



fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper
(Statsvetenskap/Avdelningen för politiska och historiska studier)

Stefan Björk

Kultur kontra regler

En fallstudie av omorganisering i offentlig sektor

Culture versus rules

A case study of reorganization within the public sector

Examensarbete 15 högskolepoäng
PolMag programmet

Termin: vt06
Handledare: Alf Sundin

Abstract

This thesis examines the subject of change in public administration from an instrumental and an institutional structure perspective. The purpose of the thesis is to examine whether institutional structures affect the development of instrumental structures and if it in turn is possible to affect institutional structures by changing the instrumental structures. This case study is primarily based on a series of deep interviews with senior administrators and politicians within two new administrations in the municipality Karlstad, both which have been created by merging several smaller administrations, but also thorough analysis of several official document such as protocols from the municipal council meetings, Tjänsterskrivelser and internal PMs.

The result of the analysis indicates that both institutional structures and the forming instrumental structures affect each other and that their ability to affect each other depends on the dominance over the organization each structure has. In my specific research case we can see that the institutional structure of the city-technical and housing administration has affected the outcome but the institutional structure of the cultural and tourism administration hasn't. While the structural change of the city-technical and housing administration hasn't effected the institutional structure but the structural change of the cultural and tourism administration has affected the institutional structure of this specific administration.

Contents

Figurförteckning	2
1 Inledning	3
1.1 Problembild	3
1.2 Teori	5
1.2.1 Det instrumentella perspektivet	7
1.2.2 Kultur/institutionellt perspektiv	11
1.4 Syfte och forskningsfrågor	14
1.5 Metod	15
1.5.1 Undersökningsmetod	15
1.5.2 Val av undersökningsobjekt	15
1.5.3 Val av intervjupersoner	16
1.5.4 Intervjumetod	16
1.5.5 Källkritik	17
1.5.6 Disposition	18
2 Från fyra till två förvaltningar	19
2.1 Omorganiseringen	19
2.1.1 Gemensam förvaltning för kultur, fritid och turism	20
2.1.2 Gemensam förvaltning för fastigheter och tekniska frågor	23
2.1.3 Slutresultatet	24
2.2 Självbild kultur- och fritidsförvaltningen/nämnderna	27
2.3 Självbild Teknik- och fastighetsförvaltningen/nämnderna	29
3. Analys	32
3.1 Omorganiseringen	32
3.1.1 Gemensam förvaltning för kultur, fritid och turism	34
3.1.2 Gemensam förvaltning för fastigheter och tekniska frågor	35
3.1.3 Slutresultatet	36
3.2 Självbild kultur- och fritidsförvaltningen/nämnderna	37
3.3 Självbild Teknik- och Fastighetsförvaltningen/nämnderna	37
4 Slutsatser	39
5 Slutdiskussion	43
Litteratur och källmaterial	44
Litteratur	44
Källförteckning	44

Figurförteckning.

Figur 1 Generaliserad bild av organiseringen före omorganisering.....	33
Figur 2 Generaliserad bild av organiseringen Efter omorganisering.....	33

1 Inledning.

1.1 Problembild.

Förändring är förmodligen ett av de mest centrala begrepp som existerar inom statsvetenskap. Utan förändring lämnas vi med en statsvetenskap av föga intresse, en stillbild av samhället som varken beskriver varifrån vi kommer eller vart vi är på väg utan enbart rapporterar det rådande läget.

Det finns en omfattande litteratur om ämnet förändring som behandlar allt från sociala förändringar i grupper till ekonomins beskrivningar av finansiella derivat för beräkningar av marknader och prisfluktuationer. Den enligt min åsikt mest intressanta formen av förändring är de som sker inom större organisationer och institutioner. Dessa är ur ett rent praktiskt perspektiv ofta lätta att skilja ut från omgivningen vilket gör dem till vetenskapligt avgränsbara studieobjekt samtidigt som deras interaktion med omvärlden och deras livslängd gör att förändringar inom dem ofta, om inte alltid, påverkar samhället på ett signifikant sätt. Förändring i offentliga organisationer kan ses som särskilt intressant då vi också lägger vissa speciella värden i dessa organisationer. Framför allt att det ska finnas en demokratisk kontroll över organisationerna och därför också en möjlighet för dessa demokratiska kontroll- och styrfunktioner att förändra organisationen när man finner detta nödvändigt. Förändring inom offentlig sektor är därför både ett vetenskapligt intressant forskningsobjekt men också politiskt intressant. dela upp i politiskt och vetenskapligt intressant. Det samma gäller de bakomliggande anledningarna till förändring.

I Karlstad har man till exempel valt att slå ihop flera förvaltningar till större enheter. Hur har verksamhetens institutionella struktur påverkat resultatet? Skulle olika institutionella strukturer ha gett olika slutresultat? Detta är vetenskapligt intressanta frågor medan frågor som. Varifrån har den politiska viljan kommit att göra detta och hur motiverar man det? Samt har de demokratiskt valda företrädarna verkligen en möjlighet att påverka slutresultatet? Är mer intressanta ur ett politiskt perspektiv. De potentiella svaren kan säga oss mycket om både förändringens mekanismer i allmänhet, hur vår egen närmiljö har förändrats, vilken riktning den kommer att ta i framtiden och hur vi kommer att kunna påverka denna

färdriktning. Det är i dessa frågor som min uppsats tar sitt avstamp och så också mitt val av teori.

1.2 Teori.

Som problembilden antydde vill jag ta ett helhetsgrepp kring begreppet förändring för att på så sätt kunna analysera förändring i offentlig sektor. För att göra detta kommer jag att angripa frågan ifrån flera olika teoretiska vinklingar för att på så sätt få flera perspektiv. Jag kommer huvudsakligen att utgå ifrån boken Organisationsteori för offentlig sektor där Tom Christensen, Per Laegreid och Paul G Roness presenterar tre olika teoretiska perspektiv för att studera organisationer, det instrumentella perspektivet, kultur-/institutionella perspektivet och mytperspektivet. Alla dessa perspektiv har både möjligheter och begränsningar.

Det instrumentella perspektivet ger en mycket tydlig bild över vad de ansvariga vill och har lyckats uppnå med sina handlingar, men ger sällan några djupare insikter i varför aktörerna har velat göra det de gör. Förklaringen stannar vid vissa antaganden om rationalitet och nyttomaximering.

Det kultur- eller institutionella perspektivet ger i stället möjlighet till kunskaper i frågan om varför och även möjligheter att utifrån detta avgöra vad som i en given struktur är kan att genomföras. Problematiken med det kulturteoretiska perspektivet är dock att det lätt blir deterministiskt, handlandet styrs helt av institutionella strukturer som i sin tur styrs av tidigare handlande som i sin tur styrs av tidigare institutionella strukturer etc. etc. Vi fastnar lätt i denna spiral tills allt från om du drack kaffe eller te i morse till att utgången av krisen i Tjetjenien styrs av forntida händelser.

Sist har vi mytperspektivet. Detta ses ofta som en egen teorigren. Till skillnad från den institutionella teorin tar den ett grepp med externt fokus om frågan kring omorganisering. Det är inte insidan som är viktig utan vad som finns på utsidan. Teorin fokuserar på vilken bild av sig själv och sina problem en organisation utstrålar medvetet till omvärlden för att passa in i omvärlden. Mytperspektivet har en mer instrumentell bild av "varför-frågan" än kulturteorin och riskerar inte på samma sätt att fastna i determinism då den har ett starkt aktörsfokus. Dock riskerar analysen att bli ytlig genom att enbart förklara skeenden utifrån trender utan att ge någon förklaring till de förändringar som sker under ytan. Jag har dock valt att kategorisera denna som en del av mitt kulturella/institutionella perspektiv. Detta då jag ser det mer som en fasett av myndighetskulturen. En myndighets behov av en organisationsmyt avgörs trots allt av hur den ser på sig själv och även hur den ser på omvärlden. Är det viktigt hur omvärlden ser på en? Är omvärldens idéer värda att lyssna på? Vill man följa eller leda utvecklingen? Alla dessa frågor blir relevanta för mytperspektivet

och alla dessa frågeställningar är i grund och botten kulturella/institutionella

Min tanke är att dessa två (eller tre) tillsammans kan komplettera varandra och ge det helhetsperspektiv jag efterfrågar. Det instrumentella perspektivet låter oss se vad man velat uppnå och vad man lyckats uppnå. Det kulturteoretiska ger oss inblick i varför mål och resultat skiljer sig eller stämmer överens och mytperspektivet tillåter oss att se förändringen utifrån sin omgivning. Dock ger det oss även mer än så, för helheten blir större än bitarna. Genom att studera den färdiga organisationen efter omorganiseringen så kan vi även få en inblick i hur de instrumentella målen påverkat institutionella strukturen och på så sätt få insikt i hur man medvetet kan förändra den och inte minst tvärtom se hur de institutionella strukturerna påverkar de instrumentella målen.

Andra teoretiska angreppssätt problematiseras av James G March och Johan P Olsen i ”*Rediscovering institutions, the organizational basis of politics*”.¹ Olsen och March teorier fokuserar på just organisering av institutioner och framförallt hur omorganiseringar av institutionella värden kan gå till. Det kapitel i *Rediscovering institutions* som är mest relevant att diskutera är kapitel 4 (”transforming political institutions”²). Här tar författarna upp både problematik med omorganisering av institutioner och vilka taktiker som finns tillgängliga för att lyckas beroende på vad den som sitter på besluten vill. Dock har jag inte velat använda mig av denna då det finns framförallt två problem med vinklingen. Det ena är att den tar ett utifrånperspektiv. Författarna fokuserar hela tiden på beslutande politikers perspektiv av institutionen som utomstående och nästan aldrig ifrån ett inifrånperspektiv utifrån själva institutionens syn på sig själv. Detta blir något av ett problem för mig då det är just självbilden jag vill utgå från i mitt arbete och därför fokus på politiker och på de tjänstemän som är en del av förvaltningen. Detta är ett problem som skulle kunna kringgås på ett någorlunda tillfredsställande sätt genom att något flytta fokus i uppsatsen samt att acceptera en viss osäkerhet i mitt intervjumaterial. Det andra problemet är att Olsen och March också fokuserar mycket hårt på viljan att förändra institutionella värden³, medan min intention är att snarare fokusera på viljan att förändra institutionella funktioner. Jag inkluderar visserligen också en frågeställning om hur och om omorganiseringen påverkar de

¹ March, James, G. Olsen, Johan, p. *Rediscovering Institutions*, new york, 1999

² A.a, S. 53

³ A.a. S. 56. ff

institutionella värdena men mer som en bieffekt av försök att uppnå nya organisationsformer än ett huvudsyfte. En lämplig liknelse kan vara att författarna har skrivit en handbok för hur man bör regissera en pjäs och det vi behöver är instruktioner för hur man recenserar och utvärderar den. Jag är därför inte valt att använda March och Olsens teoretiska vinklingar utan hålla mig till de innan dessa nämnda perspektiven.

1.2.1 Det instrumentella perspektivet.

Inom det instrumentella perspektivet ser man offentliga organisationer som just *instrument* eller *redskap*, som används för att uppnå vissa mål och utföra vissa uppgifter. Dessa syften kan vara allt från att minska brottsligheten i landet till ökad kvalitet inom den högre utbildningen. Detta kan komma till uttryck genom att organisationen karaktäriseras av ett *målrationellt* agerande. Olika handlingsalternativ utvärderas utifrån deras förväntade resultat i förhållande till de fastställda målen.⁴ Det kan också ta sig formen av att ”mål-medel” värderingar används som grund för själva organisationens institutionella strukturer och att dessa i sin tur är vägledande för individens handlande⁵. Tanken med förklaringar som tar sitt avstamp i dessa idéer är att analysera och klargöra just mål och medel relationen inom organisationer och deras aktörer, vilka handlingar de utför, vilka de faktiska resultaten blir i förhållande till de tänkta. Det instrumentella tänkandets konsekvenslogik utgår ifrån den *formella organisationsstrukturen* dvs. de regler och officiella hierarkier som finns inom en organisation⁶. Organisationen är uppbyggd av flera olika enheter i olika nivåer och grupperingar som kan sitta ihop och vara organiserade på flera olika sätt. I denna presentation fokuserar jag på *byråkratiska organisationsformer*⁷ även om det finns fler utgångspunkter. Detta då mitt arbete kommer att använda just denna typ av organisationer som undersökningsobjekt.

Som jag redan nämnt utgår man i det instrumentella synsättet ifrån att organisationer har vissa mål vilka styr deras handlingar. En handling har med andra ord syftet att minska avståndet mellan den rådande situationen och den utifrån målen definierade önskade

⁴ Christensen, T. Laegreid, P. Roness, P.G. *Organisationsteori för offentlig sektor*, Malmö. 2005. S 32

⁵ ibid

⁶ A.a. S. 32 f

⁷ A.a. S. 33

tillståndet, en sådan handling består av fyra moment som har utskiljts av Christensen, Laegreid, och Roness.

1. *Mål* eller *problem*: vad önskar man uppnå och vad är avståndet i förhållande till det man har nu?

2. *Alternativ* vilka handlingarna är möjliga?

3. (förväntningar om) *Konsekvenser*; vilka framtida konsekvenser i förhållande till målen kan följa ett alternativ, och hur sannolikt är dessa konsekvenser – givet att alternativet blir valt?

4. *Beslutsregel* : hur skall valet mellan alternativen genomföras? ⁸

Utgångspunkten för en analys måste dock inte vara moment nummer ett även om det kanske ter sig som mest naturligt. Till exempel om jag går in på en restaurang, så har jag inte möjlighet att själv formulera alternativ utan blir istället given en meny som radar upp alternativen för mig. Istället börjar jag vid en konsekvensanalys av de olika alternativen som presenteras i menyn.

Det vi (hur som helst) utgår ifrån är ett *målrationalt beteende*. I praktiken blir dock denna målrationalitet begränsad då aktörerna inte har tillgång till fullständig information och olika mål kan vara i konflikt med varandra, instabila och oklara. Även om det i vissa fall är möjligt att skaffa sig perfekt information om till exempel olika alternativ så är det ofta kostsamt. Organisationen fokuserar därför på att hitta tillräckligt bra lösningar Istället för att hitta den absolut bästa lösningen. Jag kollar inte alla leverantörers alternativ utan enbart ett urval, kollektivtrafiknämnden testat inte alla rutter en buss kan ta utan nöjer sig med att hitta en som medborgarna är nöjd med etc. Man satsar helt enkelt på *satisfiering* snarare än *maximering*⁹.

Byråkratiska organisationer analyseras utifrån ett antal variabler. En av de mer intressanta är just själva organisationsstrukturen. Weber beskriver bland annat byråkratiska organisationer

⁸ Christensen, T. Laegreid, P. Roness, P.G. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö. 2005. S. 34

⁹ A.a. S. 35

som präglade av hierarki, arbetsfördelning och rutiner.¹⁰ Med *hierarki* menar vi att det finns flera nivåer i en organisation som är varandra underställda, det vill säga vissa högre nivåer äger rätten att beordra andra lägre nivåer i vad de ska göra. Vanligtvis går informationsflödet åt andra hållet i hierarkin, då det är de lägre nivåerna som har kontakt med omgivningen, kunder mm och sedan sammanställer information de får in och vidarebefordrar den till beslutsfattarna. Med *Arbetsfördelning* menar vi att olika typer av uppgifter knyts till olika enheter, som i sin tur är knutna till vissa konkreta positioner. Detta kallas även för horisontell specialisering, vilket jag kommer att återkomma till senare. Det som är definierande för den byråkratiska organisationen är inte själv principen av arbetsfördelning (detta förekommer i allt som på något sätt är organiserat) utan att man har en så pass hög grad av arbetsfördelning. *Rutiner*, det vill säga fasta regler och procedurer, är det som gör både hierarkin och arbetsfördelningen möjlig. I byråkratiska organisationer är dessa ofta nedtecknade i handböcker, ledningsdokument och arbetsordningar mm¹¹.

Genom den tidigare nämnda över- och underordningen av nivåer, så finns en stor grad av *vertikal samordning* mellan de olika nivåerna inom och mellan organisationer. Till exempel måste universitetets alla nivåer från ämnen till universitetsstyrelsen veta vad de andra nivåerna gör för att kunna koordinera och göra ett effektivt arbete. En byråkratisk hierarki kan också använda sig av *vertikal specialisering*.¹² Till exempel läggs mycket av det till en högskolerektor rådgivande arbetet på dekaner och institutionsnämnder medan det mer praktiska arbetet i form av forskning och undervisning sker ute på de underliggande avdelningarna. På det horisontella planet kan vi också ha specialisering och samordning. Samordningen är nödvändig för att olika myndigheter inte ska trampa varandra på tårna och orsaka varandra extra arbete. Den horisontella specialiseringen tar sig uttryck i att det till exempel finns just olika myndigheter, dock finns det flera olika principer för horisontell specialisering. Christensen, Laegerid och Roness beskriver fyra principer som särskilt vanligt förekommande, *mål eller sektorsprincipen*, *klientprincipen*, *processprincipen* och *geografiprincipen*.¹³ Om man använder *målprincipen* så delar man in frågor efter mål eller

¹⁰ Weber, M. *Economy and society – An outline of interpretive sociology. Volume three*. New York. 1968

¹¹ Christensen, T . Laegerid, P. Roness, P,G. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö. 2005. S. 36

¹² A.a. S. 37

¹³ A.a. S. 37. f

sektor. Till exempel har vi ett departement för utrikesfrågor, ett för försvar, ett för jordbruk och så vidare. I en uppdelning enligt *klientprincipen* så samlas frågor som berör en speciell typ av klientel under ett tak för att på så sätt skaffa sig bättre helhetssyn över frågor som berör gruppen. Till exempel har vi ofta en minister för invandrarfrågor, en för barn och ungdom och en för åldringar etc. etc. Vid organisering efter *processprincipen* fördelas verksamheten efter vilket tillvägagångssätt eller typ av processer som används för att uppnå mål man har. Till exempel finns det ofta såväl inom offentliga organisationer som större privata en avdelning för juridiska frågor en för personalfrågor och en för ekonomi. Den sista principen jag nämnde är *geografiprincipen*. Här delas arbetet upp efter geografisk tillhörighet till exempel landets alla olika kommuner eller landsting. Även inom kommuner delar man emellanåt upp verksamheten efter olika geografiska områden, där sedan politiska beslutsorgan och administration finns för varje frågeområde. Det finns även många andra organisationsformer. Man kan till exempel ge en organisation en kollegial struktur, där beslut tas i styrelser, eller göra tidsbegränsade organisationer för att arbeta med en mycket specifik fråga. Dessa är dock inte relevanta för just min fallstudie så jag kommer inte att gå in djupare på dem.

En organisation kan också skilja sig i graden av *komplexitet*.¹⁴ Organisationer med komplex struktur har många nivåer, många avdelningar på varje nivå och ett intrikat system av kopplingar både vertikalt och horisontellt, medan en enkel organisation har relativt få nivåer och avdelningar och få förbindelser mellan dessa. Sist men inte minst kan vi också beskriva en organisation utifrån graden av centralisering. I en decentraliserad organisation är beslutsfattandet utspritt, medan en centraliserad organisation fattas besluten av en ”liten klick”.¹⁵

En organisation kan dock både centraliseras och decentraliseras samtidigt bara detta sker på olika nivåer. Man kan till exempel välja att lägga ut flera beslut på enskilda handläggare och administratörer och på så sätt decentralisera, samtidigt som man väljer att slå ihop flera olika avdelningar vilket är en centralisering.

¹⁴ Christensen, T. Laegreid, P. Roness, P.G. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö. 2005. S. 39

¹⁵ A.a. S. 39f

1.2.2 Kultur/institutionellt perspektiv.

Det kulturteoretiska, även kallat det institutionella perspektivet, används för att studera en organisation och dess agerande utifrån de informella normer och värderingar som finns inom den. Detta kan till exempel vara frågan om en organisations institutionella struktur inom en nämnd, förvaltning eller en hel kommun. Det är viktigt att man skiljer dessa från formella normer. De formella är snarare något instrumentellt som fastslås med avsikt att nå vissa mål, medan de informella skapas eller upptäcks successivt ofta utan en medveten riktning. Detta är detsamma som man klassiskt brukar se som skillnaden mellan en *organisation* och en *institution*. De formella reglerna, normerna och värderingarna är det som utgör organisationens rent instrumentella eller mekaniska delar. När organisationen sedan successivt utvecklar informella normer så antar den *institutionella drag*. Dessa drag ger både fördelar och nackdelar. Organisationen kommer att kunna bilda en starkare social gemenskap och lösa uppgifter effektivare, men samtidigt blir den mer komplex och mindre flexibel, vilket framförallt kan resultera i problem under perioder av förändring.¹⁶

Grundstenen för den påverkan av resultat, som en organisations institutionella struktur har, är individen. Organisationskulturen har en stark inverkan på individens handlingslogik. Denna logik är logiken för vad som är lämpligt beteende. Detta lämpliga beteende är det man utgår från i sitt handlande inom organisationen, istället för någon form av egoistiskt ”nyttomaximerings” beteende eller värdering av möjliga konsekvenser ens gärning kan få. Individen gör istället en matchning mot olika handlingsregler för att avgöra vad för typ av situation han/hon är i och vilken identitet han/hon har i sitt handlande.¹⁷

Vi kan därför inte tala om någon form av övergripande ”rationell handling” som är allmängiltig för alla organisationer utan snarare en ”normativ handling” som beror på hur den egna organisationens institutionella strukturer och värderingar ser ut. Det vill säga att i en institutionell struktur kan det vara lämpligt att agera utifrån en nyttomaximerings princip medan i en annan så agerar man utifrån målorientering¹⁸.

Dess kopplingar av situationer och identiteter kan grundas på många olika saker såsom

¹⁶ Christensen, T . Laegreid, P. Roness, P,G. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö. 2005. S. 52 f

¹⁷ A.a. S. 55 f

¹⁸ A.a. S. 56

lärande utifrån erfarenhet, kategorisering, tidsmässig närhet, dekontextualisering eller kontextualisering mm. Dessa olika metoder utgör alla olika principer för hur individen går till väga för att avgöra vilken typ av situation och lösning den står inför. Om processen är ett resultat av *lärande utifrån erfarenhet* så utgår individen ifrån tidigare liknande situationer för att avgöra hur den ska agera eller rekommendera andra att agera i nya situationer¹⁹. Kontextualisering är något liknande men man utgår inte från den egna organisationen utan utifrån hur andra organisationer löst liknande problem²⁰, medan individen vid dekontextualisering försöker göra allmänna appliceringar av handlingsmodeller som används oberoende av kontexten de används i tidigare²¹. Kopplingar som sker på premissen av *tidsmässig närhet* är snarlika den princip jag nämnde för *lärande utifrån erfarenhet*. Men istället för att utgå ifrån en lång tidsperiod så försöker individen matcha sitt beteende med hur han/hon har agerat nyligen, vilket visserligen resulterar i en skev sökprocess men vilket kan spara både tid och resurser²². Den sista av metoderna jag nämnde är *kategorisering* med det menas att personen har en ”mental karta” över regler och identiteter vissa värderingar prioriteras före andra och när dessa dyker upp så kategoriserar man dem omedvetet som bra lösningar och handlar därefter²³.

Utifrån denna logik så bildas systematiska förhållningssätt, det vill säga förhållningssätt baserade på gemensamma institutionella strukturer bland aktörerna i en offentlig organisation. De får förståelse för vad som är lämpligt beteende inom just sin institutionella struktur. Individen lär sig till exempel vad det innebär att vara en pålitlig tjänsteman, en lyhörd politiker och rättvis nämndeman (eller i en mindre nogräknad organisation, vad det innebär att vara en totalitär ledare, en handlingsrädd administratör eller en mutkolv till domare). Dessa grundläggande institutionella ”strukturregler”, som personerna i organisationen socialiserats in i, gör att de kan hantera komplexa situationer i förändring utan att bli handlingsförlamade av mängden möjliga val utan istället intuitivt standardiserar

¹⁹ Ibid

²⁰ Christensen, T . Laegreid, P. Roness, P,G. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö. 2005. S. 57

²¹ ibid

²² A.a. S.56

²³ A.a. S. 56. f

sitt handlande och på så sätt sållar bort alternativ²⁴.

Som en del av det institutionella perspektivet är det också viktigt att diskutera mytperspektivet. Mytperspektivet handlar om organisering efter hur man vill framstå. Organisationer befinner sig inte i ett vakuum utan i institutionella omgivningar, där de hela tiden konfronteras med olika normer för hur de borde vara utformade. Organisationer måste försöka att inkorporera alla dessa normer i sin verksamhet eller åtminstone reflektera utåt att de gör det, oavsett om de gör organisationen effektivare eller inte. Genom denna typ av process blir organisationerna mer lika varandra på utsidan då de, för att smälta in, alla adopterar liknande organisationsformer oberoende av kontexten som vi finner organisationsformen i från början. De sociala normer som omger organisationerna kallas för myter. Myter sprids ofta snabbt genom att olika organisationer imiterar varandra eller åtminstone ger skenet av att imitera varandra. Den nya myten kan upptas utan att den har några instrumentella effekter, lite grann som att lackera om en ”skruttig” bil för att få den att se bra ut för omvärlden. Bilen ser visserligen annorlunda ut men den är fortfarande identisk under ytan²⁵.

²⁴Christensen, T. Laegreid, P. Roness, P.G. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö. 2005. S. 56. ff

²⁵A.a. S. 76. f

1.4 Syfte och forskningsfrågor.

Syfte med uppsatsen är att undersöka förändringsprocesser i offentliga organisationer. Som en konkretisering av detta undersöker denna uppsats förändringen av organisationsstrukturen i två av Karlstads förvaltningar (tidigare fyra förvaltningar som nu blivit sammanslagna till två nya.). Jag tycker frågan är vetenskapligt relevant, då en jämförande studie av detta slag kan säga oss mycket om dynamiken mellan instrumentella och institutionella strukturer, men den har även ett rent praktiskt värde, då en undersökning av denna typ kan ha ett stort värde för Karlstad kommun som organisation.

Forskningsfrågor :

1. Har utformningen av den **instrumentella** strukturen påverkats av den **institutionella** strukturen i samband med omorganiseringen i:

a) **Kultur och fritidsförvaltningen?**

b) **Teknik- och fastighetsförvaltningen?**

2. Har den **institutionella** strukturen påverkats av utformningen av den **instrumentella** strukturen i samband med omorganiseringen av:

a) **Kultur och fritidsförvaltningen?**

b) **Teknik- och fastighetsförvaltningen?**

3. Skiljer sig resultaten i fråga 1 och 2 mellan myndigheterna och om i så fall hur?

1.5 Metod.

Hur har jag då valt mina undersökningsobjekt? Hur väljer jag vilka som ska intervjuas? Hur gör jag mina intervjuer? Hur är det med undersökningens reliabilitet och validitet? De här och andra viktiga frågor kommer jag att presentera och besvara i följande avsnitt.

1.5.1 Undersökningsmetod.

Utifrån den grundläggande bilden av en organisations institutionella struktur som har beskrivits i teorikapitlet så kommer den självklara frågan, hur undersöker vi den? Informella normer är inte något som vi kan hitta nedskrivet i handlingsplaner och policydokument om så var fallet så skulle de inte vara informella. Intervjuer kan istället vara en bra metod för att få reda på mer om en organisations interna institutionella struktur. Förslagsvis intervjuas någon som har jobbat centralt inom organisationen, så som en erfaren expeditionschef, ordförande för nämnden eller kommunstyrelsens ordförande.

För att svara på mina forskningsfrågor har jag valt att göra en jämförande studie av två myndigheter i Karlstad, Teknik- och fastighetsförvaltningen samt Kultur- och fritidsförvaltningen som båda är sammanslagningar av gamla förvaltningar. För att studera dessa använder jag både intervjuer och officiella handlingar. (såsom kommunstyrelsebeslut remissutlåtande mm) Jag kommer att utifrån de officiella dokumenten beskriva hur den officiella strukturen var tänkt att se ut och hur resultatet blev. Intervjuerna används till att studera organisationernas institutionella strukturer utifrån hur intervjusubjekten uppfattar den.

1.5.2 Val av undersökningsobjekt

Teknik- och fastighetsförvaltningen samt Kultur- och fritidsförvaltningen i Karlstad undersöks då båda är relativt nya förvaltningar, var och en skapad av två gamla. Jag har också valt dem då de samtidigt som de är mycket lika i form av att de genomgått nästintill identiska omorganiseringar så är de också mycket olika varandra. Teknik- och fastighetsförvaltningen är en typiskt ”hårt” politiskt område, medan Kultur och fritids förvaltningen är

en typiskt ”mjukt” politiskt område. Förhoppningen är att de kommer att kontrastera mot varandra när det kommer till institutionella strukturer och på så sätt ge en tydlig bild av hur olika institutionella strukturer påverkar officiella strukturer. Nämnas bör också att kommunen samtidigt som de två tidigare nämnda förvaltningarna skapade en plan- och miljöförvaltning (till slut benämnd som statsbyggnadsförvaltningen och i slutändan inte inkluderande miljöfrågorna²⁶). Denna kommer att nämnas på ett par ställen senare under uppsatsen men har inte valts som undersökningsobjekt, då två undersökningsobjekt räcker och en ytterligare förvaltning på den ”hårda” sidan inte hade gett så pass mycket mer att det hade varit försvarbart i förhållande till den plats den hade tagit i uppsatsen.

1.5.3 Val av intervjupersoner.

Uppsatsen bygger på nio intervjuer. Jag har valt att använda mig av högre tjänstemän och ledande politiker inom de olika områdena. När det gäller tjänstemännen intervjuas både personer i den nya förvaltningen och personer i den gamla för att på så sätt kunna få både en före och efterbild men även olika perspektiv hos dem som kan ha tjänat och de som kan ha förlorat på omorganiseringen. Valet av intervjupersoner går självklart att ifrågasätta. Att enbart använda de som finns i organisationens topplager gör att jag riskerar att få en snedvriden bild av omorganiseringen. Men som tidigare påpekats undersöker vi en subjektiv självbild av organisationen och vi får helt enkelt acceptera att denna självbild är de övre lagrens av institutionens bild av organisationen snarare än de parkarbetare, bibliotekarier och fastighetstekniker, som befinner sig längst ner i organisationen. En djupintervjuundersökning av organisationen i helhet hade knappast heller varit möjligt i ett arbete av denna omfattning, då antalet intervjuer skulle växa lavinartat. Redan de nio intervjuer jag valt att göra har visat sig ta en stor tidsrymd i anspråk som kraftigt försenat det övriga arbetet trots att mina intervjusubjekt har varit mycket samarbetsvilliga och tillmötesgående.

1.5.4 Intervjumetod.

Intervjuerna har varit i form av djupintervjuer. Detta för att det är en fråga om en kvalitativ undersökning där dessa ofta är mer givande än ytligare kvantitativa undersökningsmetoder så som korta intervjuer och enkäter. Djupintervjuerna ger också en bättre helhetsbild av

²⁶ <http://www.karlstad.se/ko/förvaltning> 6/12/2007

projektet. Det tillåter oss att få mer insikt i varför personer uppfattar saker på olika sätt och kan därför hjälpa mig att undvika missförstånd. Jag har hållit intervjuerna någorlunda ”öppna” för att tillåta respondenten att styra färdan.

Frågorna är starkt inspirerade av Tomas Bergströms *Organisationskultur och kommunal förnyelse* som också undersökt förändring inom kommunen från ett kultur-/institutionellt perspektiv med fokus på politikernas och tjänstemäns självbild. Frågorna är som följer:

Vilka konkreta förändringar har omorganiseringen inneburit?

Hur ser du på omorganiseringen?

Hur förhåller man sig till förändring?

Varifrån kom idéerna?

Vilket är förhållandet mellan politiker och tjänstemän?

Vem passar in i organisationen?

Har politikernas och den anställdas vision varit den samma eller har de varit i konflikt?

Vad säger du själv om förvaltningen när du talar med utomstående?”²⁷

Tomas Bergström kommer i sin undersökning fram till att det går att påvisa att organisationens institutionella värden eller ”kultur” har haft en stark påverkan på slutresultaten i alla hans undersökningsobjekt. Han drar utifrån detta slutsatsen att så också är fallet i alla organisationer i mer eller mindre stor utsträckning.

1.5.5 Källkritik.

Som jag tidigare nämnt har jag valt att intervjua chefstjänstemän och politiker för att avgöra saker som organisationernas självbild och få information om hur före- och efterbilden förhåller sig till varandra. Ett sådant urval ger en uppenbar snedfördelning då det enbart är ledningen som utfrågas och som får ge sin bild av förloppet medan ”gräsrotterna” lämnats utanför. Dock har jag valt detta och min uppsats strävar just efter att undersöka ledningsperspektivet så anser jag inte att detta är att se som ett problem även om andra fokuseringar även självklart skulle ha kunnat vara av intresse. När det kommer till det skriftliga källmaterialet så har jag gått igenom allt material som kommunen har angivit att de har tillgång till och noggrant sorterat det efter vilken fråga det berör. Vid genomgångar har

²⁷ Tomas Bergström, *Organisationskultur och kommunal förnyelse*. Malmö. 2002. S. 64

jag vid ett tillfälle upptäckt att det saknats material från kommunen. Detta var konsultrapporten *Nämnds- och förvaltningsorganisationen i Karlstad kommun* som jag dock efter ytterligare en förfrågning fick tillgång till. Det finns visserligen risken att fler dokument har missats genom felaktig hantering av Karlstad kommun, men eftersom jag varken har några indicier på att detta skulle ha skett eller någon rimlig möjlighet att undersöka frågan så anser jag det realistiskt att jag haft tillgång till en komplett samling av för undersökningen relevanta dokument. Vad gäller validitet och reliabilitet hos mina källor ser jag båda dessa som goda. Uppsatsen utgår nästan uteslutande från förstahandskällor och alla intervjuer är gjorda med personer som är involverade i verksamheten och då som jag tidigare nämnt är deras perspektiv av verksamheten jag studerar så får detta ses som så pass hög validitet och reliabilitet som kan fås vid denna typ av frågeställningar.

1.5.6 Disposition.

I kapitel ett presenteras utöver uppsatsens allmänna upplägg även teorigrunden, både det instrumentella perspektivet och det kultur-/institutionella perspektivet.

Kapitel två är en empiriredogörelse där de olika förvaltningarna presenteras var för sig både före och efter omorganiseringen och både i form av regeldokument och i form av skrivelser men även i form av intervjuresultat.

Kapitel tre är ett analyskapitel och bearbetar materialet i kapitel två utifrån de teorier som presenterats i kapitel ett och har samma strukturella uppbyggnad som empirikapitlet

I kapitel fyra redovisas slutligen slutsatserna utifrån den analys som gjorts i kapitel tre samt övriga slutsatser som uppsatsen givit upphov till.

2 Från fyra till två förvaltningar.

Som beskrevs i metodkapitlet så har jag valt att undersöka skapandet av Kultur & fritidsförvaltningen samt Teknik- och fastighetsförvaltningen då deras omorganisering kan ses som mycket liknande med ett undantag, den föreliggande myndighetskulturen. I detta kapitel presenteras både helhetsbilden av omorganiseringen samt kommunens tanke bakom var och en av de två nya förvaltningarna. Avslutningsvis kommer jag att presentera de nya förvaltningarnas självbild så som den framkommit i mina intervjuer med politiker och tjänstemän.

2.1 Omorganiseringen.

”Ju färre enheter eller förvaltningar desto bättre... nu tror jag vi har en någorlunda lagom balans i antalet förvaltningar”²⁸

Bakgrunden till omorganiseringen ligger inte inom den enskilda förvaltningen utan viljan till förändring kommer snarare ur ett missnöje med hur hela kommunen var organiserad.

2004 hade Karlstad totalt 14 förvaltningar vilket av kommunfullmäktige uppfattades som ett allt för stort antal då man ansåg att det låg betydligt över snittet för en kommun av Karlstads storlek. Kommunledningen såg att det stora antalet förvaltningschefer och nämnder gjorde att verksamheten blev svårstyrd och att man hade bristfällig insyn i vad som hände utifrån. Detta föranledde en utredning under kommunstyrelsens ansvar, vars syfte var att se om och hur man kunde effektivisera den lokala nämnd och förvaltningsorganisationen. Utredningen föreslog att man skulle skapa tre nya förvaltningar genom sammanslagning av sju gamla. Dessa nya var ”Upplevelseförvaltningen” (kultur- och fritidsförvaltningen i det slutgiltiga beslutet) hopslagen av fritidsförvaltningen och kultur och turism, ”Samhällsbyggnadsförvaltning” en sammanslagning av gamla fastighetskontoret, tekniska verken och trafiksäkerhetsnämnden²⁹ samt en ”plan- och miljöförvaltning”.

I utredningarna har man utgått från ett antal mer specifika önskemål som också syns i

²⁸ Intervju nr 3

²⁹ Kommunfullmäktige protokoll 2004-08-19 dnr KS 2004-03-17

påbyggnadsutredningarna. Dessa är:

”Förslagen ska underlätta styrning, lednings och uppföljningsarbetet för kommunstyrelsen.

- *Stärka snabbare genomslag för politiska beslut*
- *Stärka helhets (koncern) perspektiven i verksamheten och motverka sektorisering*
- *Stärka medborgarperspektiv i uppdraget*
- *Tillväxtarbetet är prioriterat vilket bl.a. betyder att vissa processer måste löpa friktionsfritt utan onödiga hinder*
- *Visa om styrning, ledning och uppföljning underlättas av färre antal förvaltningar än i dag*
- *Visa på de gemensamma stabsresurser som kan skapas vid en gemensam förvaltning och som de mindre saknar idag*
- *Interna rutiner måste förbättras och kvalitetssäkring av beslut behöver ske hos alla berörda förvaltningar*
- *Varje förvaltning behöver frigöra resurser för utvecklingsarbete*
- *Resurserna måste användas effektivt och kanaliseras till medborgarnära produktion.”*³⁰

Man kan också se att Karlstad tittat på andra kommuner. Många av de politiker och tjänstemän jag talat med pekar särskilt på att Karlstad hade fler förvaltningar än andra kommuner eller jämför på annat sätt omorganiseringen med liknande åtgärder i andra kommuner. Förhoppningen med omorganiseringen tycks ha varit att genom att slå ihop förvaltningarna skulle man få en mer lättstyrd kommun, där man behöver spendera mindre tid med att samorganisera olika chefer och övertyga flera nämnder om vad som ska göras. Man tycks även ha velat ge förvaltningarna själva mer av ett helhetsperspektiv. Att i stället för att de fokuserar på sitt ”stuprör” så ska de ta ansvar för en bredare bild. Till exempel att i stället för att se en gata och hur man bäst underhåller denna istället se hur den är en del av stadsmiljön och en del av samhällsutvecklingen.

2.1.1 Gemensam förvaltning för kultur, fritid och turism.

I tjänsteskrivelsen för kommunledningens fortsatta utredning av kommunens organisation för kultur och fritidsfrågor ser man att man har tre alternativ. Att fortsätta med nuvarande (dåvarande) organisation utan förändring, att man för förvaltningarna närmare varandra och inleder fler samarbeten eller att man slår ihop förvaltningar. Av dessa alternativ utesluter man direkt en ökad samverkan då man har tidigare erfarenhet av detta från bland annat

³⁰ Tjänsteskrivelse Karlstads kommunledningskontor dnr ks2004-0316. S. 2

arbetsmarknads- och socialförvaltningarna, där det blivit problem med gränsdragning, styrning och ansvarsfördelning.³¹ Under alternativet att fortsätta i den dåvarande organisationsformen pekar man på alla de samarbeten som kultur- och fritidsförvaltningarna har både med varandra och partners inom och utanför kommunkoncernen som till exempel Stadsmiljögruppen, Tryggare Karlstad och Värmlandsoperan. Man påpekar framförallt att de samarbeten mellan de två förvaltningar, som finns i dag fungerar väl och oavsett om man väljer att slå ihop dessa eller inte så är det viktigt att dessa fortsätter³². Det alternativ som man lagt klart mest fokus på är sammanslagning av förvaltningarna, något som knappast är överraskande då rapportens namn trots allt är ”Organisationsöversyn med förslag att bilda en gemensam (upplevelse) förvaltning för kultur, fritid och turism”. Utredningen påpekar i rapporten att medborgaren inte delar in sin efterfrågan av upplevelser i kultur eller fritid utan att dessa för den enskilde brukaren snarare är ett kompakt begrepp till exempel

”är en melodifestival kultur eller fritid?”.³³ Genom att jobba med frågorna på samma sätt som invånarna uppfattar dem så ser man att det skulle bli lättare att synliggöra verksamheten och öka tydligheten i förvaltningarnas del av arbetet.³⁴

Man tror även att det finns stora effektivitetsvinster med en i hopslagning, bland annat när det gäller föreningsbidrag (som när rapporten släpptes gavs till så väl kultur som fritids föreningar) ekonomipersonal samt nämndförvaltningar, marknadsföring och programverksamhet.³⁵

Utöver detta så ser kommunledningen även vissa problem, då det förekommer olika kulturer inom de olika förvaltningarna. I kommunledningens tjänsteskrivelse för vidare utredning nämns till exempel skillnaden att jobba med ”ismaskiner och ammoniak till bibliotek och konstnärfrågor”.³⁶ Man pekar på att det viktiga är att skapa en ”vikänsla” kring att jobba med ”Upplevelser” men inte att det skulle vara nödvändigt att enskilda medarbetare känner

³¹ Tjänsteskrivelse Karlstads kommunledningskontor dnr ks2004-0316 s. 7

³² A.a. S. 4. f

³³ A.a. S. 7

³⁴ Ibid

³⁵ A.a. S. 4. f

någon större sammanhållning mellan de olika arbetsplatserna.³⁷

När det gällde ledningen av den nya förvaltningen så såg man att en sammanslagning skulle öka avståndet mellan förvaltningschefen och verksamheten, något man i kommunledningens utredning kände skulle kräva en kompetenshöjning bland ”subcheferna” i förvaltningen och en mer långtgående delegation framför allt på kultursidan³⁸. Även på politikerfronten fanns det rädsla för hur det skulle gå att slå ihop nämnderna. *”den största nackdelen ligger kanske här då. De politiker som varit intresserad av idrottsanläggningar har kanske inte varit intresserade av kulturevenemang, opera och så. Det kanske är fördomar.”*³⁹ En rädsla som inte delades av alla, vissa ansåg att nämndpolitikerna hade en överdriven rädsla och att motståndet var rent revirtänkande

*”Så hade du politikergruppen. Kommunledningspolitikerna kunde se det positiva i detta men i nämnderna fanns det alldeles för mycket revirtänkande. Där man önskade att de kunde lyft blicken lite granna och haft mer av ett helikopterperspektiv.”*⁴⁰

Kommunledningens syn på saken var att en sammanslagning av nämnden skulle ganska naturligt resultera i ett förhöjt antal ärenden för den nya nämnden och att man därför även behövde ge förvaltningschefen möjlighet att ta fler beslut på egenhand och styra mer genom policydokument och målbeskrivningar för att säkra en snabb och effektiv ordergång och samtidigt ge denne möjlighet att syssla med mer övergripande frågor.⁴¹

³⁷ Tjänsteskrivelse Karlstads kommunledningskontor dnr ks2004-0316. S. 8

³⁸ A.a. S. 8. f

³⁹ Intervju 7

⁴⁰ Intervju nr 1

⁴¹ Tjänsteskrivelse Karlstads kommunledningskontor dnr ks2004-0316. S. 8. f

2.1.2 Gemensam förvaltning för fastigheter och tekniska frågor.

Kommunledningens fortsatta utredning kring den nya Samhällsbyggnadsförvaltningen inkluderade hela/delar av de Tekniska verken, Fastighetskontoret, Karlstadbus, trafiksäkerhetsnämnden och kommunledningskontoret⁴². Tanken med denna förvaltning var att den skulle *”präglas av helhetssyn och utvecklingskraft och av att politiska beslut får snabbt och effektivt genomslag i den operativa delen av organisationen”*⁴³

Precis som i den tilltänkta ”upplevelseförvaltningen” ser man rationaliseringsvinster i och med sammanslagningen av administrativa delar så som personal-, ekonomi och planeringsfrågor, vilket skulle frigöra medel till kompetensförstärkningar inom juridik och utredningsverksamhet. Att detta behövs påpekas även i den konsultrapport som kommunen beställt av Professional Management AB som sedan legat till grunden för det fortsatta arbetet.⁴⁴ Kommunledningen ser även att man kan få en tydligare ledning i området med frågorna samlade under en gemensam förvaltningschef med ett större helhetsperspektiv och *”en gemensam verklighet utifrån ett gemensamt uppdrag”*⁴⁵. Kommunledningskontoret ser det som nödvändigt att ett antal av förvaltningarnas funktioner flyttar ihop i gemensamma lokaler för att dessa ”synergieffekter” ska uppnås och även för att det ska vara möjligt att göra de rationaliseringar som man hoppas på för finansiering av kompetensförstärkningarna jag tidigare nämnt⁴⁶. Även en närhet till dem som jobbar med detaljplansfrågor efterfrågas, även om dessa föreslås ligga i en separat förvaltning för att undvika jäv vid PBL frågor. Samarbeten mellan dessa och exploatering som då låg under fastighetskontoret existerade, samarbeten man ville se förstärkta och formaliserade⁴⁷. Nackdelen med idén ser man som att vissa delar av den föreslagna förvaltningen har nästan inget gemensamt med resten av den och karakteriseras av ett utanförskap. Vilka dessa delar är har man dock inte redovisat i rapporten utan nöjt sig med att konstatera att förvaltningen kan delas in i fyra områden, exploateringsprocessen, trafikarbetet, förvaltningsuppgifter och intern service. I rapporten

⁴² Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning Dnr Ks-2004-0317 Dpl001. S. 6

⁴³ A.a. S. 5

⁴⁴ Nämnds och förvaltningsorganisationen i Karlstad kommun Dnr Ks-2003-0370 dpl001. S. 58 f

⁴⁵ Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning Dnr Ks-2004-0317 Dpl001. S. 7

⁴⁶ ibid

⁴⁷ ibid

föreslår man även att viss del av förvaltningens ansvar ska åtminstone på det övergripande planet läggas på kommunledningskontoret. Framförallt den översiktliga fysiska planeringen och framtagning av statistik som då låg på fastighetskontoret⁴⁸. För att hantera dessa uppgifter ser kommunledningen att åtminstone ett par utredartjänster och till tjänsterna kopplade medel behöver överföras till dem, men att mycket av arbete borde kunna göras i projektform i samarbete mellan representanter från kommunledningen och personer med fackkunskap från berörda förvaltningar⁴⁹.

Något som inte passerade utan kommentar, var förslaget att lägga Karlstadbus under den föreslagna Samhällsbyggnadsförvaltningen. Kollektivtrafiknämnden tyckte i sitt remissvar att man lagt för mycket fokus i utredningen på att de skulle tillhöra Samhällsbyggnadsförvaltningen och att man vidare borde utreda möjligheten att lägga deras verksamhet under den föreslagna plan och miljöförvaltningen. Skälet till detta är att man ser att just trafikens miljöpåverkan är en av de viktigaste frågorna inom miljöområdet⁵⁰. Även Miljö och hälsoskyddsämnden delade denna åsikt⁵¹.

2.1.3 Slutresultatet

Utredningarna möttes dock med skepsis på några punkter. Idén om en gemensam plan- och miljöförvaltning mötte särskilt motstånd. Skälen som uppgavs var att den kändes som ett ”hopplock” av vad som blev över snarare än en enhetlig förvaltning⁵². Även kultur- och fritidsförvaltnings idén möttes med skepticism av Vänsterpartiet, Folkpartiet och Centerpartiet. Man kände att den ena förvaltningens frågor kanske skulle drunkna i den andras och att det skulle vara svårt att hitta fritidspolitiker, som skulle ha kompetens och intresse för båda områdena⁵³. Fackförbundet DIK ansåg även att namnet

⁴⁸ Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning Dnr Ks-2004-0317 Dpl001. S. 8

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Protokoll Kollektivtrafiknämnden, Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning, Dnr Ks-2004-0023 Dpl900. S9

⁵¹ Protokoll Miljö- och hälsoskyddsämnden, Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning, Dnr Ks-2004-0354 Dpl001. S4

⁵² Yrkande från Sveriges arkitekter MBL-förhandling organisationsöversyn Karlstad kommun 2004-06-07

⁵³ Intervju nr 7

”Upplivelsesförvaltningen” var en olämplig benämning på en sammanslagen kultur- och fritidsförvaltning⁵⁴. Och man påpekar även att inga andra kommuner i Karlstads storlek har en gemensam Plan och miljöförvaltning⁵⁵.

I slutändan blev det ingen plan- och miljöförvaltning utan dessa fick fortsätta att vara åtskilda, av ovan nämnda orsaker. En kultur- och fritidsförvaltning med ansvar för kultur, fritid och turism bildades dock, (representanter från Vänsterpartiet, Centerpartiet och Folkpartiet yrkade avslag på förslaget i kommunfullmäktige och vänsterpartiet reserverade sig mot beslutet att bifalla förändringsförslaget⁵⁶) samt en Teknik- och fastighetsförvaltning (i förarbeten benämnd som Samhällsbyggnadsförvaltning) med ansvar för gatu- och trafikfrågor, vatten och avlopp samt fastigheter och naturvård⁵⁷.

Det slutgiltiga beslutet föregicks av att alla involverade fick möjlighet att ge remissvar, såväl politiska nämnder och förvaltningar som fackliga organisationer. Den stora majoriteten var nöjda med förslaget och de flesta protester var av detaljslag så som jag tidigare nämnt, till exempel att man ogillade namnförslaget på den nya förvaltningen.

"Jag har inget emot omorganisationen. Jag tycker det är okej, jag tror de flesta tycker det är okej, men självklart finns det människor och ledamöter som inte tycker om såna här sammanslagningar och vill fortsätta i sin värld."⁵⁸

Efter omorganiseringen kan vi också se att det finns en acceptans för beslutet och att man ska arbeta mot ett gemensamt mål oberoende av vad man tyckte innan.

"det höll ju på ett helt år och längre tid att diskutera hur förvaltningen skulle se ut och då fanns det ju olika uppfattningar, men nu ser det ut som att det börjar på att sammanflätas"⁵⁹.

⁵⁴ MBL-förhandling organisationsöversyn Karlstad kommun 2004-06-07. S. 2

⁵⁵ Intervju nr 8

⁵⁶ Kommunfullmäktige protokoll 2004-08-19. S. 18 ff

⁵⁷ <http://www.karlstad.se/tf/index.shtml> 2008-02-10

⁵⁸ Intervju nr 2

⁵⁹ Ibid

*"vi från(politiskt parti) har resonerat som så att nu har vi beslutat att nu ska vi ha den här förvaltningen och då får vi göra det bästa av den."*⁶⁰

Omorganiseringen påverkar framförallt tjänstemännen och politikerna medan den knappast i någon utsträckning påverkar den utförande personalen som återfinns längst ner i organisationen.

*"Vi funderade mycket på det här med kultur och fritid, och om man ser på organisationsskissen så är det framförallt administrationen där vi har tjänat mycket. Vi var väldigt små tidigare och väldigt sårbara. I den här sammanslagningen kompletterade vi varandra ganska bra. Det den ena inte hade, hade den andra. Att få bibliotekarien att köra ismaskinen var ju aldrig aktuellt."*⁶¹

Det som har gjorts är att förvaltningarnas administrationer har slagits ihop till en enhet per ny förvaltning även om denna enhet i vissa fall är utplacerad på flera olika ställen⁶². Det har också utsetts nya förvaltningschefer för enheterna. Det rent praktiska arbetet så som parkunderhåll, biblioteket mm. har dock inte påverkats direkt utan är organiserade på samma sätt som tidigare. Även nämnderna har slagits ihop under hösten 2006 något som inte hade skett när jag gjorde intervjuerna men som dock var väntat. En majoritet av de intervjuade anser att de flesta anställda har tagit emot beskeden om omorganisering väl även om de fanns individer som självklart var oroliga för att de själv skulle bortrationaliseras⁶³

*"Jag har ju pratat en hel del med personalen och det har upplevts som positivt. Vissa personer är rädda för "vad kommer hända med min tjänst" och sånt här men i huvudsak har det känts positivt och jag tycker man varit väldigt delaktig"*⁶⁴.

⁶⁰ Intervju nr 7

⁶¹ Intervju nr 6

⁶² Intervju nr 3

⁶³ Intervju nr2, nr3, nr5, nr 6, nr7, nr 8, nr9

⁶⁴ Intervju nr 8

2.2 Självbild kultur- och fritidsförvaltningen/nämnderna.

”vi har en produkt vi ska leverera till alla karlstadsbor och alla turister som kommer hit, och det är egentligen livsglädje.”⁶⁵

Den nya kultur- och fritidsförvaltningen är ansvarig för all rekreation inom kommunens gränser vare sig det handlar om knattehockey eller Värmlandsoperan. Dess huvudsakliga ansvarsområden är saker som biblioteket, evenemangsstöd, museum, idrottsplatser mm. Det enda rekreationsområde som inte är direkt kopplat till dem är parkunderhållet, som ansvaras för av Teknik- och fastighetsförvaltningen.⁶⁶

Organisationen ser sig själv som en konkurrensutsatt organisation, inte mot andra som levererar underhållning i kommunen, utan mot andra kommuner och deras förmåga att attrahera invånare och turister. Detta är något som man också ser som nödvändigt för staden och för Karlstads utveckling.

”om du bara har en kommun med vård, skola, omsorg och ingenting annat då flyttar ingen hit.. du har inget museum, inget biblioteket, inga badhus, inga idrottshallar..... Skola, vård, omsorg det finns i alla städer. Det är som syret i luften, det finns”⁶⁷

Förvaltningen har också en ansvarskänsla inför medborgarna. Det tycks finnas en stor medvetenhet om varifrån pengarna kommer, och därav också ett behov av att ge valuta tillbaka till kommuninvånarna.

”du måste vara väldigt utåtriktad, lyhörd, ha ett stort intresse för människor och samhällsfrågor Även att ha respekt för pengarna, vi har 82000 kunder som betalar 1880kr per person och år för vår verksamhet och det är Karlstadsborna. Så det måste vi hantera med respekt.”⁶⁸

⁶⁵ Intervju nr 6

⁶⁶ <http://www.karlstad.se/ko/forvaltning> 6/12/2007

⁶⁷ Intervju nr 6

⁶⁸ Intlbild

I en intervju kommer det fram en stor fascination vid själva mötet mellan de två tidigare förvaltningarna. Respondenten ser ett stort värde i detta och tycker att det är en av de viktigare delarna med den nya organisationen.

*”När man skapar en ny organisation med en ny ledningsgrupp med enhetschefer från olika delar så händer det saker. Och om vi som förvaltningschefer skapar en god grogrund för deras möten så ser jag bara det som positivt, för där kan vi hitta utvecklingspotential som inte fanns där innan. Där tror jag det finns sett stort värde.”*⁶⁹

Över huvud taget finns en mycket positiv bild av den nya organisationen. De som var för omorganiseringen är fortfarande nöjda och de som var emot tycker att det blivit bättre än de hade förväntat sig. Man talar om saker som sänkta sjuktal, att man är mindre sårbar för till exempel personalbortfall och har ett bättre upplägg av verksamheten⁷⁰.

När det kommer till relationen mellan tjänstemän och politiker så tycks det finnas klart utskiljbara linjer. Linjer man inte alltid har varit helt nöjd med, men som det åtminstone finns en samsyn om, att det är de som gäller⁷¹. Det verkar också vara en avslappnad miljö mellan kategorierna. Det är okej som tjänsteman att var oliktankande utan att nämnden går in och försöker korrigera en så länge man arbetar utifrån de givna premisserna. Samtidigt som det är klart att det är politikerna som styr. *”Förhållandet är väl gott höll jag på att säga. Politiken har sitt liv och vi tjänstemän har att gilla läget och jobba med det.”*⁷² Det enda på den fronten som tycks finnas att anmärka på är att tjänstemännen ibland känner att kopplet är lite väl löst. Att deras nämnder ibland tycks vara väldigt nöjda med att få färdiga förslag till sig och inte varit särskilt aktiva själva när de egentligen kanske borde ha sagt stopp⁷³.

De högre tjänstemännen känner också att deras relation till verksamheten har förändrats. Att

⁶⁹ Intervju 1

⁷⁰ Intervju nr 6, nr7

⁷¹ Intervju nr 1

⁷² Ibid

⁷³ Ibid

man nu mer måste släppa detaljfrågorna och inte kan engagera sig på samma sätt i ”markarbetet” utan nu mer får sysselsätta sig med de mer övergripande frågorna och ha ”ett helikopterperspektiv” på verksamheten⁷⁴

2.3 Självbild Teknik- och fastighetsförvaltningen/nämnderna.

”tidigare när man såg en gata så såg man det från gatans perspektiv man såg asfalt nu ser man en stadsmiljö”⁷⁵

Den nya teknik- och fastighetsförvaltningen ansvarar för mycket av kommunens grundläggande infrastruktur och trafik, så som gator, vatten, trafik och VA frågor. Även kommunens fastigheter och naturvård faller under denna nya förvaltning och därmed exploateringsfrågor. (Man handlägger dock inte plan och bygglagsfrågor utan detta ligger under stadsbyggnadsförvaltningen ⁷⁶.)

Teknik- och fastighetsförvaltningen har ett klart serviceperspektiv. Politiker och tjänstemän känner att det är deras ansvar att saker och ting fungerar⁷⁷. Man känner på så sätt att man ligger väldigt nära medborgarna och att det finns ett intresse för förvaltningens typ av frågor.

”vi har de frågor som berör medborgarna mest, vi har 95 % av medborgarförslagen. Det är inte att sjukvård inte är viktigt, men det är lätt att ta till sig att det är ”hål i vägen” ... och det gör att det finns en delaktighet... man engagerar sig.”⁷⁸

Man talar också gärna i termer av professionalism, detaljbeskrivningar av fackverksamhet och som en respondent svarade på frågan om vem som passar in i organisationen *”Engagemang, nån som också känner att man jobbar på uppdrag av kommuninvånarna”*.⁷⁹ Detta ger bilden

⁷⁴ Intervju nr 6

⁷⁵ Intervju nr 3

⁷⁶ <http://www.karlstad.se/tf/index.shtml> 7/12/2007

⁷⁷ Intervju nr 3

⁷⁸ Intervju nr 8

⁷⁹ Intervju nr 3

av en förvaltning som ser sig själva som väldigt opolitiska. Man har ett uppdrag att utföra och det går först. Politikerna bestämmer visserligen men det är medborgarna som är det viktiga⁸⁰.

Man verkar dock vara oense om vad man tycker om omorganiseringen och den nya förvaltningen. De flesta verkar vara bereda att säga att omorganiseringen var nödvändig och att idéerna med vad man ville uppnå var bra, men när det kommer till resultatet så finns det både en och två åsikter. En respondent pekar på att man innan omorganiseringen har haft små suborganisationer där enskilda har fått styra och ställa mer som de vill. Något som genererat problem när man nu har velat gå in och ha snabbare styrning uppifrån. Detta är problem som dock till största delen har löst även om några känt sig ”trampade på tårna”⁸¹. Andra anser att allt fungerar bra och känner att det varit en god dialog både före och efter omorganiseringen⁸². En tredje respondent uppfattar att man visserligen har haft goda intentioner och att helheten har blivit bra men att man, med områden som styrning och kommunikation helt har misslyckats uppnå de mål man satte upp för sig själv⁸³. Något som många av respondenterna är ense om är att de två förvaltningarna som slagits ihop har haft väldigt olika kultur och att det är ett pågående arbete att försöka sammanfoga dem till en mer homogen grupp snarare än att arbetet är ett ”färdigt kapitel”. Sedan är man kanske något oenig om hur långt det är kvar.

”Man har ju flyttat om i förvaltningarna. Man har fått anpassa förvaltningarna till varandra och det gör ju att en del av förvaltningen sitter i stan och en på Kasernhöjden och dom har man ju försökt få ihop så man har nära till varandra. Risken är ju att om man låter det löpa vidare att det blir två grupper till slut, vi och dom. Teknisk förvaltning och fastighetsförvaltning har olika kulturer.”⁸⁴

”Sen upplever jag att man försöker smälta ihop två kulturer och det tror jag är väldigt bra

⁸⁰ Intervju nr 8

⁸¹ Intervju nr 2

⁸² Intervju nr 8

⁸³ Intervju nr 9

⁸⁴ Intervju nr 2

om man lyckas, vilket man än så länge inte har gjort.”⁸⁵

När det kommer till förhållandet mellan politiker och tjänstemän så verkar det inte vara lika självklart var gränserna går jämfört med hur det är inom kultur och fritidsförvaltningen som man kan se av de nedanstående citaten.

*”Vi försöker gemensamt hålla de politiska besluten till en principnivå.
Vid något enskilt tillfälle kan vi uppfatta att politiken är inne på vårt revir.”⁸⁶*

”Jag går aldrig ut i förvaltningen och pekar till enskilda tjänstemän utan går alltid genom förvaltningschefen så han inte känner sig överkörd och tycker att jag driver mitt eget rike i hans förvaltning. Den mentaliteten har ju funnits tidigare i den förvaltningen att man springer runt och petar i verksamheten och då e det ju inte så kul att va förvaltningschef”⁸⁷

Linjerna tycks alltså mer vara en gråzon och flera betonar vikten av att gränserna måste arbetas fram på fallbasis mellan nämnden och tjänstemän och även att man emellanåt hamnat i fel del av gråzonen.

⁸⁵ Intervju nr 9

⁸⁶ Intervju nr 3

⁸⁷ Intervju nr 2

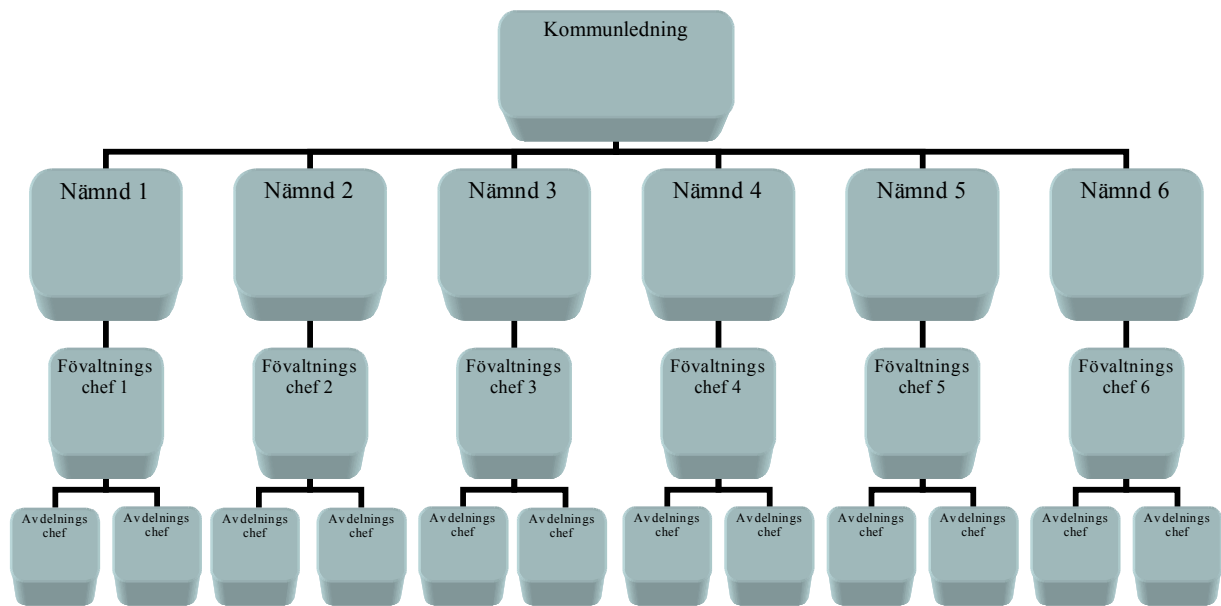
3. Analys.

Mitt analyskapitel är uppdelat på samma sätt som kapitel två. Det vill säga att jag först kommer analysera Omorganiseringen, de två nya förvaltningarna var för sig, slutresultatet och tillsist förvaltningarnas självbild.

3.1 Omorganiseringen.

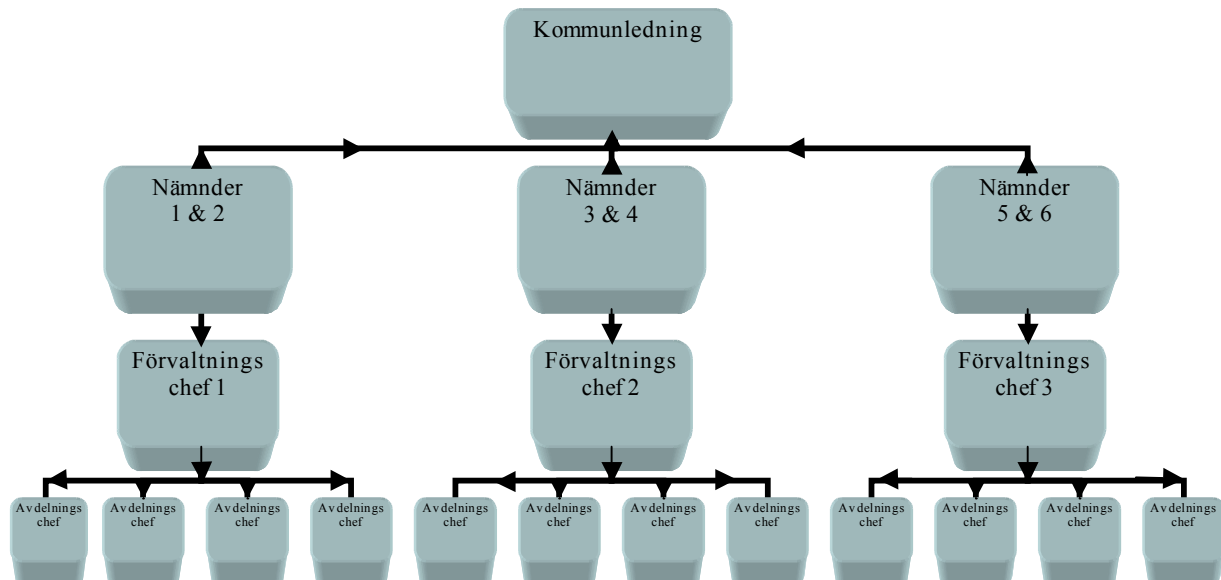
Det tydligast vi kan se i arbetet som föregick själva omorganiseringen är vart den politiska viljan pekade. Återkommande ordval hos intervjupersonerna är saker som ”stuprörstänkande”, ”bättre översikt” och ”snabbare genomslag”. Utifrån detta blir helhetsbilden för mig ganska klar. Jag tolkar det som att intervjupersonerna menar att kommunledningen vill ha en bättre styrförmåga och insikt i verksamheten. Kommunledningen visar tydligt att man vill minska organisationens komplexitet. Detta genom att minska den horisontella specialiseringen (se Figur 1 och 2). Med andra ord så försöker man centralisera förvaltningarnas organisation för att förbättra sin styrförmåga över dem.

Figur 1. Generaliserad bild av organiseringen före omorganisering



FIGUR 1 VISAR EN GENERALISERAD BILD AV HUR KOMMUN ORGANISATIONEN SÅG UT INNAN OMORGANISERINGEN. DEN SKA ALLTSÅ INTE TOLKAS SOM EN ”SKALENLIG” BILD ÖVER KOMMUNENS ORGANISERING UTAN TILLSAMMANS MED FIGUR 2 (SE NEDAN) GE EN KÄNSLA AV HUR ORGANISATIONEN UTVECKLATS.

Figur 2. Generaliserad bild av organiseringen efter omorganisering



FIGUR 2 VISAR EN GENERALISERAD BILD AV HUR KOMMUNENS ORGANISATION SER UT EFTER OMORGANISERINGEN MED HJÄLP AV PILAR HAR FÖRFLYTTNINGEN AV BESLUTSMÖJLIGHETER ILLUSTRERATS.

Målet med den minskade komplexitet tolkar jag som att den politiska ledningen dels vill öka sin egen kontroll över verksamheterna, det vill säga centralisera makten och förenkla för

kommunledningen att samordna olika sektorer, och dels förflytta mer beslutsmandat till förvaltningscheferna och avdelningscheferna samt få nämnderna att mer fokusera på policyfrågor⁸⁸. Det är svårt att avgöra varför man vill att detta ska ske. Antingen kan det vara frågan om att man anser att inte tillräcklig fokus läggs på just de övergripande frågorna och att nämnden fastnar i så kallade ”parkbänksfrågor”. Den andra tolkningen som är möjlig att göra är att man tycker att förvaltningscheferna och avdelningscheferna i dagens system får för lite handlingsutrymme och att detta behöver ändras för att på så sätt ”snabba upp” förvaltningen. Vi kan även se att kommunledningen tycks ha fått inspiration utifrån. Ett av argumenten som trycks starkast på är att Karlstad hade fler förvaltningarna än någon annan kommun i jämförbar storlek och man jämförde gärna med kommuner som gjort liknande omorganiseringar. Med andra ord tycks en vilja att passa in finnas, vilket lätt kan kopplas till det i teorikapitlet beskrivna mytperspektivet. Vad gäller den grundläggande nämnd-/förvaltningsstrukturen så tycks det inte finnas någon vilja att ändra på denna. Vi ser inga omläggningar av inriktningen i organiseringen utan man använder sig fortfarande av sektorsprincipen (med undantag av barn- och ungdomsförvaltningen som får ses som en klientindelning både före och efter omorganiseringen) även om man gjort varje enskild sektor större.

3.1.1 Gemensam förvaltning för kultur, fritid och turism.

En intressant iakttagelse man kan göra kring den nya gemensamma förvaltningen för kultur, fritid och turism är beslutsprocessen och hur den presenteras. Om vi återgår till teorikapitlet och delen om beslutsprocesser så ser vi att dessa består av fyra delar. *Mål och problemformulering, alternativ, konsekvenser* och sist *beslutsregler*. I utredningen vill man gärna presentera det som att man utgått från flera olika alternativ, det vill säga steg två *alternativ*. Men tittar man närmare på detta så kan vi se att saker ser något skevt ut då utredningen, utan knappt någon diskussion, förkastar samarbetsalternativet som icke fungerande utifrån tidigare erfarenheter av dåligt fungerade nära samarbeten. För att sedan påpeka hur bra dessa typer av samarbeten mellan de två förvaltningarna i dagsläget fungerar och vikten av att bevara dessa oberoende av vad beslutet blir.⁸⁹ Nej, det jag istället uppfattar är att man visserligen först hos den politiska ledningen analyserat vad man anser att

⁸⁸ Se sidan 19 kapitel 2.1.1

⁸⁹ Tjänsteskrivelse Karlstads kommunledningskontor dnr ks2004-0316

problemet är och vad ens *mål* är men sedan har gett uppdrag om en undersökning där man på förhand bestämt sig för vilket alternativ som ska föreslås och sen slängt in två till för att det ska se bra ut. Denna uppfattning baserar sig dels på mängden arbete utredaren har lagt ned på de olika alternativen då de två förkastade alternativen inte ens tillsammans får lika mycket utrymme som det som ledningen till slut valde. Uppfattningen baseras delvis också på de intervjuer som jag gjort där man bland annat beskriver orsaken till omorganiseringen som ett politiskt missnöje över mängden förvaltningar och att detta skulle ha funnits innan utredningen⁹⁰.

Den andra intressanta förändringen är kommunledningens vilja att ändra på myndighetskulturen inom förvaltningarna. Det intressanta är att man på många sätt behandlar det som en instrumentell fråga det vill säga att det är något man kan bestämma om uppifrån och som direkt kommer att implementeras längre ner. Det man talar om är de anställdas perspektiv på verksamheten, att man ska ha ett ”upplevelse” perspektiv istället för ett ”kultur och ett ”fritids” perspektiv.

En tredje sak som är värd att uppmärksamma och som dyker upp i alla undersökningsobjekten är de väldigt lösa formuleringarna kring rationaliseringar. I talet om effektiviseringar tycker jag att det är tydligt att man har förhoppningar om sådant, samtidigt som kommunledningen inte vill i skrift binda sig vid att man planerar att göra neddragningar eller omflyttningar (med undantag av förflyttningen av utredartjänster från förvaltningarna till kommunledningen).

3.1.2 Gemensam förvaltning för fastigheter och tekniska frågor.

Även i den gemensamma (samhällsbyggnads) förvaltningen för fastigheter och tekniska frågor har kommunledningen sett ett behov av en förändring av myndighetskulturen. Detta representeras kanske bäst av den eleganta formuleringen ”*en gemensam verklighet utifrån ett gemensamt uppdrag*”⁹¹ som jag också nämnde i bakgrundskapitlet. Precis som för kultur och fritidsförvaltningen handlar det om ett nytt synsätt på frågorna, men mer här också en samsyn och gemenskap i förvaltningen då denna inte är lika ”spretig” i sina enskilda tjänster.

⁹⁰ Intervju nr 1

⁹¹ Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning Dnr Ks-2004-0317 Dpl001. S7

Bakom idén med den nya Teknik- och fastighetsförvaltningen finns också en betydligt tydligare framställd vilja av effektiviseringar än vad man hittar i förarbetet till kultur och fritidsförvaltningen. Vad detta bero på är svårt att avgöra, men en legitim gissning är att kommunen kan registrera betydligt bättre om exploatering och fastighetsplanering har långa handläggningstider än om till exempel kulturfrämjandet har det. Jag uppfattar hur som helst här en tydlig viljeyttring från kommunledningen i att de vill ha en rakare kommunikation och påverkan ner direkt i förvaltningen. Även detta kan ses i termer av minskad komplexitet och horisontell specialisering till förmån för bättre vertikalt samarbete.

3.1.3 Slutresultatet.

Slutresultatet av de rent instrumentella delarna av omorganiseringen visar inga direkta överraskningar. Den politiska ledningen har fått genomföra sina förändringar. Även om det funnits motstånd från vissa politiska aktörer så verkar man i hög utsträckning fått med sig de fackliga organisationerna och tjänstemännen. Detta är visserligen ett intressant resultat i sig och man kan diskutera hur olika aktörer haft möjlighet att påverka redan långt tidigare i beslutsprocesserna. Men det gör det svårt att i just den tidsrymd som uppsatsen behandlar se om myndighetskulturen har haft möjlighet att påverka de instrumentella förändringarna (för om alla tycker likadant vad är det då som har fått störst genomslagskraft?). Det enda som är av särskilt intresse här är acceptansen för beslutet av de politiska motståndarna. Visserligen kan man förvänta sig en acceptans utifrån respekten för beslutssystemets legitimitet, men det vi ser här går utöver det.

Om man går tillbaka till teorikapitlet och tittar på de institutionella idéerna om att det inte finns en "generell" rationell handling utan att beroende på institutionens "kultur" så är olika handlingar det rationella valet det vill säga att om A sker så kan B vara det rationella svaret i en organisation medan C är det rationella svaret i en annan. Vad som är rationellt utgår från en specifik kontext snarare än någon form av allmängiltiga antagnaden. Om vi utgår från detta så skulle vi kunna fundera över om det finns en övergripande "Kultur" för politiker i Karlstad kommun kring acceptans i efterhand för beslut. Detta är dock ett enskilt fall och för lite underlag för att med säkerhet kunna dra några sådana slutsatser. Det skulle till exempel lika gärna kunna vara så att man i efterhand sett att systemet fungerat bra och därför ändrat sin ståndpunkt för att inte framstå som oresonlig framför väljarna.

3.2 Självbild kultur- och fritidsförvaltningen/nämnderna.

Intervjuerna av tjänstemän och politiker från den nya kultur/fritidsförvaltningen gav många intressanta insikter. Det är till exempel intressant att man i mycket talar i termer liknande det som skrivs i utredningarna. Till exempel när det gäller förvaltningschefernas roll där man säger att förvaltningschefen har hamnat längre från verksamheten, men intervjusubjekten är fortfarande positiva och talar om ett mer övergripande perspektiv, precis som det föreslås i förarbetena.

Saker som sänkta sjuktal är också intressant. Det kan ses som en indikator på en förändrad myndighetskultur. Minskade sjuktal visar i allmänhet på en bättre arbetsmiljö, där den enskilde och gruppen helt enkelt tycker bättre om att gå till arbetet och att stressmoment försvunnit.

Det är också intressant att ingen av de intervjuade som finns kvar i den nya organisationen talar i termer som kultur eller fritid när de beskriver den nya förvaltningen. Man talar mer i målformuleringar om saker som upplevelser, ansvar, utåtriktad verksamhet och rekreation. Om man väljer att göra kvantitativ språkanalys av detta så visar det klart att just idéerna om att inte skilja på kultur, fritid och turism verkligen har slagit rot och att man har en gemensam identitet.

Helhetsbilden av förvaltningen känns därför också mycket stabil. Redan innan omorganiseringen startat så har ett gediget och väl fungerade samarbete funnits mellan förvaltningarna, även nere på ”markplanet”, vilket är rimligt att anta har bidragit till acceptansen och till den lätthet som förändringarna tyckts ha implementerats med.

3.3 Självbild Teknik- och Fastighetsförvaltningen/nämnderna.

Teknik- och fastighetsförvaltningen är definitivt ett mer svåranalyserat objekt än kultur- och fritidsförvaltningen. Intervjuresultaten har varit betydligt mer brokiga och gett en blandad bild av förvaltningen och förvaltningens uppfattning av sig själv. En av de saker som dock är tydlig är att förvaltningen och nämnden ser sig själva som ett serviceorgan och att man från förvaltningens sida verkar sätta allmänheten före politikernas åsikter när man ska prioritera. Detta skulle kunna förklaras av att man också har haft svårare att implementera omorganiseringen i denna förvaltning då politikens ställning tycks vara ganska svag. Exakt

hur bra eller dåligt man har lyckats implementera sina förändringar är svårt att avgöra. Som jag nämnde i bakgrundskapitlet går åsikterna isär, dock är alla eniga om att man inte lyckats sammanföra de olika förvaltningarna till en utan att man snarare har kvar det gamla fast under ”ett gemensamt tak”.

Något som också märks tydligt är professionssjälvbilden, Man ser sig som en yrkesgren näst intill ett skrå. Detta kan också ha bidragit till svårigheterna att slå i hop de olika förvaltningarna, då man inte nödvändigtvis måste ha känt att man tillhör samma ”skrå” i de olika förvaltningarna och att man då fallit tillbaka på sin gamla identitet snarare än en ny gemensam identitet.

Något som också kan ha bidragit är den otydliga gränsdragningen mellan politiker och tjänstemän. Otydliga linjer om vem som bestämmer vad, kan klart inverka på politikerns möjlighet att genomdriva sina idéer ner i organisationen. Detta verkar man också haft som ambition att ändra på, med den nya organisationen, för att bli av med ”småpåvarna” i förvaltningen.

4 Slutsatser.

Problemformuleringen i detta arbete har kretsats kring förändring. Hur förändringar kommer till och hur förändringarna i sin tur påverkar samhället? Utifrån detta konkretiserades en frågeställning, utifrån ett institutionellt och ett instrumentellt perspektiv, kring hur organisationskulturer i offentliga förvaltningar kan påverka omorganiseringsförsök och i sin tur hur omorganisering kan påverka myndighetskulturer.

De tre konkreta forskningsfrågorna var

1. Har utformningen av den instrumentella strukturen påverkats av den institutionella strukturen i samband med omorganiseringen i:

a) **Kultur och fritidsförvaltningen?**

b) **Teknik- och fastighetsförvaltningen?**

2. Har den **institutionella** strukturen påverkats av utformningen av den **instrumentella** strukturen i samband med omorganiseringen av:

a) **Kultur och fritidsförvaltningen?**

b) **Teknik- och fastighetsförvaltningen?**

3. Skiljer sig resultaten i fråga 1 och 2 mellan myndigheterna och om i så fall hur?

Om vi börjar med att titta på fråga ett med delfrågor så är slutsatsen att i Kultur- och fritidsförvaltningens fall har den institutionella strukturen inte märkbart påverkat utformningen av den instrumentella strukturen utan de regelförändringar som den politiska ledningen har försökt implementera har också verkställts. Om något så har till och med den institutionella strukturen underlättat implementeringen då tidigare samarbeten redan skapat en vikan bland de i hopslagna förvaltningarna. Detta ger visserligen vissa analytiska problem. Om myndighetskulturen kan anses varit sådan att den gjort det lättare att få acceptans för omorganiseringen, bör man se detta som att den har påverkat utkomsten? Problemet blir att det är frågan om en ”icke händelse” vilket är mycket svårt att mäta

effekten av. Jag har valt att se det som att det inte har inverkat då jag inte kan bevisa att det gjort det. Detta är självklar en tolknings fråga och något man som läsare bör vara medveten om.

När det kommer till Teknik- och fastighetsförvaltningen så är slutsatsen att de institutionella strukturerna har påverkat utformningen av de instrumentella strukturernas implementering. Uppfattningen hos de intervjuade är klart att den nya förvaltningen inte fungerar som det var meningen och att detta är starkt kopplat till förvaltningens kultur det vill säga de institutionellastrukturerna.

Om vi sen tittar på fråga två med delfrågor så är slutsatsen att i Kultur och fritidsförvaltningens fall så tycks de institutionella strukturerna påverkats av förändringen av de instrumentella förändringarna framför allt när det kommer till identitet. Den nya förvaltningen som jag tidigare nämnt har anammat ett "upplevelse-" perspektiv. Dock vill jag lägga in en brasklapp, då det finns en viss "hönan och ägget" problematik. Vi vet nämligen att stora samarbeten redan existerade innan omorganiseringen och som jag tidigare nämnt är det rimligt att anta att dessa har hjälpt omorganiseringen och även identitetsbytet. Då måste man dock fråga sig vilket kom först identitetsbytet eller omorganiseringen? Kan det rent av vara så att identitetsbytet varit en av de föreliggande anledningarna till att kommunen valde att omorganisera sig? Dock väljer jag att göra min första tolkning då ingen av intervjusubjekten har gett mig information som gör att det klart går att härleda den senare tesen. När det kommer till Teknik- och fastighetsförvaltningen är min slutsats att de instrumentella strukturförändringarna inte märkbart har påverkat de institutionella strukturerna. Detta baserar jag framförallt på att flera av de intervjuade själva har uppgett detta som ett av de stora problemen med omorganiseringen att man fortfarande känner sig som två förvaltningar fast nu mer under ett tak.

Om vi till sist tittar på fråga tre så kan vi från svaren i de två första frågorna avgöra att, resultaten inte bara skiljer sig åt de är till och med inverterade. I Kultur och fritidsförvaltningen har de instrumentella förändringarna påverkat de institutionella reglerna men inte tvärtom medan det i F Teknik- och fastighetsförvaltningen är det på det motsatta sättet.

För att sammanfatta så är svaret på forskningsfrågorna

1a. Har utformningen av den **instrumentella** strukturen påverkats av den **institutionella** strukturen i samband med omorganiseringen i: Kultur och fritidsförvaltningen? **Svar: Nej**

1b. Har utformningen av den **instrumentella** strukturen påverkats av den **institutionella** strukturen i samband med omorganiseringen i: Teknik- och fastighetsförvaltningen? **Svar: Ja**

2a. Har den **institutionella** strukturen påverkats av utformningen av den **instrumentella** strukturen i samband med omorganiseringen av: Kultur och fritidsförvaltningen? **Svar: Ja**

2b. Har den **institutionella** strukturen påverkats av utformningen av den **instrumentella** strukturen i samband med omorganiseringen av: Teknik- och fastighetsförvaltningen? **Svar: Nej**

3. Skiljer sig resultaten i fråga 1 och 2 mellan myndigheterna och om i så fall hur?
Svar : Ja (se ovanstående svar)

Vad föranleder detta för slutsatser då? Om vi tillåter oss lite spekulering så kan vi föreslå ett par olika. Vi skulle till exempel kunna dra slutsatsen från denna fallstudie att påverkan bara kan ske åt ena hållet i taget, det vill säga antingen påverkar de instrumentella förändringarna de institutionella strukturerna eller så påverkar de institutionella värdena de instrumentella förändringarna, men båda processerna inträffar aldrig samtidigt utan enbart en av dem

beroende på vad som är mest dominant i organisationen det instrumentella eller det institutionella. Dock anser jag att så pass långt gångna slutsatser är omotiverade att dra från en enskild fallstudie. Jag nöjer mig med att gå så långt som att dra slutsatsen att hur pass dominant de olika dragen i organisationen är påverkar deras influensförmåga på varandra. Men om det är frågan om diskreta steg eller en kontinuerlig utveckling krävs en betydligt mer omfattande undersökning för att avgöra.

5 Slutdiskussion.

Alltså kan både instrumentella värden och organisationskultur påverka varandra men det beror på. Kanske inte direkt en kioskvältare till slutsats men fortfarande klart intressant på sitt sätt. Framförallt att en omorganisering kan påverka organisationskulturen i en myndighet. Vart kan man gå vidare från detta resultat då? Det finns enligt min uppfattning framförallt två intressanta vägar att gå vidare forskningsmässigt.

Den ena är att göra en djupare undersökning av samma objekt. Istället för att nöja sig med seniora tjänstemän och politiker, kan man intervjua ett urval ur varje grupp inom förvaltningarna. En sådan undersökning skulle ge ett annat djup i analysen och en bättre helhets bild av förvaltningen och även kunna ta hand om den problematik med ” ickehändelser” som diskuterades på sidan 40-41 genom att ge nya och säkrare bevis i frågan.

Den andra vägen skulle vara att se detta som en del i en potentiell större och bredare studie. Karlstad är knappast ensamt om att ha gjort den här typen av omorganisering och det skulle därför gå att leta upp flera liknande fall och på så sätt bredda studien från en enskild fallstudie till en bredare empirisk studie som skulle tillåta betydligt mer långtgående slutsatser om till exempel när och hur man som ledning medvetet kan förändra en organisationskultur.

Båda dessa forskningsprojekt skulle vara alltför omfattande för en enskild person att rimligen göra som uppsats på kandidat, magister eller master nivå utan skulle i så fall lämpligare ske som forskningsprojekt på högre nivåer.

Litteratur och källmaterial.

Litteratur.

Borell, K. Johansson, R., *Samhället som nätverk*, Lund, Studentlitteratur, 1996

Christensen, T. Ivarsson W, A, *Organisationsteori för offentlig sektor*, Malmö, Liber, 2005

March, J.G. O, Johan, p. *Rediscovering Institutions, The organizational basis of politics*, New York, The free press A division of Macmillan inc, 1989

Tomas B, *Organisationskultur och kommunal förnyelse*, Malmö, Liber, 2002

Weber, Max. *Economy and society – An outline of interpretive sociology*. Volume three. Edited by Roth, Guenther and Wittich, New York, Claus. Bedminster Press, 1968

Källförteckning.

Kommunfullmäktige protokoll 2004-08-19 dnr KS 2004-03-17

Tjänsteskrivelse Karlstads kommunledningskontor dnr ks2004-0316 s. 2

Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning "

Dnr Ks-2004-0317 Dpl001. S6

Nämnd- och förvaltningsorganisationen i Karlstad kommun Dnr Ks-2003-0370 dpl001.
Professional management AB

Protokoll Kollektivtrafiknämnden, Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning, Dnr Ks-2004-0023 Dpl900.

Protokoll Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Organisationsöversyn med förslag att bilda en samhällsbyggnadsförvaltning, Dnr Ks-2004-0354 Dpl001.

MBL-förhandling organisationsöversyn Karlstad kommun 2004-06-07

<http://www.karlstad.se/ko/forvaltning> 2007-12-06

<http://www.karlstad.se/tf/index.shtml> 2007-12-07

<http://www.karlstad.se/tf/index.shtml> 2008-02-10

nio stycken intervjuer april-maj 2006

Intervju 1	Tjänsteman
Intervju 2	Politiker
Intervju 3	Tjänsteman
Intervju 4	Politiker
Intervju 5	Tjänsteman
Intervju 6	Tjänsteman
Intervju 7	Politiker
Intervju 8	Politiker
Intervju 9	Tjänsteman