

Björn Brorström

EFFEKTIVITET

- Synsätt, begrepp och modell

**KFi**

KFi - rapport

Nr 4

Denna rapport är nummer fyra i KFi:s rapportserie. Syftet med serien är att sprida resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt kring ekonomi och organisation i kommuner och landsting. Rapporten, som baseras på ett projekt finansierat av civildepartementets delegation för forskning om den kommunala sektorn, är en delredovisning från ett pågående forskningsarbete kring effektivitetsfrågor. Författaren docent Björn Brorström är knuten till KFi som forskare. Han är också koordinator för KFi:s forsknings- och utvecklingsverksamhet.

KFi-serien består av följande rapporter:

1. Brorström B., 1988

"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"

2. Solli R., 1988

"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"

3. Johansson S., 1990

"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"

4. Brorström B., 1990

"Effektivitet - synsätt, begrepp och modell"

<b>FÖRORD</b> .....	2
<b>AVSNITT 1 INLEDNING</b> .....	3
1.1 Effektivitet i fokus i kommuner och landsting .....	3
1.2 Studier av effektivitet - några noteringar .....	4
1.3 Sammanfattning och rapportens syfte .....	6
<b>AVSNITT 2 OM FÖRELIGGANDE PROJEKT</b> .....	8
2.1 Inledning - motiv för den valda ansatsen .....	8
2.2 Metod och modell .....	10
<b>AVSNITT 3 RESULTATREDOVISNING</b> .....	14
3.1 Inledning .....	14
3.2 "Tolv i topp" .....	14
3.3 Effektivitet - fyra grupper .....	17
<b>AVSNITT 4 TOLKNING OCH FÖRKLARINGAR</b> .....	22
4.1 Enhetlighet och subjektivitet .....	22
4.2 Hur kan rangordningen förklaras? .....	22
4.3 Kommentarer till gruppjämförelserna .....	26
4.4 Några funderingar i analysens förlängning .....	29
4.5 Effektivitet och decentralisering .....	29
<b>AVSNITT 5 EN MODELL FÖR EFFEKTIVITETSBEVYSNING OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING</b> .....	33
5.1 En modell för effektivitetsbevisning .....	33
5.2 Fortsatt forskning .....	37
<b>REFERENSER</b> .....	39

## FÖRORD

Denna rapport är en redovisning från ett pågående forskningsprojekt inom ramen för kommunforskningsgruppens verksamhet vid Göteborgs universitet (KFi). Forskningsprojektet behandlar begreppet effektivitet och hur man mäter effektivitet. Föreliggande studie och den referensram som utvecklats är en utgångspunkt för den fortsatta forskningen. De beskrivningar och resultat som presenteras i rapporten kommer att inarbetas i en mer fullständig slutredovisning av skilda forskningsinsatser kring effektivitet som bedrivs och som kommer att bedrivas under det närmaste året. Rapporten skall därför uppfattas som en arbetsrapport som är under utveckling.

Vid tillkomsten av föreliggande rapport har min forskarkollega Staffan Johansson bistått med värdefullt stöd. Dels har Staffan genomfört huvuddelen av de intervjuer som utgör det empiriska materialet, dels har han lämnat värdefulla synpunkter på den rapport som nu presenteras. Stort tack.

Projektet har finansierats av civildepartementets delegation för forskning om den kommunala sektorn.

## AVSNITT 1 INLEDNING

### 1.1 Effektivitet i fokus i kommuner och landsting

"Mål och decentralisering hör ihop"

Påståendet ovan redovisades av en förvaltningschef i en kommun i samband med en studie kring förutssättningarna för decentralisering i kommunen. Förvaltningschefens påstående representerar en syn som många av de intervjuade gav uttryck för nämligen att ett decentraliserat ansvar kräver tydliga mål och resultatkrav.

Formulering av mål och resultatkrav är aktiviteter som sker före verksamhetsåret, dvs vid planeringen. I samband med uppföljningen ligger målen och resultatkraven till grund för en analys. Denna analys bör leda till uttalanden om hur ansvariga har klarat att leva upp till målen och resultatkraven. Annorlunda uttryckt kan man säga att analysens syfte är att se om de olika ansvarsenheterna varit effektiva i en allmän bemärkelse. Därvid gäller att ju tydligare referenspunkten är, dvs de formulerade målen och resultatkraven, desto säkrare uttalanden om effektiviteten kan göras.

Ovanstående resonemang ger en förklaring till varför intresset för effektivitetsbegreppet och hur man kan mäta effektivitet har ökat väsentligt under senare år. Det är en konsekvens av inriktningen mot en ökad grad av decentralisering. Samtidigt gäller att det från många kommuner rapporteras problem med att formulera adekvata mål och mäta hur målen uppfylls. Få kommuner redovisar att man har infört modeller för målformulering och effektivitetsmätning. Desto fler är det som säger att man håller på att utveckla modeller och metoder.

Vad effektivitet är och hur effektivitet kan mätas diskuteras således mycket i kommuner och landsting och många förefaller ha problem att finna lämpliga modeller och metoder. Det förefaller därför ur användarsynvinkel vara en angelägen uppgift för forskare att genomföra skilda typer av studier kring effektivitet och därigenom bidra med ytterligare kunskaper kring problematiken

## 1.2 Studier av effektivitet - några noteringar

### Begreppet effektivitet

Genom studier och logiska resonemang kring innebörden av effektivitet har en välkänd begreppsapparat utvecklats, där man skiljer mellan inre och yttre effektivitet. Den inre effektiviteten är kopplingen mellan resursinsatser och utflödet av prestationer. Den yttre effektiviteten är kopplingen mellan verkligt utflöde av prestationer och planerat utflöde (se tex Metcalfe/Richards, 1987). Under förutsättning att prestationerna beskriver ansvarsens resultat och att målet kan formuleras entydigt är det enkelt att mäta den yttre effektiviteten. Svårigheterna uppkommer när resultatet/målet är något annat än ett antal prestationer.

Till begreppen inre och yttre effektivitet kan också fogas begreppet samhällelig effektivitet (Thorburn, 1969). Med detta avses kopplingen mellan resursinsatser och verksamhetens effekter relativt andra verksamheter som bedrivs. Är det rimligt att satsa en viss resursmängd inom fritidsområdet när denna kanske gjort större nytta inom äldreården? De avvägningar som det handlar om här är vad man kallar politik. Även om man ibland försökt reducera problemet genom att upprätta kalkyler så är det ändå till syvende og sidst i den politiska processen som frågorna avgörs.

En slagkraftig och ofta använd definition på effektivitet är att det handlar om att göra saken rätt (inre effektivitet) och att göra rätt saker (yttre effektivitet). Många författare argumenterar i olika skrifter för vikten av att beslutsfattare mera ägnar sitt intresse åt att göra rätt saker. Reddin (1988) tex menar att den chefsperson som är orienterad mot inre effektivitet föredrar att lösa problem, försvara erhållna resurser och uppfylla tilldelade uppgifter istället för att producera kreativa lösningar, optimera resursutnyttjandet och erhålla resultat. Det senare är utmärkande för den resultatorienterade chefen, dvs den chef som ser till den yttre effektiviteten.

Litteraturen erbjuder således en rad olika definitioner på effektivitet och ibland får man som läsare en känsla av att det ligger ett stort egenvärde i att erbjuda en ny definition och några nya "tjusiga" formuleringar. Det förefaller viktigare än att belysa hur man faktiskt kan gå tillväga och resonera när en organisations effektivitet skall mätas.

## **Subjektiv effektivitet**

En annan infallsvinkel på effektivitetsproblematiken har haft organisationsteoretiska utgångspunkter. Ett utvecklingsarbete av en referensram och en modell för mätning av administrativ effektivitet har genomförts av Quinn/Rohrbaugh (1981). Basen i referensramen är att mätning av administrativ effektivitet bygger på subjektivitet. Det är inte möjligt att objektivt fastställa om en administrativ enhet är effektiv utan det är upp till varje individ som kommer i kontakt med enheten att avgöra graden av effektivitet. Vid bedömningen av effektiviteten utgår man från olika organisatoriska egenskaper. Bedömaren får värdera om han/hon tycker att den bedömda enheten är stark eller svag med avseende på skilda egenskaper. Bedömaren subjektiva värderingar läggs därefter samman och en profil över organisationen kan ritas som visar inom vilka områden organisationen bedöms vara stark respektive svag.

## **Effektivitetsjämförelser**

En annan del av forskningen eller kanske snarare utredandet kring effektivitet har behandlat jämförelser mellan privata företag och offentliga förvaltningar. Man har mätt, jämfört, dragit slutsatser och försökt att förklara skillnaderna. Ofta är dock dessa jämförelser av begränsat värde. Dels föreligger många gånger skillnader vad gäller verksamhetens syfte och inriktning trots att uppgifterna i och för sig förefaller vara lika, dels är redovisningsprinciperna olika. De senare har till följd att jämförelser som görs utan mycket grundliga korrigeringar och justeringar inte är trovärdiga. Flera exempel finns där man inte iakttagit tillräcklig försiktighet vid användningen och analysen av redovisningsdata.

## **Kommunforskning och effektivitet**

Sedan snart femton år tillbaka har forskning kring ekonomi och organisation i kommuner och landsting bedrivits vid företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. Författaren till denna rapport är en av forskarna inom den vid institutionen verksamma forskargruppen. Att kort sammanfatta forskningen låter sig egentligen inte göras. Om man ändå gör ett försök kan man säga att det inom ramen för ett flertal skilda projekt påvisats

uppenbara svårigheter för ledningen på olika nivåer att styra organisationen och att utkräva ansvar av redovisningsskyldiga (se tex Brorström 1982, Olson, 1983, Brunsson,1986). En förklaring till de rådande svårigheterna att klart definiera ansvaret och finna och utveckla lämpliga modeller för styrning är den tudelning i å ena sidan ekonomi och å andra sidan verksamhet som gäller inom en budgetfinansierad verksamhet.

Ansvaret kan inte utkrävas utifrån hur man lyckats ekonomiskt. Räntabilitetsformeln  $(R(E) = R(T) + (R(T) - R(S))S/E$  är inte tillämplig som förbindelselänk mellan central och lokal nivå. När ansvar skall utkrävas måste också verksamhetsmässiga aspekter inkluderas och då uppkommer frågan hur verksamhetsresultatet - kvantitet och kvalitet - skall beskrivas, mätas och bedömas.

En utgångspunkt för framtida forskning är att denna tudelning råder. En väsentlig frågeställning är därför hur verksamhetsresultatet skall beskrivas för att ansvar skall kunna utkrävas och riktiga beslut kunna fattas. En naturlig fortsättning på ett forskningsarbete som handlat mycket om ekonomimodeller och resursfördelningsprocesser är därför att närmare studera hur verksamhetens resultat eller annorlunda uttryckt effektiviteten kan beskrivas. Det är en naturlig fortsättning så till vida att det kan tillföra forskargruppen nya värdefulla kunskaper.

### 1.3 Sammanfattning och rapportens syfte

Den kortfattade genomgången av olika infallsvinklar på studier av effektivitet har syftat till att motivera ytterligare studier av fenomenet. De diskussioner som förekommer i kommuner och landsting som en konsekvens av inriktningen mot decentralisering och de problem som många kommuner förefaller ha att finna ett lämpligt angreppssätt och lämpliga modeller och metoder gör studier av effektivitet spännande och viktigt. Den starka orientering som finns i litteraturen mot att definiera begreppet effektivitet snarare än att ge det ett praktiskt innehåll är också ett starkt motiv för mera studier. Vidare utgör studier av effektivitet en naturlig fortsättning av det forskningsarbete som bedrivs inom forskargruppen.

Ett centralt begrepp vid forskningsarbete är nyfikenhet. Med detta som en grundläggande egenskap blir forskningen problemorienterad. Forskaren drivs av en strävan efter att finna



förklaringar och samband i komplexa förhållanden och situationer. Strävan efter förklaringar och samband innebär dock inte någon jakt efter "den enda och hela sanningen". Istället har forskaren som uppgift att ge beskrivningar av olika processer och händelseförlopp och genom att redovisa tänkbara tolkningar och konsekvenser av skilda sätt att analysera ett material bidra till kunskapsutvecklingen inom det studerade området. Den absoluta sanningen ersätts av en utveckling av språk, begrepp och mönster som är verktyg för användare av forskningsresultaten i deras strävanden efter att bättre förstå den komplicerade verklighet man lever och verkar i.

Utmärkande för forskningen som bedrivits av kommunforskarna vid företagsekonomiska institutionen är och har varit en stark problemorientering och en inriktning mot att utveckla användbara begrepp och språk. Föreliggande studie bygger på samma utgångspunkter som tidigare, dvs ambitioner att uppnå en ökad förståelse av vad effektivitet är i praktiken och försöka förklara gjorda iakttagelser. Syftet med denna studie och rapport är följaktligen att bidra till ökade kunskaper kring området. Eftersom denna rapport är en del av ett större forskningsprojekt kring effektivitet är syftet med studien och rapporten också att redovisade beskrivningar och resultaten skall vara underlag för fortsatta studier.

Rapporten består av två delar. I den första delen (avsnitt två, tre och fyra) behandlas effektivitetsbegreppet kopplat till organisatoriska egenskaper. Den infallsvinkel som valts här ligger nära det synsätt och den modell som utvecklats av Quinn/Rohrbaugh (op cit). I den andra delen (avsnitt fem) presenteras en tänkbar modell för belysning av effektivitet. Denna modell är inte en direkt konsekvens av de resultat som redovisas utan snarare ett resultat av de funderingar i normativ riktning som man ständigt bär med sig när man sysslar med forskning kring vad effektivitet är. I avsnitt fem återfinns också förslag till fortsatt forskning.

## AVSNITT 2 OM FÖRELIGGANDE PROJEKT

### 2.1 Inledning - motiv för den valda ansatsen

Parallellt med föreliggande projekt har inom ramen för några utvecklingsprojekt ett stort antal politiker och ledande tjänstemän intervjuats. I samband med dessa intervjuer har frågan ställts vilka associationer de gör kopplat till begreppet effektivitet. Svaren är varierande avseende omfånget. En del väljer att mycket kort ge en definition av begreppet som rymmer dimensionerna inre och yttre effektivitet. Andra väljer att i mera allmänna ordalag beskriva vad effektivitet är och vilka hinder som finns för att kunna bedriva en effektiv verksamhet och kunna mäta denna.

Möjligtvis är det så att ju mer ordrik man är ju större förståelse har man för problematiken. Enligt Perrow (1977) är ett sätt att mäta hur viktig en viss policy är att undersöka den vokabulär som omger policyn. Är den omfattande är det ett tecken på att den är väsentlig. Perrow gör jämförelser med hur ordet snö uppfattas:

"Where snow is only an occasional inconvenience, as it is for Londoners, there is only one word for it; by contrast when people's lives or recreation depends on it, as with Eskimos and skiers, there are many words for snow".

Perrow, 1977, sid 12

En enkel analys av vem eller vilka grupper som varit mest ordrika har genomförts. Några entydiga slutsatser kan dock inte dras. Möjligtvis kan man säga att verksamhetsansvariga är mer resonerande och mindre "preciserande" än chefer på högre nivå.

Utöver skillnaderna i omfång kan man finna två olika sätt att besvara frågan. Det ena innebär att man ser effektivitet kopplat till den verksamhet som bedrivs. Fyra begrepp förekommer huvudsakligen i det sammanhanget. Dessa fyra begrepp är resurser, produktion, mål och kunder. En definition av effektivitet där alla fyra begreppen inkluderas är då att med så liten resursinsats som möjligt producera så mycket som möjligt på ett sätt som står i överensstämmelse med de formulerade målen och som gör att kunderna är nöjda. De

dominerande begreppen av de fyra är produktion och mål. Det som vanligtvis kallas yttre effektivitet förefaller således vara den definition som ligger närmast till hands. Problemet i sammanhanget består dock inte enligt flera av intervjupersonerna i att definiera effektiviteten utan i att kunna mäta densamma. Svårigheterna att mäta kommer alltså fram mycket klart i intervjuvaren.

Det andra sättet att besvara frågan är att istället diskutera kring vilka förutsättningar som måste gälla för att en organisation skall vara effektiv. Här behandlas organisatoriska och individmässiga aspekter och effektiviteten bedöms utifrån hur det inre arbetet bedrivs. Hur man sedan mäter resultatet av arbetet är en annan sak. Tre citat får illustrera synsättet.

"Vad det är vet jag, men om vi är det vet jag inte. Det är reglerad arbetstid, mer lagarbete, bättre tillgänglighet, planering av arbetet och schemaläggning."

"Effektivitet är resultatet av ett förändringsarbete. Vi mäter inte men jag vet hur man gör". Vi har bra "dagis" i vår kommun!"

"Effektivitet är ett genomtänkt jobb som sätts in i ett sammanhang. Effektiv kultur är att vara medveten om vad man vill, hålla kanalerna utåt öppna och sträva efter att skapa ett mänskligt samhälle. Nyckelord är genomtänkt, mänskligt och kraftfullt. Kostnad per utlånad bok är förlegat!"

De tre citaten illustrerar synsättet att effektivitet är ett resultat av arbetssättet och det förefaller vara mindre intressant hur detta resultat mäts. Med detta perspektiv är effektivitet att ha en organisation och individer inom organisationen som arbetar på ett "bra" sätt. Exempel på organisatoriska aspekter som nämnts i andra intervjuer är flexibilitet, god planering och tydlig ansvarsfördelning. En person uttryckte det hela på följande sätt:

"Det borde vara en person på varje avdelning. Det ger tydlighet i ansvaret."

När det gäller individperspektivet talar en av intervjupersonerna om behovet av gemensamma värderingar för att klara effektivitetskraven. Andra saker som nämns är engagemang, entusiasm, förändringsbenägenhet samt förmåga att möta människor.

Denna rapport handlar framförallt om kopplingen mellan organisatoriska egenskaper och effektivitet. Analysen av de avgivna svaren från sammanlagt 50 politiker och tjänstemän visar att detta är ett relevant sätt att angripa frågeställningen vad effektivitet är.

## 2.2 Metod och modell

### Utgångspunkter och projektets uppläggning

Under sommaren 1988 förbereddes föreliggande projekt och en intervjumall utarbetades. En central del i intervjumallen var en fråga där intervjupersonerna ombads att med avseende på begreppet effektivitet gradera 12 karakteristika för en organisation. Denna rapport behandlar i stor utsträckning hur respondenterna besvarat denna fråga. Analyser av frågor i enkäten avseende hur man mäter effektivitet har också genomförts och den förståelse för frågeställningen vad effektivitet är som dessa analyser givit har självfallet haft betydelse och påverkat beskrivningen och resultatredovisningen i rapporten. Någon explicit redovisning av varje fråga lämnas dock inte.

Den använda huvudfrågan redovisas i sin helhet nedan.

Ur intervjumallen:

Gradera med avseende på begreppet effektivitet följande karatäristika för en organisation.

Förutsättningar; 3 femmor, 2 fyror, 2 treor, 2 tvåor, tre ettor.

	Mindre viktigt			Mycket viktigt	
	1	2	3	4	5
Flexibel	( )	( )	( )	( )	( )
Klar ansvarsfördelning	( )	( )	( )	( )	( )
Nyskapande	( )	( )	( )	( )	( )
Beslutsamhet råder	( )	( )	( )	( )	( )
Produktionsorienterad - göra saker	( )	( )	( )	( )	( )
Förmåga att formulera klara mål	( )	( )	( )	( )	( )
Kompetenta medarbetare	( )	( )	( )	( )	( )
Utvecklingsorienterad	( )	( )	( )	( )	( )
God samordning	( )	( )	( )	( )	( )
Gott samarbetsklimat	( )	( )	( )	( )	( )
Goda rutiner	( )	( )	( )	( )	( )
Stabil	( )	( )	( )	( )	( )

De tolv ovan redovisade egenskaperna representerar utmärkande egenskaper för olika organisationstyper. En inspirationskälla vid framtagandet av de tolv egenskaperna var som

tidigare nämnts Quinn/Rohrbaugh (op cit) som utvecklat en modell för mätning av administrativ effektivitet. Även Mintzbergs beskrivningar av organisatoriska idealmodeller fanns med i bakgrunden (Mintzberg, 1983). I inledningen av projektet ägnades mycket tid åt att fundera över vilka egenskaper som borde finnas med och hur dessa skulle formuleras. Det slutresultat som framkom är givetvis inte det enda sättet att beskriva en organisation utan ett tänkbart sätt. Det kan noteras att endast ett fåtal av de intervjuade personerna haft synpunkter på de använda egenskaperna så till vida att de önskat tillföra någon ytterligare egenskap. Däremot påpekade flera att det var många egenskaper och att vissa överlappade varandra.

## Modell

De tillämpade egenskaperna kan som tidigare nämnts kopplas till organisatoriska idealmodeller. Ett sätt att strukturera förekommande organisationstyper är att se dem som fyra olika grundmodeller eller ideal. Dessa fyra är **entreprenörsideal**, **planeringsideal**, **byråkratiskt ideal** samt **professionellt ideal**. De tolv använda egenskaperna kan hänföras till de fyra idealen enligt följande.

**Entreprenörsideal.** Utmärkande för organisationsidealet är en hög grad av **flexibilitet**. Organisationen kan snabbt förändra inriktning och en anpassning till förändrade förutsättningar kan ske. Organisationen är **nyskapande**. Ny verksamhet skapas och tillväxt är ett givet inslag i detta ideal. En tredje egenskap är att **beslutsamhet råder**. Inom organisationen fattar man lätt och snabbt beslut som därefter leder till handling.

**Planeringsideal.** Inom en organisation som kan karakteriseras av modellen "planeringsideal" råder en **klar ansvarsfördelning** samt förmåga och förutsättningar att **formulera klara mål**. Med dessa båda egenskaper som grund råder gynnsamma förutsättningar för mätning av målluppfyllelse och utkrävande av ansvar. En tredje egenskap är att organisationen är starkt **inriktad mot produktion**. En konsekvens av en klar ansvarsfördelning och formulerade mål är att lokala enheter (verksamhetsnivån) kan inrikta sig mot att göra saker, dvs producera verksamhet.

**Byråkratiskt ideal.** Organisationsidealet utmärks av att det råder en **god samordning** mellan olika enheter inom organisationen. Enheternas verksamhet koordineras genom uppställda

regler och fattade beslut. Organisationen karakteriseras även av **goda rutiner**. Det råder ordning och reda och därigenom blir ett utmärkande drag även den känsla av **stabilitet** som uppstår. Organisationen förändras inte om inte regler och rutiner ersätts med nya regler och rutiner och det är vanligtvis en omständlig och tidsödande procedur.

**Professionellt ideal.** Den professionella organisationen kännetecknas av en hög yrkesmässig kompetens bland medarbetarna. I den professionella organisationen är de horisontella kontakterna mellan yrkesutövarna viktig. Därigenom följer att ett **gott samarbete** är ett utmärkande inslag. Vidare gäller att de kompetenta medarbetarna inom organisationen är duktiga på och inriktade mot att utveckla nya metoder och nytt innehåll i den bedrivna verksamheten. Man befinner sig i fronten vad gäller verksamhetens professionella innehåll. Begreppet **utvecklingsorienterad** kan karakterisera denna för det professionella idealet utmärkande egenskapen.

Vid analysen av intervjufrågorna och vid resultatredovisningen används inte i någon större omfattning kopplingen mellan organisatoriska ideal och de tolv egenskaperna. Ett motiv till detta är att gränserna mellan de olika idealen är svår att exakt bestämma. Vidare förfogar vi inte över någon kunskap om hur intervjupersonerna uppfattat de tolv egenskapernas innebörd i relation till idealen. Av dessa skäl skulle det kunna leda till att för långtgående slutsatser dras om resonemang kring organisationsidealen görs till en huvudpöäng.

Orsaken till redovisningen av idealen är att jag velat ge en öppen deklaration av varifrån egenskaperna har hämtats. De angivna begränsningarna till trots hindrar emellertid inte att den intresserade läsaren själv kopplar ihop vad som karakteriserar effektivitet enligt olika grupper av kommunalt verksamma med de fyra organisationsidealen.

### **Om intervjumaterialet**

Totalt har 29 personer intervjuats enligt följande.

Hösten 1988:

Två kommunalråd

Två kommundirektörer

Två ekonomichefer

Våren 1989:

Fyra kommunalråd

En nämndordförande (socialnämnden)

Två kommundirektörer

Två ekonomichefer

Två förvaltningschefer (socialförvaltningen)

Fyra avdelningschefer (barnomsorg och äldreomsorg)

Åtta verksamhetsansvariga (barnomsorg och äldreomsorg)

Intervjuer har genomförts i fyra kommuner i västsverige.

Någon statistisk bearbetning av materialet har inte skett med undantag av enkla beräkningar av aritmetiska medelvärden och medianer.

### **En reflektion**

När forskare gör många men inte särskilt djupa intervjuer måste alltid en viss försiktighet gälla när slutsatser dras. Risken finns för att man inte fångar intervjupersonernas egentliga uppfattningar inom de berörda områdena utan istället uppfattningar som de förväntas ge uttryck för. Något belägg för att så kan vara fallet har jag inte men risken finns. Intervjupersonen kan i sitt svar försöka tillgodose de förväntningar som intervjuaren har. Det är alltså inte så att man vill undanhålla fakta man vill helt enkelt vara vänligt sinnad. Att det kan vara så vet vi ifrån tidigare erfarenheter (se tex Brorström/Solli 1989).

## AVSNITT 3 RESULTATREDOVISNING

### 3.1 Inledning

Detta avsnitt bygger på en analys av de genomförda intervjuerna. Avsnittet inleds med att intervjupersonernas rangordning av de tolv begreppen redovisas. Rangordningen ger ett sätt att gruppera materialet som sedan tjänar som utgångspunkt för resonemangen kring till de olika egenskaperna.

En jämförelse görs också mellan hur olika grupper uppfattar fenomenet effektivitet. De 29 intervjuade personerna har indelats i fyra grupper. Dessa är följande:

- \* Kommunledningschefer (8 st). Här avses fyra kommundirektörer och fyra ekonomidirektörer

- \* Förtroendevalda (7 st)

- \* Förvaltningschefer (6 st). Gruppen omfattar två förvaltningschefer och fyra avdelningschefer. För att förenkla läsningen av rapporten används beteckningen förvaltningschefer på denna grupp.

- \* Verksamhetsansvariga (8 st)

En redovisning av de olika gruppernas bedömningar och en jämförelse dem emellan redovisas i avsnitt 3.3. De gjorda iakttagelserna ligger sedan till grund för de tolkningar och förklaringar som redovisas i avsnitt 4.

### 3.2 "Tolv i topp"

För de tolv egenskaperna har aritmetiska medelvärden beräknats och medianvärden tagits fram. Intervjupersonerna ombads att ge egenskaperna ett värde från 1 till 5. Man var därvid tvungen att tilldela tre egenskaper värdet 1 två egenskaper värdet 2, två egenskaper



värdet 3, två egenskaper värdet 4 samt slutligen tre egenskaper värdet 5. Detta betyder att medelvärdet är 3.0. I nedanstående tabell redovisas medelvärden och medianvärden för de tolv olika egenskaperna.

### Redovisning av rangordningen

	Aritmetiskt medelvärde	Median
Förmåga att formulera klara mål	4.52	5
Kompetenta medarbetare	4.00	4
Flexibel	3.90	4
Gott samarbetsklimat	3.90	4
Klar ansvarsfördelning	3.66	4
Utvecklingsorienterad	2.86	3
Beslutsamhet råder	2.76	3
God samordning	2.72	3
Nyskapande	2.72	2
Produktionsorienterad - göra saker	1.86	1
Goda rutiner	1.76	1
Stabil	1.34	1

(n=29)

Av tabellen framgår att en indelning av egenskaperna kan göras i fyra grupper. Förmåga att formulera klara mål utgör en egenskap som står i särklass. 21 av de 29 intervjuade personerna har gett egenskapen värdet 5. Egenskaperna "kompetenta medarbetare", "flexibel", "gott samarbete" och "klar ansvarsfördelning" bildar nästa grupp. Här ligger det aritmetiska medelvärdet mellan 3.66 och 4.00. Medianvärdet är 4. Den tredje gruppen utgörs av egenskaperna "utvecklingsorienterad", "beslutsamhet råder", "god samordning" och "nyskapande". Variationen ligger här mellan 2.72 och 2.86. "Nyskapande" har medianvärdet 2 medan de övriga har medianvärdet 3. Den fjärde och sista gruppen har alla medianvärdet 1 och det aritmetiska medelvärdet går från 1.34 till 1.86.

De tre egenskaperna är "produktionsorienterad - göra saker", "goda rutiner" samt "stabil".

Nedan visas de redovisade medelvärdena i form av en profil över vad som karakteriserar effektivitet. Där profilen har en stark utbredning finns en stark koppling till effektivitet och där utbredningen är svag råder en bristande koppling mellan egenskapen och effektivitet.

## EFFEKTIVITET - HELA GRUPPEN

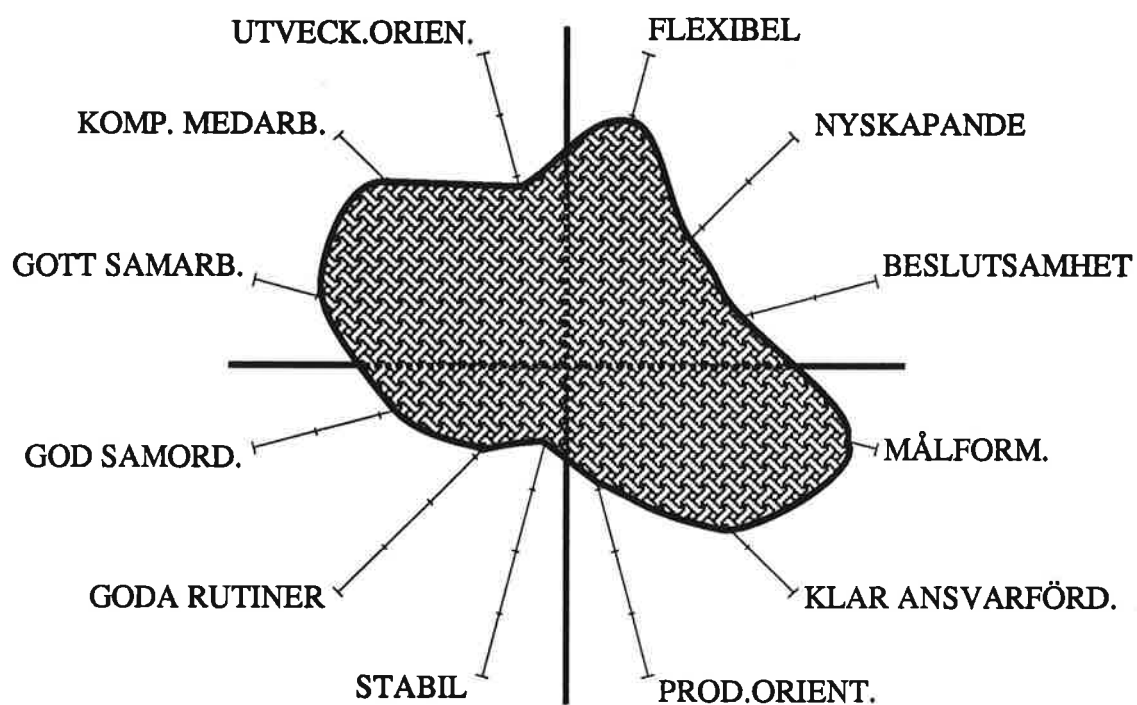


Bild 1. Effektivitetsprofil - hela gruppen

Ovanstående bild visar vad intervjupersonerna betonat respektive nedtonat i sin värdering av olika egenskaper kopplat till effektivitet.

### 3.3 Effektivitet - fyra grupper

I det följande redovisas effektivitetsprofilerna för de fyra olika grupperna. Efter redovisningen följer kommentarer till de tolv begreppen.

#### Profiler och värden

##### Kommunledningschefer - 8 intervjuade

1. Förmåga att formulera klara mål	4.63
2. Kompetenta medarbetare	4.38
3. Klar ansvarsfördelning	3.63
4. Flexibel	3.38
5. Gott samarbetsklimat	3.25
Nyskapande	3.25
7. Utvecklingsorienterad	2.88
8. Beslutsamhet råder	2.75
9. God samordning	2.38
10. Produktionsorienterad-göra saker	2.38
11. Goda rutiner	1.75
12. Stabil	1.38

#### EFFEKTIVITET - KOMMUNLEDNINGSCHEFER

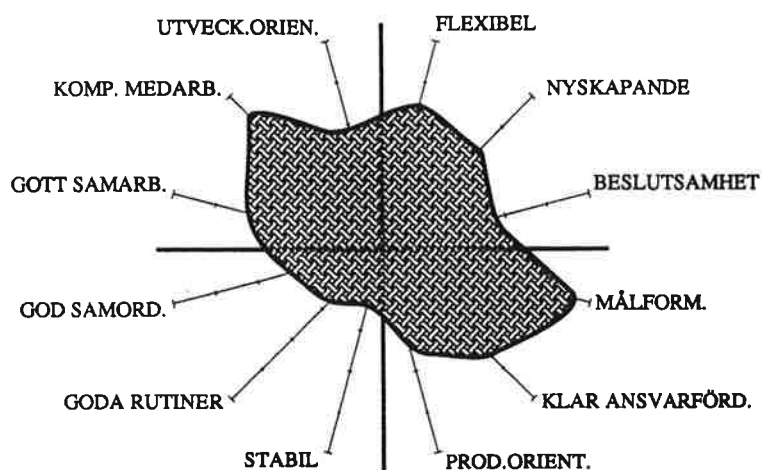


Bild 2. Eff.profil - kommunledningschefer

##### Förtroendevalda - 7 intervjuade

1. Förmåga att formulera klara mål	4.57
2. Klar ansvarsfördelning	4.43
3. Gott samarbetsklimat	4.00
4. Flexibel	3.86
5. Kompetenta medarbetare	3.57
6. Beslutsamhet råder	2.86
7. Utvecklingsorienterad	2.57
8. God samordning	2.29
Nyskapande	2.29
10. Goda rutiner	2.14
11. Produktionsorienterad-göra saker	2.00
12. Stabil	1.43

#### EFFEKTIVITET - FÖRTROENDEVALDA

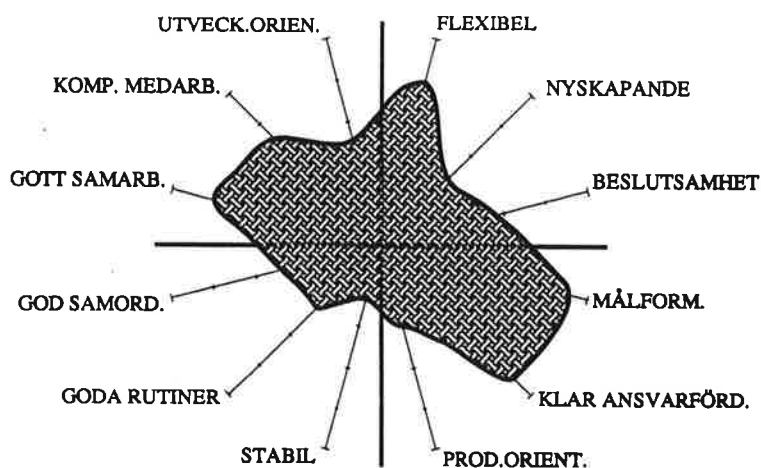


Bild 3. Eff.profil - förtroendevalda

## Förvaltningschefer - 6 intervjuade

1. Förmåga att formulera klara mål	4.67
Flexibel	4.67
Kompetenta medarbetare	4.67
4. Gott samarbetsklimat	4.00
5. Utvecklingsorienterad	3.33
6. God samordning	2.67
Nyskapande	2.83
8. Klar ansvarsfördelning	2.50
Produktionsorienterad-göra saker	2.17
10. Beslutsamhet råder	2.00
11. Goda rutiner	1.33
12. Stabil	1.17

### EFFEKTIVITET - FÖRVALTNINGSCHEFER

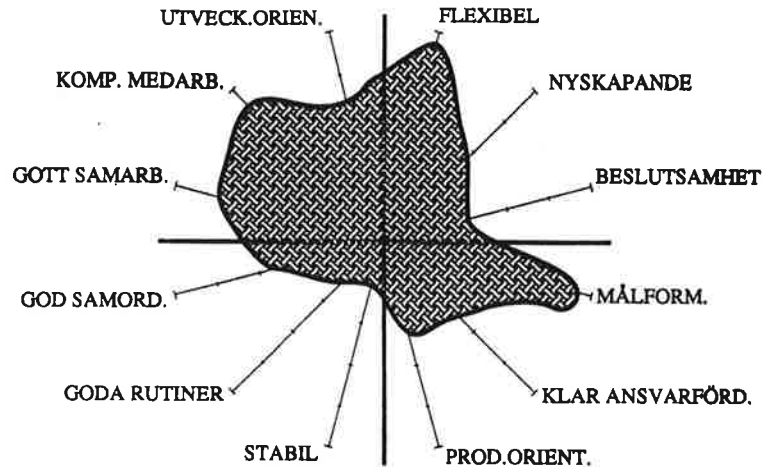


Bild 4. Eff.profil - förvaltningschefer

## Verksamhetsansvariga - 8 intervjuade

1. Gott samarbetsklimat	4.38
2. Förmåga att formulera klara mål	4.25
3. Flexibel	3.88
4. Klar ansvarsfördelning	3.88
5. Kompetenta medarbetare	3.50
6. God samordning	3.50
7. Beslutsamhet råder	3.25
8. Utvecklingsorienterad	2.75
9. Nyskapande	2.50
10. Goda rutiner	1.75
11. Stabil	1.38
12. Produktionsorienterad-göra saker	1.00

### EFFEKTIVITET - VERKSAMHETSANSVARIGA

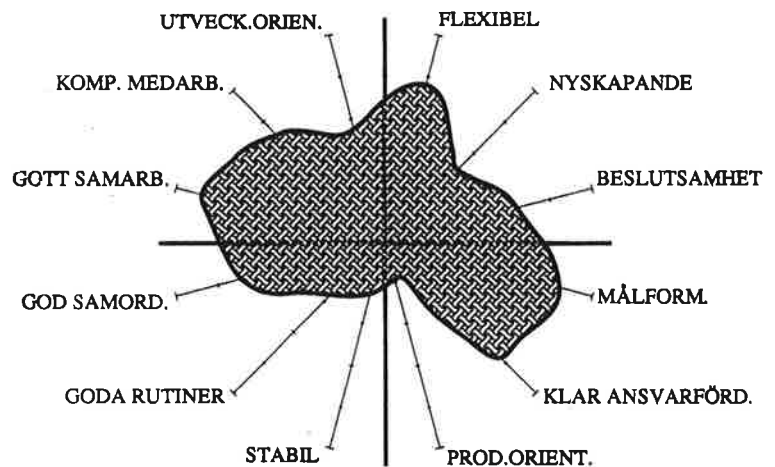


Bild 5. Eff.profil - verksamhetsansvariga

## **Kommentarer till profilerna och de tolv egenskapernas värden**

Nedan lämnas några korta kommentarer till de fyra profilerna och med utgångspunkt från de tolv egenskaperna. Resonemangen utvecklas som tidigare nämnts i det följande avsnittet.

### **\* Förmåga att formulera mål**

En jämförelse mellan de fyra grupperna visar att tre av dem värderar förmågan att formulera mål högst medan en av dem menar att ett gott samarbete är viktigare. Denna grupp är de verksamhetsansvariga som också har det lägsta värdet för egenskapen "förmåga att formulera mål". Förvaltningscheferna har samtliga utom en givit egenskapen värdet fem i sin bedömning. Det näst högsta värdet har kommunledningscheferna givit. En entydig slutsats är att klara mål anses vara en viktig förutsättning för att uppnå effektivitet.

### **\* Kompetenta medarbetare.**

Vad gäller egenskapen "kompetenta medarbetare" finns vissa påfallande skillnader. Förvaltningscheferna och kommunledningscheferna ger egenskapen högre värden än de förtroendevalda och de verksamhetsansvariga.

### **\* Flexibel**

Framförallt förvaltningscheferna värderar flexibilitet högt. Här finns en klar avvikelse gentemot de andra grupperna. Den största avvikelsen finns gentemot kommunledningscheferna.

### **\* Gott samarbetsklimat**

Ett gott samarbetsklimat är enligt de verksamhetsansvariga den viktigaste egenskapen för att uppnå effektivitet. Det lägsta värdet för egenskapen har kommunledningscheferna givit.

### \* Klar ansvarsfördelning

Det finns en dramatisk skillnad mellan de förtroendevalda och förvaltningscheferna avseende egenskapen "klar ansvarsfördelning". De förtroendevalda har givit egenskapen värdet 4.43 medan förvaltningscheferna givit egenskapen värdet 2.50. Studerar man siffrorna närmare finner man att bland de sju förtroendevalda är det sex stycken som givit egenskapen värdet fem medan en avviker helt och ger egenskapen en etta. Bland förvaltningscheferna finns två fyror, en trea, en tvåa och en etta.

### \* Utvecklingsorienterad

Den största skillnaden finns här mellan förvaltningscheferna och de förtroendevalda.

### \* Beslutsamhet råder

Förvaltningschefer avviker väsentligt från de övriga grupperna. Egenskapen har tilldelats medelvärdet 2.00. Gruppen av verksamhetsansvariga har givit egenskapen värdet 3.25 och är den grupp som givit det högsta värdet på denna egenskap.

### \* God samordning

Den största skillnaden finns här mellan de förtroendevalda och de verksamhetsansvariga. De verksamhetsansvariga ger relativt de övriga ett högre värde medan det motsatta gäller för de förtroendevalda.

### \* Nyskapande

Egenskapen "nyskapande" värderas något högre av kommunledningscheferna.

\* Produktionsorienterad - göra saker

Egenskapens innebörd är att organisationen i fråga är duktig på att producera verksamhet. Däremot säger inte produktionsförmågan något om de kvalitativa innehållet i verksamheten och hur verksamheten förhåller sig till eventuella mål som fastställts. Egenskapen har givits ett lågt värde. Framförallt är det de verksamhetsansvariga som inte anser att produktionsorientering är utmärkande för en effektiv organisation. Samtliga åtta intervjuade verksamhetsansvariga har tilldelat egenskapen värdet ett. Förvaltningscheferna är den grupp som givit egenskapen det högsta värdet.

\* Goda rutiner

Egenskapen goda rutiner har givits låga värden av alla grupper. I viss mån avviker de förtroendevalda med ett högre värde än de övriga.

\* Stabil

En organisation som karakteriseras av stabilitet kan antas vara mindre lämplig vid snabba omvärldsförändringar. Detta förhållande har påverkat värderingen av egenskapen. Samtliga grupper förutom de verksamhetsansvariga har värderat egenskapen "stabil" lägst.

### **Samlad iakttagelse**

En genomgång av intervjumaterialet visar på betydande likheter mellan de olika grupperna. Detta medför stora skillnader i värderingen av de olika egenskaper när en rangordning över helheten upprättas. Samtidigt gäller dock att det råder vissa väsentliga skillnader mellan de olika grupperna av befattningshavare. De iakttagelser som redovisats i detta avsnitt är basen för de fortsatta resonemangen.

## AVSNITT 4 TOLKNING OCH FÖRKLARINGAR

Här följer tolkningar och försök till förklaringar av den redovisade rangordningen och jämförelsen mellan de olika grupperna. Avsnittet avslutas med att effektivitetsbegreppet ges en ytterligare belysning genom att en jämförelse görs mellan effektivitet och decentralisering.

### 4.1 Enhetlighet och subjektivitet

Först är det viktigt att slå fast att likheterna är större mellan de olika grupperna än olikheterna. Detta betyder att det finns en viss föreställning om vad en effektiv organisation är. Individerna i de olika grupperna har ju sannolikt skilda erfarenheter och olika utgångspunkter för att bedöma vad effektivitet är. Vidare gäller att individerna har olika roller i organisationen. Trots dessa olikheter råder ändå i stora drag samstämmighet rörande vad som är utmärkande egenskaper för en effektiv organisation.

Samtidigt kan dock konstateras att det på vissa punkter föreligger betydande skillnader. De fyra grupperna värderar vissa egenskaper olika. En bedömning av huruvida en organisation är effektiv eller inte är således beroende av vem som gör bedömningen. I denna studie har konstaterats att så är fallet när organisationen i sig bedöms. Samma förhållande gäller med stor sannolikhet när organisationens resultat bedöms. Slutsatsen att det råder skillnader mellan olika grupper kan förefalla vara naturlig. Inte desto mindre är det ett viktigt resultat av föreliggande studie. Vid utformning och tillämpning av modeller för effektivitetsmätning är en medvetenhet om det subjektiva inslaget vid bedömning av effektivitet av stor betydelse.

### 4.2 Hur kan rangordningen förklaras?

Hur skall den redovisade rangordningen tolkas? Vad är förklaringen till att vissa egenskaper lyfts fram påtagligt och att det finns en så stor överensstämmelse om att vissa egenskaper är mer väsentliga än andra. Några möjliga förklaringar redovisas i det nedan.



## Management som mode

En förklaring är att rangordningen illustrerar det förhärskande managementmodet. Målformulering och målstyrning är ämnesområden som idag diskuteras i alla organisationer och det blir då naturligt att lyfta fram denna egenskap som varande mycket väsentlig. Det motsatta gäller för de egenskaper som hamnat långt ned på listan. Att ha goda rutiner och en organisationsstruktur som ger stabilitet uppfattas sannolikt som att organisationen är byråkratisk i dess negativa bemärkelse, dvs det är frågan om en organisation med begränsad förändringsbarhet. Därför prioriteras inte dessa egenskaper relativt de övriga.

En konsekvens av de genomförda intervjuerna och den upprättade rangordningen är att en referenspunkt för framtida mätningar har skapats. Vid en sådan mätning kan konstateras i vilken utsträckning det råder ett mode inom området, dvs förändras synen på vad effektivitet är när den allmänna managementdiskussionen förändras?

## Hur det är och hur det borde vara

En annan förklaring till den presenterade rangordningens innehåll är att den är ett uttryck för vad man önskar åstadkomma. Viktiga utvecklingsfrågor är att kunna formulera klara mål, höja kompetensen bland medarbetarna och få en mera flexibel organisation. Dessa egenskaper bedöms därför vara starkt kopplade till den effektiva organisationens egenskaper. Däremot anses inte de egenskaper eller problemområden som hanteras på ett tillfredsställande sätt idag vara särskilt väsentliga för att uppnå god effektivitet. Det som idag anses fungera bra är mindre utmärkande för den effektiva organisationen än de områden som man ännu inte funnit någon lösning på. Det är alltså frågan om ett "tvärtom-förhållande".

Konsekvensen av det förda resonemanget är att om man vänder på rangordningen erhåller man en beskrivning över hur den kommunala organisationen ser ut idag! Vad man då ser är en byråkratisk organisation som är produktionsorienterad och duktig på att fatta beslut. Man har dock inte lyckats lösa grundförutsättningarna för att kunna decentralisera och föra ut ansvaret på lokal nivå. Det saknas förmåga att formulera mål, ansvarsfördelningen är oklar och organisationen är inte tillräckligt flexibel.

Ett annat sätt att uttrycka de förda resonemangen är att effektivitet är liktydigt med en längtan bort ifrån hur det är. I samband med intervjuerna gjordes dessvärre ingen åtskillnad mellan "är" och "bör". I samband med fortsatt forskning inom området utgör därför den här redovisade "slutsatsen" en viktig hypotes.

### **Vägledning vid verktygsutveckling**

Ett tredje sätt att använda den redovisade rangordningen är att se den som en vägledning för vilket ekonomiadministrativt utvecklingsarbete som bör komma till stånd för att den kommunala organisationen skall bli "effektiv". De fem egenskaper som då är intressanta att resonera kring är de fem första i den redovisade rangordningen och framförallt handlar det då om "förmåga att formulera klara mål".

### **\* Mål och målstyrning**

I inledningen till denna rapport konstaterades att många politiker och tjänstemän anser att en viktig förutsättning för att kunna decentralisera är att det finns mål formulerade och att formerna för målstyrning är utvecklade.

Vad är det då för krav som måste ställas på målen? En viktig egenskap är att målen skall vara så övergripande att de ger utrymme för den decentraliserade enheten att ta egna initiativ och lösa uppkomna problem med metoder som den själv valt. Det är såväl en rättighet som en skyldighet i den decentraliserade organisationen att ta lokala initiativ. En annan viktig egenskap är att målen skall vara så konkreta att det är möjligt att utvärdera den genomförda verksamheten gentemot de formulerade målen. Dessa båda krav på målens utformning är självfallet motstridiga. Ett övergripande allmänt hållet mål är inte möjligt att utvärdera gentemot under det att ett konkret, utvärderingsbart mål kan innebära att verksamhetens möjligheter att vidta egna åtgärder begränsas, något som då istället strider mot decentraliseringens idé.

Den rådande situationen i kommuner och landsting idag förefaller som tidigare nämnts vara att många talar om vikten av att utveckla målstyrningen, men få säger att man faktiskt har genomfört målstyrning. I de flesta kommuner och landsting är det "på gång". Det är

vad som återstår innan den verkliga decentraliseringen kan införas. Sannolikt är det svårigheten att finna en riktig avvägning mellan de båda ovan angivna kraven som gör att målstyrningsprojekten oftast skall påbörjas eller pågår, men sällan är avslutade. En annan orsak till att så är fallet kan vara att man uppfattar arbetet med målstyrning som en process som aldrig skall avslutas. Min bedömning är emellertid att det är den första tolkningen som är den riktiga.

Även om målstyrningsproblematiken, och därmed möjligheterna till en verklig decentralisering, kan förefalla olöslig finns det skäl att diskutera hur svårigheterna skall hanteras. Enligt min uppfattning bör resonemangen föras runt två nyckelbegrepp. För det första handlar det om att inse att decentralisering inte har med målformuleringar att göra utan med **förtroende**. Ett förtroendefullt förhållande måste råda och detta kan baseras på att en viss värdegemenskap råder i organisationen. Man behöver inte i klartext formulera utgångspunkterna utan det är självklart hur vissa saker skall hanteras. En ständigt pågående dialog mellan central och lokal nivå är betydelsefull för att kunna fullfölja decentraliseringstankarna. En ökad grad av decentralisering behöver inte innebära att organisationsmedlemmarna slutar att tala med varandra!

Det andra nyckelordet är "**avlärning**". Ansvariga politiker och tjänstemän måste lära av rådande föreställningar och få förståelse för att en perfekt styrsituation inte kan uppnås. Det går inte att finna och formulera målen eller målet på ett sätt som leder till att ett entydigt besked vid periodens slut kan erhållas rörande hur den lokala enheten lyckats.

#### \* **Kunskaper, organisation och ekonomimodeller**

De tre egenskaper som följde efter "förmåga att formulera mål" var "kompetens", "flexibilitet" och "gott samarbete". För dessa egenskaper gäller att de i stor utsträckning är relaterade till hur individerna i organisationen fungerar. Det fordras ett samarbete mellan kompetenta individer, ett samarbete som kan förväntas leda till flexibilitet. Flexibiliteten förutsätter också att den organisatoriska formen är ändamålsenlig. Teoretiskt åstadkommes detta genom en decentraliserad lösning. En kommentar som kan infogas här är att vid bedömningen av vad som utmärker en decentraliserad organisation har intervjupersonerna givit egenskapen "flexibilitet" ett lägre värde än när egenskapen sammanförs med vad som

utmärker en effektiv organisation. Detta är en anmärkningsvärd iakttagelse eftersom decentralisering i högre grad syftar till åstadkomma ökad flexibilitet.

Verktygen i det här sammanhanget är förutom en ändamålsenlig organisationsstruktur att ett lärande sker. Det fordras kompetenshöjande insatser i form av utbildning och det fordras system för ekonomi och verksamhet som stödjer lärande.

En klar ansvarsfördelning åstadkommes genom en tydlig organisationsstruktur. Denna i sin tur kan erhållas genom att principer för ekonomiskt och verksamhetsmässigt ansvar klarläggs. Tidigare forskningsinsatser talar för att klarläggande sker genom att ekonomimodellerna utvecklas (Olson *op cit*). Att ta ställning till det ekonomiska ansvaret i termer av kostnadsenheter, resultatenheter eller balansräkningsenheter innebär en konkretisering av ansvaret. Man går ifrån prat till handling genom att tydliggöra vilka rättigheter och skyldigheter som den centrala enheten faktiskt är beredd att lämna ifrån sig.

Inom ramen för utvecklingen av formerna för ekonomistyrning faller även att skapa goda förutsättningar för ansvariga i organisationen att ta ansvar. Detta moment innefattar utveckling av lokala rapporter och etablering av en situation där lokal ekonomi råder. Med detta förstås att ansvariga ser sambandet mellan ekonomi och verksamhet (se Grönlund, 1989 och Solli, 1990).

#### **4.3 Kommentarer till gruppjämförelserna**

Några iakttagelser från den genomförda mätningen som är viktiga att ytterligare kommentera redovisas i det följande. Kommentarer utgår från de olika grupperna och deras avvikelser från helhetsbedömningen - genomsnittet. Det mest påtagliga och enligt min bedömning mest intressanta lyfts fram i denna redovisning.

#### **Kommunledningschefer**

Gruppen av kommunledningschefer skiljer sig från genomsnittet genom en starkare betoning av kompetens och produktionsorientering. Kompetensegenskapen kan sägas vara internt orienterad. Det är genom personalutveckling som effektivitet kan uppnås. Beto-

ningen av produktionsaspekten kan ha sin förklaring i det avstånd till verksamhetsnivån som kommunledningscheferna har. Ju längre bort från verksamheten och ju mindre kunskaper man har om de faktiska premisserna för verksamheten ju naturligare är det att se och bedöma verksamheten i kvantitativa termer.

En förklaring till det ovan redovisade kan ju vara att de olika grupperna uttalar sig utifrån olika perspektiv. I ett överordnat perspektiv, tex kommunens hela barnomsorg, kan det vara möjligt att se barnomsorgen kvantitativt. Den verksamhetsansvarige däremot besvarar frågan som om den gällde en enskild enhet. Då är det inte möjligt att se effektivitet som kvantitet utan det fordras en bedömning av kvalitativa aspekter.

Betoningen på produktionsorientering talar för en starkare tro på möjligheterna att mäta effektivitet. Detta rimmar dock illa med resultatet av analysen av de frågor som behandlade hur man kan mäta effektivitet. Här var det inte någon av de fyra kommunledningscheferna som betraktade produktivitetmått som särskilt intressanta. Det finns således skillnader mellan hur öppna respektive slutna intervjufrågor besvaras. Möjligtvis kan det vara så att när man själv formulerar svaret ger man i högre grad uttryck för en uppfattning som man kan förväntas ha.

### **Förtroendevalda**

För denna grupp gäller att man starkt betonar vikten av en klar ansvarsfördelning. Förklaringen till detta kan vara det naturliga i politikerrollen att fatta beslut och ta ansvar. I Brunsson/Jönssons (1979) idag klassiska studie av politikerrollen hävdas att politikernas uppgift i processen från initiering till genomförande är att fatta beslut och ta ansvar. Den dominerande aktören i processens övriga delar (initiering, utredning och genomförande) är tjänstemannen. Möjligen är den höga värderingen av egenskapen "klar ansvarsfördelning" en bekräftelse av Brunsson/Jönssons slutsats.

De förtroendevalda skiljer sig också från genomsnittet vad gäller värderingen av egenskapen kompetens. Här har givits ett betydligt lägre värde. I detta kan ligga en misstro mot tjänstemännens expertroll. En politiker är generalist och uppfattar inte vikten av kompetensutveckling lika starkt som tjänstemannen. Framförallt avviker värdet på egenskapen kompetens relativt kommunledningscheferna

En intressant iakttagelse vad gäller gruppen av förtroendevalda är att deras värdering av effektivitet mest liknar den genomsnittliga värderingen. De förtroendevaldas bedömning är således mest representativ för helheten.

### **Förvaltningschefer**

Förvaltningscheferna betonar vikten av målfomuleringar. Här har samtliga utom en givit värdet fem. En förvaltningschef inom den sociala sektorn förefaller således ha en stark tro på att formulerade mål har mycket med effektivitet att göra.

En avvikelse åt andra hållet råder vad gäller synen på egenskapen "klar ansvarsfördelning". Det är svårt att finna någon rimlig förklaring till detta. Möjligtvis kan den höga värderingen av egenskapen "flexibilitet" betyda att man ser "klar ansvarsfördelning" som något av ett hinder för att åstadkomma detta. Att ställa klar ansvarsfördelning mot flexibilitet förefaller ju vara logiskt.

### **Verksamhetsansvariga**

De verksamhetsansvariga har egenskapen "gott samarbetsklimat" som den mest betydelsefulla och "produktionsorienterad" som den minst betydelsefulla egenskapen. Det är anmärkningsvärt att samtliga verksamhetsansvariga givit den senare egenskapen värdet ett. Man kan säga att det som utmärker de verksamhetsansvariga är en stark betoning av kvalitet framför kvantitet. Att mäta gott samarbete låter sig knappast göras kvantitativt och objektivt. Däremot givetvis kvalitativt och subjektivt. Här råder ett synsätt som har klara designmässiga konsekvenser. Det går inte att mäta barnomsorg i alla fall inte för enskilda enheter kvantitativt och svårigheter kan förväntas om modeller med kvantifierbara resultatmått skall införas och tillämpas vid utkrävande av ansvar.

En betydelsefull iakttagelse är också den skillnad som råder mellan egenskaperna "gott samarbetsklimat" och "kompetenta medarbetare". Det viktiga är att man arbetar bra ihop snarare än att vara kompetent. En förklaring på temat "hur det är och hur det borde vara" är att man anser sig besitta en hög kompetens idag men att det brister i samarbetet mellan olika befattningshavare.

#### 4.4 Några funderingar i analysens förlängning

Den genomförda studien har i hög grad illustrerat komplexiteten i frågeställningen vad effektivitet är. Svaren på de konventionella frågorna i detta sammanhang rörande hur man mäter effektivitet har inte tillfört någon ny kunskap. En viktig notering är dock att de flesta av intervjupersonerna menade att det bästa sättet att mäta effektiviteten är att fråga kunderna. Dessa gör subjektiva bedömningar om verksamhetens kvalitet. Dessa bedömningar kan sedan tjäna som en utgångspunkt för organisations- och verksamhetsutvecklingen. Det är anmärkningsvärt att trots att nästan alla betonar målstyrning så är det viktigaste sättet att mäta resultatet att fråga kunderna och inte att bedöma verksamheten mot målen. Det kan ju bero på att det helt enkelt inte går att jämföra mot mål. Jämför man de olika grupperna med varandra finns vissa variationer. Ju närmare verksamhetsnivån man kommer ju viktigare blir kundernas och personalens bedömningar och ju mindre betydelsefullt blir det att jämföra mot mål.

Mätningen av den organisatoriska effektiviteten gav även den till resultat att bedömningen av effektivitet är subjektiv. Även om det fanns klara likheter mellan de olika grupperna så fanns det ändå så betydande skillnader att slutsatsen säkerligen är riktig. De tolkningar av rangordningen och de jämförelser mellan olika grupper som redovisats är försök att betona väsentliga delar av det insamlade empiriska materialet. I vår fortsatta forskning kring effektivitet kommer erfarenheterna som vunnits i detta projekt att ha betydelse. Vetskapen om det subjektiva och den systematiska kunskapen kring vilken vikt olika organisatoriska egenskaper uppfattas ha är väsentligt gods i bagaget fortsättningsvis.

#### 4.5 Effektivitet och decentralisering

I intervjumallen fanns också en fråga där intervjupersonerna ombads att karakterisera vad som utmärker en decentraliserad organisation. Denna fråga tillkom vid en revidering av intervjumallen som gjordes efter det att sex intervjuer hade genomförts. Frågan har således ställs till 23 intervjupersoner.

I detta delavsnitt görs en jämförelse mellan begreppen decentralisering och effektivitet. Jämförelsen begränsas till att gälla helheten. Några mycket påtagliga skillnader mellan de olika grupperna redovisas dock.

## Profiler och värden

1. Förmåga att formulera klara mål	4.52
2. Kompetenta medarbetare	4.00
3. Flexibel	3.90
Gott samarbetsklimat	3.90
5. Klar ansvarsfördelning	3.66
6. Utvecklingsorient	2.86
7. Beslutsamhet råder	2.76
God samordning	2.72
9. Nyskapande	2.72
10. Produktionsorienterad-göra saker	1.86
11. Goda rutiner	1.76
12. Stabil	1.34

n = 29

### EFFEKTIVITET - HELA GRUPPEN

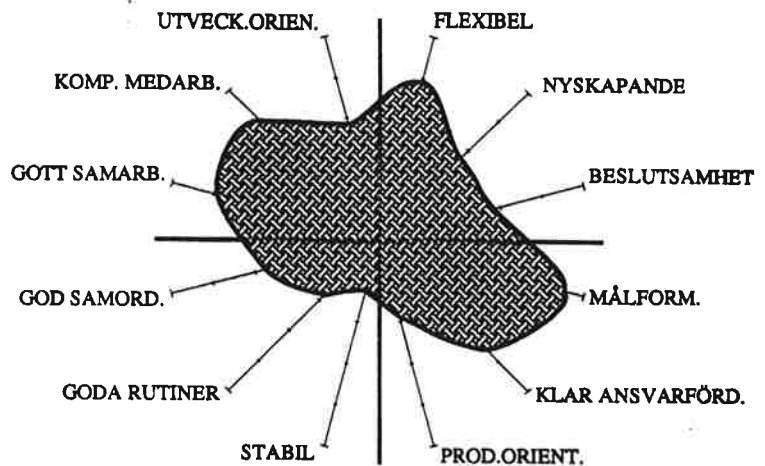


Bild 6 Effektivitetsprofil - hela gruppen  
(Bild 1 i repris)

1. Förmåga att formulera klara mål	4.57
2. Klar ansvarsfördelning	3.96
3. Flexibel	3.65
4. Kompetenta medarbetare	3.52
5. God samordning	3.43
6. Gott samarbetsklimat	3.22
7. Beslutsamhet råder	3.13
8. Utvecklingsorienterad	3.04
9. Nyskapande	2.39
10. Rutiner	2.17
11. Produktionsorienterad-göra saker	1.78
12. Stabil	1.13

n = 23

### DECENTRALISERING - HELA GRUPPEN

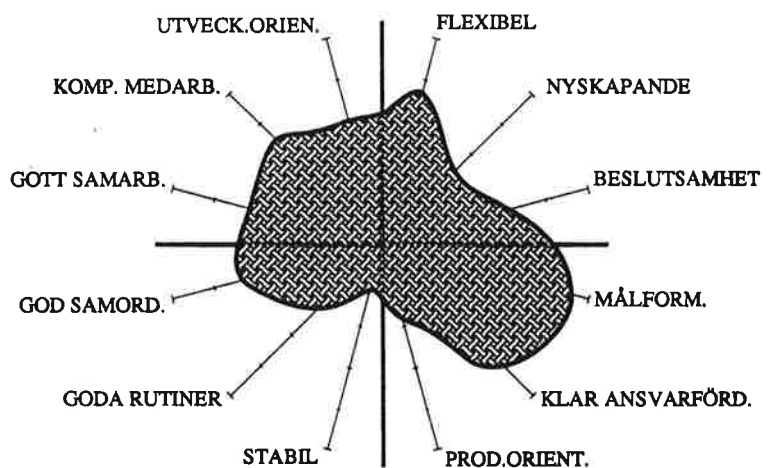


Bild 7 Decentraliseringsprofil - hela gruppen



## **Kommentarer**

Profilernas form är mycket lika. Uppfattningarna om vad som karakteriserar en decentraliserad organisation överensstämmer således med uppfattningarna om vad som utmärker en effektiv organisation. Vissa skillnader finns dock. För det första kan man notera att egenskapen flexibilitet givits ett högre värde kopplat till effektivitet än till decentralisering. Detta är anmärkningsvärt eftersom syftet med decentralisering ofta anges vara att åstadkomma en högre grad av flexibilitet. Avvikelsen här är inte särskilt betydande men den är åt fel håll och därför intressant att notera.

De egenskaper där det finns betydande skillnader är "gott samarbete", "god samordning", "och goda rutiner". Avvikelserna är i storleksordningen 20-25% mätt på de aritmetiska medelvärdena.

### **\* "Gott samarbetsklimat"**

Egenskapen "gott samarbetsklimat" har givits ett lägre värde kopplat till decentralisering. För att kunna vara effektiv fordras ett gott samarbete men det är inte, relativt de övriga egenskaperna, särskilt utmärkande för den decentraliserade organisationen. Den påtagliga skillnaden vad gäller helheten förklaras av att två av de fyra grupperna givit väsentligt lägre värden. Dessa båda grupper är förvaltningscheferna och de verksamhetsansvariga.

Den låga värderingen kan avspegla en rådande kritik mot decentraliseringstankarna eller farhågor inför en ökad grad av decentralisering. För de verksamhetsansvariga gäller dessutom att man givit ett väsentligt lägre värde även för egenskapen "kompetenta medarbetare". Detta betyder att de verksamhetsansvariga värderar två av de tre egenskaper som hänger samman med det professionella idealet lägre, kopplat till decentralisering än kopplat till effektivitet. Den decentraliserade organisationen innebär således en minskad grad av professionalism enligt verksamhetsansvarigas sätt att se det.

**\* God samordning.**

God samordning är i högre grad utmärkande för den decentraliserade organisationen än för den effektiva. Genom att föra ut ansvaret på verksamhetsnivå och ställa krav på resultat så tvingas enheterna till en horisontell samordning. Det skapas ordning och reda genom att tydliggöra ansvaret och det kan vara detta förhållande som givit den höga värderingen.

Uppfattningen att god samordning har mer med decentralisering än effektivitet att göra delas dock inte av kommunledningscheferna. Dessa har givit "god samordning" ett väsentligt lägre värde. En tolkning av detta är att decentralisering ur ett kommunledningsperspektiv missgynnar samordningen inom organisationen. Det kan bli rörigt om samordningsbesluten inte fattas på en överordnad organisatorisk nivå. Om denna uppfattning verkligen råder kan det innebära ett hinder för en utveckling av organisationen mot en ökad grad av decentralisering.

**\* Goda rutiner.**

Avvikelsen totalt sett förklaras huvudsakligen av att de verksamhetsansvariga givit egenskapen "goda rutiner" ett betydligt högre värde kopplat till decentralisering. En decentraliserad organisation utmärks således i högre grad av goda rutiner än en effektiv organisation enligt de verksamhetsansvariga. Tolkningen av denna iakttagelse är svår. Möjligtvis är värderingarna ett uttryck för att det finns ett stort behov av en utveckling av rutiner i den decentraliserade organisation medan detta redan är tillgodosett i den effektiva organisationen. Värderingarna kan således förstås om man antar att de är ett uttryck för längtan bort ifrån hur det faktiskt är.

Den decentraliserade organisationen förefaller leda tanken till en mer rörig (sic) organisation. Är detta något som uppfattas som en styrka eller svaghet förknippad med den decentraliserade organisationen?

## AVSNITT 5 EN MODELL FÖR EFFEKTIVITETSBEVYSNING OCH FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING

### 5.1 En modell för effektivitetsbelysning

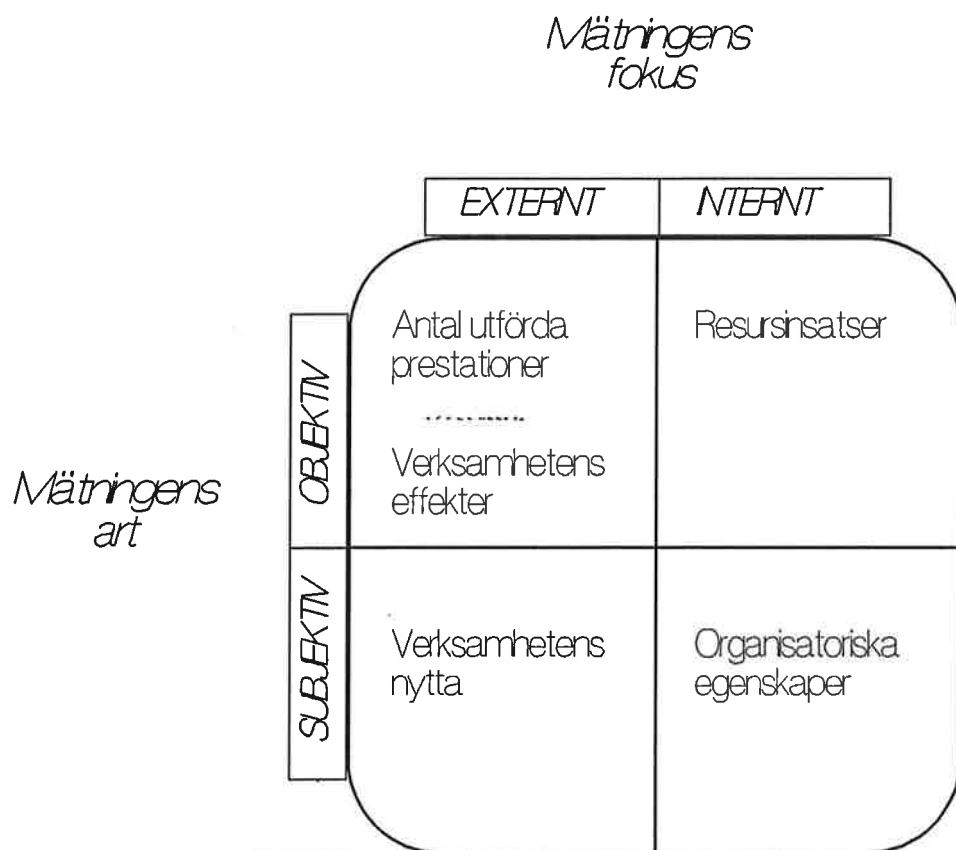
Det finns anledning att trots de redovisade svårigheterna att belysa effektivitet ändå försöka skissa på hur detta skulle kunna gå till. Med utgångspunkt från de erfarenheter som vunnits inom ramen för föreliggande projekt och de funderingar som man ständigt bär med sig när man ägnar sig åt området effektivitet redovisas i det följande en tänkbar modell för belysning av effektivitet.

För verksamheter där mål och resultat inte kan uttryckas i entydiga termer måste uppföljningen ske på mer intuitiva grunder. Det blir en arsenal av uppföljningsmetoder som tillsammans kan ge en vägledning om hur verksamhetsresultatet utvecklats. Det väsentliga i en decentraliserad organisation är att betoningen ligger på uppföljningen. Stor frihet ges i budgetsammanhang. Däremot görs ingående analyser av vad som faktiskt hänt som utgångspunkt för bedömning av verksamhetens "effektivitet". Därvid är det inte nödvändigt att ha en klar och entydig målformulering som grund. Jag behöver inte ha kunskap om IFK Göteborgs mål för säsongen 1989 för att kunna konstatera att man misslyckats och att förändringar måste komma till stånd.

Med tonvikten på uppföljning och analys blir nästa fråga hur belysningen skall göras? Ett sätt att fånga problematiken är att kombinera aspekterna mätningens fokus och mätningens art. Vad gäller mätningens art finns två varianter. Den ena är att man mäter utflödet ur organisationen, dvs det resultat som åstadkommit. Det andra är att man mäter vad som skett inom organisationen. I det första fallet kan man säga att fokuseringen vid mätningen är externt orienterad och i det andra fallet internt orienterad. Mätningens art innefattar varianterna objektiv respektive subjektiv mätning. Är det hårda eller mjuka data som insamlas?

Genom att kombinera de två dimensionerna mätningens fokus och mätningens art erhålls en fyrfältstabell. Varje fält är ett sätt att mäta effektiviteten och tillsammans ger de fyra

mätningarna en belysning av effektiviteten och ett underlag för bedömning av den studerade enhetens effektivitet.



Figur 6 Modell för belysning av effektivitet

En belysning av en enhets effektivitet omfattar samtliga fyra fält. Belysningen sker således genom användning av flera mått. I det följande kommenteras innebörden av de fyra mätningarna närmare.

### **Externt och objektivt**

I denna kombination sker en mätning av vilket resultat den studerade enheten producerat i kvantitativa termer. Hur många prestationer har utförts? Det mått som här framkommer kan jämföras med budgeterat värde och med utfall under tidigare perioder. Enligt min mening är det väsentliga att göra jämförelser över tiden. En studie av den trendmässiga utvecklingen ger underlag för en kunskapsutveckling vilket inte är fallet vid jämförelser mot en taktikinspirerad budget.

Även om måttet i denna ruta många gånger är en grov förenkling av verksamhetens resultat är det viktigt att känna till den trendmässiga utvecklingen.

I vissa fall kan det vara möjligt att med hårda data beskriva effekten av utförda prestationer. Det blir då frågan om att göra två olika typer mätningar i kombinationen externt/objektivt.

### **Externt och subjektivt**

Det andra sättet att belysa resultatet är att låta olika intressenter till verksamheten göra kvalitativa bedömningar. Det kan tex vara kunder, personal inom den egna enheten och/eller förtroendevalda. Här skapas bilder av hur väl verksamheten fungerar i termer av hur många som är nöjda eller missnöjda med de tjänster som enheten presterar. Med subjektivitet menas alltså att det är frågan om människors subjektiva uppfattningar.

Det är inte heller här särskilt viktigt att jämföra mot budgetvärden eller formulerade och kvantifierade mål. En kvantifiering av tex målet bra fritidsverksamhet i föresituationen i termer av antalet glada barn är ju egentligen bara en lek med siffror. Varför skall just tex 80% vara nöjda med servicen? Att ägna tid och kraft åt att formulera kvantifierbara mål är därför en mindre meningsfull aktivitet. Det är lika fruktlöst som att försöka ta reda på vilken soliditet en kommun eller ett landsting bör ha för att knyta an till en annan just nu mycket diskuterad frågeställning. Istället handlar det om att göra upprepade mätningar och analyser av de eventuella förändringar som sker. En sådant sätt att nalkas problematiken ger värdefull kunskap för en bedömning av effektiviteten och underlag för en relevant politisk debatt och relevanta ställningstaganden.

### **Internt och subjektivt**

Mätningarna av resultatet bör för att en helhetsbild skall erhållas kombineras med belysningar av den organisation som producerar resultatet. Kombinationen internt/subjektivt innebär helt enkelt att mätningar av den organisatoriska effektiviteten genomförs på det sätt som presenterats i föreliggande rapport. Skillnaden gentemot tillvägagångssättet i föreliggande studie är att istället för att fråga hur olika begrepp uppfattas kopplat till effektivitet så ställs frågan vad som utmärker den studerade organisationen. Därefter ritas profiler över vad olika grupper (kunder, egen personal m fl) menar vara organisationens starka och svaga sidor. Anser tex den egna personalen att det råder en klar ansvarsfördelning, att det finns förmåga att formulera mål och att samarbetet mellan olika befattningshavare är gott. För det här slaget av mätning gäller självfallet att jämförelser över tiden är det väsentliga. Att jämföra med något ideal är ju, vilket påvisats i denna rapport, inte möjligt att göra. Det handlar om subjektivitet! Idealet är vad de olika bedömare har i huvudet.

### **Internt och objektivt**

Ett komplement till de subjektiva mätningarna är att mäta objektivt hur mycket resurser som satsas på enheten. Resursinsatserna kan då uttryckas i form av tex pengar, timmar eller kvadratmeter. Svårigheterna att härvidlag få en riktig mätning till stånd skall inte underskattas. Att hitta rätt i redovisningsdata är inte alltid det enklaste.

### **Fyra mätningar och en belysning**

En redovisning av de fyra mätningarna bildar tillsammans en belysning av effektiviteten. Med utgångspunkt från systematiska jämförelser över tiden kan kunskaper vinnas rörande den studerade enhetens effektivitetsutveckling. En annan tänkbar jämförelse som inte nämnts tidigare är att jämföra olika enheter med varandra och försöka förklara eventuella skillnader.

En tillämpning av den presenterade modellen fordrar självfallet personella resurser. En lösning är därvid att i större utsträckning och i enlighet med decentraliseringsfilosofin inrikta de centralt placerade ekonomernas arbete mot uppföljningsaktiviteterna. Denna förändring sker då på bekostnad av arbetet med budgetar och planer. En och annan budgetsekreterare får bli uppföljningsekreterare.

I många kommuner och landsting talas om inrättandet av controllers. Kanske är de viktigaste arbetsuppgifterna för dessa controllers att utföra de arbetsuppgifter som faller på uppföljningssekreterarna.

## 5.2 Fortsatt forskning

Den redovisade studien har givit upphov till en rad frågor för fortsatt forskning och tidigare i skriften har viktiga framtida forskningsfrågor angivits. Nedan redovisas tre projekt som är angelägna att genomföra.

### Vad är effektivitet?

Inom ramen för föreliggande studie genomfördes intervjuer av 29 personer i fyra kommuner. Analysen av intervjumaterialet gav till resultat att en del viktiga iakttagelser kunde göras och redovisas. Med utgångspunkt från det uppnådda resultatet finns det all anledning att gå vidare och göra fler intervjuer på samma tema. Justeringar och kompletteringar av intervjumallen bör göras. Så borde tex intervjupersonerna ges tillfälle att kommentera sin egen effektivitetsprofil relativt "facit", dvs resultatet av denna studie. Ett sådant inslag i intervjuerna kan ge ökade kunskaper om hur olika personer värderar de olika begreppen. Menar olika personer samma sak när de talar om behovet av klara mål, gott samarbete och klar ansvarsfördelning. Forskningsprojektet kring effektivitet ges genom den inriktningen ytterligare dimensioner. En utveckling av intervjuerna och en breddning av den empiriska basen är ett viktigt nästa steg.

## **Användning och uppföljning av modellen**

En annan angelägen forskningsuppgift är att tillämpa den beskrivna modellen för belysning av effektivitet. Det borde vara såväl teoretiskt som praktiskt intressant att studera vilka problem man möter vid en tillämpning. Vidare skulle en studie av vilka diskussioner som följer av en tillämpning leda till ytterligare kunskaper kring problem och möjligheter vid belysning av effektivitet. En uppföljning av en genomförd effektivitetsbelysning med den beskrivna modellen som utgångspunkt ger också möjligheter att eventuellt revidera modellen och finna en bättre lösning. ....

Det tilltalar också oss kommunforskare i Göteborg att få använda resultaten. En möjlighet vid val av organisationer är att genomföra en belysning av effektiviteten i några av de fyra kommuner som ingick i föreliggande studie.

## **Mer om decentralisering**

En samlad tolkning av de redovisade analyserna av fenomenet decentralisering, som är värd att fundera vidare kring, är att decentralisering förefaller uppfattas innebära "försämringar" på individnivå, men "förbättringar" på organisationsnivå. Med försämringar och förbättringar avses då jämförelsen gentemot effektivitet och där karakteristiken av effektivitet utgör ett idealtillstånd (så är ju egentligen inte fallet). "Försämringen" på individnivå visar sig i att de intervjuade givit egenskaperna "gott samarbetsklimat" och "kompetenta medarbetare" lägre värden. "Förbättringar" på organisationsnivå är att egenskaperna "god samordning" och "goda rutiner" givits högre värden. Är decentralisering en organisatorisk förändring som leder till smidigare organisatoriska processer, men som samtidigt innebär svårigheter för individerna i organisationen? Nya och mera kunskaper är viktiga.



**REFERENSER**

Brorström B., 1982

"Planeringspolitik eller resultatpolitik - Om användning och utformning av kommunala bokslut", Doxa

Brorström B., Solli R., 1989

"Kommunekonomi - Principer, praxis och problem", Studentlitteratur

Brunsson N., 1986

"Politik och ekonomi - En kritik av rationalitet som samhällsföreställning", Doxa

Brunsson N., Jönsson S., 1979

"Beslut och handling - Om politikernas inflytande på politiken", Liber

Grönlund A.,

"Lokal ekonomi - En fältstudie från tre produktionsavdelningar vid Volvo komponenter AB", BAS

Metcalfe L., Richards S., 1987

"Improving Public Management", Sage

Mintzberg H., 1983

"Structures in Fives - Designing Effective Organizations", Prentice Hall

Olson O., 1983

"Ansvar och ändamål - Om utveckling och användning av ett kommunalt ekonomisystem", Doxa

Quinn R.E., Rohrbaugh J., 1981

"A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness", Public Productivity Review, juni

Perrow C., 1977

"The Bureaucratic Paradox: The Efficient Organization Centralizes in order to Decentralize" Organizational Dynamics, våren

Reddin B., 1988

"The Output-Oriented Organization", Gower

Solli R., 1990

"Ekonomi för de som gör något", avhandlingsmanus

Thorburn T., 1969

"Förvaltningsekonomi. Ekonomiska beslut i offentlig förvaltning", Prisma



