

Inga-Lill Johansson
Svante Leijon
Lennart Nilsson
Bo Westerlund

GOD KOMMUNAL ORGANISATION
- KFi:s forskningsprogram



KFi

KFi-rapport

nr 9

Inga-Lill Johansson
Svante Leijon
Lennart Nilsson
Bo Westerlund

GOD KOMMUNAL ORGANISATION

- KFi:s forskningsprogram

KFi-rapport

nr 9

God kommunal organisation

1.	Forskningsprogrammets bakgrund	1
1.1	Den kommunala organisationen inför 90-talet	1
1.2	Synpunkter från kommunföreträdare	3
2.	Tidigare forskning	3
2.1	Kommunforskning	3
2.2	Organisationsforskning	5
2.3	Summering: Komplexitet och pluralism	7
3.	Problemet	8
3.1	God kommunal organisation - en första referensram	8
3.2	Forskningsprogrammets syfte	10
3.3	Metodansats	11
4.	Delprojekten	11
4.1	Medborgar- och brukarkrav på den kommunala organisationen	11
4.2	God kommunal organisation - former för långsiktigt förebyggande arbete	14
4.3	God kommunal organisation - mer konst än hantverk	16
4.4	Den enskilda människan och den goda organisationen	19
	Referenser	23

GOD KOMMUNAL ORGANISATION

Forskningsprogrammet God Kommunal Organisation initierades under hösten 1990. Som ett första steg i arbetet inbjöds företrädare för ett antal västsvenska kommuner att lämna idéskisser till hur den kommunala organisationen kommer att se ut i framtiden. Idéskisserna har varit en viktig källa i arbetet med att precisera forskningsprogrammets innehåll och har bidragit till att ett förslag till fortsatt forskning, baserat på fyra stycken delprojekt, nu föreligger.

Organisationsutformningen har under senare år uppfattats som oerhört central vad gäller att förverkliga de politiska välfärdsmålen. Valet av organisationsform har naturligt nog stora konsekvenser för en kommuns samtliga intressenter - inte minst de många anställda som verkar inom ett stort område.

Med arbetsnamnet på programmet "God kommunal organisation" vill vi stryka under människans aktiva roll i skapandet av organisationen. Hur förmår ansvariga aktörer - ledande politiker och tjänstemän - göra ett medvetet val mellan olika organisationsformer och hur kan övriga medarbetare - olika grupper anställda och deras fackliga representanter - bli mer delaktiga i dessa processer och den valda organisationsformen? Genom ett sådant fokus vill vi således inte endast beskriva och förklara hur organisationen formas/förändras utan till största delen koncentrera vårt arbete på just möjligheterna för människor att spela en aktiv roll i kommunal verksamhet.

Forskningen kommer att ske inom ramen för Kommunforskning i Väst - en samverkansorganisation mellan Göteborgs Universitet och västsvenska kommuner och landsting. Den forskargrupp som ansvarar för arbetet har både en företagsekonomisk och en statsvetenskaplig kompetens.

1. Forskningsprogrammets bakgrund

1.1 Den kommunala organisationen inför 90-talet

Den offentliga sektorn i Sverige uppvisar under efterkrigstiden en exceptionellt snabb tillväxt. Tarschys (1978) karakteriserar utvecklingen fram till 1975 som "den offentliga revolutionen". De totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP uppvisar sitt högsta värde, 67%, år 1982 och har därefter

minskat till 60% sex år senare. På det statliga området har tillväxten främst avsett transfereringarna. Tyngdpunkten i den offentliga verksamheten har förskjutits från staten till primärkommunerna och landstingskommunerna, vilket återspeglas i andelen sysselsatta med respektive huvudman. Av totalt 1,6 miljoner offentligt anställda var 1988 ca 75 % sysselsatta i kommuner och landsting.

Utbyggnaden av den lokala samhällsservicen utgör ett av de mest utmärkande dragen i den svenska samhällsutvecklingen under efterkrigstiden. Medborgarna kommer på vitt skilda områden i kontakt med den kommunala servicen. Det gäller i olika skeden av livet - barnomsorgen, skola och äldreomsorg samt, vid behov, sjukvård och individ- och familjeomsorg. Vid sidan av och som ett komplement till det kommersiella utbudet tillhandahåller kommunerna fritids- och kulturverksamhet. De har också en viktig del av ansvaret för grundläggande samhällsservice som tillgång på bostäder, kollektiv trafik och miljö- och avfallshantering. Genom utökade insatser på traditionella områden, startande av ny verksamhet och genom överförandet av tidigare statliga uppgifter, expanderade kraftigt den kommunala verksamheten och därmed den kommunala organisationen. Det gällde både de "mjuka" och "hårda" förvaltningarna.

Fram till slutet av 1970-talet gällde det inte om utan i vilken ordning och i vilken takt reformerna skulle genomföras. Under detta skede betraktades det också i huvudsak som självklart att kommunerna skulle driva verksamheten i egen regi, även om kommunerna också utnyttjade de friare verksamhetsformer som bolag och stiftelser erbjuder. Den ekonomiska situationen och ett annorlunda ideologiskt klimat vid slutet av 1980-talet gjorde att frågorna om den kommunala verksamhetens gränser aktualiserades, med privatisering som ett nyckelord i debatten.

Därmed har den kommunala organisationens struktur fått ökad betydelse. Vad som skall utföras av myndighetsdelen, bolagen och stiftelserna, vilka uppgifter som skall läggas ut på entreprenad, drivs med kommunalt stöd eller helt överlåtas på privata aktörer är idag föremål för utredningar i många kommuner. Likaså pågår en översyn av den kommunala organisationen där decentralisering och distinktionen mellan beställare - utförarrollen präglat utvecklingen.

Både vilka uppgifter som den kommunala organisationen skall ha och hur organisationen skall utformas, är idag under omprövning. Denna omprövning av organisationen kan ses ur två perspektiv, dels ett styrningsperspektiv med syfte att finna effektiva instrument, dels ett processorienterat perspektiv där organisationer över tid omformas och förändras utan att de kontrolleras och

styrs av någon enskild grupp reformatörer (Brunsson och Olsen 1990).

1.2 Synpunkter från kommunföreträdare

Beskrivningen ovan av de utmaningar som svenska kommuner står inför, överensstämmer väl med vad som presenterats i de bidrag som lämnats av företrädare för ett antal västsvenska kommuner.

Gemensamt för flera av bidragen är betoningen av att den kommunala verksamheten skall tillgodose medborgarnas/kommuninvånarnas och brukarnas/konsumenternas behov och krav. Distinktionen mellan beställare och utförare går igen i praktiskt taget samtliga bidrag och politikernas roll som beställare betonas särskilt.

Något som också framhålls är att de av politikerna uppställda målen skall uppfyllas. I flera inlägg tas betydelsen av att decentralisera och delegera upp liksom vikten av resultatenheter.

En annan distinktion som framhålls av flera är den mellan olika typer av verksamhet t ex mjuka och hårda sektorer/verksamheter eller kärnverksamhet och perifer verksamhet. Olika typer av verksamheter måste stödjas med olika typer av organisation. Detta illustreras av det förändringsarbete som bedrivs i t ex Munkedals kommun och Göteborgs kommun. Valet av verksamhetsform t ex myndighet kontra bolag och offentlig kontra privat verksamhet är en annan viktig fråga som berörs i flera av bidragen.

2. Tidigare forskning

2.1 Kommunforskning

Den utveckling av den kommunala sektorn som presenterats ovan har varit föremål för forskning inom olika discipliner. Statsvetare, företagsekonomer, sociologer m fl har på olika sätt belyst aspekter av denna utveckling.

Omfattande statsvetenskaplig forskning i Göteborg (Westerståhl m fl) belyste effekterna av kommunreformerna under efterkrigsperioden. En viktig slutsats av denna forskning var att det var först i och med övergången till stora enhetliga kommuner i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet som den politiska styrningen kom att bli mer partipolitisk.

Den forskning om styrning av kommuner som initierades vid Företags-ekonomiska institutionen i Göteborg (Jönsson och Lundin 1975) hade ett mer generellt problem som utgångspunkt, nämligen organisationer i kris och omvandling. Utvecklingen i Göteborgs kommun analyserades utifrån en modell som såg upp- och nedgångsperioder i olika budgetfilosofier. En sk mytmodell användes för att förklara skeendet och mytmodellen antydde att det fanns mer emotionella skeenden än rationella skeenden bakom skiften av budgetfilosofi.

Hur speciellt ekonomistyrningen skulle förbättras belystes i ett stort antal studier som följde i slutet av 1970- och 1980-talet, t ex Olsons (1983) studie av utveckling av ekonomisystem i Uppsala kommun och Brorströms (1982) om kommunala bokslut. En speciell aspekt var de krav på budgetarbetet som följde av medbestämmandereformen på 1970-talet och denna utveckling studerades av Leijon, Lundin och Persson (1984). Deras sammanfattande analys antydde att utvecklingen i den kommunala sektorn skulle komma att gå in i ett nytt skede under 1980-talet. Såväl politik, ekonomi, personalpolitik etc skulle kunna komma att omprövas radikalt. Brunsson och Jönsson (1979) kom även att mer ingående behandla samspelet mellan politiker och tjänstemän. Fallstudier i olika kommuner pekade på att det knappast var något enhetligt mönster men att politikerrollen ingalunda var lätt.

Den kommunala organisationen kom under slutet av 1980-talet att förändras mer ingående i och med att kommunlagstiftningen medgav försök med sk kommunaldelsnämnder. Denna förändring studeras mer ingående av forskare från bl a Göteborg, bl a Jönsson, Westerståhl, Rubenowitz och Rundblad. Avsikten är att belysa vad övergången till stadsdelsnämnder inneburit bl a för politisk aktivitet, uppfyllandet av servicemål, nya arbetsroller, nya samverkansformer, effektivitet m m.

Forskningen kring kommunaldelsnämnder har klara beröringspunkter med det här föreslagna programmet kring god kommunal organisation. Omstrukturering av kommunal organisation från facknämnder till områdesnämnder kan ses som en strävan att organisera den omfattande kommunala verksamheten mer ändamålsenligt. Flera av de projekt som ingår i denna forskning tar upp olika organisationsaspekter, t ex Jonsson, Norén och Rundblad (1990).

Forskning med ett kommunalt perspektiv förekommer på en rad andra universitet/högskolor. Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds Universitet har t ex i samband med medbestämmandereformen gjort en mer omfattande inventering av samtliga kommuners beslutsfattande under 1970- och 1980-talet, se tex Lundell (1986). Lundell pekade på att formella beslut föregicks av en omfattande beredning och det var beredningen medbestämmandet

hade påverkat först och främst.

Brunsson har under ett antal år inom Handelshögskolan i Stockholm ansvarat för forskning inom den kommunala sektorn. Ett större antal fallstudier har visat på komplexiteten i det kommunala beslutsfattandet. Prat, beslut och handling är ofta inkonsistenta.

Inom Umeå Universitet finns dels en statsvetenskaplig forskningstradition, se t ex Gidlund, men även företagsekonomisk tradition, t ex Lundin, Sahlin-Andersson m fl. Sahlin-Anderssons (1986) studie behandlade stora projekt och hon visade hur komplex projekthanteringen var i ett politiskt kraftfält.

Sammantaget kan man konstatera att den forskning som har genomförts på det kommunala området har visat att det som karakteriserar kommunal verksamhet är att den är mycket komplex och att förändringar i omvärlden förändrar gränserna för verksamheten. Man kan också konstatera att fallstudier är ett lämpligt sätt att tydliggöra och problematisera konsekvenserna för styrning, ekonomi och organisation.

2.2 Organisationsforskning

Forskningsprogrammet har som arbetsnamn "God kommunal organisation". I bakgrundbeskrivningen ovan presenterades det som kan karakteriseras som kommunala aspekter på organisering. Här skall diskuteras mer generellt vad som utgör "goda" organisationsegenskaper.

Tankar om principer för god organisation är inget nytt. Hur verksamheter skall ledas finns angivet redan i gamla testamentet. Grundläggande läroböcker i organisation, se t ex Mabon (1979) brukar inledas med en genomgång av Taylors principer om Scientific management och Fayols principer om Industriell organisation. Även Webers ideala modeller för byråkrati kan räknas hit. Dessa klassiker har utan tvivel varit viktiga inspirationskällor för praktisk organisering.

Den sk Human Relationsskolan (Roethlisberger och Dickson, 1939), uppmärksammade i sina försök vid Western Electric Hawthorne betydelsen av mer informella aspekter på organisering. Utifrån dessa erfarenheter växte insikten om att söka forma organisationen så att den kunde tillgodose såväl personalmål som mer renodlade verksamhetsmål. Human Relations principer har bl a varit vägledande för många utbildningsprogram för arbetsledare.

Efter hand uppkom andra riktningar inom organisationsteorin. Forskare ställde inte bara frågan hur organisationer **skall** fungera utan också hur de **verkligen** fungerar. Mer beteendevetenskapligt inriktade forskare, Simon (1957) och Cyert och March (1963), ryckte undan två viktiga förutsättningar för klassikerna. Simon pekade på människans uppenbara kognitiva begränsningar som beslutsfattare och vad detta innebar för beslutsfattandet i en organisation. Cyert och March ifrågasatte organisationsbegreppet då de i sin modell byggde på att organisationen som sådan inte hade egna mål utan att det var individer/grupper som hade mål. Organisationen var en koalition av grupper och inget enhetligt och självständigt väsen.

De ansatser som låg bakom många normativa organisationsmodeller byggde på klara mål och rationella, analytiska beslutsmodeller. Målen var enligt Cyert och March snarare otydliga och inkonsistenta och många beslut avgjordes med tumregler.

Den beteendevetenskapliga och tidiga klassiska skolan hade dock vissa likheter i det att de i första hand såg organisationen som ett isolerat fenomen. Inspirerade av det öppna systemsynsättet kom organisationsforskare alltmer att uppmärksamma samspelet mellan organisationer och deras omvärld. Burns och Stalker (1961) delade in organisationer i sådana som hade en mekanistisk struktur som svarade mot att de verkade i en stabil omvärld, och de som hade en organisk struktur, vilken svarade mot föränderliga omvärldskrav.

Burns och Stalkers modell har sedan stora likheter med Mintzbergs (1983) indelning i olika organisationsstrukturer. Det som bestämmer en organisations utformning har enligt Mintzberg att göra med omvärldens enkelhet/komplexitet respektive stabilitet/föränderlighet. Den sk professionella byråkratin, som kännetecknar många kommunala verksamheter, svarar mot en omvärld präglad av komplexitet och stabilitet. Det som utmärker denna struktur är att arbetet i stor utsträckning styrs av olika professionella gruppers normer för ett gott arbete.

Thompsons (1967) teori byggde även den på systemsynsättet. Han pekade i likhet med Burns och Stalker på sambanden mellan organisationen och dess omvärld. Han visade dessutom att organisationer söker skydda sin teknologiska kärna genom olika buffertar i form av bl a lager och genom olika interaktioner med omvärlden. Enligt Thompson är det strävan att reducera intern och extern osäkerhet som är det grundläggande för all organisering.

Ett annat centralt begrepp för Thompson var överensstämmelse. Detta begrepp var också centralt i de studier som gjordes av Richard Norman (1975). Hans begrepp affärsidé har slagit igenom starkt i olika försök att organisera

verksamheter. En effektiv affärsidé bygger på en överensstämmelse mellan produkt, marknad och organisation och ger utslag i en stark marknadsposition.

Ett annat centralt begrepp för Normann, men mindre känt, är begreppet växtidé. Å ena sidan krävs en väl etablerad affärsidé och å andra sidan ett lämpligt hanterande av olika växtidéer för att säkra framtida överlevnad. Om överensstämmelse är det centrala för affärsidén är det snarare det motsatta för växtidéerna där det gäller att ta vara på spänningar och icke överensstämmelse. Vad Normann slår fast är således att behovet är dualistiskt.

De klassiska teorierna var starkt inriktade på beslut i organisationer. Senare teorier, t ex Brunsson (1985) har lyft fram handlandet i organisationer och utifrån bl a studier av kommuner påvisat ett svagt samband mellan beslut och handling. Handlingskraftiga organisationer lever inte sällan efter principer som är motstridande mot dem som har ställts upp för rationellt beslutsfattande. Enkla men slagkraftiga ideologier är vad som präglar handlingskraftiga organisationer.

Redogörelsen ovan av olika klassiska verk är ingalunda komplett men ger en antydning om spännvidden i organisationsläran. Denna spännvidd har Morgan (1986) utnyttjat i en teoriöversikt där han hävdar att det finns en rad olika grundläggande synsätt på organisationer, såväl beträffande hur de skall fungera som hur de verkligen fungerar. Han har fångat spännvidden i ett antal metaforer; **organisationen som maskin, organism, hjärna, kultur, psykiskt fångelse, dominant, politisk arena och självstyrt system.**

Vissa av metaforerna utgår ifrån att organisationen är opersonliga materiella strukturer anpassade till omvärldens krav i sin strävan att överleva. Andra pekar på att organisationen är en social konstruktion av fenomen i organisationen och i dess relationer till sin omvärld. Morgans analys får pluralismen i dagens organisationsteori att framträda klart.

2.3 Summering: Komplexitet och pluralism

Om man på ett enkelt sätt skall sammanfatta ovan redovisad forskning, både den med inriktning på kommuner och den med inriktning på organisation, vill vi för det första poängtera en allt ökande komplexitet. Organisationsteorierna har mot bakgrund härav fått ett stort inslag av pluralism. Av detta följer att människor i organisationer tvingas lära sig hantera pluralismen i form av att mer eller mindre samtidigt hantera motstridande principer i många sammanhang.

Den kommunala forskningen med avseende på hur man sökt utveckla olika styrformer belyser också denna komplexitet. Aktörsrollerna är många gånger oklara (se Wiberg 1987), samverkan dem emellan är allt annat än enkel vilket leder till komplicerade beslutsprocesser och olika turer vid förändringar. Sökandet efter nya styrformer är därför mycket angeläget för berörda.

Mot bakgrund av ovan redovisad forskning har vi sett det som angeläget att vårt föreslagna forskningsprogram om god kommunal organisation inte i första hand blir en direkt fortsättning på någon av de tidigare studierna kring en viss specifik organisations-/styrform utan mer kommer att koncentrera sig på frågan hur olika aktörer i kommunala organisationer väljer olika sätt att arbeta med olika organisationsfrågor. Hur förmår de hantera *komplexiteten/pluralismen*?

3. Problemet

3.1 God kommunal organisation - en första referensram

Såväl tidigare kommunal forskning som organisationsforskning har relevans för ett forskningsprogram om god kommunal organisation. Låt oss för det första poängtera vikten av just teorier på organisationsnivån. Teorier om effektivt individuellt handlande och beslutsfattande kan inte enkelt aggregeras till grupper handlande och beslutsfattande, som i sin tur inte heller enkelt kan aggregeras till organisationsnivå. Ej heller blir summan av effektivt fungerande organisationer lika med ett effektivt fungerande samhälle.

För det andra kan det vara rimligt att bejaka ett dualistiskt om inte pluralistiskt synsätt på godhet. Den goda organisationen skall t ex både uppfylla dagens som morgondagens krav. Den är politiskt styrd och till för medborgarnas välfärd-behov på olika områden.

God organisation innebär att forma och leda organisationen så att individer och grupper kan fungera ändamålsenligt i förhållande till omvärldens krav. Då det emellertid rör sig om avvägningar mellan olika godheter leder detta inte sällan till att ledning och organisering i många organisationer ter sig som allt annat än ändamålsenlig. Komplexiteten som sådan ger oöverblickbara och svårstyrda processer och även om vi i det lilla formatet arbetar ändamålsenligt så kan summan leda till andra än ändamålsenliga effekter.

Onekligen har många organisationsforskare efter att ha studerat hur

organisationer egentligen fungerar fått en något pessimistisk syn på godhet i sammanhanget. Många goda intentioner uppfylls inte, lovande förändringar desavoueras och rinner ut i sanden. Idéer nerifrån filtreras bort via olika internpolitiska processer, traditionella rutiner synes svåra att rubba etc. Det finns dock undantag. Kanter (1983) har t ex valt att studera s k mästarföretag, d v s företag kända för innovativitet och effektivitet på längre sikt. Hon fann därvid att dessa organisationer var präglade av en syn på att spränga gränser, ej bara att exploatera känd kunskap.

Den organisationsforskning som redovisats ovan kan alltså leda fram till en deterministisk slutsats. Människan kan bli en fånge i sina egna sociala konstruktioner, vilket är ett större problem än att bli beroende av tekniska system (se t ex Silverman, 1970). Den tidiga forskningen om beslutsfattande behandlade visserligen valmöjligheter men de mer sociala begränsningarna, som t ex vilka mål och alternativ som skulle väljas, diskuterades i begränsad omfattning.

Den organisationsforskning som tagit fasta på hur organisationer verkligen fungerar pekar dock på att en organisation kan utvecklas mot ökad godhet i enlighet med humanistiska traditioner men det är mycket lätt att den flyr undan. Flykten från friheten (Fromm 1976) och därmed ansvarstagandet för svåra avgöranden, kan inte förnekas. De humanistiska idealen måste därför ständigt erövrats och återerövrats.

Att vi valt temat **god** kommunal organisation är ingen tillfällighet. Med uttrycket **god** avser vi i programmet knyta an till humanistiska traditioner som poängterar människans unikheter som medveten och ansvarstagande, handlande aktör. Det goda innebär att man med sitt medvetande tar ansvar för den synpunkt utifrån vilket något är att föredra framför något annat. Även om det finns tekniska procedurer för sådant, t ex stegvis systemering, kan de inte befria människan från att själv tänka och besluta (fritt från Gadamer 1989). Den goda kommunala organisationen skall dels ge utrymme för medvetet mänskligt handlande, dels stimulera människor att ta ansvar för sina organisatoriska handlingar.

Problemställningen är central att ta ställning till när allt fler kommuner söker decentralisera sin organisation. En decentralisering skapar utrymme för fler aktörer i en organisation att handla men det som då blir möjligt att göra skall även bedömas utifrån en etisk dimension. Den etiska dimensionen kompletterar andra bedömningsgrunder i och med att "allt som kan göras ej alltid bör göras". Att inte heller allt som görs verkligen är sådant som bör göras, visar ytterligare på behovet av att göra etiska bedömningar av organisatoriska handlingar.

En alltmer komplex verklighet har inte gjort det lättare att hantera den etiska dimensionen. Det etiska idealet att såväl handlingar i sig som deras konsekvenser skall vara goda, uppnås naturligtvis inte enbart m h a en viss organisationsform även om vissa principer sannolikt underlättar medan andra försvårar. En genomtänkt organisationsförändring kan ge tydligare ansvarsgränser men komplexiteten som sådan medför att det sällan blir någon överensstämmelse mellan ansvar/befogenheter samt egna och andras godhetsförväntningar.

Organisationsteorin kan därför ses som en praktisk vetenskap som är inriktad på ett praktiskt vetande. Organisationsteorin blir därigenom inte enbart en fackkunskap eller ett hantverk, den ställer också frågan om det goda, t ex hur man skall gå till väga för att skapa en god organisation i en kommun. I det ligger också att organisationsteorin delvis bär på sitt eget syfte i meningen att den skall befrämja och tjäna praxis.

3.2 Forskningsprogrammets syfte

Inom forskningsprogrammet avser vi att studera organisatoriska förändringar inom kommuner. Det övergripande syftet är inte i första hand för att förklara förändringarna i sig utan för att belysa innebörden i god organisation. Studierna kommer att omfatta analyser av den kommunala organisationen på olika nivåer; individ-, grupp-, organisations- och samhällsnivå.

Forskningsprogrammets delsyfte är för det första att registrera och beskriva med vilken medvetenhet man arbetar för att skapa en god organisation i kommuner och landsting.

Ett andra delsyfte är att analysera och problematisera de skeenden som återfunnits för att belysa vilka underliggande principer som styr organisatoriskt förändringsarbete. De här två syftena tjänar också ett praktiskt syfte nämligen att forskargruppen skall kunna utgöra en samtalspartner för de kommuner och landsting som vill delta i studien.

Programmet har också ett tredje delsyfte: att, om möjligt, belysa vilka alternativ som står till buds och kan övervägas om man avser att skapa en god organisation.

3.3 Metodansats

Programmet har en stark empirisk förankring och bygger på fältstudier som forskargruppens medlemmar har stor erfarenhet av och tradition att bygga på. Sammantaget besitter gruppen en bred metodologisk kompetens, för fallstudier såväl som för surveyundersökningar.

Delprojekten representerar studier på olika nivåer och olika perspektiv. Delprojektet "Medborgar- och brukarkrav på den kommunala organisationen" anlägger ett utifrånperspektiv på den kommunala organisationen för att studera dess anpassning till medborgarnas behov och engagemang. De tre övriga delprojekten anlägger ett inifrånperspektiv. "God kommunal organisation - former för långsiktigt förebyggande arbete" och "God kommunal organisation - mer konst än hantverk" representerar studier av organisationen som grupp med utgångspunkt i förhållandet organisation-samhälle respektive organisation-individ. Delprojektet "Den enskilda människan och den goda organisationen" är en renodlad studie på individnivå. Med en sådan uppläggningsmetod kan erfarenheterna och resultaten från respektive delprojekt berika varandra på ett för programmet gynnsamt sätt.

4. Delprojekten

4.1 Medborgar- och brukarkrav på den kommunala organisationen

Under de senaste decennierna har service- eller tjänstesektorn vuxit mycket snabbt. Vid mitten av 1980-talet svarade denna sektor i Sverige för 65% av den totala sysselsättningen, varav 57% utgjordes av offentliga tjänster (Grönroos och Monthele 1988). Huvuddelen av den offentliga tjänsteproduktionen bedrivs idag av kommunerna och landstingskommunerna.

Den offentliga servicen vänder sig till och påverkar medborgarna på vitt skilda områden, samtidigt som medborgarna genom den politiska processen förutsätts kunna påverka den kommunala verksamheten. God organisation förutsätter en normativ utgångspunkt. Utifrån det demokratiska idealet framstår två aspekter som centrala:

1. Är medborgarna/kommuninvånarna och brukarna/klienterna nöjda med den kommunala organisationen och med vad som produceras?

2. Fungerar organisationen väl när det gäller att kanalisera medborgarnas/kommuninvånarnas/väljarnas synpunkter på vad som skall göras?

Vid bedömningen av service är det i tidigare undersökningar vanligen medborgarna i allmänhet som svarat för värderingen. De boende i ett område är emellertid i olika utsträckning berörda av den kommunala servicen, vilket också återspeglas i andelarna som svarat vet ej.

Som väljare förutsätts alla medborgare ta ställning till den offentliga sektorns omfattning och inriktning vid val av parti, och tidigare studier visar också att partisympati och vänster-högerposition i hög grad påverkar inställningen till den offentliga sektorn (Gilljam och Nilsson 1985). Dessutom kan medborgarna i egenskap av skattebetalare, brukare av service och som offentligt anställd ha egenintresse av servicen på ett visst område och av offentlig service generellt.

När det gäller anknytning till eller att vara berörd av servicen är det inte tillräckligt att särskilja gruppen brukare, utan samtliga som tillhör en behovsgrupp kan ha särskilda synpunkter vid ställningstagandet till servicen. Tillhörigheten till en behovsgrupp kan grundas på en mängd olika kriterier som ålder, yrke, social situation (jfr Peterson, Westholm och Blomberg, 1989). Att tillhöra behovsgruppen, men inte komma i åtnjutande av tjänsten, trots att så önskas, därför att full behovstäckning ej kunnat ske, kan ge underlag för ett ställningstagande som är väl så intensivt som brukarens reaktion på den tjänst som tas i anspråk. Vidare kan personer, som inte själva tillhör behovsgruppen, men som ändå som anhöriga eller bekanta har nära kontakt med någon som tillhör denna grupp också ha erfarenheter som präglar ställningstagandet.

Bland de yrkesverksamma har de offentligt anställda en väsentligt mer positiv inställning till den offentliga verksamheten generellt, och att arbeta inom serviceområdet kan tänkas vara av speciell betydelse. Vidare kan anställning inom privat verksamhet som konkurrerar med offentlig service påverka bedömningen av denna service.

Medborgarnas erfarenheter av och kontakt med ett serviceområde kan inte bara vara av betydelse för hur nöjd-missnöjd man är, utan också för vad det är av tjänsten/servicen som man tar ställning till.

Med servicens/tjänstens **inhåll eller den tekniska kvaliteten** avses vad brukaren får ut av att ha utnyttjat myndighetens tjänster t ex få byggnadslov, barnomsorg 8 timmar om dagen etc. Servicens/tjänstens **tillgänglighet** eller

den funktionella kvaliteten är hur brukaren upplever den process som leder fram till tjänsten med vissa innehållsliga eller tekniska egenskaper. Tillgängligheten kan avse väntetid, personalens bemötande, eventuella svårigheter att hitta rätt etc (Grönroos och Monthelie 1988). En speciell sida av den funktionella kvaliteten representerar de särskilda formkrav som vid myndighetsutövning mot enskilda är uppställda av rättssäkerhetsskäl.

Utöver de två kvalitetsaspekterna som är generella skall vid bedömningen av den offentliga servicen också beaktas tillgången på servicen/tjänsten och som en särskild aspekt kostnaden/avgiften för servicen/tjänsten.

Den kommunala organisationen förutsätts skaffa sig kunskap om vilka brukarna av den kommunala servicen är samt hur den kommunala organisationen fungerar och servicen uppfattas. Stewart (1988) betonar starkt denna aspekt:

"Att poängtera värdet av god service till allmänheten, innebär en utmaning gentemot den befintliga verksamheten i kommunerna. Ty det väcker och lämnar obesvarat en fråga om vem som har nytta av det nuvarande verksamhetsutbudet. Vet man verkligen det inom kommunen?"

Politikerna skall i en representativ demokrati genom partierna registrera och förmedla synpunkter på den verksamhet som bedrivs och förslag om ändrad inriktning. Andra kanaler mellan medborgare/brukare och den kommunala organisationen är föreningar, organisationer, massmedier och särskilda aktionsgrupper samt direkta kontakter med tjänstemän och politiker (Westerståhl och Johansson 1981). Kontakterna kan vara informella eller organiserade. De kan vara ett passivt registrerande t ex av framförda klagomål eller ett mera aktivt inhämtande av information t ex i form av särskilda enkät- eller intervjuundersökningar som vänder sig till allmänheten eller speciella grupper. Hatry (1989) och Stewart (1988) framhåller värdet av denna typ av undersökningar medan Rombach (1990) betonar de standardiserade undersökningarnas fallgropar och begränsningar.

Denna typ av undersökningar har också som redovisats ovan använts vid interna och externa utvärderingar t ex av forskare.

Detta delprojekt är inriktat på två huvudfrågor:

1. Hur skaffar sig den kommunala organisationens ledning (politiker och tjänstemän) en bild av vilka som utnyttjar den kommunala servicen och hur registreras synpunkter från allmänheten/brukarna på den existerande verksamheten och förslag till förändringar?

2. Hur förhåller sig ledningens bild/bilder till allmänhetens/brukarnas synpunkter?

Arbetsplanen för delprojektet är att i en första fas genomföra intervjuer med politiker och tjänstemän i ett urval kommuner. Avsikten är att insamla uppgifter om kommunledningens och förvaltningarnas metoder för att inhämta och bearbeta synpunkter från allmänheten och brukare. Skriftliga utredningar som genomförts internt och av utomstående konsulter och forskare kommer att samlas in.

På grundval av en bearbetning av detta material skall en fördjupad analys göras i några kommuner. I en tredje fas skall, om resurser kan ställas till förfogande, en medborgar/brukarundersökning genomföras. Därigenom skall kommunledningens åsikter kunna jämföras med bilden av medborgarnas/brukarnas attityder och med de faktiska åsikterna bland olika grupper inom kommunen.

4.2 God kommunal organisation - former för långsiktigt förebyggande arbete

I detta delprojekt skall diskuteras förutsättningar för organisering av kommunal verksamhet som både på kort och lång sikt bidrar till kommunmedborgarnas välfärd. Utgångspunkten är således att organisationen skall anpassas till de uppgifter den skall utföra, en s k contingencyansats.

Motsatsen till en contingencyansats är att söka efter en bästa organisation oavsett uppgift, en organisation som t ex kan förena kraven på demokrati, effektivitet och personalpolitik. I och för sig behöver man inte se uppgiftsmedvetenhet och därtill anpassad organisation som ett avsteg från att söka generella principer för den goda organisationen. Det kan ses som ett ytterligare kriterium.

I detta delprojekt indelas de kommunala uppgifterna utifrån dels kortsiktiga mål, dels långsiktiga mål. Anledningen till detta är att det på kort sikt krävs en organisation som tillgodoser det aktuella behovet av välfärd inom en rad specificerade områden, utbildning, omsorg, renhållning etc. På längre sikt gäller det dock att säkra medborgarnas välfärd mer generellt. De välfärdskrav som ställs idag behöver inte vara desamma i morgon utan ändras till en hel del beroende på ändrade bakomliggande strukturella förhållanden.

I god kommunal organisation inbegripes således såväl organisatoriska rutiner som söker tillgodose medborgarnas välfärdsbehov tillfredsställande på kort sikt, som sådana rutiner som syftar till att förebygga morgondagens välfärdsproblem genom att påverka bakomliggande strukturer. Huvudvikten av arbetet kommer att ligga på de rutiner och processer som har ett förebyggande syfte.

Den goda kommunala organisationen löser på kort sikt flertalet medborgares välfärdskrav inom nuvarande organisations gränser. I flera fall, t ex i Munkedals kommun, söker man förnya organisationen mot en mer klientanpassad indelning. Stadsdelsnämnderna i Göteborg är en strävan i samma riktning. Det är dock svårt att med en organisationsförändring få fram den struktur som på ett enkelt sätt tillgodoser lösningar på såväl enklare som mer komplexa välfärdsproblem.

Mer komplexa välfärdsproblem kräver oftast någon form av samverkan mellan olika förvaltningar - låt vara att den kan vara begränsad till ambitionen av att man är medveten om och söker ta hänsyn till andra berörda enheters åtgärder. På motsvarande sätt som man i en industri talar om förädlingskedjor kan man i en kommunal förvaltning se behandlings- eller problemlösningskedjor med likartade organisatoriska försök till lösningar. Varje del av kedjan skall vara samordnad med andra delar och söka sträva efter sådan godhet i sin del så att andra delar underlättas.

Att via olika organisatoriska rutiner söka överskrida den egna förvaltningens och även kommunens gränser är än mer angeläget om välfärdsproblem mer långsiktigt skall bearbetas. Att olika medarbetargrupper efterfrågar vissa välfärdslösningar har inte sällan sin grund i faktorer som gäller boende, tidigare utbildning, arbetslivssituation etc.

Organisationer som bearbetar de bakomliggande faktorerna för sin verksamhet brukar med en modern term benämnas lärande organisationer. Flertalet organisationer, såväl offentliga som privata, kan inte karakteriseras som lärande. Lite schablonartat kan sägas att man i organisationer strävar efter att få verksamheten att fungera kortsiktigt, däremot arbetar man inte systematiskt med frågan varför det fungerar eller inte.

Rent teoretiskt knyter projektet an till bl a Kanter (1983). Utmaningen för den goda kommunala organisationen är således att inte acceptera dagens uppgifter utan att arbeta så att man kan undvika en del brandkårsutryckningar.

För att sammanfatta; delprojektet syftar till att utveckla principer för organisatoriskt beteende som å ena sidan på kort sikt ger medborgarna välfärdsvinster, å andra sidan på längre sikt genom strukturellt inriktat förändringsarbete på ett

förebyggande sätt ger välfärdseffekter. Huvuddelen av arbetet ligger på det strukturellt förebyggande arbetet.

Empiriskt kommer delprojektet att i en första fas innebära att data samlas in dels från ett par större förvaltningar i Göteborg, dels några mindre/medelstora kommuner inom KFi:s område. Förutom att få en allmän överblick över området skall denna första fas söka ge kännedom om det finns några intressanta experiment som lämpligen skall följas upp inom programmet.

I en andra fas kommer någon kommun/förvaltning att studeras mer intensivt med avseende på förutsättningar/hinder för att arbeta mer långsiktigt. Vi avser därvid att välja ut dem som kan anses kommit relativt långt genom eget utvecklingsarbete.

Detta delprojekts bidrag i förhållande till programmets övergripande fråga "principer för en god kommunal organisation" är hur aktörer i en kommun/förvaltning mer långsiktigt väljer kommunens välfärdsuppgift. Denna fråga, som har blivit allt aktuellare i och med en kärvare ekonomisk situation, ställer onekligen en hel del börfrågor på sin spets. Frågor kring vad organisationen bör arbeta med och hur man skall göra det blir ofta mycket integrerade och ställer krav på en rad gränsöverskridanden i förhållande till den aktuella organisationen.

4.3 God kommunal organisation - mer konst än hantverk

Vad är det för fel på byråkratiskt ordnade organisationer? Frågan kan synas omotiverad. Det har numera ett värde i sig att avbyråkratisera. Byråkratin kostar ju bara pengar och nu har vi inte längre råd med onyttiga saker. Det sägs att forskning skall ifrågasätta det självklara. Forskning som syftar till att belysa nyttan av byråkratin känns därför angelägen.

I Webers idealbild framstod rationell legal byråkrati som den organisation som bäst kunde framställa varor och tjänster. Den räddade också subjektet, vilket bl a innebär att byråkrati är idealisk att kombinera med demokrati. Egentligen är inte dessa dimensioner så väsentliga då avsikten är att studera god kommunal organisation ur ett organisationsperspektiv och inte ur ett samhällsperspektiv. Frågeställningen i detta delprojekt är: Hur gör man rent praktiskt för att åstadkomma en god byråkrati och hur kombinerar man det med andra organisatoriska inslag?

Det är inte nödvändigt att använda ordet byråkrati. Det finns flera alternativ

t ex det ur latinet framkomna ordet administration. Det är inte så negativt värdeladdat. Burns och Stalkers (1961) mekanistisk organisation är ett annat alternativ. Här skall användas ett mer icke-strukturellt ord, nämligen **deliberation**. I "The Ethics of Aristotle" beskrivs deliberation som "väljandet innan". Man kan också beskriva deliberation som ett övervägande. Ett sådant övervägande kan beskrivas som en formell symbol som t ex ett beslut, en rutin, en formell organisation eller en befattningsbeskrivning. Det kan kombineras med flera på varandra följande symbolhandlingar. Man kan t ex fatta beslut om att införa en rutin för att åstadkomma befattningsbeskrivningar eller genomföra en omorganisation. Deliberation innebär ett försök till ingripande i framtiden i det att man tänker efter före något verkligen inträffar.

Vilka instrument eller verktyg (Perrow 1979) finns för att ingripa i framtiden med deliberativa processer? Mintzberg (1983) anger ett flertal s k designinstrument. Han nämner horisontell och vertikal arbetsspecialisering, arbetsbeskrivningar, arbetsrutiner, utbildning, färdighetsträning, indoktrinering, enhetsbildning, enhetsstorlek, planerings- och kontrollsystem, liasonaktiviteter, vertikal och horisontell decentralisering.

Styrkan och svagheten med deliberation är att det åstadkommer alienation. Den kan ses som en mental investering. Har man ingripit i framtiden genom uppbyggnad av olika rutiner, system eller budgetar så avkastar sig dessa investeringar i form av minskade funderingar. Man vet vad som gäller. Men alienation har också skadeverkningar. Genom hela 1900-talets organisations-teori finns det undersökningar som identifierar den negativa alienationen och berättar om människans egentliga godhet och möjlighet som inte används i organisationen. Fortfarande är det sociotekniken (Bamforth och Trist 1951) som borrar djupast i denna problematik.

En ortodox deliberation innebär en omfattande idealisering kring det övertänkta. En handling kan därigenom ses som rätt om den står i överensstämmelse med det deliberativa och fel om omvänt gäller. På samma sätt som shia-muslimen läser och tolkar koranen så sätts ordet i förgrunden. I västerlandet har denna renlärighet aldrig varit särskilt gångbar. Tvärtom kan vi uppleva en gudstjänst på söndagen och jobba på måndagen utan att fullt ut dra konsekvensen av vare sig prästens ord eller organisationens ledningsfilosofi. Weick (1979) menar att det är möjligt och t o m önskvärt med sådana löst kopplade system. Hur underligt det än kan låta så kan organisationer liksom människor ibland koppla av (jfr de-coupled) från varandra. Vad betyder denna reifikativa av-koppling? Är det denna av-koppling som möjliggör att olika värdesystem kan fungera parallellt sida vid sida?

God kommunal organisation som ett konstverk av Sandro Botticello

Sandro Botticello (1445-1510) var en italiensk mästare och hans målningar är i det närmaste tekniskt fulländade. Ändå är det inte detta som gör att människor fortfarande svimmar inför anblicken av dessa tavlor hängande i det vackra Ufficerna i Florens. Det är snarare att det tekniska skickligheten utgör en förutsättning för att avbilda religiös mystik, erotiska kvinnogestalter och landskapets skönhet. Målningarna, t ex Venus födelse, är formligen belamrade med symboler. Handens rörelse, kroppens utsträckning, landskapet osv, ger den invigde beskådaren mängder av signaler.

Sandro Botticello verkade mitt i den italienska renässansen, denna märkliga tid av pånyttfödelse av humanistiskt tänkande. Medeltiden gav föga utrymme för den enskilda människan att utgå från sin egen person. Värdet i livet utgick inte från människan själv utan man levde för att offra det för något eller någon annan. Det asketiska blev förebilden. Renässansen blev dåtidens perestrojka. Men det var inte en revolt mot kyrkan utan ett tillägnande av andra värden parallellt med det religiösa.

Kan man överföra denna bild på utvecklingen på det kommunala området idag? Under renässansen lyckades man föra in mänskliga dimensioner i det tråkiga, religiösa harvandet, som bestod i ett evigt mässande och bannlysande. Renässansen bröt med denna antihumanistiska syn. Under denna epoks höjdpunkt kunde grekisk mytologi, skönhet, praktiska kunskaper, religion verka samtidigt. Om statlig och kommunal byråkrati motsvarar 1300-talets förstelnade religiösa organisationsstruktur så är det dock inte bara att "avbyråkratisera". Tvärtom måste man kanske nu på allvar tillägna sig instrumenten i byråkratin och skickligt hantera dem så att de kan fungera parallellt med andra. Flera deliberativa processer måste kunna fungera sida vid sida, vilket i sin tur ställer stora krav på av-kopplande processer. Men hur ser dessa av-kopplanden ut? Hur identifierar man dem?

Att studera god kommunal organisation med hjälp av begreppen deliberation och av-koppling innebär ett försök att gå bortom de rent objektiva och analytiska angreppssätten. Utgångspunkten i detta delprojekt är att god kommunal organisation varken är fråga om mekanik eller biologi. Den är ingen konstruktion som följer fysikaliska lagar eller strävandena efter ekologisk balans med arter som konkurrerar med varandra. Den är i hela sitt väsen skapad av människan själv. Denna "människoism" faller tillbaka på den

tidiga italienska humanismen där den teoretiska höjdpunkten nåddes av Giambattista Vico under 1700-talet. Vico kritiserade på sin tid Descartes teorier om att vetenskapen inte får påverkas/omfatta känslan. Vicos kritik gick bl a ut på att studenter får så tråkigt om de endast måste tillägna sig kunskap som utesluter känslan.

De formella och informella dokument som finns avseende kommunens organisation kommer i denna studie att vara väsentligt material. Det kan vara utredningar, policydokument, beslutshandlingar och olika handböcker. Mintzbergs terminologi avseende designparametrar kommer att vara underlag för katalogisering.

Parallellt med denna del av studien kommer regelbundet föras samtal med utvalda personer i de olika kommunerna respektive landstingen. I ett slags utvecklande samtal får de ge sin syn på sin egen organisation. På vilket sätt agerar de för att åstadkomma god organisation? Med hjälp av tidigare gjord katalogisering kan allt fler av kommunens egna designparametrar föras in i diskussionen och intervjupersonen får då möjlighet att ge ett slags värdering eller ett slags övervägande av olika designinstrument. I tidigare intervjuer med ledande kommunala tjänstemän har ofta pekats på motsägelsefulla fenomen i organisationen. Sådana situationer ställer sannolikt krav på av-kopplande processer. I intervjuerna skall också detta sättas i fokus, dels för att identifiera motsägelserna, men framför allt för att belysa hur man upprätthåller dem i organisationen.

4.4 Den enskilda människan och den goda organisationen

I flera av kommunföreträdarnas bidrag påpekas behovet av att skapa engagemang i organisatoriskt förändringsarbete. Detta delprojekt har som syfte att belysa förutsättningarna, och hindren, för att ett sådant engagemang skall kunna växa fram.

Inom såväl privata företag som offentlig förvaltning utgår man idag ifrån att de styrformer (sprungna ur analytisk forskning och avancerad informationsteknologi) som präglat organisationer under många årtionden och som byggt på en central, sammanhållande makt, måste ersättas med andra, decentraliserade former. Det råder alltså inget ifrågasättande av ändamålsenligheten med decentralisering längre, möjligen vad decentralisering faktiskt innebär och vilken grad som är eftersträvansvärd. Däremot råder det oklarhet om hur man konkret skall gå tillväga för att uppnå sina mål.

I kommuner engagerar sig enskilda människor för gemensamma saker och decentraliseringssträvandena har getts stor tyngd i utvecklingen av den kommunala verksamheten. Såväl förutsättningarna för decentralisering som erfarenheterna man gjort i samband med försöken att decentralisera har dokumenterats och granskats (se tex Czarniawska-Joerges 1988, Jönsson 1988, Solli 1987). Tillsammans gör det kommunerna särskilt lämpade för att forska om den goda organisationen.

Decentralisering förutsätter att man låter människor ta ansvar (och få befogenheter) och att någon tar på sig ansvaret (och använder befogenheterna). Med en sådan utgångspunkt blir det viktigt att människor får pröva på vilket sätt de kan bidra i organisationen - inte att de känner sig tvingade att utgå ifrån vissa antaganden om vad som är bra. I en tidigare studie (Johansson 1989), framgick behovet av medvetenhet om människosyn för att utveckla användarvänliga ekonomisystem.

Men under vilka betingelser vill den enskilda människan ta på sig ansvaret att ta ställning till vad som är bra och inte? Och när vill hon ha befogenheter för att kunna handla? Föreställningen om människan och betoningen av hennes roll som **aktör** i organisationer har under de senare decennierna ersatts av en mer mångfasetterad, mer nyanserad bild. Som en följd härav har bilden av organisationen också blivit mer nyanserad och allt fler dimensioner av handlingar i företag blir belysta. Idag är hoten mot människans värdighet så många att det numera är svårt att ens föreställa sig hur en mänsklig, god organisation kan se ut.

Ett av hoten utgörs av den nya, avancerade informationsteknologin (Zuboff 1988) som för med sig att människan berövas sin unika kompetens. Denna kompetens är grundad på hennes speciella, unika, förhållande till en verklighet, en idé, en materiell värld eller en erfarenhet och förklarar hennes handlingar. Den nya informationsteknologin stöttas dessutom av en analytisk forskning som syftar till att förbättra besluten och organisatorisk effektivitet. Det gör det mycket svårt för den enskilda människan att värja sig mot införandet, eftersom effektivitet är det som legitimerar handlingar i en organisation (Sotto 1989).

Man kan därför inte utan vidare avvisa påståendet att människan kan komma att tvingas in i rollen som **åskådare** och därmed tvingas avsäga sig något av sin mänsklighet, sin frihet. Åskådare blir nämligen den som endast skall övervaka situationer, endast behöver veta vad som skall göras. Det kan innebära att han kommer att glömma bort hur man gör det. Men för att kunna handla i en svår situation är det otillräckligt att veta vad som skall göras, man måste också veta hur. Sådan kunskap kan inte ett system ge. Den måste vara internaliserad, en del av människans existens, en del av hennes väsen.

Åskådaren satt tidigare i salongen, på avstånd från dem som utförde själva spelet. Han kunde aldrig förvandla en succé till fiasko även om han deltog i bedömningen av om spelet var en succé eller inte. Vad innebär det att han kan det nu?

Forskningsfrågan som denna delstudie avser att belysa är därför: "Vad kännetecknar en organisation som den enskilda människan upplever som en god organisation?" Följande frågor kan få illustrera hur forskningsfrågan skall inringas:

Vilka roller ikläder sig den enskilda människan i organisationen - åskådare eller aktör?

Vad kännetecknar rollerna?

Hur kan man förändra sin roll mot ett mer aktivt engagemang?

Arbetsplanen för datainsamlingen i delprojektet är att som ett första steg göra ett mindre antal intervjuer med människor med personalansvar. Intervjuerna skall utgöra underlag för att urforma en intervjuguide som kan användas för att göra ett större antal omfattande intervjuer med medlemmar i några kommuner/förvaltningar. I ett andra steg skall ett antal kritiska händelser, framvaskade ur intervjuerna, presenteras för intervjupersonerna som ombeds att "tänka högt" och återge hur de bedömer situationen. Tolkningen av intervjuresultaten kommer att utgöra grunden för det vidare arbetet.

Svenska kommuner står inför en framtid som innehåller stora utmaningar och som ställer nya krav på verksamhetens organisation. Mot denna bakgrund har tyngdpunkten i forskningsprogrammet förlagts till att belysa innebörden i god kommunal organisation. Arbetet inom forskningsprogrammet kommer att bedrivas i fyra delprojekt som anlägger olika perspektiv. Ett delprojekt är inriktat på att belysa hur den kommunala organisationens ledning registrerar vilka synpunkter kommuninvånarna har på verksamheten. Ett annat delprojekt tar upp frågan om hur aktörer i en kommun/förvaltning väljer kommunens välfärdsuppgift långsiktigt. Ett tredje delprojekt handlar om hur man upprätthåller motsägelsefulla fenomen i organiserandet av verksamheten och ett fjärde avser att belysa vilka roller enskilda människor vill, kan och får ikläder sig i en kommunal verksamhet.

Arbetet i de fyra delprojekten kommer att starta under 1991 och avrapporteras löpande. Målsättningen är att under 1991 åstadkomma en precisering

av frågeställningarna och lägga grunden till en gemensam referensram. I arbetets slutfas skall en mer enhetlig rapport sammanställas i forskningsprogrammet. Om nödvändig finansiering kan erhållas, bör denna slutrapport kunna föreligga våren 1993.

Referenser

Axelsson R., 1981,
Rationell administration - en syntes av administrativ forskning och teoribildning, Stockholm, AWE/Geber.

Bamforth K.W. och Trist E.L., 1951,
Some social and psychological consequences of the longwall method of coal-getting, Human Relations No 1.

Birgersson B-O., 1975,
Kommunen som serviceproducent, Stockholm Studies in politics.

Brorström B., 1982,
Planeringspolitik eller resultatpolitik - Om användning och utformning av kommunala bokslut, Bodafors, Doxa.

Brunsson N., 1985,
The irrational organization: irrationality as a basis for organizational action and change, Chichester, John Wiley cop.

Brunsson N., Jönsson S., 1979
Beslut och handling, Stockholm, Liber.

Brunsson N. och Olsen J.P., 1990,
Makten och reformerna, Stockholm, Carlssons Bokförlag.

Burns T. och Stalker G.M., 1961,
The management of innovation, London, Tavistock publ.

Czarniawska-Joerges B., 1988,
Reformer och ideologier: lokala nämnder på väg, Lund, Doxa.

Cyert R.M. och March J.G., 1963,
A behavioral theory of the firm, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall cop.

Fromm E., 1976,
Flykten från friheten, Stockholm, Natur och kultur.

Gadamer H-G., 1989,
Förnuftet i vetenskapens tidsålder, Göteborg, Daidalos.

Gidlund J-E., 1986,
Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor, Stockholm, FRN - Framtidsstudier.

Gilljam M. och Nilsson L., 1985,
Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn - två förklaringsansatser. Statsvetenskaplig tidskrift 1985:2.

Grönroos C. och Monthelie C., 1988,
Servicemanagement i den offentliga sektorn, Malmö, Liber.

Hatry P., 1989,
Determining the effectiveness of government services, Handbook of public administration.

Johansson I-L., 1989,
Människor och ekonomi - en studie av hur säljare använder ekonomisystemen i tre framgångsrika företag, Göteborg, BAS.

Jonsson L., Norén L. och Rundblad B., 1990,
Om de lokala politikernas syn på SDN-reformen i Göteborg, Rapport, Göteborgs Universitet.

Jönsson S., 1988,
Kommunal organisation - från programbudgetering till kommundelsnämnder, Lund, Studentlitteratur.

Jönsson S. och Lundin R., 1975,
Perspektiv på kommunala problem, Göteborg, BAS.

Kanter R.M., 1983,
The change masters: innovation for productivity in the American company, New York, Simon and Schuster cop.

Leijon S., Lundin R. och Persson, 1984, Förvaltandets förändring, Karlshamn, Doxa.

Lundell B., 1986,
Kommunerna och MBL, Lund, Statsvetenskapliga Institutionen.

Mabon H., 1979,
Organisationsläran: teori och praktik, Stockholm, Akademibokhandel (distr.).

Mintzberg H., 1983,
Structures in fives: designing effective organizations, Englewood Cliffs, N.J.
Prentice Hall cop.

Morgan G.,1986,
Images of organization, Beverly Hills, Calif., Sage Publications cop.

Månsson L.,1968,
Rikspolitiska attityder - kommunalpolitik. Göteborg, Statsvetenskapliga institu-
tionen (rapport).

Nilsson L., 1990,
Kommunal service - Politisk aktivitet i Göteborg, Stencil, SDU:serien, 1990:3

Norman R.,1975, Skapande företagsledning, Stockholm, Aldus

Olson O., 1983
Ansvar och ändamål, Bodafors, Doxa.

Perrow C., 1979
Complex organizations: A critical essay, New York, Random House.

Peterson O., Westholm A. och Blomberg G., 1989,
Medborgarnas makt, Stockholm, Carlssons förlag.

Roethlisberger F.J. och Dickson W.J., 1939,
Management and the worker, Cambridge, Mass., Harvard.

Rombach B.,1990,
Kvalitet i offentlig service, Stockholm, Norstedts förlag.

Rubenowitz S., 1989,
Hur trivs man i Göteborg? Sammanfattande översikt över medborgarunder-
sökningen inför stadsdelsreformen, Göteborg, Psykologiska institutionen (rap-
port).

Rubenowitz S., 1990,
Hur trivs man i Göteborg? Sammanfattande översikt över medborgarunder-
sökningen inför stadsdelsreformen, SDU-serien, 1990:1.

Sahlin-Andersson K., 1986,
Beslutsprocessens komplexitet - att genomföra och hindra stora projekt, Lund
Doxa.

Sannerstedt A., 1981,
Attityder till kommunal service. Dskn 1981:22.

SCB, 1978, Politiska resurser, levnadsförhållanden 1978

Silverman D., 1971,
The theory of organizations, London, Heinemann educational books.

Simon H.A., 1957,
Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organisations, New York.

Solli R., 1987,
Decentralisering i kommuner. Om politik och administration på lokal nivå,
Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

Sotto R., 1990,
Man without knowledge: actors and spectators in organizations, Stockholm
Universitet.

Stewart J. ,1988,
Styrning och ledarskap i kommuner, Lund, Studentlitteratur.

Tarschys D., 1978,
Den offentliga revolutionen, Stockholm, Liber.

Thompson J.D. 1967,
Organizations in action: social science bases of administrative theory, New
York cop.

Weick K. E., 1969,
The social psychology of organizing, Reading, Mass., Addison Wesley cop.

Westerståhl J. och Johansson F., 1981,
Medborgarna och kommunen, Dskn 1981:12.

Wiberg, S., 1987,
På jakt efter en roll - tjänstemäns bilder av planering och politik, Lund, Doxa.

Zuboff, S., 1988,
In the age of the smart machine: the future of work and power, Oxford,
Heinemann.