

**Lars Norén**

**Mot behovsstyrning av kommunal  
förvaltning**

**En organisationsteoretisk analys av ett praktikfall**

**KFi-rapport**

**nr 12**

## **Förord**

Rapporten är en del av Kommunforskningsinstitutets (KFI:s) forskningsprogram om kommunal ekonomi och organisation. Under arbetets gång har flera personer lämnat värdefulla bidrag. Mats Alvesson, Björn Brorström, Glenn Fihn, Staffan Johansson, Svante Leijon och Bengt Rundblad har läst rapporten och lämnat välkomna synpunkter. De intervjuade personerna i stadsdelen har välvilligt ställt upp och förmedlat sina förväntningar om och erfarenheter av Stadsdelsnämndsreformen i Göteborg. Tack till alla er. Projektet har delfinansierats av KFI.

Göteborg i december 1991

Lars Norén



# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Bakgrund</b> .....	<b>2</b>
2.1 Lokala nämnder.....	2
2.2 Lokala visioner och idéer.....	3
2.3 Brukarnas behov.....	3
2.4 Grundläggande syn på förändringsarbetet.....	4
2.5 Förvaltningens särart.....	5
<b>3. Problemdiskussion</b> .....	<b>6</b>
<b>4. Syfte och avgränsningar</b> .....	<b>8</b>
<b>5. Teoretiska inspirationskällor</b> .....	<b>9</b>
5.1 Begreppet nätverk.....	9
5.2 Nätverk som struktur.....	10
5.3 Infrastrukturen.....	11
5.3.1 Nätverk och infrastruktur.....	12
5.4 Den sociala strukturen.....	14
5.4.1 Reglering av relationer med hierarki.....	16
5.4.2 Reglering av relationer med kontrakt.....	16
5.4.3 Reglering av relationer med hjälp av marknaden.....	18
5.5 Den övergripande strukturen.....	19
5.6 Samspelet organisation, population och samhälle.....	21
<b>6. Metod</b> .....	<b>24</b>
6.1 Val av metod.....	24
6.2 Avgränsning av studieobjekt.....	24
6.3 Urval.....	24
<b>7. Empiri</b> .....	<b>26</b>
7.1 Stadsdelen - uppbyggnad och historia.....	26
7.2 Beskrivning av målgruppsenheterna.....	28
7.2.1 Barn och ungdomspedagogisk enhet.....	28
7.2.2 Äldre- och handikappenheten.....	29
7.2.3 Socialenheten.....	31
7.2.4 Kultur- och föreningsenheten.....	32
7.3 Den lokala nämnden.....	33
7.4 Beskrivning av olika sätt att samordna.....	34
7.4.1 Samordningsformer - allmänna överväganden.....	34
7.4.2 Den hierarkiska modellen.....	34
7.4.3 Kontraktsmodellen.....	35
7.4.4 Marknadsmodellen.....	38

<b>8. Analys .....</b>	<b>41</b>
8.1 Mot en behovsstyrd organisation? .....	41
8.1.1 Kluvna beroendeförhållanden.....	41
8.1.2 Vad är ett behov? .....	42
8.1.3 Vem ska definiera behoven? .....	43
8.1.4 Hur kan yttre effektivitet uppnås?.....	48
8.2 Den sociala strukturen.....	49
8.2.1 Fältenheterna och omgivningen .....	49
8.2.2 Spelet mellan enheter på lokal nivå .....	51
8.2.3 Att reglera nätverk med hierarki och kontrakt .....	52
8.2.4 Auktoritet och struktur.....	53
8.3 Den övergripande strukturen.....	54
8.3.1 Struktur som ideologi .....	56
<b>9. Slutsatser .....</b>	<b>58</b>
9.1 Inledning .....	58
9.1.1 Förhållandet mellan effektivitet, auktoritet och ideologi....	58
9.1.2 Arenor för att diskutera lokala behov.....	59
9.2 Harmonisk eller konfliktfylld förändring .....	60
9.2.1 Harmonisk förändring .....	61
9.2.2 Motsättningar som drivkraft för förändring .....	64
9.2.3 Nätverk, temporära allianser och långsiktiga problem.....	66
<b>Referenser.....</b>	<b>69</b>

# 1. Inledning

Fram till i slutet av 1970-talet kan utvecklingen inom den offentliga sektorn sägas ha varit inriktad mot en ökad centralisering och specialisering. Det var under den här tiden som den så kallade sektorsorganisationen byggdes upp med en kunskapsmässigt hårt specialiserad verksamhet med stark förankring i statsapparaten. Därefter startades en lång rad reformer, som har haft olika karaktär men som har påverkat såväl det politiska systemet som förvaltningen. Reformerna sammanfattas ofta med att man eftersträvar en decentraliserad målstyrd områdesmodell som ett alternativ till den centraliserade regelstyrda sektorsmodellen (jfr Svensson, 1991). Den nuvarande sektorsmodellen kan förväntas leva kvar en lång tid framöver, men förändringar i riktning mot en områdesmodell kan komma att ske.

Den här studien tar sin utgångspunkt i idén om den decentraliserade områdesmodellen. Ett organisationsteoretiskt intressant fenomen är tanken om integration mellan olika verksamheter (sektorer) i den kommunala förvaltningen som ofta framstår som önskvärt i debatten om decentralisering. Tanken om integration avspeglas i begrepp som helhetssyn och lokala lösningar med kopplingar till ett speciellt geografiskt område. Integration innebär att kommunens resurser organiseras efter en uppgift som definieras utifrån de behov som finns i området. Det handlar alltså om en organisatorisk anpassning till krav på att styrsignalerna ska baseras på behoven i det geografiska området istället för att komma från sektorernas centrala organ. I diskussionen om den decentraliserade områdesmodellen används därför ofta begreppet behovsstyrd organisation.

Idéerna om behovsstyrning och integration kommer att diskuteras i förhållande till ett speciellt studieobjekt, som är stadsdelsnämndsreformen (SDN) i Göteborgs kommun. Med utgångspunkt från en stadsdel i Göteborg kommer jag att diskutera möjligheter och svårigheter med att organisera den kommunala verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar. Med utgångspunkt från aktörernas erfarenheter och förväntningar skisserar jag några möjliga utvecklingsvägar för en kommande behovsstyrd SDN-förvaltning. Framställningen är uppbyggd som en övergripande diskussion som genererar mer frågor än svar om den fortsatta utvecklingen. Jag försöker alltså inte bidra till utvärderingen av SDN-reformen, utan rapporten utgör snarast en allmän problematisering av arbetet med decentralisering och behovsstyrning.

Studien innehåller alltså en organisationsteoretisk diskussion som baseras på ett praktikfall. Den läsare som vill ha en överblick kan läsa slutsatserna i kapitel 9. För praktiker rekommenderar jag läsning av avsnitten 2, 4, samt 7-9. För teoretisk intresserade läsare är också avsnitten 3 och 5 viktiga.

## 2. Bakgrund

Inom offentlig förvaltning pågår för närvarande omfattande förändringar i vilka SDN-reformen i Göteborg är en del. I det här avsnittet ska jag diskutera tre allmänna förhållanden i reformarbetet, som jag kommer att ta som utgångspunkt för diskussionen om det organisatoriska förändringsarbetet i en enskild stadsdel i Göteborg. Diskussionen och tolkningen sker utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv men med utvecklingar mot statskunskap och sociologi.

### 2.1 Lokala nämnder

Lagen om lokala organ, som kom 1980, är en viktig utgångspunkt för arbetet med SDN-reformen i Göteborg. Lagen gjorde det bl a möjligt att ombilda tidigare kommunala facknämnder till lokala nämnder. Parallellt med arbetet med att bygga upp en geografisk baserad organisation i vissa kommuner pågår en avreglering på statlig nivå, där intentionen är att minska graden av detaljstyrning. Det märks i ramlagstiftning av typ socialtjänstlagen där det finns få detaljerade regler och anvisningar. Detsamma gäller skolans område där man också avreglerat och minskat detaljstyrningen. Meningen är att normer för service i större utsträckning ska kunna bestämmas lokalt.

I Göteborg har lagen om lokala organ utnyttjats för att skapa 21 stadsdelsnämnder som omfattar de "mjuka" verksamheterna skola, socialtjänst, fritid samt kultur och bibliotek. I reformen har man i stort sett brutit med den sektoriella principen för organisation och till stora delar avskaffat de centrala fackförvaltningarna. Några delar av verksamheten inom fackförvaltningarna lever dock kvar och har placerats hos olika stadsdelsnämnder som får kompletterande uppgifter som resursnämnder med ansvar för vissa frågor för hela kommunens räkning.

En viktig dimension i det pågående förändringsarbetet rör de förändrade styrformerna som kan kopplas till decentralisering. Decentralisering är ett komplicerat begrepp (Mintzberg, 1983; Dale, 1952). Det som är gemensamt för författarna är att de anlägger ett beslutsteoretiskt perspektiv och diskuterar var besluten fattas i organisationen. Om fler, autonoma och för verksamheten viktiga beslut fattas av lägre hierarkiska nivåer antas organisationen ha en hög grad av decentralisering. Brorström (1987) beskriver också decentralisering som en fråga om lokal frihet.

Ett viktigt mål i SDN är således att skapa lokal autonomi via decentralisering. Den lokala friheten har dock sina gränser. Av förarbetena till SDN-reformen i Göteborg framgår att kommunen centralt ska ägna sig åt att formulera den övergripande inriktningen samt stödja och följa upp verksamheten. Den gamla devisen att decentralisera utan att centralisera är liktydigt med att abdikera verkar hålla. Det innebär att besluten i stor utsträckning, men inte hur långt som helst, ska decentraliseras till de enskilda stadsdelarna. Var gränserna mellan lokalt och centralt beslutsfattande går verkar vara en öppen fråga (jfr Brorström, 1987).

Parallellt med diskussionen om decentralisering anses också ett intresse för nya managementidéer inom förvaltningen som går under samlingsnamnet målstyrning. En uttalad intention i reformarbetet tycks vara att anpassa sig till målstyrning både på statlig och på övergripande kommunal nivå. Mer eller mindre övergripande mål ersätter de detaljerade regler som ansågs känneteckna den tidigare sektorsorganisationen. De övergripande målen antas sedan successivt kunna brytas ner och omvandlas i verksamhet på lokal nivå. Det är måluppfyllnaden som kommunen centralt och organ på statlig nivå kan utvärdera.

I den pågående decentraliseringen och i den relaterade målstyrningen framgår alltså inte klart hur besluten ska fördelas mellan politiker och tjänstemän på olika nivåer. Tanken tycks vara att politikerna ska ange övergripande riktlinjer och att tjänstemännen ska operationalisera riktlinjerna i beslut och handling. Den lokala nämnden befinner sig nära verksamheten, och får därmed en intressant mellanställning dels som garant för att de centrala målen genomförs, dels som garant för att de specifika möjligheterna i det geografiska området tas tillvara. Det blir den lokala nämnden som måste hantera det kanske motstridiga förhållandet mellan centrala mål och lokala behov.

## 2.2 Lokala visioner och idéer

Decentraliseringen och målstyrningen kan tolkas som att initiativet för att driva och utveckla den operativa verksamheten antas komma från tjänstemän och politiker i stadsdelen. Allt fler beslut av mer eller mindre övergripande karaktär flyttas ut i verksamheten, som antas bygga på lokala möjligheter istället för på centrala regler. Det här kräver i sin tur förändrade perspektiv hos dem som arbetar både centralt och lokalt. Czarniawska Jorges (1985) pekade på att vissa chefer för affärsdrivande statliga verk såg sig som entreprenörer. Cheferna såg kopplingen till förvaltningen närmast som ett hinder i sin affärsverksamhet. På det lokala planet i stadsdelarna vill man kanske ge utrymme för entreprenörer med idéer och visioner, medan centrala tjänstemän får mer av en stödjande och utvärderande roll. Följaktligen har de sektorsbundna centrala organen, som t.ex. det nya Skolverket, fått i uppgift att bli stödja verksamheten på lokal nivå.

## 2.3 Brukarnas behov

Den lokala nämnden får det huvudsakliga ansvaret för att styra och utveckla stadsdelen som helhet genom decentralisering och målstyrning. Tankarna om den lokala nämndens närhet till brukarna tillsammans med tjänstemännens entreprenörskap ligger väl i linje med en av 80-talets stora managementtrender, nämligen serviceteori (t.ex. Normann, 1983). Ett skäl till att organisera lokala nämnder är att de kommer närmare brukarna och anses ha lättare att anpassa verksamheten till deras behov. Det är brukarnas behov som ska bilda utgångspunkt för organiserandet av de tillgängliga resurserna. Utvecklingen mot servicetänkande



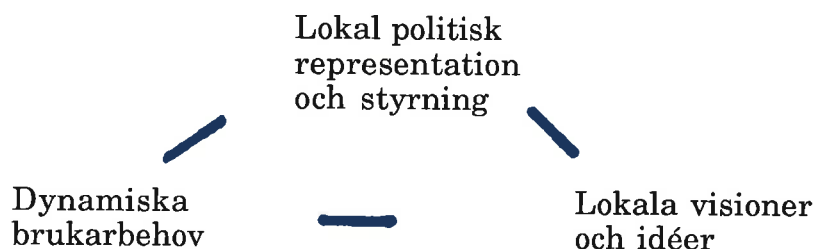
är dock inte oproblematiskt. En dominerande delen av kommunens verksamhet (Skola och Socialtjänst) är inte av enbart servicekaraktär utan betraktas som myndighetsutövning.

Den nya områdesmodellen står i skarp kontrast mot den tidigare dominerande sektorsmodellen avseende synen på brukarna. Basen för att organisera resurserna i sektorsmodellen var behovet av specialiserad kunskap. Tanken var att en organisation som bygger på specialisering kan erbjuda kvalificerade tjänster till brukarna. Kritiken mot sektorsmodellen är att den har svårt att anpassa sig till förändrade brukarbehov. Argumentet är att brukarnas behov inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med den uppdelning som av tradition har gjorts på olika sektorer. Inom ett område går det istället att sammanföra resurser i organisatoriska enheter som stämmer överens med de lokala kraven. Kritiken mot den nya områdesmodellen är dock att den riskerar att utarma den kompetens som finns samlad inom offentlig förvaltning (Gidlund, 1990). I reformen är det alltså brukarbehoven som står i centrum och intresset för specialisering får stå tillbaka.

## 2.4 Grundläggande syn på förändringsarbetet

Det finns sammanfattningsvis tre förhållanden som jag vill ta fasta på i min tolkning av SDN-reformen. Det första är den lokala politiska nämnden med ansvar för verksamheten och utvecklingen i dess helhet. Ett andra förhållande är lokala visioner och idéer som drivkrafter i det operativa förändringsarbetet i anslutning till reformen. Ett tredje förhållande är reformens inriktning mot behovsstyrning av kommunal verksamhet. Resurserna förväntas i större utsträckning organiseras i förhållande till identifierade behov hos brukarna.

Jag ser alltså ett samspel mellan tre förhållanden nämligen lokal politisk representation och styrning, dynamiska brukarbehov och lokala visioner och idéer enligt figur 1. Samspelet antas vara viktigt för hur arbetet med förändringen av förvaltningen kommer att gestaltas. Ramen för samspelet finns på central nivå och definieras av kommunens roll som myndighetsutövare.



**Figur 1.** Samspel mellan tre förhållanden i stadsdelen.

Det är i en sådan här studie viktigt att diskutera min syn på begreppet förändring. Ett vanligt sätt att se på SDN-reformen är att man inom offentlig förvaltning går från ett idealtillstånd till ett annat. Den tidigare förhärskande sektorsmodellen byts ut mot en områdesmodell. Drivkrafterna anges t ex som att sektorsorganisationen är olämplig vid en situation med lokala prioriteringar och sparkrav och att offentlig sektor står inför nya och ganska väl definierade förutsättningar. Organisationen kan därmed konvergera mot ett nytt idealtillstånd. Synsättet på förändring kan relateras till diskussionen hos Lawrence & Lorsch (1967) om differentiering och integration. Nya förutsättningar i omgivningen kräver en annan typ av differentiering i organisatoriska funktioner och det ställer nya krav på att hitta lösningar avseende integration. Följaktligen är diskussionen om integration central inom SDN.

Ett alternativt synsätt på förändring är att organisationens utveckling präglas av divergens snarare än konvergens mot ett nytt idealtillstånd (Fombrun, 1986). Det är genom divergens, t ex i form av olika gruppers maktspel och brytningar mellan olika perspektiv, som organisationen förändras. I den här studien ska jag också ta hänsyn till det alternativa synsättet. Den övergripande synen på organisatorisk förändring är i rapporten att det sker ett växelspel mellan konvergens och divergens. Jag vill dock pröva idén att kommunal förvaltning nu är inne i en period av konvergens mot ett nytt idealtillstånd i form av en decentraliserad målstyrd områdesmodell men att det nya tillståndet enbart är temporärt och i sig innehåller fröet till kommande förändringar.

## 2.5 Förvaltningens särart

Den kommunala verksamheten i den stadsdel som är i fokus för intresset i den här studien är en del i samhällets förvaltningsapparat. Teorierna som kommer att användas för analys och tolkning härstammar dock främst från erfarenheter från marknadskopplade företag. Förvaltningar är inbördes olika men kan också sägas skilja sig från företag. Ett sätt att beskriva förvaltningen är att den är ett medel för att reglera förhållandet mellan samhället och den enskilde. Företaget berör främst förhållanden mellan personer i samhället (Sjöstrand, 1985), som i och för sig i varierande utsträckning regleras av staten. En central fråga inom förvaltningsrätten är hur staten ytterst kan garantera den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd, och det är grunden för den offentliga verksamheten (Gunnarsson & Hollander, 1990). En viktig uppgift för förvaltningar är därför en myndighetsutövning inte har någon motsvarighet i privata företag.

Vid analys av en SDN-förvaltning är det därför viktigt att se den som en del i regleringen av förhållandet mellan samhälle och medborgare. Analysen av den lokala förvaltningen måste utgå från att dess verksamhet trots allt till stora delar regleras av organ utanför stadsdelen. Företaget har också att ta hänsyn till samhällets regelsystem men får i de flesta fall ändå anses ha en friare ställning i sin relation till kunderna än förvaltningen till brukarna.

### 3. Problemdiskussion

Reformerna har medfört att den integrerade förvaltningsformen uppdelad på sektorer har kommit att ifrågasättas inom stora delar av den kommunala verksamheten i Göteborg. Den dominerande delen av de resurser som tidigare fanns organiserade inom sektorerna har splittrats och placerats under 21 olika SDN-förvaltningar. Inom ramen för SDN är sedan tanken att resurserna ska organiseras av en lokal nämnd, efter lokala behov och möjligheter. Det jag intresserar mig för i den här studien är om det växer fram en förvaltning som förmår att hantera de nya kraven på anpassning till lokala behov.

Huvudproblemet gäller hur den lokala anpassningen av organisationen kan tänkas gå till, dvs hur en förändringsprocess mot behovsstyrning kan beskrivas och analyseras. Organisatorisk struktur kan ses som resultatet av de restriktioner som verksamheten måste anpassas till enligt Fombrun (1986). Det som händer vid reformer av typen SDN är att nya restriktioner införs och idag handlar det om lokal anpassning. Inom organisationsforskningen finns flera olika sätt att se på vad som karakteriserar de restriktioner som strukturen baseras på (Fombrun, 1986).

En första typ av restriktioner är de som finns i de tekniska och ekonomiska beroendeförhållandena. Enligt den tidigare sektoriella principen kan de tekniska beroendeförhållandena ses främst som kravet på specialisering. Det gällde att organisera verksamheten så att personalen blir så kompetent som möjligt. För förvaltningen på lokal nivå innebär det en organisation som speglar en kunskapsutveckling på central nivå. Områdesprincipen tar sin utgångspunkt i andra tekniska beroenden nämligen de som kan relateras till brukarnas önskemål. Exempelvis måste hemtjänstens verksamhet organiseras så att brukaren inte möts av fem olika människor med fem delvis olika uppgifter som kommer oberoende av varandra för att ta ett aktuellt exempel. Argumentet är att det behövs en helhetssyn på brukarnas behov. Organisationen måste samordna resurserna i förhållande till brukarnas behov.

De ekonomiska beroendeförhållandena berör t ex marknads- och konkurrensförhållanden och är speciella i den offentliga sektorn. Inom en stor del av verksamheten finns offentliga monopol som erbjuder subventionerade tjänster. Marknaden är politiskt styrd, eftersom resurserna till största delen fördelas via en demokratisk process snarare än direkt via betalande brukare. Det innebär att en enhet också måste vända sig till överordnade offentliga organ för att få resurser. Möjligen kan de offentliga monopolerna i större utsträckning brytas upp och entreprenader införas men den politiska fördelningen av resurser kommer sannolikt att behållas. Hur de beroenden som kan relateras till marknads- och konkurrensförhållanden kommer att gestalta sig får anses vara ett angeläget forskningsområde (jfr Rombach, 1991).

En andra typ av restriktioner ligger i fördelningen av makt och inflytande mellan olika grupper och manifesteras i arbetsdelningen och i sättet att samordna verksamheten. Många studier har t ex ägnats åt att diskutera fördelningen av inflytande mellan politiker och tjänstemän (Brunsson &

Jönsson, 1979, Wiberg, 1987). Det är också möjligt att tjänstemän och brukare enskilt eller i grupp kan påverka hur organisationen byggs upp. SDN-reformen kan tolkas som att den gynnar grupperna politiker och brukare beroende på att demokrati och inflytande är det första av reformens fyra huvudmål. Det är också numera vanligt att politikerna säger att de ska företräda brukarna och inte producenterna (Berg & Jonsson, 1991). I en behovsbaserad organisation kan fördelningen av makten och inflytandet, och fördelningens påverkan på strukturen behöva diskuteras mer nyanserat än som ett förhållande mellan politiker och tjänstemän.

Inflytandet över organisationens utformning sträcker sig också utanför stadsdelens gränser. Kommunens övergripande nivå ger ut anvisningar och önskemål om hur organisationen ska byggas upp. På nationell nivå finns det organ som Socialstyrelsen och det nya Skolverket som ska övervaka målstyrningens tillämpning på lokal nivå. På EG-nivå slutligen kan man förvänta sig regler som påverkar förutsättningarna för organisatorisk struktur. Det är möjligt att fråga sig var inflytandet över utformningen av verksamheten finns. Bör man söka på en lokal, kommunal, central eller internationell nivå (Rothstein, 1991)?

En tredje typ av restriktioner är relaterade till aktörernas övergripande föreställningar. De aktörer som deltar i förändringsarbetet kan antas ha idéer om hur en organisation bör byggas upp. SDN-reformen bygger enligt min tolkning på att det utvecklas lokala verksamhetsidéer. Det måste finnas aktörer inom stadsdelen som tar initiativ, planerar och driver verksamheten även på ett idémässigt plan. Ofta har den kommunala organisationen beskrivits som bestående av sektorskulturer. Sådana kulturer antas vara kopplade till ett speciellt kunskapsområde och ibland forskningstradition och är därmed också ett sätt att se på världen. Ett exempel kan vara vårdoktriner om hur en god behandling av klienter bör organiseras. Det är tänkbart att olika typer av idésystem med bas inom och utom stadsdelen möts i arbetet med att bygga upp den lokala strukturen.

Sammanfattningsvis har jag presenterat en mycket omfattande problem-bild som egentligen inte låter sig avgränsas till en enskild stadsdel. Studien fokuseras ändå på en stadsdel, som dock ses som en del i ett större sammanhang. Jag väljer vidare att se organisatorisk struktur som restriktioner för handlande, och jag har identifierat tre dimensioner av restriktioner nämligen "objektiva" beroenden, maktförhållanden och ideologier. Jag antar att restriktionerna för handling manifesteras i arbetsdelning och samordning mellan organisatoriska enheter inom ramen för en SDN-förvaltning. Strukturen framträder i observerbara interaktioner mellan enheter, som också avspeglar maktförhållanden och ideologier. De tre dimensionerna av restriktioner kan mycket väl vara motstridiga. Lokala "objektiva" behov kan t ex stå i motsatsställning till olika gruppers strävan efter makt.

## 4. Syfte och avgränsningar

Studiens huvudsyfte är att, med utgångspunkt från ett praktikfall, diskutera möjligheter och problem i utvecklingen av behovsbaserad kommunal organisation. Tre preciserade delsyften är:

1. Att beskriva i vilken utsträckning tekniska/ekonomiska beroenden i en stadsdel kan bilda utgångspunkt för att organisera en kommunal förvaltning.
2. Att beskriva hur maktförhållanden inom och utom SDN kan komma att påverka den organisatoriska strukturen
3. Att beskriva hur olika ideologier med bas inom och utom SDN-förvaltningen kan komma att påverka den organisatoriska strukturen.

Jag har också ett mer övergripande forskningsintresse som studien är en del av. Jag är intresserad av att utveckla ett teoretiskt ramverk för att diskutera interorganisatoriska relationer både i företag och förvaltningar. Jag arbetar med ett förändringsperspektiv med utgångspunkt från att vertikalt integrerade företag och förvaltningar håller på att splittras i takt med att de marknadsanpassas och närmar sig brukare och kund. Ett grundantagande är att den integrerade organisationsformen ersätts av en flexiblare organisation av resurserna i nätverk vilket gör dem lättare att relatera till specifika brukarbehov (jfr Norén, 1990).

Problemet är att förändringar i förvaltningar och kanske också företag inte enbart kan förklaras som en anpassning till brukare och kunder. Det är som Sjöstrand (1985) skriver inte möjligt att beskriva AB Volvo i enbart företagsekonomiska termer. Det behövs helt enkelt bredare ansatser som kanske är interdisciplinära. Ur ett företagsekoniskt/organisationsteoretiskt perspektiv skulle Volvo kanske beskrivas som ett företag som söker effektiva kombinationer av teknologier och marknader. Det finns dock också ett institutionellt system av regler på internationell och nationell nivå som styr företagets verksamhet och som avspeglas i organisationen. För att förstå agerandet i vissa situationer måste därför forskaren arbeta med flera infallsvinklar för analys. En studie av en förvaltning borde kunna tillföra det teoretiska ramverket kunskap om nationella regleringars betydelse för ett agerande på lokal förvaltningsnivå. Som jag tidigare hävdade är myndighetsutövning en viktig del av många förvaltningars arbete. Myndighetsutövning är en starkt politiserad fråga i förhållandet mellan samhälle och medborgare.

Den studerade verksamheten avgränsas till mjuka områden som Skola, Socialtjänst, Fritid och Kultur & bibliotek.

## 5. Teoretiska inspirationskällor

### 5.1 Begreppet nätverk

Begreppet nätverk anser jag vara centralt för att kunna diskutera förändrad organisation i relation till SDN i Göteborg. Sjöstrand (1985) gjorde en distinktion mellan nätverk och hierarki och menade att idealtypen förvaltning hörde till den senare kategorin. Förvaltningen är klart hierarkisk med klara över- och underordnaderelationer. För Sjöstrand är nätverket klart icke hierarkiskt. Han menade dock att det finns en glidande skala mellan idealtyperna nätverk och hierarki och att de inte kan ses som några absoluta tillstånd. I den här studien ska jag dock arbeta med idealtypen nätverk.

Det är klart att förvaltningen får betraktas som en hierarki, men jag kommer i studien att anta att den integrerade förvaltningen tenderar att brytas ner och delas upp i flexibla löst sammankopplade enheter. De resurser som finns i förvaltningarna frikopplas i ett vertikalt och ett horisontellt avseende. Reformen innebär att sektorns vertikala organisation bryts i viss mån. Det finns ingen direkt koppling mellan enheten ute på fältet och sektorerna på kommunal och nationell nivå (målstyrning gäller). Istället ska enheterna på fältet få (viss) frihet att agera i relation till brukarna. De tidigare sektorsorganen ska i fortsättningen istället bli erbjudna stöd. Resurserna blir på så vis mer flexibla och kan kontrakteras in av de lokala enheterna när de behövs för att tillgodose varierande brukarintressen.

Det är också möjligt att se att de horisontella relationerna mellan enheter inom en stadsdel som ett nätverk snarare än som en hierarki. Kommunstyrelsen i Göteborg har beslutat att den lokala organisationen ska ha resultatenheter med långtgående frihet och tydliga resultatkrav (Göteborgs stadskansli, 1990). Om enheternas autonomi därigenom blir stor kan man tänka sig att enheterna inom stadsdelen får mer "affärsmissiga" förbindelser med varandra. I verksamheten kan också andra "producenter" som idéella föreningar och entreprenader ingå. Sådana inslag kan också komma att mjuka upp en integrerad förvaltningsstruktur.

Hägg & Johansson (1982) presenterar en syn på nätverk som är grundläggande för diskussionen i den här studien. För dem kan nät ha överordnade nivåer som sätter gränser för underordnade nivåer och därför är hierarkiska. Författarna menar att det är möjligt att alla företag på sätt och vis är relaterade till varandra i ett slags nätverk. Ibland sker förtätningar i nätverket och de sker ofta kring företag som knyter samman andra företag med väl utvecklade relationer. Relationerna bygger på specialisering och att någon part i nätverket kopplar samman de heterogena företagen till en helhet. Med mitt synsätt (Norén, 1990) bygger förtätningarna på ojämlikhet i information. Någon part i nätverket kan t ex med hjälp av överlägsen information om marknaden styra de andra enheterna.

Det grundsynsätt som Hägg & Johansson presenterar måste dock kompletteras på avgörande punkter för att passa den här studien och mitt ramverk. Det finns andra dimensioner i nätverket än de som författarna presenterar. På det lokala planet i den enskilda stadsdelen rör det sig för det första om en dimension av effektivitet, dvs att hitta fungerande former för relationen med medborgarna. Det finns också, för det andra, en makt-dimension där organisationen kan ses som en arena för maktutövning som kan förväntas spegla olika intressen (Meyer & Rowan, 1977) eller relativa resursinnehav bland aktörerna (Benson, 1975). För det tredje finns det en ideologisk dimension där samhörighet mellan aktörer, och idéer om hur samhällets institutioner ska organiseras spelar in på sättet att bygga upp en struktur (Piore & Sabel, 1984). Håkansson (1982) som tillhör samma skolbildning som Hägg & Johansson är inne på de här frågorna men har, enligt min mening, ingen genomarbetad ansats för att lösa problemet.

Tichy m fl (1979) för en liknande diskussion som den ovan när de identifierar fyra dimensioner i nätverksrelationer nämligen 1. Utbyte av varor, 2. Utbyte av information, 3. Tillhörighet och 4. Påverkan och makt. I den här studien reducerar jag Tichys fyra dimensioner till tre nämligen 1. Effektivitet (utbyte av varor och information), 2. Auktoritet (påverkan och makt) och 3. Ideologi (tillhörighet). Begreppet nätverk är viktigt i det här sammanhanget då det gör det möjligt att koppla samman de olika dimensionerna (effektivitet, auktoritet och ideologi) utan att behöva ta hänsyn till en enskild organisation. En kommunal förvaltning liksom företag kan behöva skapa förbindelser med andra organisationer för att hantera frågor om effektivitet, auktoritet och ideologi.

## 5.2 Nätverk som struktur

Begreppet organisatorisk struktur har under senare år kommit att problematiseras. Fombrun (1986) är kritisk mot det statiska struktur-begrepp som är vanligt inom organisationsforskningen. Själv utgår han från ett mycket komplext strukturbegrepp, som innebär att strukturering ses som processer av konvergens och divergens i tre dimensioner nämligen i infrastrukturen, den sociala strukturen och den övergripande strukturen. Infrastrukturen formas genom en anpassning till de "objektiva" restriktioner som finns i teknologi- och marknadsförhållanden. Den sociala strukturen formas genom utbyte av makt mellan olika grupper som resulterar i en struktur för arbetsdelning och samordning samt i en informell organisation. Den övergripande strukturen, slutligen, formas av ideologier vilket innebär att struktur i huvudsak kan ses som en social konstruktion hos aktörerna. Fombrun försöker i sitt strukturbegrepp således knyta samman flera olika teoretiska skolbildningar, och han menar att de kan ge kompletterande förklaringar.

Fombrun komplicerar sitt strukturbegrepp utöver sina tre dimensioner. Han menar också att struktur är ett interorganisatorisk fenomen som kan ses i tre nivåer. Den enskilda organisationen kopplas till populationer av liknande organisationer (t ex bransch) och till samhället i stort. Samhället i stort bör väl idag inte enbart ses som nationen, utan också tex

EG kan vara av intresse i den diskussionen. Fombrun försöker på så vis knyta samman en intra- och en interorganisatorisk skolbildning. Det ger i sin tur mig möjlighet att anknyta till Weicks (1976) idé om organisationer som löst kopplade system. Jag vill se enheterna i en stadsdel som delar i löst kopplade system med relationer även utanför stadsdelen. Begreppet nätverk blir därmed mer omfattande och har flytande gränser. Mer om det senare.

### 5.3 Infrastrukturen

Fombrun samlar ett antal relativt breda teoribildningar som han menar är logiskt konsistenta inom ramen för begreppet infrastruktur. Till infrastrukturen för han skolbildningar som contingency theory, population ecology och institutionell teori. Som exempel på contingency theory använder Fombrun bl a Thompson (1967), och den institutionella teorin exemplifieras bl a av begreppet transaktionskostnader (Coase, 1937; Williamson, 1975). Jag använder här Thompson och Williamson som utgångspunkt för en diskussion om infrastrukturen som är anpassad till mitt problemområde.

Det finns både likheter och skillnader i de båda forskarnas sätt att förklara uppkomsten av organisatorisk struktur. För Thompson är de beroendeförhållanden som kännetecknar uppgiften centrala för att beskriva struktur. Ett bra exempel på det tänkandet finns i Chandlers (1962) diskussion om strategi och struktur. Strategin (uppgiften och sättet att hantera den) kommer först och strukturen sedan. Teorierna i anslutning till transaktionskostnader ger en annan typ av förklaring till varför organisatorisk struktur byggs upp. Centralt inom teorin är utbytet kopplat till ekonomisk aktivitet. Det problem som sysselsätter Williamson är varför marknaden ofta ersätts av hierarkin som form för att reglera utbyte. Hans förklaringsmodell är strikt ekonomisk, och bygger på aktörernas begränsat rationella beslut om transaktionsformer.

Trots skillnaderna mellan forskarna är det underliggande antagandet att organisationen strävar efter anpassning, överlevnad och effektivitet. Thompsons (1967) organisatoriska rationalitetsnorm kan också vara vägledande för att förstå det infrastrukturella synsättet. Enligt Ouchi (1980) är begreppet effektivitet centralt i ett tänkande med utgångspunkt i transaktionskostnader. Den fysiska produkten är i centrum för transaktionen i nätverket i ett infrastrukturellt synsätt (jfr Tichy, 1979).

Mintzberg (1983) bygger på Thompsons diskussion om beroenden som kännetecknar uppgiften. Enligt Mintzberg ska en verksamhet organiseras så att en enhet förmår fånga upp en så stor del av det kostsamma ömsesidiga beroendet som möjligt. En sektorsbaserad organisation byggs upp på det viset att man beaktar ömsesidiga beroenden mellan specialister. Funktionen är den centrala enheten för organisation. I en behovsstyrd organisation relateras de centrala beroendena till brukarna. Brukarnas ständigt föränderliga behov fokuseras och de resurser som behövs, och är ömsesidigt beroende organiseras i samma enhet. Det är alltså brukarnas dynamiska behov, och de beroenden som finns mellan de



resurser som behövs för att uppfylla brukarnas önskemål, som avgör sättet att organisera.

Begreppet behov är således centralt i framställningen. Begreppet är dock inte så lätt att definiera. Redan Maslows behovshierarki visar på stor komplexitet vad gäller behov. Med behov menar jag i den här studien människors önskemål och krav om främst olika typer av service som kan relateras till de studerade "mjuka kommunala" verksamheterna. Definitionen går att komplicera på olika sätt. En kommun innehåller både brukare och den vanligtvis större gruppen medborgare som kan ha olika syn på behov. Jag håller mig i diskussionen dock främst till gruppen brukare dvs de personer som utnyttjar den kommunala servicen.

### 5.3.1 Nätverk och infrastruktur

Till de båda teoribildningarna contingency theory och transaktionskostnader är det möjligt att koppla olika nätverksansatser som kan ses som kompletterande. Ett sätt att se på nätverk utgår från affärsidén med dess nischtänkande (jfr Normann, 1975). Utgångspunkten är att organisationen måste vara överlägsen i att hantera nischens behov, och det kräver en mix av produkter/tjänster och en struktur som förmår att hantera den erforderliga unika kombinationen av resurser.

Under senare år har kanske synen på affärsidén kommit att nyanseras något bl a i diskussionen i relation till begreppet förädlingskedja. Enligt Porter (1980) kan en verksamhet positionera sig på olika ställen i en förädlingskedja från råvara till konsument och ändå vara framgångsrik. Organisationen kan t ex överleva som producent med skalfördelar utan en speciell nisch eller som nisch-företag som sätter en speciell kundgrupp i centrum. Ett antagande är ofta att de verksamheter som ligger långt nedströms nära brukarna (nischföretag) måste arbeta med flexibilitet. Brukarbehoven är dynamiska och den organisatoriska anpassningen innebär att kunna variera mixen av resurser för att hantera behoven. Resurserna kan med fördel organiseras i kontraktsform i nätverk istället för att finnas under ett gemensamt huvudmannaskap i en hierarki. Givet det behov som organisationen definierar kan sedan ekonomiskt rationella kontrakt upprättas. Det gäller för ledningen att hitta effektiva kombinationer av resurser med hänsyn till en viss uppgift. Effektivitet blir återigen ett nyckelord.

Vid diskussionen om offentlig förvaltning från ett infrastrukturellt synsätt är begreppet integration centralt. Integration ses ofta som en fråga om att hantera inre och yttre effektivitet. Amnå m fl (1985) skiljer t ex mellan en produktionsorienterad inre och en medborgarorienterad yttre effektivitet i kommunal verksamhet. Offentlig verksamhet anklagas ofta för att främst intressera sig för den inre effektiviteten, dvs att göra saker rätt (Berg & Jonsson, 1991). Det som av allt att döma nu håller på att hända är att den yttre effektiviteten i större utsträckning börjar diskuteras, bl a beroende på att prioriteringar blir allt viktigare i kommunal verksamhet vid en stagnerande resurssituation. Frågan blir hur resurserna ska organiseras och integreras på grundval av prioriteringar bland medborgarnas behov.

Ur ett infrastrukturellt synsätt kan organisation ses som en fråga om differentiering och integration (Lawrence & Lorsch, 1967). De såg främst integration som ett intraorganisatoriskt fenomen dvs, att differentieringen och integrationen måste ske inom ramen för en organisation. I en tidigare rapport (Norén, 1990) har jag diskuterat hur man också kan se differentiering och integration ur ett interorganisatoriskt perspektiv. Inom ramen för ett löst kopplat kontraktssystem är det möjligt att integrera differentierade resurser i ett givet beroendeförhållande.

Kontraktmodellerna inom offentlig sektor, som de diskuteras i litteraturen (t ex Hanson 1990, Ds 1989:10), är främst inriktade på att styra den yttre effektiviteten. Jag tolkar modellerna som att politikerna via nämnden bättre än tidigare i sin beställarroll ska kunna definiera vad som ska presteras av utförarna på basis av kunskap om brukarna och deras intressen. Politikerna kan, i varje fall i teorin, därmed styra över kopplingen mellan brukarbehov och insatta resurser, dvs den yttre effektiviteten.

Kopplingen mellan kontrakt och inre effektivitet kan bli aktuell på flera sätt. Ett är att de resurser som finns inom ramen för sektorsorganisationen tycks bli flexiblare. Inom kommunen skapas t ex resursnämnder, och på en samhällelig nivå tycks man vilja göra om tidigare institutioner som Skolöverstyrelsen från att reglera till att bli erbjudna stöd till olika lokala utvecklingsprojekt. Ett annat förhållande är att man inom kommunerna redan har mäklarroller som t ex socialsekreterare, som utifrån beslut om klientens behov kan beställa och samordna resurser. Sammanfattningsvis kan med ett kontraktstänkande även utförarna arbeta med att på ett flexibelt sätt kombinera egna och andras (t ex föreningars) resurser utifrån den aktuella beställningen.

Även kontraktmodeller kan ha sina svårigheter. Enligt Jonsson (1991) uppstår engångskostnader på 4-6% och årliga administrativa kostnader på i genomsnitt ca 4 % räknat på anbudssumman. Det enda sättet att ta igen de ökade kostnaderna är att öka konkurrensen i verksamheten enligt författaren. Enligt en engelsk undersökning kan organisationen uppnå besparingar på 5-25%. Det innebär att arbete med kontrakt inom ramen för samma huvudmannaskap kan ge svårigheter, om inte verksamheten jämförs med konkurrenter. Tanken om konkurrens bygger ytterst på att beställaren kan använda "exit"-möjligheten som påtryckning (Hirschman, 1970). Beställaren kan vid missnöje byta utförare. Om konkurrens inte införs är beställaren hänvisad till sina möjligheter att utnyttja "voice" dvs att säga ifrån när utförarens prestation inte motsvarar det som har avtalats.

Både den inre och yttre effektiviteten är kopplad till samspelet mellan förvaltningen, brukarna och de lokala politikerna. Sammankopplingen med brukarna rör såväl den inre som den yttre effektiviteten. Enligt Normann (1983) är brukarnas medverkan en grund för att organisera den egna verksamheten. Normann ser brukarbehov och villigheten att medverka som de två viktigaste variablerna för segmentering av beroenden. Det innebär att en avgörande faktor som den yttre effektiviteten är hur väl man inom organisationen har tagit hänsyn till brukarnas möjlighet/önskan att medverka. Inom Centrum för hemtjänstutveckling (1991) häv-

dar man att äldreomsorgen måste sträva efter att utveckla och inte ersätta brukarnas förmåga att klara sig på egen hand dvs brukarna ska göra en del av arbetet för att effektiviteten ska bli god. Brukarnas deltagande blir därmed också en del av den inre effektiviteten.

Det finns en del studier som behandlar problematiken med att förändra de grundläggande beroendeförhållandena inom offentliga organisationer (t ex Amnå m fl, 1985, Solli, 1987). I studierna har det ofta visat sig uppstå problem med att finna beroenden i relation till brukarna och med att de inblandade i reformerna ser ett krav på "samordning för samordningens egen skull". Det tyder på betydande svårigheter att förändra grundläggande beroendeförhållanden i organisationen, och det räcker inte med att arbeta med den begränsade ekonomiska rationaliteten (Williamson, 1975) som utgångspunkt.

## 5.4 Den sociala strukturen

Vid sin diskussion om de teoretiska grunderna för den sociala strukturen hänvisar Fombrun bl a till Selznik (1957). Selznik intresserade sig för hur stora organisationer med tiden får ett egenvärde och blir institutioner. Institutioner kan ses som "organizations infused with value" enligt Selznik. Organisationen är inte längre ett instrument som enbart söker effektivitet, utan den strävar istället efter att på olika sätt bevara och utveckla sin karaktär av institution. Tankarna om institutioner öppnar upp för nya synsätt, som t ex Benson (1975), som ser nätverk som politiska ekonomier där de ingående enheterna i kamp med varandra fördelar de knappa resurserna pengar och auktoritet.

Mycket förenklat kan kanske ett underliggande antagande vara att sätta likhetstecken mellan makt och organisation, vilket skulle kunna passa bra för att diskutera strukturella förändringar inom offentlig förvaltning. De teorier som samlades under begreppet infrastruktur kan sägas utgå från antagandet om organisationen som ett instrument för att söka effektivitet i förhållande till en uppgift som baseras på objektiva beroendeförhållanden. I den sociala strukturen kan olika grupper inom och utom organisationen se ett egenvärde i att organisationen får leva vidare. Det medför att en makt-dimension uppstår där olika grupper konkurrerar med varandra vilket i sin tur ger upphov till organisatorisk struktur. Strukturen avspeglar en reglering av maktförhållanden (jfr Tichy m fl, 1979).

Med begreppet den sociala strukturen avser Fombrun de system för utbyten som byggs upp inom och mellan organisationer. I begreppet utbyten innefattar han differentiering eller arbetsdelning och de styrsystem som används för att knyta samman de olika delarna av organisationen. Han innefattar också den informella organisationen som ett sätt att reglera utbyte.

Det här avsnittet kommer till stora delar att bygga på delar av Bensons (1975) referensram "The Interorganizational Network as a Political Economy". Benson menade att (det infrastrukturella) interaktionsmönstret är underordnat mönstret för resursanskaffningen i ett nätverk. Det som

bestämmer interaktionsmönstret är resursanskaffningen och då i första hand resurserna auktoritet och pengar. Enhetens legitima krav på auktoritet kallar Benson för domän. Domänen är ett område där organisationen kan och får utföra sitt program. Auktoritet över en domän gör det i sin tur möjligt att generera resursen pengar.

Benson beskriver också olikheter i maktfördelningen mellan enheter i nätverket som kan ha två baser, nämligen den interna nätverksstrukturen och kopplingar mellan nätverkets enheter och externa organisationer. Den interna strukturen är viktig, om enheten förmedlar service som är av vital betydelse för andra enheter i nätverket. En enhet kan t ex ta den första kontakten med brukaren för att sedan skicka denne vidare till andra enheter. Kopplingen till externa organ är viktig då olika grupper i samhället (politiska partier, intressegrupper etc) kan stödja enheternas krav på resurser. Enheter som skaffar sig auktoritet i nätverket har möjlighet att försvara sitt resursflöde, begära nya domäner eller att motstå krav från mindre kraftfulla enheter. Det är dock enligt Benson inte alltid som nätverk har några klara mönster av dominans. Nätverket kan på så sätt förlamas.

Bensons studieobjekt var "human service agencies" som inte hade den koppling till ett politiskt huvudmannaskap som är vanlig i Sverige. Benson behandlar inte heller i artikeln kopplingen mellan enheter och brukare, vilket är något som är viktigt i den här studien. Istället koncentrerar sig Benson på enheterna som leds av tjänstemän. Därför måste Bensons ramverk kompletteras med en diskussion om kopplingen mellan politiker, tjänstemän och brukare. Innan jag gör en sådan koppling vill jag dock diskutera den möjliga heterogeniteten och arbetsdelningen hos enheterna i stadsdelen.

En stadsdel har av tradition haft en sektorsorganisation på lokal nivå. Det är där det finns daghem och skolor, som dock kan vara geografiskt utspridda. Frågan är hur man kan förvänta sig att förvaltningens arbetsdelning kan komma att gestaltas i en social struktur? Det är naturligtvis svårt att besvara den frågan. En utgångspunkt är dock att stadsdelen går mot en struktur med arbetsdelning i autonoma resultatenheter, vilket rekommenderas av kommunen centralt. Man kan naturligtvis diskutera vilket resultat enheterna kan få möjlighet att prestera, men det antyder att man i någon mån vill respektera enheternas självständighet.

Även bland tjänstemännen i förvaltningen finns olika grupper, t ex uppdelade efter yrken. Yrkena kan ha olika bas i t ex lagar, vilket skapar olika maktbaser i verksamheter. I takt med att staten lägger över verksamhet på kommunerna kan också fler professionella grupper få en kommunal huvudman. De tjänstemän som arbetar med myndighetsutövning kan förväntas ha en stark ställning beroende på att verksamheten är tvingande till skillnad från den service som kommunen erbjuder. Om stadsdelen skapar integrativa enheter blandas olika yrkesgrupper. Även om det kan vara intressant att arbeta med de interna förhållandena i en enhet, väljer jag att se enheten som en helhet.

För att göra det möjligt att diskutera maktfördelningen mellan enheterna på lokal nivå vill jag skilja mellan tre inbördes heterogena grupper av

aktörer nämligen lokala politiker, brukare och tjänstemän. Tjänstemännen arbetar i nätverkets enheter, och regleringen av relationerna i nätverket sker i relation till förhållandet mellan enheterna och politiker respektive brukare. Synsättet innebär en nyansering av den traditionella motsättningen mellan politiker och tjänstemän (se Brunsson & Jönsson, 1979; Wiberg, 1987) till att också omfatta relationerna till brukarna. Hierarkin och kontraktet ses i det här avsnittet som medel för att reglera förhållandet mellan enheterna och politikerna på olika nivåer i systemet. Marknaden ses som ett sätt för enheterna att reglera förhållandet till brukarna. De olika regleringsformerna kan dock förväntas gå i varandra i viss mån.

#### **5.4.1 Reglering av relationer med hierarki**

Den hierarkiska modellen kopplad till en vertikalt integrerad organisation får anses vara den dominerande regleringsformen inom offentlig förvaltning än så länge. Hierarkin omfattar enheter från nationell nivå till lokal SDN-nivå. Principerna är enkla, nämligen att de resurser som ingår i verksamheten till största delen har ett offentligt huvudmannaskap. Det gör det möjligt att ha politiker på olika nivåer som definierar vad som ska göras, och sedan får olika chefsnivåer i förvaltningarna omsätta politikernas viljeyttringar i verksamhet.

Idéerna om hur den offentliga hierarkiska styrningen ska utformas har dock kommit att omprövas kraftigt under senare år. Regler ska ersättas av mer övergripande mål, som ger utrymme för lokala initiativ. Baserat på erfarenhet från arbete med landsting menade Rhenman m fl (1990), att målstyrning är elegant men att den är näst intill omöjlig att få att fungera i stora och komplexa organisationer. Rombach (1991) är också mycket kritisk mot målstyrningen som fenomen. Enligt författarna förefaller det vara alltför svårt att bryta ner de politiskt formulerade målen i en sammanhängande kedja av mål och delmål. Det medför i sin tur att uppföljningen av verksamhetsinnehåll och effektivitet blir illusorisk. En tolkning av erfarenheterna hos Rhenman m fl är att det är politikerna som får svårt att styra (på grund av oprecisa mål och svårigheter med uppföljning) och att det blir chefstjänstemän på olika nivåer som får stor frihet att fatta beslut.

Handlingsutrymmet för de lokala enheter som står för verksamheten regleras därmed av chefer på olika nivåer. Cheferna kan också förväntas reglera de horisontella förhållandena mellan lokala enheter, om hierarkin görs om efter en geografisk princip i motsats till en sektorsprincip. Frågan om integration mellan enheter kan t ex hanteras inom ramen för hierarkin, om den är geografiskt baserad.

#### **5.4.2 Reglering av relationer med kontrakt**

Den andra regleringsform som jag vill behandla är kontraktmodellen, som av allt att döma har fått ett ökat intresse inom offentlig förvaltning. Inom landstingsvärlden är Dalamodellen (Rhenman m fl, 1990) ett känt begrepp, och Bohuslandstinget arbetar också med styrmodeller, där kon-

trakt är viktiga inslag (Roslund, 1991). Även inom kommunerna finns försök och planer på att arbeta med kontraktsstyrd organisation (Ds 1989:10; Hansson, 1990). Det finns också internationella erfarenheter kring kontraktmodeller (Jonsson, 1991). En dominerande tanke bakom styrformen är att man skiljer mellan rollerna beställare och utförare. Ett vanligt sätt att utforma styrmodellen är att skapa en nämnd, som med hjälp av en kansli arbetar som beställare gentemot ett antal producenter som arbetar som utförare. Det blir politikerna som tolkar brukarnas behov, och utformar beställningar till som förmedlas till utförarna som står för insatserna.

En viktig fråga vid utformningen av kontraktmodeller är i hur hög grad man skiljer mellan rollerna beställare och utförare på ett organisatoriskt plan. Två lösningar tycks här vara möjliga dels att utforma rollerna inom ramen för samma huvudmannskap, dels att skilja på huvudmannskapet. De försök som har gjorts har ofta handlat om att skapa interna marknader inom ramen för samma huvudmannskap. Ett skilt huvudmannskap, där politikerna beställer t ex entreprenader, kan ge ett friare förhållande mellan beställare och utförare.

Frågan är hur kontraktmodellen kan tolkas som en del i den sociala strukturen, eftersom den diskussion som förs om modellen främst utgår från effektivitetskriterier. Politikernas möjligheter att arbeta med den vertikala regleringen av förhållandet mellan stat och medborgare skulle kunna bli bättre. De övergripande mål som formuleras på övergripande nivå skulle kunna preciseras av de lokala politikerna i ett kontrakt. Kontraktet skulle på så sätt kunna bli ett komplement till hierarkin vid ett gemensamt huvudmannskap. Även de horisontella relationerna mellan enheter skulle kunna regleras i kontrakt. Nämnden med sitt ansvar för en bred verksamhet skulle kunna definiera områden för samverkan i kontrakt med enskilda enheter på fältet.

Det finns dock problem med kontraktmodellen som ett sätt att reglera den sociala strukturen. En stor del av de verksamheter som bedrivs inom en stadsdelsnämnd rör myndighetsutövning. Frågan är hur sådana frågor hanteras i en beställarorganisation. En tänkbar lösning är att vissa grupper av tjänstemän med ansvar för myndighetsutövning samlas hos beställarna, medan andra tjänstemän kommer att få arbeta bland utförarna. Beställaren får på så vis bättre möjligheter att fördela auktoritet till utförarna. Om myndighetsutövningen placeras hos beställaren skulle det innebära att beställar- utförarorganisationen också kommer att ge en vertikal gränsdragning mellan olika grupper av tjänstemän.

En kontraktmodell skulle kunna innebära att politikerna blir friare i förhållande till producenterna och skulle kunna bilda koalitioner med brukarna i större utsträckning. Modellen kan inte enbart ses som ett sätt att omvandla övergripande mål till verksamhet. Politikerna kan också skaffa sig information om vad brukarna vill ha och omvandla den kunskapen i en beställning. Politikerna måste sedan också följa upp verksamheten och se till att brukarna får det som är beställt.

### 5.4.3 Reglering av relationer med hjälp av marknaden

Diskussionen om marknaden som styrform ska inte förväxlas med idéerna om privatisering av den offentliga sektorn. Det har under 1970/80-talen i Sverige förekommit en diskussion om privatisering, och om att "marknaden" ska lösa de förekommande problemen genom att skapa ett vinstintresse. Tanken är att samhället med hjälp av marknaden på ett bättre sätt ska anpassa utbud till efterfrågan. Brukarna av service ska få betala vad verksamheten kostar istället för att som idag huvuddelen av resurserna fördelas av politiker. I den här studien är det inte i första hand det vaga uttrycket privatisering som är intressant, utan istället hur brukarna kan få inflytande i verksamheten direkt, som ett komplement till den politiska styrningen av resurserna. Frågan är vad brukarna kan spela för roll för att forma den sociala strukturen.

SDN-reformen innehåller i de övergripande målsättningarna anvisningar om att förvaltningen ska söka samverka med olika brukargrupper t ex i form av idéella föreningar. Inom serviceteorin är en vanlig tanke idag att brukaren måste göras produktiv (Normann, 1983), och ingå som en del i organisationen. Organisationen kan därmed delvis komma att utformas i interaktion mellan brukare och personal. Olika brukargrupper kan därför tänkas komma att påverka arbetsdelningen på den lokala nivån. Det är möjligt att skilja mellan olika former av brukarinflytande.

En första form av brukarinflytande är att släppa in brukarna direkt i verksamheten, t ex i form av föräldrakooperativa daghem. Brukarna blir därigenom närmast en del av den kommunala verksamheten. Vissa fackliga organisationer har varit mycket kritiska till den här utvecklingen (Granholm, 1991), vilket tyder på att det kan bli konflikter mellan brukare och personalgrupper, och det gäller speciellt om försöken utvidgas.

En andra form av inflytande är att brukarna är representerade i rådgivande organ. Det finns upparbetade former för detta i t ex hem och skolföreningar där, det är meningen att brukarna direkt ska kunna påverka verksamheten. Man kan här också tänka sig organiserade brukarintressen på olika nivåer i samhället. Exempel på sådana intresseorganisationer är de olika föreningarna för utvecklingsstörda.

En tredje form som ger ett direkt inflytande är att utöka brukarnas valmöjligheter av de subventionerade tjänster som kommunen erbjuder. Stadsdelens verksamhet kan grovt sett delas upp i myndighetsutövning och produktion av subventionerad service. Vad gäller myndighetsutövningen finns det ofta begränsningar i att tillgodose brukarnas intressen, men den subventionerade servicen kan utvecklas till att erbjuda en större valfrihet för brukarna. Man kan här tänka sig olika kombinationer av pris och servicenivå, vilket borde gynna brukarnas möjligheter att direkt påverka utbudet.

Brukarnas möjligheter att direkt påverka den vertikala preciseringen av mål eller den horisontella regleringen av förhållandet mellan enheter tycks vara begränsade i stadsdelen.

## 5.5 Den övergripande strukturen

Det finns också hos Fombrun (1986) en tredje process av strukturering som innefattar övergripande föreställningar i form av ideologi, och affektiva förhållanden som tillhörighet.

I en antologi av Stein (1981) hävdar flera medarbetare att en förvaltnings uppbyggnad speglar omgivningens normer. Det är ideologin, som formulerar förvaltningens uppgift, och den förmedlas av representanter (politiker) och bärs av medborgarna. Jag tror att Stein m fl har rätt i att ideologin i förvaltningen till stor del avspeglar externa förhållanden. Jag ska därför försöka närma mig begreppet ideologi utifrån Fombruns tre nivåer samhället, populationen och organisationen. Ett grundantagande är att det kan finnas ideologier på alla de tre nivåer som avspeglas i den organisatoriska strukturen. Framställningen gör inga anspråk på att vara en komplett genomgång av alla möjliga ideologier i samhället som påverkar kommunal förvaltning utan jag arbetar enbart med exempel.

Fombrun refererar bl a till Piore & Sabel (1984) i sin diskussion om ideologier på samhällsnivån. Forskarna visade hur massproduktionen växte fram som den dominerande idén om att organisera företagen i USA på bekostnad av mer småskaliga produktionsmodeller. Det amerikanska samhällets normer gynnade massproduktion på bekostnad av andra produktionsformer. De förhärskande normerna var individualism, entreprenörskap och laissez-faire. Massproduktionen kom att gestalta idén om hur den amerikanska ekonomin skulle byggas upp.

I det svenska samhället är det möjligt att tänka sig liknande ideologier för hur den offentliga sektorn ska byggas upp. Czarniawska-Jorges (1988) studerade framväxten av lokala nämnder (t ex stadsdelsnämnder) kopplat till frågan om decentralisering. Hon fann en svag koppling till talet om decentralisering och de organisatoriska och politiska förändringar som skedde på lokal nivå (jfr också Hytter, 1991). Hon menade istället att decentralisering kan ses som en ideologi, som har ett egenvärde som övergripande idésystem. Decentralisering blir därmed ett slags social konstruktion som är svagt kopplat till de mer praktiska åtgärder som vidtas, men idén skapar ändå mening för aktörerna i arbetet.

Andra ideologier som möjligen står i konflikt med idén om decentralisering är tänkbara på samhällsnivån. Granholm (1991) pekade på den offentliga sektorns regelstyrning, som har gamla anor i Sverige. En central aktör är ämbetsmannen som med bibehållen neutralitet ser som sin uppgift att tolka de regelsystem (t ex lagar) som ytterst har härletts från folkviljan genom riksdagens lagstiftning. Ämbetsmannen kan ses som ett uttryck för en ideologi, där myndighetsutövaren står fri från brukarkrav och krav från lokala politiker i utövningen av sitt ämbete. Idén om likformighet i myndighetsutövningen blir central, och kan stå i konflikt med decentralisering och lokala lösningar.



Den målstyrning från central nivå som jag har diskuterat i tidigare avsnitt har också kopplingar till tankar om ideologi enligt min mening. Rombach (1991) menade att de politiker som han intervjuade ansåg att de uppställda målen borde vara operationaliserbara. Det är dock fullt tänkbart att målen också kommer att ange en övergripande inriktning och på så vis bli ideologier. Politikerna försöker med hjälp av övergripande mål påverka de idéer som finns hos aktörer i förvaltningen. Målstyrning är ett sätt att förmedla ideologier.

På populationsnivå kan man också tänka sig olika ideologier. Enligt Gregory (1983) kan man förvänta sig att professionella grupper är mer trogna sin profession än det företag som de arbetar inom. Samma förhållande är tänkbart inom offentlig förvaltning, och då kan federationer inom populationen samordna intressena för en viss yrkesgrupp. Idésystemet och tillhörighet formas av att tjänstemannen tillhör en mer eller mindre professionell grupp. Andelen professionella kan tänkas öka i kommunal verksamhet, i takt med att allt fler verksamheter bryts ut från stat och landsting och läggs i kommunerna.

Andra ideologier på populationsnivå är vad jag kallar vårddoktriner. Benson (1975) påpekade att inom offentliga organisationer är handlingsprogram ofta hårt knutna till ideologi. Utvecklingen av omsorgslagen och dess tillämpning är t ex hårt knuten till en förändrad vårdideologi (Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, 1987). Ideologin har förändrats från principen att utvecklingsstörda ska vårdas på den totala institutionen till att klienten via normalisering och integration ska kunna leva i samhället efter samma villkor som alla andra medborgare. Vårddoktrinerna kan tänkas utgöra viktiga utgångspunkter för t ex tjänstemän i den lokala verksamheten.

De enskilda enheterna i en stadsdel kan behöva egna ideologier. I tankarna om servicetänkande poängteras t ex vikten av en gemensam kultur inom den enhet som står för service (t ex Normann, 1983). Med utgångspunkt från en lokal enhet är det också möjligt att tala om en verksamhetslogik (Widebäck, 1990), som i många stycken liknar företagets affärsidé (Normann, 1975). Det är alltså tänkbart att de enskilda enheterna i stadsdelen håller sig med egna ideologier som baseras på den verksamhet som de är satta att utföra. Basen för ideologin kan finnas hos de lokala brukarnas behov istället för den centrala nivån. En utveckling mot autonoma resultatenheter kan tänkas stärka en sådan tendens.

Stadsdelen som helhet kan också ha en ideologi. SDN-reformen i Göteborg beskrivs ofta enligt en koncernmodell, och det är tänkbart att stadsdelen genomför en lokal mobilisering (Brunsson & Johannisson, 1983) och strider för en lokal logik i förhållande till den övergripande kommunens koncernlogik. I en undersökning av Jonsson, Norén och Rundblad (1990) framgår att det dock är få politiker i stadsdelsnämndernas presidier som tycks premiera en lokal mobilisering. Istället vill man ofta poängtera att stadsdelen är en del av kommunen och ser en fara i "bypolitik".

Det är således möjligt att tänka sig olika ideologier på olika nivåer i stadsdelen. Tänkbart är att man på en central nivå står för helhetssyn och

försöker arbeta med en sammanhållen ideologi baserad på geografiska förhållanden. Alvesson (1989) pekade på betydelsen av gemensamma symbolsystem för att hålla samman organisationen hos företaget Enator med en starkt differentierad verksamhet. Gemensamma symboler blev viktiga för att skapa identitet och samhörighetskänsla. På en lägre nivå ute bland enheterna kan det finnas enskilda verksamhetsidéer knutna till lokala lösningar och distinkta brukargrupper.

En grundläggande fråga vid studier av kulturer och ideologier är om de ska anses vara harmoniska eller stå i konflikt med varandra (Sköldberg, 1990; Gregory, 1983). Det är vanligt att betrakta organisatoriska kulturer som harmoniska och konfliktfria, och det gäller också interorganisatoriska kulturer. Ouchi (1980) har i olika sammanhang diskuterat klanformen för reglering av utbyte. Med utgångspunkt från främst japanska erfarenheter, betonar han idémässig konsensus för att reglera utbytet i organisationen. Även Sjöstrand är inne på den här linjen när han diskuterar krets och klan. Det handlar om att utbytet mer styrs av gemensamma idéer och kanske känslomässig samhörighet, än av infrastrukturella beroenden och maktspel.

Genomgången av teorier antyder att jag inte förväntar mig att finna någon enhetlig ideologi inom en stadsdel. Istället är det rimligt att anta att det finns ett flertal kanske motstridiga ideologier med baser på organisations-, populations och samhällsnivåerna. I det sammanhanget blir begreppet nätverk intressant. Nätverket kan vara ett medel för att koppla samman lika eller olika ideologier. En viktig dimension i nätverk kan därför vara att avspegla ideologi och känslor av tillhörighet (Tichy, 1979).

Etablerade ideologier kan också ses som ett hinder vid infrastrukturell förändring. I anslutning till diskussionen om positionering i förädlingskedjan har begreppet affärslogik lyfts fram (Edström m fl, 1989). Tanken är att positionen i förädlingskedjan betyder mycket för den "logik" som ledningen arbetar efter. Det är mycket svårt för en chef som är van vid en viss logik att förflytta sig till en annan position i förädlingskedjan. SDN-reformen skulle med ett sådant synsätt kunna ses som en omprövning av positioneringen i förädlingskedjan. Organisationen skulle behöva anpassas till nischer av brukare, men det ställer också krav på att cheferna kan ta till sig den nya "affärsmässiga" logik som det innebär. Bl a ställs krav på att kunna identifiera vad som är kärnverksamhet och vad som är perifer verksamhet enligt ett infrastrukturellt synsätt.

## 5.6 Samspelet organisation, population och samhälle

En grundläggande tanke hos Formbrun är att struktureringen är ett dynamiskt samspel mellan dimensionerna infrastruktur, social struktur och övergripande struktur som kan präglas av såväl konvergens som divergens. Formbrun arbetar vidare med tre olika nivåer, inom vilka de tre dimensionerna är applicerbara. De tre nivåerna är enskilda organisationer, populationer av organisationer och nätverk av populationer i form av hela samhällen. Formbrun undviker därigenom i sin diskussion att

separera organisation och omgivning. Populationen är en samling av likartade organisationer (t ex bransch), där varje organisation strävar efter att utveckla sin särart. Det finns dock gemensamma drag inom populationen som har att göra med infrastruktur, social struktur och övergripande struktur. Den övergripande strukturen gäller hela samhället där vissa val av strukturell betydelse har gjorts.

Benson (1975) menade att begreppet omgivning (population och samhälle enligt Fombrun) är problematiskt, eftersom forskaren måste sortera ut de aspekter ur omgivningen som är viktiga för det studerade nätverket. I den här studien använder jag mig inte av begreppet omgivning utan relaterar istället, efter mönster från Fombrun, nätverket till olika nivåer, dvs populationer och samhället i stort. Poängen med ett sådant synsätt är att jag undviker att sätta snäva gränser mellan nätverk och omgivning. Istället blir jag mer fri att diskutera kopplingar mellan olika dimensioner och olika nivåer, även om nivåerna ibland kan vara svåra att separera.

Problemet som Benson (1975) beskriver kvarstår dock, dvs jag måste på något sätt välja ut aspekter och kopplingar som är viktiga för att beskriva nätverkets uppbyggnad. Benson själv anser att omgivningen är intressant, om den kan kopplas till distributionen av auktoritet och pengar in i nätverket där denna påverkar maktfördelningen. Auktoritet och pengar kan kopplas till den sociala strukturen i min referensram. Följaktligen måste även kopplingen mellan population/samhälle respektive infrastruktur och den övergripande strukturen diskuteras i det här arbetet. Det innebär att ett brett spektrum av kontakter kan tänkas relateras till det framväxande nätverket. Den enda möjlighet jag har att välja ut kopplingar är på empirisk bas efter analys med hjälp av referensramen. Den här studien kan därför endast ses som ett första försök att beskriva ett framväxande nätverk i en stadsdel med kopplingar till populations- och samhällsnivåerna.

Populationen kan tänkas utgöras av tidigare sektorsrelaterade organ inom och utom kommunen. Inom kommunen kan det röra sig om tidigare sektorsorgan som lagts hos resursnämnder. Utom kommunen finns organ som Skolverket, Socialstyrelsen, professionella organisationer, påtryckargrupper och intresseorganisationer. På samhällsnivån är det möjligt att se kopplingar till riksdagens lagstiftning, om förhållandet mellan samhälle och medborgare i stort. Den sociala strukturen är beroende av kopplingar, som kan relateras till auktoritet och pengar. Infrastrukturen är kopplad till olika organ i populationen och samhället, som t ex kan erbjuda resurser för utveckling. Den övergripande strukturen är kopplad till olika organ som står för definitioner av ideologi.

Frågan är vad Fombruns komplexa strukturbegrepp kan ge vid en diskussion om offentlig förvaltning, som knappast är uppbyggd av de marknadskopplade företag som implicit ligger i Fombruns teori. Jag ska peka på några förhållanden som gör att teorin kan vara användbar som analysverktyg.

Teorin ger inte en ensidig betoning av organisatorisk anpassning till en uppgift (Thompson, 1967) kopplad till en marknad, som är vanlig inom traditionell organisationsteori. Det kan vara svårt att avgöra vad som är

en marknad inom offentlig förvaltning (Berg & Jonsson, 1991). Förvaltningen är starkt politiserad, vilket gör det svårt att avgöra var gränserna går mellan politik och organisation (Rothstein, 1991). Analysen av infrastrukturen kan med fördel kompletteras med en analys av den sociala strukturen, där olika grupper med olika maktbaser konkurrerar om att utforma och styra organisationen. Även den övergripande strukturen kan ha stort förklaringsvärde, t ex beroende på att stora delar av offentlig verksamhet präglas av idésystem som kan tänkas påverka sättet att organisera. Offentlig förvaltning måste med andra ord betraktas som en mycket komplex verksamhet, som kräver en komplex analysapparat.

Fombruns teoretiska ramverk ger också möjligheter att koppla händelser inom organisationen med förhållanden (regler, riktlinjer, lagar), som finns inom populationen av liknande organisationer och i samhället i stort. Det passar bra vid analys av organisationen i en stadsdel, som trots allt enbart är förlängningen av offentlig förvaltning på en statlig och övergripande kommunal nivå. Gidlund (1990) menade t ex att sektorsmodellen bygger på att olika arbetsområden har samlats under olika departement och statsråd. Inom sektorn finns ett antal ämbetsverk, som förenas genom departementets samordning och den gemensamma budgetprocessen. Visserligen sägs sektorsmodellen vara på väg att brytas upp, men den kan ändå antas leva kvar i olika former.

En svårighet hänger samman med det population ecologyperspektiv som Fombrun tillämpar i sin diskussion om populationer. Det är en i grunden ekologisk diskussion, där man diskuterar nischer och därmed differentiering mellan organisationer. Den typen av nischtänkande är knappast tillämpligt vad gäller kommunal organisation, där i varje fall olika enheter inte idag konkurrerar med varandra om nischer. Möjligen kan detta komma att ändras om konkurrens mellan olika producenter kommer att utvecklas inom offentlig förvaltning och om enheterna får ett friare förhållande till brukarna.

## 6. Metod

### 6.1 Val av metod

Den valda metoden är en fallstudie av en stadsdel i Göteborg. Fallstudien blir en ganska uppenbar metod, eftersom jag eftersträvar djup förståelse och önskar följa en process under längre tid. För att kunna göra arbetet med en rimlig resursinsats är det därför nödvändigt att göra en fallstudie.

### 6.2 Avgränsning av studieobjekt

En viktig fråga i alla studier är vad som är undersökningsenheten. En vanlig avgränsning av en sådan enhet för en organisationsforskare är en organisation. Fombrun (1986) använder också organisationen som en enhet men kompletterar också med interorganisation i form av populationer och samhällen. I den här studien blir problemet mer komplicerat vad gäller frågan om den organisatoriska grundenheten. Jag vill i studien se två grundenheter dels de enheter inom stadsdelen som står för servicen gentemot brukarna, dels det nätverk i stadsdel, population och samhälle som kan relateras till enheterna. Frågan uppstår hur enheter och nätverk kan avgränsas.

De enheter som jag intresserar mig för finns på basnivån i stadsdelen. Exempel på sådana enheter är skolor, daghem och enheter som bedriver hemtjänst. Enheterna på basnivån kan främst förväntas vara uppdelade efter sektorer, men även integrativa enheter är intressanta t ex kombinerade skolor och fritidshem. Enheterna bör vara på den nivå att det är möjligt att definiera en konkret grupp av brukare.

Jag har tidigare hävdad att studien utgår från ett nätverksynsätt, men frågan uppstår hur ett nätverk kan avgränsas. Jag väljer att utgå från Bensons (1975) diskussion om nätverk som ett framväxande fenomen. Jag är intresserad av hur resurserna inom och utom SDN relateras till varandra i nätverksliknande former. Nätverket ses alltså som ett framväxande fenomen inom och utom SDN utan tydliga a priori avgränsningar. Det är endast i studiens slutresultat som en avgränsning av nätverket är möjlig att se. Inledningsvis är det enbart möjligt att säga att jag studerar fältenheter inom de "mjuka" verksamheterna Socialtjänst, Skola, Fritid och Kultur & bibliotek med utgångspunkt från en stadsdel.

### 6.3 Urval

Den stadsdel jag har valt att studera är ett ganska representativt exempel på en övergripande stadsdelsorganisation i Göteborg. Stadsdelen har två geografiska delområden och under delarna en målgruppsindelad organi-

sation. Jag har koncentrerat mig på att studera ett delområde. Nedan följer en redogörelse för de befattningar de intervjuade personerna innehar.

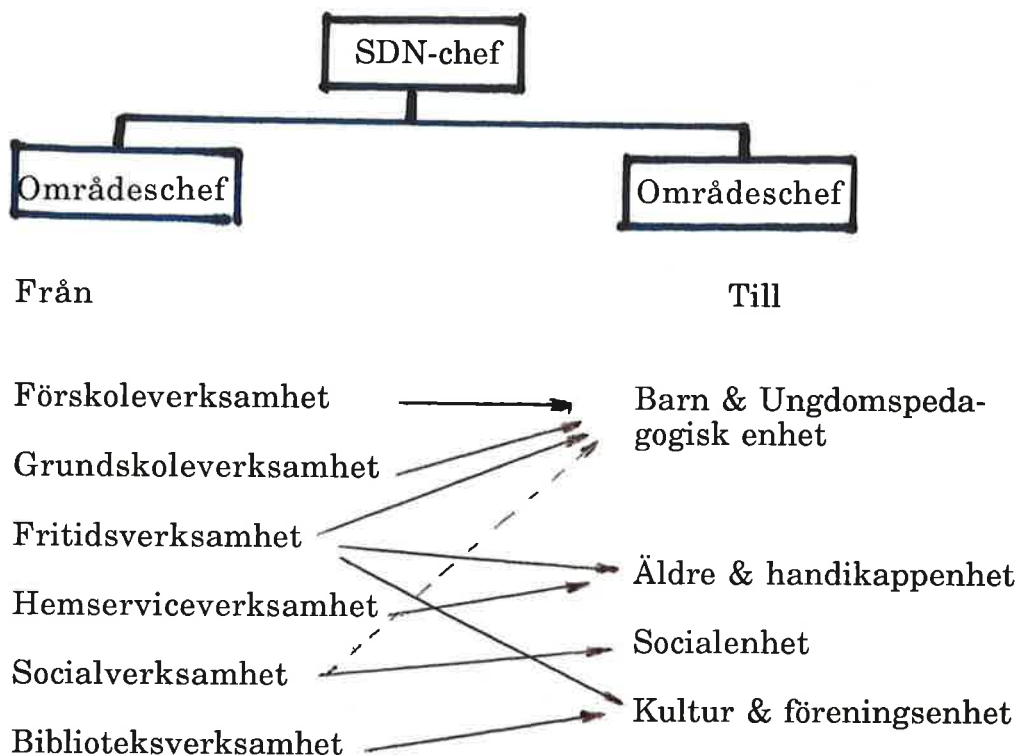
Politiker	1	
Central SDN-tjänsteman	1	(2 intervjuer)
Chef målgruppsenheter	4	
Chef delområde	1	
Chef sektor	1	
Chef resultatenheter	2	
Expert på hemtjänst	1	

Jag hämtar också exempel från den pågående projekteringen av en undersökning om hur de särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda organiseras inom SDN i Göteborg.

## **7. Empiri**

### **7.1 Stadsdelen - uppbyggnad och historia**

Den SDN-förvaltning som jag har valt att studera skapades liksom de andra 20 i Göteborgs kommun den 1 januari 1990. I stadsdelen gjorde man en organisationsutredning och kom fram till en principorganisation, där man delade upp stadsdelen i två områden efter en geografisk princip. Till ett av områdena fogades också en expedition för en avskild mindre enhet. Under stadsdelschefen har man alltså tillsatt två stycken områdeschefer. Områdescheferna fick ta ansvar för de traditionella verksamheterna förskole-, grundskole-, fritids-, hemservice-, social-, och biblioteksverksamhet. Verksamheterna fasades in under områdescheferna. Det var alltså i områdena som den nya SDN-organisationen temporärt mötte den gamla sektorsbaserade organisationen enligt figur 2.



Barn & Ungdomspedagogisk enhet (exempel)

- \* 5 förskoleområden ledda av områdesföreståndare
- \* 4 Skolorområden ledda av rektorer
- \* 1 Fritidsområde ledda av fritidsföreståndare

**Figur 2.** Stadsdelens övergripande organisation

Enligt planerna vill man i stadsdelen fortsätta arbetet med integration enligt intentionerna med reformen. Det innebär att man tänker sig att bygga fyra integrativa enheter nämligen Barn- & ungdomspedagogisk enhet, Äldre- och handikappenhet, Socialenhet och Kultur- & föreningsenhet. Som exempel visar jag i figur 2 hur detaljorganisationen för Barn & ungdomspedagogisk enhet kan komma att se ut. Av figur 2 framgår vidare att vissa enheter från den gamla sektorsorganisationen, som t ex Grundskola, Förskola och Bibliotek förs in relativt intakta i den nya målgruppsorganisationen. Andra sektorsorganisationer som Fritid har kommit att delas upp kraftigt.



## 7.2 Beskrivning av målgruppsenheterna

### 7.2.1 Barn och ungdomspedagogisk enhet

Inom stadsdelen verkar man ha kommit en bit på väg med uppbyggnaden av den här enheten. Det finns ett dokument framtaget som beskriver målsättningar och organisationsplaner, och arbetet med genomförande pågår, även om projektet är i sin linda. Utgångspunkten för arbetet är SDN-reformens allmänna mål om integration och helhetssyn i kombination med decentralisering och lokala lösningar. Av dokumentet framgår att nämnden enligt lag, har ett särskilt ansvar för målgruppen barn och ungdomar 0-18 år.

Från politiskt håll hävdar man att ett av skälen till att enheten kom till var att det inte fanns någon förvaltning (skola, daghem etc) som tog ansvar för helheten 0-18 år. En viktig uppgift för enheten är att se till att det inte blir några missbrukare på stadsdelens centrala torg. Det kräver samarbete och inte som tidigare att alla förvaltningar hoppas att andra ska ta hand om problemen menade politikern. De verksamheter som ingår i enheten är bl a skola, fritidshem och daghem. Beskrivningen bygger på en intervju med en skolledare med ansvar för enheten vilket medför att skolan får stort utrymme i framställningen. Befattningen som enhetschef höll vid intervjutillfället på att tillsättas.

Enligt en politiker var en tanke när man strukturerade enheten att ta bort den centrala rektorsrollen och istället lägga ansvaret ute bland skol-enheterna. Skolledaren ser också andra syften och det är att personal från olika enheter kan lära av varandra, eftersom det ändå är samma barn som man arbetar med. En påtaglig förändring som pågår är att fritidshemmen går in under skolan från att tidigare ha legat under socialtjänsten. Både fritidshemmen och skolan får därmed en rektor som chef. Andra förändringar är vad man kallar lokalintegration, och det kan gälla att förskolan i något fall har flyttat in i samma lokaler som skolans barn-bespisning. Ett eftermiddagshem har flyttat in i en skola.

Inom enheten har man under året börjat bygga upp nya former för samverkan. Exempelvis har skolan och förskolan några gemensamma studiedagar. Fritidsledarna har också börjat med planering tillsammans med fritidspedagoger. Skolledare och fritidsföreståndare har haft gemensamma träffar och fritidspedagoger ska också få vara med i framtiden. Under året har man alltså försökt finna former för samarbete och ansvarsfördelning. Inom enheten vill man ha en mjuk övergång till arbetet i den nya enheten och poängterar att det måste få ta tid.

Enheten har ganska lite kontakt med resursnämnder för skolan inom kommunen, men skolledaren känner till att några sådana nämnder finns. Tidigare informerade länskolnämnderna om allt nytt, men nu har Stadskansliet delvis tagit över den rollen. Det huvudsakliga ansvaret för

fortbildning måste enheten dock ta själv. Man arbetar med att engagera psykologer för att stödja lärarna i deras yrkesroll. De resurser man kon- trakterar in i övrigt är psykologhjälp från kommunens psykologpool.

Enligt skolledaren innebär den nya organisationen att den enskilda sko- lan ute i stadsdelen får ett ökat ansvar. Skolorna kan i större utsträckning inriktas mot målgrupp. En tanke är att en av skolorna kan specialisera sig på invandrare. Skolledaren menade, att man inte riktigt har tänkt så tidigare men att möjligheterna ökar i det nya systemet.

Fritid har också sett verksamhet riktad mot barn och ungdom som ett prioriterat område, och man ingår som en del i barn- och ungdoms- pedagogisk enhet. En ytterligare prioriterad grupp är invandrare. Inom området finns tendenser till flyktingfientlighet, och Fritid fick under en period lägga allt annat åt sidan och arbeta med de frågorna. Personal från fritid ordnade tillsammans med elever bl a utställningar om andra länder. Fritid menade att det var svårt att samarbeta med lärarna om aktiviteter som inte sker mellan 8 och 16. Från politikerhåll kritiserade man också lärarna för att inte ställa upp i arbetet med de här frågorna.

Kritiken från politiker och fritid mot skolan är en del i allmänna svårigheter att få samarbetet att fungera. Skolledaren påpekade att man har haft erfarenhet av integration i SIA-verksamhet, men att det har varit svårt att få verksamheten att fungera bl a beroende på olika huvudmän, yrken, bakgrund, utbildning, arbetsförhållanden, pedagogik och löner. Skolan står också mitt uppe i en besvärlig omställning beroende på kommunalisering av lärarna, nya former för bidrag, nedläggning av länskolnämnder och SÖ. På central nivå har man beslutat om flexibel skolstart för sexåringar och på lokal nivå finns SDN. Alla förändringar har skapat stor oro och leder till samarbetssvårigheter.

Personal som kommer till enheten från fritid är också oroliga. De är rädda för att enbart få ta hand om "rastverksamheten" på Barn- och ungdomspedagogisk enhet. Man menar att problemet är att det inte finns något lagligt stöd för fritid på samma sätt som för skola och socialtjänst. Man är också främmande för den byråkratisering som man tycker drabbar verksamheten i och med SDN.

### **7.2.2 Äldre- och handikappheten**

Från politikerhåll hävdade man att det var naturligt att bilda en speciell enhet för målgruppen äldre och handikappade. Det berodde dels på att det är en grupp som kommunen är skyldig att arbeta med, dels på att det var lämpligt att integrera liknande verksamheter (vård av äldre och handi- kappade) inom samma enhet. Det är inte så stor skillnad för hemtjänsten att hjälpa en förlamad tolvåring jämfört med en 80-åring.

Tyngdpunkten i framställningen ligger på hemtjänsten, som är en domi- nerande verksamhet i enheten. Hemtjänstens uppgift regleras i paragraf 6 i Socialtjänstlagen och betecknas som myndighetsutövning. Klienterna har enligt Socialtjänstlagen rätt att få bistånd och kan också överklaga de

biståndsbeslut som fattas. Kommunen kan knappast avslå en begäran om bistånd på grund av resursbrist.

Socialtjänstlagen är en ramlag, och paragraf 6 ger ganska allmänna riktlinjer för hur verksamheten ska utformas. Lagen kom i början på 80-talet och innebär att man gick från generella riktlinjer till individuella behovsbedömningar utan fasta regler. Innan den nya lagen kom inriktade man verksamheten främst mot hus och hem. I samband med att lagen kom började man tala om aktivering och meningsfullhet. Lagen förefaller vara föremål för tolkning på lokal nivå, och det är också där man tycks utforma en praxis för hur den ska tillämpas. Man försöker dock på olika sätt ta till sig den nya lagen. Med hänvisning till Socialtjänstlagen förefaller man dock vara säker på hur verksamheten ska bedrivas.

De resurser som står till förfogande är bl a vårdbiträden som står för den dagliga kontakten med klienterna. Trenden tycks vara att lägga ett större ansvar på biträdena. Hemtjänstassistenter ska arbeta med att stödja självständiga och professionella biträden. Den utveckling man vill se från ledningens sida, är också att biträdernas uppgifter mera får karaktären av att aktivera än av att utföra vissa tjänster.

Verksamheten har förändrats kraftigt under senare år, och detta gäller framför allt typen av klienter. I takt med att sjukvården avvecklar sina vårdresurser får allt fler patienter vård i hemmet. Det gör dels att vården av klienterna blir mer avancerad, dels att det blir fler inblandade i vården, dvs även sjukvårdspersonal ingår. Det skapar enligt företrädare för hemtjänsten ett ökat beroende gentemot sjukvården och kanske då främst primärvården. Vårdbiträdena har fått ett större beroende till sjukvården och måste samarbeta med denna ute på fältet. Det som man inom hemtjänsten upplever är att beroendet till sjukvården ökar i verksamheten men att det beroendet inte fångas upp i SDN, eftersom sjukvården inte ingår där. Det finns dock förslag om att sjukvården ska ingå i SDN och då skulle den organisatoriska strukturen på ett bättre sätt avspegla de beroendeförhållanden som man upplever inom hemtjänsten.

Utöver diskussionen om tolkningen av Socialtjänstlagen tycks det inte förekomma någon mer förutsättningslös diskussion om hur man i verksamheten ska se på klienternas behov. Istället gör man en skarp åtskillnad mellan bistånd och service. Själv står man på en fast grund med myndighetsutövning och bistånd, och sedan är det fritt fram för andra intressenter att ge service till de klienter som man har i verksamheten. Det finns tydliga i lagar sanktionerade ramar för verksamheten. Detta gäller dock inte för servicehus och den delen av hemtjänstens verksamhet. Här upphör lagen om bistånd att gälla, och verksamheten blir härigenom friare. En sak som man dock tycker att man inte har lyckats med inom hemtjänsten är att arbeta in föreningslivet i verksamheten.

De politiska intentionerna kan arbetas in i verksamheten och det gäller då sådana saker som närhet, flexibilitet och kontinuitet och att man ska samverka med sjukvård och ta vara på gemensamma resurser. Med ett omfattande begrepp skulle det kunna kallas kvaliteten i verksamheten. Vad gäller fördelningen av resurserna är de politiska medlen mindre markerade. Hemtjänsten får sin budget men kan inte avslå en begäran

om bistånd. Det gör också att kontraktsmodellen blir svår att tillämpa då "resultatet" från verksamheten är mycket beroende av antalet bistånd och det är något som de ansvariga inte kan råda över. De politiska kraven på verksamheten tycks vara relativt outtalade.

### 7.2.3 Socialenheten

Enhetens uppgift är att arbeta gentemot utsatta grupper dvs individ- och familjeomsorg. Verksamheten styrs till största delen av Socialtjänstlagen. På frågan varför man måste ha en speciell enhet för den gruppen klienter, anger chefen för enheten att det är nödvändigt att hålla ihop kompetensen. Enheten har en relativt stor verksamhet för att vara inom en SDN, och det ger möjlighet till specialisering. Från politikerhåll menar man att det finns speciella sekretessproblem inom individ och familjeomsorg, och att det är skälet till att man försöker samla sådan verksamhet inom en enhet. Chefen för enheten påpekar att det också finns andra enheter som arbetar med ärenden under sekretess.

Den verksamhet som bedrivs inom enheten spänner över stora delar av de andra enheterna. Man arbetar t ex med ärenden med koppling till skola och hemtjänst. Ärendena är sekretessbelagda och man samarbetar i liten utsträckning med andra enheter inom SDN. Naturliga samarbetspartners är istället organisationer utanför stadsdelen som exempelvis barnpsykologi, barnmedicin och missbrukaravdelningar på Lillhagens sjukhus. Chefen ser inte några avgörande hinder för samverkan med dessa enheter trots att de har andra huvudmän än SDN.

Ett samarbetsprojekt inom SDN lyfts dock fram av enhetschefen. Projektet gäller att bilda en grupp tillsammans med barn- och ungdomspedagogisk enhet för sociala frågor. I gruppen är det tänkt att ingå en fältassistent kopplad till socialenheten, skolans kurator samt personal från skolan, och den åldersgrupp man riktar in sig mot är 13-18 år.

Chefen för enheten upplever att man har tappat många av de tidigare sektorskontakterna. De kontakter man hade var främst med kommunens institutionsbyrå, som har hand om kommunens institutioner för barn, ungdom och vuxna. En aspekt på avskaffandet av sektorsorganisationen var att det nu inte var möjligt för personer på den lokala nivån att specialisera sig för att sedan gå vidare till befattningar högre upp i sektorns centrala organ.

Socialsekreterarna har haft en intressant utveckling av sin yrkesroll under senare år. I takt med att externa behandlingshem för främst lättare missbruk har byggts upp har uppgiften blivit att som beställare sätta samman ett program för den enskilda klienten. Tidigare stod institutionsnämnden för upphandling av externa tjänster, men nu är det socialsekreterarnas uppgift. Under senare år har chefen också märkt en tilltagande "professionalisering" av klienten. Klienterna har lärt sig att ställa krav, och socialsekreterarens uppgift har mer blivit att sätta samman resurser för att tillgodose kraven.

Socialtjänstlagen medger i stort sett vilka insatser som helst för klienterna. Säger förvaltningen nej är risken stor för överklaganden och fällande domstolutslag. Det gör att enheten knappast kan spara några pengar. Man har heller aldrig på allvar diskuterat att försöka tillämpa kontraktmodellen på verksamheten.

## 7.2.4 Kultur- och föreningsenheten

Verksamheten består av ett bibliotek och en föreningssekreterartjänst. Biblioteket är en mindre lokal enhet som är knuten till ett regionbibliotek. Föreningssekreteraren kommer från f d Fritidsförvaltningen. Uppgiften för föreningssekreteraren är bl a att handlägga föreningsbidrag, att samordna föreningar och tillhandahålla lokaler. Enheten har inte någon chef ännu utan beskrivningen bygger på en intervju med en tjänsteman från biblioteket. Framställningen behandlar därför främst bibliotekets verksamhet.

Bibliotekets uppgift formuleras av folkbiblioteksutredningen från början av 1980-talet. Det finns tre uppgifter nämligen 1. Att föra en kamp för boken och läsandet - en pedagogisk uppgift. 2. Att garantera en fri och jämlik tillgång till information - uppgiften att vara kunskapscentrum. 3. Att vara ett lokalt kulturcentrum. Uppgifterna är så pass vaga att de rymmer det mesta. Inom enheten är man noga med att poängtera att man inte arbetar med myndighetsutövning. Det är alltså inte bibliotekets uppgift att kontrollera om de besökande eleverna skolkar eller inte. Ett bibliotek har inte heller någon specifik geografisk tillhörighet, dvs det står inte för intresset hos någon speciell stadsdel. Biblioteket tillhör samhällets mer generella resurser, och kan inte betraktas som stadsdelens förlängda arm gentemot medborgarna.

Karaktären av samhällsresurs hindrar inte att man försöker rikta sin verksamhet till de grupper som finns i stadsdelen. Beroende på att biblioteket inte arbetar med myndighetsutövning kan verksamheten bli mer okonventionell. Det som kännetecknar stadsdelen är bl a olika grupper av invandrare och en stor "dagbefolkning" från industrier.

Enheten har av tradition också samarbetat med många olika organisationer inom och utom kommunen. Man har haft ett omfattande samarbete med fritid och med skolan samt med grupper utanför kommunen, som t ex olika typer av föreningar. Med skolan har enheten ett gott samarbete, vilket enligt tjänstemannen känns bra ideologiskt beroende på att man har samma rötter. Möjligheterna till samverkan utanför biblioteket har under senare tid försvårats på grund av resursbrist. Man anser sig till exempel inte ha kunnat arbeta med konceptet "boken kommer" gentemot hemtjänsten. Det har inte funnits resurser till det. Tanken är dock ändå den att man ska söka olika samarbetspartners för att kunna sprida ut sina böcker.

Inom biblioteksverksamhet finns en resursnämnd för gemensamma frågor som kallas Nämnden för stadsbiblioteket. Resursnämnden arbetar t ex med system för cirkulation av böcker, gemensamma inköp, dataservice och transporter. Biblioteket har omfattande kontakter med resurs-

nämnden, vilket på sätt och vis skapar problem. Biblioteket arbetar i två förvaltningar - en som har pengarna (SDN) och en som har kunskapen (nämnden för stadsbiblioteket). Tjänstemannen upplever att biblioteket är för litet inom SDN och att det inte finns förståelse för dess speciella problem i en förvaltning som domineras av Socialtjänsten. SDN-förvaltningen har lett till en byråkrati som i grunden är främmande för biblioteksverksamhet. Tjänstemannen menade därför att biblioteket måste tillbaka till en central förvaltning som arbetar med kulturfrågor.

Biblioteket är också kopplat till ett komplext mönster av organisationer på regional och nationell nivå. Bland organisationerna märks utbildningsdepartementet med kulturrådet. Där finns bl a konsulenter för olika verksamheter som för bl a invandrare. Utbildning ordnas av regionala eller nationella organ.

### 7.3 Den lokala nämnden

Den intervjuade politikerns intresse för lokala organ väcktes när han verkade som sjukvårdspolitiker. Inom sjukvården diskuterades decentralisering, och han blev inblandad i det arbetet. I samband med sjukvårdens decentralisering kom han i kontakt med idéerna om lokala organ som sedan kom att bli stadsdelsnämnder. Han var också engagerad i föreningar och arbetade med politiska frågor i stadsdelen.

Samutnyttjande av resurser är enligt politikern en viktig aspekt av integration. Han menade att det finns många exempel i stadsdelen på hur resurser kan samutnyttjas, och det gäller t ex lokaler. Integration tolkades också på andra sätt av politikern. Han menade att föreningar måste komma in i verksamheten på ett bättre sätt. Det är en målsättning som finns beskriven i kommunens underlag för reformen. Kultur & föreningsenheten spelar här en nyckelroll. En annan tolkning av integration gäller Barn & ungdomspedagogisk enhet, där han menade att enhetens uppgift är att se till att det inte blir några missbrukare på stadsdelens centrala torg. Han menade att enskilda sektorer inte ville ta ansvar för barn med problem och att en helhetssyn är viktig. Nu ska en enhet ha ansvar för barn och ungdom under hela perioden 0-18 år.

Politikern menade dock att den viktigaste delen av reformen trots allt gäller demokrati och inflytande. Han menade att det är viktigt att brukarinflytandet kommer in i nämnden. I stadsdelen har man därför bildat Skolråd där föräldrar, skollära, elever, politiker och tjänstemän kan mötas. Genom Skolrådet ska det bli möjligt att få in föräldrar, vidga vyerna och minska skråttänkandet.

Han diskuterade också de möjligheter som ligger i att enheterna på fältet själva får tjäna pengar och disponera sitt överskott. Enheterna ska kunna göra saker själva utan att behöva ansöka om alla investeringar. Ansvaret för beslut ska med andra ord delegeras långt ner i organisationen. Frågan är exempelvis om det behövs hemtjänstassistenter som traditionella arbetsledare. Assistenten kan få en stödjande roll, och biträdena kan få ta ansvar för sitt eget arbete. Politiken antydde dock att det finns gränser för självständigheten. Han tog skolan som exempel som ville använda sitt

"överskott" för att köpa dyra datorer istället för böcker till barnen, vilket man från skolans sida hade begärt en längre tid.

Den grupp anställda som politikern tycker sig ha mest besvär med är lärarna. Lärarna är starka motståndare till förändringar i Barn- & ungdomspedagogisk enhet. Politikern menade att lärarna sluter sig inom sin grupp istället för att samverka med andra. Lärarna är rädda för förändringar i sin yrkesroll. Politikern menade också att man inte hade kommit så långt i förändringarna i Kultur & föreningsenheten.

## **7.4 Beskrivning av olika sätt att samordna**

### **7.4.1 Samordningsformer - allmänna överväganden**

De allmänna principerna för styrningen av stadsdelens verksamhet uppges vara att nämnden står för de övergripande riktlinjerna som den i sin tur hämtar från Göteborgs kommuns centrala mål. I de besparings-tider som råder är viktiga delar av de övergripande riktlinjerna att satsa på kärnverksamheten, och det rör främst de delar som berörs av lagar. Givet den allmänna inriktningen har man flera olika styrsystem. Det mest omfattande är det hierarkiska dvs chefer på flera nivåer. Det blir cheferna på olika nivåer som får i uppgift att operationalisera de allmänna riktlinjerna i verksamheten, och försöka hitta lokalt baserade lösningar. Den hierarkiska styrningen kompletteras i vissa fall av en kontraktsmodell, som främst har rört verksamheter kopplade till den tidigare Socialtjänsten. Man vill använda kontrakten för att beskriva vad, hur och vid vilken tid saker ska göras. Slutligen kan man också se inslag av marknadslösningar i den meningen att man också försöker att få in ett direkt brukarinflytande.

### **7.4.2 Den hierarkiska modellen**

Den hierarkiska styrmodellen är framträdande i stadsdelen (se figur 2). Hierarkin består av flera nivåer. Den första nivån består av SDN-chefen som ansvarar för stadsdelens geografiska område. På den andra nivån finns två områdeschefer, som ansvarar för var sitt geografiskt delområde. På den tredje nivån finns enhetschefer, som ansvarar för vissa målgrupper. På den fjärde nivån återfinns områdesföreståndare, rektorer och fritidsföreståndare som ansvariga för de operativa enheterna.

Som ett överordnat styrorgan finns nämnden som är förvaltningens huvudman. Nämnden utgav 4 juni 1991 dokumentet "mål för den goda stadsdelen 1992-94". I dokumentet anges målen för verksamheten samt arbetsfördelningen mellan politiker och förvaltning. De övergripande målen för stadsdelens verksamhet relateras till målen för SDN-reformen i dess helhet. Därefter sätts delmål upp för invånargrupper med särskilda behov/rättigheter. Det gäller barn och ungdomar, äldre och handikappade, enskilda och familjer (med särskilda behov) och den icke

specificerade kategorin övriga grupper. I dokumentet beskrivs också vissa medel/funktioner för måluppfyllelse.

Beträffande arbetsfördelningen mellan politiker och förvaltning, har nämnden slagit fast att partierna i nämnden utifrån sina politiska idéer och visioner ska koncentrera sig på formuleringen av "övergripande mål för den goda stadsdelen". Förvaltningen ska utifrån gällande lagstiftning, fastställda program och planer för kommunen, ta fram underlag för att formulera "delmål för invånargrupper med särskilda behov/rättigheter" och riktlinjer för "medel/funktioner för måluppfyllelse".

Vid mina intervjuer var det flera chefer och tjänstemän som menade att de saknade de politiskt definierade målen för verksamheten. Intervjuerna skedde dock till stor del innan nämnden gav ut sin målbeskrivning. Tjänstemännens avsaknad av mål kan möjligen komma att förändras i framtiden i takt med att de nu formulerade målen börjar operationaliseras i verksamheten. De intervjuade upplevde inte heller den centrala kommunledningens påverkan på arbetet som särskilt stark. Kommunen centralt fattar övergripande beslut och arbetar med planering, men man känner sig inte delaktig i detta inom stadsdelen. Man har inte heller märkt av att kommunledningen följer upp verksamheten och utarbetar normer.

En områdeschef med landstingsbakgrund ingår bland de intervjuade personerna. Hon pekar bl a på fördelarna med att få in sjukvården i SDN-organisationen, vilket skulle ge goda möjligheter till integrationsvinster i äldreomsorgen. Chefen menade att det är viktigt att sätta brukaren i centrum och att det ska finnas få personer runt vårdtagaren.

Områdeschefen pekar vidare på betydelsen av ett utökat brukarinflytande. Hon vill bl a se ett större engagemang bland föräldrarna. Vidare ansåg hon att politikerna bör ha jour för att kunna träffa medborgarna, men politikerna hade ännu inte gått med på det.

Beträffande Barn & ungdomspedagogisk enhet menade hon att den ganska väl speglar diskussionen på nationell nivå om exempelvis sex-åringarnas skolstart. Det finns dock många problem i arbetet med att integrera enheten. "Skrätänkandet" är utbrett och det finns få utbildningar som speglar ett integrativt tänkande på lokal nivå. Hon ser också de brutna kontakterna i sektorerna som ett problem och menade att personalen saknar de kontakterna. Hon menade att det är viktigt att arbetet med utveckling i fortsättningen initieras lokalt och inte centralt.

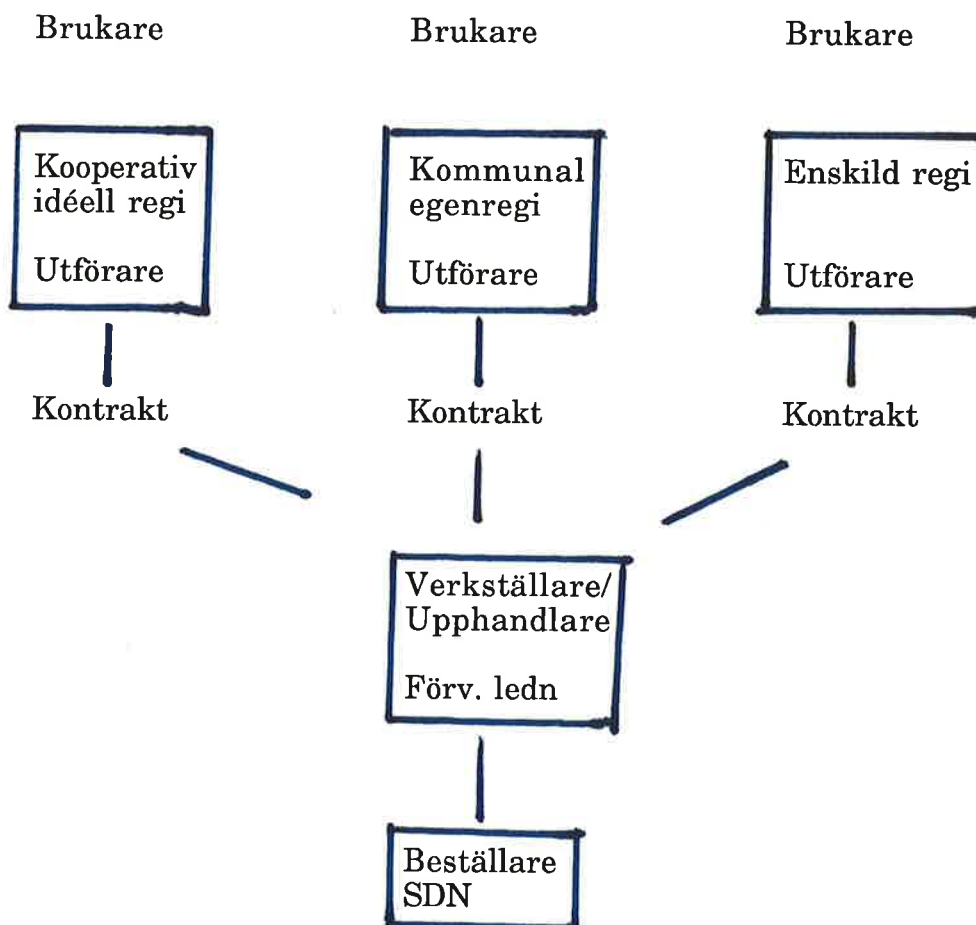
### **7.4.3 Kontraktmodellen**

Den kontraktmodell som finns inom stadsdelen utvecklades redan innan SDN blev aktuell inom Göteborgs kommun. Modellen började utformas inom ett av socialtjänstens distrikt efter distriktsnämndsreformen 1986. När sedan SDN skapades flyttade en del av människorna i den tidigare socialförvaltningen till SDN-förvaltningen och tog med sig modellen. Den erfarenhet man har av modellen gäller framförallt Socialtjänsten, och där daghem och äldreomsorgen samt en del udda verksamheter som dag-



centraler. Tanken är att även tillämpa modellen på andra områden än Socialtjänsten i den nya SDN-organisationen. Arbetet med detta pågår men kommer nog att ta tid.

Modellen som den beskrivs inom stadsdelen framgår av figur 3. Det är politikerna som är de formella beställarna, och de har stöd i arbetet av förvaltningsledningen. Modellen avser att vara neutral vad gäller utförarna och tillåter egenregi, kooperativ och entreprenader.



**Figur 3.** Stadsdelens beställar- utförarorganisation

Jag ska börja med att beskriva hur man ser på kontraktmodellen bland politikerna och på den centrala förvaltningsnivån i stadsdelen. En grundläggande tanke är att man vill skilja mellan de två rollerna beställare och utförare. Beställaren består av den politiska nämnden, som har tjänstemän inom den centrala förvaltningen till hjälp. Politikerna ska företräda invånarna som både består av medborgare och brukare, och de ska definiera brukarnas behov. Politikernas uppgift är att väga samman olika krav och önskemål.

Sammanvägningen leder idealt fram till att politikerna formulerar mål avseende behov, omfattning, kvalitet, kostnader samt vad brukarna ska få betala i form av avgifter. Den centrala förvaltningen måste som upphandlare specificera och operationalisera kraven och gå ut med en anbuds-

infordran. Därefter får den centrala förvaltningen förhandla och kontraktera. Den politiska nämndens ansvar är också att följa upp verksamheten.

Nämnden ska alltså med hjälp av den centrala förvaltningen formulera de övergripande målsättningarna samt följa upp dem gentemot utförare och producenter. En grundläggande tanke bakom modellen är att utförarna ska få fria händer att utföra sitt arbete inom den ekonomiska och verksamhetsmässiga ram som finns i kontraktet. Beställaren vill ge utföraren en uppgift och utifrån den handla upp på ett mer affärsmässigt sätt. Inom stadsdelen försöker man därmed ta första steget mot att de ansvariga för verksamheten, ska få fundera över vad de behöver för att kunna driva sin enhet. Inom stadsdelen centralt ser man det som ett sätt att ersätta budgetprocessen, och låta de verksamhetsansvariga tillföra sina idéer.

Inom den centrala förvaltningen menar man också att kontraktsmodellen ska kunna fungera på en marknad och därmed vara oberoende av utförarens huvudmannaskap. Utföraren ska kunna vara t ex egna enheter, kooperativ eller entreprenader. Ett problem anser man vara att det ännu inte finns någon utvecklad marknad inom det här området. Nämnden (med socialdemokratisk ordförande) var inte heller beredd att pröva entreprenadalternativet. Modellen har därför enbart prövats inom ramen för ett eget huvudmannaskap, dvs inom en intern marknad.

Inom förvaltningen tycker man att kontraktsmodellen har en stor potential. Den bör kunna användas inom alla verksamheter utom den som har att göra med myndighetsutövning. Modellens lämplighet varierar dock från fall till fall. Inom stadsdelen har man goda erfarenheter av modellen på daghem, dagcentraler och transportverksamhet. Hemtjänsten har bjudit lite större svårigheter. Det är svårt att sätta ett tak för hemtjänstens kostnader. Frågan är sedan om det är lämpligt att kontraktsutsätta alla verksamheter och ta in externa entreprenader. Den frågan verkar man inte ha tagit ställning till ännu.

Ovan har jag beskrivit några av de grundläggande tankarna bakom kontraktsmodellen, hos politiker och centrala förvaltning i stadsdelen. Nu ska jag behandla några förhållanden som har att göra med modellens tillämpning och då kommer jag även att referera till erfarenheter från motparten dvs utförarna.

Det första förhållande jag vill ta upp rör myndighetsutövningen. En viktig del av verksamheten inom stadsdelen kan definieras som myndighetsutövning. Inom stadsdelen anser man att själva beslutet om myndighetsutövning knappast kan läggas ut på entreprenad. Det måste vara myndigheten eller beställaren som fattar beslutet om t ex bistånd eller tvångsomhändertagande. Däremot kan själva arbetet med att verkställa beslutet mycket väl läggas ut, menar man. Äldreomsorgen kan vara ett exempel på hur man arbetar. Tanken är att det på beställarsidan ska finnas en hemtjänstassistent, som står för biståndsbeslutet som i sig blir en beställning. På utförarsidan finns också en hemtjänstassistent som verkställer med hjälp av vårdbiträden. Det här kan tyckas vara ett dyrt och krångligt system, men nödvändigt för att skapa ett motparts-

förhållande. Om vårdbiträderna professionaliseras är det kanske i framtiden också möjligt att hemtjänstassistenter roll förändras från att vara rena arbetsledare till att istället erbjuda råd och stöd till biträdena.

Ett andra förhållande som jag vill peka på är nämndens arbete med att formulera målsättningar. En viktig fråga är hur politikerna skaffar information om invånarnas och brukarnas behov. Det fanns vid tidpunkten för mina intervjuer idéer om att göra marknadsundersökningar över vad invånarna t ex ville ha ut av sitt bibliotek. Med hjälp av kunskap om brukarna skulle nämnden som beställare bättre kunna precisera utförarnas åtaganden.

Det finns också svårigheter med modellens tillämpning. En sådan är verksamheter med varierande underlag av brukare. Hemtjänsten har svårt att påverka antalet brukare, som omfattas av verksamheten (beroende av biståndsbesluten), och därmed får enheterna också svårt att påverka intäkterna för verksamheten. I ett daghem blir det något lättare, i varje fall så länge det finns god "tillgång" på barn. Daghemmet kan överinskriva barn och därmed öka sina intäkter.

En annan svårighet har att göra med beställarkompetens. Nämnden beslöt sig för att kontraktera ett av stadsdelens bibliotek. Den centrala förvaltningen gjorde i ordning och skickade ut ett anbudsunderlag till biblioteket, där man bl a sade sig vilja ha ett samarbete mellan bibliotek och förskola. Biblioteket skickade tillbaka underlaget och menade att det var undermåligt. Bl a hade man samverkat med förskolan under 15 års tid. Från bibliotekets sida menade man att förvaltningen inte kände till deras verksamhet. Den diskussion som sedan följde kom att handla om vem som skulle bestämma över bibliotekets verksamhet. Personal från biblioteket krävde att få berätta om hur de tänkte lägga upp verksamheten. Den centrala förvaltningen menade att de skulle definiera verksamheten. Till sin hjälp hade förvaltningen undersökningar om brukarnas åsikter. Ärendet kom att bordläggas i nämnden.

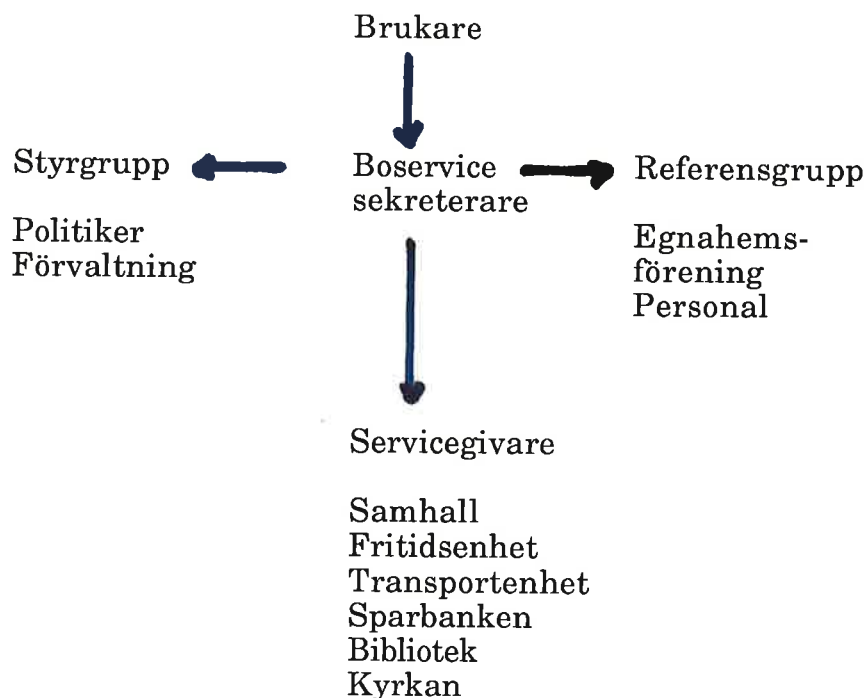
#### **7.4.4 Marknadsmodellen**

Den hierarkiska modell som jag beskrev tidigare är kopplad till kommunens övergripande mål, som i sin tur får anses vara relaterade till mer övergripande samhälleliga mål om hur brukarbehov ska tillgodoses. I det här avsnittet ska jag vända på perspektivet och beskriva några modeller för hur brukarbehoven på ett mer direkt sätt kan fångas upp i stadsdelen.

Den första modellen förs fram bl a i formuleringen av den goda stadsdelens övergripande mål. Där framgår t ex att barn och föräldrar ska ha ett inflytande och i vissa fall ett direkt medbestämmande i verksamheten. Medbestämmandet organiseras bl a i Skolråd, där föräldrar, barn, personal och politiker är representerade. De frågor som behandlas i detta forum är bl a rökrutor men också sexåringarnas skolstart. Det finns också tankar om att etablera liknande samrådsgrupper även för andra verksamheter i stadsdelen.

Den andra modellen för direkt brukarinflytande är att förvaltningsledningen arbetar med direkt uppföljning av åsikter hos befolkningen, t ex via enkäter. Inom detta område befinner man sig på planeringsstadiet i stadsdelen, även om man har gjort en del undersökningar. Undersökningarna kan ha två syften dels att ta reda på vad invånarna vill ha, dels att följa upp verksamheten. Här finns en tydlig koppling till kontraktsmodellen. Beställaren anser sig behöva veta vad det är man vill ha, och det fordrar att man får direkt tillgång till kunskap om invånarnas behov.

Den tredje modellen för att direkt fånga upp brukarbehov i stadsdelen är att producenten har direktkontakt med brukarna och organiserar resurser efter direkta önskemål. Ett intressant exempel på en sådan modell är funktionen boservice sekreterare, som har byggts upp inom stadsdelen. Bakgrunden till funktionen var ett forskningsprojekt, i vilket man konstaterade att det var dåligt sörjt för social service till äldre personer i villor. Med pengar från Boservice delegationen hos Bostadsdepartementet startade man ett projekt för att förbättra servicen för denna speciella målgrupp. Projektet mynnade bl a ut i att man etablerade en boservice sekreterare, som har direkt kontakt med brukarna enligt figur 4.



**Figur 4.** Boservicecentralen

Tanken är att sekreteraren ska fånga upp brukarnas behov av service. Verksamheten gäller ännu inte den traditionella hemtjänsten, som är myndighetsutövning och som regleras via Socialtjänstlagen. Sekreteraren har kontakt med ett antal servicegivare, som utför arbetsuppgifter

mot betalning. Det kan gälla t ex snöskottning och trädgårdskötsel. Sekreteraren kan också förmedla kontakter till föreningar och kommunens fritidsverksamhet.

Sekreteraren arbetar därmed egentligen som en mäklare, som kopplar samman de äldres behov med en uppsättning interna och externa resurser. Man har dock inte något samarbete med hemtjänsten. Det finns en referensgrupp där egnahemsföreningar och personal deltar. Slutligen finns en styrgrupp där politiker och ledningspersonal ingår.

## 8. Analys

En grundläggande tanke bakom projektet är att studera de organisationsformer som kan tänkas växa fram när Göteborgs kommun vill tona ner en centraliserad regelstyrd sektorsmodell och istället gå mot en decentraliserad målstyrd områdesmodell. Utgångspunkten är att SDN kan ses som ett led i en sådan utveckling. Tolkningen av vad en områdesmodell kan komma att betyda för val av organisatoriska lösningar är avsnittets röda tråd. Områdesmodellen kommer att i tre delavsnitt granskas utifrån tre olika teoretiska perspektiv, som antas vara komplementära. I det första delavsnittet kommer jag att diskutera om SDN-reformen är en del i en anpassning till de nya former av beroenden som en områdesmodell implicerar, dvs det som i det teoretiska avsnittet benämndes infrastrukturen. I det andra delavsnittet görs en motsvarande analys av maktdimensionen i den sociala strukturen, dvs hur en områdesmodell kan tänkas påverka system för arbetsdelning och reglering av utbyten. I det tredje avsnittet diskuterar jag den övergripande strukturen i form av aktörernas kollektiva föreställningar, och vad de kan betyda för stadsdelens sätt att strukturera verksamheten.

En möjlighet men också ett problem i framställningen är att jag använder tre olika teoretiska perspektiv, som delvis bygger på olika ontologiska och epistemologiska antaganden. De tre perspektiven försöker jag applicera på ett fall för att få fram multipla tolkningar. De multipla tolkningarna prövas sedan i en mer allmän diskussion om hur stadsdelens strukturella förhållanden kan komma att utvecklas. Genom att jag arbetar med samma fall men med olika tolkningar finns en del upprepningar i framställningen, där samma exempel återkommer. Författaren beklagar att det blir en del upprepningar men har samtidigt svårt att se andra sätt att lösa problemet med multipla tolkningar av samma material.

### 8.1 Mot en behovsstyrd organisation?

#### 8.1.1 Kluvna beroendeförhållanden

Fombrun (1986) angav en bred teoretisk inriktning, som han benämnde infrastrukturen och som poängterar organisationens anpassning till beroendeförhållanden knutna till teknologi- och marknadsförhållanden. Ledstjärnan är effektivitet, dvs en optimal anpassning mellan organisation och uppgift. För att skapa effektivitet måste organisationen ha en entydig uppgift, och den kan vara att arbeta med vissa behov eller att stå för en viss funktion i regleringen av förhållandet samhälle - medborgare. Resurserna kan tex organiseras för att spegla en central kunskapsutveckling eller lokala brukarbehov. I den decentraliserade områdesmodell som jag ser som en viktigt bakgrund i SDN-reformen anges ofta behovsstyrning som ett viktigt inslag. Det är beroenden förknippade med brukarnas behov snarare än beroenden till central kunskapsutveckling som ska bilda grund för att organisera resurserna.

Behovsstyrning ska genomföras genom att de tidigare sektorsuppbyggda förvaltningarna bryts ner, och inordnas under en nämnd och en hierarki med ett bredare ansvarsområde. Begreppen helhetssyn och lokala lösningar nämns bland reformens övergripande målsättningar och man kan se att SDN ger möjlighet att spegla ett bredare spektrum av brukarbehov. SDN kan genom ett gemensamt huvudmannaskap styra skola, socialtjänst, fritidsverksamhet samt kultur & bibliotek. De resurser som finns inom dessa verksamheter kan formas i helhetslösningar och lokala lösningar utifrån brukarnas behov.

Ett problem med behovstyrning är dock att sektorsorganisationen inte enbart förmedlade kunskap utan i många fall också regler till de lokala enheterna. Enheterna organiseras så att de kan tillämpa lagar på ett rättvist sätt och därmed fylla en funktion vid regleringen av förhållandet mellan medborgare och samhälle. Visserligen säger sig företrädare för staten vilja avreglera många områden och istället formulera övergripande mål, men det måste finnas gränser för hur långt de lokala enheterna kan släppas fria att tillgodose brukarnas skilda behov. Faktum kvarstår att i många lokala enheter är man beroende av sektorernas regelsystem. I och med SDN-reformen och dess betoning av geografiska förhållanden, betonas också beroenden i förhållande till brukarnas behov. Genom att det finns flera typer av beroenden blir frågan om hur behoven kan beskrivas central, och jag behandlar den frågan i nästa delavsnitt. Diskussionen utgår från tanken om att brukarna ska bestämma behoven.

### 8.1.2 Vad är ett behov?

En utgångspunkt i referensramens avsnitt om infrastruktur var att behovstyrning innebar att brukarnas dynamiska önskemål sattes i centrum. Det skulle i sin tur ställa krav på en flexibel organisation, som via nätverk förmådde kombinera interna och externa resurser för olika brukargrupperns behov. För att en sådan organisation ska fungera är det nödvändigt att kunna definiera vad som är ett behov och ha det som utgångspunkt för arbetet.

Det som kännetecknar de "mjuka" kommunala verksamheter som jag studerar är dock att behoven är svåra att avgränsa och beskriva. Det rör sig till största delen om av skattemedel subventionerade tjänster, där behoven i vissa fall är obegränsade. Chefen för Socialenheten menade t ex att det går att satsa hur mycket resurser som helst på missbruk. Socialtjänstlagen är en ramlag, som enligt min tolkning också medger att behoven kan vara oändliga hos brukarna. Även för de verksamheter som är av servicekaraktär, typ bibliotek och fritid, är det svårt att direkt fastställa brukarbehov. Möjligheterna för brukarna att själva artikulera sina behov är säkert också mycket varierande i kommunal verksamhet. Slutsatsen måste bli att det är komplicerat att fastställa entydiga brukarbehov inom kommunens "mjuka" verksamheter, som kan tjäna som utgångspunkt för att organisera resurser.

Svårigheterna att definiera entydiga behov kan vara en förklaring till den i litteraturen om kommunal decentralisering vanliga slutsatsen att det

finns relativt få integrationsprojekt (t ex Amnå m fl 1985; Solli, 1987) och att många tjänstemän upplevde krav på integration för integrationens egen skull. Det fanns chefer i min studie som upplevde det så och som menade att de drev projekt, vars främsta syfte var att leva upp till kraven på integration (jfr Meyer & Rowan, 1977). Det var också tydligt att de flesta chefer talade om integration som samverkan mellan olika yrkesgrupper och inte behovsstyrning. Man tolkade ofta kraven på lokala lösningar som att det gällde att få personalen att samverka snarare än att samordna resurserna med utgångspunkt från vissa brukargrupperns behov.

Diskussionen om uppgiften inom den infrastrukturella teoribildningen har i Sverige utvecklats från att huvudsakligen fokuseras kring materiella behov till att också omfatta immateriella dito. De populära service- och kvalitetsteorierna visar en sådan tendens. Det som dock är gemensamt för de infrastrukturella teorierna är att de utgår från ett utbytesantagande på en marknad, som kanske enbart i begränsad utsträckning kan anpassas till kommunens mjuka verksamheter. Trots allt handlar väsentliga delar av "mjuk" kommunal verksamhet om ett människovärde som inte så lätt låter sig reduceras till ett bytesvärde, oavsett om det senare beskrivs materiellt eller immateriellt.

Svårigheterna med att entydigt definiera behov i "mjuka" verksamheter ger möjligheter till en diskussion om vem som ska definiera behoven. Om behoven är obegränsade eller svårdefinierade och det finns varierande möjligheter att få brukarna att artikulera sina behov, kan olika inblandade grupper ha olika syn på vad som är ett behov. I nästa delavsnitt ska jag diskutera några olika möjligheter att definiera behov.

### **8.1.3 Vem ska definiera behoven?**

Jag ska peka på fyra möjligheter att definiera brukarbehov, som kan bilda utgångspunkt för att organisera verksamheten utifrån ett effektivitets-kriterium. Först ska jag diskutera stadsdelens kontraktmodell som ett medel för främst politikerna att definiera behoven. Därefter kommer jag att behandla hierarkin som ett traditionellt medel för chefer att lyfta fram behov. Som en tredje punkt kommer jag att lyfta fram de tjänstemän som finns i verksamheten och deras arbete med brukare. För det fjärde ska jag diskutera vilka möjligheter brukarna själva kan ha att bestämma över vilka tjänster de ska få av kommunen.

#### ***Kontraktet definierar behoven***

Stadsdelens kontraktmodell har utvecklats under några år men berör främst delar av den tidigare socialtjänstens område som exempelvis daghem och hemtjänst. Modellen började utvecklas före SDN:s tillkomst inom ramen för den dåvarande Socialtjänsten. Den centrala SDN-förvaltningen har tänkt sig att använda modellen även på andra delar av sin verksamhet, och man har arbetat en del med bl a Kultur & föreningsenheten. Vid den fortsatta diskussionen om kontraktmodellen är det viktigt att hålla i minnet att det rör sig om en intern marknad under ett gemensamt huvudmannskap. Man har inte tagit in några externa anbud och på så vis konkurrensutsatt verksamheten.



Det står klart att kontraktsmodellen har olika förutsättningar på olika ställen i SDN-organisationen. Ett exempel är Socialenheten, som till den dominerande delen arbetar med komplicerad myndighetsutövning. Socialenheten har aldrig haft några kontrakt, och man diskuterade inte heller att tillämpa modellen på den enheten. I enheten blir det till stora delar socialtjänstassistenten, som efter beslut i nämndens sociala utskott får i uppgift att beställa kommunintern och extern behandling för klientens räkning. Politikerna har som tidigare nämnts svårt att avslå en begäran om bistånd.

Inom stadsdelen menade man dock att det i vissa fall går att hantera myndighetsutövningen inom ramen för kontraktsmodellen. Ett exempel är Äldre & handikappheten där hemtjänsten planerar att lägga myndighetsutövningen i beställarorganisationen i form av ett beslut om bistånd, som i sin tur utgör en beställning till en enhet som utför arbetet. I modellen blir det biståndsbeslutet som definierar brukarens behov av tjänster. Brukaren får möjlighet att artikulera sina behov dels vid utredningen som föregår biståndsbeslutet, dels genom sin möjlighet att överklaga. Inom både Socialenheten och inom hemtjänsten i Äldre & handikappheten blir det relativt centralt placerade tjänstemän med sektorsbakgrund som i realiteten får stort inflytande över att definiera behov efter lagar och praxis, även om vissa ärenden hanteras av politikerna i nämndens sociala utskott.

Helt andra förutsättningar att tillämpa kontraktsmodellen finns inom de enheter som arbetar med service, och ett exempel på detta är biblioteket i Kultur & föreningsenheten. Biblioteket är inte en del i kommunens myndighetsutövning, och det kan därmed finnas större möjligheter att utforma verksamheten direkt efter brukarnas önskemål. Utgångspunkten för att kontraktera verksamheten var också från politikernas sida att det inte var biblioteket utan nämnden som skulle besluta om verksamhetens inriktning i ett anbudsunderlag. Beställaren försökte också definiera inriktningen men tjänstemän på biblioteket underkände anbudsunderlaget och hävdade, att beställaren inte kände till verksamhetens förutsättningar.

Exemplen visar de skilda förutsättningarna för olika grupper att påverka definitionen av behov i en kontraktsmodell. Tjänstemännen har tillsammans med brukarna goda möjligheter att bestämma behov när det gäller myndighetsutövningen, som i många fall är en komplicerad lagreglerad verksamhet. När det gäller service har politikerna vissa möjligheter att definiera behoven, men i det refererade biblioteks-fallet uppstod motsättningar mot professionella tjänstemän inom biblioteket, som menade att det var de som bäst kunde definiera brukarnas behov.

Det ställs alltså mycket stora krav på beställarkompetens hos en organisation som ska fungera som en kvalificerad motpart till utförare vad gäller att definiera behov. Det är framförallt tre typer av kunnande hos beställaren som jag vill peka på. För det första är det viktigt att kunna definiera brukarbehoven. Politikerna förutsätts i teorin att som företrädare för medborgare och brukare kunna definiera behov. I praktiken blir frågan betydligt mer komplicerad, när det t ex gäller behovet av tjänster

från biblioteket. Sannolikt måste beställaren via textenkäter skaffa sig en uppfattning om brukarnas önskemål, som är likvärdig och kanske också överlägsen den information som tjänstemännen inom den berörda verksamheten har. Beställaren i en stadsdel måste också kunna utnyttja den helhetssyn som förväntas genomsyra en verksamhet, som spänner över ett flertal breda områden, som Skola, Socialtjänst etc, och kunna definiera helhetssynen i distinkta behov hos olika brukargrupper.

För det andra är det viktigt att beställaren har ett fackkunnande. Beställaren måste känna till biblioteksverksamhet och regler för och praxis vid myndighetsutövning för att kunna diskutera verksamhet i förhållande till brukarbehov. Fackkunnandet måste troligen vara likvärdigt med eller till och med bättre än den kunskap som finns i verksamheten. Till fackkunnandet hör också kunskap om resurserna i den egna verksamheten och de resurser som finns utanför den egna organisationen. Kunskap om resurser hos olika typer av utförare kan sedan kombineras med kunskap om brukarbehov och bilda grunden för ett bra kontrakt för beställaren.

För det tredje krävs kunskap om den formalia som är nödvändig för att upprätta och upprätthålla samt utvärdera kontrakt. Förhandlingsförmågan är viktig, men jag vill speciellt trycka på utvärderingen som en viktig del av en kontraktsmodell. För att kunna göra utvärderingen måste behoven vara definierade, och det blir viktigt att vända sig till brukarna för att avgöra om kontraktet har uppfyllts eller inte.

Mot bakgrund av att SDN företräder en omfattande verksamhet får det anses vara mycket svårt och mycket kostsamt att bygga upp en bra beställarorganisation, som också förmår att ständigt utveckla sitt kunnande. Så vitt jag kan bedöma har man en bit kvar till detta i stadsdelen, även om man har en viss erfarenhet av modellen efter några års användning. Inom stadsdelen utnyttjar man heller inte konkurrensen och exit-möjligheten som ett sätt att sätta press på utförarenheterna. Det skulle enligt Jonsson (1991) innebära att man får kostnaderna men inte fördelarna med ett kontraktsystem.

Det är alltså ganska lätt att hitta problem vad gäller förvaltningens sätt att arbeta med kontrakt. Kontraktsmodellen kräver mycket kunskap, som idag kanske inte finns i tillräcklig omfattning inom offentlig förvaltning. Samtidigt kan det finnas sätt att komma förbi de här problemen, och det är att arbeta med standardkontrakt av typen franchising (jfr Sköldberg, 1990). Möjligen kan tendenserna till standardkontrakt redan anas. Enligt uppgift från biblioteket hade underlaget för anbudsförfrågan till viss del hämtats från företaget Nordisk biblioteksutveckling. Tänkbart är att om man i kommunerna i framtiden mer kommer att använda sig av entreprenader, kan sådana standardkontrakt utvecklas. Frågan är dock hur det kommer att påverka möjligheterna till lokal variation och därmed möjligheten att tillgodose differentierade brukarbehov. Möjligheterna till konkurrens mellan utförare kan kanske å ena sidan komma att stärka möjligheterna att styra efter behov. En användning av entreprenader skulle kunna göra det möjligt för organisationer med nya kanske mer behovsanpassade lösningar att etablera sig. Å andra sidan borde en stan-

dardisering gynna (nationell och internationell) likformighet på bekostnad av variation.

Sammanfattningsvis ger kontraktsmodellen en intressant belysning av frågan om vem som ska definiera behoven. Tanken är att nämnden ska ge riktlinjerna och förvaltningen ska utforma kontrakt på grundval av övergripande mål och av undersökningar om brukarnas behov. I realiteten verkar utförarna kunna skaffa sig ett visst utrymme att bestämma behoven, beroende på att beställaren inte vill eller kan precisera behov. Det är viktigt att komma ihåg att beställaren också har sin hierarki att lita till. Om konkurrens införs måste kanske beställaren i större utsträckning lita till sin förmåga att definiera behov via kontrakt. Frågan är dock, om det kan bli så att behoven via entreprenader kommer att bestämmas av utförarnas (producenternas) nationella och kanske internationella standardisering. Kanske kommer vi att få se europeiska "McDonalds", som på ett överlägset sätt levererar standardiserad barnomsorg till kommunens beställare i olika länder.

### ***Hierarkin definierar behoven***

Stadsdelens förvaltning utgör ett led i regleringen av förhållandet mellan samhälle och medborgare. Förvaltningen ingår därmed på sätt och vis i en hierarki, som enligt intentionerna ska arbeta efter mål. Det innebär att målen för verksamheten sätts centralt för att sedan operationaliseras till verksamhet av politiker och chefer på lägre nivåer. På sätt och vis skulle det vara möjligt att argumentera för att brukarbehoven finns beskrivna i målen och att hierarkin är till för att göra mer preciserade definitioner av behov.

Möjligheter till hierarkisk behovsstyrning finns på flera nivåer i stadsdelen. Man har delområden, där hierarkin har en geografisk bas. Under delområdena finns en målgruppsbas, där man organiserat verksamheten efter breda brukargrupper, som t ex ungdomar 0-18 år eller äldre och handikappade. Under målgrupperna finns en sektorsbas, där fältenheterna i stort sett följer den gamla indelningen av förvaltningen.

Organisationen kan sägas vara ganska väl avpassad för att omsätta olika typer av mål till verksamhet. De chefer som ansvarar för delområden och målgrupper kan ta emot sektorsövergripande målsättningar från central nivå och omsätta dem i verksamhet. Ett exempel är sexåringarnas skolstart som är ett mål som har upprättats på central nivå och som är sektorsövergripande. Den typen av mål har man relativt lätt att handskas med i stadsdelens organisation.

Om brukarbehoven bestäms centralt i form av mål kan stadsdelen via delområdes- och målgruppschefer hantera dem. Svårigheterna med de stora delområdena och breda målgrupperna är att cheferna inte självklart kan fånga upp de behov som speciella mindre grupper har. Från stadsdelens förvaltning säger man sig inte heller vilja styra indelningen av mindre grupper med särskilda behov utan lämnar det till enheterna på fältet. Cheferna kan förväntas fylla en roll när det gäller att förmedla centralt definierade behov och omvandla dem till verksamhet. Chefernas

roll när det gäller att också fånga upp lokala behov, med vars hjälp centrala mål kan modifieras, är däremot mer oklar.

### ***Fältenheten definierar behoven***

Tjänstemännen i fältenheterna i direkt kontakt med brukarna kan tänkas vara en viktig grupp när det gäller att definiera behoven. Exemplet med biblioteket i kontraktmodellen, som jag refererade ovan, visar tjänstemännens starka ställning när det gäller att definiera behov. Tjänstemännen kan förväntas få ett stort inflytande över behoven, speciellt i mer professionella verksamheter.

Om tjänstemännen har en dominerande ställning kommer brukarnas behov att bestämmas efter professionella normer och praxis inom yrket. Utgångspunkten blir därmed inte behov i stadsdelen. Det hindrar inte att de professionella anpassar sig till lokala behov. Anpassningen blir dock en sluten snarare än öppen process, där andra parter inflytande blir begränsat. Ett förhållande som kännetecknar professionellas yrkesutövning är att relationen till klienterna närmast är att betrakta som en privat angelägenhet (jfr Mintzberg, 1989).

### ***Brukarna definierar behoven***

Satsningen på autonoma resultatenheter skulle kunna leda fram till en större betoning av anpassning till brukarnas behov. För att en resultatenhet ska fungera måste den kunna påverka både kostnader och intäkter. Frågan är i vilken utsträckning som resultatenheterna har möjlighet att styra intäkterna. Om möjligheten finns att skaffa intäkter genom att differentiera brukarnas avgifter, kan brukarnas inflytande indirekt komma att öka. För närvarande verkar det pågå en diskussion i landet om hur t ex daghemmens utbud ska kunna differentieras för att passa olika typer av brukarbehov, och där kan vissa möjligheter att reglera intäkter också förväntas. Det är dock möjligt att ifrågasätta vem som är kunden och marknaden. De daghem som är resultatenheter kan t ex öka sina intäkter genom att överinskriva barn när statsbidragen beräknas.

Pressen på resultatenheterna kan öka, om de utsätts för konkurrens via entreprenader i ett kontraktssystem. Frågan är om konkurrensen kan medföra att lyhördheten för brukarbehoven blir större. Det är tveksamt om det kommer att bli så. En tänkbar utveckling är den som jag skisserade tidigare nämligen att entreprenadföretagen standardiseras, vilket knappast står i överensstämmelse med krav på differentierade brukarbehov. Ingelstam (1991) menade också att konkurrens i och för sig kan gynna effektivitet men att andra värden som servicenivå och regional balans kan komma i kläm. Eftersom behoven är svåra att definiera blir också de belöningsystem som upprättas för ett effektivt agerande kanske inte alltid förenliga med en organisation, som är inriktad mot människo-värden.

Brukarna kan också få möjligheter att direkt bestämma behoven. Det finns exempel på enheter i stadsdelen som bygger upp sin verksamhet på direkta brukarbehov, och detta gäller den tidigare refererade boservice-centralen. Den bygger på idén att brukarna ska betala för den service som

förmedlas av centralen. Även skolan med invandrarprofil kan tänkas bygga på direkta brukarbehov. Andra former för direkt bestämda behov kan vara enkäter till brukare om önskemål, som sedan omvandlas i t ex krav i kontrakt.

Brukarna kan också vara med och definiera behoven i den utsträckning som de själva deltar i verksamheten. Det mest extrema exemplet skulle kunna vara brukarkooperativa daghem, där brukarna rimligen borde ha stora möjligheter att bestämma behoven. I den studerade stadsdelen skulle brukarnas representation i t ex Skolråden kunna vara en grund för inflytande över definitionen av behov. Av allt att döma behandlar dock Skolrådet mycket olika typer av frågor, där enbart ett fåtal är av mer grundläggande karaktär.

### 8.1.4 Hur kan yttre effektivitet uppnås?

Jag har i de föregående delavsnitten ägnat mig åt att problematisera dels vad som är ett behov, dels vem som ska definiera behoven. Därmed har jag också problematiserat den infrastrukturella teori, som bildade utgångspunkten för avsnittet. Den huvudpoäng som jag vill lyfta fram är att behov som är kopplade till människovärden inte är entydiga. Det finns därmed inte heller några "objektiva" beroenden att utgå från när verksamheten ska organiseras. Tanken bakom den infrastrukturella teorin var att kopplingen mellan uppgift/behov å den ena sidan och struktur å den andra sidan skulle kunna gå att optimera vilket möjliggör effektivitet. Beroende på de tvetydiga behoven kan effektivitet i objektiv mening inte realiseras. Vad som är ett behov blir därmed en öppen fråga. Olika grupper inom och utom förvaltningen kan konkurrera om att bestämma behoven.

Diskussionen om behovsstyrning inom kommunal förvaltning har fört upp frågan om prioritering av behov på dagordningen. Det märks inte minst i de frekventa seminarierna om effektivitet och kvalitet i offentlig verksamhet. De definitioner av behov som görs i verksamheten baserat på regelsystem och professionella normer ifrågasätts, t ex i diskussioner om effektivitet. Det är därför tänkbart att vad som är ett behov kommer att diskuteras och definieras i bestämda situationer och på bestämda arenor. Kontraktsmodellen kan uppenbarligen tjäna som en arena för att förhandla om och definiera behov och därmed effektivitet i kommunal verksamhet. Den infrastrukturella effektiviteten blir därmed inte objektiv utan relativ och bestäms i politiska spel och förhandlingar.

Kanske måste kontraktsmodellen därför ses som ett sätt att lyfta fram en diskussion om prioritering av behov till offentligheten. Kontraktet ger en samtalsordning där parterna tvingas att öppet redovisa sina ställningstaganden bl a avseende effektivitet. Widebäck (1990) för t ex en intressant diskussion om hurvida det ekonomiska språket överhuvudtaget är meningsfullt när det gäller att diskutera biblioteksverksamhetens effektivitet. En vanlig uppfattning om kontraktsmodellen inom stadsdelen är också att den är en förstärkt budget dvs den ingår i ett ekonomiskt språk för att precisera åtaganden.

En utgångspunkt för avsnittet var att även fältenheterna skulle kunna arbeta med en nätverksliknande modell i sin verksamhet. När brukarbehoven definierats och uppgiften bestämts, kan enheterna kombinera egna och andras resurser på ett sätt som stödjer den inre effektiviteten. Ett arbetssätt där egna och andras resurser kombineras i nätverk efter brukarnas behov är egentligen nödvändigt vid en reform av typen SDN. Vid reformens genomförande lades en del specialiserade enheter hos resursnämnder. Tanken var att enheterna i SDN-förvaltningarna skulle använda sig av de resurserna, men det är något som har visat sig vara svårt. Ett liknande förhållande gäller arbetet med verksamhetsutveckling, där fältenheten kanske måste använda sig av resurser utanför stadsdelen. Fältenheten kan också kunna koppla samman resurser av typen ideella föreningar för att uppfylla sin uppgift. Inom de enheter som jag besökt finns få exempel på att man resonerar i nätverkstermer. Den integrerade förvaltningsformen är dominerande, och man är ännu främmande för att utnyttja både egna och andras resurser i fullföljandet av en uppgift.

Sammanfattningsvis innebär konkurrens, förhandlingar och spel om definition av behov också problem med att bestämma den yttre effektiviteten i kommunal verksamhet. Förklaringen av framväxten av organisatorisk struktur i stadsdelen enligt den infrastrukturella referensramen har alltså klara begränsningar. Någon aktör måste först definiera vad som är ett behov för att en effektiv organisation ska kunna byggas upp. Jag går därför vidare och diskuterar i nästa avsnitt stadsdelens strukturella förändring med hjälp av en referensram byggd på tankarna om en social struktur med en utpräglad maktdimension. Den som har makten att definiera behov har också möjlighet att bestämma den organisatoriska strukturens utformning.

## **8.2 Den sociala strukturen**

### **8.2.1 Fältenheterna och omgivningen**

En utgångspunkt för analys av den sociala strukturen är att det är svårt att skilja mellan politik och organisation i allmänhet och kanske speciellt inom offentlig förvaltning. Olika sociala grupper kan förväntas konkurrera om inflytandet över verksamheten, som manifesteras i arbetsdelning, mekanismer för samordning samt i den informella organisationen (jfr Fombrun, 1986).

I diskussionen om den sociala strukturen kommer jag att utgå från nedanstående matris (figur 5), som beskriver olika aktörer på olika nivåer i samhället.

	Politiker	Tjänstemän	Brukare
Enhet/SDN			
Population			
Samhälle			

**Figur 5.** Beskrivningsmatris för social struktur

Utgångspunkten för diskussionen är de olika enheter (Daghem, Skolor etc) som finns ute på fältet i stadsdelen. Matrisen gör det möjligt att relatera enheterna till olika aktörer inom och utom stadsdelen, som kan påverka möjligheterna att skaffa auktoritet och pengar. Jag kommer dock inte att försöka gå igenom alla rutor, utan matrisen får främst ses som en ram för diskussion.

För att diskutera enheternas maktbas i det här avsnittet är distinktionen mellan myndighetsutövning och service användbar. Ett sätt för de enheter som arbetar med service att göra sig gällande tycks vara att söka kopplingar till lokala politiker och de brukare som använder sig av enhetens tjänster. Enheterna kan försvara sin auktoritet genom att gå samman med brukarna och därmed uppbåda en lyhördhet från de lokala politikernas sida. Delar av fritidsverksamheten skulle kunna upprätthålla sin auktoritet på det viset.

Enheten som främst arbetar med service har också andra möjligheter att försvara sin auktoritet och sina möjligheter att generera pengar. Företrädare för biblioteket argumenterade för att man egentligen inte borde tillhöra SDN-organisationen. Enheten vårdade ömt kontakterna med det som fanns kvar av den gamla sektorsorganisationen (Nämnden för stadsbiblioteket). Biblioteket försökte genom nämnden påverka kommunens centrala organ i vissa frågor. Tanken var att försöka lyfta upp allt mer av bibliotekets verksamhet till en kommunivå. En företrädare för biblioteket försökte också arbeta med en allmän mobilisering av kommunens kulturpolitik, bl a genom insändare i kommunens dagspress. Tjänstemän på biblioteket gick ut och agerade på populationsnivå för att försöka bevara och stärka sin auktoritet och därmed flödet av pengar.

För de enheter som arbetar med myndighetsutövning spelar kopplingarna till organ på populations- och samhällsnivå en mycket stor roll. Den auktoritet som flera av enheterna bygger på har sin bas i den lagstiftning som finns på samhällsnivå. Exempel är stora delar av Barn & ungdoms-pedagogiska enheten, Äldre & handikappenhetsen och Socialenheten. Politiker och tjänstemän inom de enheterna i stadsdelen får närmast betraktas som verkställare av tex Skollagen, Socialtjänstlagen m fl lagar.

Visserligen fördelar de lokala politikerna pengar men auktoritet bestäms på överordnade nivåer. Företrädare för Socialenheten hävdade t ex att verksamheten till stora delar är tvingande och att de lokala politikerna har svårt att göra något åt kostnaderna.

Politiska beslut och mål på central nivå, som t ex sexåringarnas skolstart, påverkar naturligtvis också enheternas möjligheter att agera på lokal nivå. De lokala enheterna har möjlighet att använda sig av sådana beslut för att stärka sin egen auktoritet, samtidigt som besluten också utgör latent hot mot den etablerade organisationen. Beslutet om sexåringarnas skolstart kan t ex ifrågasätta gränsdragningen mellan enheter på lokal nivå och kanske också ställa krav på integrativa enheter.

Kopplingen mellan enheterna i SDN och politiker, tjänstemän och brukargrupper på övergripande nivåer är dock i allmänhet latent. Organen utanför SDN kan mobiliseras vid behov. Initiativet till mobilisering behöver dock inte komma från enheten. Benson (1975) pekar på hur små grupper av klienter kan mobilisera starka krafter för sina krav. Ett bra exempel på det är Socialstyrelsens utvärdering av hur de särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda hanteras i SDN-organisationen i Göteborgs kommun. Utvärderingen begärdes av anhöriga, tjänstemän och intressegrupper för de utvecklingsstörda och genomfördes av Socialstyrelsen (Socialstyrelsen, 1991). Ärendet är i skrivande stund under behandling, men det är tänkbart att de enheter som arbetar med dessa frågor kommer att stärka sin ställning i organisationen. Utvärderingar och stöd från organ på populations- och samhällsnivå, som t ex görs med hänvisning till den planerade målstyrningen kan påverka auktoriteten hos enheterna i SDN.

Jag har tidigare sagt att serviceenheter kan gå samman med brukare för att hävda sin auktoritet. De lokala politikerna kan också använda brukarna för att begränsa enheternas auktoritet. Kontraktsmodellen har sådana inslag. Idag är det vanligt att tala om att politikerna ska företräda brukarna snarare än producenterna av kommunala tjänster. Den direkta representationen av brukare i verksamheten är en form för inflytande som nämnden vill gynna.

Slutligen vill jag peka på att tjänstemännen via sina fackföreningar har möjlighet att agera på olika nivåer för att skaffa enheterna auktoritet. På skolans område har tjänstemännens fackföreningar t ex varit aktiva när det gäller att försöka försvara skolornas auktoritet.

### 8.2.2 Spelet mellan enheter på lokal nivå

I de teoretiska utgångspunkterna avseende den sociala strukturen byggde jag på Benson och menade att enheterna i SDN kan tänkas bilda ett nätverk, där de positionerar sig och bygger relationer med andra enheter för att försöka hantera tillgången på auktoritet och pengar. Jag har ännu inte gjort någon uttömmande genomgång av enheterna på fältet, vilket medför att jag här måste föra en mer allmän diskussion. Det finns många relationer mellan enheter men också många blockeringar. Ett exempel är äldreomsorgens enheter som tycks arbeta relativt oberoende



av andra enheter inom stadsdelen som t ex bibliotek och Boservicecentral under hänvisning till rollen som myndighetsutövare. Detsamma kan sägas gälla för Socialenheten. Enligt en expert på äldreomsorg finns det dock inte i Socialtjänstlagen något som hindrar ett samarbete med andra enheter, som t ex arbetar med service vad gäller äldre och handikappade.

Enheternas nuvarande förhållanden kan delvis komma att förändras genom kontraktssystemet, om myndighetsutövningen läggs hos beställarna. Det blir i så fall beställarna som får till uppgift att hantera kontakterna med myndigheterna, och enheterna på fältet förlorar i sin auktoritet. Det kan öppna upp en dynamik i relationerna i nätverket mellan enheterna på den lokala nivån. Min föreställning är att enheterna på fältet idag i många fall arbetar relativt självständigt utan utpräglade nätverksrelationer.

### **8.2.3 Att reglera nätverk med hierarki och kontrakt**

Hierarkin och kontraktet kan tänkas fylla två funktioner. Den ena är att reglera det horisontella förhållandet mellan de enheter som finns i stadsdelen, och den andra är att reglera det vertikala förhållandet mellan enheter och organ på populations- och samhällsnivåerna. Det är viktigt att poängtera att de fältenheterna inte nödvändigtvis måste acceptera hierarkin och kontraktet som reglering av verksamheten, vilket framgick av exemplet med biblioteket i föregående avsnitt.

De chefer som finns på de övre hierarkiska nivåerna i stadsdelen (områdeschefer baserade på delområden och enhetschefer baserade på målgrupp) är alltså inte sektorsanknutna, och de ansvarar för flera enheter på fältet. Cheferna har därigenom möjlighet att reglera horisontella förhållanden mellan enheter. Enhetscheferna betraktas inom organisationen som projektledare med ett tidsbegränsat förordnande (3 år) med bl a uppgifter av integrativ karaktär. Cheferna kan också reglera det vertikala förhållandet, dvs operationalisera centrala mål i lokal verksamhet.

I juni 1991 tillkom ett dokument, i vilket stadsdelsnämnden angav målen för verksamheten. Dokumentet är avsett att användas inom ramen för den hierarkiska modellen för reglering av beroenden. Måldokumentet anger vilken stor betydelse man tillmäter hierarkin. Nämnden anger enbart de övergripande målen (som baseras på SDN-målen), och sedan är det meningen att chefer på olika nivåer i stadsdelen ska hitta lösningar på de problem som finns. Målen berör i stor utsträckning förhållandena mellan enheter, och integration är således ett centralt område.

Kontraktmodellen tillämpas inom ramen för ett gemensamt huvudmannaskap och används parallellt med andra system för reglering och främst den hierarkiska modellen. Hittills har det varit områdescheferna som har varit kontraktspartner, och organisationen har på den nivån delats upp i en beställar- och en utförardel. I takt med att enhetscheferna börjar fungera kommer de troligen att fungera som beställare gentemot enheterna. Cheferna har dock också det hierarkiska ansvaret för att SDN-reformens och nämndens målsättningar omsätts i verksamheten.

Kontraktet respekterar vanligen den organisatoriska enheten i stadsdelen. Från SDN centralt hävdar man att det sedan blir enhetens sak att öka sin inre effektivitet genom samverkan med andra enheter. I stadsdelen finns det dock exempel på försök att reglera förhållandet mellan enheter med hjälp av kontrakt, och jag tänker då på biblioteket där nämnden försökte reglera förhållandet till förskolan. Det är också tänkbart att försöka skapa integrativa enheter och sedan styra dem med kontrakt, men man har inte provat den möjligheten. Slutsatsen måste bli att kontraktet är en ännu oprövad form, när det gäller den horisontella regleringen av utbyte. Kontraktet ser främst ut att bli ett komplement till hierarkin.

## 8.2.4 Auktoritet och struktur

I avsnittet har jag pekat på betydelsen av fördelning av auktoritet och pengar samt bristen på samarbete mellan olika enheter beroende på skillnader i auktoritet. Jag ska här diskutera några tänkbara framtida förändringar av strukturen utifrån en maktdimension.

En möjlig slutsats är att de verksamheter som arbetar med myndighetsutövning har en stark auktoritet utan att behöva orientera sig mot andra aktörer i stadsdelen. Även om enheterna som står för myndighetsutövning ingår i breda målgrupper, tycks det finnas lite samarbete med andra enheter som betjänar samma målgrupp. Enheterna har auktoritet utan att behöva samarbeta, och de ser inte några möjligheter att stärka sin auktoritet genom samarbete. Andra enheter som inte arbetar med myndighetsutövning ser snarast en fara i samarbete med t ex skolan. Fritid menade att risken finns att deras personal förvandlas till rastvakter. Om en enhet har en stark av statsmakterna sanktionerad auktoritet gynnar det alltså inte samverkan på det lokala planet. Enheternas auktoritet kan egentligen bara ifrågasättas av statens utvärdering. Incitament till samverkan, dock inte nödvändigtvis med enheter inom stadsdelen, kan t ex uppstå när Socialstyrelsen kritiserar omsorgsenheterna i SDN för att inte utnyttja kommunens gemensamma resurser i omsorgsfrågor.

De lokala enheternas auktoritet är idag i viss mån ifrågasatt. Regler har av samhället bytts ut mot övergripande mål, och i kontraktmodellen vill man inom vissa områden bryta ut myndighetsutövningen från enheterna och lägga den hos beställaren. Det kan öppna upp för en dynamik i spelet mellan enheter. Enheternas grad av självständighet begränsas också i stadsdelen av att det finns en hierarkisk modell och en kontraktmodell som ger möjligheter att reglera vertikala och horisontella förhållanden, dvs kontakter mellan enheter och organ utanför stadsdelen respektive kontakter mellan enheter inom stadsdelen. En möjlig utveckling kan vara att politiker och centrala tjänstemän i stadsdelen stärker sin möjlighet att reglera auktoriteten och att utförarenheterna blir mer beroende av förhållandena i stadsdelen. Enheterna lokalt tvingas därmed samspela på liknande villkor, när det gäller att reglera auktoritet och pengar.

En möjlig utveckling är att vi kommer att få se en högre grad av strategiskt agerande hos enheterna på fältet (jfr strategisk ledning på politiska marknader, Berg & Jonsson, 1991). Bibliotekets agerande kan tolkas i den

riktningen, även om man försöker stärka auktoriteten med hjälp av organ utanför stadsdelen. Ett strategiskt agerande med hjälp av samarbetsrelationer inom stadsdelen är också tänkbart. De enheter som har kontroll över relationen till brukarna kan stärka sin auktoritet (jfr Benson, 1975).

Sammanfattningsvis menar jag att referensramen byggd på tankarna om en social struktur har ett bra potentiellt förklaringsvärde för att förstå utvecklingen i stadsdelen. Problemet vid tillämpningen av den infrastrukturella referensramen var att det inte fanns några entydiga behov att utgå från vid struktureringen. Det är möjligt att vad som är behov kan fastställas i den sociala strukturen. Begreppet auktoritet är härvid av stort intresse. Fördelningen av auktoritet påverkar vilka aktörer som ska ha auktoritet att definiera de behov som verksamheten ska organiseras efter. Den aktör som har kontroll över myndighetsutövningen har en stark ställning i förvaltningen liksom de enheter som har nära kontakter med brukare och på den basen kan styra andra enheter.

### 8.3 Den övergripande strukturen

Fombrun (1986) ser den övergripande strukturen som ett resultat av en ständigt pågående social konstruktion av verkligheten, som skapar ideologi men också tillhörighet för de inblandade aktörerna. Utifrån Sköldberg (1990) har jag hävdad att offentlig förvaltning sannolikt innehåller flera olika ideologier - något som Sköldberg benämner mosaikkulturer.

Diskussionen i det här avsnittet kommer att utgå från en liknande matris som i avsnittet om social struktur. Det innebär att jag gör en uppdelning mellan olika grupper aktörer, som är verksamma på olika nivåer där ideologier kan tänkas ha sin bas. Matrisen framgår av figur 6.

	Politiker	Tjänstemän	Brukare
Enhet/SDN			
Population			
Samhälle			

**Figur 6.** Matris över nivåer och aktörsgrupper

Det är viktigt att påpeka att aktörsgrupperna och nivåerna är heterogena när det gäller ideologier. I gruppen tjänstemän är det t ex på populationsnivå möjligt att hitta flera helt eller delvis oberoende ideologier. Jag ska i

det här avsnittet diskutera hur olika ideologier kan komma att byggas upp. Liksom i det föregående avsnittet är inte min målsättning att gå igenom alla rutorna i matrisen, utan den utgör främst en ram för diskussionen. Innan jag börjar diskutera aktörsgrupper och nivåer ska jag dock rekapitulera några olika ideologier, som kan finnas på de olika nivåerna och som framkom i analysen. Det är viktigt att påpeka att jag här arbetar med ett första försök att beskriva ideologier utan några krav på fullständighet.

På samhällsnivå beskrev jag två typer av ideologier, som delvis stod i konflikt med varandra. Den ena var decentralisering och dess manifestering i lagen om lokala organ. Den andra var tankarna om ämbetsmannarollen med sin förankring i regelsystemet på central nivå och i tanken om regleringen av förhållandet mellan samhälle och medborgare. Båda ideologierna fanns representerade hos olika grupper av aktörer.

På populationsnivå beskrev jag också flera ideologier. En sådan var den professionella, där olika grupper av tjänstemän såg en professionell tillhörighet som stod i konflikt med ett lokalt perspektiv i stadsdelen. Ett exempel på avsaknaden av ett lokalt SDN-perspektiv fanns i Kultur & föreningsenheten. Företrädare för enheten menade att biblioteket är en nationell angelägenhet och utgår från en folkbildningstanke som saknar geografisk koppling. Bland lärarna kunde också idén om en profession spåras, som medförde att gruppen hävdade en viss autonomi i stadsdelen.

På populationsnivå fanns också andra ideologier som kan vara intressanta, och det är vad jag kallar vårddoktriner. Benson (1975) pekade på att det i vården av människor finns en stark koppling mellan ideologi och verksamhet. Inom de särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda finns en pågående debatt på ett ideologiskt plan hur vården ska utformas. För närvarande verkar man vilja komma bort från institutionsvård och istället arbeta med en total integrering av brukaren i samhället (normaliseringsprincipen).

På SDN/enhetsnivå är det svårt att spåra några enhetliga ideologier idag. Hos den centrala förvaltningen kan ingen enhetlig verksamhetsidé (helhetssyn) spåras. Stadsdelen i sig kan knappast sägas byggas på någon enhetlig idé. Visserligen har nämnden utformat mål för den goda stadsdelen men på ett abstrakt plan. Stadsdelens mål kan ses som en avspeglning av decentraliserings övergripande mål snarare än en avspeglning av lokala förhållanden. I de fall jag har studerat fältenheter är det svårt att spåra några enhetliga ideologier. På längre sikt kan kanske entreprenörskap och lokala lösningar göra att enheterna bygger upp egna verksamhetsidéer. Ett exempel skulle kunna vara skolan som säger sig vilja bygga upp en invandrarprofil.

Det kan vara intressant att diskutera kopplingar mellan olika nivåer och aktörsgrupper samt olika ideologier. Jag menar, att det främst var politikerna, som var bärare av ideologin om decentralisering. Man kan dock tänka sig kopplingar mellan olika grupper av aktörer som är bärare av den här typen av idéer. Politikerna kan t ex ha visst stöd av de cheftjänstemän som är tillsatta efter en geografisk bas. Likaså finns det vårddoktriner baserade på Omsorgslagen och Socialtjänstlagen som bygger på

tanken om att integrera klienterna i övrig kommunal verksamhet, vilket ger kopplingar till intentionerna bakom SDN-reformen. Politiker och tjänstemän på olika nivåer kan därmed samlas kring en gemensam ideologi.

Koalitioner byggda på en ideologi kan vara tänkbara över olika nivåer och olika grupper av aktörer. De särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda är ett intressant exempel på en möjlig koalition. Intressegrupper för brukare på populationsnivå, anhöriga och tjänstemän anmälde till Socialstyrelsen de negativa konsekvenser som man ansåg drabbade enskilda utvecklingsstörda efter det att stadsdelsnämnderna infördes. Socialstyrelsen gjorde en inspektion. Den motsättning som uppstod efter Socialstyrelsens kritiska granskning kan beskrivas i olika ideologier. En gruppering av politiker och tjänstemän på olika nivåer hävdade att organiseringen i SDN stämde väl med den normaliseringsprincip som finns i Omsorgslagen, dvs i grunden en idé om decentralisering. En annan gruppering menade att de särskilda omsorgerna är en verksamhet som kräver en hög grad av professionalitet och därmed en mer samlad sektorsförvaltning, vilket kan betraktas som en annan typ av ideologi.

Ett annat exempel på koalitioner baserade på ideologier finns i anslutning till biblioteksverksamheten. Centralt för verksamheten är folkbildningstanken, vilken förenar biblioteket med skolan. Enligt en företrädare för enheten är det därför naturligt att samarbeta med skolan, vilket kändes ideologiskt riktigt. Biblioteket söker också partners på populationsnivå med det som finns kvar av den gamla förvaltningen, nämligen Nämnden för stadsbiblioteket. Nämnden får i uppgift att driva för biblioteken gemensamma frågor gentemot kommunen centralt. Biblioteket vill också mobilisera politiker på kommunal nivå och arbetar för en sammanhållen kulturpolitik, som är oberoende av stadsdelsnämnderna.

### 8.3.1 Struktur som ideologi

Vilken betydelse har då ideologier för förvaltningens organisatoriska struktur? Jag hävdar att ideologier kan få en stor betydelse för hur strukturen kommer att byggas upp. För att diskutera betydelsen av ideologi vill jag återknyta till den infrastrukturella fokuseringen på behov. I infrastrukturen identifierade jag flera möjligheter att definiera behov. Huvudtyperna var definition uppifrån via mål (regler) eller definition nedifrån via brukarbehov. Ingen av dessa definitioner kunde fastställa några entydiga behov i stadsdelen.

Problemet med att fastställa behov lämnar ett utrymme för att definiera behov med hjälp av ideologi. Styrning med hjälp av centrala mål blir med ett sådant synsätt ett försök av samhället att med hjälp av ideologi definiera behov som kan bilda utgångspunkt för det lokala arbetet. Frågan är hur väl centrala ideologier kan anpassas till behov som definieras i lokala lösningar. Eftersom det dessutom finns andra organ på populationsnivå (professionen) som definierar ideologi, kan man tänka sig en konkurrens om vilka föreställningar som ska styra definitionen av behov och därmed också sättet att organisera stadsdelens förvaltning.

Frågan blir var den ideologi som behövs för att definiera behoven kommer att produceras i framtiden. Organ på samhälls- och populationsnivå kan förväntas få stort inflytande på definitionen av ideologi. Ett exempel är alla de "modeller" för hur saker och ting ska organiseras, som lyfts fram i debatten. Inom landstingen är t ex Dalamodellen framträdande och inom kommunerna talar man t ex om Sotenäsmodellen och Kontraktsmodellen. Med hjälp av modellerna kan samhällets mål konkretiseras och det vägleder formuleringen av ideologi och därmed struktur på lokal nivå. Så har t ex Stadsdelsnämnderna i norra Göteborg efter ett studiebesök bestämt sig för att organisera äldreomsorgen efter "Sotenäsmodellen".

De professionella organen på populationsnivå kan även i framtiden förväntas ha en starkt ställning i arbetet med att producera ideologi. Här finns kopplingen mellan forskning, utbildning och profession. Alltfler av de yrken som finns representerade inom kommunen förmedlas via högskoleutbildning. Visserligen ändras utbildningen i vissa fall till att bli mer generell (grundskolläroverutbildningen), men den kan ändå förväntas vara ett viktigt instrument för att skapa ideologi ute i den lokala verksamheten. De professionella ideologierna kan således definiera brukarbehoven.

På lokal nivå i stadsdelen finns också vissa möjligheter att producera ideologi. Jag har tidigare pekat på enheternas lokala lösningar, men jag vill här diskutera politikernas roll. Politikerna på lokal nivå borde vara viktiga när det gäller att producera ideologi. De sitter i skärningspunkten mellan lokala förhållanden och centrala mål, vilket borde ge unika möjligheter att formulera ideologi. Ett försök i den riktningen gjorde nämnden i sin skrift "Mål för den goda stadsdelen" i juni 1991. I målen finns tydliga indikationer på betydelsen av integrativt arbete. Det är dock för tidigt att försöka säga någonting om hur de målen kan påverka definitionen av brukarnas behov i stadsdelen.

I avsnittet har jag pekat på att organisatorisk struktur kan bygga på gemensamma ideologier, som olika grupper av aktörer konkurrerar om att formulera. Ideologierna har således ett stort förklaringsvärde för hur förvaltningen organiseras i stadsdelen. De infrastrukturella beroendena bestäms till stor del via ideologier (Benson, 1975, pekar på kopplingen mellan program och ideologi inom offentlig förvaltning). Auktoritet i myndighetsutövning vilar också ytterst på en ideologi, eftersom detaljerade regler ersätts av mål. Frågan blir således om man i samhället kan förvänta sig en kamp om produktionen av ideologi, t ex i form av visioner även utanför politiken.

## 9. Slutsatser

### 9.1 Inledning

I det här avsnittet ska jag sammanfatta de viktigaste resonemangen som fördes i analysavsnittet. Utgångspunkten för diskussionen är den utveckling som jag anser finnas mot decentraliserade organisationsformer inom kommunal förvaltning, och som avspeglas bl a i SDN-reformen i Göteborg. Diskussionen bygger på ett praktikfall som används som en inspirationskälla för en teoretisk diskussion.

I analysavsnittet har jag ägnat stort utrymme åt att diskutera utvecklingen av de tre strukturella dimensionerna effektivitet, auktoritet och ideologi. Dimensionerna använder jag för att diskutera hur förvaltningens organisationsstruktur kan komma att utvecklas. Diskussionen fördes utifrån en idé om att förvaltningens organisation kan beskrivas som ett nätverk. Det som framförallt driver utvecklingen mot nätverk är de ökande kraven på behovstyrning av offentlig förvaltning. Den decentraliserade organisationen förutsätts bygga på en geografisk grund där de lokala förutsättningarna bildar utgångspunkten för arbetet.

De lokala beroendeförhållandena och behoven, är en bas som ökar i betydelse för arbetet med att organisera den kommunala förvaltningen. En grundläggande slutsats i studien är att behoven i de studerade "mjuka" kommunala verksamheterna inte är entydiga. Istället är själva definitionen av behov en nödvändig utgångspunkt för att kunna organisera verksamheten. Jag ska diskutera definitionen av behov utifrån två utgångspunkter. Den första är betydelsen av samspelet mellan de tre strukturella dimensionerna effektivitet, auktoritet och ideologi. Jag hävdar att behoven bestäms av ideologi och maktförhållanden snarare än av "objektiva" beroenden. Den andra utgångspunkten är de olika aktörsgrupper och arenor som är av betydelse för att definiera behoven.

#### 9.1.1 Förhållandet mellan effektivitet, auktoritet och ideologi

Arbetet med att definiera behov sker i brytpunkten mellan centrala mål och lokala behov. Det har på central (nationell) nivå funnits en hög grad av regelstyrning, som genom bl a avreglering har ersatts av målstyrning. Jag betraktar målstyrning som en fråga om att försöka reglera den kommunala verksamheten med hjälp av ideologi och visioner snarare än genom att definiera detaljerade anvisningar. Ideologi blir följaktligen av stor betydelse för att formulera behoven på lokal nivå.

De centrala målen kan i större utsträckning än tidigare förväntas få karaktären av ideologier. Frågan är om vi kan förvänta oss att det kommer att byggas upp ideologier som utgår från lokala behov. Det går att se embryon till en sådan utveckling i det studerade praktikfallet. Vissa verksamheter vill skapa en profil som bygger på de lokala förutsättningarna.

Det är också möjligt att sådana profiler ger upphov till ideologier som således är kopplade till lokala lösningar. De erfarenheter som jag har dragit av praktikfallet pekar dock på att de centralt baserade ideologierna är de tongivande idag.

Även enheternas auktoritet baseras idag främst på förhållanden utanför den aktuella stadsdelen. Många enheter (främst inom Skola och Socialtjänst) baserar sin verksamhet på myndighetsutövning, som är centralt förankrad. Auktoriteten bestäms endast i liten utsträckning av enheternas koppling till den lokala verksamheten. Den situationen kan dock komma att förändras om myndighetsutövningen läggs i beställardelen i den studerade stadsdelens kontraktsmodell. Enheterna frikopplas då från myndighetsutövningen och blir i större utsträckning hänvisade till att bygga sin auktoritet på en lokal bas.

Både ideologier och auktoritet är viktiga för att bestämma vad som är behov i "mjuk" kommunal verksamhet. En slutsats är alltså att både ideologierna och auktoriteten till stora delar idag bestäms av förhållanden utanför stadsdelen på främst nationell nivå. För att lokalt baserade behov ska kunna definieras krävs att auktoritet och ideologi i större utsträckning baseras på förhållanden inom stadsdelen. Kan behoven bestämmas lokalt blir det också lättare att föra en lokal diskussion om vad som är effektivitet i förhållande till de definierade behoven. I nästa delavsnitt ska jag föra en diskussion om möjligheterna till lokal anpassning av ideologier och auktoritet.

### **9.1.2 Arenor för att diskutera lokala behov**

Det har alltid funnits en diskussion på lokal kommunal nivå om att anpassa den organisatoriska strukturen till lokala behov. Arenorna för den diskussionen är t ex den politiska nämnden, det årligen återkommande arbetet med budgeten eller representation av brukare genom t ex föreningar som Hem & skola. I litteraturen om kommunal förvaltning finns det dock många beskrivningar över svårigheter att skapa en anpassning mellan lokala behov och effektiv organisation.

Inrättandet av lokala nämnder kan ses som ett led i att försöka skapa arenor för en diskussion om behov och effektivitet på lokal nivå. Den studerade lokala nämnden har också gett ut ett dokument om mål för den "goda stadsdelen". I den här studien har jag dock lyft fram en annan arena där den framtida diskussionen om behov och effektivitet kan komma att föras. Arenan är den kontraktsmodell som provas i stadsdelen.

Förhandlingar om kontrakt bildar en av flera arenor där verksamhetens inriktning kan diskuteras. Ledningen för stadsdelen har också försökt att använda kontraktsmodellen som en sådan arena. I kontraktet mellan stadsdelens centrala förvaltning och enheter i verksamheter kan verksamhetens inriktning och normer för att följa upp effektivitet preciseras. Det finns dock svårigheter med en sådan modell. En är att det måste finnas kunniga aktörer både hos beställarna och utförarna som har förmåga och vilja att hantera breda definitioner av behov. En andra svå-



righet är att finna bra mått för att bedöma verksamhetens effektivitet. En tredje är att kostnaderna för att administrera kontrakten är höga.

Jag menar inte att ideologier och auktoritet måste ha, eller kommer att ha, enbart en lokal anknytning. Det är istället skärningspunkten mellan centrala mål och lokala behov som blir viktig. De behov som preciseras måste vara anpassade både till centrala mål och lokala förhållanden. Arenorna för att diskutera behov måste därför anläggas i skärningspunkterna. Arenorna kan också ses som platser där olika dimensioner av struktur kan brytas mot varandra. Här kan olika ideologier mötas och maktförhållanden avspeglas. I arenorna framträder olika grader av av konflikt eller harmoni mellan de strukturella dimensionerna. I nästa avsnitt ska jag diskutera spänningar mellan olika dimensioner av struktur, och hur spänningarna kan påverka förändringen av förvaltningens organisatoriska struktur.

## 9.2 Harmonisk eller konfliktfylld förändring

Mitt intryck från studien är att SDN knappast har gjort någonting enklare utan snarast det mesta mer komplicerat inom kommunal förvaltning. Man behåller en sektoriell bas för hur organisationen ska byggas upp, samtidigt som man inför en ny bas som har att göra med att tillgodose geografiskt baserade brukarbehov. Man tillämpar flera principer för arbetsdelning och inför nya styrsystem, samtidigt som man behåller de gamla. Man arbetar med flera ideologier som är både centralt och lokalt förankrade. Studien ger därmed ett visst stöd för Sköldbergs (1990) tes att reformer ofta har karaktären av överlagringar på en existerande struktur. Likheter finns också med Danielssons (1983) tankar om sediment. Frågan uppstår hur komplexiteten, relaterat till arbetet med att hantera skärningspunkten mellan centrala mål och lokala behov, kan hanteras. Ett bärande tema i studien och i det här avsnittet är att komplexitet kräver en förvaltning med lösa kopplingar mellan resurser i nätverk (jfr Weick, 1976; Orton & Weick, 1990).

I det här avsnittet ska jag återvända till den diskussion om konvergering och divergering som jag förde inledningsvis. Frågan blir om stadsdelen håller på att konvergera i sin struktur mot ett nytt idealtillstånd, eller om det snarast är så att man får en divergering med motsättningar inom och mellan olika strukturella dimensioner. I dagsläget är det omöjligt att besvara den frågan och det finns flera skäl till det. Stadsdelen befinner sig just nu i nu i ett läge där mycket förändras. Det har gått kort tid sedan SDN infördes. Stadsdelens ledning har prioriterat arbetet med den övergripande organisationen och kommer kanske i framtiden att ta itu med den operativa organisationen. Man har i Göteborg varit ganska radikal och på ett övergripande plan helt släppt kopplingen till den gamla sektorsorganisationen så när som på de resursnämnder som finns knutna till vissa stadsdelar. Istället för att försöka ge ett definitivt svar på frågan om konvergering eller divergering ska jag i två avsnitt diskutera faktorer som kan tänkas verka i endera riktningen. Det empiriska materialet använder jag som en inspirationskälla för att föra en övergripande diskussion.

Innan jag går in på en diskussion om konvergering ska jag kort diskutera min syn på nätverk som löst kopplade system. Nätverk ses som bestående av specialiserade organisationer med olika grad av samordning. Begreppet struktur definieras i studien som arbetsdelning (specialisering) och samordning i nätverk. Specialisering och samordning kan beskrivas i de tre dimensionerna effektivitet, auktoritet och ideologi. Jag menar att skilda enheter i nätverket kan specialisera sig i huvudsak på en dimension. Enheterna är dock i någon mån beroende av alla tre dimensionerna och måste samverka för att komplettera sin egen specialisering genom samverkan med andra enheter. Samverkan kan därför också beskrivas med hjälp av de tre dimensionerna av struktur. Det är den typen av nätverk som jag förväntar mig att finna i komplexa organisationer av typ SDN.

### 9.2.1 Harmonisk förändring

I det här avsnittet ska jag lyfta fram faktorer som skulle kunna innebära en konvergering mellan olika dimensioner av struktur. En viktig utgångspunkt för diskussionen blir kontraktmodellen, som jag menar kan ses som ett led i en utveckling mot lösare kopplingar mellan enheter och strukturella dimensioner i en stadsdels förvaltning. Jag antar att modellen vidareutvecklas och att man också arbetar in kooperativ och externa entreprenader.

Kontraktmodellen med dess uppdelning mellan beställare och utförare kan ses som ett sätt att förena infrastrukturell effektivitet med den sociala strukturens auktoritet och den övergripande strukturens ideologi. I utförarorganisationen skapas ett antal enheter med uppgift att på ett effektivt sätt uppfylla definierade brukarbehov. Enheterna kan ingå i det kommunala huvudmannskapet, vara personal/brukarkooperativ eller enskilda entreprenader. Tjänstemän hos beställaren ansvarar för myndighetsutövning gentemot organ på populations- och samhällsnivåerna. Politikerna i nämnden definierar ideologi, dvs tar ansvar för att väga samhällets övergripande mål mot områdets behov. På det viset skapas en treenighet i stadsdelen, där fältenheterna står för effektivitet, SDN-förvaltningen för auktoritet och politikerna för ideologi.

Enheterna på fältet får genom den lösa kopplingen möjligheter att driva sin specialisering med avseende på infrastrukturell effektivitet. Den auktoritet som vissa utförarenheter tidigare fick genom sin status som myndighetsutövare bortfaller, vilket borde underlätta samarbetet med andra enheter för att uppfylla brukarnas behov. En infrastrukturell specialisering där olika enheter inom och utom stadsdelen inriktar sig på olika typer av effektivitet är därmed möjlig. Enheterna får också ansvar för sin egen utveckling. De får skapa kontakter med andra organisationer, som har resurser för utveckling för att förfinna sina program och försvara anspråken på domän.

Enheterna måste skaffa sig relationer åt tre håll för att hantera nätverkets olika dimensioner. De måste för det första ha goda relationer till brukarna. Att organisera brukarna ger möjligheter att öka enhetens såväl inre som yttre effektivitet. Enheten måste för det andra också ha bra

relationer till SDN-förvaltningen (beställaren), som hanterar de beroenden som har att göra med bl a myndighetsutövning och auktoritet. Enheten måste utgöra en accepterad del i samhällets reglering av förhållandet till medborgarna. Enheten måste för det tredje ha kontakt med den politiska diskussionen i nämnden för att kunna utveckla sin egen variant av centralt och lokalt förankrad ideologi. Det är ytterst nämnden som avgör enhetens yttre effektivitet genom att ange brukarbehov, som ska tillgodoses. Nämnden kan definiera behov med hjälp av ideologi.

Beställarens centrala förvaltning får ansvara för den sociala strukturens auktoritet. Beställaren ska se till att brukarna och medborgarna får det de har rätt att fordra och kan hantera de beroenden av regelsystem och mål som finns mot samhället i stort. Beställarens förvaltning kan bygga upp en överlägsen informationsbas om utvecklingen av samhällets regelsystem och övergripande mål.

Stadsdelens centrala förvaltning måste också ha relationer åt tre håll. För det första är enheterna viktiga eftersom de står för effektivitet (det konkreta arbetet) och i viss mån har kontroll över att brukarna erbjuds program som de är nöjda med. Det är kanske en förklaring till den vanliga uppfattningen inom Hemtjänsten att biståndsbeslutet (auktoritet) är en sak och vad brukaren i verkligheten får är en annan sak (effektivitet). En andra central relation gäller de organ utanför stadsdelen, som står för utvärdering. Det är vid utomstående utvärdering som stadsdelens fördelning av auktoritet testas. En tredje relation gäller nämnden, som kan definiera auktoriteten genom att sammanväga centrala mål med lokala behov och därigenom skapa ideologi. Nämndens möjligheter att reglera auktoriteten genom ideologi kan ha ökat genom avreglering, ramlagar och målstyrning.

Nämndens uppgift blir att ansvara för att det finns en ideologi i stadsdelen dvs, nämnden ska stå för en helhetssyn. Utifrån helhetssynen kan lokala lösningar och därmed effektivitet skapas. Helhetsynen kan också vara ett verktyg för att definiera auktoritet.

För att kunna medverka till konvergens måste nämnden bygga relationer åt tre håll. Nämnden måste för det första ha goda relationer till enheterna, som utifrån en helhetssyn tar initiativ till att skapa lokala lösningar som fungerar effektivt gentemot brukarna. För det andra måste nämnden ha god koppling till den pågående politiska debatten på populations- och samhällsnivå för att kunna tolka målsättningarna. Det är därför inte ovanligt att SDN-politiker också sitter i fullmäktige. För det tredje måste nämnden ha goda relationer till förvaltningen för att kunna reglera sitt ansvar som myndighetsutövare. SDN-politiker upplever ofta svårigheter i att hantera verksamheter med myndighetsutövning (Jonsson, Norén, Rundblad, 1990).

Den konvergeringstes som jag har presenterat bygger på tanken att de olika dimensionerna av struktur visserligen hålls isär i specialiserade enheter men ändå knyts samman i täta ömsesidiga relationer. Det blir en betoning på relationerna och inte på enheterna. Arbetsdelning och samordning blir viktiga delar av nätverket. I Weicks (1976) begrepp "lös koppling" sker en betoning på "koppling" istället för "lös". Om jag utgår

från begreppet "lös" betonar jag istället att de olika dimensionerna av struktur separeras och hålls åtskilda, och det är därför man får konvergens och harmoni i strukturen. I den här studien betonas "kopplingarna" i löst kopplade system.

Stadsdelens konvergeringstes liknar i viss utsträckning Meyer & Rowans (1977) idéer. Meyer & Rowan beskriver ett kontinuum av organisationer, där den ena extremen består av produktionsorganisationer som vars framgång bestäms av en effektiv uppfyllnad av givna mål. Den andra extremen består av institutionaliserade organisationer vars framgång bestäms av det förtroende och den stabilitet som skapas av institutionella normer. Organisationer har behov av både effektivitet och legitimitet. Den formella organisatoriska strukturen kan ses som en skapare av legitimitet och den informella strukturen ses som en skapare av effektivitet, menade Meyer & Rowan. Brunsson (1986) bygger på Meyer & Rowans idéer och applicerar resonemanget på offentlig förvaltning. Han vill i sina resonemang skilja mellan prat och handling. Det innebär att den politiska nivån står för prat och avspeglar olika värderingar i omgivningen (skapar legitimitet) och låter sedan förvaltningen vara i fred och ägna sig åt handling.

Det finns likheter men också skillnader mellan mina resonemang och de som förs av Meyer & Rowan respektive Brunsson. Komplexiteten i förvaltningen medför enligt min mening att dimensionerna effektivitet, auktoritet och ideologi kanske måste skiljas åt. Jag menar dock att det är viktigt att inte alltför starkt betona separeringen eller specialiseringen utan också hur dimensionerna kan relateras till varandra. För att föra en sådan diskussion tror jag att idén om lösa kopplingar i nätverk är intressant. Poängen är således enligt min mening inte enbart att olika dimensioner separeras utan snarast att det växer fram nya sätt att hålla samman löst kopplade strukturer i flera dimensioner. Till skillnad från Meyer & Rowan och Brunsson betonar jag alltså "koppling" istället för "lös" för att anknyta till Weicks språkbruk.

Det är inte svårt att hitta invändningar mot konvergeringstesen. En av de viktigare är den tes som Hytter (1991) driver, nämligen att idéförändring måste föregå strukturförändring vid decentralisering. De inblandade aktörerna måste med andra ord ta till sig decentraliseringens idé innan de kan arbeta med infrastrukturell förändring. Hytter bygger bl a på Weick (1987), som menade att en framgångsrik decentralisering alltid bygger på en period av centralisering. Aktörerna insocialiseras i de centrala värdena och ges sedan självständighet. Den här studien (liksom Hytters) visar att de värden som hör till decentraliseringen enbart har en begränsad spridning i förvaltningen. Nämnden har med ett sådant synsätt inte lyckats med att definiera en slagkraftig vision, som kan hjälpa till att strukturera organisationen. Produktionen av ideologi ligger utanför den lokala nämndens kontroll.

Hytter arbetar dock med en i grunden harmonisk syn på organisatorisk struktur. Underförstått har decentraliseringen lyckats, och organisationen har uppnått ett nytt idealtillstånd, om idéförändringen (den övergripande strukturen) är konsistent med strukturförändringen (infrastrukturen). Ett alternativt synsätt är att motsättningen mellan de båda

dimensionerna av struktur driver förändringen. I nästa avsnitt ska jag diskutera några centrala motsättningar i stadsdelen som kan få betydelse för hur förvaltningen kommer att förändras.

### 9.2.2 Motsättningar som drivkraft för förändring

I förra avsnittet tecknade jag en bild av stadsdelen i harmonisk utveckling där olika dimensioner av struktur konvergerade. I det här avsnittet ska ett motsatt perspektiv anläggas och jag ska diskutera motsättningar mellan strukturella dimensioner respektive nivåerna organisation, population och samhälle. Motsättningar betraktas inte som statiska låsningar utan snarare något som driver utvecklingen framåt. En vid det här laget klassisk beskrivning av en central motsättning inom offentlig förvaltning är den mellan politiker och tjänstemän (se Brunsson & Jönsson, 1979; Wiberg, 1987). Det är möjligt att se det här avsnittet som en breddning och nyansering av diskussionen om motsättningen mellan politiker och tjänstemän.

I det här avsnittet ska jag lyfta fram tre centrala motsättningar. Den första rör verksamhetsansvariga ute i fältenheterna och deras relationer till den centrala SDN-förvaltningen. Den andra rör förhållandet mellan de lokala politikerna/tjänstemännen i SDN-förvaltningen och tjänstemän på populations- och samhällsnivå. Den tredje motsättningen gäller förhållandet mellan professionella grupper i stadsdelens fältenheter och SDN-politiker och tjänstemän. Motsättningarna kommer att beskrivas i tre dimensioner nämligen infrastruktur (effektivitet), social struktur (auktoritet) och övergripande struktur (ideologi).

Den första motsättningen kan uppstå om verksamhetsansvariga utvecklar lokala lösningar, som inte stämmer överens med de krav på myndighetsutövning som centrala tjänstemän har. De tjänstemän som har ansvaret för den lokala verksamheten förväntas avspegla brukarbaserade beroenden, medan SDN-förvaltningen ska avspegla myndighetsbaserade dito. Hur motsättningen kommer att utvecklas beror på främst två förhållanden. Det ena är vilka möjligheter till differentiering som verksamhetsansvariga har. En viktig fråga i SDN är om det finns "marknad" för variation. Verksamhetsansvariga måste ha möjligheter att skapa lokala lösningar. Det andra förhållandet är vilken frihet SDN-förvaltningen har i sitt utövande av myndighetsansvar. Förvaltningen är i sin tur uppbyggd till kommunen centralt och till institutioner med ansvar för utvärdering på samhällsnivå.

Motsättningen kan också beskrivas i termer av kontroll över information. Ur ett infrastrukturellt synsätt är det viktigt att behärska den information som behövs för att hantera beroendeförhållandena. SDN-förvaltningen kan kanske skaffa sig en överlägsen information om myndighetsutövningen och utvecklingen av praxis inom området men inte självklart information om brukarbehoven. Enheten på fältet kan däremot skaffa sig överlägsen information om brukarbehoven men kan ha svårare att få en överblick över myndighetsutövningen. Motsättningen kan möjligen hanteras, om man skiljer mellan beslut och handling, vilket enligt uppgift är vanligt inom hemtjänsten. Det fattade biståndsbeslutet (myndighetsutöv-

ningen) är en sak och vad som händer i praktiken i verksamhet är en annan sak. I praktiken är det sunt förnuft som gäller. Idén om lös koppling skulle alltså vara möjlig att använda för att hantera motsättningen.

Vad gäller maktdimensionen i den sociala strukturen kan motsättningen beskrivas i regleringen av auktoritet och pengar. Det som rimligen kommer att hända är att SDN-förvaltningen skaffar sig kontroll över den auktoritet som har att göra med myndighetsutövning och därmed den dominerande delen av resursflödet. Med hjälp av rollen myndighetsutövare och beställare borde gruppen centrala SDN-tjänstemän kunna stärka sin ställning. I SDN-förvaltningens agerande finns en viss tveksamhet om hur långt enheternas autonomi ska få sträcka sig. Det som skulle kunna utmana de centrala tjänstemännen är att verksamhetsansvariga tjänstemän ute i enheterna bygger upp nära kontakter med brukarna och att man tillsammans ställer krav på politikerna.

Motsättningen mellan verksamhetsansvariga och central förvaltning/politiker kan också beskrivas som skillnader i ideologi. SDN-förvaltningen har en ideologi som är orienterad mot ämbetsmannatänkande medan enheterna kan bygga upp en ideologi baserad på lokala lösningar. Professionalismen och vårddoktrinerna med deras koppling till populationen kan också förväntas leda till motsättningar, t ex med politikernas idéer om decentralisering.

En andra grundläggande motsättning bygger på förhållanden mellan tjänstemän på populations- och samhällsnivå och lokala tjänstemän/politiker och är en direkt följd av den första motsättningen. Motsättningen uppstår genom att centrala tjänstemän är ansvariga för utvärderingen av de lokala organens arbete enligt en målstyrningsmodell. Myndighetsutövningen handlar om att tillämpa lagar, och likabehandlingsprinciper blir av största betydelse och måste bevakas av centrala organ. Problem kan uppstå i relationen mellan lokal och central nivå om lokala lösningar inte passar in i den syn som centrala organ har över hur verksamheten bör bedrivas. Med andra ord är den modell som tillämpas för utvärdering av största betydelse. Modellen måste ta hänsyn både till centrala regler och lokala förhållanden.

Även den här konflikten kan ses i olika dimensioner av struktur. I infrastrukturen har de lokala organen att ta hänsyn till de behov som finns i en stadsdel, och i förhållande till den centrala nivån är man orienterad mot brukarna. De centrala organen har definitivt att ta hänsyn till de beroenden som har att göra med myndighetsutövning. De centrala organen har också möjligheter att stärka auktoriteten hos lokala organ eller till och med enheter på fältet (en aspekt av social struktur). När Göteborgs kommun och stadsdelsnämnderna får kritik av Socialstyrelsen för att inte sköta de särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda enligt lagar och förordningar kan det stärka auktoriteten hos de fältenheter som arbetar med dessa frågor. En representant för kommunens omsorgsorganisation menade också att en fördel med socialstyrelsens utvärdering var att omsorgsfrågorna lyftes fram och debatterades i kommunen.

Även den övergripande strukturen är av största betydelse i motsättningen mellan de centrala och lokala nivåerna. Här möter en ämbetsmannaidé

en ideologi med inriktning mot decentralisering och helhetslösningar på den lokala nivån. I samspelet mellan SDN och population finns vårddoktriner, som har stor betydelse när de kopplas till tankar om decentralisering. Den vårddoktrin som för närvarande finns inom de särskilda omsorgerna beskrivs ofta som normalisering, dvs den utvecklingsstörde ska bli en fullvärdig kommuninvånare och ska på jämställd basis kunna ta del av kommunens samtliga resurser. Doktrinen stämmer väl överens med tankarna om decentralisering, som bl a beskrivs som helhetssyn och lokala lösningar. Ämbetsmannaidén om likhet inför lagen kan som jag tidigare hävdade, dock komma i konflikt med de decentraliserade lösningar som utformas.

En tredje motsättning gäller förhållandet mellan professionella grupper och centrala tjänstemän/politiker i stadsdelen. Ett exempel på det förhållandet finns i enheten för Kultur & förening, där biblioteket förnekar samhörighet med stadsdelen utan ser sin verksamhet som en nationell angelägenhet, som måste bedömas efter professionella normer. Samma inställning går också att spåra hos lärarna där, det är professionen (utbildningen) som avgör verksamhetens utformning snarare än de lokala förhållandena i stadsdelen. Professionen ger en ideologi som existerar oberoende av rum medan stadsdelens verksamhet enligt SDN ska utgå från lokala (av rummet beroende) behov.

Även den tredje motsättningen går att beskriva i olika dimensioner av struktur. Den professionella gruppen (bibliotekarier, lärare etc) vill själv avgöra de infrastrukturella behov som har att göra med brukarna. Det samma vill SDN-politikerna/nämnden göra. I verksamheten finns ingen koppling till myndighetsutövning utan enbart till kunskapsutveckling. I den sociala strukturen söker biblioteket auktoritet genom kopplingar till resursnämnden och kulturpolitiker utanför stadsdelen. SDN-förvaltningen är dock den instans som fördelar pengar. I den övergripande strukturen möts olika idéer. SDN-tjänstemän/politiker har möjligheter att på enheten tillämpa tanken om decentralisering fullt ut, eftersom det inte finns någon koppling till myndighetsutövning. Anställda i biblioteket hänvisar i sin tur till en professionell identitet där en folkbildningstanke finns i centrum.

### 9.2.3 Nätverk, temporära allianser och långsiktiga problem

Hur kommer det dominerande mönstret i stadsdelen att se ut i framtiden? Kommer utvecklingen att präglas av harmoni och en ny idealtyp eller av motsättningar och kanske låsningar? Frågorna är i nuläget omöjliga att besvara, men i det här avsnittet ska jag diskutera några idéer om utvecklingen av förvaltningens struktur. Diskussionen utgår från idén om att stadsdelen präglas av motsättningar men att problemen kanske går att hantera genom att arbeta dels med lösa kopplingar, dels med förtätningar i form av koalitioner för att skapa i varje fall temporära avgränsade harmoniska helheter inom stadsdelen.

En grundläggande tanke i min framställning och hos Meyer & Rowan (1977) är att det kan finnas en motsättning i effektivitet respektive legitimitet, och att de båda dimensionerna måste hållas isär. Organisationer

har dock behov av både effektivitet och legitimitet. Den formella organisatoriska strukturen kan differentieras för att avspegla olika intressen, och skapar därmed legitimitet. Den informella strukturen står för handling och kräver en enhetlig ideologi. Den formella strukturen är avpassad för legitimering och den informella för handling (effektivitet). De två strukturerna kan aldrig förenas, utan måste hållas isär eftersom de har två distinkta uppgifter (jfr Meyer & Rowan).

Idén om att separera effektivitet och legitimitet kan i den här studien nyanseras något. För det första tror jag det är viktigt, som jag tidigare nämnt, att betona inslaget av lösa kopplingar snarare än separation mellan olika dimensioner i ett nätverk. Dimensionerna infrastruktur, social struktur och övergripande struktur (effektivitet, auktoritet och ideologi) är beroende av varandra. En viktig poäng i min framställning är att behoven (effektivitet) bestäms av ideologi och auktoritet. Det leder fram till tanken att aktörer måste försöka skapa koalitioner och förtätningar i nätverket som förmår knyta samman olika dimensioner av struktur till en harmonisk helhet, för att göra det möjligt att utföra en viss uppgift. Därmed uppstår en aktörsdimension, där handlande subjekt kan skapa förtätningar i nätverket. Aktörer kan koppla samman olika enheter och dimensioner för att uppnå sina mål.

Idén om aktörer som bygger koalitioner leder tanken till strategiska nätverk (t ex Jarillo, 1988) eller strategisk ledning på politiska marknader (Berg & Jonsson, 1991). Frågan är vilka aktörer i de här nätverken som har möjligheter att bygga struktur eller att skapa täta kopplingar i löst kopplade system. En nyckelgrupp tror jag är de verksamhetsansvariga. De har möjligheter att koppla samman de olika dimensionerna av struktur med utgångspunkt från den enhet som de har ansvar för. Enheten behöver en klar ideologi samt auktoritet för att kunna fungera på ett effektivt sätt. Både ideologin och auktoriteten måste sannolikt byggas upp med stöd utifrån. De verksamhetsansvariga måste därför lära sig att arbeta på olika arenor för att skaffa ideologi och auktoritet till sin enhet. Arbete i nätverk blir därmed en förutsättning för att kunna arbeta effektivt.

Nätverk skulle också kunna hantera den av bl a Weick (1979) beskrivna motsättningen mellan kortsiktig anpassning och långsiktig anpassningsförmåga. Organisatorisk anpassning kräver en grad av konsensus och likformighet som kan vara ett hot mot anpassningsförmågan. Det är möjligt att anpassningsförmågan kan vara högre i ett nätverk med lösare kopplingar mellan enheterna och där möjligheterna till utbytbarhet är högre. Man kan i det här sammanhanget tala om nätverksstrukturer som skulle kunna innehålla en större grad av variation än en traditionell hierarki. Inom ramen för ett nätverk skulle det kunna vara möjligt att få fram lösare organisationsformer som kan avspegla en dynamisk omvärld och bättre hantera variation och förnyelse.





## Referenser

- Alvesson, M., 1989  
Ledning av kunskapsföretag, Norstedts, Stockholm.
- Amnå, E., Brytting, T., Ekman, A., Kolam, K., & Montin, S., 1985  
Kommunal decentralisering, utvärdering av försöken med  
kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Statens råd  
för byggnadsforskning, R42:1985.
- Benson, K., 1975  
The interorganizational network as a political economy.  
Administrative Science Quarterly, Vol 20, sid 229-249.
- Berg, P-O., & Jonsson, C., 1991  
Strategisk ledning på politiska marknader. Studentlitteratur, Lund.
- Brorström, B., 1987  
Decentralisering i kommuner. Doxa-ekonomi, Lund.
- Brunsson, N. 1986  
Politik och handling. Ur: Brunsson, N. (red) Politik och ekonomi.  
Bokförlaget Doxa AB, Lund.
- Brunsson, N. & Jönsson, S., 1979  
Beslut och handling, Om politikens inflytande på politiken. Liber,  
Falköping.
- Brunsson, N. & Johannisson, B. 1983  
Lokal organisation och strategi. Ur: Brunsson, N. & Johannisson, B.  
(red) Lokal mobilisering, Doxa Ekonomi, Lund, 158-164.
- Centrum för hemtjänstutveckling, 1991  
Diverse informationsmaterial, Uddevalla, 1991.
- Chandler, A., 1962  
Strategy and Structure: Chapters in the History of the American  
Industrial Enterprise. Massachusetts Institute of Technology,  
Cambridge.
- Coase, R., 1937  
The nature of the firm. *Economica*, Vol 4, No 13-16, 386-405
- Czarniawska, B., 1985  
Public sector executives: Managers or politicians. Research report,  
Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm  
(EFI).
- Czarniawska-Joerges, B., 1988  
Reformer och ideologier. Doxa Ekonomi, Lund

- Dale, E., 1952  
Planning and Developing the Company Organization Structure, New York
- Danielsson, A., 1983  
Företagsekonomi - en översikt. Studentlitteratur, Lund.
- Ds 1989:10  
Beställare-Utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner, 1989, ESO-rapport.
- Edström, A., Norbäck, L.E. och Rendahl J.E., 1989  
Förnyelsens ledarskap. SAS utveckling från flygbolag till reseföretag. Stockholm: Norstedts.
- Fombrun, C., 1986  
Structural dynamics within and between organizations. Administrative science quarterly, vol 31, sid 403-421
- Gidlund, J., 1990  
Den oansvariga decentraliseringen. ERU-rapport 60, Expertgruppen för regional utveckling, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Granhölm, A., 1991  
Idékonflikter i offentliga sektorn. SACO-information, Stockholm.
- Gregory, K., 1983  
Native-view paradigms: Multiple cultures and culture conflicts in organisations. Administrative science quarterly, Vol 28, sid 359-376.
- Gunnarsson, Å. & Hollander, A., 1990  
Omsorgslagen, Larsons förlag, Täby
- Göteborgs Kommunfullmäktiges handlingar 1987 Nr 576
- Göteborgs Kommunfullmäktiges handlingar, Nr 275 A, 1988
- Göteborgs stadskansli, 1990  
Stadsdelsnämndernas organisationsförslag. Tjänsteutlåtande, Dnr 1414/89.
- Hansson, L., 1990  
Den tredje vägen - Marknad i myndighet. Kommunforskning vid Företagsekonomiska institutionen vid Lunds Universitet, Augusti 1990.
- Hirschman, A., 1970  
Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Hytter, A., 1991

- Den idémässiga dimensionen. Decentralisering som struktur och idéförändring. Studentlitteratur, Lund.
- Håkansson, H., (ed)., 1982  
International Marketing and Purchasing of Industrial Goods. An Interaction Approach. John Wiley & Sons, Chichester.
- Hägg, I., & Johansson, J., 1982  
Företag i nätverk. Studieförbundet näringsliv och samhälle, Stockholm.
- Ingelstam, L., 1991  
Farväl till ekonomismen. Carlssons, Stockholm.
- Jarillo, J., C., 1988  
On strategic Networks. Strategic Management Journal, 9, sid 31-41.
- Jonsson, E., 1991  
Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion. Ur: Valfrihet och konkurrens i sjukvården, Red: Arvidsson, G., & Jönsson, B. SNS Förlag, Stockholm.
- Jonsson, L., Norén, L. & Rundblad, B., 1990  
Presidieintervjuerna våren 1989. Om de lokala politikernas inställning till stadsdelsnämndsreformen i Göteborg. Stadsdelsreformen - utvärderingsstudier, 1990:4. Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolan.
- Jönsson, S., 1988  
Kommunal organisation - från programbudgetering till kommundelsnämnder, Studentlitteratur.
- Lawrence, P. & Lorsch, J., 1967  
Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration. Harvard University, Boston.
- Meyer, J., & Rowan, B., 1977  
Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American journal of sociology, Vol 83, No 2, sid 340-363.
- Mintzberg, H., 1983  
Structure in Fives, Designing Effective Organizations. Prentice Hall, New Jersey.
- Mintzberg, H., 1989  
Mintzberg on Management. The Free Press, New York
- Norén, L., 1990  
Samverkan om produktutveckling - Varför? FE-rapport 1990:304, Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Normann, R., 1983

- Service Management. LiberFörlag, Stockholm.
- Normann, R., 1975  
Skapande företagsledning. Aldus Stockholm
- Orton, D., & Weick, K., 1990  
Loosely Coupled Systems: A reconceptualization. Academy of Management Review, Vol 15, No 2, sid 203-223.
- Ouchi, W., 1980  
Markets, bureaucracies and clans. Administrative science quarterly, Vol 25, sid 129-141.
- Piore, M. & Sabel, C., 1984  
The Second Industrial Divide. Basic Books, Inc, New York.
- Porter, M., 1980  
Competitive Strategy. Free Press, New York. I svensk översättning: Konkurrensstrategi, ISL Förlag, Göteborg 1983.
- Rhenman, E., Svalander, P-A., Stenberg, G., & Wiederman, P., 1990  
Dalamodellen. Studentlitteratur, Lund.
- Rombach, B., 1991  
Det går inte att styra med mål. Studentlitteratur, Lund.
- Roslund, L., 1991  
På väg mot en ny styrmodell för effektivare sjukvård inom Bohuslandstinget. Ur: Valfrihet och konkurrens i sjukvården, Red: Arvidsson, G., & Jönsson, B. SNS Förlag, Stockholm.
- Rothstein, B., 1991  
Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. SNS Förlag, Stockholm.
- Selznik, P., 1957  
Leadership in Administration. A sociological Interpretation. Row, Peterson and Company, Evanston, Illinois.
- Sjöstrand, S-E., 1985  
Samhällsorganisation. DOXA AB, Lund.
- Sköldberg, K., 1990  
Administrationens poetiska logik. Studentlitteratur, Lund.
- Socialstyrelsen, 1991  
Redogörelse över inspektion av omsorgsverksamhet för psykiskt utvecklingsstörda m fl i Göteborgs stad. Dnr 232-8739/90
- Solli, R., 1987  
Decentralisering i kommuner. Om politik och administration på lokal nivå. Licentiatavhandling, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

- Stein, H., 1981  
Organization and the human services (Ed). Philadelphia
- Svenska Kommunförbundet, 1988  
Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet.
- Svensson, L. G., 1991  
Professionella byråkratier i omvandling. Paper presenterat på sociologförbundets årsmöte i Göteborg 24-26 januari 1991.
- Thompson, J. 1967  
Organizations in Action, Mc Graw-Hill, New York.
- Tichy, N., Tushman, M., & Fombrun, C., 1979  
Social network analysis for organizations. Academy of management review, Vol 4, No 4, sid 507-519.
- Weick, K., 1976  
Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. Administrative Science Quarterly, Vol 21, No 1, sid 1-19.
- Weick, K., 1979  
The social psychology of organizing. Reading, Mass.
- Weick, K., 1987  
Organizational Culture as a source of high reliability. California Management Review, Vol XXIX, No 2, sid 112-127.
- Wiberg, S., 1987  
På jakt efter en roll, Tjänstemäns bilder av planering och politik. Bokförlaget Doxa AB, Lund.
- Widebäck, G., 1990  
Verksamhetslogik i kommunala organisationer, särskilt folkbibliotek. Arbetsrapport, augusti 1990, Företagsekonomiska Institutionen vid Lunds Universitet.
- Williamson, O., 1975  
Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. The Free Press, New York.

Denna rapport är nummer tolv 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 hinder och möjligheter i övergången mot en behovsstyrning av den kommunala förvaltningen. Ett praktikfall utgör den empiriska grunden. Fallet analyseras utifrån en organisationsteoretisk referensram. Författaren till rapporten Lars Norén är ekonomie doktor och forskarassistent vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

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"

8. Brorström B., 1991

"God ekonomi i kommuner och landsting"

9. Johansson, I-L., Leijon, S., Nilsson, L., Westerlund, B., 1991

"God kommunal organisation"

10. Jansson, L., 1991

"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och landsting"

11. Brorström B., 1991

"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"

12. Norén, L., 1991

"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"