

**Björn Brorström**

**MOT DECENTRALISERING OCH INTEGRERING**

**- process och resultat**

**KFi-rapport**

**nr 7**

Denna rapport är nummer sju i KFi:s rapportserie. Syftet med serien är att sprida resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt kring ekonomi och organisation i kommuner och landsting. Föreliggande rapport behandlar fenomenet decentralisering. Rapporten och projektet ingår som en del i en större satsning som KFi gör på forskning kring innebörden av god kommunal organisation. Författaren till rapporten Björn Brorström är docent i företags-ekonomi och verksam som koordinator för KFi.

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"
5. Brorström B., 1990  
"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson, S., 1990  
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström B., 1990  
"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"



## **Förord**

Föreliggande rapport baserar sig på ett projekt finansierat av Byggnadsforskningsrådet. Värdefulla synpunkter på rapporten har lämnats av mina forskningskollegor Glenn Fihn och Staffan Johansson.

**Partille 901110**

**Björn Brorström**

<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b>	<b>sid.</b>
Avsnitt 1 Organisationsförändring - mot decentralisering	1
Kommundelsnämnder och decentralisering	1
Några studier kring kommundelar och decentralisering	2
Motiv till föreliggande studie	3
Avsnitt 2 Studerad organisation och använda metoder	4
Något om Ale kommun	4
Empiriskt material	5
Avsnitt 3 Beskrivning och tolkning	6
Otydlighet och oordning	7
Samverkan	14
Sammanfattning så här långt	17
Avsnitt 4 Organisationsegenskaper och effektivitet - är och bör	17
Organisationsideal	17
Mätning	18
Är - organisationen idag	19
Bör - en effektiv organisation	20
Kommentarer till profilerna - på väg mot den platta organisationen	21
Avsnitt 5 Sammanfattande intryck och konkluderande resonemang	23
Har det hänt något?	23
Centralt vs lokalt - otydlighet och oordning	23
Lösningar - målstyrning och ekonomistyrning	24
Avslutning	26
Referenser	31
Bilagor	

## **AVSNITT 1 Organisationsförändring - mot decentralisering**

### **Kommundelsnämnder och decentralisering**

Den centralistiska inriktning som präglat organisationsutvecklingen i kommuner och landsting under 60- och 70-talen har ersatts av en inriktning mot en ökad spridning av ansvaret inom organisationen. Honnörsordet vid utveckling av kommunal organisation har under de senaste åren varit decentralisering. En rad positiva effekter förväntas uppstå som en följd av att rättigheter och skyldigheter att fatta beslut sprids till fler människor i organisationen. Bland dessa positiva effekter kan nämnas ökad motivation och kreativitet, bättre ledarskapsförmåga och självfallet också "bättre" beslut inom organisationen eftersom dessa fattas av människor som befinner sig nära avnämarna och som besitter ingående verksamhetskunskap. Decentralisering handlar också om att etablera en organisation som lättare kan anpassa sig till förändrade förutsättningar och inom vilken lokala initiativ i syfte att lösa problem i verksamheten är en självklarhet. Angående ytterligare motiv för decentralisering se tex Dale, 1952 och Mintzberg, 1983.

En genomgripande typ av organisationsförändring, som ett antal kommuner engagerat sig i under 80-talet, har varit att skapa en geografiskt orienterad organisation. Den mest avancerade formen för geografisk organisation är kommunaldelsnämnder eftersom denna organisationsform omfattar flera kommunala verksamheter. Intensiteten i förändringsarbetet mot kommunaldelsnämnder var störst under mitten av 80-talet. Ett tjugotal kommuner hade då infört kommunaldelsnämnder och arbetade med att etablera organisationsformen. Samtidigt hade frågan nyligen beretts eller var under beredning i nästan varannan kommun.

En decentralisering av tjänstemannaorganisationen har många gånger kopplats samman med just bildandet av kommunaldelsnämnder. Decentraliseringen har varit en del av den genomgripande organisationsreformen. En kommun som infört kommunaldelsnämnder har alltså samtidigt varit en kommun som decentraliserat.

## **Några studier kring kommunalar och decentralisering**

Att inrätta kommunaldelsnämnder är som tidigare nämnts en genomgripande organisatorisk reform och inte särskilt förvånande har denna förändring av organisationen varit föremål för studier av organisationsforskare. Man har belyst förändringsarbetet, uppmärksammat problem och möjligheter i den nya organisationen och man har försökt att finna förklaringar till observerade fenomen.

Amnå mfl följde utvecklingen i några större kommuner. Studien behandlar till stor del politikernas roll i den nya typen av organisation, men även aspekter kring innebörden av decentralisering och styrning inom den decentraliserade organisationen diskuteras. Det konstateras bland annat att förtroende är ett nyckelbegrepp. Ett högt förtroende för de lokala enheterna är en förutsättning för att dessa skall ges ett reellt inflytande och en reell handlingsfrihet. En tydligare fördelning av ansvaret fordras enligt författarna om reformen inte skall stanna vid en skenreform (Amnå, 1985).

Jönsson följde på nära håll förändringsarbetet i Uppsala kommun och illustrerar bland annat en vilja från den lokala enheten att klippa banden och tydligt etablera kommunaldelsnämndens gränser. Jönsson benämner denna fas i processen för frigörelsefasen. Vidare illustreras de kulturella skillnader som föreligger mellan olika fackförvaltningar och som självfallet skapar svårigheter i strävanden att uppnå ett fruktbart samarbete inom kommunaldelsförvaltningen (Jönsson, 1989).

Czarniawska intresserade sig framförallt för själva utgångspunkterna för förändringen och genomförde intervjuer i ett flertal kommuner. Ett resultat av dessa studier är påståendet att kommunaldelsnämndsreformen framförallt är en fråga om legitimering. Någon egentlig avsikt att uppnå en decentraliserad organisation fanns inte bland beslutsfattarna utan det handlade om att legitimera den kommunala organisationen genom att visa upp att man begagnar sig av moderna strukturer (Czarniawska, 1987). Att decentralisera kan alltså vara något man talar om och som man fattar beslut kring men det genomförs aldrig och det är heller inte meningen! Ett annat sätt att uttrycka det är att det föreligger en medveten klyfta mellan idévärlden och den praktiska världen (Czarniawska, 1989). Denna tes väcker frågan om organisatoriska reformer typ införandet av kommunaldelsnämnder leder till faktiska förändringar eller om tillvaron i organisationen är oförändrad.

Även inom KFi:s forskargrupp har studier av kommunalnämnder genomförts. I likhet med Amnå mfl har svårigheter att etablera en organisation enligt de intentioner som finns redovisade i utgångspunkterna för förändringen påvisats. Studierna har framförallt avsett Ale kommun men även kommunalförsöket i Uddevalla ingick som ett fall. I en studie belystes svårigheterna att avväga graden av central styrning mot graden av lokal frihet. Centralt respektive lokalt placerade tjänstemän redovisade motsatta bilder av vad som egentligen gällde i relationen mellan de organisatoriska nivåerna. Man var inte heller överens om vad som borde gälla. Här diskuterades också avsaknaden av gemensamma värderingar inom den studerade kommunen. Strukturen hade förändrats, men inte kulturen inom organisationen (Brorström, 1987).

Fokus i en annan studie som genomfördes parallellt med den ovan referade var den lokala nivån. Svårigheterna att få till stånd en verksamhetsutveckling trots mycket goda formella förutsättningar för samarbete mellan företrädare för olika enheter diskuterades ingående. Bevakning av revir var viktigare än integration mellan verksamheterna. Vidare illustrerades att intresset för ekonomi var begränsat bland verksamhetsansvariga. En slutsats som drogs var att det finns ett starkt behov av en kompetensutveckling i ekonomi om ett kostnadsmedvetande skall komma till stånd i den decentraliserade organisationen (Solli, 1988). Samma iakttagelse har gjorts av andra organisationsforskare vid studier av decentraliseringsprocesser (se tex Tomkins/Colville, 1989 och Metcalfe/Richards, 1987).

Ett gemensamt drag i de olika studierna är den problemorientering som finns. Det är kritiska granskningar av fenomenet decentralisering. Ett annat gemensamt drag för i alla fall huvuddelen av studierna är en tro på att decentralisering är viktigt och en organisatorisk form som kan leda till "bättre verksamhet". Detta är ett synsätt som även präglar författaren till föreliggande skrift.

### **Motiv till föreliggande studie**

Ovan har några olika genomförda decentraliseringsstudier kommenterats. Gemensamt för dem alla är att objekten för studierna nyligen har förändrat organisationen och decentraliserat. Tidsspannet mellan förändringen och insamlandet av det empiriska materialet har varit kort. Detta motiverar studier av decentraliserade organisationer som verkat under en längre tidsperiod. Stöd för detta finner man i maktutredningens slutbetänkande. Här påpekas att



erfarenheterna av hur en organisation med kommundelsnämnder fungerar är begränsade eftersom så kort tid har gått efter införandet (SOU: 1990:44).

Mycket finns sagt och en rad väsentliga iakttagelser är gjorda rörande kommundelsnämnder och decentralisering, men dessa iakttagelser är således gjorda kort efter det att den nya organisationen införts. Syftet med föreliggande studie är att belysa situationen i en kommun som infört kommundelsnämnder för ett flertal år sedan. Därigenom kan då kunskaper vinnas kring mera långsiktiga konsekvenser av förändringen. Ett syfte med studien och föreliggande rapport är också att förklara observerade iakttagelser kopplat till fenomenet decentralisering. Vad kan man lära av det redovisade fallet?

## **AVSNITT 2 Studerad organisation och använda metoder**

### **Något om Ale kommun**

Inom ramen för den kommuneconomiska forskningsverksamheten vid Göteborgs universitet har i ett flertal sammanhang Ale kommun studerats. Eftersom Ale kommun tillhör de kommuner i landet som tillämpat en kommundelsorganisation sedan flera år tillbaka var valet av studieobjekt enkelt. Det blev Ale. En kommun som är belägen nordost om Göteborg med ca 25.000 invånare och med en knapp socialdemokratisk majoritet i fullmäktige.

Ale kommun inrättade 1/1 1984 en heltäckande kommundelsorganisation med fem kommundelsnämnder. Den gamla sektoriserade organisationen bibehölls vid starten och verkade parallellt med kommundelsnämnderna. Denna matrisorganisation övergavs emellertid efter ett kort tag och från och med 1/1 1986 övergick man till en organisation där den centrala förvaltningsorganisationen var anpassad till kommundelsnämndsorganisationen. Genom denna förändring skedde en tydlig markering av var tyngdpunkten i organisationen skulle ligga framöver. Det var kommundelsorganisation som gällde nu. Samtidigt innebar organisationsförändringen 1986 att man centralt i kommunen rustade sig för att kunna arbeta på ett bättre sätt tillsammans med kommundelsnämnderna. Den stora förändringen centralt var att socialförvaltningen, fritidsförvaltningen och kulturförvaltningen lades ned och istället inrättades ett planeringskontor under kommunstyrelsen.

Etableringen av en kommundelsorganisation i Ale var en förhållandevis snabb process. Det tog fyra år från det att frågan först väcktes till det att kommundelsorganisationen var införd. Beslut om en heltäckande kommundelsorganisation fattades i april 1983 på ett extra kommunfullmäktigemöte. Mot beslutet reserverade sig moderaterna. Motiven till organisationsreformen var att stärka det politiska inflytandet genom att tillsätta fler förtroendevalda med stora kunskaper om lokala förhållanden, minska sektoriseringen, öka ansvaret för verksamhetsansvariga samt att uppnå samordningsvinster lokalt. Mer om detta finns redovisat i Brorström, 1987.

Ale kommuns nuvarande formella organisation redovisas i bilaga 1 till föreliggande rapport.

### **Empiriskt material**

Under våren 1990 genomfördes intervjuer i kommunen, dvs drygt sex år efter den genomgripande strukturförändringen. Totalt genomfördes 27 intervjuer. Av de 27 intervjupersonerna var 10 centralt placerade tjänstemän, 5 politiker inom kommunstyrelsen, 10 lokalt placerade tjänstemän och slutligen 2 kommundelsnämndspolitiker. Företrädarna för lokalförvaltningen var alla utom en verksam inom Skepplanda kommunedel.

Kommundelsnämnden i Skepplanda, som är en av de fem, valdes därför att många menade att just Skepplanda är det stället där kommundelsorganisationen har lyckats bäst i Ale. Där har man rönt de största framgångarna relativt de syften med reformen som formulerats. Detta var förhandsinformation vi fått och intervjuvaren från centralt verksamma politiker och tjänstemän inom ramen för själva projektet kom sedan att bekräfta detta. Vi valde alltså det kommundelsområde där det fanns störst möjligheter att finna gynnsamma effekter av organisationsreformen.

Intervjuerna genomfördes under våren 1990 av Glenn Fihn och Staffan Johansson. Till grund för intervjuerna fanns en intervjumall. Denna återfinns i bilaga 2.

Samtliga intervjuer som genomfördes bandades. Mer eller mindre ordagranna avskrifter gjordes därefter från banden. Det skriftliga underlaget till den analys

som genomförts uppgår till 216 sidor. Analysen har genomförts av undertecknad. Ett första steg var att läsa igenom hela intervjumaterialet och därigenom få en uppfattning om stämningläget i kommunen. Efter denna genomläsning skedde en komprimering av intervjumaterialet. Väsentliga iakttagelser och påståenden i de olika intervjuerna skrevs ned och därigenom erhöles ett överblickbart och hanterbart material. Detta material utgjorde grunden för ytterligare analyser. I samband med författande av rapporten har jag emellertid återvänt till grundmaterialet för att kontrollera att förvanskningar inte skett från den ursprungliga källan.

Ett första utkast till föreliggande rapport lästes av intervjuerna Glenn och Staffan. Syftet med detta var självfallet att kontrollera att jag återgivit situationen i Ale på ett sätt som överensstämmer med hur de uppfattade den. Några allvarigare invändningar mot sättet att tolka situationen framfördes inte utan vi var vad gäller väsentligheterna överens om tolkningen. Utöver kontrollen innebar Glenn och Staffans genomläsningar att jag erhöles värdefulla synpunkter på rapporten.

### **AVSNITT 3 Beskrivning och tolkning**

Vid en genomgång och analys av det empiriska materialet är det två saker som är mycket påtagliga. Resonemangen kring dessa båda saker återkommer frekvent i alla 27 intervjuerna och då inte bara i form av svar på direkta frågor. Det ena är att organisationsförändringen skapat en otydlighet kring frågor som har med ansvar och beslutanderätt att göra. Det andra mycket påtagliga är att den nya organisationen inneburit en ökad samverkan mellan olika grupperingar inom kommunen.

I detta avsnitt behandlas först fenomenet tydlighet/otydighet. Därefter beskrivs hur samverkan tar sig uttryck. I avsnitt fyra redovisas en sammanfattande bild över hur intervjupersonerna uppfattar Ale kommun som organisation. Denna bild jämförs med hur intervjupersonerna önskar att en effektiv organisation bör se ut. Beskrivningarna i detta och det kommande avsnittet ligger till grund för de konkluderande resonemangen i avsnitt fem.

## **Otydlighet och oordning**

### **Allmänt om ansvarsfördelning**

Otydligheten vad gäller ansvarsfördelningen, dvs var gränsen går mellan centralt och lokalt, är det mest genomgående temat i intervjupersonernas beskrivningar av organisationen. Det är också många av intervjupersonerna som menar att otydligheten är ett av de mörka moln som finns på kommunens himmel idag och följaktligen är det också många som menar att en förändring på den här punkten är en av de mest angelägna utvecklingsfrågorna för närvarande. Otydligheten avser enligt intervjupersonerna såväl gränserna mellan kommunstyrelsen och nämnderna som mellan centralförvaltningen och lokalförvaltningarna. Det är alltså både ett problem på det politiska planet och på tjänstemannaplanet.

Det förekommer att tjänstemän på central nivå respektive lokal nivå arbetar med samma typ av frågor utan att man vet om att så sker. Det är ett av de uttryck som den rådande otydligheten om vem som har ansvar för vad kan leda till enligt en av de intervjuade. Enligt intervjupersonen är förklaringen i det här fallet att de centralt verksamma lever kvar i de föreställningar som rådde i den sektoriserade förvaltningen. De tar egna initiativ och driver frågor som egentligen inte är deras ansvar - rättighet och skyldighet - längre. De skall vara konsultfunktioner, men de fungerar inte på det viset enligt intervjupersonen.

De centralt placerade tjänstemännen med ansvar för administrativa frågor talar alla om otydligheten och oklarheten. Det är inte enkelt att samtidigt vara både kommunstyrelsens förlängda arm och konsult gentemot enheterna. När ekonomin är stram blir man mera av kommunstyrelsens utsände men samtidigt måste man vara kompisar med dem där ute och detta skapar en otydlighet menar en av dem.

### **Styrning**

Resonemangen om otydlighet och oordning blir naturligt nog särskilt tydliga när fenomenet styrning behandlas. Styrning har ju till syfte att skapa ordning. Det finns därför anledning att beskriva denna företeelse noga. I en tidigare studie av Ale kommun behandlades frågan om central styrning och lokal frihet ingående (Brorström op cit). I denna rapport pekades som tidigare nämnts på en rad

problem att åstadkomma en fungerande styrform. Nästan alla var missnöjda såväl lokalt som centralt. En fördjupning av resonemangen kring just styrning blir även av det skälet särskilt intressant.

#### \* Detaljstyrning

Hur beskriver man då styrformerna utöver iakttagelsen att det förefaller vara otydligt? Några menar att det mest utmärkande fram till nu har varit detaljstyrning. Kommundelsnämnderna har i och för sig haft rätt att omfördela i stor utsträckning, men samtidigt har gällt att budgetberedningen har hanterat "oändligt mycket detaljer". Man har nu upptäckt enligt intervjupersonen att detta inte går längre och därför skall styrformerna nu förändras till mål- och ramstyrning. Orsaken till detaljstyrningen så här långt har enligt intervjupersonen varit en misstro mot den lokala kompetensen.

#### \* Icke styrning

En annan åsikt som förekommer bland de intervjuade är att det inte existerat någon styrning alls. Verksamheten har förändrats och utvecklats på sina egna premisser och någon styrning av inriktningen har inte skett från centralt håll.

#### \* Ekonomisk styrning

Flera av dem som menar att någon styrning inte utövats anser dock samtidigt att de ekonomiska ramarna har haft viss betydelse. Det fattas ju beslut varje höst om vilken ekonomisk ram man har enligt en av de intervjuade. Om intervjupersonen menar att ramen är styrande eller borde vara styrande framgår inte av det sätt som vederbörande formulerar sig. En annan av de intervjuade uttrycker sig på följande sätt angående den ekonomiska styrningen:

*"Pengarna styr, men i verksamheten gör man vad man vill" (sic)*

\* Styrning underifrån

Beskrivningen av budgeten som ett styrinstrument för ekonomin förefaller vara en idealiserad och förenklad bild av situationen i alla fall om man utgår från den uppfattning som majoriteten av de intervjuade har. Flertalet av intervjupersonerna, såväl centralt som lokalt verksamma, hävdar nämligen motsatsen, dvs att det inte heller förekommer någon ekonomisk styrning och att de ekonomiska ramarna är av högst underordnad betydelse.

Flera olika beskrivningar finns i det empiriska materialet rörande kopplingen mellan ekonomiska förutsättningar och ambitioner i verksamheten. Enligt en av de intervjuade förtroendemännen i kommunledningen har det gått till på det sättet att det funnits en knippe ambitiösa målprogram i botten och i verksamheten förefaller man ha strävat efter att leva upp till dessa ambitiösa mål. När de ekonomiska resurserna inte räckt till för den valda ambitionsnivån har man helt enkelt självsvalt antagit att tilldelningen har varit felaktig. Utgångspunkten har då varit att man måste ha räknat fel centralt när ramarna fastställdes. Har inte resurser funnits så har man ändå fortsatt som tidigare eftersom resurserna *borde* ha funnits där.

Det kan påpekas att de målprogram som intervjupersonen menar var ambitiösa enligt andra av de intervjuade anses vara diffusa. Ambitiösa och diffusa målprogram i kombination med bristande respekt för ekonomiska ramar har således präglat styrningen.

En annan av de intervjuade politikerna centralt menar att förfarandet har varit att man utfört verksamheten och därefter har man sökt tilläggsanslag för finansieringen. Till denna bristande ekonomiska moral kommer enligt en av de intervjuade det förhållandet att den etablerade kommunaldelsorganisationen är och har varit bra på att "suga upp" önskemål och därför har kommunens servicenivå blivit för hög i förhållande till de medel som finns och har funnits till förfogande.

En ytterligare synpunkt på förhållandet mellan ekonomi och verksamhet är att antalet förkämpar i organisationen är alldeles för många. Kommunaldelsorganisationen innebär som en konsekvens av avsaknaden av ekonomer inom kommunaldelsförvaltningen att förkämparna har haft ett för stort övertag. Det har enligt en av de intervjuade varit svårt att verka som ekonom i Ale kommun. Man har varit för ensam.

Det bör påpekas att synpunkterna att verksamhetsperspektivet har varit dominerande i första hand framförs av politiker och tjänstemän inom kommunledningen. De är också dessa som kryddar framställningarna kring problematiken styrning med olika exempel. Företrädare för de lokala enheterna lämnar en mer formell beskrivning av hur styrningen utövats. Styrproblemet engagerar inte lokala företrädare lika starkt. Det förefaller således inte vara ett lika stort problem i det lokala perspektivet.

\* Många bilder

Bilderna av hur relationerna mellan centralt och lokalt är uppbyggda och hur den centrala ledningen utövar styrning mot de lokala enheterna är disparata. Detta bekräftar den bild av otydlighet och oordning som råder inom organisationen.

Några saker är man dock helt överens om. Den ena är att det nu sker en förändring som innebär att ekonomin på ett annat sätt än tidigare placeras i centrum. Från och med budgeten för 1991 skall varje kommundelsnämnd få en påse pengar och ett klart och entydigt ansvar för att klara budgeten. Överskott och underskott som uppkommer skall föras vidare till nästa år - hela underskottet och minst 50% av överskottet. Enligt flera av de intervjuade kommer dessa förändringar innebära att pengarna nu kommer att styra utvecklingen och som en konsekvens därav kan verksamhetsinskränkningar bli nödvändiga.

De flesta av de intervjuade förefaller vara positiva till förändringen även om tveksamheter finns. En av de verksamhetsansvariga menar att han känner en viss kluvenhet inför det kommande budgetansvaret. Kluvenheten bottnar i det faktum att förtroendet att hantera ekonomin har man fått först i en situation när ekonomin är mycket besvärande.

*"Nu när inga resurser längre finns så har man fått budgetansvar. Nu passar det och det är skälet till min tveksamhet".*

Ett annat förhållande som de intervjuade förefaller vara överens om är att målstyrning inte fungerar. "Målen är för flummiga" är ett uttryck som förekommer och flera efterfrågar också bättre målbeskrivningar och uppföljningar av målen. En av de intervjuade på lokal nivå uttrycker sig på följande sätt:

*"Målen är fina, men man skulle allt vilja ha tydligare mål som gick att följa upp mot. Ibland är det nästan visioner de mål som finns idag".*

Det finns i Ale kommun en efterfrågan på konkreta mål och några av de intervjuade tar också upp detta som en angelägen utvecklingsfråga. Ännu mer efterfrågat är dock en klar och tydlig ansvarsfördelning.

### **Angivna förklaringar till den redovisade situationen**

Några entydiga förklaringar till otydligheten finns inte redovisade, men en del olika tänkbara förklaringar tas upp av intervjupersonerna. Det bör påpekas att förklaringarna framkommer vid en analys av materialet och inte som direkta svar på frågor under intervjuerna. I detta delavsnitt beskrivs fortsättningsvis redovisade orsaker till den rådande situationen.

#### **\* Chefer**

En förklaring är att det saknas chefer för kommundelsförvaltningen. Valet att tillsätta samordningsansvariga istället för förvaltningschefer har enligt en av de intervjuade bidragit till det läge som nu råder.

*"Det är oklart när vi inte har KD-chefer. Om vi skall ha raka rör utåt hamnar KD-samordnaren vid sidan om. Oklarheten bottnar till stor del i oklarheten rörande roll".*

Frågan om chefer eller inte har diskuterats mycket i Ale och även i andra organisationer där strävan har varit att åstadkomma en tillplattning av organisationen. Principiellt sätt stämmer det ju dåligt överens att samtidigt som man hävdar vikten av "platta" och verksamhetsfokuserade organisationer utser man fem nya chefer. Man kan notera att man i Ale efter sex år fortfarande behåller den valda lösningen, men att det också innebär problem. Det är inte heller en fråga som är färdigdiskuterad.



### \* Ofullständigt

En annan förklaring till otydligheten är att decentraliseringen inte varit fullständig, dvs man har inte gått ända ut. Den röda tråden har klippts av och detta har skapat en känsla av oklarhet. Förklaringarna till att decentraliseringen inte fullföljts är flera. En är helt enkelt att en decentralisering aldrig blir färdig och att steget ut till de verksamhetsansvariga inte varit möjligt att ta. Orsaken till att det fått vänta är då dels att det saknats ekonomikompetens, dels att det saknats ledarskapsförmåga. Reformen stannade halvvägs som en konsekvens av dessa förhållanden och därav följde en otydlighet kring vad som faktiskt gäller.

### \* Kultur och struktur

En ytterligare förklaring till rådande otydlighet och oordning är att det finns en diskrepans mellan organisationsstrukturen och organisationskulturen. Organisationsreformens egentliga innebörd och möjligheter genomsyrar inte alla. Det finns fortfarande de som verkar för att hålla kvar vid den gamla typen av förvaltningsapparat. Diskrepansen mellan idé och handling är också beroende av situation. Enligt en av de intervjuade finns en tendens till att falla tillbaka i det gamla sättet att resonera när svårigheter uppkommer, dvs sektorsperspektivet tar över igen och blir det dominerande synsättet.

### \* Entreprenörer och förvaltare

De förändringar som skett på tunga politiska poster i kommunen är också en av orsakerna till den rådande otydligheten menade flera av de intervjuade. Reformens entreprenörer har nu lämnat organisationen och överlämnat ansvaret till förvaltare. Dessa har inte haft samma entusiasm inför förändringen och budskapen ut till organisationsmedlemmarna har blivit otydligare.

En av de ledande förtroendemännen liknade situationen idag med den när någon tar över en annans schackparti:

*"Man kan inte göra om hela spelet utan man måste spela utifrån det läge som finns. Problemet är att man inte förstår hur man (entreprenörerna) har kunnat göra på ett visst sätt".*

I en sådan situation som illustreras av citatet ovan blir det självfallet svårt att på ett för omgivningen tydligt sätt fullfölja förändringsarbetet.

Växlingen från entreprenörer till förvaltare uppfattas totalt sett inte som någon nackdel. Någon menade tex att organisationen höll på att gå sönder innan förvaltarna tog över. *"Man skall inte gå för långt på nattgammal is"* menade denne. Inte desto mindre har förändringarna på de ledande posterna bidragit till att organisationen uppfattas som otydlig.

En annan förklaring till att förvaltarna uppfattas som mindre tydliga kan vara att det idag till skillnad från situationen då reformen genomfördes råder en politisk instabilitet. Socialdemokraterna har inte nu egen majoritet i fullmäktige utan man måste förlita sig på andra partiers stöd i olika frågor. Detta kan vara en bidragande orsak till ett mer försiktigt och defensivt agerande. Dessa tankar är mina egna och har inte redovisats av någon av intervjupersonerna.

#### \* Kompetens

En ytterligare förklaring till otydligheten som tidigare berörts har att göra med kompetens. Det har saknats relevant kompetens i administrativa frågor i allmänhet och ekonomifrågor i synnerhet. Det är viktigt för att kunna utveckla den kommunala organisationen menar många att man sörjer för en kompetensutveckling. Detta ligger också inom ramen för den sk KUFen (Kommunal Utveckling och Förnyelse), vilket är ett projekt som bedrivits intensivt under de senaste åren.

Några ställer sig mycket frågande till varför någon ekonomikompetens inte förts ut till de lokala enheterna. Enligt en av de intervjuade borde man föra ut så mycket resurser som möjligt och bara ha ett fåtal experter kvar centralt. En ekonom och en personalassistent efterfrågas starkt ute i organisationen.

Det är viktigt att påpeka så att inga missförstånd uppstår vad gäller kompetens och kompetensutveckling att de allra flesta menar att verksamhetsmässigt är Ale kommun sammansatt av ytterst kompetenta medarbetare, även om det finns risk för uttunning. Den risken består i så fall enligt de intervjuade framförallt i att de centralt verksamma fackexperterna förlorar "verksamhetsnerven". Risken är således huvudsakligen inte den motsatta nämligen att lokalt verksamma skulle förlora helhetssynen och professionalism. Kanske är det inte så farligt att komma längre ifrån experterna i Stockholm - tjänstemän vid SÖ och socialstyrelsen mm.

## Samverkan

### Över verksamhetsgränserna

Ett annat tämligen genomgående sätt att karaktärisera kommunen är att tala om de samverkansvinster som förändringen har inneburit. Ett resultat av den nya organisationen är att man enligt en av de intervjuade *"i mångt och mycket lyckats bryta ned sektorsgränserna i en positiv mening"*. Denna framgång baserar sig i sin tur på att verksamhetskompetensen har varit tillfredsställande. Man har enligt den intervjuade lyckats bäst på de ställen i kommunen där man har haft den bästa kompetensen. Det mest långtgående samarbetet över sektorsgränserna har uppstått där.

Enligt en annan av de intervjuade har man mer eller mindre "tvingats" till samverkan vad gäller lokaler och personal. Kommunalsnämnderna har inneburit att man tydligare sett den möjligheten. Ekonomin är ett problem i Ale men enligt intervjupersonen hade det varit ett ännu större problem om inte kommunalsnämndsorganisationen hade funnits.

Enligt en av de lokalt verksamma tjänstemännen har man arbetat mycket med att uppnå en samsyn och helhetssyn i arbetet. Denne tycker att man har lyckats väl i strävandena att sudda ut sektorsgränserna. Utvecklingen inom kommunaldelen har också varit den att fler och fler frågor är av sektorsövergripande karaktär vilket kräver en ökad helhetssyn på arbetet.

Samverkan över gränserna förefaller således vara ett utmärkande drag för organisationen idag. Några nämner också konkreta exempel på samverkan över gränserna när de ombeds att nämna tre saker som hänt som en konsekvens av KDN-reformen. Följande är exempel på händelser som är konsekvenser av organisationsreformen.

\*) Fritidshem i skolans lokaler (även om skolan enligt intervjupersonen fortfarande är lite besvärlig att ha att göra med ibland).

\*) Ungdomsproblem i en kommunal del löstes "otroligt" snabbt i samarbete mellan fritid, skola och individ- och familjeomsorg.

\*) Man har löst problem med städning genom att gemensamt satsa resurser.

\*) I Skepplanda har man slagit ihop kultur och fritid. Den verksamhetsansvarige för fritid ansvarar också för kulturfrågor, och representerar kulturen i ledningsgruppen och inför nämnden.

Även om de mer allmänna uttrycken - bättre integration, bättre samarbete och utveckling utifrån lokala förutsättningar - är betydligt mer frekventa så förekommer alltså rent konkreta exempel. Det bör dock i sammanhanget nämnas att några av de intervjuade inte kunde nämna något som varit en direkt följd av reformen. En av de centralt placerade tjänstemännen som intervjuades uttrycker sig på följande sätt:

*"Jag vet inget påtagligt som faller på mig som jag har upplevt under den här tiden. Det jag möjligen kan se är försöken att integrera verksamheterna i varandra. Jag tror att Ale har kommit längre här än andra kommuner".*

Även om personen i fråga möjligtvis inskränker frågan till att avse egna upplevelser är det anmärkningsvärt att intervjupersonen inte kan se några konkreta konsekvenser.

En av de verksamhetsansvariga (institutionsföreståndare) tyckte att frågan var svår att besvara, men efter lite betänketid menade denne att "man kanske har lite större möjligheter att påverka" (sannolikt avses politikerna). Det senare citatet är mindre förvånande då det belyser det förhållande som tidigare diskuterats nämligen att reformen inte kommit ned till verksamhetsnivå utan stannat som en av de intervjuade uttryckte det "halvvägs".

Samverkan är inte bara positiv menade några av de intervjuade. Organisationen är idag tungrodd med långa beslutsvägar. Det krävs mycket kontakter och "förankranden hitan och ditan" enligt en av de intervjuade.

*"För att vi skulle avhandla en småsak krävdes ett möte där 14 personer deltog och som tog 2-3 timmar. I en 'normal' kommun skulle man varit 2 personer".*

Avslutningsvis får man dock slå fast att de allra flesta är mycket positiva till den samverkan som uppstått som en följd av reformen.

### **Politiker och tjänstemän**

Ett förhållande som tas upp när organisationen karaktäriseras är den närhet mellan politiker och tjänstemän som nu råder. De personer som tar upp denna aspekt på samverkan som en del av reformen är samtliga tjänstemän och det är då huvudsakligen tjänstemän som tidigare inte har haft några politikerkontakter. Det finns en bra kommunikation mellan det politiska ledet och tjänstemannaledet såväl på central som lokal nivå. Enligt en av de intervjuade innebär detta förhållande att man nu nått halvvägs med reformen.

*"Det har tagit den här tiden (sex år) att komma fram till den byråkratiska delen - organisationen - nu gäller det att engagera kommunmedborgarna också."*

### **Politiker och medborgare**

Citatet ovan för oss över till nästa tema. En aspekt på temat samverkan som behandlas av några av de intervjuade förtroendemännen är relationen till medborgarna. Medan en av de centralt verksamma politikerna beklagar sig över att för många medborgare fortfarande vänder sig till kommunstyrelsepolitikerna istället för till kommunalnämndspolitikerna och att det är tjänstemännen lokalt som dominerar så menar de två politikerna lokalt som intervjuats att de har en mycket fin kontakt med medborgare. Kontakten är också enligt en av dem betydligt mer utvecklad än tjänstemännens. Den andre lokalt verksamme menar att det är svårare som politiker att dra sig undan i den decentraliserade organisationen när det hettar till som en följd av decentralisering. Det är lättare för den enskilda att nå beslutsfattarna.

En förklaring till skillnaden i uppfattning mellan den intervjuade kommunstyrelsepolitikern och kommunalnämndspolitikerna kan vara att medan den förre har hela Ale kommun som perspektiv (fem kommundelar) så talar de senare om sin kommundel - Skepplanda - som ju enligt många är den kommundel där man totalt sett lyckats bäst kopplat till de förväntningar som fanns. Samtidigt gäller enligt en av de intervjuade även för Skepplandas del att förväntningarna inte uppfyllts, vilket har sin förklaring i att dessa var mycket höga. Enligt intervjupersonen var ledningens förväntningar "mest fantasier" och man har inom kommundelen inte haft en chans att nå upp till dem. De visioner som funnits har man fått "lägga på is" och istället har man fått arbeta hårt för att få ihop budge-

ten. Nu är det dessutom värre än tidigare. Nu handlar det inte om att förverkliga visioner utan om att göra nedskärningar.

### **Sammanfattning - så här långt**

Sammanfattningsvis kan man säga att Ale kommun idag utmärks av en god samverkan mellan skilda kommunala verksamheter, man har i enlighet med kommundelsnämndsreformens intentioner åstadkommit en nedbrytning av sektorsgränserna. Det råder jämfört med tidigare en bättre kommunikation mellan politiker och tjänstemän och på lokal nivå (läs Skepplanda) mellan medborgare och politiker. Utmärkande för den decentraliserade organisationen är också en hög grad av otydlighet och oordning i relationen mellan centralt och lokalt. Detta har man ännu inte kunnat hantera på ett tillfredsställande sätt

## **AVSNITT 4 Organisationsegenskaper och effektivitet - är och bör**

### **Organisationsideal**

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 fyra idealen kan definieras genom att organisatoriska egenskaper kopplas till var och en. I beskrivningen nedan har varje ideal beskrivits med hjälp av tre organisatoriska egenskaper.

**Entreprenörsideal.** Utmärkande för organisationsidealet är en hög grad av *flexibilitet*. Organisationen kan snabbt ändra 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 karaktäriseras av modellen planeringsideal råder en *klar ansvarsfördelning* samt förmåga att *formulera klara mål*.

Med dessa båda egenskaper som grund råder gynnsamma förutsättningar för mätning av måluppfyllelse och utkrävande av ansvar. En tredje egenskap är att organisationen är starkt *inriktad mot produktion*. Som en konsekvens av en klar ansvarsfördelning och formulerade mål kan lokala enheter (verksamhetsnivån) inrikta sig mot att göra saker, dvs producera verksamhet. Planeringsidealet benämns också det industriella idealet då det är utmärkande för hur ett traditionellt industriföretag organiserar sig.

*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 karaktäriseras 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.* Organisationen kännetecknas av en hög yrkesmässig *kompetens* bland medarbetarna. I den professionella organisationen är de horisontella kontakterna mellan yrkesutövarna viktiga. 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 *utvecklingsorientering* kan karakterisera denna för det professionella idealet utmärkande egenskapen.

För mer ingående resonemang kring ovanstående hänvisas till Brorström (1990), och Quinn/Rohrbaugh (1981)

## **Mätning**

I samband med intervjuerna har Ale kommun som organisation karaktäriserats med hjälp av de tolv egenskaperna. De 27 intervjupersonerna ombads att rangordna de 12 organisatoriska egenskaperna med avseende på förhållandena i kommunen. Rangordningen gjordes på det sättet att tre av de tolv egenskaperna tilldelades femmor, två egenskaper fyror, två egenskaper treor, två egenskaper tvåor och tre egenskaper ettor. Genom dessa krav tvingades inter-

vjupersonerna att ta ställning till egenskapernas inbördes förhållande och möjligheten att säga att allt är lika viktigt eller oviktigt gavs således inte.

I en annan fråga under intervjuerna användes samma tolv egenskaper men i detta fall i syfte att få intervjupersonernas uppfattning om vad som utmärker en effektiv organisation. I den genomförda undersökningen har således en jämförelse gjorts mellan hur verksamma inom kommunen uppfattar den egna kommunen och hur man menar att en effektiv organisation bör fungera eller annorlunda uttryckt vad som är kännetecknande för en effektiv organisation.

### **Är - organisationen idag**

Följande rangordning framkom när kommunen karaktäriserades.

Utvecklingsorienterad	4.2
Kompetenta medarbetare	4.2
Nyskapande	4.0
Gott samarbetsklimat	3.8
Produktionsorienterad - gör saker	3.7
Flexibel	3.4
God samordning	2.8
Goda rutiner	2.3
Beslutsamhet råder	2.1
Stabil	2.1
Klar ansvarsfördelning	2.0
Förmåga att formulera klara mål	1.4

En reservation till de följande resonemangen är att intervjupersonerna inte har lagt samma innebörd i ett visst begrepp, dels sinsemellan dels i jämförelse med de definitioner som redovisades tidigare.

Man kan konstatera att Ale kommun anses vara en professionell organisation i första hand. Utvecklingsorientering och kompetens har de högsta värdena och även egenskapen "gott samarbetsklimat" anses vara utmärkande för organisationen. Det har hänt och händer mycket i Ale kommun är den naturliga tolkningen av detta.



Det som minst utmärker Ale idag är klarhet i ansvarsfördelningen och klart formulerade mål. Den otydlighet som samtliga intervjupersoner gav uttryck för när de besvarade de öppna intervjufrågorna bekräftas här. Det man således anser vara minst utmärkande för kommunen är egenskaper som har med det industriella idealet att göra, eller som det benämns här planeringsidealet.

Vid analysen av ovanstående fråga har en indelning av intervjugruppen gjorts i å ena sidan centralt verksamma politiker och tjänstemän och å andra sidan lokalt verksamma. De skillnader i karaktäristiken som dessa redovisar är försumbara. Det finns alltså i detta fall enhetliga uppfattningar mellan centralt respektive lokalt verksamma avseende vad som utmärker Ale kommun.

### **Bör - en effektiv organisation**

Hur vill man då att det skall se ut i Ale. Följande är de 27 personernas uppfattningar om vad som utmärker en effektiv organisation:

Klar ansvarsfördelning	4.1
Kompetenta medarbetare	4.1
Förmåga att formulera klara mål	3.9
Gott samarbetsklimat	3.6
Beslutsamhet råder	2.9
Produktionsorienterad - gör saker	2.9
Utvecklingsorienterad	2.9
Flexibel	2.8
God samordning	2.7
Nyskapande	2.3
Goda rutiner	2.0
Stabil	1.9

En jämförelse mellan karaktäristiken av kommunen totalt sett och bilden av idealet, dvs den effektiva organisationen visar att stora skillnader föreligger avseende vissa begrepp. Utvecklingsorientering och nyskapande är utmärkande för Ale men inte för en effektiv organisation. En tolkning av skillnaden här är att man helt enkelt är förändringstrött i kommunen. Man kan också tolka det som så att man är van vid utveckling och förändring. Nyheter inom skilda

områden är inte något märkvärdigt. Det motsatta gäller för egenskaperna "klar ansvarsfördelning" och "förmåga att formulera klara mål". Dessa saker har man inte lyckats hantera på ett tillfredsställande sätt i Ale och därför finner man det angeläget att en utveckling kommer till stånd inom områdena. (Detta får antas gälla trots att utvecklingsorientering inte tillhör de mest väsentliga egenskaperna). "Bör"-mätningen kan alltså uppfattas som ett uttryck för vad som inte gäller idag.

Även för denna fråga gäller att skillnaden mellan centralt och lokalt verksamma är liten. Den är dock större här än vid karaktäristiken av kommunen. För tre egenskaper ligger de centralt verksamma markant högre. Dessa egenskaper är "klar ansvarsfördelning", "beslutsamhet råder" och "produktionsorienterad - gör saker". Den mest markanta skillnaden avser egenskapen "klar ansvarsfördelning". Denna har givits värdet 4.5 av de "centrala" medan egenskapen för de "lokala" är 3.7.

De "lokala" har markant högre värden på egenskaperna "utvecklingsorientering", "god samordning" och "stabilitet". Framförallt avseende begreppet god samordning finns en betydande skillnad - 3.3 att jämföras med 2.3. Man kan konstatera att strävan efter tydlighet är starkare bland de "centrala" än de lokala. Även egenskapen "förmåga att formulera klara mål" har ett högre värde bland de centrala även om skillnaden är liten.

I en tidigare studie har innebörden av begreppet effektivitet studerats. 29 personer intervjuades och ombads på liknande sätt som intervjupersonerna i Ale att karaktärisera vad som utmärker en effektiv organisation. En jämförelse mellan dessa 29 personer (förtroendemän, kommunledningschefer, förvaltningschefer och verksamhetsansvariga) och Ale-gruppen visar på betydande skillnader i värderingen av framförallt tre begrepp. Dessa tre begrepp är "stabil", "produktionsorienterad - gör saker" och "flexibel". För de två första gäller att Ale-gruppen givit betydligt högre värden, medan det motsatta gäller för begreppet flexibilitet.

### **Kommentar till profilerna - på väg mot den platta organisationen**

Inom ramen för maktutredningen har möjliga framtida organisationsformer beskrivits. Här beskrivs, som en idealbild ett samhälle med den organisatoriska

basen i autonoma institutioner, dvs ett samhälle som i hög grad bygger på en långtgående decentralisering (Pettersson,1990). Ledningens uppgift är att förse de lokala enheterna med relevanta resurser. Ansvaret för verksamheten åvilar den lokala enheten. Även Jönsson, 1989 talar om behovet av en utveckling mot en organisationstyp som har sin utgångspunkt i det lokala perspektivet. Ett citat belyser väl synsättet.

*"När kommunala organisatörer kunnat skaka sig loss från industri- och maskinbyråkratiska föreställningsramar och uppfattar kommunal verksamhet som kunskapsbaserad serviceproduktion blir organisationsformerna annorlunda. Kompetens, beredskap, flexibilitet och förmåga att initiera processer i omgivningen.....blir centrala. Smådrift i lag som är lämpligt sammansatta med hänsyn till omgivningens egenskaper och arbete i nätverk snarare än inom en byråkrati är kännetecknande för den framtida organisationen"*

*(Jönsson, 1989 sid 285).*

Ett intressant perspektiv på situationen i Ale kommun och de redovisade profilerna över hur organisationen uppfattas och hur den borde vara får man om man beaktar de synsätt på kommunal organisation som anförs ovan. Förenklar man något så kan man säga att Ale kommun har kommit en bit på vägen mot det ideal som Pettersson och Jönsson och även andra organisationsforskare och samhällsbetraktare förespråkar (se tex Lee, 1987 och Stewart, 1986). Samtidigt gäller att man nu inom kommunen önskar en utveckling som innebär mindre av flexibilitet och utvecklingsorientering. Förebilden är klarhet i mål och ordnade strukturer kombinerat med ett gott samarbetsklimat och en hög kompetens. En professionell planeringsorienterad organisation är att föredra framför en professionell entreprenörorienterad organisation. Man kan säga att det föreligger en efterfrågan på strukturering och tydlighet i det vertikala ledet och detta är en konsekvens av inriktningen mot att etablera en platt och flexibel organisation.

## **AVSNITT 5 Sammanfattande intryck och konkluderande resonemang**

### **Har det hänt något?**

Man kan konstatera att Ale kommun idag har en organisation som är annorlunda än den traditionella kommunala organisationen. Denna iakttagelse avser då inte bara strukturen utan också hur organisationen verkar. Den förändring som genomförts i Ale har påverkat många, den har inneburit förändrade förutsättningar för många och den engagerar många. Helt klart har reformen också inneburit en förändring i vardagen. Svaret på den rubricerade frågan är således ett tveklöst ja! Det finns skäl att klart och tydligt klargöra att så är fallet. Organisationsutveckling är inte bara en symbolhandling i syfte att legitimera organisationen och verksamheten utan den medför också verkliga förändringar. Ale kommun är inte samma organisation idag varken på central eller lokal nivå.

Förändring har således inträffat men till vad? Det är tveksamt om organisationen kan benämnas decentraliserad. Ale ger inte bilden av en decentraliserad organisation när man talar om en centralförvaltning som "lägger sig i" och mängder av detaljärenden i kommunledningen. Dessutom är det ju många som säger att decentraliseringen skall komma nu i och med införandet av den nya budget- och redovisningsmodellen, dvs den framtagna rambudgetmodellen.

### **Centralt vs lokalt - otydlighet och oordning!**

Idag präglas organisationen av en oklarhet om var gränserna mellan olika ansvariga går. Denna oklarhet besvärar många och man efterlyser en klarare ansvarsfördelning mellan centralt och lokalt. Förändringsintensiteten och avsaknaden av en tydlig ledning har skapat en efterfrågan på strukturering.

En fråga man kan ställa sig är självfallet huruvida den rådande oklara situationen är ett medvetet val eller om utvecklingen inte blivit vad man förväntat sig. Ett sätt att behålla inflytandet på central nivå i en decentraliserad organisation är att vara otydlig och inte ge de lokala enheterna ett klart definierat handlingsutrymme. Detta kan gälla för Ale kommun. Det som talar för det är att man

inte tillsatt chefer på kommundelsförvaltningarna och man inte klart och tydligt avgränsat det ekonomiska och verksamhetsmässiga ansvaret. Samtidigt som detta gäller så förefaller dock otydligheten och oklarheten vara tämligen oanad. Förvaltarna som tagit över har successivt försökt att komma till rätta med problemet. Otydligheten förefaller således vara oavsiktlig och slutsatsen blir därför att detta är något som uppstår när en organisation förändras - decentraliseras - genom reformer på det sätt som skett i Ale.

Decentralisering leder till oordning är slutsatsen och en intressant fråga blir då huruvida detta är något positivt eller negativt om man då bortser från de uppfattningar som aktörerna har. Ale kommun är idag en organisation som känns vital. Människor som gillar förändring och utveckling har sökt sig till kommunen. Även dessa menar dock att det har varit för mycket av det goda. Vitaliteten som finns i organisation tar sig uttryck i att de intervjuade har många uppslag till viktiga utvecklingsfrågor. Man kan tala om att det råder en konstruktiv förvirring inom kommunen. Oordning behöver alltså inte vara något negativt.

En annan iakttagelse är att det råder en framtidsorientering i resonemangen. Många ställer nu stora förhoppningar till resultatet av KUFen och de förändringar av budgetmodellen som nu sker. Det finns anledning att stryka under att budgetmodellen ännu ej har förändrats utan detta är något som skall ske. Det är en reform som skall genomföras. Samtidigt tyder de stora förhoppningar som ställs på nya budgetprinciper och långtgående utbildninginsatser på att det inte råder strategisk stiltje i kommunen. Det finns, vilket tidigare påpekats, en stark utvecklingsorientering och vitalitet.

### **Lösningar - målstyrning och ekonomistyrning**

Den rådande situationen i Ale är en illustration av svårigheter som uppkommer när formerna för styrning inte anpassas till den rådande organisationsfilosofin. Två saker diskuteras i detta avsnitt under rubrikerna "målstyrning" respektive "ekonomistyrning".

## Målstyrning

I Ale kommun har man under en lång tid resonerat kring behovet av målstyrning. I samband med forskningsintervjuer som genomfördes i Ale kommun 1986 talades mycket om målstyrning och vikten av att utveckla målstyrningen. I samband med de intervjuer som genomförts nu - ca fyra år senare - har frågan om målstyrning återkommit. Ingenting förefaller faktiskt ha hänt på målstyrningsfronten under de fyra åren. Frågan är fortfarande av hög prioritet och fortfarande lika olöst.

Innebörden av begreppet målstyrning är självfallet möjlig att diskutera. Vad avser man egentligen när man talar om målstyrning. En vanlig uppfattning är nog att en fungerande målstyrning skulle innebära att det fanns relevanta, tydliga och uppföljningsbara mål formulerade. Dessa skulle dock samtidigt vara så övergripande att de inte innebär intrång i den lokala friheten. Med dessa perfekta mål som grund är det en enkel sak att fördela ekonomiska resurser på ett sådant sätt att en perfekt överensstämmelse uppnås. Verksamhetsambitionerna är i överensstämmelse med de ekonomiska förutsättningarna.

Ale-fallet illustrerar att någon sådan perfekt modell inte existerar. Har man inte lyckats i Ale på alla dessa år varför skulle då någon annan lyckas. Istället handlar det om att väga ekonomiska resurser mot verksamhetsmässiga ambitioner och detta kommer alltid att ske på ett icke rationellt sätt. Det sätt på vilket resurser fördelas och kanske framförallt hur resurserna faktiskt används under det kommande året avgörs av vilka värderingar som råder. I en situation då de ekonomiska problemen är tydliga och allvarliga kan ekonomivärderingarna väga över. Under 1990 tex har ekonomerna/väktarna fått en stark draghjälp av oroade finansministrar, oförutsett kraftiga löneökningar och kraftigt höjda marknadsräntor och då har det blivit de ekonomiska ramarna som har varit avgörande. Verksamhetsambitionerna eller annorlunda uttryckt målen får stå tillbaka för de upplevda ekonomiska svårigheterna. I en mer "normal" situation gäller det motsatta förhållandet, dvs verksamhetsvärderingen är den dominerande. Någon fulländad modell för målstyrning existerar inte.

Det ovan förda resonemanget innebär inte att man skall avstå från att formulera mål och sträva efter att konkretisera dem. Det är inte minst en pedagogisk process som ger förutsättningar för en omfattande kunskapsutveckling kring de verksamheter som bedrivs.

## Ekonomistyrning

Tidigare fördes resonemang om den otydlighet som gäller i Ale kommun idag. Det konstaterades där också att denna otydlighet inte enbart varit en svaghet utan tom kanske bidragit till den kreativitet och vitalitet som har funnits och som förefaller finnas. Samtidigt gäller dock att det riktas kritik mot det rådande tillståndet i organisationen.

En förklaring till situationen är att man inom organisationen inte arbetat igenom vilka relationer som skall finnas mellan centralt och lokalt och hur ansvaret skall definieras. Resonemang kring dessa frågor, som är ett självklart moment när formerna för ekonomistyrning utvecklas, leder till en konkretisering av organisationsförändringens innebörd. Resonemangen medför att ansvarsgränserna tydliggörs och att ansvarets omfattning och innebörd för olika ansvariga tydligt artikuleras. Vikten av att koppla samman en organisationsutveckling med en utveckling av formerna för ekonomistyrning kan inte nog understrykas om önskemålet är att skapa tydlighet och ordning och reda. En utveckling av formerna för ekonomistyrning och olika ställningstaganden i samband därmed innebär också att ledningens allvar avseende decentraliseringens innebörd och omfattning prövas. Mer om detta finns att läsa om i Brorström/Solli (1990).

En utveckling av formerna för ekonomistyrning innefattar också att tillse att ansvariga i den förändrade organisationen får ett tillräckligt gott stöd för att klara att leva upp till de nya kraven. Stödet kan bestå i att man erhåller relevant information om enhetens ekonomi och verksamhet och att de enhetsansvariga ges möjligheter att diskutera enhetens utveckling med någon ekonomiskt skolad person. En etablering av den typen av kontakter kan leda till fruktbara resonemang kring möjligheter att utveckla och förändra verksamheten. (Se tex Grönlund, 1989 och Solli, 1990).

## Avslutning

I försöken att tolka utvecklingen och tillståndet i Ale kommun har begreppen styrning, tydlighet och förtroende bland annat använts. Den form för decentralisering som en enskild organisation uppvisar är beroende av vilken innebörd de nämnda begreppen har och hur man hanterar problem som har med företeelser kopplat till dessa begrepp att göra. Fyra olika former för decentralisering

utkristalliserar sig om resonemang kring fenomenet decentralisering och de nämnda begreppen förs. Fortsättningsvis i detta det avslutande avsnitt beskrivs dessa fyra former för decentralisering.

### Strukturell decentralisering

Utmärkande för en strukturell decentralisering är att den centrala enheten har ambitioner att styra den lokala enheten. Samtidigt gäller att man har ett förtroende för den lokala enheten att hantera problem som uppkommer. Det senare tar sig uttryck i att man gentemot den lokala enheten uppvisar en stark tydlighet. Man ger klara och tydliga förutsättningar. Detta leder till att vi kan tala om en form av decentralisering där god strukturering gäller. Ett gott utredningsarbete har genomförts och styrprinciper/relationsprinciper/spelregler finns utformade och fastställda. Ansvarsenheterna är bestämda och relevanta ekonomimodeller för beskrivning av det ekonomiska ansvaret finns framtagna.

Risken med en strukturell ansats är att den lösning som framkommer kan bli alltför centralistisk. Utredningen visar att det ur ansvarssynpunkt är bäst att så mycket som möjligt ligger kvar på central nivå. En annan risk är att den förträffliga utredningen och de riktiga beslut som tagits inte når ut till berörda. Det blir ett glapp mellan visionen (utredningen) och vardagen.

### Decentralisering med lokalt fokus

Om tydlighet föreligger men kombinerat med låga styrambitioner föreligger en organisation med ett lokalt fokus. Decentraliseringen är på de lokala enheternas villkor. Med tydlighet i det här sammanhanget avses framförallt en idélogisk tydlighet, dvs ledningens attityder och synsätt på decentraliseringen är tydliga. Man visar upp ett förtroende för den lokala enheten och detta ger goda utgångspunkter för handling lokalt.

Den här typen av decentralisering innebär ett verkligt lokalt inflytande och formen för decentralisering är också något av ett ideal. Frågan är emellertid om organisationsmedlemmarna klarar att långsiktigt avstå från tydlighet i en strukturell mening. Är inte risken (eller hur man nu vill se det) uppenbar att det efter ett tag kommer att ställas krav på att den lokala enhetens ansvar förtydligas. Det förefaller vara realistiskt att anta att så sker och då byter decentraliseringen i viss mån skepnad.



## Ocentralisering

Kombinerar man egenskaperna låga styrambitioner och otydlighet vad gäller förutsättningar erhålls en form av decentralisering som kan kallas för ocentralisering. Eftersom den centrala enheten har låga ambitioner samtidigt som man inte riktigt vet hur man vill styra och vad man vill styra uppstår en situation där förbindelselänken mellan centralt och lokalt försvagas kraftigt. Orsaken till att man har låga styrambitioner och att man är otydlig kan vara att man från ett centralt håll helt enkelt inte vet hur man skall göra. Den verksamhet man är satt att inflyta över är ytterst komplex till sin natur och komplexiteten går inte att hantera. Detta leder till att man gör som man vill i verksamheten möjligen med tilldelade resurser som någon form av restriktion.

Vid ocentralisering gäller att centralt placerade befattningshavare finner det angeläget att söka sig därifrån eftersom man inte har någon kontroll. Lösningen är att hävda behovet av decentralisering och då en strukturerad form av decentralisering. Under parollen decentralisering sker alltså en förändring som ur det lokala perspektivet kan uppfattas som en kraftig centralisering. Detta kan vara ett betydande problem vid organisatorisk förändring.

Ett exempel på ocentralisering är förhållandet mellan kommunen och kommunala bolag. Här föreligger många gånger låga styrambitioner i kombination med otydlighet. När sedan företrädare för kommunen tar initiativ i syfte att klargöra förhållandena uppfattas det många gånger som ingrepp i bolagens frihet. Ekonomer i kommuner har fått erfara detta när det ställt krav på underlag för upprättandet av koncernredovisning.

## Ofullständig decentralisering

Om höga styrambitioner finns kombinerat med otydlighet föreligger en ofullständig decentralisering. Man vill styra men man vågar inte ta beslutet om hur detta skall göras eftersom ett beslut kanske kan innebära för långtgående befogenheter. "Tänk om" är en vanlig formulering som bottnar i ett bristande förtroende för den lokala enheten.

En ofullständig decentralisering leder till villrådighet och en stark önskan från organisationsmedlemmarna att utveckla decentraliseringen och uppnå en tillfredsställande organisatorisk lösning. Det gäller därvid för den centrala

enheten att antingen vara tydlig avseende vad man faktiskt menar eller att helt enkelt minska styrambitionerna. Det handlar om att utveckla relationer till den lokala enheten som kan ligga till grund för ett förtroendefullt förhållande mellan centralt och lokalt.

De fyra organisationsformerna som beskrivits kan redovisas med hjälp av en fyrfältstabell enligt följande:

		<b>STYRAMBITIONER</b>	
		<b>HÖGA</b>	<b>LÅGA</b>
<b>TYDLIGHET</b>	<b>TYDLIGT</b>	<b>Strukturell decentralisering</b>	<b>Decentralisering med lokal fokus</b>
	<b>OTYDLIGT</b>	<b>Ofullständig decentralisering</b>	<b>Ocentralisering</b>

De förda resonemangen i detta avsnitt och den redovisade fyrfältstabellen utgör en sammanfattning av de intryck och de funderingar som den genomförda studien givit upphov till. Decentralisering är ett komplicerat fenomen och decentraliseringen kan anta olika former beroende på situation och vilka förutsättningar som gäller. Modellen - fyrfältstabellen är en förenkling av de komplicerade samband som råder, men modellen är förhoppningsvis ändå användbar som underlag för diskussioner kring decentraliseringen innebörd. I samband med fortsatt forskning kring decentralisering och innebörden av god kommunal organisation finns det anledning att pröva modellen och därvid få till stånd en utveckling och precisering av modellen och de använda begreppen.

Vad gäller situationen Ale kommun så beskrivs den bäst av formen ofullständig decentralisering. Många synpunkter framfördes under intervjuerna som just handlade om vikten av att utveckla organisationen så att man kunde lämna rutan "ofullständig decentralisering". För Ale kommun gäller således att klara ut vilka relationer som skall gälla inom organisationen och/eller ändra på de styrambitioner som centrala förvaltningen har. Då erhålls en form för decentralisering som motsvarar de förväntningar som finns.

**REFERENSER**

Amnå E., mfl, 1985

"Kommunal decentralisering - Utvärdering av försöken med kommunalnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro", Civildepartementet

Brorström B., 1987

"Decentralisering i kommuner - Om lokal frihet och central styrning", Studentlitteratur

Brorström B., 1990

"Effektivitet - begrepp, synsätt och modell", KFi-rapport nr 4, Göteborg

Brorström B., Solli R., 1990

"Kommunekonomi. Principer, praxis och problem", Studentlitteratur, Lund

Brunsson N., Olsen J.P. 1990

"Makten att reformera", Carlssons.

Czarniawska, B., 1987

"Reformer och ideologier", Studentlitteratur

Czarniawska, B., 1990

"Kommunerna i sagolandet" ur Brunsson N., Olsen J.P. "Makten att reformera" sid 216-31, Carlssons

Dale, E., 1952

"Planning and Developing the Company Organization Structure".

Grönlund A., 1989

"Lokal ekonomi. En fältstudie från tre produktionsavdelningar vid Volvo Komponenter AB", BAS

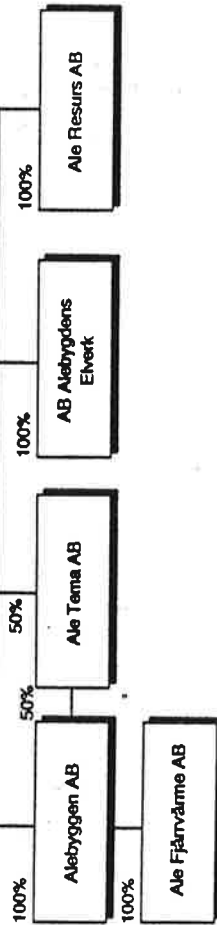
Jönsson, S., 1989

"Kommunal organisation - från programbudgetering till kommunalnämnder", Studentlitteratur

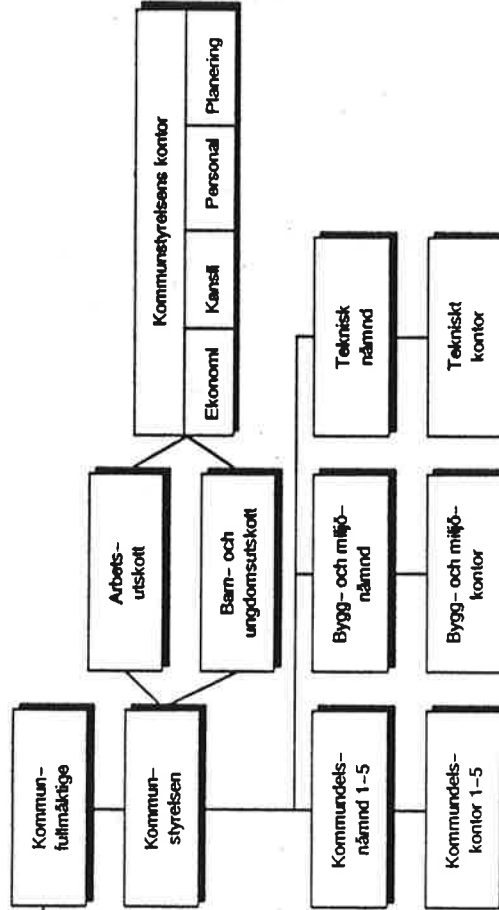
- Lee J.Y. 1987,  
"Managerial Accounting Changes for the 1990s", Addison-Wesley
- Metcalfe L., Richards, S., 1987  
"Improving Public Management", Sage Publications
- Mintzberg H., 1983  
"Structures in Fives. Designing Effective Organizations", Prentice Hall
- Quinn R.E., Rohrbaugh J., "A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness", Public Productivity Review, juni
- Pettersson, O., 1989  
"Makt i det öppna samhället", Carlssons
- Solli R.S., 1987  
"Decentralisering i kommuner - Om politik och administration", Studentlitteratur
- Solli R., 1990  
"Ekonomi för dem som gör något - Om verksamhetsansvarigas behov av ekonomiinformation, avhandlingsmanus
- (SOU: 1990:44)  
"Demokrati och makt i Sverige - Maktutredningens huvudrapport", Allmänna Förlaget
- Stewart J., 1988  
"Styrning och ledarskap i kommuner", Studentlitteratur
- Tomkins C., Colville, I., 1989  
"Managing for Greater Innovation in the Civil Service: Customs & Excise"  
Public Money and Management, Winter, sid 15-20

# ALE KOMMUNS ORGANISATION

## Affärsdrivande (avgiftsfinansierad) verksamhet



## Skattefinansierad verksamhet



Frågemall vid Aleprojektet

1990-04-09

1. Kan Du efter 6 år ge en kort karakteristik av införandet av kdn i Ale. (Har av kommunledningen uppställda mål respektive Dina förväntningar infriats?)
2. Vad har varit bra respektive dåligt i förändringsarbetet?
3. Nämn tre saker som hänt som en konsekvens av kdn-reformen?
4. Vilken betydelse har kdn-reformens "entreprenörer" haft för förändringsarbetet?
5. Hur styrs verksamhet och ekonomi i Ale?
6. Vad anser Du om den kompetensen lokalt vad avser:
  - a) verksamhet
  - b) ekonomiadministration
7. Har kompetensen centralt i kommunen påverkats av kdn-reformen?
8. Hur ser Ditt viktigaste kontaktnät ut, dvs vilka fem personer utanför Din egen avdelning har Du mest kontakt med i arbetet?
9. Karakterisera Ale kommuns organisation utifrån de givna egenskaperna nedan. (Papper utdelas)
10. Nämn 3 mörka moln och 3 ljusglimtar i Ale. (Om intervjupersonen tar upp "ekonomin" som ett mörkt moln, fråga: Vad är enligt Din uppfattning god kommunal ekonomi?)
11. Vilka är de angelägnaste utvecklingsfrågorna den närmaste tiden?
12. Hur ser enligt Din uppfattning en effektiv kommunal organisation ut? Gradera de givna egenskaperna nedan. (Papper utdelas)