

Situation, tolkning och handling

Ett försök till empiriska iakttagelser kring rationaliteten i finländsk frikommunpolitik

Krister Ståhlberg

1 OM RATIONALITET OCH OMGIVNING: ETT UTGÅNGSRESONEMANG

Till de verkligt sega upfattningarna om förvaltningen hör den rationella eller instrumentella förställningen. Förvaltningen är ett instrument som tjänar överenskomna och uppställda mål. Vi inte bara kan, utan ständigt bör, välja förvaltning (Brunsson & Olsen 1990; Ståhlberg 1989; Montin 1990). Synsättet kan kanske sägas ha varit på defensiven under några år efter det starkt offensiva skedet under slutet av 60-talet och början av 70-talet. Men nu, sedan slutet av 80-talet, är synsättet åter kraftigt på frammarsch.

En av de grundläggande föreställningarna i det rationella synsättet är antagandet och rekommendationen att beslutsfattarna ständigt analyserar och reagerar på förändringar i omgivningen. Rekommendationen återkommer i praktiskt taget alla beskrivningar av hur planeringsprocesser bör se ut, hur vi stegvis skall begå för att uppnå rationalitet.

Inte sällan uppfattas det rationella synsättet som voluntaristiskt, det rationella ledarskapet är proaktivt (Astley & Van de Ven 1983). Situationsanalysen relateras till mål. Just målen ger uttryck för den fria tanken, det egna valet. Genom att relatera mål till situation söks handlingsbehovet och -möjligheterna.

Men riktigt så enkelt förhåller det sig ändå inte. Bekantar vi oss närmare med rationalistiska rekommendationer för beslutsfattande, märker vi snabbt att rådande läge, den situation organisationen befinner sig i och de egenskaper organisationen har, tänkes utöva ett betydande inflytande över såväl val av mål som val av handlingslinje. Tar vi därutöver hänsyn till att de flesta organisationer har något slag av grundläggande syfte eller mål som direkt avgränsar det spektrum inom vilket konkreta mål kan uppställas, framstår genast rationalismen som betydligt mindre voluntaristisk. Vi kunde kanske istället påstå att i synsättet finns inba-

kat ett betydande mått av omgivningsdeterminism. Det är ingalunda främmande för det rationella synsättet att mot en viss situation svarar en viss organisatorisk (eller annan) lösning, givet de grundläggande strävande eller uppgifter som organisationen har.

Omskriver vi det rationella synsättet såsom jag här gör, märker vi tydligt den parallellitet som föreligger med det kontingensteoretiska perspektivet inom organisationsteorin (för en översikt se t ex Burrell & Morgan 1979; Morgan 1986; för en frikommunal tillämpning se Ståhlberg 1990). Organisationens uppbyggnad, dess struktur, uppfattas såsom beroende av omständigheter till vilka organisationen måste anpassa sig för att överleva, eller åtminstone för att vara framgångsrik.

Det råder inte enighet bland kontingensteoriker om hur strängt beroendet av omgivningen eller av organisationens storlek och teknologi är. I en deterministisk version tänker vi oss att omgivningsfaktorer inverkar direkt kausalt. Det blir m a o rätt likgiltigt att fråga om ledningens föreställning och politik. I en mera voluntaristisk version menar vi att ledningen har valmöjligheter, att den kan välja bättre eller sämre och att överlevnadsaspekten snarare står för ett kontinuum än för ett antingen eller förhållande. Särskilt den senare varianten ligger nära den tolkning av rationalismen som jag här givit.

En av orsakerna till den parallellitet jag här vill uppställa ligger i att det kontingensteoretiska synsättet inte utesluter målaspekten. Den aspekt behandlas kanske inte explicit alla gånger, men det torde hänga samman med att organisationer, särskilt de organisationer (företag) som varit föremål för stor uppmärksamhet inom teorin, helt enkelt tillskrivs grundläggande mål eller existensgrunder som ges av organisationens uppgift. Det är inte alls omöjligt att detta i själva verket är en lika bra utgångspunkt som de ofta obegripligt elaborerade målbeskrivningar som åtföljer rationella analyser.

En av kontingensteorins grundmaximer, att

det inte finns ett bästa sätt att organisera på, uppfattas lätt felaktigt som innebärande att alla effektiva lösningar är unika. Så förhåller det sig knappast. Istället ligger kontingenstänkandet även i detta avseende nära det rationella synsättet. Det finns olika typer av organisationer och det finns olika typer av omgivningar. Vissa kombinationer av organisation och omgivning är andra överlägsna. Eller m a o, organisationer med likartade uppgifter inom likartad miljö tenderar i de effektiva fallen att likna varandra.

Jag har svårt att se att det inte är just detta som även de rationella analyserna tänkes utmyнна i. Vi kunde kanske gå längre och hävda att rationalismen uppfattas vara det bästa sättet att gå tillväga på för att finna fram till den balans mellan omgivning och organisation som enligt kontingensteorin är effektiv.

Om vi alltså vill granska det »rationella» i t ex frikommunal verksamhet, kan vi med fördel göra det inom ramen för den grundsyn kontingensteorin erbjuder. Vi har då att göra med likartade organisationer, kommuner, som befinner sig inom olikartade omgivningar och som därför kan och bör uppfatta sin situation olika och därför även bedriva olika politik.

Den konstellation som vi skall granska har markerats med kategorierna situation, tolkning och handling. Jag uppfattar då situation som den kommunala organisationens omgivning, tolkning som den problematisering som görs av situationen och handling som den politik eller de förändringar som bedrivs eller genomförs i kommunen. Mellan dessa kategorier skall, om vi följer rationalismen och det kontingensteoretiska synsättet, föreligga ett systematiskt samband. Någon kommun kan visserligen p g a av någon unik omständighet eller i stöd av förfelade kalkyler, avvika från andra kommuner i likartad situation, men på det hela taget går det en orsakskedja från situation över tolkning till handling. I begreppskonstellationen kunde vi kanske lite slagermässigt hävda att situation står för det deterministiska medan tolkning står för det voluntaristiska.

Det problematiska med det kontingensteoretiska synsättet är att vi på en konkret nivå inte finner så många övertygande exemplifieringar av hurdana de systematiska sambanden egentligen är. Det är bl a av denna anledning jag rubricerat avsnittet som ett resonemang, inte som en teoriskiss eller modell.

Här har jag valt en medelväg mellan det allmänna och det konkreta. Istället för att mäta

konkreta omgivningstyper, har jag närmat mig organisationernas omgivning genom att utgå ifrån två vanligen framkastade dimensioner. Dessa har fått vara vägledande för det slag av konkreta mätningar som gjorts. Jag antar att mått som följer de dimensioner som ofta framkastas av teoretiker bör uppvisa något slag av systematiskt samband med varandra. Vilket detta samband är tar jag alltså inte nu ställning till.

En formulering av sambandet mellan omgivning och organisation som varit vägledande för de kommande analyserna har formulerats av Mintzberg (1979, 267ff). Han utgår från två sidor hos omgivningen, graden av dynamiskhet och graden av komplexitet. Organisationer i stabila och enkla omgivningar tenderar ha en byråkratisk och centraliserad struktur. En komplex och stabil omgivning tenderar att frambringa decentraliserade och byråkratiska organisationsstrukturer. I enkla dynamiska situationer finner vi centraliserade organiska organisationer, medan vi i dynamiska och komplexa situationer finner decentraliserade och organiska organisationer.

Vad det här resonemanget alltså har inneburit i detta sammanhang är att kommunernas omgivning eller situation mätts med grad av dynamiskhet och grad av komplexitet som ledstjärnor. Dynamiskhet har då uppfattats som föränderlighet och som osäkerhet medan komplexitet fått indikera differentiering och specialisering eller mångsidighet. Jag har däremot inte stipulerat att det finns bara ett mått för vardera sidan av omgivningen. Det viktiga blir att finna mått som fångar väsentliga drag i dynamiskheten och komplexiteten.

Kopplingen mellan det resonemang som förts och frikommunförsöket är lätt att se, men den är inte nödvändig. Den är lätt att se p g a att frikommunförsöket uttryckligen syftar till att hos frikommunerna — i Finland även hos förvaltningsexperimentkommunerna — aktivera bl a anpassningen till omgivningen och den egna politiken, och detta inom vidare ramar än förut. Efter en period av »artificiella» ramar ges nu frikommunerna rätt att handla självständigt. I detta läge, om något, bör kontingensteorin äga relevans. Kopplingen är å andra sidan inte nödvändig eftersom vi under alla omständigheter bör förvänta oss att kommuner strävar i den riktning teorin förutsäger. Också när handlingsmöjligheterna är kringskurna bör strävan finnas att driva »rätt» politik. Detta innebär att synsättet kan tillämpas på alla kommuner, inte bara på försökskommunerna. Däremot verkar det rim-

ligt att anta att starkare systematiska samband gäller för gruppen försökskommuner än för andra kommuner eftersom de förra står friare att handla än de senare. För försökskommunerna gäller att de mindre än övriga kommuner kringkärs av »onaturliga» handlingshinder.

*

De empiriska iakttagelser som redovisas görs i stöd av en databas som sammanställts ur olika källor. Vi skall först, i stöd av data från den samnordiska frikommunundersökningen — en enkät till den högstakommunalaledningen — ge en översikt av de problematiseringar som görs av kommunens belägenhet. I ett andra steg skall, i stöd av officiell statistik, den kommunala organisationens omgivning granskas för att sedan relateras till de problematiseringar som vi isolerat. I ett tredje steg skall försökskommunernas politik beskrivas för att sedan relateras till omgivning och problemföreställningar, handling skall alltså avslutningsvis relateras till situation och tolkning.

Enär den analys som här görs avser att även betjäna den frikommundiskussion som förs i Finland, skall i informerande syfte en explicit koppling göras till frikommunförsöket. Den gör vi genom att relatera de summerande variabler vi använder till den gruppering av kommuner som faller sig naturlig i ett finländskt sammanhang. Vi kommer att skilja mellan stora frikommuner (>90.000 invånare), frikommuner, förvaltningsförsökskommuner och övriga kommuner.

2 PROBLEMUPPFATTNINGAR I KOMMUNERNA

Inom ramen för det nordiska frikommunprojektet utsändes våren 1990 en enkät till kommundirektörerna i samtliga finländska kommuner (de åländska kommunerna undantagna). Av de totalt 444 tillfrågade returnerade drygt 85 % ett ifyllt enkätformulär. I formuläret ingick ett större batteri frågor som syftade till att mäta problemupplevelser (frågorna och svarsfördelningarna i bilaga 1). De problemindikatorer som ingick i enkäten hade delats upp i fem grupper: politiska förhållanden (7 frågor), förvaltningsförhållanden (11 frågor), ekonomiska förhållanden (6 frågor), lokala förhållanden (8 frågor) samt förhållandet till staten (6 frågor). Av de totalt 38 frågorna inkluderades 24 i denna analys. De 24 inkluderade frågorna utgör de frågor för vilka svarsfördelningen uppvisar ett medelvärde som

överstiger 1, dvs i genomsnitt upplevde stads- och kommundirektörerna förhållandet som åtminstone ett mindre viktigt problem. För samtliga uteslutna frågor (med ett undantag) gäller alltså att svararna i genomsnitt inte ens uppfattar förhållandet som ett mindre problem.

De 24 items som medtogs i analysen infördes i en rätvinklig faktoranalys som resulterade i 7 problemfaktorer som förklarade 61,4 % av variablernas totala variation. Faktoranalysens resultat återges i bilaga 2. Här skall faktorresultatet återges i verbal form, faktor för faktor.

1. Den första faktorn innehåller höga faktorladdningar för indikatorerna på stat-kommun förhållandet. Höga faktorpoäng erhåller kommuner i vilka direktörerna menar att statliga normer och standarder, andra statliga restriktioner, restriktioner för ekonomisk handlingsfrihet, länsstyrelsens tillsyn över kommunerna samt ändringar av normer och standarder utgör problem för kommunerna. Även den sjätte stat-kommun indikatorn (nr 1) erhåller moderat positiv laddning för faktorn. Vi kan alltså tala om (1) **stat-kommunfaktorn**.

2. Den andra faktorn får sitt innehåll främst genom de ekonomiska indikatorerna. Höga faktorpoäng får kommuner där man menar att en ökande skuldbörda, obalans mellan utgifter och inkomster, kommunens likviditet samt sviktande skatteintäkter utgör ett problem. En något svagare laddning får förvaltningsindikatorn enligt vilken bristande långsiktig planering av den kommunala verksamheten utgör ett problem. Vi kan alltså tala om (2) **ekonomifaktorn**.

3. Den tredje faktorn bildas, i likhet med de båda föregående, nästan uteslutande av indikatorer från en och samma problemgrupp. Den gång gäller det de lokala förhållandena. Höga faktorpoäng får kommuner inom vilka man menar att problemen utgörs av befolkningens åldersstruktur, förändringar i invånarantalet, ändringar i bosättningsmönstret samt den ensidiga näringsstrukturen. I någon mån präglas kommunerna även av att man klagat över sviktande skatteintäkter. Vi har alltså att göra med (3) **socio-demografifaktorn**.

4. Den fjärde faktorn är intressant, trots att den huvudsakligen kretsar kring förvaltningsförhållanden. I kommuner med höga faktorpoäng består det problematiska i att de anställda uppfattas göra motstånd mot förändringar, i att förvaltningarna inte låter sig tyglas av budgetramar, i att befolkningen ställer orealistiska krav på service och i att den kommunala or-

ganisationen är svår att anpassa till aktuella behov. I någon mån menar man dessutom att de av staten ålagda uppgifterna utgör ett problem. Det förefaller tydligt att vi här står inför en ledning som inte maktar med den koalition som bildas av dem som efterfrågar och dem som direkt producerar service. Vi kan kanske tala om (4) **utbudskravfaktorn** och härmed anspela bl a på den tolkning av modern förvaltningspolitik som jag benämnt för professionalistisk (Ståhlberg 1990 b).

5. Den femte faktorn fångar upp en annan sida av förvaltningen. Höga faktorpoäng erhåller kommuner i vilka problemen hänger samman med bristande samordning av verksamheter, bristande långsiktig planering, och i mindre mån med anpassning av organisationen till aktuella behov och med en ensidig näringsstruktur. Vi bör påpeka att den sistnämnda komponenten som inte riktigt förefaller passa in i ramen har en förhållandevis låg faktorladdning, just över utsorteringsgränsen 0.25. Vi kan tala om (5) **förvaltningsprocessfaktorn**.

6. Den sjätte faktorn får sitt innehåll av bara två politikindikatorer. Höga faktorpoäng kan räknas för kommuner inom vilka politikernas oförmåga att uppställa klara mål samt deras bristande förmåga att prioritera olika delar av kommunens verksamhet upplevs som ett problem av den administrativa ledningen. Vi kan följaktligen tala om (6) **den politiska styrningsfaktorn**.

7. Den sjunde och sista problemfaktorn fångar upp problematiska konflikter. Höga faktorpoäng får kommuner i vilka det är problematiskt med strider mellan olika kommundelar, med skillnader i serviceutbud mellan kommundelarna och i någon mån med förändringar i bostättningsmönstret. Vi kan benämna faktorn för (7) **områdeskonfliktfaktorn**.

Vi märker att de sju faktorerna förefaller att vara förhållandevis lätt tolkade. Samtidigt ser vi att många items inom problemgrupperna hopar sig på en faktor. Innebörden av det kunde t ex vara att vi bör vara försiktiga med att dra stora växlar på enskilda svar. Svaren på enskilda frågor förefaller snarare bara att stå för de mera generella inställningarna som indikeras av faktorerna.

Problemfaktorerna låter sig inte på ett renodlat eller konsekvent sätt inordnas i det mintzbergska schemat som givit utgångspunkter för de frågeställningar som skall behandlas. Vi kan dock märka vissa parallelliteter. Kommundirektörerna problematiserar såväl yttre som inre för-

hållanden. De yttre förhållandena återspeglas närmast i ekonomifaktorn, socio-demografifaktorn och områdeskonfliktfaktorn. Typiska interna förhållanden inom den kommunala organisationen återspeglas i förvaltningsprocessfaktorn och i den politiska styrningsfaktorn. I någon kan detsamma sägas om utbudskravfaktorn även om den till den kommunala organisationen länkar även medborgarnas krav. Svårare att placera i sammanhanget är stat-kommunfaktorn som visserligen klart pekar i decentraliserande riktning, på samma sätt som t ex förvaltningsprocessfaktorn pekar i en organisk strukturell riktning, men dock gäller ju att staten i sammanhanget skall uppfattas som stående utanför den kommunala organisationen. Det allmänna påståendet kan vi dock göra att sambandet mellan de mintzbergska kategorierna och faktorerna är såpass klart att vi nog har skäl att förvänta oss att de hänger samman med den politik som kommunerna driver.

En indikation för att det ävenledes förväntade sambandet mellan omgivning och organisation kanske inte är särskilt starkt finner vi i själva faktorlösningen. I motsats till vad vi kunde förvänta oss sammanfaller inte de interna och externa problemindikatorerna. Vi får i själva verket en klar rätvinklig faktorlösning som innebär att det inte finns något samband mellan t ex krav på organisk struktur (= samordning, planering) och föreställningar om omgivningens föränderlighet (= socio-demografi, kanske även ekonomi).

Försöksgruppernas problemföreställningar

För det finländska frikommunförsöket kan vi genast lyfta fram två utmärkande drag, nämligen de egentliga frikommunernas stora antal samt konstruktionen med förvaltningsförsökskommuner. I de analyser som vi här gör spelar skillnaden mellan frikommuner och förvaltningsförsökskommuner inte någon större roll. Beträffande de handlingsdimensioner vi senare skall granska har vardera grupperna ungefär samma frihetsgrader.

I den gruppering av kommunerna som vi gjort har vi dock skilt mellan grupperna. Därutöver har vi ur gruppen frikommuner skilt ut de större städerna som ju i många avseenden utgör helt annorlunda organisationer än de genomsnittliga kommunerna. Vi har alltså erhållit fyra försöksgrupper: Stora frikommuner (SFK, invånarantalet > 90.000) (totalt 7 st), frikommuner (FK, 49 st), förvaltningsförsökskommuner (FFK,

199 st) samt icke-försökskommuner eller övriga kommuner (Ö, 190 st).

Vi har tidigare påvisat att de fyra försöksgrupperna skiljer sig från varandra. Medelvärden för variabler sådana som invånarantal, befolkningstäthet, beskattningsbar inkomst per capita, vänsterns andel av fullmäktigeplatserna och de serviceanställdas andel ökar när vi rör oss från övriga kommuner över FFK och FK till stora frikommuner. Förändringen är den motsatta för sådana variabler som den politiska centerns andel av fullmäktigeplatserna, mängden statsandelar per capita samt andel av sysselsatta inom primärnäringarna. Till detta kan vi lägga att utvecklingen under perioden 1975—85 förefaller att ha varit förmånligare inom frikommunerna än inom de övriga kommunerna. Vidare kan vi helt generellt slå fast att skillnaderna mellan FFK och Ö är mindre än skillnaderna mellan FFK och FK eller SFK (Ståhlberg 1990 c). Vad dessa iakttagelser naturligtvis implicerar är att vi bör förvänta oss betydande skillnader i det sätt varpå kommunernas direktörer uppfattar kommunens predikament.

Medelvärdena för faktorpoängen används för att indikera skillnader i problemprofiler. Faktorpoängen bildar en standardiserad variabel med medelvärdet 0 och standardavvikelsen 1 för alla undersökta kommuner. Vi har med fet stil markerat avvikelser från medelvärdet 0 som överstiger 0.2. En resultatkommentar kan först ta fasta på just dessa mera betydande avvikelser.

Ett första allmänt påpekande kan genast göras. Skillnaderna i problemuppfattningar för försöksgrupperna emellan är inte på det hela taget överhövan stora, åtminstone inte när vi beaktar de betydande skillnader som finns mellan gruppernas »objektiva» egenskaper. Några skillnader kan vi dock observera.

För stat-kommunfaktorn finner vi att bara den stora gruppen frikommuner egentligen skiljer sig från de övriga. Vi frestas anta att denna inställning hos kommunledningen snarare är att förstå som en följd av än som en orsak till kommunernas medverkan i frikommunförsöket. När direktörsenkäten sändes ut hade redan kommunerna ett drygt års erfarenhet av sin frikommunstatus och de hade sänt in sina undantagsansökningar som fortfarande är under långsam behandling inom de statliga myndigheterna. Det är just undantagsansökningarna som skiljer frikommunerna från förvaltningsförsökskommunerna. *Det förefaller alltså som om frikommunförsöket radikaliserade försökskommunerna i förhållande till statsmakten.*

För ekonomifaktorn och socio-demografifaktorn gäller att den avvikande gruppen är de stora frikommunerna. Avvikelserna sker i förväntad riktning. Detsamma kan kanske sägas om den intressanta utbudskravfaktorn för vilken den båda frikommungrupperna avviker i en problemupplevande riktning. Frikommunerna är större och därför mera professionaliserade kommuner än de övriga kommunerna.

Något överraskande är att det bara är de stora frikommunerna som skiljer sig från de övriga beträffande förvaltningsprocessfaktor. Den egentliga överraskningen ligger dock i avvikelstens tecken. De stora frikommunerna, alltså de förhållandevis komplicerade städerna, upplever inte problem med samordning och planering. En positiv tolkning vore att just dessa städer månat sig om förvaltningsprocesserna. Alternativt kunde vi tänka oss att de s a s fått nog av just sådana rackerier som planering och att de därför inte upplever problem. Vilken tolkningen än är, är den osäker p g a av att vi talar om ett medelvärde som uträknats på bara 6 observationer. Därför är det kanske intressantare att notera att de övriga tre grupperna bara marginellt

Tabell 1. Medelvärden för problemfaktorpoängen inom försöksgrupperna

	SFK	FK	FFK	Ö
Stat-kommunfaktorn	—,014	.304	.081	—,174
Ekonomifaktorn	—,704	.037	.005	.014
Socio-demografifaktorn	—,299	—,059	—,023	.054
Utbudskravfaktorn	.232	.485	.047	—,195
Förvaltningsprocessfaktor	—,241	.083	—,099	.098
Den politiska styrningsfaktor	.158	.114	—,016	—,020
Områdeskonfliktfaktor	—,037	.237	—,028	—,032
n	6	40	163	146

skiljer sig från varandra. *Upplevelsen av förvaltningsproblem förefaller alltså i den finländska situationen inte att ha mycket att göra med den kommunala organisationens uppbyggnad rent objektivt sett.*

Vi kan slutligen notera att konfliktaspekterna särskilt kännetecknar frikommungruppen. Resultatet är kanske inte så överraskande som det först verkar. Det visar sig nämligen att just denna grupp kommuner i genomsnitt har den största arealen, FK-kommunerna är i snitt ca 100 kvadratkilometer större än FFK- och Ö-kommunerna. *Det är inte alls omöjligt att vi just i detta förhållande kan spåra en viktig bakgrunds egenskap för frikommunerna, en grund för den åtminstone delvisa självselektion som utmärker de finländska frikommunerna.*

3 SITUATION OCH PROBLEM

För att analysera sambandet mellan kommunal omgivning och kommundirektörernas problemföreställningar, måste vi söka sammanfattande mått för omgivningen. Som jag redan nämnde har det återgivna resonemanget hos Mintzberg (1979) fått utgöra en grov utgångspunkt för omgivningsmätningarna. Följaktligen har två faktoranalyser utförts, en med dynamik- eller förändringsvariabler och en med komplexitets- eller strukturvariabler.

I förändringsanalysen inkluderades 8 variabler: (1) förändringen av de socialistiska partiernas andel av fullmäktigeplatserna 1975—1985 (SDP och DFFF sammantagna), mätt såsom andel 1985 — andel 1975, (2) den absoluta förändringen i invånarantalet 1976—1986, mätt såsom invånarantal 1986 — invånarantal 1976, (3) den relativa förändringen i invånarantalet 1976—1986, mätt såsom förändringens procentuella andel av utgångsläget 1976, (4) förändringen av andelen sysselsatta inom primärnäringsarna 1975—1985, mätt såsom procentuell andel 1985 — andel 1975, (5) förändringen av andelen sysselsatta inom servicenäringsarna 1975—1985, (6) förändringen i pensionärernas relativa andel av befolkningen 1980—1985, mätt såsom procentuell andel 1985 — andel 1980, (7) förändringen i de arbetslösas relativa andel av befolkningen 1980—1985, samt (8) förändringen i kommunens tätortsgrad 1980—1985.

Den rätvinkliga analysen, som omfattade 433 kommuner, resulterade i tre dynamikfaktorer som förklarade 56,4 % av variablernas totala va-

riation (bilaga 3). Min tolkning av faktorerna är följande:

1. Den första faktorn får sitt innehåll av befolkningsvariablerna. Höga faktorpoäng erhåller kommuner i vilka befolkningen såväl absolut sett som relativt sett har ökat mycket samt i vilka pensionärernas andel snarare minskat än ökat. Vi kan alltså tala om en **befolkningsförändringsfaktor**.

2. Den andra faktorn får sin prägel huvudsakligen av sysselsättningsvariablerna. Höga faktorpoäng erhåller kommuner i vilka de primärnäringsysselsattas andel har minskat lite eller kanske rentav ökat och i vilka de servicesysselsattas andel har ökat lite eller kanske direkt minskat. Samtidigt präglas dessa kommuner av att de socialistiska partiernas andel av fullmäktigeplatserna minskat betydligt. Vi kan följaktligen tala om en **strukturförändringsfaktor**.

3. Den tredje faktorn förefaller något svårare att tolka. Höga faktorpoäng erhåller kommuner i vilka de arbetslösas andel har ökat betydligt och inom vilka befolkningen alltmåra har koncentrerat sig i tätorter. Vi kan alltså föreställa oss en av sysselsättningssskäl präglad inflyttning till kommunens tätort(er). Därför kan vi tala om en migrations- eller **koncentrationsfaktor**.

I komplexitets- eller strukturanalysen inkluderades likaså 8 variabler: (1) de primärnäringsysselsattas andel 1985, (2) de förädlings- eller tillverkningsysselsattas andel 1985, (3) pensionärernas andel 1985, (4) de arbetslösas andel 1985, (5) kommunens areal, (6) personer med utbildning på minst mellannivå som andel av den totala arbetskraften 1985, (7) de socialistiska partiernas andel av fullmäktigeplatserna 1985, samt (8) invånarantalet 1986.

I den rätvinkliga strukturanalysen ingick 445 kommuner, d v s alla kommuner utom de 16 åländska kommunerna. Den tvåfaktorlösning som erhöles förklarade 63 % av de åtta variablernas totala variation (bilaga 4). Tolkningen av de båda komplexitetsfaktorerna är följande:

1. Höga faktorpoäng på den första faktorn erhåller kommuner med en hög andel personer sysselsatta inom primärnäringsarna, med relativt låg andel personer med åtminstone mellanstadieutbildning, med en hög andel pensionärer, en låg andel socialister i fullmäktige och en låg andel sysselsatta inom tillverknings. Kommunerna tenderar dessutom att vara små snarare än stora. Utgående från faktorns positiva pol kunde vi tala om **primärnäringsfaktor**. Detta kan förefalla vara en något paradoxal benämning för en komplexitetsfaktor. Vi bör dock utgå ifrån att

den positiva polen mäter en förhållandevis enkel kommunal struktur.

2. Den andra faktorn förefaller rent intuitivt tänkt ligga mycket nära den första faktorn trots att den erhållits genom en rätvinklig rotation. Höga faktorpoäng erhåller nämligen kommuner som har en stor yta, en hög andel arbetslösa och förhållandevis låg andel sysselsatta inom tillverkning. Vad det på den positiva sidan då rör sig om är antagligen glesbygdskommuner som inte enbart präglas av jordbruk. Kommunernas motsats skulle då vara till sin areal små, av tillverkning präglade tätorter. Vi kan alltså tala om en **glesbygdsfaktor**.

Försöksgruppernas omgivning

På samma sätt som vi granskade skillnader mellan försöksgruppernas problemuppfattningar, kan vi granska skillnader i dynamik och komplexitet mellan grupperna.

Skillnaderna i försöksgruppernas omgivning är förhållandevis stora. Särskilt de stora frikommunerna, men även frikommunerna i allmänhet har haft en gynnsam och förhållandevis snabb befolkningsutveckling. Strukturomvandlingen såsom den tar sig uttryck i sysselsättningen har likaså skilt frikommunerna från de båda andra kommungrupperna. Koncentrationen till kommunens tätort och den därmed sammanhängande arbetslösheten är något som utmärker bara gruppen frikommuner.

Frikommunerna sammantagna utgör en klar motpol till de övriga kommunerna beträffande primärnäringsfaktorn. *Det visar alltså att kommuner som enligt traditionell syn har stora problem, inte förefaller att ha sökt sig till frikommunförsöket.* Däremot finner vi, kanske en smula överraskande, att det inte finns några nämnvärda skillnader mellan kommungrupper-

na vad gäller glesbygdsfaktorn.

Vi kan påpeka det man anar när man granskar faktorpoängens medelvärden i kommungrupperna, nämligen att det finns klara samband mellan dynamik- och komplexitetsfaktorerna. Befolkningsförändringsfaktorn korrelerar klart negativt med primärnäringsfaktorn. Strukturförändringarna är åter negativt korrelerade såväl till primärnäringsfaktorn som till glesbygdsfaktorn. Intressant nog uppvisar koncentrationsfaktorn ett positivt samband med glesbygdsfaktorn, ett samband som stöder den faktortolkning som här gjorts.

Situation och problemuppfattningar

För att utröna hurvida det finns samband mellan den kommunala omgivningen och den kommunala ledningens problemföreställningar, har vi tytt oss till en rad stegvisa regressionsanalyser. Vi har i tur och ordning infört de sju problemfaktorerna som beroende variabel och använt dynamik- och komplexitetsfaktorerna som oberoende variabler. I följande sammanställning av analysernas resultat har vi infört de förklarande faktorer som invalts i analyserna (invalsgränsen $F = 4$). Vi anger inom parentes den ordning i vilken faktorerna invalts i analysen. Samtidigt anger vi hur många procent av den totala variationen som förklaras efter det angivna steget i analysen. Slutligen anger vi tecken för regressionskoefficienten för repektive förklarande faktor.

Granskar vi resultatsammanställningen mot bakgrunden av våra kontingensteoretiskt betingade förväntningar, får resultatet uppfattas som mycket magert. *Problematiseringarna som ligger närmast de föreställningar som ingår i kontingensteorin — stat-kommunfaktorn, förvaltningsprocessfaktorn och den politiska styr-*

Tabell 2. Medelvärden för dynamik- och komplexitetsfaktorerna inom försöksgrupperna

	SFK	FK	FFK	Ö
Dynamikfaktorerna:				
Befolkningsförändringsfaktorn	1.451	.340	-.010	-.127
Strukturförändringsfaktorn	1.888	.305	-.004	-.141
Koncentrationsfaktorn	.010	.205	.005	-.055
n	7	46	192	188
Komplexitetsfaktorerna:				
Primärnäringsfaktorn	-2.076	-.661	-.020	-.268
Glesbygdsfaktorn	-.062	.059	-.026	.015
n	7	49	199	190

Tabell 3. Sammanställning av faktorer som invalts i sju stegvisa regressionsanalyser med problemfaktorer som beroende variabler och dynamik- samt komplexitetsfaktorer som oberoende variabler (n = 346)

Beroende variabel:	Invalda oberoende variabler:
1. Stat-kommunfaktorn	Ingen faktor invald
2. Ekonomifaktorn	Ingen faktor invald
3. Socio-demografifaktorn	(1) Befolkningsförändringsfaktorn 16 % (—) (2) Primärnäringsfaktorn 18,7 % (3) Glesbygdsfaktorn 20,6 %
4. Utbudskravfaktorn	(1) Primärnäringsfaktorn 7,5 % (—)
5. Förvaltningsprocessfaktorn	Ingen faktor invald
6. Den politiska styrningsfaktorn	Ingen faktor invald
7. Områdeskonfliktfaktorn	(1) Glesbygdsfaktorn 1,7 %

ningsfaktorn — förklaras överhuvudtaget inte av våra omgivningsfaktorer.

Helt saknas dock inte rationella drag i problemuppfattningarna. Vi finner, knappast överraskande, att problematiseringen av de lokala förhållandena såsom den tar sig uttryck i socio-demografifaktorn, förklaras av negativ befolkningsutveckling, primärnärings- och glesbygdsstruktur. Förklaringsgraden på drygt 20 % kan betecknas som helt tillfredställande. En betydligt lägre förklaringsgrad uppnår vi för utbudskravfaktorn. Det negativa sambandet med primärnäringsfaktorn är dock helt logiskt. Det är just i kommuner som bildar motpolen till primärnäringskommunerna som vi kan finna den utvecklade förvaltning och nära växelverkan mellan kommunanställda och invånare som ligger bakom utbudskraven.

Det dominerande draget i våra resultat är att *omgivningsfaktorerna kan i någon mån förklara substanspolitiskt inriktade föreställningar, däremot förklarar de inte, såsom kontingens-teorin föranleder oss anta, de förvaltningspolitiskt inriktade föreställningarna.*

4 POLITIK, PROBLEMUPPLEVELSER OCH KOMMUNAL SITUATION

Trots att vi inte funnit särskilt starka samband mellan subjektiva uppfattningar och ob-

jektiv verklighet, kan kontingensteorin ändå peka rätt. Omgivningsberoendet uppfattas ju ofta som förhållandevis direkt. Oberoende av de mellankommande problematiseringarna kan vi tänka oss att kommunerna till sist landar rätt, dvs att de handlar — genomför förändringar — som överensstämmer med kontingensantagandena. Vi skall därför, trots betydande brister i vårt dataunderlag, försöka analysera sambanden mellan frikommunpolitiken och situation och problemuppfattningar i kommunerna. För att göra detta skall vi först dröja vid frikommunpolitikens dimensioner.

Några mått på frikommunernas politik

Frikommunförsöket leds på nationella nivå inom Inrikesministeriets självstyrelseprojekt. Detta projekt beställde en utgångskartläggning av kommunerna. Kartläggningen gjordes i början av år 1989 och stora delar av resultatet har redovisats av Paavo Hoikka (1989). Vi har erhållit kopior av enkäten och infört uppgifter ur den i vår kommundatabas. Samtidigt har vi i någon utsträckning kompletterat uppgifter som visade sig vara felaktiga. I grundrapporten ingick endast svar från frikommuner och förvaltningsförsökskommuner. Vi har därutöver haft tillgång till de svar som inkom från övriga kommuner. På enkäten svarade alla frikommuner, drygt 60 % av förvaltningsförsökskommunerna och drygt 40 % av de övriga kommunerna. Såväl för gruppen FFK som Ö gäller att de svarande kommunerna inte nämnvärt skiljer sig från icke-svararna beträffande olikartade bakgrundsvariabler. Till denna del förefaller således svaren att vara förhållandevis representativa för alla kommuner.

Det problem vi står inför i denna rapport är att det interna bortfallet för många frågor är betydande. När vi valt att analysera den frikommunala politiken med hjälp av flere indikatorer enligt den redan använda faktoranalysmodellen, innebär det att det totala bortfallet via »missing observations» är betydande. Att vi ändå redovisar våra resultat har att göra med ett principiellt övervägande. Det som intresserar oss är nämligen hurvida sambanden mellan variabelgrupperna följer det allmänna »modellatagande» som kan sägas ineliggja i det kontingens-teoretiska resonemanget. Om ett sådant samband mellan variablerna existerar, bör det existera oberoende av vilket kommunurval vi har. I princip behöver vi alltså inte försätta representativitet hos observationerna.

I den politikbeskrivande analysen infördes 12 variabler: (1) den andel med vilken antalet kommunala organ minskade vid övergången från 1988 till 1989, alltså vid övergången till frikommunförsöket, (2) antalet medlemmar per organ 1989, (3) antalet angivna utnyttjade delegeringsområden av ärenden, mätt som ett summaindex bestående av 7 dikotoma delegeringskomponenter (frågor rörande individen inom social- och hälsovården, personalförvaltningsfrågor, ekonomifrågor, skolfrågor, byggnads-, fastighets- och planeringsfrågor, frågor rörande anställningsförhållande samt frågor rörande anskaffningar och tillstånd), (4) antalet utvecklingsprojekt som pågått(pågår) sedan år 1987 i kommunen, mätt som summaindex beräknat på 7 dikotoma utvecklingskomponenter (när demokrati och områdesförvaltning, personalförvaltning, ekonomiförvaltning, servicefrågor, adb- och informationsfrågor, frågor i anslutning till det kommunala ledarskapet samt övriga utvecklingsprojekt), (5) antalet uppgivna sätt att engagera den kommunala personalen i utvecklingsarbetet, mätt som summaindex bestående av 5 dikotoma komponenter (insamling av förslag från enheter, utlåtande av samarbetskommittéen, behandling av ärenden på arbetsplatsmöten samt representation för personalen i beredningsgrupper), (6) förekomsten av strukturproblem i förvaltningen, mätt som summaindex bestående av två komponenter (upplevelse av förvaltningsstruktur som beslutsproblem och av förvaltningsgränser och samarbetsfrågor som problem), (7) antalet omgivningsinriktade problem, mätt som summaindex bestående av fyra dikotoma komponenter (beslutsproblem är befolknings- och fysisk struktur i kommunen samt kommunaltekniken och byggandet samt utvecklingshinder är kommunaltekniken och kommunikationerna samt utvecklingsskillnader mellan kommunens olika delar), (8) antalet personinriktade problem, mätt som summaindex bestående av fyra komponenter (beslutsproblem är personalens attityder och de förtroendevalda eller invånarna, utvecklingshinder är politiska stridigheter och personalens inställningar), (9) avsikt att inleda regional demokratisering, mätt som summaindex bestående av två komponenter (avsikt att organisera områdesförvaltning eller områdesansvariga samt avsikt att samordna eller integrera olika sekorer inom områdesenheter), (10) avsikt att förbättra demokratin genom ökat informationsflöde, mätt som summaindex bestående av tre komponenter (ökad informationsförmedling, mera

hörningar och initiativrätt), (11) avsikt att öka det egentliga medborgardeltagandet, mätt som summaindex bestående av två komponenter (införande av folkomröstningar och/eller direkt stöd till medborgarorganisationer samt genom närdemokratistöd), (12) ökning eller minskning av antalet skoldirektioner inom kommunen vid övergången till år 1989.

Fullständiga uppgifter erhöles för 213 kommuner och en rättvinklig rotation resulterade i fyra politikfaktorer som förklarade 56,2 % av de tolv variabelernas totala variation (bilaga 5). Tolkningen av de fyra faktorerna är följande:

1. Den första faktorn ger höga faktorpoäng för kommuner som är intresserade av områdeslösningar inom förvaltningen, som har haft många tidigare utvecklingsprojekt på gång, som söker lösningar för att öka invånarnas egentliga deltagande, som på flere sätt involverar personalen i utvecklingsarbetet och som uppgivit flere delegeringsexempel. Här tecknas alltså bilden av en aktiv och mångsidigt verkande kommun som ständigt söker nya lösningar. Därför kan vi tala om **moderniseringsfaktorn**. Faktorn har, som vi märker, ett rätt så klart samband med såväl decentralisering som organisk struktur, om vi håller oss till de inledningsvis refererade kontingensteoretiska tankegångarna.

2. Den andra faktorn resulterar i höga faktorpoäng för kommuner som flitigt slagit samman nämnder och därigenom minskat antalet förvaltande organ, som reducerat antalet personer som sitter i skolors direktionen och som ökat antalet personer per organ inom den nya organisationen. Dessutom har personalen involverats rätt mångsidigt i förändringsarbetet. Vi kan tala om **organisationsstrukturfaktorn**. Samtidigt bör vi understryka att det inte är lätt att se hur denna dimension av politiken passar in i det kontingensteoretiska resonemanget. Vad organisationssaneringen ju innebär är ett slag av koncentration eller centralisering i det att antalet förtroendevalda och antalet förtroendemannanorgan drastiskt minskar. Samtidigt samlas emellertid flere ärenden inom ett och samma organ, något som kan ha samordnings- och förhandlingseffekter. På det hela taget tror vi ändå att centralisering är ett viktigt stickord för faktorn.

3. På den tredje faktorn erhåller sådana kommuner höga faktorpoäng som upplever förvåningsstrukturella hinder i beslutsfattandet och som ser dessa som viktiga utvecklingsproblem. Samtidigt uppfattar man att den kommunala omgivningen, den fysiska strukturen, kommu-

nikationer och kommunalteknik inte är något problem. De positiva värdena erhåller alltså internt, på organisationen inriktade kommuner, medan låga värden erhålls för kommuner som skyller på yttre omständigheter. Vi kunde kanske tala om **internproblemfaktorn**. I likhet med den första faktorn kunde vi måhända här spåra ett samband till graden av organiskhet i förvaltningen, i detta fall såsom en problematiseringsaspekt.

4. Den fjärde faktorn ger höga faktorpoäng för kommuner som upplever beslutsproblem och utvecklingshinder i personella förhållanden inom kommunen och som samtidigt menar att informationsdemokrati vore eftersträvansvärd. I bara liten utsträckning, men dock positivt, söker man öka det verkliga deltagandet. Att placera problemen i den kommunala omgivningen ter sig förhållandevis främmande för dessa kommuner. Vi kan kanske tala om en **informationskontaktfaktor**. Det förefaller som om kommunerna med höga faktorpoäng menade att ett ökat informationsflöde botar de personella problem och konflikter som man menar att utgör problem i utvecklingsarbetet.

Faktorlösningen saknar inte sina poängar. Det mest omdiskuterade inslaget i frikommunpolitiken, nedskärningen i antalet förtroendeorgan, står helt frikopplat från de övriga politikinslagen. *Det förefaller alltså som om nämndslaktningspolitiken inte hade något samband med kommunens övriga förvaltningspolitik och dess problematisering av förvaltningen.*

Politikinriktningen i försöksgrupperna

Vi skall här granska även politikdimensionernas medelvärden för försöksgrupperna. En sådan granskning, liksom överhuvudtaget valet att inkludera även de övriga kommunerna i analysen, kan försvaras med att de allra flesta komponenter som ingår i politikanalysen är sådana som har relevans för alla kommuner, de är alltså bara genom särskilt skapade förväntning-

ar kopplade till just frikommunerna. T o m organisationsändringar är helt möjliga att genomföra i samtliga kommuner, dock så att fri- och förvaltningsförsökskommuner i detta avseende givits flere möjligheter än de övriga kommunerna.

Politikfaktorerna profilerar rätt tydligt försöksgrupperna. Frikommunerna kännetecknas överlag av det mångsidiga sätt att närma sig utvecklingsarbetet på som fångas upp av moderniseringsfaktorn. Däremot kännetecknar inte alls det mångsidiga greppet förvaltningsförsökskommunerna. Nedskärningarna i förtroendeorganisationen kännetecknar särskilt andra än stora frikommuner och även i någon mån förvaltningsförsökskommunerna, medan, som vi redan påpekade, av kanske närmast institutionella skäl, övriga kommuner bara i liten utsträckning ändrat sin organisation.

Något överraskande är det kanske att just de stora frikommunerna kännetecknas av att de förlägger utvecklingsproblemen och hindren utanför den kommunala organisationen samtidigt som de inte vill vidkännas interna personella problem som informationsflöden kunde avhjälpa.

Här kunde kanske tilläggas att den faktorlösning som använts är förhållandevis stabil. Vi har nämligen, med beaktande av argumentet att alla kommuner inte har samma chans att rent juridiskt sett genomföra förändringar, även gjort en faktoranalys som bara inkluderar de 150 försökskommuner för vilka vi har fullständiga uppgifter. Den erhållna faktorlösningen är huvudsakligen densamma som den lösning vi erhåller för samtliga kommuner. Sålunda erhåller vi en moderniseringsfaktor, en organisationsfaktor som är lika dem vi erhöill för alla kommuner. Personmotstättningsvariabeln ligger dock för den snävare gruppen kommuner till grund för en egen femte faktor. Därför kommer även demokrativariablerna att samla sig på en faktor. Internproblemfaktorn är densamma som i analysen för alla kommuner.

Tabell 4. Medelvärden för politikfaktorerna inom försöksgrupperna

	SFK	FK	FFK	Ö
Moderniseringsfaktorn	1.223	.842	-.332	-.121
Organisationsstrukturfaktorn	.154	.672	.224	-.819
Internproblemafaktorn	-.524	-.079	.091	-.048
Informationskontaktfaktor	-.472	.137	-.005	-.036
n	6	41	103	63

Situation, problemuppfattningar och handling

Vi har i de gjorda analyserna identifierat **fyra politikfaktorer, fem omgivningsfaktorer och sju problemfaktorer**. Vår avslutande fråga är om omgivnings- och problemfaktorerna förmår förklara variationen längs de politikbeskrivande faktorerna. Vi har sökt svar på den frågan i fyra avslutande regressionsanalyser i vilka politikfaktorerna i tur och ordning varit beroende medan de övriga faktorerna varit oberoende. Resultatet kan sammanfattas enligt den modell som användes tidigare (s 15).

För de här återgivna analyserna gäller, liksom för faktorlösningen tidigare, att resultaten är förhållandevis stabila. När regressionsanalyserna utförs skilt bara för gruppen försökskommuner ($n = 122$), visar det sig att samtliga invalda variabler överensstämmer med och att invalsordningen och tecknen för koefficienterna är lika som i analysen ovan. Vad som skiljer analyserna något från varandra är att den totala förklaringsgraden är högre i den första analysen (33,9 %), lägre i den andra analysen (3,6 %) och högre i den tredje analysen (16 %).

Vi konstaterade redan att moderniseringsfaktorn ligger nära såväl en organisk struktur som decentralisering. *Det är därför intressant, och helt i överensstämmelse med kontingensresonemanget, att primärnäringsfaktorn uppvisar ett betydande negativt samband med modernisering.* Av alla analysresultat är detta det klaraste. Kommunerna på den negativa sidan om pri-

märningsfaktorn kan vi föreställa oss vara större tätorter med betydande inslag av service och tillverkning, lite pensionärer och förhållandevis mycket välutbildade personer.

Det ytterligare mindre förklaringsstillskott som ges av områdeskonfliktfaktorn, är inte lika lätt att förstå. Betydelse av denna faktor ökar efter det första steget i analysen. Områdeskonfliktfaktorn har alltså betydelse särskilt för den del av variationen som återstår att förklara efter det första steget. Detta tyder på att kommuner i vilka kommunledningen upplever konflikter, tenderar att fånga upp den genom de deltagandemodeller som ingick i moderniseringsfaktorn.

Den omdebatterade nämndslakten förefaller svår att ge några rationella skäl. Den förklaringsgrad som uppnås, knappa 7 % med primärnäringsfaktorn, förefaller huvudsakligen att hänga samman med de kommuner som faller i gruppen övriga och som inte haft lika stora möjligheter att röra vid den kommunala organisationen. En indikation för detta är bl a den klara nedgången i förklaringsandel om de övriga kommunerna utesluts ur analysen. En positiv förklaring till nedskärningen av nämnder kan inte utläsas. Om vi uppfattar att primärnäringsfaktorn pekar i riktningen enkla kommuner, kan det svaga resultat som indikeras sägas närmast strida mot det kontingensteoretiska resonemanget. En centraliserande organisationssammanslagning skulle ju vara den rimliga förvaltningen.

Internproblemfaktorn är så tillvida en besvärlig politikfaktor att en närmast fångar upp inställningar, inte ett konkret beteende. Det är därför inte alls överraskande att områdeskonfliktupplevelsorna hos den kommunala ledningen, har ett samband med faktorn. Sambandet är närmast logiskt och säger särskilt något om tillförlitligheten i svaren. Att glesbygdsfaktorn har ett positivt samband med intern inriktning är kanske inte lika väntat, men det hänger troligtvis samman med att samma faktor, som vi sett, förklarar förekomsten av områdeskonflikter. Att förvaltningsprocessfaktorn kommer in i bilden har samma förklaring som vi gav för områdeskonfliktfaktorn.

Som en avrundande kommentar skall vi notera att vi inte kan förklara informationskontaktfaktorn. Detta kan delvis tyda på att faktorn inte är så väl specificerad, något som redan framgick ur den alternativa faktoranalys som utförts för bara försökskommunerna.

Tabell 5. Sammanställning av faktorer som invalts i fyra stegvisa regressionsanalyser med politikfaktorer som beroende variabler och dynamik-, komplexitets- samt problemfaktorer som oberoende variabler ($n = 175$)

Beroende variabel:	Invalda beroende variabler:
1. Moderniseringsfaktorn	(1) Primärnäringsfaktorn 22,8 % (—) (2) Områdeskonfliktfaktorn 25,9 %
2. Organisationsstrukturfaktorn	(1) Primärnäringsfaktorn 6,7 % (—)
3. Internproblemfaktorn	(1) Områdeskonfliktfaktorn 5,7 % (—) (2) Glesbygdsfaktorn 9,3 % (3) Förvaltningsprocessfaktorn 11,5 %
4. Informationskontaktfaktorn	Ingen faktor invald

5 NÅGRA AVSLUTANDE SYNPUNKTER

Vårt egentliga syfte med framställningen har inte varit att informera om frikommunerna eller att göra jämförelser mellan dem och övriga kommuner. Vi har ändå inkluderat några sådana jämförelser. Vi kan repetera några iakttagelser som vi gjort.

1. Frikommunerna skiljer sig i många avseende från förvaltningsförsökskommunerna och de övriga kommunerna. I den utsträckning den kommunala belägenheten faktiskt inverkar på den politik kommunerna driver, kan det inte vara särskilt rationellt att överföra frikommunernas politik på andra kommuner, inte såsom förväntningar och inte såsom politik som faktiskt tillämpas.

2. Frikommunernas erfarenhet ställer dem i något slag av motsatsställning till staten. Frikommunförsöket inverkar i detta avseende mobiliserande på kommunerna. Detta kan i längden visa sig vara en stor behållning av försöket. Men i dessa resultat lurar även en uppbar fara. Kommuner som bl a med hjälp av statliga påhejare stimuleras till att höja sina förväntningar, kan, om dessa inte infrias, tappa sugen och passiveras. Vi kunde kanske säga att bollen nu ligger hos alla de myndigheter som behandlar de frikommunala undantagsansökningarna.

3. Frikommunal status förefaller att ha ett intressant samband till upplevda interna konflikter inom kommunen, särskilt inom kommuner med ett stort område. Aktiva kommuner med stort område kunde vi bl a tänka oss att är sådana som under de senaste årtiondena sammanslagits. En tanke värd att följa upp är att frikommunerna kanske består av många sådana tidigare sammanslagna kommuner som ännu inte funnit en ny identitet och balans mellan de tidigare kommunerna.

4. Det är värt att notera att kommuner som enligt traditionellt sett att resonera har stora problem, inte förefaller att ha sökt sig till försöket. Den i olika sammanhang gjorda iakttagelsen att system som fungerar i stöd av självrekrytering eller ansökningar tenderar gynna de redan resursstarka — åtminstone om inte särskilda ansträngningar görs av utomstående för att balansera upp situationen förefaller att ha gällt även i detta sammanhang. Därför behöver vi knappast räkna med att frikommunförsöket kommer att ge svar på alla de frågor som kan ställas rörande kommunernas framtid. Små, perifera eller ensidiga och fattiga kommuners

problem bör ägnas särskild uppmärksamhet vid sidan om frikommunförsöket.

Tanke eller mode

Den egentliga frågeställning vi försökt behandla i analyserna gäller graden av rationalitet i kommunernas politik. Rationaliteten har särskilt relaterats till populära föreställningar inom det kontingensteoretiska tänkandet. Härvidlag utgör resultaten nog något av en pyttipanna. Försiktigtvis skall jag sammanfatta mina iakttagelser i några huvudpunkter.

1. På det hela taget, med senare anförda undantag, förefaller inte det kontingensteoretiska resonemanget att vara särskilt starkt beträffande subjektiva faktorer. Det ter sig starkare ju »objektivare» förhållanden vi har att göra med. Grovt taget verkar inte förvaltningens tillstånd att vara något sådant objektivt förhållande varom naturligt likartade föreställningar utvecklar sig. Vår verkliga kunskap om förvaltning, frestas jag anta, är mycket bristfällig. När det däremot gäller att uppfatta förhållanden som direkt dagligen kan påverka beslutsfattarna genom deras erfarenhet, registreras dessa som problem. En spridd bosättningsstruktur i kommunen som resulterar i ständiga inomkommunala motsättningar är något ledningen ser och reagerar på. Här finns samband såväl mellan situation som tanke och handling.

2. Förvaltningssidan i våra resultat förefaller på ett intressant sätt att vara kluven. Vi har en huvudström i förvaltningstänkandet som består av en riklig blandning av utvecklingsansträngningar — här kallade för moderniseringsfaktorn. Dessa är på intet sätt typiska för just frikommunerna. Utvecklingsansträngningarna har föregått frikommunförsöket. Dessa kommuner är inte aktiva för att de är med i försöket, de är med i försöket för att de är aktiva. *För just denna del av förvaltningsfrågorna förefaller resultatet indikera ett omgivningsberoende som överensstämmer med kontingensresonemanget.*

3. Klivenheten som vi påtalade syns t ex i det förhållandet att förvaltningsinställningarna och problemupplevelserna inte kan förstås på samma sätt. Inte heller bidrar problematiseringarna till vår förståelse av den bedrivna politiken. En betydande del av förvaltningsfrågorna förefaller alltså att hänga i luften när vi granskar dem ur det perspektiv som här har anlagts. *De numera allt vanligare förslagen att uppfatta för-*

valtningspolitiska inslag som ritualer, symboler — som mode, kort och gott — förefaller att få stöd i våra resultat. (Brunsson & Olsen 1990) Den i snäv mening instrumentella rationaliteten hjälper oss föga i detta sammanhang och detta trots att den officiella reformdiskussionen — särskilt såsom den företräds av förvaltningskonsulter — förefaller att präglas av just sådana snäva argument.

4. *Vi får kanske säga att det är särskilt anmärkningsvärt att vi inte kan förklara den drastiska nedskärningen av kommunernas förtroendemannaorganisation.* Just denna sida — hittills den kanske viktigaste sidan av frikommunförsöket — förefaller vara ett exempel på det modetänkande som påtalades. Vi fann inte någon korrelation mellan den politiska styrningsfaktorn eller områdeskonfliktfaktorn och nedskärningarna i förtroendemannaorganisationen. Ändå borde just dessa båda faktorer uppvisa en sådan korrelation.

Det som kanske parentetisk måste tillfogas är dock att vi talar om den högsta tjänstemannaledningens problematiseringar. Den möjligheten kan naturligtvis inte uteslutas att politiker-förvaltarmotsättningarna tillhör det man inte talar om, särskilt inte om man är engagerad i århundradets förtroendemannaslakt.

REFERENSER

- Astley, WG & Van de Ven, AH 1983 »Central perspectives and debates in organization theory», *Administrative Science Quarterly*, ss 245—73.
- Brunsson, N & Olsen JP (red) 1990 *Makten att reformera* Stockholm: Carlssons.
- Burrell, G & Morgan, G 1979 *Sociological paradigms and organizational analysis*. London: Heinemann.
- Hoikka, P 1989 *Vapaakuntakokeilun seuranta*, Helsinki: Itsehallintoprojektin julkaisuja 4/1989, Sisäasiainministeriö.
- Mintzberg, H 1979 *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: PrenticeHall Inc.
- Montin, S 1990 *Den kommunala multiorganisationen* Örebro: Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet, Högskolan i Örebro.
- Morgan, G 1986 *Images of organizations* London: Sage Publications.
- Ståhlberg, K 1989 »Till politikens försvar» *Finsk Tidskrift* 6/1989.
- Ståhlberg, K 1990 »Frikommunerna i ett kontingens-teoretiskt perspektiv» ingår i Ståhlberg, K (red) *Frikommunerna ur teoretiska perspektiv* (i tryck).
- Ståhlberg, K 1990 b »Den professionalistiska förvaltningspolitiken» *Finsk Tidskrift* 6/1990.
- Ståhlberg, K 1990 c *Finnish local government in the postwar period* Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-statvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A: 310.

BILAGA 1

2. Hur bedömer Ni följande förhållanden när det gäller situationen i kommunen i dag? Utgör de enskilda förhållanden ett mycket viktigt problem, ett viktigt problem, ett mindre viktigt problem eller utgör de inget problem alls? (Sätt ett kryss på varje rad).

	(3) Mycket viktigt problem	(2) Viktigt problem	(1) Mindre viktigt problem	(0) Inte ett problem/ inaktuellt
POLP				
Politiska förhållanden	%			
1 Politiska beslut som spränger budgetramar	5	20	46	29
2 Politikers bristande förmåga att prioritera olika delar av kommunens verksamhet	15	39	35	11
3 Politikers bristande förmåga att utveckla klara mål för olika sektorer av kommunens verksamhet	18	45	28	9
4 Stor omsättning bland politiker	1	8	48	42
5 En instabil politisk majoritet i kommunfullmäktige	5	6	22	66
6 Politisk strid mellan partigrupper	4	11	42	43
7 Konflikt mellan politiker och förvaltning	2	12	45	40
FORVP				
Förvaltningsförhållanden				
1 För liten förvaltningskapacitet	3	16	49	31
2 Påtryckningar från yrkesgrupper	2	12	46	40
3 Stor personalomsättning	3	10	41	46
4 Svårt att rekrytera bra sökande till viktiga poster	9	36	38	17
5 Bristande kompetens hos de anställda	2	15	60	23
6 De anställdas motstånd mot förändringar	5	32	47	16
7 Anpassning av kommunens organisation till aktuella behov	12	52	30	6
8 Skillnader i serviceutbud mellan olika delar av kommunen	2	29	52	16
9 Bristande samordning av kommunal verksamhet	4	31	53	12
10 Bristande långsiktig planering av kommunal verksamhet	6	32	44	18
11 Förvaltningssektorernas förmåga att hålla budgetramarna	6	37	44	12
EKONP				
Ekonomiska förhållanden				
1 Kommunens likviditet	9	35	34	22
2 Ökande skuldbörda	24	44	24	8
3 Svikande skatteintäkter	25	50	20	4
4 Obalans mellan utgifter och inkomster	17	51	26	6
5 Otillfredsställande räkenskapsrutiner	2	20	53	25
6 Svårigheter i samband med upplåning	1	12	52	36
LOKP				
Lokala förhållanden				
1 Förändringar i invånarantalet	19	25	32	24
2 Förändringar i ålderstrukturen bland kommuninvånarna	19	35	34	11
3 Förändringar i bosättningsmönstret i kommunen	3	25	54	17
4 Ensidig näringsstruktur	11	36	39	14
5 Försämrat sysselsättningsläge	4	15	40	42
6 Orealistiska krav från befolkningen beträffande kommunens serviceutbud	5	31	56	7
7 Strid mellan olika delar av kommunen	4	19	54	23
8 Tryck från invånarna för att minska avgifter eller utgifter	1	10	58	30

STATP**Förhållandet till staten**

1 Staten har ålagt kommunerna för många uppgifter	34	46	16	3
2 Normer och standarder för statligt reglerade uppgifter	38	52	10	1
3 Ändringar av normer och standarder för statlig reglerade uppgifter	20	52	26	2
4 Länsstyrelsens utövande av tillsyn över kommunerna	3	21	55	21
5 Statliga restriktioner för kommunens ekonomiska handlingsfrihet	15	42	37	6
6 Andra statliga restriktioner som hindrar en lokal problemlösning	9	40	41	10

BILAGA 2*Faktorlösning för problemfaktorerna (variablerna framgår ur bilaga 1)*

Sorted rotated factor loadings (pattern)

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4	FACTOR 5	FACTOR 6	FACTOR 7
STATP2	0.738	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
STATP6	0.737	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
STATP5	0.727	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
STATP4	0.694	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
STATP3	0.671	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
EKONP2	0.000	0.847	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
EKONP4	0.000	0.775	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
EKONP1	0.000	0.686	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
EKONP3	0.000	0.646	0.356	0.000	0.000	0.000	0.000
LOKP2	0.000	0.000	0.818	0.000	0.000	0.000	0.000
LOKP1	0.000	0.000	0.796	0.000	0.000	0.000	0.000
LOKP3	0.000	0.000	0.662	0.000	0.000	0.000	0.333
LOKP4	0.000	0.000	0.608	0.000	0.273	0.000	0.000
FORVP6	0.000	0.000	0.000	0.759	0.000	0.000	0.000
FORVP11	0.000	0.000	0.000	0.642	0.000	0.000	0.000
LOKP6	0.000	0.000	0.000	0.625	0.000	0.000	0.000
FORVP7	0.000	0.000	0.000	0.505	0.487	0.000	0.000
FORVP9	0.000	0.000	0.000	0.000	0.771	0.000	0.000
FORVP10	0.000	0.258	0.000	0.000	0.739	0.000	0.000
POLP3	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.864	0.000
POLP2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.863	0.000
LOKP7	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.834
FORVP8	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.822
STATP1	0.465	0.000	0.000	0.283	0.000	0.000	0.000

BILAGA 3*Faktorlösning för dynamikfaktorerna*

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3
(1) ASAND	0.843	0.000	0.000
(2) ELAKAND	-0.701	0.357	0.000
(3) ASANDR	0.678	0.340	0.000
(4) MAATANDR	0.000	0.825	0.000
(5) PALVANDR	0.000	-0.622	0.000
(6) SOSUTV	0.000	-0.572	0.000
(7) TYOAND	0.000	0.000	0.750
(8) TANDR	0.000	0.000	0.666
VP	1.741	1.701	1.073

Variabelkod: (1) befolkningsförändringens andel, (2) pensionärsandelens ändring, (3) befolkningens absoluta förändring, (4) primärnäringsysselsattas ändring, (5) servicesysselsattas ändring, (6) socialisternas platsandelsutveckling, (7) arbetslösas andelsändring, (8) ändring i tätortsgrad (jfr texten s 309).

BILAGA 4*Faktorlösningen för komplexitetsfaktorerna*

	FACTOR 1	FACTOR 2
(1) MAATAL85	0.956	0.000
(2) KOULUT85	-0.780	0.000
(3) ELAKOS85	0.747	0.000
(4) SOSOS85	-0.731	0.000
(5) JALOST85	-0.691	-0.459
(6) PINTA-ALA	0.000	0.861
(7) TYÖOS85	0.000	0.860
(8) ASLUKU86	-0.426	0.000
VP	3.288	1.755

Variabelkod: (1) primärnäringsysselsattas andel, (2) åtminstone mellanstadieutbildades andel, (3) pensionärsandelen, (4) socialisternas platsandel, (5) tillverkningsysselsattas andel, (6) areal, (7) arbetslösas andel, (8) invånarantal (jfr texten s 309).

BILAGA 5*Faktorlösningen för politikfaktorerna*

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4
(1) REGDEM	0.723	0.000	0.000	0.000
(2) KEHTOT	0.722	0.000	0.000	0.000
(3) DELTDEM	0.707	0.000	0.000	0.259
(4) HENKTOT	0.526	0.424	0.000	0.000
(5) DELTOT	0.507	0.000	0.000	0.000
(6) ORGANDR	0.000	0.780	0.000	0.000
(7) JOHTOK1	0.000	-0.707	0.000	0.000
(8) MEDORG	0.408	0.581	0.000	0.000
(9) STRUKPRO	0.000	0.000	0.775	0.000
(10) OMGPRO	0.000	0.000	-0.765	-0.293
(11) DEPERPRO	0.000	0.000	0.000	0.771
(12) INFDEM	0.000	0.279	0.000	0.643
VP	2.322	1.789	1.327	1.301

Variabelkod: (1) områdesdemokrati, (2) utvecklingsprojekt, (3) deltagardemokrati, (4) personalinvolvning, (5) delegeringar, (6) organisationsnedskärning, (7) direktionsmedlemsförändringen, (8) medlemmar per organ, (9) strukturproblem, (10) omgivningsproblem, (11) personproblem, (12) informationsdemokrati (jfr texten s 312 f).