där resultatet inte sällan blir ett recept på någon ny styrmodell eller organisatorisk förändring som mest bidrar till att skapa ny oreda.

Den kommunala administrationen måste i större utsträckning utövas i nära samarbete med de yrkesverksamma och ha som huvuduppgift att skapa bästa möjliga förutsättningar för de som har det dagliga ansvaret för verksamheten i skola, vård och omsorg och annan kommunal verksamhet. I sin bok *Administrationsambället* menar Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg att ledningen i offentlig verksamhet bör se det som sin uppgift att stabilisera och avlasta den operativa verksamheten så att den kan koncentrera sig på sina egentliga uppgifter. ”Det administrativa perspektivet bör inte få problemformuleringsrätten. Administrationen ska vara ett stöd för verksamheten – inte tvärtom.”<sup>[132]</sup>

Det kommunala ledarskapet behöver också förändras, det gäller särskilt de högre kommunala cheferna, som i betydligt större utsträckning bör rikta öronen neråt än uppåt, för att skaffa sig kunskap om vad som händer bland de yrkesverksamma som dagligen möter medborgare/brukare i det som ibland kallas för kommunens kärnverksamheter. Ledarskapet bör i första hand hämta sin näring ur dessa erfarenheter, frångå den tystnadskultur som länge bredd ut sig i kommunen och verka för en mera öppen kommunikation om arbetets förutsättningar, möjligheter och hinder. Då måste även frågorna om kommunens styrning och organisation kunna diskuteras.

---

132 Forsell & Ivarsson Westerberg (2014), s. 245–249.

## Referensförteckning

- Almqvist, Roland (2006). *New Public Management – om konkurren-  
sutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber.
- Antonovsky, Aaron (1991). *Hälsans mysterium*. Natur & Kultur.
- Bäck, Henry (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*.  
Liber.
- Diefenbach, Thomas (2009), ”New Public Management in Public Sec-  
tor Organisations: The Dark Sides of Managerialistic ‘Enlightenment’”.  
*Public Administration*, vol. 87.
- Elmbrant, Björn (1993). *Så föll den svenska modellen*. T. Fischer & Co.
- Feldt, Kjell-Olof (1991). *Alla dessa dagar: i regeringen 1982–1990*.  
Norstedts
- Forsblom, P-O (1997). *Intervju med Lars-Göran Cederholm*.
- Forsell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014). *Administra-  
tionssambället*. Studentlitteratur.
- Gustafsson, Agne (1996). *Kommunal självstyrelse*. SNS förlag.
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i  
svensk offentlig förvaltning*. Liber.
- Hartman, Laura, red. (2011). *Konkurrensens konsekvenser*. SNS förlag.  
<http://insidan.uppsala.se/Kontor--förvaltningar/Vard--bildning/Styrning-och-organisation>, 2011-12-28.  
[http://sv.wikipedia.org/wiki/Uppsala\\_kommun](http://sv.wikipedia.org/wiki/Uppsala_kommun)  
<https://www.almega.se>
- Hugemark, Agneta (1994). *Den fängslade marknaden*. Arkiv förlag.
- Häggroth, Sören & Peterson, Carl. (2002). *Kommunalkunskap*. Hjal-  
marson & Högberg.
- KPMG (2000). *Rapport – ”Organisationsutredning Uppsala kommun”*.
- Lindgren, Lena (2008). *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmät-  
ningar i den offentliga sektorn*. Studentlitteratur.
- Lundquist (2012). *Slutet på yttrandefriheten*. Carlssons.
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 1/2004
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 1/87
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 23/93
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 23/95
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 3/86
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 3/90
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 4/90
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 41/97
- Luppen, Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*,  
nr 46/95

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 5/88

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 5/97.

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 7/86

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 7/88

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 7/90

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 8/88

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 8/90

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 17/96

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, vecka 50/93, bilaga 6.

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, nr 47/99.

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, bilaga nr 4 dec. 1994.

Luppen, *Tidning för anställda och förtroendevalda i Uppsala kommun*, särtryck nr 44/93

Montin, Stig (2002). *Moderna kommuner*. Liber.

Montin, Stig (2005). *Politisk styrning och demokrati i kommunerna: åtta dilemman i ett historiskt ljus*. Örebro universitet.

Montin, Stig (2012). *Politik och förvaltning i förändring*. Sveriges Kommuner och Landsting.

Montin, Stig m.fl. (2007). *Några förändringar över tid. Utvärdering av effekterna av Uppsala kommuns nämndorganisation*. Örebro universitet.

Montin, Stig m.fl. (2008). *Mellan kontinuitet och förändring. Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun*. Örebro universitet.

Nelander, Lars. *Anteckningar från seminarium på Folkets hus 1993-09-14*.

Norlin, Margareta (1994). *Baklängesrevolutionen*. Ordfront.

Ordfront Magasin nr 1/1994. Anders Svensson: *Mörka fåglar är ute och flyger*.

Premfors, Rune; Ehn, Peter; Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003). *Demokrati & byråkrati*. Studentlitteratur.

Sandberg, Åke (2014), *Värden i välfärden*. Arena idé.

SOU 2001:52. *Välfärdstjänster i omvandling*. Antologi från Kommittén Välfärdsbokslut.

Statistiska centralbyrån & Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*. Demokratistatistik Rapport 12.

<http://sv.wikipedia.org/wiki/Konkurrensverket>



*Uppsala Demokraten* 1993-04-29. "Vi måste tillåta konkurrens".  
Uppsala kommun (2002). Nu gör vi. Nyhetsblad.  
Uppsala kommun (2003). Kolla in! Nyheter om Uppsala kommun.  
Uppsala kommun, kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad.  
*Verksamhetsplan 2009–2012*.  
Uppsala kommun, kommunfullmäktige 2014-06-09, § 95.  
Uppsala kommun, kommunfullmäktige, 2016-06-13, § 127.  
Uppsala kommun, kommunfullmäktige, protokoll 2011-05-02.  
Uppsala kommun, kommunledningskontoret 2008-10-27. Delrapport från arbetet med organisationsöversynen.  
Uppsala kommun, kommunledningskontoret 2010-03-31, Dnr. KSN-2009-xxxx.  
Uppsala kommun, kommunledningskontoret 2013-10-21, Dnr. KSDN-2013-1280.  
Uppsala kommun, kommunledningskontoret, Regelverk för utmanar rätt, KSN-2007-0130.  
Uppsala kommun, kommunstyrelsen, 1999-01-27, Dnr. 1999:65.  
*Skrivelse angående fördjupat demokratiskt innehåll*.  
Uppsala kommun, kommunstyrelsen, 2013-11-06, Dnr. KSN-2013-1280.  
Uppsala kommun, kommunstyrelsen, 2016-03-03, Dnr. KSN-2015-2455.  
Uppsala kommun, kommunstyrelsen, Dnr KS-2001-0051.  
Uppsala kommun, kommunstyrelsen, *Ny nämndorganisation i Uppsala kommun fr.o.m. 2003-01-01*, Dnr. KS-2001-0051.  
Uppsala kommun, kommunstyrelsens kontor. Odaterat overheadmaterial.  
Uppsala kommun, kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad.  
*Strategisk verksamhetsplan 2004–2007*.  
Uppsala kommun, kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad.  
*Strategisk verksamhetsplan 2007–2010*.  
Uppsala kommun, kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad. *Vi är steget före och vägen in. Verksamhetsplan 2011–2014*.  
Uppsala kommun, LEO nr 1/2014.  
Uppsala kommun, Produktionsnämnden för Vård och bildning, sammanträdesprotokoll 2008-10-30, § 146.  
Uppsala kommun, Utdrag ur kommunfullmäktiges beslut 1985-03-26.  
Uppsala kommun, utdrag ur kommunfullmäktiges protokoll 1992-11-02 -03, § 316.  
Uppsala kommun, Vård & bildning, Division Vård & omsorg 2011-12-05.  
Uppsala kommun, Vård & bildning, organisationsschema 2010-03-10.  
Uppsala kommun, Vård & bildning. *Bakgrund och sammanhang till den etiska koden. Bilaga till den etiska koden*.  
Uppsala kommun, Vård & bildning. *Etisk kod för Vård & Bildning*.  
Uppsala kommun. "Sigtuna möte". Om ledning och styrning i Uppsala kommun, 10–11 februari 1994.  
Uppsala kommun. *Inriktning, Verksamhet, Ekonomi 2004–2007*.

Uppsala kommun. *Inriktning, Verksamhet, Ekonomi 2009–2012*.  
Uppsala kommun. *Inriktning, Verksamhet, Ekonomi 2011–2014*.  
Uppsala kommun. *Inriktning, verksamhet, ekonomi 2012–2015*.  
Uppsala kommun. *Inriktning, Verksamhet, Ekonomi 2014–2017*.  
Uppsala kommun. KDN-kommittén (1990). *Diskussionsunderlag. Förslag till förändringar av nämndsorganisationen som ett led i KDN-reformen*.  
Uppsala kommun. *KOSTYM, KOmmunal STYrModell och Organisationsförslag för Uppsala kommun*, Remisshandling 92.05.26.  
Uppsala kommunfullmäktiges tryck 1992, Serie A nr 189–213. 1992-09-28.  
*Upsala Nya Tidning* 1990-01-24. ”Rätt väg eller skendemokrati”.  
*Upsala Nya Tidning* 1990-03-03. ”En ogenomtänkt reform”.  
*Upsala Nya Tidning* 1992-07-29. ”Ny kostym för Uppsala kommun”.  
*Upsala Nya Tidning* 1992-08-01. ”Mer makt till tjänstemännen”.  
*Upsala Nya Tidning* 1992-08-31. ”En fråga om demokrati”.  
*Upsala Nya Tidning* 1992-09-18. ”KOSTYM räcker inte till”.  
*Upsala Nya Tidning* 1994-11-26. ”Kommuner ska drivas affärsmässigt”, ”Det ger frihet och eget ansvar”.  
*Upsala Nya Tidning* 1994-12-07. ”Det nya systemet är bättre”, ”Var tredje förstod inte modellen”, ”Enormt slöseri med skattemedel”.  
*Upsala Nya Tidning* 1999-09-27. ”Utvärdera kommunen”.  
*Upsala Nya Tidning* 1999-10-18. ”Individens roll för begränsad”.  
*Upsala Nya Tidning* 2000-12-04. ”Avveckla kommundelarna”.  
*Upsala Nya Tidning* 2001-11-22. ”Ny politisk organisation år 2003”.  
*Upsala Nya Tidning* 2004-09-06. ”Svårt att hitta rätt i kommunen”.  
*Upsala Nya Tidning* 1992-10-21. ”190 000 kostar KOSTYM-konsult”.  
*Upsala Nya Tidning* 2009-03-23. ”Kommunen styrs av tjänstemän”.  
Wahlström, Cristina (1997). *Rätt Råd Kraft Dåd*. Uppsala kommuns historiekommitté.  
Wahlström, Cristina (2005). *Från Siggefora till Bennebol*. Uppsala stadsarkivs skriftserie nr 14.  
Werne, Kent & Fumarola Unsgaard, Olav red. (2014), *Den stora omvandlingen*. Leopard förlag.  
[www.uppsala.se/kommun&politik/styrdokument](http://www.uppsala.se/kommun&politik/styrdokument), 2014-04-11.









