

Sten Jönsson

STADSDELSCHEFERNAS FÖRVÄNTNINGAR

- **resultat av intervjuer med Göteborgs 21 stadsdelschefer inför genomförandet av stadsdelsnämndsreformen**

KFi-rapport

nr 6

Stadsdelschefernas förväntningar

- resultat av intervjuer med Göteborgs 21 stadsdelschefer inför genomförandet av stadsdelsnämndsreformen.

av Sten Jönsson ¹

Denna rapport redovisar resultatet av en första intervjuomgång med stadsdelscheferna i Göteborg. Intervjuerna avsåg att ge en bild av utgångsläget vad avser dessa chefers förväntningar inför uppgiften att leda arbetet med att organisera de nya enheternas verksamhet. Studien av stadsdelscheferna ingår i det utvärderingsprogram (SDU) som Göteborgs Universitet genomför enligt överenskommelse med Göteborgs Stad. Eftersom intervjuerna gjordes i ett skede då den nya organisationen för ledningen av den del av kommunens verksamhet som omfattades av reformen ännu inte var genomförd ger materialet få möjligheter till analys. Rapporten skall ses som just en redogörelse för utgångsläget. En mera inträngande analys blir möjlig då vi har tillgång till data om hur det faktiska utfallet blivit och hur organiseringsprocessen förlöpt. Av denna anledning har jag också valt att redogöra för det empiriska materialet fråga för fråga istället för att välja något tematiskt mönster.

En bakgrund av omfattande utrednings- och försöksverksamhet.

Den som försöker sätta sig in i bakgrunden till övergången till stadsdelsorganisation i Göteborg har ett omfattande material att

¹ Intervjuerna på vilka denna rapport grundas har utförts av Lars Lundén, Rolf Solli, Bo Westerlund och författaren. Laila Vackinger har hjälpt mig göra manuskriptet mera begripligt, Björn Brorström och Rolf Solli har givit värdefulla synpunkter

kommuns organisationsstruktur varit under utredning, vilket den, om sanningen skall fram, varit under i stort sett alla årtionden sedan stadens grundande. Strukturfrågor är viktiga och komplicerade frågor för stora organisationer. Strukturförändringar orsakar förändringar i informationsflöden och maktförhållanden och upplevs därför av alla inblandade som riskfyllda. Man vet aldrig var det hela slutar när man sätter igång processen, bara att det kommer att ta sin beskärda tid innan den nya strukturen satt sig.

En bakgrund till SDN-organisationen ges i "Strukturärendet, GKH nr 225 1985-05-15". Detta tjänsteutlåtande innehåller en utvärdering av försöksverksamhet med lokala organ i kommunen med rapport i april 1985, en promemoria om den fortsatta utvecklingen av kommunens organisationsstruktur, förslag till förlängning av försöksverksamheten med lokala organ med ytterligare tre år fram till slutet av 1988, samt motioner från c och fp om inrättande av kommundelsnämnder. Strukturfrågor har en förmåga att bli samlade för även andra frågor - som om de var soptunnor tenderar många inblandade att kasta i allehanda förslag till lösningar och angelägna problem när strukturfrågan passerar. Alla påhängda frågor gör det komplicerat att urskilja det huvudsakliga syftet med reformen, som också blir i stort sett omöjlig att utvärdera på ett rätlinjigt sätt.

Stadskansliet förordar i handling 225 1985 att "Möjligheten att inrätta lokala nämnder bör utnyttjas på sektorer, där den yttre effektiviteten därigenom kan förbättras och där kunskap om det lokala områdets behov och förutsättningar har särskild betydelse för den politiska styrningen av verksamheterna (ex: verksamheter med tyngdpunkt på barn och ungdom)" (GKH 225 s. 4). Man förordar också att de lokala nämnder som inrättas placeras direkt under kommunledningen parallellt med centrala sektorsnämnder.

Sedan 1982 hade försöksverksamhet med tre distriktsnämnder (beslutande politiska organ inom en sektor) och tre kommundelsnämnder (beslutande politiska organ med sektorövergripande ansvar) och två kommundelsråd (sektorövergripande politiska organ utan förvaltningsansvar) bedrivits. En politisk ledningsgrupp skulle inkomma med en utvärdering under våren 1985. Samtidigt hade kommunstyrelsen uppdragit (dec 1984) åt Stadskansliet att utarbeta ett underlag för "principiellt och samlat ställningstagande till gemensamma förutsättningar för den fortsatta utvecklingen av kommunens organisation". Detta med anledning av en framställning från socialnämnden om inrättande av distriktsnämnder inom dess förvaltningsområde. För sjukvårdens del pågick arbete med

inriktning mot fem distriktdirektioner från och med 1986, skolan arbetade med former för ett decentraliserat förtroendemannainflytande och fritidnämnden hade i februari uppdragit åt förvaltningen att lägga fram förslag om distriktsindelning.

De statliga utredningarna, Stat-Kommunberedningen, som syftade till att finna bättre former för samverkan mellan stat och kommuner och som initierat det s.k. frikommun-försöket, samt Demokratiberedningen, som syftade till att bl. a. lägga förslag om det lokala utvecklingsarbetet (brukarmedverkan, politisk organisation) och ny kommunallag, pågick. Civilministern hade i april presenterat regeringens program för att förnya den offentliga sektorn. Det fanns med andra ord gott om idéer att botanisera bland och kommunstyrelsen hade all anledning att söka skaffa sig en överblick över situationen vad gäller kommunens organisationsstruktur.

Det sammanfattande resultatet av Stadskansliets utvärdering av den pågående försöksverksamheten var alltså att rekommendera lokala nämnder där den yttre effektiviteten kunde förbättras och där den politiska styrningen kräver kunskap om lokala behov och förhållanden. Man framhöll som fördelar hos den nuvarande sektorsorganisationen att den överensstämmer med gängse organisation inom stat och landsting och med begreppen i den politiska debatten om servicebehov och det ansågs också vara en fördel att utveckling av specialistkompetens underlättas i sektorsorganisation. Som nackdelar med den gamla organisationen framhölls att specialiserade yrkeskategorier tenderar att utveckla "revirbyggande", med likformighet i behandlingen av ärenden snarare än hänsyn till lokala förhållanden. Vidare krävs många samråds- och samarbetsorgan för att kompensera brister i sektorsuppdelningen. Detta gör organisationen svåröverblickbar och det är inte alltid lätt att urskilja vem som är ansvarig.

Stadskansliet skisserar i sin utredning tre olika indelningar, i 7, 14 respektive 30 kommundelar.

Kommunfullmäktige beslöt i detta ärende att 12 sociala distriktsnämnder inrättas från och med 1986 och att den lokala sociala verksamheten överföres till de två kommundelsnämnder där försöksverksamheten nu skulle pågå ytterligare tre år. Detta föranledde reglementsändringar och översyn av resurser och organisation för kommundelsnämnderna. Dessa inlämnade förslag till ny ledningsorganisation för respektive kommundel. Den ena nämnden (Tynnered-Näset) föreslår fyra parallell-ställda chefer

under nämnden, varav den ena, kanslichefen är samordnande medan de andra (socialchef, lokal skolchef och fritidschef är verksamhetschefer. Den andra nämnden (Askim) föreslår tre parallellställda chefer varav den ena, kanslichefen, skall vara samordnande medan socialchefen och den lokala skolchefen samt verksamhetsansvariga för fritid och kultur (som befinner sig på en lägre organisationsnivå) är föredragande i nämnden. Dessa förslag innebar att kanslichefen skulle vara en stabsperson till nämnden, medan den traditionella sektorsindelningen av verksamheten reproduceras i linjeansvaret.

Remissbehandlingen innebar att Socialnämnden ställde sig positiv till förslagen men påpekade att eftersom de parallellställda cheferna inte hade befogenheter inom varandras verksamhetsområde skulle en betydande del av samordningsarbetet falla på KDNs ordförande och presidium. Skolstyrelsen var oenig, majoriteten framhöll att reformen skulle bli kostsam. Biblioteksnämnden undrar om tjänstemän i biblioteksverksamheten skall vända sig till flera chefer eller om KDNs ordförande skall betraktas som förvaltningschef. Fritidsnämnden framhåller att den föreslagna befattningen som fritidschef är ny och förordar att särskild omsorg här krävs avseende LAS etc.

Stadskansliets yttrande i frågan betonade korta beslutsvägar och tydlig arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän. Man förordade en sammanhållande områdeschef och verksamhetsansvaret organiserat i en platt organisation. Med hänsyn till brådskan - den nya organisationen skulle vara idrift från 1 januari 1986 och tjänsteutlåtandet är daterat 1985-10-08 - föreslår stadskansliet att kommunstyrelsen översänder materialet till kommundelsnämnderna och hemställer att de mot bakgrund därav överväger möjligheterna att ändra sina förslag samt erforderliga temporära dispositioner. Sådana inkom och avsåg då inrättandet av en områdeschef (SDN-chefen) med underställda verksamhetsansvariga. Detta är den första gången ett konkret ställningstagande till SDN-chefens roll kunnat iakttagas inom ramen för arbetet med lokala organ. Tidigare hade man, som i andra kommuner betraktat kansliarbetet som informell samordning. Det faktiska läget var ju också att verksamheten fortfarande bedrevs sektorsvis i resten av kommunen - att ge en KDN-tjänsteman befogenheter att fatta beslut som påverkar sektorernas verksamhet var knappast ett naturligt steg.

GKH 360 B 1987 är en redovisning av det utredningsuppdrag som Stadskansliet gavs i maj 1986 angående stadsdelsnämnder i

Göteborg. Det uppdraget hade tillkommit som en följd av en skrivelse till kommunstyrelsen från kommunstyrelsens partigrupper där dessa enhälligt uttalade sig för SDN som den lämpligaste formen för lokala organ. På s. 12 i rapporten sägs:

"Som generell regel skall gälla att stadsdelsförvaltning skall ledas av en chef direkt underställd nämnden. Förvaltningens chef skall inför nämnden ha det slutliga ansvaret för att nämndens intentioner kommer till uttryck i verksamheten och att nämnden erhåller relevant information och förslag som underlag för planering och styrning av verksamheten".

Vidare talades om resultatområden som helst skall vara direkt underställda SDN-chefen. Chefsfunktionerna, avseende såväl förvaltningen som resultatområdena, ansågs, särskilt under uppbyggnadsfasen, komma att präglas av "ansvaret för avvägningen mellan å ena sidan integration av hittills skilda verksamhetsgrenar och behovet av sakkompetens och å andra sidan kravet på generell ledningskompetens". Hur organisationen utformas antogs få betydelse för "effektiviteten och smidigheten" i förvaltningen samverka med andra delar av kommunen (förfs understrykningar). Arbetet med rekrytering av SDN-chefer borde förberedas i så god tid att tillsättning kan ske i början av 1989, så snart nämnderna tillträtt.

I den skrivelse som låg till grund för fullmäktiges beslut, och som beaktat remissynpunkter på utredningsrapporten (GHK 360 B 1987) talas om en chef direkt underställd nämnden, ett begränsat antal resultatområden direkt under förvaltningschefen och få organisatoriska nivåer. Organisationsuppbyggnaden skall vara stadsdelsnämndens ansvar och strukturen skall utvecklas i samverka med övriga nämnder och kommunledningen. Medlet att åstadkomma en kommunal service som är bättre anpassad till den enskilda stadsdelens behov än tidigare är lokalt anpassad organisation.

I framställningen till kommunfullmäktige den 1988-08-24 om genomförande av stadsdelsnämnder i Göteborg berörs SDN-chefens roll enbart i förslaget till reglemente för SDN som sedermera antogs. Det sägs endast att i den mån beslutanderätt överlåtes av SDN till tjänsteman skall det i första hand vara till SDN-chefen.

Det har naturligtvis funnits opposition mot bildandet av stadsdelsnämnder. Man har i första hand talat om att en sådan

organisationsreform skulle medföra kostnadsökningar och ökad byråkrati. Det kan därför antas att de nytillträdande stadsdelscheferna är starkt medvetna om vikten av att vara sparsamma med kanslipersonal. Samtidigt måste man räkna med att en ny nämnd utan inarbetade rutiner kommer att kräva mycket service och en omfattande produktion av beslutsunderlag. Under hela inledningsskedet av reformen har de fackliga organisationerna på skolans område uppvisat ett stort engagemang i skolans särställning som statlig och kommunal organisation. Det har tydligen varit svårt att tänka sig att skolans ledare kunde vara underordnade andra kategorier av tjänstemän inom stadsdelarna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de förväntningar som omgivningen ställer på de tillträdande stadsdelscheferna är mångfacetterade och otydliga samtidigt som de är kraftiga. Speciellt oroande är att reformen genomförs i en period då kommunens ekonomi har försämrats kraftigt främst genom statliga åtgärder för att begränsa den kommunala tillväxten.

Teoriavsnitt.

Denna rapport avser förväntningarna hos de chefer som tillsattes under 1989 för att genomföra organiseringen av viktiga delar av den kommunala förvaltningen i 21 lokalt anpassade stadsdelsförvaltningar. Några rubriker som användes i kommunens utbildningsmaterial (Stadsdelsnämnder i Göteborg ...på väg) anger komplexiteten i förväntningsstrukturen; Demokrati och inflytande, Helhetssyn och samarbete, Decentralisering och lokala lösningar, Effektivitet och service. Chefen blir genom sin roll i arbetet en viktig förbindelseänk mellan förväntningar (egna och andras) och den konkreta kontext i vilket organisationsarbetet genomföres. Mycket kan sägas om de krafter som kan antas påverka förloppet. Här skall en organisationsterortisk syn och en sociologisk tas upp (Contingency-teori respektive roll-teori.)

"Contingency-teori" (Situationsanpassning).

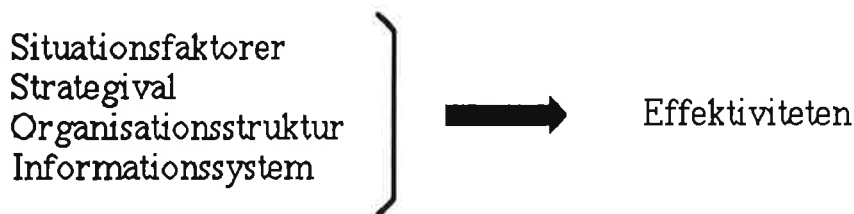
Det teorikomplex inom organisationsläran som vanligen kallas contingency-teori uppstod ur frågan om vad som utgör den bästa organisationsstrukturen. Under inflytande av den ingenjörsyn på organisation som innefattades i Taylorismen och spreds via rationaliseringsrörelser i de flesta länder hade det bildats läror om effektiva organisationsstrukturer. Funktionell organisation för

att säkra kompetens, lämpligt antal underställda (span of control) för varje chef, lämplig avvägning mellan linje och stab var frågor som var aktuella.

Contingency-teorin, som är ett slags samlingsbeteckning på alla hypoteser om att olika situationer kräver olika organisation, uppstod ur ett klassiskt misslyckande (om man tillåts förenkla något). Woodward (1965) gjorde en stor fältstudie i södra England under senare delen av 50-talet för att klarlägga sambandet mellan organisationsstruktur och framgång för företag. Man misslyckades med att hitta ett samband. När man tittade närmare på materialet fann man emellertid att om företagen grupperades efter teknologi (t.ex. process-, mass-, serie- och enstycks-tillverkning) kunde man se vissa skillnader i egenskaper hos de framgångsrika företagen i de olika kategorierna. Olika organisationsformer kopplades till olika teknologi. Andra klassiska arbeten införde ytterligare "contingency-variabler". Burns & Stalker (1961) konstaterade, på grundval av fallstudier, att företag med strikta fasta strukturer (mekanistiska) tenderade att vara effektiva i stabila miljöer, medan mera interaktivt (organiskt) uppbyggda företag, med sin högre förmåga till innovation, fungerade bättre i instabila miljöer. Lawrence & Lorsch (1967) vidsade att differentiering är ett sätt att möta en instabil miljö. Man decentraliserar ansvar och skapar därigenom olikheter i beteendemönstren hos olika delar av organisationen som en följd av deras olika uppgifter att hantera specifika delar av omgivningen. Denna differentiering skapar ett integrationsproblem, ju mer differentiering desto kraftfullare integrationsmekanismer krävs för att få god ekonomi i verksamheten. En mekanistisk syn på organisation ersattes av en organisk i den meningen att anpassningsförmåga för överlevnad blev centrala frågeställningar i stället för det inre effektivitetstänkande som präglade den tidigare filosofin.

Mot slutet av 60-talet kom ett "vetenskapligt" studium av contingency-faktorer i form av survey-undersökningar med frågor avsedda att ge mått på olika strukturegenskaper som kunde antas vara relaterade till framgång i termer av vinst eller tillväxt. Man antog alltså att situationsfaktorerna (oberoende variabler) genom designparametrar kunde kopplas optimalt till resultatvariablerna (beroende variabler). En god "fit" (anpassning) mellan situation och organisationsdesign skulle leda till hög effektivitet. Från Woodwards upptäckt att det inte finns en generellt bästa organisationsstruktur hade man kommit fram till att arbeta med en modell som innebar att man sökte optimala samband mellan situationsfaktorer (eller kombinationer av sådana) och organisationsdesign. De vanligaste situationsfaktorerna var

företagets ålder, omgivningens stabilitet, produktionsteknologi och bland designparametrarna fanns ofta grad av decentralisering, organisationsform och olika egenskaper hos företagets styr- och informationssystem med. Kritik har naturligtvis förekommit. Man har hävdade att studierna beaktat för få variabler, ignorerat mellankommande variabler som strategival och ledarstil, samt kausalitetens riktning. Studierna har varit av survey-karaktär vilket omöjliggjort hänsyn till dynamiska aspekter. Chandler (1962) hävdade ju t.ex. att företagets strategival betingar den struktur som byggs upp för att förverkliga strukturen, medan Normann (1975) hävdar att strukturen betingar den strategiska analysen. Naturligtvis blir sambanden i surveyundersökningar svaga även om vissa kombinationer av egenskaper tycks samvariera med framgångsvariabler. I en översiktsartikel föreslår Dent (1985) fyra grupper av element med sinsemellan dubbelriktade samband kring effektivitetsvariabeln:



I den mån man försökt införa ytterligare variabler i modellen för att beakta kritikerna har det varit fråga om egenskaper hos det arbete som utförs i organisationen (begriplighet, förutsägbarhet och komplexitet) eller hur snabbt organisationen måste reagera på signaler från omgivningen.

Även om detta teoriområde haft svårigheter att belägga annat än svaga samband mellan variablerna är dess överlevnad och tillväxt i sig ett belägg för att organisationsforskare världen över är övertygade om bärkraften i idén att organisationer överlever genom att anpassa sig till de krav som omgivningen ställer och att det är möjligt att klarlägga vad som konstituerar en god anpassning till olika situationer. För att komma underfund med detta behöver man göra fallstudier för att utveckla modellen och lämpliga mått. Detta är naturligtvis inte enkelt om man eftersträvar att göra generell giltiga uttalanden. Rent allmänt kan man hävda att i en stabil miljö är centralisering och formaliserade informationsflöden effektiva egenskaper. Om man då som Gailbraith (1973) hävdar att den centrala uppgiften i organisationsdesign är att hantera osäkerhet till följd av skillnaderna mellan tillgänglig och erforderlig information inser man svårigheterna. Den erforderliga

informationen i Gailbraiths modell bestäms av tre oberoende variabler

- Mångfalden i utbudet (mängden olika produkter)
- Antalet tillförda resursgrupper (t.ex. personalkategorier, maskingrupper)
- Prestationernas svårighetsgrad (t.ex. i form av toleransgränser).

För att bemästra svårigheten att matcha erforderlig och tillgänglig information/kunskap kan organisationer bygga upp slack-resurser (t.ex stabsresurser av kvalificerad kompetens som inte deltar i den egentliga produktionen utan mobiliseras vid behov för problemlösning och utveckling) eller självstyrande enheter (som minskar behovet av informationsöverföring mellan enheter inom organisationen). Former för detta och begreppsbildning för beskrivningsändamål kan diskuteras på basis av fallstudier och anses falla inom ramen för contingency-området.

Gemensamt för studier inom contingency-området är deras antagande om att organisationers struktur utvecklas i samspelet mellan omgivningen och organisationen. Omgivningen tillhandahåller så att säga en situation i vid mening som organisationen behöver anpassa sig till för att överleva. Genom strategiska val kan organisationen (eller dess ledning) dock välja bort en del av omgivningen och aktivt söka upp en mera välvillig miljö. Även om det finns samband mellan lämpliga stukturella egenskaper och organisationsstruktur är det ibland osäkert i vilken riktning kausaliteten verkar. Lyckas en organisation skapa en anpassning ("fit") mellan de krav situationen (omgivningen) ställer och sin struktur föreligger goda förutsättningar för effektivitet.

Man borde kunna vänta sig att SDN-chefernas huvuduppgift skulle vara att leda arbetet på att åstadkomma en sådan "fit" mellan omgivningens krav och verksamhetens organisation. Observation av deras sätt att angripa uppgiften och resultatet i de 21 fallen skulle kunna belysa de dynamiska aspekterna av "contingency-teorin". Vad avser intervjuernas uppläggning borde man ställa frågor till de nytillträdande SDN-cheferna om hur de uppfattar de speciella krav som ställs på deras förvaltning av deras speciella omgivning. Man borde också återkomma och, via nya intervjuer, kartlägga hur dessa förväntningar förändras till följd av erfarenheten av denna omgivning. Med andra ord, kan man observera ett inflytande från stadsdelens struktur på förvaltningens organisation och i vilken utsträckning återspeglas detta inflytande i chefens uppfattning av situationen? Chefen är ju rimligen den i stadsdelens förvaltning

som har mest frekventa kontakter med kommunledningen och med de fackliga organisationerna, som båda får antas verka i riktning mot enhetlighet.

"Roll-teori."

Inom sociologin har det länge pågått en strid mellan två ansatser avseende rollteori, mellan strukturalister och interaktionister. Strukturalisterna uppfattar roll-begreppet som en uppsättning sociala normer som är en del av den kultur som påverkar aktörer i en given situation (Turner 1985). Samhället ses i princip som ett system av sociala normer och beteendet är ett uttryck för hur individen tagit till sig (internaliserat) och anpassat sig till dessa normer. Den som vill vara kritisk kan ställa frågan hur dessa normer uppkommit och uppnått en självständig status i förhållande till rollen.

Den symbolisk-interaktiva (symbolic interactionism) uppfattningen av begreppet roll är mera kommunikativ. Rollen är snarast en relation och individen intar och formar rollen i samspel med omgivningen. Människans kommunikativa förmåga möjliggör för honom eller henne att se en situation inte bara ur sitt eget perspektiv och inte bara ur "alters" perspektiv utan också att inta en tredje position och se samspelet mellan ego och alter utifrån - s.a.s. objektivt. I samspelet med andra skapas meningsfullt beteende genom denna interaktiva förmåga, förmågan att förutse andras reaktioner på eget beteende. Rollförväntningarna är ömsesidiga och situationsspecifika - rollen formas i samspelet kring specifika problem.

Den fundamentala skillnaden mellan synen på rollen som å ena sidan något som är givet av omgivningens förväntningar vilka det gäller att leva upp till (i den mån individen inte klarar det uppstår roll-konflikt) och å andra sidan rollen som resultatet av ett kommunikativt samspel där individen och situationen reflekterar varandra, kan möjligen belysas genom ett studium av hur SDN-chefsrollen utvecklas. Det förhållandet att vi i första hand litar till intervjuer för att belysa chefsrollens utveckling innebär visserligen en bias i riktning mot att acceptera den interaktionistiska synen, eftersom vi har för avsikt att återkomma med flera intervjuer under utvärderingsperioden, men en kartläggning av de förväntningar som riktas mot SDN-chefen är

ändå möjlig på basis av beslut och utredningsmaterial som produceras av omgivningen till SDN.

En undersökningsfråga kan alltså vara frågan om i vilken utsträckning SDN-chefens roll formas av omgivningens (kommunledningens och SDNs) förväntningar och i vilken mån de nya chefernas egna förväntningar och intentioner ges ett spelutrymme av situationen de träder in i.

Förväntningar från kommunledningen.

De förväntningar som kommunledningen ställde på SDN-chefernas organisationsarbete fastställdes i ett kommunstyrelsebeslut 1989-04-26 "Vägledande principer för det fortsatta arbetet med organisationsutformningen vid stadsdelsförvaltningarna". I detta dokument anges som grundläggande motiv för organisationsförändringen "behovet att förbättra effektiviteten och styrbarheten i den kommunala verksamheten samt anpassa servicenivåer och verksamheter till medborgarnas behov". För att uppnå dessa syften skall organisationen:

- säkerställa politikernas möjligheter att styra, fördela resurser och bedöma resultat
- ha en klar befogenhets- och ansvarsfördelning
- ha en tydlig arbetsfördelning mellan politiska beslut och verkställighet.
- vara klar och enkel att överblicka
- ta tillvara den stora kommunens möjligheter vad gäller administrativ teknik etc.

Stadsdelsförvaltningen skall ledas av en chef direkt underställd nämnden, man skall eftersträva en platt organisation och samordning av verksamheter i ett begränsat antal resultatområden. Samverkan med kommunledningen och andra nämnder är viktig, men med hänsyn till kravet på lokalt anpassad organisation läggs ansvaret för organisationsarbetet på stadsdelsnämnden.

Kommunledningen urskiljer 3 alternativa principiella organisationslösningar:

- Funktionell organisation, som i huvudsak motsvarar nuvarande organisation. (Den gamla sektorsindelningen behålls på det lokala planet. Minst omställningsbehov.)
- Geografisk organisation, som innebär att cheferna under stadsdelschefen har ansvar för all verksamhet inom ett geografiskt

delområde. (Skapar bästa förutsättningar för integration av de tidigare sektorindelade verksamheterna.)

- Målgruppsbaserad organisation, som innebär att cheferna under stadsdelschefen har ansvar för servicen till en speciell målgrupp. (Skapar goda förutsättningar för integration av näraliggande verksamhetsuppgifter. Lättare att tillgodose behovet av specialistkompetens.)

Kommunledningen anser att det "känns naturligt" att starta med en geografisk organisation från 1990 och att målgruppsbaserad organisation kan vara ett alternativ på sikt.

Som tänkbara stödfunktioner (stabsavdelningar) nämns personaladministration, ekonomifrågor, kansli och utveckling.

Vid MBL-förhandling enligt paragraf 11 framförde de fackliga organisationerna gemensamt kravet att alla organisationslösningar som ger möjlighet att utesluta rektor som pedagogisk ledare och chef för skolverksamhet skall avvisas. Stadskansliet anser att eftersom syftet med reformen är att åstadkomma integration bör inga generella ställningstaganden av detta slag ske. Efter central förhandling kvarstod oenigheten.

Förväntningarna från SDN.

I presidieintervjuerna (Jonsson, Norén & Rundblad 1989) framstod "ökade möjligheter för medborgarna att påverka och delta i arbetet att utveckla och förbättra den kommunala verksamheten" som den vanligaste typen av förväntningar på effekterna av SDN-reformen från dem som leder stadsdelsnämndernas arbete. På andra plats i rangordningen, men med bara drygt hälften så många röster kom möjligheterna till samverkan mellan de olika verksamheterna inom kommunen. Det är alltså lyhördheten för de lokala kraven på anpassning av verksamheten som framhävs. Det är följdriktigt Demokrati och Inflytande som är den viktigaste målsättningen för reformen enligt presidierna. De förutsedda svårigheterna avsåg med klar dominans i svaren problemet att finna en lämplig organisation för stadsdelen. I övrigt förekom inga spontana uttalanden i intervjuerna om förväntningar på stadsdelschefens roll.

Intervjuerna.

Det övergripande syftet med intervjuerna har varit att få en bild av SDN-chefernas föreställningar om vad som är utmärkande egenskaper hos en effektiv organisation. Samtidigt ville vi få en bild av vilka förväntningar SDN-cheferna upplevde att de var utsatta för. Mot detta utgångsläge kan man i senare undersökningar skaffa indikationer på om det är omgivningens egenskaper eller ledningens uppfattningar som i första hand präglar dessa organisationers utveckling. Naturligtvis är det inte alldeles lätt att klarlägga orsakssambanden bakom de omfattande förväntningar som är att vänta i en så stor organisation som Göteborgs kommun över de närmaste 5 åren, men förutsättningarna är ovanligt goda i detta fall eftersom det föreligger ett omfattande empiriskt material om omgivningens egenskaper genom de kartläggningar som skett i SDU-projektet.

Alltså; huvudhypotesen för den kommande utvärderingen av SDN-reformen vad gäller stadsdelarnas organisation och effektivitet kommer att vara

H1: Omgivningens egenskaper kommer att prägla de organisatoriska lösningar som olika SDN väljer för sin verksamhet i högre grad än de förväntningar som förvaltningscheferna har med sig vid reformens början.

Den ena sidan av denna hypotes gäller stadsdelschefernas, som de främsta representanterna för ledningen, syn på vad som konstituerar effektiva organisationsformer. Vi har valt att fokusera uppmärksamheten i intervjuerna på effektivitetsbegreppet därför att det utgör ett abstrakt/teoretiskt begrepp som kan förväntas spela en stor roll för hur stadsdelscheferna och deras närmaste medarbetare närmar sig organiseringsuppgiften och för hur de analyserar och tar ställning till uppdykande problem.

Den andra sidan av hypotesen är verksamhetens egenskaper och de krav och problem som omgivningen presenterar. Hur en organisation uppfattar och reagerar på signaler från omgivningen kommer troligen att i långa loppet vara en avgörande bestämningsfaktor för organisationens struktur och funktionssätt. Eftersom signalerna förväntas variera mellan de olika stadsdelarna bör man så småningom kunna observera anpassningsprocesser till dessa signaler. I ett inledningskede är det emellertid inte möjligt att observera signalerna eller göra prognoser över den troliga utvecklingen för de olika enheternas organisation och

funktionssätt. Detta motiverar att studien i detta inledningsskede orienteras mot ledningens begrepp om effektivitet.

Intervjuerna har utförts över en relativt lång period och av fyra olika forskare. Detta är i och för sig inte önskvärt men har av praktiska skäl varit nödvändigt. Redovisningen av resultaten sker fråga för fråga. (Frågeguide i appendix 1).

Stadsdelschefernas förväntningar som de framgått i den första intervjuomgången.

Fråga 1 avsågs vara en mycket öppen fråga där respondenterna med egna ord avsågs beskriva sina förväntningar inför reformen och den nya uppgiften. Här skulle teman för fortsatta studier kunna komma fram genom att frågan ställdes utan några begränsningar.

Nyckelord: Närhet!

Vid en analys av svaren på denna fråga slås man av att ett genomgående tema är känslan av att reformen kommer att medföra ökad närhet i olika avseenden.

När det gäller demokratifrågor var det flera som uttryckte sig i termer av att "folk kommer närmare", "ökat förtroende hos folk", "politikerna får ett ökat tryck på sig". När man talade om effektivitetsaspekter förekom uttalanden om "mera hanterbara enheter" och avbyråkratisering, men man talade också om närhet i meningen att nu skulle man kunna ge besked. Bland risker med reformen var det någon som nämnde att det fanns risk för att organisationen blev alltför lyhörd så att den som höjde rösten mest fick en otillbörlig del av resursinsatsen.

I synen på det interna organisationsarbetet återspeglades närhetstanken på många sätt. Det talades i många fall om en gemensam syn på

- "hur det hänger ihop"
- "att man hör ihop"
- "integrerade arbetsuppgifter"
- "integrerat utbud av service"
- "kompetenser närmare varandra"

För att kunna klara de intimare relationer som sammanhänger med närhet måste man ha en god förmåga att se situationer ur den andres perspektiv. En stadsdelschef uttryckte detta som att "reformens storhet ligger i att kunna byta perspektiv" (mellan förvaltnings- och medborgarperspektiv). Ett annat uttryck för nya

typer av relationer är flera respondenters tal om strävan bort från funktionell uppsplittring och mot integrerad syn på uppgifterna.

För cheferna själva innebär reformen också att de flyttar ut bland personal och verksamhet på ett mera påtagligt sätt. Man blir som stadsdelschef igenkänd på gatan och ute i verksamheterna och det blir fråga om ett annorlunda informationsflöde än man varit van vid tidigare.

Det fanns en hel del oro inför reformens genomförande av naturliga skäl. Mest negativt upplevdes nog att reformen sammanfaller med en ekonomisk kris i kommunen. Det finns en betydande risk att reformen kopplas samman med neddragna resurser och orimliga sparåtgärder. Detta kan ha speciellt katastrofala effekter på personalens motivation om man har byggt upp förväntningar om expansion och utrymme för nya satsningar till följd av den diskussion som omgivit beslutet om reformen.

Många stadsdelschefer levde under denna tid i osäkerhet om vilka resurser man disponerade och om nedbrytningen av tidigare centraliserade anslag gått korrekt till. Den tidigare centraliseringen av budgetarbetet hade uppenbarligen lett till att man hade relativt dimmiga begrepp om resursbehovet och om hur resurserna faktiskt varit fördelade mellan olika stadsdelar tidigare. Det är nog i och för sig en nyttig lärdom av reformen att det så snart framgick att de gamla förvaltningarna i praktiken inte hade ett perfekt grepp om hur resurserna fördelades.

Det var också vanligt att stadsdelscheferna uttryckte oro för personalen och dess motivation. Stora delar av personalen oroade sig inför framtiden och hur den skulle gestalta sig för dem. Det gällde för stadsdelscheferna att som en uttryckte sig "skapa en positiv plattform". Man talade om att det var nödvändigt att ta god tid på sig, att upprätthålla en kontinuitet så att personalen inte tappar fotfästet.

Man var helt på det klara att reformen kommer att innebära maktförskjutningar som alla inblandade inte kan överblicka ännu. Någon uttryckte det på följande sätt: "Det finns en kraft i SDN-reformen som Stadskansliet inte insett ännu"..... (Stadskansliet räknar med att alltfört sitta och överpröva ärendena) men nu kan vi lyfta fram frågor direkt till kommunledningen på ett annat sätt, frågor som tidigare dog på vägen." Egentligen, sade någon, är detta en reform där politikerorganisationen anpassas till en redan påbörjad decentralisering av förvaltningen. Politiska beslut

kommer att bli mera konkreta nu - detaljfrågor. "Hoppas politikerna får något att säga till om nu" suckade någon.

Sammanfattningsvis kan man säga att stadsdelscheferna hade positiva förväntningar inför den nya uppgiften ("Spännande att vara med och genomföra idéer i praktiken", "förändringen i sig är vitaliserande"), men att man oroade sig för effekterna av den ekonomiska åtstramningen på personalens motivation.

Fråga 2 avsåg att ge information om stadsdelschefernas utbildnings och erfarenhetsbakgrund.

Tabell 1. Utbildning

Socionom	8
Lärare	4
Företagsekonom	3
Nationalekonom	1
Samhällsplanerare	1
Bitr, psykolog	1
<u>Ingen uppgift</u>	<u>2</u>
	21

Av de 21 var det 4 som kom utifrån medan 17 blivit befordrade från tjänster inom Göteborgs kommun. Den vanligaste erfarenhetsbakgrunden var den som socionom och karriär som lett till position som socialchef (7 stycken). De som hade ekonomisk utbildning hade erfarenhet från kommunens centrala förvaltning. De med lärarutbildning hade oftast engagerat sig i olika former av utvecklingsverksamhet (eller blivit rektor).

Av naturliga skäl var respondenterna nöjda med anställningsförfarandet (de hade ju fått jobbet!) och de uttryckte ofta synpunkten att detta var ett naturligt nästa steg i karriären. Någon framhöll att denna reform var ett unikt tillfälle att delta i en stor reform.

Frågorna 3, 4, 5 och 6 avsåg att få fram associationer till reformen och till effektivitetsbegreppet. På sätt och vis kan de betraktas som förövningar till fråga 7 som avser att specificera respondenternas uppfattning om vad som är en effektiv organisation.

I fråga 3 ombads respondenterna karaktärisera reformen med hjälp av ett fåtal begrepp. Resultatet blev följande:

Tabell 2. Begrepp som karaktäriserar reformen.

Demokrati	13
Närhet	11
Service	8
Effektivitet	8
Helhet	7
Samarbete	7
Inflytande	5
Kommunikation	4
Nytänkande	2
Decentralisering	2
Övriga	15 (beslutskraft, respekt, engagemang etc)

Man bör kanske notera att decentralisering inte förekommer särskilt ofta, det är ju som bekant (?) ett ord som personer i central maktposition är de mest frekventa användarna av.

Fråga 4 var en inbjudan till fri association kring begreppet effektivitet. Här är det inte möjligt att sammanfatta respondenternas svar på ett standardiserat sätt. Ett urval av citat får illustrera de tankar som framfördes:

"Jag kommer att tänka på (god) byråkrati i meningen
- strukturera frågorna
- fördela arbetet till rätt instans
- hantera enligt fastställda former
men nu skall vi handla efter vägen - hitta alternativ...."

"Rätt sak på rätt sätt"

"Snabbhet (från tanke till handling)", "friktionsfrihet"

"Flexibel, smidig, snabbhet, begriplighet - sedan skall man göra det också....."

"ett arbetssätt ... samling kring problem, använda resurserna för bra resultat"

"att X-borna känner att de får valuta för pengarna"

"samma service billigare", "måluppfyllelse".

Som synes av ovanstående citat förekom uttryck för såväl procedurrationalitet (hur man bör göra) som "resultat"-rationalitet (att det är resultatet som räknas).

På fråga 5 om beskrivningar av vad som kännetecknar en effektiv organisation blev svaren mera ordrika och resonemangen mera omfattande. Många tänkvärda beskrivningar framfördes. Någon sade:

"Man märker inte organisationen, den har naturlig passform som ett par väl ingångna skor. I en ineffektiv organisation där märker man hela tiden organisationen genom att man stöter emot".

I samma tankebanor men med andra ord och med referens till aktuella problem sade en respondent: "Att folk känner igen sig. Den överbryggar motsättningarna mellan skola och barnomsorg. Man får jobba med enskilda integrationsförsök....."

Annars förekom de vanliga positiva värderingarna i olika sammansättningar: korta beslutsvägar, kompetens, förändringsbenägenhet, beslutskraft etc.

Liksom på frågan om de allmänna förväntningarna inför reformen kom man i många fall att använda uttryck för intimitet och närhet i sina beskrivningar av den effektiva organisationens egenskaper. Man avsåg både närkontakt med klienterna ("Uppfattas stå nära medborgarna, mottaglig för intryck, snabb kommunikation", "vet vilket sammanhang den befinner sig i") och med den politiska ledningen ("Kontakt mellan politiker och verksamhetskompetensen"), liksom i det interna arbetet ("använder resurserna med eftertanke, samlas kring frågan, fokuserar den.....").

Detta är säkerligen en mycket svår utmaning att leva upp till för många stadsdelschefer som i sin tidigare karriär haft positioner i relativt höga hierarkier på betydande avstånd från verksamhetens vardagskatastrofer och kanske också från politikens vardag. Att utveckla en lämplig form av ledarskap som är förenligt med denna dröm om organisatorisk intimitet är ingen lätt uppgift, tanken förs till en idrottens lagledare snarare än hierarkins verkställande direktör.

Fråga 6 "Ge exempel på effektivitetsfrämjande åtgärder" gav ett överflöd av uppslag och inriktningar på åtgärder. Här illustreras verkligen vilket omfattande spelfält stadsdelsnämndernas ledningar agerar på.

Tydlighet.

Det kanske vanligaste innehållet i de exempel som gavs var åtgärder för att skapa tydlighet eller klarhet: "tydlig uppgift", "tydliga resultatmål", "tydliga roller", "klara ansvarsområden med befogenheter", "veta vad som gäller". Detta med tydlighet och klara roller är i och för sig ett uttryck för en maskinsyn på organisation (metaforen som leder tanken till kugghjul som tar i varandra, ordning och reda, effektivitet), men är naturligtvis en legitim strävan i ett organiseringskedje. God improvisationsförmåga och "teamwork" förutsätter naturligtvis ett underliggande mönster av ordning som utgör den bakgrund mot vilken de olika insatserna orienteras.

Kompetensutveckling.

Det förekom också många uttryck för åtgärder att förstärka personalens kompetens bland exemplen på effektivitetsfrämjande åtgärder: "personalutveckling, ledarutveckling", "utveckla kompetens att ställa kostnader mot nytta", "kunskap om vad folk behöver". Det förekom negativa formuleringar av kompetensproblem: "Skolpersonalen "vet" hur de skall jobba och är svåra att resonera med".

Interna relationer.

Man tog upp åtgärder som har med relationer inom organisationen att göra som t.ex. "få folk att känna att de fått ett förtroende", "interna samband - att folk vet mycket om varandra", "informera om hur det står till - varför vi måste spara". Det fanns också problematiska sådana "Hantera problemet med att det blir pengar över i en del av verksamheten som borde föras över till en annan del", "veta var kompetens finns", "kommunikation".

System och ekonomi.

Slutligen förekom en del exempel som mera direkt ansluter till system och ekonomi såsom, "datorisera, utveckla ekonomisystem", "genomförandekraft genom hierarki, jag tror inte att en platt organisation är särskilt effektiv", "utnyttja lokaler gemensamt", söka stordrift lokalt (t.ex. löneförrättare?), "controllerfunktionen - vi jobbar ihjäl oss för budgeten men är dåliga på att följa upp".

Sammanfattningsvis kan man säga att de exempel som framfördes under denna fråga (6) ger uttryck dels för uppfattningen att

initiativet när det gäller effektivisering av verksamheten skall komma från ledningen, dels för en betoning av behovet av tydlig kommunikation och utvecklade relationer. Återigen kan detta senare ses som ett uttryck för förväntningar om organisatorisk intimitet och närhet hos de nya stadsdelscheferna.

Synen på effektivitet.

Fråga 7 är med tanke på den kommande utvärderingen denna första undersöknings centrala fråga. Här läggs en grund för analysen av framtida studier av den organisatoriska utvecklingen i stadsdelarna. Tanken har varit att vi skall ha möjlighet att pröva hypotesen att omgivningen bestämmer vad som är en lämplig organisationsform. En viktig del av argumenten för SDN-reformen har ju varit att det skall ske en lokal anpassning av verksamheten till lokala förutsättningar. Eftersom stadsdelarna är olika borde organisationen bli olika för olika stadsdelar. Signalerna från omgivningen om behov av anpassning fångas rimligen upp av organisationen och når dess ledning som tolkar dessa signaler och omsätter dem i anpassningsåtgärder. Denna tolkning påverkas troligen av ledningens uppfattningar om vad som är en effektiv organisation.



Quinn & Rohrbaugh (1981) har utarbetat en metod att på basis av subjektiva värderingar beskriva organisationers effektivitet med hjälp av organisationsmedlemmars bedömningar av organisatoriska egenskaper. Bedömningar i ett antal dimensioner ger en profil som kan vara ett stöd för beslut om vilka åtgärder som är lämpliga för att förbättra effektiviteten. Man kan också jämföra olika organisationers profiler och dra slutsatser om det finns ett samband mellan dessa och organisationernas prestationer. Brorström (1990) har provat metoden på politiker och tjänstemän.

Det mest intressanta i vårt sammanhang är att pröva vilken idealmodell av effektiv organisation som stadsdelscheferna förknippar med begreppet effektivitet. Vi har vid konstruktionen av frågan utgått från 4 idealmodeller:

Det **byråkratiska idealet** innefattar en organisation som kännetecknas av god samordning från en central ledning via regler och i kraft varande beslut. Organisationen kännetecknas också av goda rutiner så att enhetlighet och likabehandling åstadkommes utan energiförbrukande läckage. Ordning och reda gäller och organisationen är stabil och förutsägbar, vilket gör att omgivningen i förväg kan räkna ut hur organisationen kommer att reagera. Därmed blir kontakterna med klienterna effektiva.

Enligt **planeringsidealet** karaktäriseras en effektiv organisation av att den har en god förmåga att formulera klara mål som verkar styrande på underordnade enheter därigenom att man har inrättat en klar ansvarsfördelning. Genom att var och en vet vad som förväntas kan varje befattningshavare koncentrera sig på produktionen av sin del av den gemensamma uppgiften. Med en sådan disciplinerad organisation kommer planering att vara ett effektivt styrinstrument.

I det **professionella organisationsidealet** betonas medarbetarnas kompetens. De ställs yrkesmässigt inför kraftigt varierande, ja unika, uppgifter. Därför är det av största vikt för organisationens effektiva lösande av sina uppgifter att medarbetarna har kompetens att på egen hand ställa diagnos och formulera lämpliga lösningar. Den enskilda individens kompetens förstärks genom ett gott samarbete med respekterade kollegor. Medarbetarna sätter en stolthet i att göra ett bra jobb och är ständigt på jakt efter kunskap genom en öppenhet för att pröva nya ideer och utbyta erfarenheter med kollegor. Organisationen är utvecklingsorienterad.

Entreprenörsidealet omfattar en mera sammanhållen och disciplinerad organisation än den professionella, men här är man lyhörd för omgivningens signaler och är handlingskraftig. Beslutsamhet är ett utmärkande drag, man kommer snabbt från beslut till handling. Man är orienterad mot nyskapande och tillväxt och är heller inte främmande för att vara först med nya ideer. Var inte idén så bra eller förändras förutsättningarna kan man snabbt kasta om och förändra inriktningen på verksamheten. Flexibilitet är ett nyckelord.

Detta ger oss 12 dimensioner att beskriva effektiva organisationer i. Uppgiften för de 21 stadsdelscheferna blev att ge sin bild av den effektiva organisationen genom att ange hur de värderar de olika dimensionerna på en fem-gradig skala. För att undvika den naturliga reaktionen att hävda att alla dimensionerna är viktiga och tvinga fram prioriteringar fick respondenterna bara disponera 3 femmor (högsta värdet) och 3 ettor (lägsta värdet) samt 2 tvåor, treor och fyror.

Flera respondenter ogillade att utsättas för denna press utan att veta vad det egentligen var fråga om, men alla tog sig tiden att fylla i blanketten. Resultaten får naturligtvis tas med en nypa salt, men de ger förhoppningsvis en bild av hur stadsdelscheferna ser på effektivitetsfrågor. Därmed skulle dessa bilder kunna kopplas till den tolkning av situationer och de åtgärder som dessa chefer initierar under kommande år. Vi kan också få en uppfattning om hur synen på effektivitet kommer att ändras med tiden. Av undersökningstekniska och etiska skäl är det olämpligt att redovisa varje stadsdels individuella bild här. Medelvärdena för de 21 stadsdelscheferna liknar dem som Brorström (1990) fick fram för politiker i sina mätningar (även om antalet var litet, 8 st, i hans fall).

Tabell 3. Genomsnittliga värden i de 12 effektivitetsdimensionerna

	SDN- chefer	Brorström (1990)			
		F	KC	FC	VA*)
1. Formulera klara mål	4,71	4,57	4,63	4,67	4,25
2. Kompetenta medarbetare	4,19	3,57	4,38	4,67	3,50
3. Gott samarbetsklimat	4,05	4,00	<u>3,25</u>	4,00	<u>4,38</u>
4. Klar ansvarsfördelning	3,90	<u>4,43</u>	3,63	<u>2,50</u>	3,88
5. Flexibilitet	3,76	3,86	3,38	<u>4,67</u>	3,88
6. Utvecklingsorientering	2,71	2,57	2,88	3,33	2,75
7. Produktionsorientering	2,48	2,00	2,38	2,17	1,00
8. Beslutsamhet råder	2,43	2,86	2,75	2,00	3,25
9. God samordning	2,33	2,29	2,38	2,67	3,50
10. Nyskapande	2,28	2,29	3,25	2,83	2,50
11. Goda rutiner	1,86	2,14	1,75	1,33	1,75
12. Stabilitet	1,19	1,43	1,38	1,17	1,38

*) I Brorström (1990) redovisas siffror för följande kategorier:
 F = förtroendevalda, KC = kommunledningschefer, FC = förvaltningschefer, VA = Verksamhetsansvariga.

Som synes värderar samtliga kategorier av respondenter Goda rutiner och Stabilitet lågt i relation till effektivitet, samtidigt som Förmåga att formulera klara mål, Kompetenta medarbetare, Gott samarbetsklimat, Klar ansvarsfördelning och Flexibilitet värderas högt.

Det finns variationer mellan de olika grupperna. Man noterar att politikerna är den grupp som sätter störst värde på Klar ansvarsfördelning, medan de sätter lika lågt värde på Kompetenta medarbetare som verksamhetsansvariga. Kommunledningscheferna utmärker sig genom att ha relativt låg värdering av ett Gott samarbetsklimat. Förvaltningschefernas höga värdering av Flexibilitet i förening med låg värdering av Klar ansvarsfördelning återspeglar möjligen deras roll som förmedlingslänk mellan facknämnder och förvaltning. Verksamhetsansvariga sätter Gott samarbetsklimat högst och har en relativt låg värdering av Kompetenta medarbetare.

Stadsdelscheferna liknar kanske mest de förtroendevalda i sin profil som betonar Klara mål kraftigast tillsammans med Kompetenta medarbetare, Gott samarbete och Klart ansvar. Om man refererar till de tidigare omnämnda organisationsidealerna så betonar stadsdelscheferna såväl en professionell orientering (Kompetenta medarbetare och Gott samarbete) som ett planeringsideal (Klara mål och Klar ansvarsfördelning). De dimensioner som förknippas med Byråkrati (God samordning, Goda rutiner och Stabilitet) får en låg värdering.

Med hänsyn till resonemanget kring den uppställda hypotesen om inflytandet över den organisatoriska utvecklingen från chefs personliga uppfattning om effektivitet respektive inflytandet från omgivningen är det av intresse att gå utöver de genomsnittliga värdena för de olika dimensionerna och undersöka om det förekommer grupperingar (kluster) av likartade uppfattningar bland stadsdelscheferna. Man kan t.ex. summera värdena för de tre dimensioner som konstituerar de idealmodeller som beskrivits ovan (Professionellt, byråkratiskt, planerings-, och entreprenörsidealerna). Det professionella idealet lade alltså vikt vid Kompetenta medarbetare, Gott samarbetsklimat och Utvecklingsorientering. Det byråkratiska idealet betonar Stabilitet, Goda rutiner och God samordning. Planeringsidealet bygger på God förmåga att formulera klara mål, Klar ansvarsfördelning och Produktionsorientering. Entreprenörsidealet, slutligen, innefattar hög värdering av Flexibilitet, Nyskapande förmåga och Beslutsamhet.

Om man plockar ut de respondenter (Vi fann ingen utpräglad entreprenörstyp.) som har höga sammanlagda värden i de tre dimensioner som representerar respektive effektivitetsideal och anger medelvärdena i de tolv dimensionerna för dessa grupper får vi följande uppställning (Ordningen på dimensionerna är annorlunda än i tabell 1):

Tabell 4. Grupperingar av respondenter. *)

	Genom- snittet	Profes- sionell	Byrå- krati	Plan- ering
1. Gott samarbete	4,05	4,67	5,00	3,67
2. Kompetenta medarbetare	4,19	4,67	1,00	4,50
3. Utvecklingsorientering	2,71	4,33	1,00	2,33
4. Formulera klara mål	4,71	4,67	4,00	5,00
5. Klar ansvarsfördelning	3,90	2,67	5,00	4,00
6. Produktionsorientering	2,48	1,33	1,00	4,33
7. Flexibilitet	3,76	4,67	4,00	3,33
8. Nyskapande	2,28	2,33	1,00	2,67
9. Beslutsamhet	2,43	2,33	2,00	2,50
10. Stabilitet	1,19	1,00	3,00	1,00
11. Goda rutiner	1,86	1,33	5,00	1,17
12. God samordning	2,33	2,33	3,00	2,17

*) Det professionella effektivitetsidealet (dimensionerna 1,2 och 3) är dominerande för 3 respondenter. Det byråkratiska idealet präglar 1 respondent. Planeringsidealet präglar 6 respondenter och för entreprenörsidealet har ingen utpräglad representant påträffats.

Genomsnittsvärdena för de 11 respondenter som inte kunnat klassificeras som präglade av något speciellt effektivitetsideal ligger mycket nära genomsnittsvärdena för hela gruppen på 21 respondenter.

Det kan vara av intresse att något dröja vid de organisationsförslag (sammanfattade i appendix 2) som inlämnas från de SDN vars chefer kunnat klassificeras enligt tabellen ovan:

Tabell 5. Samband mellan effektivitetsideal och organisationsförslag.

	Geografisk	Funktionell	Målgrupp	Komb.
Planeringsgruppen	1	3	1	1
Professionella	2	1		
Byråkratisk		1		
Övriga	7	2		2

I en del fall markeras i organisationsförslagen att man avser att sträva mot en annan typ av organisation än startorganisationen. En del av förslagen är svåra att klassificera till de angivna rubrikerna. Det förefaller rimligt att påstå att Planeringsgruppen avviker från genomsnittet med sin kraftigare betoning av funktionell organisation vilket är konsistent med idén om styrning genom planering.

Materialet bearbetades också med en statistisk metod som kallas "Principal Component Analysis" för att upptäcka mönster. Komponent 1 laddades med hög värdering av Stabilitet och Goda rutiner samt låg värdering av Kompetenta medarbetare och Klara mål. Komponent 2 laddades med hög värdering av Klar ansvarsfördelning och Flexibilitet samt låg värdering av Beslutsamhet och Produktionsorientering. När dimensioner och respondenter "plottades" i relation till dessa komponenter fick man en bekräftelse på att de grupper av respondenter som klassificerats som präglade av t.ex. planeringsideal vid okulärbesiktning också tenderade att hamna tillsammans i diagrammet. På samma sätt hamnade de tre professionella nära varandra och den enda "byråkratiska" respondenten hamnade en bit ifrån de andra.

Man återfinner också en ansamling av respondenter som ligger ganska nära varandra (och genomsnittet!) i anslutning till dimensioner som Målorientering och Klar ansvarsfördelning. Denna grupp får anses motsvara det typiska utgångsläget för stadsdelsnämnderna. Respondenterna i gruppen kännetecknas av att de har en hög värdering av de dimensioner som motsvarar planeringsidealet och professionalitet, med i stort sett balans mellan de båda. De har en något lägre värdering av entreprenörsidealet, med huvudvikten lagd vid flexibilitet och de har, som alla respondenter en låg värdering av byråkrati-

dimensionerna (även om den ligger något högre än t.ex. professionella gruppen och planeringsgruppen).

När det gäller de 12 dimensionerna i sig kan man urskilja en gruppering av närliggande dimensioner som består av Klar ansvarsfördelning, God samordning, Gott samarbetsklimat, Utvecklingsorientering och Flexibilitet. En annan gruppering är Förmåga att formulera klara mål, Nyskapande, Kompetenta medarbetare och låg värdering av Stabilitet.

Produktionsorientering och Beslutsamhet bildar en egen konstellation på visst avstånd från de flesta respondenterna. Det finns alltså anledning fråga sig om de använda dimensionerna riktigt återspeglar de nämnda effektivitetsidealerna. Den fortsatta analysen får utvisa. Möjligen kan man redan nu formulera konstellationen av fem dimensioner ovan (Ansvar, Samordning, Samarbete, Utveckling, Flexibilitet) som uttryck för Den Goda Organisationen som ett slags kollektivbegrepp, medan Målorientering, Kompetens och Nyskapande tenderar att framhäva människorna i organisationen och deras drivkraft. Produktionsorientering och Beslutsamhet slutligen är uttryck för handlingskraft, kanske drömmen om det gyllene 60-talet då fantasieggande utbyggnadsplaner sattes i verket på löpande band.

Fråga 8: Vad har Du gjort och inte gjort för att främja effektiviteten?

Under denna fråga var avsikten att respondenterna skulle skilja mellan positiva insatser som gjorts och åtgärder som är positiva och borde gjorts, men av någon anledning inte kommit till stånd. Den senare typen av åtgärder ger möjligen uttryck för det man har dåligt samvete för eller också kan de utgöra förklaringar till varför verksamheten ännu inte blivit så fullkomlig som den borde vara.

Av svaren framgår att stadsdelscheferna anser sig ha ägnat huvuddelen av sin tid åt att informera (för många av dem innebär det att man träffat och talat med flera hundra personer) och åt arbete med utformningen av startorganisationen. Vad man inte gjort är att ägna sig åt utformningen av styrinstrumenten för verksamheten.

Tabell 6 Vad stadsdelscheferna gjort och inte gjort för effektiviteten.

<u>Dett har vi gjort:</u>	<u>Frekv.</u>	<u>Detta har vi inte gjort:</u>	<u>Frekv.</u>
Ägnat tid åt information	11	Ordnat ekonomistyrning	9
Utforma ny organisation	10	Måldiskussion med pers.	5
Initierat utredningar	6	Sett över administration	4
Jobbat med målfrågor	3	Fullföljt breddutbildning	3
Utveckla, stimulera idéer	2	Personalens oro dämpad	3
Genomfört reell decentralis.	2	Utformat ledningsarbetet	2
Personalkrytering	2	Integrerat verksamheter	2
Utveckl. lederrollen	2	Utformat info- policy	2
		Förbättrat resursutnyttj.	2

Frågan (nr 9) om vad som är effektivitet i vardagen syftade till att ge respondenterna anledning att fundera närmare över mera konkreta situationer, att reflektera utifrån den upplevda verkligheten snarare än de abstrakta planeringsperspektiven. Här blev bilden väldigt splittrad och de flesta resonemang var svåra att koda till mera sammanfattande kategorier. Man kan emellertid se en återspeglning av chefens ständiga kamp för att disponera sin tid bättre. (Flera studier bl.a. Mintzbergs (1973) har visat att chefers tid splittras i en mängd korta perioder av uppmärksamhet).

Tabell 7. Effektivitet i vardagen

Att ha ordnad almanacka	3
Att höra av sig om det är nåt	3
Färre, nyttiga möten	3
Inte hamna bland pappershögar	2

Därutöver var det en mängd enstaka uttalanden av typen, "informera i rätt tid", "känna att det är andras pengar man spenderar", "själv kunna välja vad man skall göra", "ej vara beroende av enstaka individer", "ej haka upp sig i detaljer", "ge klara besked", m.m. Alltså mest beskrivningar i termer av levnadsregler eller maximer.

Även när det gällde svar på fråga 10 om vad som är ineffektivitet var det betydligt mindre enhetlighet i svaren än på de första frågorna. Man skall också komma ihåg att när man kom till fråga 10 hade intervjun i allmänhet pågått ganska länge. Syftet med frågan var att få ett begrepp om innehållet i uttrycket ineffektivitet, genom exempel eller abstrakta principer, det blev mest exempel,

närmare bestämt 42 stycken

Tabell 8 Exempel på ineffektivitet.

Prata men ej göra, "torrsim"	3
Otydlighet	3
Slentrian, slapphet	3
Jobba oplanerat	3
Bygga hierarkier	2
Ej ge besked i tid	2

Dessutom: oärlighet, att ansamla ärenden, att ej ta impopulära beslut, ej utnyttja befintlig kompetens, undanhålla information etc.

Fråga 11 avsågs vara en beskrivning av innehållet i begreppet ineffektivitet med hjälp av samma 12 dimensioner som i fråga 7. Det framgår emellertid av intervjumaterialet och av det faktum att några av respondenterna vägrade (författaren hyser viss sympati för den inställningen) genomföra övningen att flera respondenter uppfattade frågan som en kontroll av att man hade en konsistent uppfattning av effektivitet och ineffektivitet som varandras motsatser. Det blev därför mest fråga om att försöka erinra sig hur det var man hade svarat på fråga 7 och därmed har fråga 11 inget värde för denna undersökning. Materialet under denna fråga har inte blivit föremål för analys.

Fråga 12 och 13 avsåg att ge respondenternas uppfattning om huruvida verksamheten respektive administrationen inom det egna verksamhetsområdet var effektiv vid intervjutillfället. Situationen var i många fall den att stadsdelen ännu inte anställt administrativ personal till alla tjänster inom kansliet. Inte heller hade stadsdelschefen haft ordentligt tillfälle att bilda sig en säker uppfattning om verksamhetens effektivitet. Det förefaller också som om vissa av respondenterna uppfattat frågan som gällande kommunen som helhet. Det finns därför all anledning att inte fästa alltför stort avseende vid nedanstående tabell:

Tabell 9. Verksamhetens och administrationens effektivitet

	Är verksamheten effektiv?	Är administrationen effektiv?
Inte alls	2	4
Ganska	12	9
I hög grad	4	4
Vet ej	3	4
	21	21

Stadsdelscheferna värjde sig i viss utsträckning mot frågor om lämpliga mått på produktivitet och effektivitet (frågorna 14 och 15). Detta är uppenbarligen ett svårt område och man är illa berörd av de uttalanden om produktiviteten inom offentlig sektor som förekom i massmedia vid tiden för flera av intervjuerna. Författaren instämmer i den känslan. Det är inte förenligt med god information till allmänheten att dividera två utomordentligt kraftigt aggregerade mått, med mycket stor felmarginal och dubiös relevans, från nationell statistik och påstå att resultatet har med utvecklingen av produktiviteten att göra. Vad man då gör är att sammanblanda definitionen av t.ex. produktivitet som kvoten mellan output- och inputmått med mätning av produktivitet. Mot denna bakgrund kan man konstatera att den vanligaste formen av svar på frågan om vad som utgör lämpliga produktivetsmått var uttalanden om att man borde mäta antal levererade enheter (t. ex hemtjänsttimmar). Underförstått har man då ett mått på kapaciteten att jämföra med. Men det förekom också förslag i termer av kostnad per levererad enhet. Några stadsdelschefer föreslog att man bör mäta produktivitet (och effektivitet?) med hjälp av enkäter med "raka frågor" och rapportera fakta plus verbala beskrivningar av verksamheten. Alltså att man bör undvika att lämna ifrån sig siffror utan kommentarer därför att mottagaren i allmänhet inte har möjlighet att göra en meningsfull tolkning enbart på basis av siffrorna.

Bland kommentarerna till diskussionen av produktivetsmått förekom följande teman:

"Man skall akta sig för produktivetsmått!"

"Detta är vi dåliga på därför att det sammanhänger med uppföljning"

Att mäta effektivitet (fråga 15) är ännu svårare. Man tvingas då begränsa sig till specifika verksamhetsområden och det krävs goda kunskaper om verksamheten för att ha någon nytta av effektivitetsmått.

Attityden i svaren på denna fråga var närmast att detta är svårt men att vi ändå måste söka sätt att redovisa effektiviteten. Det var vanligt att man refererade till jämförelser med andra stadsdelsnämnder då man diskuterade effektivitetsmätning. Som nämnts höll man sig i allmänhet till specifika verksamhetsområden då man föreslog effektivitetsmått:

"Hur många som klarar sig igenom skolan på ett hyfsat sätt"
"Antal personer där man brutit socialbidragsberoendet"

Någon förde ett resonemang kring detta med skillnaderna i möjlighet att mäta och sade då att när det gäller barnomsorg har man ju en relativt väl definierad uppfattning av vad en timme innehåller genom enhetliga pedagogiska program. När det gäller hemtjänst däremot är innehållet i en timma kraftigt varierande. Det är ju klienten som bestämmer vad som skall göras. Det är då också endast möjligt att värdera effektiviteten genom att fråga klienten om han eller hon är nöjd.

På flera håll uttalades misstänksamhet mot sammanvägda mått. Inte kan man säga att missnöjet med effektiviteten hos en grupp av klienter kan uppvägas av nöjdheten hos en annan?

Någon ställde den filosofiska frågan: Kan man mäta effektivitet ur samhällets synpunkt? En annan framhöll att vi jobbar mest med inre effektivitet. En tredje pekade på problemet att redovisa vilka alternativa möjligheter som fanns i verksamheten under den period som effektivitetsmåtten avser. (Man kan kanske mäta vad som presterades, men hur mäter man vad som hade kunnat presteras om man valt ett av de andra alternativen som kunde formulerats?)

Avslutning.

Med denna redovisning är naturligtvis inte det omfattande intervjumaterialet uttömt. Det finns mycket att analysera ytterligare, men värdet av sådana analyser framkommer egentligen endast i ljuset av senare intervjuomgångar med samma respondenter då man kan registrera förskjutningar i uppfattningar

till följd av de erfarenheter som göres under de första åren av den nya organisationsformen. Först då blir det också intressant att relatera den organisatoriska utvecklingen till den mängd data om de olika stadsdelarnas specifika egenskaper som insamlats genom andra mätningar än denna intervjuundersökning. Möjligen kan man också så småningom relatera organisatoriska utvecklingsförlopp till jämförbara mått på effektivitet och börja dra slutsatser om vilka former som bäst främjar kvalitativ och annan utveckling av den service som stadsdelsnämnderna bjuder ut. Detta är en första rapport som anger ett utgångsläge vad gäller stadsdelschefernas förväntningar och uppfattningar om vad som konstituerar effektivitet inför deras livs största äventyr att organisera en stor service-organisations verksamhet inom ramen för en unik och mycket omfattande reform. Speciellt intressant inför kommande intervjuomgångar blir det att undersöka om de mera utpräglade grupperna av uppfattningar om idealorganisationen som kunnat urskiljas i dessa intervjuer (3 professionella, 6 planeringsorienterade och 1 byråkratisk) kommer att bibehålla sin karaktär eller om det sker en utjämning på basis av en likartad erfarenhet som väntar.

Referenser:

Brorström, B. Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell. KFi-rapport nr 4 1990.

Burns, T. & G.M. Stalker, The Management of Innovation (London: Tavistock 1961)

Chandler, A.D. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise (Cambridge: MIT Press 1962)

Dent, J., Organizational Perspectives in Accounting: Perspectives, Issues and a Commentary (dupl) London Business School 1985.

Galbraith, J., Designing Complex Organizations (Reading, Mas.: Irwin 1973).

Göteborgs Kommunstyrelse Dnr 1400/89

Paragraf 337: Vägledande principer för det fortsatta arbetet med organisationsutformningen vid stadsdelsförvaltningarna.

Helle, H.J. & S.N. Eisenstadt (eds), Micro- Sociological Theory. Perspectives on Sociological Theory vol 2. (Beverly Hills: Sage 1985)

Lawrence, P.R. & J.W. Lorsch, Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration (Boston: Harvard University Press 1967).

Mintzberg, H., The Nature of Managerial Work. (New York: Harper & Row 1973)

Normann, R., Skapande företagsledning. (Stockholm:Aldus 1975)

Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J., A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness. Public Productivity Review, juni.

Smelser, N.J., (ed) Handbook of Sociology. (Newbury Park: Sage 1988).

Turner, R.H., Unanswered questions in the convergence between structuralist and interactionist role theories. in Helle H.J. & S.N. Eisenstadt (eds) Micro-sociological Theory (Beverly Hills: Sage 1985).

Woodward, J., Industrial Organization: Theory and Practice (London: Oxford University Press 1965).

Appendix 1 **Frågeguide.**

Fråga 1. Beskriv Dina förväntningar på den nya organisationen. Vilka möjligheter ger SDN-organisationsformen?

Fråga 2. Bakgrund? Hur hamnade Du här?

Fråga 3. Med vilka ord vill Du beskriva reformen?

Fråga 4. Vilka är Dina omedelbara associationer till ordet effektivitet?

Fråga 5. Beskriv vad som karaktäriserar en effektiv organisation.

Fråga 6. Beskriv en uppsättning effektivitetsfrämjande åtgärder.

Fråga 5. Beskriv vad som karakteriserar en effektiv organisation.

Fråga 6. Beskriv en uppsättning effektivitetsfrämjande åtgärder.

Fråga 7. Beskrivning enligt formulär av hur 12 olika dimensioner relateras till effektivitet.

Fråga 8. Beskriv hur Du arbetar för att främja effektiviteten i Din organisation. Nämn tre saker Du gjort och tre saker Du inte gjort.

Fråga 9. Vad är effektivitet i vardagen?

Fråga 10. Vad är ineffektivitet?

Fråga 11. Beskriv med hjälp av formulär i 12 dimensioner egenskaper hos en ineffektiv organisation.

Fråga 12. Är verksamheten i Din organisation effektiv?
a) inte alls b) ganska c) i hög grad

Fråga 13. Är administrationen i Din organisation effektiv?
a) inte alls b) ganska c) i hög grad

Fråga 14. Hur mäter man produktivitet? Exempel på bra mått?

Fråga 15. Hur mäter man effektivitet? Exempel på bra mått?

Appendix 2. Stadsdelsnämndernas organisationsförslag i översikt

Nedan ges en extremt kortfattad beskrivning av de organisationsförslag som respektive SDN lämnat in för sin startorganisation. (I flera fall har förslagen explicit innefattat en diskussion om hur man tänker sig att anpassa organisationen till kommande erfarenheter). I tabellen ges i de två första kolumnerna stadsdelens nummer och namn, i kolumn 3 anges antalet innevånare i tusental, i kolumn 4 anges vilken organisationsprincip som tillämpats, kolumn 5 innehåller eventuella anmärkningar som Stadskansliet haft vid den centrala beredningen av

organisationsförslagen och kolumn 6 slutligen ger plats för eventuella anmärkningar.

SDN	Inv.	Princip	Kansliet	Anmärkning
1 Gunnared	20,2	3 geografiska	Ja men oro för lång process	Målgrupp inom geografisk org. E,P,K,F.
2 Lärjedalen	19,3	4 geografiska	OK	Målgrupp inom goegr. E,P,K. *)
3 Kortedala	24,8	2 geografiska	OK, bra med konsekvent målstyrning	Rektorer under områdeschef *) E,P,K,F,U,Pl.
4 Bergsjön	13,9	2 geografiska	Programchef skola i stab	E,P,K. *)
5 Härlanda	18,8	2 geografiska	OK	E,P,K. Särskild ADB-enhet. Skolan utreds vidare.
6 Örgryte	31,0	8 funktionella	Borde vara geografiskt	Geografiskt på sikt. Enigt fack.
7 Centrum	41,9	gamla funktionella.	Högstadieskola utbruten olämpligt.	5 geografiska från 1991 E,P,K.
8 Linnéstaden	27,4	gamla funktionella.	icke lämplig organisation	Viss målgruppsorientering E,P,K. *)
9 Majorna	24,6	Blandad form: Geografisk + målgrupp	Intressant med pedagogiska enheterna	Integration barno/skola i fokus E,P,K. Enigt fack.
10 Högsbo	16,8	Målgrupp med 13 resultatomr.	Samverkan med sjukvård	För stor ledningsgrupp?
11 Älvsborg	17,4	Funktionell org	Passivitet? Påg. försöksverks.	Försöken följs? E,P,K. Enigt fack.

SDN	Inv.	Princip	Kansliet	Anmärkning
12 Frölunda	12,2	Funktionell 7 enheter	OK m.h.t litet område	Kulturhuset? E,P,K, plan.
13 Askim	20,9	2 geografiska hemtjänst och omsorg utanför	Tveksamt om hemtjänsten	Tidigare försöksnämnd E,P,uppf.,plan.
14 Tynnered	26,7	3 geografiska	Intressant p.g.a. försök	Tidigare för- söksnämnd. E,P,K,utv.
15 Styrso	3,8	Funktionell	Köper kompe- tens från andra	Samordn. grupp
16 Torslanda	12,7	2 geografiska+ 2 funktionella	Konsekvent geografisk eftersträvas	E,P,K,utv *)
17 Biskops- gården	24,7	3 geografiska Hemtjänst och ek. bistånd funkt.	OK, hemtjänst separat rimligt	E,P,K, utv. *)
18 Lundby	29,4	4 geografiska	Bra, enkelt	E,P,K, Controller
19 Tuve-Säve	10,9	2 målgrupp, 1 funktionell, 1 integration	samverkans- vana genom projekt	Inga enhets- chefer. E,P,K,utv.
20 Backa	21,8	3 geografiska	OK	*) Facket funktionell
21 Kärra- Rödbo	8,3	Målgruppsorient. (egentligen funk- tionell, 6 enh.)	För lång tid.	Målprogram? E,P,K,utv. Många målgr.