

***KFi***

Kommunforskning i Västsverige är en forskningsorganisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting. Organisationen och verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting i Västsverige och Göteborgs universitet. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därigenom bidra till att skapa en stark forskningsmiljö vid Göteborgs universitet. KFi bedriver idag en omfattande forskningsverksamhet framför allt inom områdena ekonomistyrning, finansiell analys, organisationsförändring och effektivitetsbedömning.

## **Kommunforskning i Västsverige**

**Vasagatan 5A  
411 24 GÖTEBORG**

**tel. 031 - 13 46 08  
fax. 031 - 13 65 12**

**Sten Jönsson  
Rolf Solli**

# **Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen**

**Erfarenheter 1990-91**

**KFi-rapport**

**nr 16**

Föreliggande rapport är nummer sexton i KFi:s rapportserie. Syftet med serien är att sprida forskningsresultat från pågående och avslutade KFi-projekt. Under 1990-91 har Sten Jönsson och Rolf Solli följt arbetet i de nyetablerade stadsdelsnämnderna i Göteborg. En fokusering har skett på stadsdelschefernas situation och agerande. I rapporten beskriver författarna organisationens utveckling och resonerar kring och analyserar kritiska händelser under den studerade perioden. Rapporten inleds med ett klart ställningstagande från författarna avseende reformens förtjänster och brister. Rapporten publiceras även inom SDU-serien som omfattar genomförda utvärderingsstudier av stadsdelsnämndsreformen.

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"
13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992  
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"

14. Brorström B. & Solli R., 1992  
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
15. Wise L.R., 1992  
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. & Solli R., 1992  
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"

## Innehåll

1. Stadsdelscheferna och reformen – en sammanfattande åsikt	1
2. Organisering och sparande	5
2.1 Stadsdelsreformen i ett större sammanhang	5
2.2 Vad har präglat de första åren	7
2.3 Nya spelregler för organisation och ekonomi	9
2.4 Stadsdelscheferna i organisering och sparande	20
3. Att vara stadsdelschef – några teman	22
3.1 Introduktion	22
3.2 Att hantera olika förvaltningskulturer	22
3.3 Att leva med kritiska händelser	25
3.4 Att som chef hantera ekonomi	39
3.5 Att uppfatta vad som hänt	48
4. Reflektioner	50
4.1 En blick framåt	50
4.2 Huvudkvarteret i en multi-business	50
4.3 Politiskt arbete i relation till en differentierad organisation.	55
4.4 Massmedial motvind	55
4.5 Den dåliga ekonomins dominans	56
4.6 Vad kunde man vänta sig?	57
Referenser	58

# 1. Stadsdelscheferna och reformen

## - en sammanfattande åsikt

Göteborgs stad har under senare år genomgått en organisationsreform som i omfattning och komplexitet överträffar det mesta. Vi, som har studiet av organisationer och deras förändringar som yrke, kan inte erinra oss att vi kommit i kontakt med någon reform av motsvarande dignitet vid sidan av den pågående omställningen av samhällena i Öst-europa. Vi tror inte att något av våra större företag genomgått någon lika omfattande reform, samtal med konsulter i näringslivet har stärkt oss i den uppfattningen.

Att studera hur verksamheten förändras då nya styrformer upprättas i 21 stadsdelar, var och en (utom Styrös) större än genomsnittet av svenska kommuner är naturligtvis en omfattande uppgift. Uppgiften blir inte lättare av att studier av effektivitet och kvalitet i de erbjudna tjänsterna under perioden före reformen varit i stort sett obefintliga. Man kan emellertid konstatera att våra intervjuer med de 21 stadsdelscheferna i den här studien som ett viktigt resultat givit inblickar i bristerna hos den gamla organisationen. Dessa brister måste betraktas som ett viktigt argument för reformen, men de försvårar naturligtvis en rättvis bedömning av reformens effekter. På vissa avsnitt har utgångspunkten inte varit en verksamhet i jämvikt, ofta har stora problem överförts och synliggjorts genom reformen.

Vårt sammanfattande omdöme är att vi är imponerade av vad som åstadkommit och av vad vi funnit av ledarskap och samarbetsförmåga under dåliga ekonomiska villkor. Vi har båda varit anhängare av denna reform, men är nu mera övertygade än tidigare om att detta är en riktig reform ur medborgarnas synpunkt. Man kan möjligen ställa sig frågan om de politiska partierna haft förmåga att anpassa sin organisation och sitt arbetssätt till de nya förutsättningarna, men detta har inte kunnat belysas på ett adekvat sätt i denna undersökning som ju avser stadsdelschefernas erfarenheter och roll i reformen fram till hösten 1991.

Vi har naturligtvis i våra intervjuer stött på många problem som behöver ägnas mera uppmärksamhet, men som vi inte kunnat gå närmare in på eftersom studien med nödvändighet måste ges en översiktskaraktär. De kraftigaste intrycken är att det har varit mycket olyckligt att reformen kommit att sammanblandas med att kommunen kommit in i en ekonomisk kris. Vi är för övrigt av den uppfattningen att det varit kommunens smala lycka att stadsdelsnämndsorganisationen funnits för att hantera de mycket hårda ekonomiska åtstramningar som statens försämrade ekonomi påtvingat kommunen. Den tidigare organisationen hade enligt vår mening

haft betydligt större svårigheter att klara ut situationen. Man kan möjligen säga att den dåliga ekonomin tvingat fram en granskning av verksamheten som annars inte skulle ha genomförts, Göteborgs stad står genom detta "stålbad" bättre rustad inför en framtida utbyggnad av verksamheten på prioriterade områden än den annars skulle gjort.

Huvudproblemet har emellertid varit att reformen i tiden sammanfallit med den ekonomiska krisen. Detta kan ha bidragit till den "massmediala motvind" som de flesta stadsdelschefer upplevt och upplever. Journalistiken har (återigen vill vi påpeka att vår undersökning avser stadsdelschefernas erfarenheter och att vi inte inom ramen för vår undersökning kunnat göra mera än vår dagliga läsning av tidningen vid frukostbordet för att verifiera bedömningarna) i påtagligt stor utsträckning präglats av att utrymme givits åt olika förträdare för intressegrupper att framföra argument emot besparingar på just deras område. Samtidigt kan vi konstatera att stadsdelscheferna i stort sett är eniga om att de olika stadsdelsbladen bedrivit en engagerad och saklig rapportering kring de problem som respektive stadsdel har haft. Fristående annonsblad har kanske varit alltför lättstyrda.

En annan yttre faktor som spelat stor roll för organisationsarbetet har varit den samtidiga kommunaliseringen av skolan. Den har i sig skapat en del turbulens inte minst till följd av de fackliga traditioner som skolan har och den otidsenliga och administrativt undermåliga organisation som skolan tidigare hade. Ansvariga på verksamhetsnivå hade till synes systematiskt avhållits från allt beslutsfattande som kunde påverka verksamheten och styrdes av regelverk som måste anses ha hämmat skolans utveckling under lång tid. Vi har funnit uppmuntrande tecken avseende skolans utveckling som organisation. Inte minst i samband med arbetet på integration med barnomsorgen finns många exempel på förnyat engagemang och kreativa lösningar.

Om man så kommer till reformens kärna, organiserandet av kommunens verksamhet på social-, skol-, fritids- och kulturområdet i de 21 stadsdelarna, är vårt huvudresultat att arbetet inom den nya organisationen präglas av närhet i många avseenden och att detta skapar möjligheter och problem. Nämnden och tjänstemännen arbetar närmare varandra, speciellt gäller detta stadsdelscheferna och nämnden. Många stadsdelschefer uttryckte som det mest odelat positiva bland deras erfarenheter att de fått uppleva ett så stimulerande förtroende från nämnden sida.

Närheten gör också många förhållanden synliga som i den tidigare organisationen aldrig kom i dagen under berg av byråkrati och hierarkisk tvättning. Skeva resursfördelningar, bristande respekt för budgeten, massor av ofinansierade tjänster har upptäckts. Det är också närmast



chockerande att upptäcka hur enormt stora skillnader det finns mellan de olika stadsdelarna. Några citat ur intervjuerna kan illustrera:

"Här i xxxx har vi psykoterapi i socialtjänsten. Ja, du vet, många av föräldrarna är ensamstående akademiker med gredelina schalar...."

"... lösa praktiska frågor t.ex. myndighetsutövning. Vi har i den här nämnden cirka 25 sådana ärenden varannan vecka .....10 procent av barnen är omhändertagna.

Solli: Va! I hela stadsdelen ... var tionde unge omhändertagen!!?

Stadsdelchefen: Ja ... och i (x-delen av stadsdelen) är det mer än så. Där har vi 700 barn i den aktuella åldern och 90 är omhändertagna"

" ... lade du märke till hur rena Styrso-båtarna är från klotter. Det går inte att vara anonym här. Vi har väldigt låg behovstäckning i barnomsorgen på Styrso. Det har inte efterfrågats. Traditionen är att man klarar det med hjälp av släktingar och vänner. Nu, i och med SDN är det plötsligt köer...."

Förr, i den gamla organisationen, sökte man anpassa anslagen till dessa skilda behovsbilder med behovsrelaterade förstärkningsanslag. Fördelningsnycklarna blir inaktuella, om de var någorlunda rättvisa en gång så har behovsbilden förändrats och nya moment tillkommer t.ex. genom ändrad lokalisering av nybyggandet. Detta blir synligt och mera påtagligt i en organisation präglad av närhet. Man har förståelse för den nämnd som vägrar att skära ned på skolans anslag för att täcka en del av underskottet på kontot köpt vård (omhändertagna barn eller vuxna missbrukare), men åtgärder av detta slag var naturligtvis nödvändiga även i den tidigare organisationen. Man märkte bara inte den direkta kopplingen av effekterna. Närheten gör att de blir synliga och kostnaden för ett omhändertaget barn kan närma sig en miljon kronor per år vilket räcker till en stor mängd skolböcker om det där barnet inte behövt omhändertas.

Närheten har också en annan dimension. Verklighetens komplexitet gör sig påmind på ett tydligt sätt och den blir svår att komma undan. Detta kommer bli till uttryck genom att det riktas en rad förväntningar på stadsdelsförvaltningarna på områden som de inte har att sköta. Naturligtvis är det i första hand medborgarna som riktar dessa förväntningar mot organisationen. Stadsdelarna har här ett påtagligt problem, antingen måste de inta en kundorienterad roll och arbeta som medborgarnas advokater eller så måste de med hänvisning till "byråkratiska" gränser avvisa medborgarna. Det är inte alldeles klart vilken ståndpunkt som är den rätta i kommunens perspektiv.

Den andra dominerande faktorn, vid sidan av närhet, är besparingsarbetet. Inarbetandet av den nya organisationen har alltså måst ske under intryck av kraftiga besparingar. Kommunen har inte haft erfarenhet av något liknande tidigare. De besparingar i Göteborg som gav upphov till

så mycket debatt under slutet av 70-talet är småpotatis i jämförelse med det som de nya stadsdelsnämnderna tvingats ta itu med. Då handlade reduktionerna oftast om att reducera planerna, inte verksamheten. Här har vi observerat att stadsdelschefer kunnat vara ett betydelsefullt stöd för nämnden genom metodik och konsekvens i besparingsarbetet. De stadsdelschefer som tillsammans med nämnden i ett tidigt skede hade uthålligheten att ta fram ett konkret åtgärdsprogram, som sedan legat fast, för att få ekonomin under kontroll kan idag arbeta med bättre framförhållning.

Rapporten disponeras på följande sätt:

Inledningsvis lämnas en kort översikt över stadsdelsnämndsreformen och de organisatoriska lösningar som de olika nämnderna valt. Därefter redogörs för hur intervjuerna med stadsdelscheferna genomförts och analyserats.

Resultatpresentationen indelas i två avsnitt. I det första redogörs för stadsdelschefernas bild av de förhållanden som präglat deras arbete under de första åren (organisationsarbetet, besparingsmetodik, bemanning och samspelet med nämnden). I det andra avsnittet redogörs för teman i form av speciella aspekter på intervjumaterialet. Vad är kännetecknande för en stark stadsdelschef, kan man utläsa en idealbild av stadsdelschefen ur stadsdelschefernas egna utsagor? Vilka effekter leder närhet till? Vad utmärker de situationer då stadsdelschefer känt sig pressade? Vilka erfarenheter finns från arbetet på stadsdelens kansli?. Exempel på integration mellan tidigare separata verksamheter som stadsdelscheferna tas upp. I det avslutande kapitlet diskuteras i första hand några reflektioner som våra intervjuer föranlett.

## 2. Organisering och sparande

Det var drygt ett år sedan den förra intervjuerien gjordes. Den första frågan vi ställde den här gången, i augusti-september 1991, till stadsdelscheferna var öppen och innebar att respondenterna ombads redogöra för vad som präglat deras arbete under det senaste året. Tanken med detta var att vi skulle få en kontext som hjälper oss att tolka det som sägs i de övriga frågorna.

Alla utsagor får sin betydelse genom att de sätts in i ett sammanhang. Om en stadsdelschef redogör för ett händelseförlopp blir tolkningen av berättelsen säkrare och enklare om han eller hon förut har berättat om vad som präglat den miljö vari skeendet utspelats. Även om vederbörande totalt har missuppfattat vad som "verkligen" har präglat situationen hjälper beskrivningen av denna missuppfattning oss att förstå hur enstaka händelser upplevts. Har t. ex. en stadsdelschef beskrivit de senaste åren som karaktäriserade av ett nytt engagemang, kraftsamling och skapande av nya innovativa lösningar så blir troligen beskrivningen av den senaste budgetomgången annorlunda än om karaktäriseringen varit i termer av nedskärningar, avskedanden och försämringar.

### 2.1 Stadsdelsnämndsreformen i ett större sammanhang

För att läsaren skall få en motsvarande förhandsbild att tolka författarnas utsagor mot vill vi först ge vår bild av de senaste årens förändrade syn på vad som bör kallas god organisation. För att kunna göra det måste vi gå tillbaka några årtionden.

Under den första efterkrigstiden stod maskinen och produktionen i centrum. Rationalisering då var att organisera arbetet så att det standardiserades i rutinmässigt upprepade rörelsescheman. Arbetet blev effektivt, möjligen ergonomiskt riktigt utformat, men mördande tråkigt och monotont. Konkurrenten på marknaden för de flesta produkter var svag och kunden fick rätta sig efter det som produktionen hade att bjuda. Det mest utpräglade uttrycket för denna syn på organisation är masstillverkning på löpande band. Icke överraskande brukar denna form av industriell organisation betecknas med termen "Fordism". Arbetet standardiseras och styrs med hjälp av planeringskontor i toppen på små hierarkier i en stor hierarki. Anpassningen till omgivningen sker långsamt. Stordrift (jfr bärkraft), enhetlighet och likabehandling var honnörsord.

"Social engineering" är denna andas barn och avser en attityd till samhället som präglas av en ingenjörssyn. Rationella lösningar (konstruktioner) införes från toppen av hierarkierna efter expertutredning. Allt

vidare fält blir föremål för det rationaliserande ingenjörsgats intresse. Boende, utbildning, omsorg reformeras efter grundliga utredningar i enighet och genomförandet sker disciplinerat och systematiskt (samordnat från toppen). Reformerna stöds med hjälp av statsbidrag som ger rätt till stöd om konstruktionernas föreskrifter uppfylls. Intressegrupperna organiseras i samklang med reformerna.

År 1968 markerar inledningen till ett nytt skede. Ett uppror i Paris mot de etablerade sociala strukturernas disciplin spred sig över stora delar av världen, föregånget av en kamp mot diskriminering i USA och underblåst av indignation mot ett orättfärdigt krig. Under denna tid möter industrin mättade marknader och måste lära sig ett mera differentierat uppträdande mot sina kunder. Service management och strategiskt handlande blir vanliga ämnen i affärslitteraturen. Det mest slående uttrycket för denna nya marknadsanpassning och differentiering i förhållandet till kunderna är den nyorientering som skedde i SAS vid början av 80-talet. Man valde ut en speciell grupp av kunder, affärsresenärerna, och inrättade verksamheten med denna kundgrupp i fokus. Man ger en viss kundgrupp vad den vill ha och får, utan alltför allvarliga ingrepp på kostnadssidan, en kraftig förbättring av lönsamheten. Kundgruppsorienteringen blir hyllad som ett genombrott för service management. Serviceanda är den rätta lösningen för alla organisationer.

Inom den kommunala sektorn är förändringen trögare eftersom organisationen består av ett antal hierarkier med demokratiska beslutsorgan på toppen. Nedgången av den storstilade reformepoken för välfärd symboliseras av stadsbyggnadssektorn. Här övergår man från projektvis byggande av stora bostadsområden på jungfrulig mark till saneringsprogram i stadskärnorna. Ett smutsigt jobb med rotande i dåligt underhållna konstruktioner, förhandlingar med gamla hyresgäster, ockupationer och protester. Den storstilade reformpolitiken som man varit van vid ersätts av en småskuren och splittrad förhandlingspolitik. Nya partier och vågmästarsituationer blir vanliga. På förvaltningsplanet organiserar man sig för brukardemokrati i den meningen att kategorier av avnämare, t.ex. "föräldrar" blir samtalspartner. Kategorierna företräds av representanter och lösningarna blir standardiserade om än anpassade till kategorierna.

Nu tar serviceorienterade branscher nästa steg och övergår från marknadsorientering till kundorientering, vilket innebär att man fäster blicken på den enskilde kunden snarare än en grupp av kunder med speciella egenskaper. Detta innebär ett steg mot maximal differentiering av de prestationer som utbjuds. Komponenterna i det anpassade servicepaket som konstrueras för den individuella kunden kan vara standardiserade, men kompositionen bestäms i "sanningens ögonblick" tillsammans med kunden. En central del av affärsidén i denna strategi är att organisationen eftersträvar en personlig relation till kunden (organisationen har ett

minne av tidigare kontakter) och att detta klaras trots en stor mängd kunder. Denna relation gör att kunden återkommer och blir klient till organisationen.

Vi tror att förskjutningen från produktionsorientering mot marknadsorientering och, efter hand, kundorientering är verksam i hela samhället. SDN-reformen bör ses i detta ljus även om den ibland beskrivs som en demokratireform och ibland som en effektiviseringsreform. Under alla omständigheter måste den logiskt innebära att man sätter lokalt anpassad service framför enhetlighet och standardisering. Differentiering och kundanpassning är lösning på många problem. Den goda organisationen har idag som främsta kännetecken att den är flexibel och har god förmåga till anpassning. SDN-reformen innebär, enligt vårt synsätt, en omställning från en sektor-baserad, hierarkisk organisationsmodell orienterad mot planmässighet och tillhandahållande av enhetlig service, till en kraftigt ökad differentiering i syfte att uppnå lokal anpassning och förankring av verksamheten (politiken såväl som verksamheten). Vår undersökning kan naturligtvis inte annat än ytligt beröra dessa rörelser i synen på vad som är att anse som god organisation.

## **2.2. Vad har präglat de första åren?**

Frågan var öppen och avsågs ge respondenterna fritt utrymme att ge sina respektive karaktäristiker av det som präglat arbetet. I en del fall har intervjuaren lett in samtalet på vissa ämnen, men i de flesta fall har respondenten, i inledningen av intervjun, haft mycket att berätta om. I de flesta fall hade respondenten gjort anteckningar i form av stickord på den intervjuguide som, efter en första provintervju, skickades ut till respondenterna i förväg.

De flesta respondenterna nämnde par av karaktäriseringar. Vanligast var "organisationsarbete och sparbetning". Tabellen 2.1 visar vad som nämndes först, i andra, resp, tredje hand.

Tabell 2.1. Svarsfördelning på frågan om vad som präglat de första åren av SDN-reformen.

Karaktär	nämnt först	nämnt som andra	nämnt som tredje
- Organisationsarbete	15	5	
- Ekonomi-frågor	3	11	
- "Massmedial motvind"	1	-	3
- Partiernas problem	1	-	1
- Reguljära verksamheten	1		
- Arbete	1		

Organisationsarbetet har uppenbarligen satt sin prägel på stadsdelschefens första år som alltså inte alls kan anses vara representativa för ett fortfarande tillstånd. Under beteckningen "organisationsarbete" döljer sig många olika aktiviteter. En utomstående observatör bör komma ihåg att för stadsdelschefen med medarbetare innebär organisationsarbetet att driva flera olika processer samtidigt. Dagarna blir splittrade och de kräver att man skiftar referensram oupphörligt från anställning av personal till diskussion av ansvarsgränser med företrädare för stadskansliet, från konkreta verksamhetsfrågor till abstrakta stadsbidragsprinciper, i sammanträden och tjänsteutlåtanden.

Om man på detta sätt måste arbeta på många fronter på en gång gäller det att ha en vision av uppdraget som hjälper en att uppträda konsekvent. Lyhördhet bör kompletteras med lämpligt mått av lomhördhet. Ett viktigt syfte med våra frågor var just att spåra den vision av den tänkta lösningen på organisationsfrågan som utgjorde stadsdelschefens kompass i det vimmel av viljor och krafter som släpps lös i en så omfattande reform som SDN-reformen.

Den dominerande yttre faktorn som påverkat arbetet med den nya organisationen är den kraftigt försämrade ekonomiska situationen. Den har medfört en mycket olycklig sammanblandning av SDN-reformens syften och de besparingar som tvingats fram av skattereformen, statens besparingar och lågkonjunkturen. Förutsättningarna för ett systematiskt arbete med ekonomiska prioriteringsfrågor var inte de bästa. Man kan peka på att de valda förtroendemännen (centrala såväl som lokala) har varit ovana vid den nya strukturen, det har rätt betydande oklarheter i fördelningen mellan de olika SDN med justeringar efter hand. System och personal har inte varit intrimmade. Den ekonomiska ordningen under de gamla för-

valtningarnas tid har i en del fall varit dålig. Vi konstaterar t.ex. med förvåning att ekonomin i grundskolan, som lades ut på SDN, blev betydligt sämre än ekonomin för gymnasieskolan, som inte lades ut. Detta gällde från början och måste tillskrivas standarden på ekonomiadministrationen i den gamla förvaltningen, eftersom man måste förutsätta att det rått god vilja vad gäller strävan att åstadkomma en riktig uppdelning av resurserna. SDN-cheferna har fått lägga ned en betydande energi på att rätta till de snedfördelningar som man ansåg ha uppkommit från början. Det hade också i stor omfattning förekommit att de gamla förvaltningarna anställt personal utöver de tjänster som budgeten förutsatte. När de nya SDN-cheferna lyckats klarlägga vilken personal man hade anställd och jämförde med budgeterade lönedel kunde diskrepansen vara betydande. Att genomföra hårda besparingar i en situation, då det råder osäkerhet om vilka resurser man förfogar över och hur de är fördelade i utgångsläget, är ingen avundsvärd uppgift. En effekt av SDN-reformen, som vi gärna vill återkomma till är att mycket av det som skedde i det fördolda i de gamla förvaltningarna nu har blivit synligt. Det är en inte föraktlig vinst, som kan uppfattas som en förlust.

## 2.3 Nya spelregler för organisation och ekonomi

### 2.3.1 Organisationsstruktur.

De spelregler för SDN-organisationen, vad gäller såväl organisation som ekonomi, får anses vara klara och principiellt tilltalande. De övergripande målen var formulerade i parvis slagordsform:

- Demokrati och Inflytande
- Helhetssyn och Samarbete
- Decentralisering och Lokala lösningar
- Effektivitet och Service

Möjligen kan man tycka att den parvisa formuleringen kan verka komplicerande för den befattningshavare som i den konkreta beslutsorganisationen söker ledning i de övergripande målen. Kommunledningen hade angivit följande vägledande principer för arbetet med förvaltningsorganisation:

Organisationen skall,

- vara enkel att överblicka och tillgänglig för medborgarna,
- ha korta beslutsvägar,
- ha resultatenheter med långtgående frihet och tydliga resultatkrav,
- ha få organisatoriska nivåer,
- vara anpassad till stadsdelens behov.

SDN-delegationen skulle under en övergångsperiod för kommunledningens räkning lösa de problem som uppstod under strukturförändringen. Eftersom kommunstyrelsen och stadskansliet också är aktiva under organisationsarbetet kan otydlighet avseende vilka direktiv som gäller helt naturligt uppstå.

Principen var att stadsdelsförvaltningen skulle bygga på en bas av resultatenheter, som i sin tur kunde sammanföras enligt olika principer till resultatområden.

När det gäller utformningen av resultatområdena diskuterade kommunledningen tre typer av modell; funktionell, målgruppsbaserad och geografisk organisation.

Funktionell organisation innebär ingen större förändring gentemot tidigare. Resultatområdena består helt enkelt av den traditionella fackförvaltningsindelningen i skola, barnomsorg, fritid, äldreomsorg, kultur, individ- och familjeomsorg där de verksamhetsansvariga för respektive område får ett resultatansvar direkt under förvaltningschefen. Detta innebär således en distriktvis indelning av de gamla förvaltningarnas verksamhet och att dessa nu hamnar under en nämnd i stället för de tidigare facknämnderna.

Målgruppsbaserad organisation innebär att man organiserar sina resultatenheter efter olika klientgrupper och således eftersträvar integration genom fokusering på klientkategoriernas hela behovspanorama. Den naturligaste indelningen blir i åldersgrupper; 0 - 16 år (Barn och Ungdom) innebär då att barnomsorg och skola samlas under ett resultatområde, 17 - 64 innefattar Individ- och Familjeomsorg, fritid, kultur, och 65 - skulle omfatta äldreomsorg-fritid-kultur. Denna organisationsprincip innefattar en mycket hög ambition vad gäller integration mellan tidigare separata förvaltningar och kulturer och betonar alltså helhetssyn med klientkategorin i fokus.

Geografisk organisation innebär att man gör kommunens verksamhet inom ett geografiskt område, t.ex. Norra Biskopsgården, till resultatområde. Denna organisationsform skapar förutsättningar för integration på basis av "lokala lösningar" inriktade mot det geografiska området snarare än klientkategori. Kommunledningen rekommenderade denna senare modell som basmodell.



## Lösningarna i praktiken - differentiering

I en tidigare rapport (Jönsson 1990) baserad på en intervjuserie med stadsdelscheferna vid början av reformperioden redogjordes för de organisationsförslag som stadsdelsnämnderna valt som startorganisation vid början av 1990. Svårigheten att klassificera materialet var påtaglig då eftersom få använde renodlade former. Den geografiska principen var dock dominerande med 11 nämnder som valt den formen som första-handsindelning, 6 nämnder hade valt att bibehålla den gamla funktionella indelningen och 4 måste kallas hybrider i och med att de innehöll element av flera principer. Det är rimligt att tolka denna heterogenitet som ett resultat av att stadsdelarna faktiskt har vitt skilda verksamhets-förutsättningar.

När vi tittar på de organisationslösningar som gäller hösten 1991 finner vi ganska få förändringar i den övergripande strukturen. Nu kan 12 stadsdelar klassificeras som baserade på en geografisk princip, medan 6 är funktionella och 3 får kallas hybrider. Man måste emellertid vara klar över att skillnaderna i praktiken kan vara hårfina. En geografisk princip innebär egentligen bara att stadsdelschefens närmast underordnade chefer kallas områdeschefer, medan i en funktionell organisation en av de närmaste cheferna (som i Örgryte) kan vara chef för Social Omsorg 1 (äldreomsorg södra Örgryte). Vi betecknar t.ex. Majorna som en hybrid där en av de närmaste cheferna är chef för Pedagogisk Enhet: Sanna - Kungsladugård (Målgrupp barn och ungdom 0 -16 år). Här har alla tre modellerna kommit till användning för att definiera ett ansvarsområde och det fungerar säkert bra. Visserligen kan det ha stor betydelse för integreringen av olika verksamheter om den ansvarige chefen är områdeschef eller barnomsorgschef, men eftersom nästa nivå normalt har en geografisk eller funktionell indelning är det inte möjligt att göra några förutsägelser om hur den ena eller andra formen fungerar i den praktiska situationen.

Den viktigaste slutsatsen man kan dra, när man betraktar organisationslösningarna på ett så översiktligt sätt som vi gör, är just konstaterandet att lösningarna är mycket differentierade. Inte nog med att de olika nämnderna kommit fram till olika strukturlösningar som är anpassade till den lokala situationen, utan dessutom har man stor variation av kombinationer inom resp. strukturlösning. När kommunledningen ger lokala organ i uppgift att finna lämpliga organisationsformer för en lokalt anpassad verksamhet blir lösningarna olika. Detta är kanske i sig ett kraftfullt argument mot enhetlighet och standardisering. Olika förutsättningar kräver olika lösningar. En given lösning fungerar olika bra beroende på de lokala förutsättningarna.

## Några iakttagelser

En stadsdelschef anmärkte närmast i förbigående att den funktionella organisation som gällde i den aktuella stadsdelen tenderade att blockera stadsdelschefens tid med alla samordningsproblem över sektionegränserna. När de olika funktionella områdena inte kan komma överens "delegeras frågan uppåt". Den tänkta lösningen på problemet med bristande samordning över funktionella gränser var att inrätta en central planeringsfunktion för att avlasta. Kan man se ett generellt mönster i detta? Den funktionella organisationsformen genererar behov av centrala planerande stabsenheter för att klara den överlastning av ledningen som annars inträffar. Den gamla organisationen hade ett stort mått av centrala planeringsstabber som "samordnade" mellan funktionerna!

En förändring som man kan märka genom att betrakta organisations-scheman är att det tillkommit rutor i en del fall som har texten fastighets- eller lokaler i sig. Flera av stadsdelscheferna har också i intervjuerna berättat om svårigheterna med att minska lokalytorna till följd av att kommunen sitter fast i långsiktiga hyresavtal för många lokaler. Sambruk av lokaler och frigörande av lokalytor har varit en viktig del i ekonomiseringen. Detta har avspeglats i organisationsschemat i en del fall. I något fall berättades ingående om vilka besparingar som kunde åstadkommas genom att vaktmästarpersonal etc hjälper varandra över hela stadsdelen och undviker att anlita kommuncentral service med den tidsspillan och därmed kostnad som ligger i framkörning etc för att avhjälpa i sig enkla problem.

När det gäller de stadsdelcentrala stabsfunktionerna är lösningarna ganska likartade. Man har kansli-, personal- och ekonomienheter. Även om vi inte gett oss in på att i detalj räkna antalet "byråkrater" före och efter reformen kan vi med säkerhet konstatera att det skett en betydande nedskärning av "byråkratin" genom reformen. Oftast har denna reduktion skett genom att tilldelade tjänster inte besatts. Återkommande teman hos många stadsdelchefer var dels det stora värdet av en engagerad informationsperson, dels måste man konstatera att det i många fall förekommit svårigheter med kompetensen att sköta den mera verksamhetsorienterade ekonomistyrningen som blir aktuell i en stadsdelsorganisation.

Ekonomiadministrationen i den gamla organisationen skedde på avstånd från verkligheten och med tillämpande av regelverk. När ekonomiadministrationen flyttar ut i närheten av verksamheten blir kraven på överensstämmelse med faktiska förhållanden mera påtaglig och traditionell förvaltningskompetens otillräcklig. Man blir så att säga nödd att bygga modeller av ekonomiska sammanhang på ett mera professionellt

sätt i stadsdelsorganisationen. Man har till exempel "hittat" stora mängder personal som inte varit finansierade eller haft tjänster (Hur har så stora diskrepanser mellan faktiska förhållanden och redovisad ekonomi kunnat överleva i den gamla organisationen?). Det gäller då att kunna omstrukturera den ekonomiska informationen så att den ger överblick och en riktig bild av situationen, dvs att bygga modeller som avbildar situationen så väl att de kan ligga till grund för beslut och handlande. Här tycks det ofta ha förelegat kompetensbrister som sammanhänger med att tidigare utbildning och erfarenhet varit reglementesorienterad snarare än ekonomisk. I de flesta fall har ett påtagligt lärande ägt rum, i några fall har förtroendekriser uppstått.

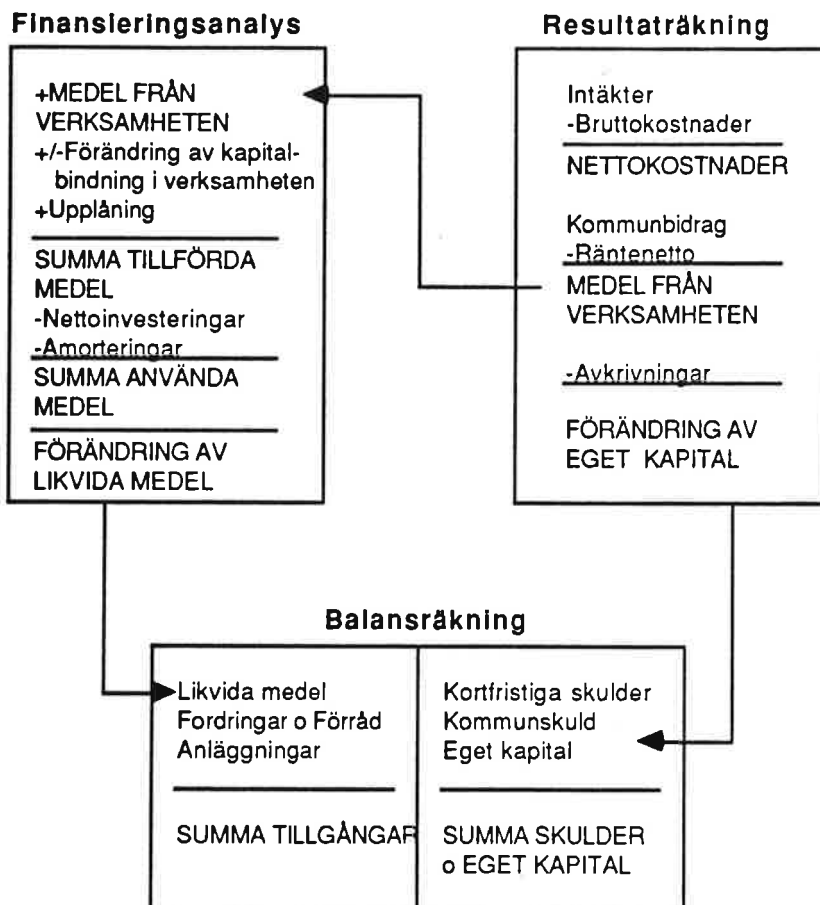
Samspelet med nämnden har i stort sett genomgående fungerat väl. Påtagligt ofta har stadsdelscheferna med stor värme talat om det positiva i att åtnjuta nämndens förtroende så som man gjort i de flesta fall. Vi återkommer till detta nedan.

### **2.3.2 Ekonomi**

Göteborgs stad införde från och med årsredovisningen för 1988 och budget för 1989 en ny ekonomimodell. Syftet var att uppnå ett effektivare resursutnyttjande och en tydligare rollfördelning mellan kommunledning och nämnder. Decentraliseringssträvandena hade pågått under lång tid med efterhand ökat verksamhetsansvar och motsvarande befogenheter. Redovisningsmodellen var i otakt med ansvarsfördelningen.

#### Ekonomimodeller

Ekonomimodellen bygger på införandet av resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys på nämndnivå. Därigenom tydliggörs nämndernas finansiella ställning och utveckling. Sambandet mellan de tre rapporterna visas i figur.2:1



Figur 2:1. Göteborgs stads nya ekonomimodell för nämndnivån.

Resultaträkningen avslutas i en "förändring av eget kapital" (årets resultat) vilken föres till balansräkningen. Finansieringsanalysen avslutas i "förändring av likvida medel", vilket ger nämnderna ett ansvar för likviditetsutvecklingen. Överblicken över de finansiella sambanden förbättras avsevärt vilket framgår av figuren. Tanken är att ett positivt årsresultat, dock maximalt 3 % av budgeterade bruttokostnader, får föras över av nämnden till nästa år. Underskott får också föras över under förutsättning att nämnden redovisar ett åtgärdsprogram för att åter komma i balans, och om man tidigare ackumulerat överskott att täcka underskottet med. På likviditetssidan sker styrningen genom att ett kommunkonto som tjänar som transaktionskonto mellan den centrala finansförvaltningen och nämnden inrättats. Kommunbidraget (anslaget) till nämnden periodiseras nämligen till lika stora belopp per månad och blir intäktspost på kommunkontot. Om nämnden har minus på kommunkontot får den betala ränta på lånet, har den plus tjänar den ränta från finansförvaltningen. Detta i syfte att få en effektivare likviditetshantering ute i nämnderna. Vid investeringar "lånar" nämnden från finansförvaltningen och betalar ränta på återstående skuld som amorteras efter nominell avskrivning. Kapitalbindning i omsättningstillgångar (varulager) belastas

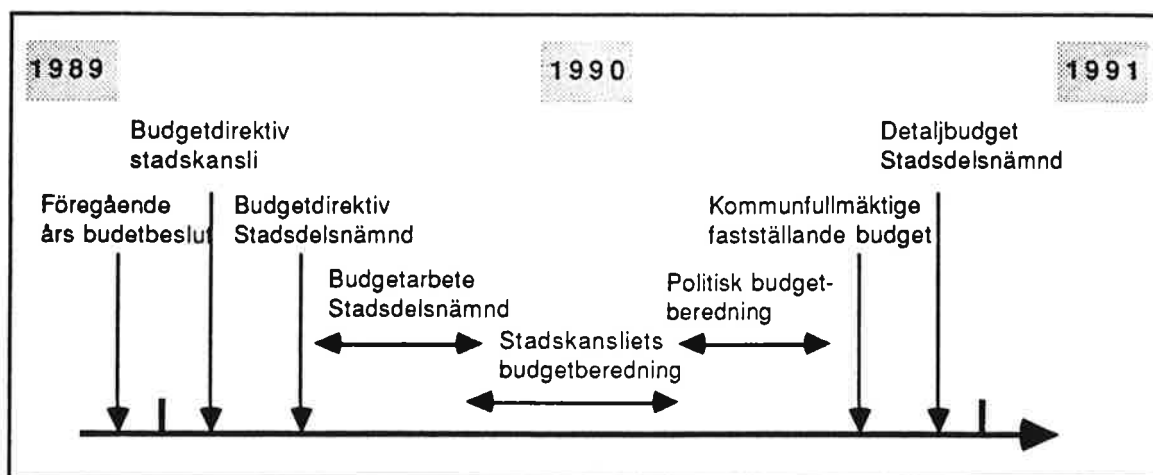
också med ränta. Remissvaren på förslaget till ny ekonomimodell var i stort sett positiva. Man intresserade sig mest för reglerna för överföring av över- och underskott mellan åren. Man betonade vikten av tydliga och stabila regler och att ett överskott inte automatiskt av kommunledningen uppfattas som besparingspotential och således ger minskat anslag i nästa års budget. Det förekom också synpunkter som betonade vikten av att modellen förs ned och förankras på resultatansvariga nivåer i förvaltningarna och att utbildning ges för att styrmodellen skall förstås ordentligt. Vi vill understryka dessa synpunkter. Vår erfarenhet är att svårigheten att förstå en ekonomisk styrmodell och hur åtgärder i verksamheten påverkar organisationens ekonomi notoriskt underskattas i alla slags organisationer. Modellens enkelhet är bedräglig, dess styreffekt uppstår när ett stort antal aktörer vidtar åtgärder i verksamheten i medvetande om åtgärdernas påverkan på ekonomin. Styrningen av ekonomin avses pågå under hela året i planerings- och uppföljningsprocesserna som löper parallellt.

### Planerings- och uppföljningsprocesserna

Kommuncentrala budgetdirektiv utarbetas på grundval av tidigare års budgetbeslut, prognosticerade och kända ekonomiska förutsättningar, såsom löneavtal, ränteutveckling, inflation, skatteintäkter och politiska direktiv. Direktiven sänds ut till nämnderna i början av året. Nästa steg är att nämnderna och deras förvaltningsledningar tar fram lokala budgetdirektiv på basis av de centrala direktiven och egna riktlinjer avseende de ekonomiska förutsättningarna (t.ex. tidigare års över- eller underskott) och verksamhetsförändringar. Budgetarbetet pågår sedan ute i respektive förvaltning/nämnd i olika former och på olika organisationsnivåer beroende på hur nämnden valt att delegera budgetansvaret. De centrala riktlinjerna uttrycker ambitionen att budget- och ekonomiansvaret skall föras ut så långt som möjligt till den operativa verksamheten där man kan påverka verksamhetens ekonomi.

Budgeten sammanställs av stadsdelsförvaltningens ledning och nämnden diskuterar konsekvenser och prioriteringar i budget- och verksamhetsavseende. Efter nämndens budgetbeslut skickas budgetförslaget in för kommuncentral beredning tillsammans med kommentarer och tilläggsyrkanden.

Nämndernas budget och verksamhetsplaner sammanställs av kommunledningens olika beredningsorgan. Budget- och Resultatsamordningsenheten (BRA) inom stadskansliet har ett huvudansvar för sammanställningen av kommunens totala budget och en första preliminär redovisning för kommunstyrelsen sker i mitten av juni månad.



Figur 2.2. Budgetproceduren i Göteborgs Stad efter stadsdelsnämndsreformen.

Därefter vidtar stadskansliets granskning och avstämning av materialet i dialog med nämnderna. Detta leder fram till ett detaljerat budgetmaterial som förelägges kommunstyrelsen i mitten av september. Därmed inleds en politisk budgetberedning med diskussioner inom och mellan partier. Dessa blir naturligtvis mera intensiva då majoriteten består av flera partier och om majoritetsförhållandena är oklara.

Normalt lägger majoriteten fram sitt budgetförslag i kommunfullmäktige under november månad. Oppositionen lägger sedan fram ett eller flera budgetalternativ vilket ger partierna rika möjligheter att profilera sig i en livlig budgetdebatt som engagerar medborgarna och massmedia. Beslut om budget och verksamhetsplaner för tre år framåt tas i fullmäktige i slutet av november, varefter nämnderna kan fastställa sina detaljerade budgetar för verksamhetsplanens första år. Det är naturligtvis en fördel om fullmäktigebeslutet är så tydligt att nämnderna kan ägna sin kraft åt att inrätta verksamheten efter de förutsättningar som gäller. Det är också en fördel om nämnderna inte tvingas till alltför omfattande ombudgeteringar efter den centrala budgetberedningen och - beslutet.

### Uppföljning

Kommunledningen (Fullmäktige och Kommunstyrelsen) ansvarar för kommunens totala strategiska planering och styrning och har också ett övergripande ansvar för utvecklingen av den administrativa styrningen och en effektivare förvaltning. Kommunfullmäktige beslutar om skatt, upplåning, investeringar samt verksamhetens innehåll, inriktning, omfattning och kvalitet. På nämndnivå ansvarar man för att verksamheten

bedrivs enligt de mål och riktlinjer som kommunledningen anger i sina olika direktiv. Nämndens uppdrag är att utföra de beslutade prestationerna inom den fastställda ekonomiska ramen. Den ekonomiska ramen är prioriterad, vilket innebär att det är viktigare att hålla den ekonomiska ramen än att utföra beslutade prestationer. Bland styrprinciperna framhålls att nämnderna skall föra med sig över- och underskott över årsgränserna, vilket innebär ett, jämfört med tidigare praxis, ökat ansvar för den egna verksamhetens ekonomi. Nämndernas uppdrag är att den ekonomiska ramen inte får överskridas. Underskott skall alltså inte förekomma annat än i de fall sådana kan täckas med föregående års överskott. Ackumulerade budgetöverskott får, som nämnts, uppgå till 3 % av budgetomslutningen. Överskott får inte användas för att bygga ut verksamheten. Kommunledningen uttalar att sanktioner kommer att vidtas mot nämnder som överskrider budgeten i syfte att "upprätta en god budgetdisciplin".

Uppföljningen sker genom att nämnden under verksamhetsåret presenterar fyra budgetrapporter (årsprognoser). Vid avvikelser är nämnden skyldig att redovisa vilka åtgärder som vidtas för att komma i balans. Budgetrapporterna innehåller dels en ekonomisk redovisning (resultaträkning enligt figuren ovan), dels redovisning av prestationer och verksamhetstal. Våren 1990 infördes månadsrapportering dock utan utförliga analyser och kommentarer. Vid årets slut sammanställs bokslut enligt den ovan visade figuren. Kommunstyrelsen upprättar bokslut för hela kommunen. En utveckling av ekonomi- och verksamhetsuppföljningen förutskickades vid reformstarten.

## **Ekonomi i verkligheten**

Ekonomi är svårt. Det är särskilt svårt när en organisations ansvarsstruktur ändras. Nya mönster gör det näst intill omöjligt att göra jämförelser med hur det var förr, det blir svårt att lära. Samtidigt upplevs situationen som "rörig", känslan av att inte ha allt under kontroll blir påtaglig (jfr Solli 1988). I förändringens kölvatten kan en kostnadsökning om 20% i själva verket vara en besparing, och tvärtom. Osäkerheten återspeglar sig inte minst i Göteborgs Stads årsredovisning för 1991 (sid 79) där följande går att läsa;

"I bokslutet begärdes en redovisning av kostnader och intäkter per verksamhetsområde och med en fördelning av SDN-gemensamma kostnader per verksamhetsområde. Fördelningen av gemensamma SDN-kostnader/intäkter innebar att en jämförelse mellan åren inte kunde åstadkommas inom de olika områdena. "

Det går alltså inte att göra vederhäftiga jämförelser mellan åren 1990 och 1991 avseende verksamhetsområden. Bland oss redovisare är jämförelser

annars A och O för att det skall gå att förstå något. Det hela blir inte det minsta lättare av att det i årsredovisningen tillämpas en annan ekonomimodell än den som kommunen sagt att man tillämpar. "Årets resultat" är inte årets resultat utan är skillnaden mellan nettokostnaderna justerat med poster som avser 1989 och 1990! Vidare korrigeras i årsredovisningen årets resultat med hänvisning till socialbidragskostnaderna och blir därför något helt annat, vi har kallat detta senare tal för "slutligt justerat resultat". Förklaringar och analyser görs i årsredovisningen utifrån detta senare resultatbegrepp. Som nämnts, det här med ekonomi är inte lätt!

Vi har betraktat det ekonomiska utfallet utifrån två olika perspektiv. Det ena kan sägas vara strikt finansiellt. Fokus är med detta betraktelsesätt ansvar samt resultat dvs ett generellt betraktelsesätt. Det andra betraktelsesättet kan betecknas som ändamålsorienterat.

### *Finansiellt resultat*

Den ekonomimodell som Göteborgs kommun använder i praktiken kan kallas för en kontinuerlig resultaträkning med löpande korrigeringsansvarsredovisningen. Detta är en aning svåröverskådligt, i vart fall för oss. Mot den bakgrunden har vi bearbetat redovisningen från stadsdelarna på vårt sätt. Principerna vi tillämpat kan betecknas som traditionella redovisningsprinciper. Till saken hör att det underlag vi använt inte är det som slutgiltigt fastställdes av kommunfullmäktige, vi har använt ett preliminärt bokslutsunderlag.

Av tabell 2.1 framgår bl a våra beräkningar. Det är ingen tvekan om att det är en fråga om resultatförsämring i stadsdelarna. Möjligheterna att bolla med siffror är dock oändliga. Ett sätt att uttrycka resultatet på är att det har försämrats med mer än 700%, från -27 till -200 Mkr. Å andra sidan går det också att påstå att resultatet i förhållande till omsättningen förändrats från -0,4 till -2,7%.

Omsättningen var 1991 på över 7,6 Mdkr vilket skall jämföras med 6,8 för 1990 dvs en ökning med nästan 12% under en period det skulle sparas pengar, i vart fall pratades det om att spara pengar. En alldeles avgörande del av resultatförsämringen kan hänföras till extraordinära poster, sådant skall inte vara det vanliga. När det gäller verksamhetens intäkter och kostnader så finns ett litet positivt resultat både för 1990 och 1991, dock något mindre 1991.

Sammanfattningsvis visar den finansiella utvecklingen en trend som måste betecknas som negativ. Den ekonomiska krisen är alltså inte enbart det sedvanliga kommunalekonomiska spöket utan en realitet.



När det gäller enskilda stadsdelar är det definitivt skillnader. Lärjedalen står i en klass för sig när det gäller stora negativa resultat medan Älvsborg har ett högt, framförallt relativt omsättningen, positivt resultat. De allra flesta har ett sämre resultat 1991 än 1990, mest dramatisk är förändringen i Tynnered och Kortedala. Med undantag för Centrum tycks det gälla en lag som säger att de små stadsdelarna klarar sig bäst!

*Tabell 2.1. Stadsdelarnas resultat 1990 och 1991.*

	1990	1991	Slutligt justerat resultat 1991
Gunnared	-10,4	-13,2	-3,8
Lärjedalen	-18,6	-17,5	-8,4
Kortedala	-0,9	-19,6	-6,5
Bergsjön	-8,8	-16,4	-9,6
Härlanda	6,4	-3,3	+0,9
Örgryte	5,5	-5,0	+4,8
Centrum	6,6	0,4	+10,0
Linnéstaden	2,6	-15,6	-8,2
Majorna	2,7	-8,1	-1,0
Högsbo	-1,9	-2,4	+3,8
Älvsborg	4,2	3,8	+4,1
Frölunda	-3,0	-12,5	-5,9
Askim	3,1	-3,4	-2,4
Tynnered	3,2	-20,6	-18,9
Styrsö	2,0	0,6	+0,7
Torslanda	-1,7	-9,2	-7,8
Biskopsgården	-8,1	-20,4	-19,9
Lundby	-4,2	-17,3	-5,2
Tuve-Säve	1,9	-0,6	-0,8
Backa	-8,4	-16,3	-10,0
Kärra-Rödbo	1,2	3,6	-1,8
<b>Summa</b>	<b>-26,6</b>	<b>-200,1</b>	<b>-85,9</b>

Avslutningsvis skall det också konstateras att det finansiella resultatet i sig inte säger så mycket om vad som hänt och inte hänt, det säger bara att något hänt.

### *Ändamåls förändring*

Vad är det som händer i stadsdelarna när det gäller ekonomin? Den frågan ställde vi oss tidigt. I intervjuerna var det svårt att få fram det. Stadsdelscheferna hade påtagligt svårt för att skilja på vad som hade hänt och vad som skulle hända, vi kallar detta "tempuseffekten". Av bokslutshandlingarna framgår att barnomsorg och grundskola är kvantitativt i stort sett oförändrad. Äldreomsorgen blir allt tyngre och insatserna allt

mer omfattande. Individ- och familjeomsorgen präglas av flyktingproblematiken, socialbidrag och köpt vård. När det gäller flyktingar var den stora nyheten att statsbidragsreglerna ändrades till kommunens nackdel. Kostnaderna för socialbidrag ökade med 25% 1991 i förhållande till 1990. Den köpta vårdens kostnader ökade med 31% och innebar att stadsdelarnas budget överskreds med 60Mkr. Sammantaget handlar det alltså om mer verksamhet och mer pengar.

För att komma lite längre in i förhållandet mellan verksamhet och ekonomi skickade vi ut fyra uppsatsgrupper från Förvaltningshögskolans avgångsklass. De skrev alltså sina examensarbeten om besparingarna och ekonomin i ett antal stadsdelar. Totalt täckte vi på detta sätt in tolv stadsdelar.

Av studenternas datainsamling framgick, något generaliserat, tre förhållanden. För det första står de stora besparingarna för dörren. De nedskärningar som stadsdelscheferna talade om är i huvudsak något som kan komma under perioden 1992–94. För det andra är det vanligast att Barnomsorgen drabbas när det gäller nedskärningar. Självfallet drabbas också administrationen men det är en så liten del av verksamheten att den skulle behövas tas bort flera gånger om för att det skulle ha någon betydelse att tala om. För det tredje tycks socialbidrag och liknande kostnader fullständigt skena iväg, fördubblade kostnader är ingen ovanlighet.

## 2.4 Stadsdelscheferna i organisering och sparande

Man kan alltså konstatera att stadsdelscheferna och deras medarbetare stått inför en omfattande uppgift under de år SDN-reformen varit under genomförande. Man har haft i uppdrag att utforma en lämplig organisation för att i den specifika stadsdelen på bästa sätt kunna leva upp till reformens fyra syften. Samtidigt har uppgiften varit att införa en annorlunda ekonomimodell. Båda dessa uppgifter har mycket hög svårighetsgrad, oberoende av vilken typ av organisation man utgår från. I det här fallet har förutsättningarna varit särskilt komplicerade, framförallt genom den försämrade ekonomin, vilket medför att alla positiva förväntningar som reformen kan ha skapat lätt kommer på skam.

Omfattningen på organisationsförändringen antyds av att Göteborgs Stad totalt hade närmare 70.000 anställda i utgångsläget och att varje stadsdelsförvaltning har 1.000 - 2.000 anställda, vilket motsvarar relativt stora företag. Verksamheten har i och för sig funnits på plats, men ledningsorganisation och ansvarsstrukturer måste byggas om. Vidare hade organisationen, som varit sektorsindeldad och planeringsdriven, en svagt ut-

vecklad ekonomistyrningstradition med sig in i den nya strukturen. Det är rimligt att vänta sig betydande kompetensbrister, framförallt på det ekonomiadministrativa området, eftersom de gamla hierarkierna genom sin storlek medgivit och krävt specialisering, medan de nya verksamhetsnära organisationerna kräver bredare, generella kunskaper. Extra turbulens har tillförts genom oklarheter vid tilldelningen av resurser från de gamla förvaltningarna, en fortgående försämring av kommunens ekonomi, nämndens förtroendemän i en ny situation och osäkra majoritetsförhållanden i fullmäktige.

Kombinationen av svar på de inledande frågorna och det uppgjorda frågeformuläret ledde över till ett antal tematiska diskussioner. Dessa teman kan genomgående härledas från förhållandet mellan organisering och ekonomisering och diskuteras i nästa kapitel

### **3 Att vara stadsdelschef - några teman**

#### **3.1 En introduktion**

De teman som behandlas i detta kapitel är alltså en smältdeg med ingredienser från både frågor och svar. Några teman, förvaltningskultur och ledarskapet i förhållande till ekonomi är i första hand resonemang föranledda av respondenternas svar. Ett tema handlar om kritiska händelser och är i första hand en frukt av den datainsamlingsteknik vi använt. Gemensamt för alla teman är att de beskriver hur det är att vara stadsdelschef.

#### **3.2 Att hantera olika förvaltningskulturer**

När vi bad SDN-cheferna beskriva vad organiseringsarbetet inneburit var den vanligaste beskrivningstermen "kulturer" (13 av 21 SDN-chefer använde uttrycket spontant). Man avsåg då i allmänhet olikheter i synsätt men också att rutiner för att hantera frågor har varit olika i de olika sektorerna och man har naturligtvis vanorna med sig från den gamla organisationen. Dessa rutiner och tänkesätt är så självklara för många att man inte reflekterar över att de kunde varit annorlunda. Eftersom de alltså inte artikuleras (t.ex. uttrycket "sjukanmälan" uppfattas självklart i relation till rutiner och åtgärder som man är van vid att använda, men man refererar till olika erfarenheter när man hör termen), kommer upptäckterna av skillnader i innebörd av självklara begrepp allteftersom skillnaderna i handlande blir synliga.

Dessa kulturskillnader i grundläggande rutiner kan vara nog så irriterande och de skapar osäkerhet i det interna språket eftersom missförstånd ideligen upptäcks. Det är emellertid mera grundläggande frågor man har att hantera under rubriken kultur. Eftersom ledarskap och organisationskultur får anses stå i ett nära ömsesidigt förhållande är det rimligt att ägna dessa frågor uppmärksamhet här. Såväl organisationskultur som ledarskap är otydliga begrepp, liksom de fenomen de avses beteckna. Likväl har var och en som vistats någon tid i mer än en organisation kunnat konstatera att organisationers kulturer är olika och att ledare utövar sitt ledarskap olika. Det finns stora skillnader i hur det "är" i olika organisationer. Vad är det då som är olika? Vi väljer att knyta framställningen till Schein (1985). Schein registrerade att man i företag med verksamhet i olika länder (med sina kulturer) agerade märkvärdigt lika i de olika länderbolagen. Organisationskulturen slår alltså igenom och får då tillskrivas ledarskap som är den process som formar och förändrar organisationskulturen.

Definition: Organisationskultur är ett mönster i grundläggande antaganden som en grupp utvecklar i sina försök att anpassa gruppen till yttre krav och samtidigt stärka den inre sammanhållningen.

Yttre flexibilitet och inre integration skapar en erfarenhetsbaserad kulturparadigm som kan beskrivas i följande huvuddimensioner:

- Förhållandet till omgivningen. (Hur de ledande medlemmarna av gruppen ser på omgivningen i termer av dominans, harmoni, sökande efter en nisch...etc)
- Verklighetens och sanningens natur. (De normer för beteende och kommunikation som definierar vad som skall anses vara "fakta" och "realiteter". Hur fakta prövas. Uppfattning av tid och rum.)
- Människans natur. (Vad innebär det att vara "mänsklig"?)
- Mänskligt handlande. (Vad bör människor göra på basis av vad man vet om verkligheten enligt antagandena ovan? Aktivt erövrande eller passivt anpassande? Vad är arbete och vad är "icke-arbete"?)
- Mänskliga relationer. (Hur bör mänskliga relationer vara? Hur fördelas makt och omsorg? Är livet konkurrens eller samarbete?)

I dessa dimensioner lär grupper av erfarenhet under sina försök att hitta lösningar på det komplexa av problem som uppstår då man söker tillmötesgå krav från omgivningen samtidigt som man skapar stabilitet genom att integrera gruppen. Organisationskultur är alltså en produkt av lärande. Som sådan är den påverkbar genom nytt lärande och ledare kan skapa förutsättningar för lärande men effekten av "undervisning" kan förväntas vara mycket begränsad.

Organisationskultur formas i gruppens gemensamma erfarenheter. Schein väljer att bygga sin begreppsapparat på basis av teori för gruppdynamik (inspirerad av Lewin och Tavistock-institutets, särskilt Bion, erfarenheter), ledarskapsteori (Ohio State studierna t.ex. Hemphill 1950), Michigan studierna (t.ex. Likert 1961) och lärande-teori (t.ex. Solomon & Wynne 1953).

Individen i en social kontext behöver

- bekräftelse på medlemskap. Till dess individen upplever en överensstämmelse mellan vad som förväntas av honom/henne och det som hon/han har att ge kommer individen att vara upptagen med sitt

personliga "överlevnadsproblem" i gruppen snarare än gruppens problem.

- styrning, makt och inflytande. Behovet av autonomi i gruppen balanseras av behovet att tillhöra gruppen.

- acceptans och intimitet. Varje individ behöver känna sig personligen accepterad av gruppen för att finna en grundtrygghet.

Olika individer hanterar sina anpassningsproblem till gruppen på olika sätt. Tre grundmodeller har angivits: Sturdy battler, Friendly helper, Logical thinker.

Sturdy battler hanterar sin osäkerhet och ångest i gruppen genom att aktivt pröva sina relationer i gruppen (kamp, konkurrens, motstånd) och skapar därigenom en rangordning.

Friendly helper söker i gruppen nära relationer med dem som är stödjande, varma, vänliga och finner därigenom sin egen identitet.

Logical thinker söker ordning genom procedurer, regler och undviker emotionella inslag i gruppens arbete.

Samspelet mellan individer, som i grupper tenderar att använda flera av dessa modeller för att etablera sig i gruppen, kan naturligtvis ge mycket olika resultat beroende på situationen och sammansättningen av grundmodeller bland gruppens medlemmar. Bildandet av gemensamma uppfattningar kan i tidiga skeden komma att prägla den fortsatta utvecklingen. Bion (1959) beskrev t.ex. att gemensamma känslor av beroende (av en ledare, som likt en förälder antas veta vad som bör göras) i en ny grupp. Om gruppen blir besviken på ledaren som de tytt sig till kan känslor av hot och mobilisering till handling (fight - flight) bli en bas för gemensam erfarenhet av att aktivt bekämpa någon eller fly från någon. Slutligen kan gruppen i brist på givna ledare hoppfullt rikta sitt intresse mot parbildningar i gruppen. Interaktionen mellan de två kan kanske frambringa något som gruppens existens kan byggas på.

Gruppen kan förväntas genomgå stadier i sin etablering och fortsatta levnad. Först måste gruppen reda ut sina auktoritetsrelationer. Vem skall leda gruppen? Lyckas man tidigt med detta kommer gruppen troligen att skapa sig orealistiska bilder av hur bra gruppen är och alla dess medlemmar gillar varandra. Arbetet med att utveckla realistiska bilder av vem som jobbar bra ihop med vem, vem som kan utföra visst arbete å gruppens vägnar etc. är nästa formidabla uppgift, som överlagras andra erfarenheter genom gruppens hela liv. Så småningom, när gruppen börjar bemästra sin uppgift möter den problem som sammanhänger med insti-

tutionalisering och byråkratisering. Balansen mellan kreativitet och stabilitet kompliceras av oförmåga att överge etablerade lösningar. Förr eller senare, när gruppen mognat, står den inför frågan om den fyller en vettig funktion i relation till omgivningen och därmed inför motiven för överlevnad och tillväxt.

Gruppens grundantaganden om sin roll och interna relationer blir synliga i kritiska händelser, som kännetecknas av hög känsloladdning och/eller kognitiv omorientering. En kritisk händelse kanske inte uppmärksammas genast när den inträffar, först vid en historisk rekonstruktion framstår den som kritisk. Sådana händelser fångas upp och stabiliseras av organisationskulturen i form av berättelser som tjänar ett legitimeringssyfte och som introduktion för nya gruppmedlemmar. Pfeffer (1981) påpekar att en av ledarskapets roller är att fånga gruppens historia på detta sättet och presentera den på ett sådant sätt att gruppen förstår sig själv.

### **3.3 Att leva med kritiska händelser**

Ett sätt att få en bild av hur stadsdelsförvaltningarna organiseras och bildar kultur kunde, mot bakgrund av Scheins resonemang, vara att be stadsdelscheferna berätta om kritiska händelser som upplevts under de första åren. Här finner man troligen embryon till förvaltningarnas "kulturhistoria".

#### ***3.3.1 En händelse av betydelse***

Läs och begrunda följande citat från en av intervjuerna med en stadsdelschef:

Vi hade det ganska gott förra året. Lugnt och tryggt gick det och nämnden var oerhört nöjd. Vi stod utanför mycket av turbulensen som var här. Vi ägnade mycket tid åt framtidsfrågor. Vi har arbetsplaner där jag försöker fånga in de uppgifter jag tar på mig, tidsbestämma och ansvarsbestämma dem och beskriva dem kortfattat. Jag har skrivit ned 60–70 punkter som jag reviderar och följer upp. Så vi har ägnat mycket tid åt detta, så besparingarna var inte så dramatiska. Sedan kom bokslutet, det var en kalldusch. Vi utmärkte oss ordentligt. Av underskottet på 18 miljoner kronor var 10 förutsedda i form av socialbidrag, köpt vård och sådant, men resten! Vi var framme i februari. Vi hade dessutom inte fått fram någon budget till nämnden för innevarande år, en plan hade de tagit men ingen ettårsbudget.

Jag minns att jag funderade över att vi inte fick fram en budget. Jag kontrollerade med kolleger hur det gick med deras budgetar, de hade heller inget framme och det som fanns var av dålig kvalitet. Så jag var inte så oroad, man är lite garvad i sammanhanget. Men så framåt februari när bokslutet blev en sådan överraskning blev jag mer vaksam. Jag upptäckte då att jag blivit lovad att budgeten skulle vara klar, men det var den inte. Jag började bli orolig och fann anledning att sätta mig in i detta ordentligt. Jag upptäckte då att det var ett totalt kaos på ekonomisidan. Det hände inget med budgeten! Det blev dramatiskt. Jag tog på stående fot och omplacerade ekonomichefen här. Det var frågan om att jag genom andra själv hade ansvaret men det var frågan om en total inkompetens från en gammal kollega som jag hade väldig respekt för och som hade hållit uppe ett sken. Naturligtvis borde jag ha trängt in tidigare och kontrollerat upp läget, men jag avstod pga ett slags respekt för en kollega. Så det blev arbetsamt. Jag har aldrig varit med om något så arbetsamt. Jag fick förklara för presidiet att vi inte hade förutsättningar för att ta fram en budget i februari. Det var den största händelsen för mig när jag fick konstatera detta.

Jag samlade ihop ledningsgruppen och sade att nu blir det arbete både kvällar och helger. Sedan tog jag in en räknemaskin och tog personligen ansvar för att framställa detaljbudgetar. Jag tog på mig arbetet som stadsdelschef men också arbetet som ekonomichef och i praktiken även budgetsekreterare, Vi var naturligtvis väldigt pressade av att få fram budgeten.

(Händelse nr 27)

Denna händelse handlar om många saker på en gång. Det som är särskilt intressant är att den säger en hel del om hur det är att vara stadsdelschef. Som sådan måste man tydligen vara beredd att rycka ut var det än brinner och vad som än står för dörren. Det tjusiga, att tänka strategiskt och visionärt, får helt enkelt stå tillbaka för det vardagliga och detaljerade. Stadsdelschefens roll kommer alltså i fokus i händelsen. Naturligtvis har stadsdelschefsrollen många olika aspekter, men det kan andra händelser visa. Många händelser beskriver inte bara stadsdelschefsrollen, de beskriver också olika mönster i den förändringen reformen innebär. Med mönster avses tex vilka verksamheter som ställer till "besvär" och varför de gör det.

Ett syfte med intervjuerien med stadsdelscheferna hösten 1991 var att fånga deras vardag, dvs hur det är att vara stadsdelschef och vad som händer och inte händer utifrån deras perspektiv. Vardagen är paradoxalt nog mycket komplex. Vår idé var att den förstås bäst genom att avvikelser, typ den ovan beskrivna händelsen, studeras. Ett liknande förfarande har använts av Grönlund (1989), Solli (1991) och Jönsson



& Solli (1991). För att utveckla vår teknik dammade vi av, och definerade delvis om, en förhållandevis gammal metod. Ursprungsmetoden kallas "Critical Incident Technique" (CIT), dvs en metod där kritiska händelser studeras.

### *3.3.2 Kritiska händelser som metod*

CIT:s rötter finner man i slutet av 1800-talet, men tekniken utvecklades främst under 2:a världskriget och då inom det amerikanska flygvapnet. En bakgrund till att tekniken utvecklades var att orimligt många piloter fick sparken. Motiven var oftast klichéer av olika slag. Det fanns skäl att utveckla mer påtagliga fakta i saken, mot den bakgrunden var det naturligt att samla in tusentals händelser som beskrev vad som var en bra respektive dålig pilot, dvs man gjorde ett slags definition av praxis.

CIT innehåller som metod betraktat en uppsättning procedurer där syftet är att göra direkta observationer av mänskligt beteende med avsikten att lösa problem. Med en incident (händelse) menas vilken observerbar aktivitet som helst som är tillräckligt komplett för att tillåta inferens och gör förutsägbarhet möjlig. För att vara kritisk skall en händelse vara sådan att observatören måste vara klar över händelsens början, förlopp och konsekvenser.

Inom ramen för det som kan kallas utveckling av tekniken gjordes flera intressanta och viktiga iakttagelser. Så observerades tex att man fick in många fler rapporter om kritiska händelser om rapportörerna fick lämna sina redogörelser med korta intervall, tex varje dag, än om man lät dem rapportera en gång var 14:e dag. Av detta drog Finkle (1950) slutsatsen att kritiska händelser glöms bort om de inte innebär en väsentlig avvikelse från det normala. I en studie om kritiska händelser avseende bokförare blev det också klart att kritiska händelser inte behöver vara isolerade. En kritisk händelse eller situation kan också vara en serie sammanhängande händelser, egentligen flera kritiska händelser på en gång (Nevins 1950).

Flanagan (1954) redovisar ingående och detaljerat CIT som en procedur för insamling och bearbetning av kritiska händelser, dock understryker han att den måste anpassas efter de förutsättningar som skall studeras. En ambition med proceduren är att den skall vara objektiv i den meningen att olika observatörer skulle göra samma tolkning. Flanagan satte upp följande postulat angående tekniken i fråga:

The incidents must be studied in the light of relevant established principles of human behavior and of the known facts regarding background factors and conditions operating in the specific situation. From this total pictures hypotheses are formulated.

(Flanagan 1954 sid 335)

Av tillgängliga metoder menar Flanagan att personliga intervjuer är den bästa formen för datainsamling, poängen ligger i att en händelse måste bli komplett för att kunna analyseras. Den behöver en början, en mitt, ett slut och ordning på vem som gör vad, någon annan datainsamlingsteknik klarar inte detta.

Ett problem i det här sammanhanget är mängden kritiska händelser det behövs för att det skall bli en meningsfull analys. Här finns det inget entydigt svar, Flanagan (oa) möter dock komplexitet med kvantitet

If the activity or job being defined is relatively simple, it may be satisfactory to collect only 50 or 100 incidents. On the other hand, some types of complex activity appear to require several thousand incidents for an adequate statement of requirements.

(Flanagan 1954, sid 343)

Flanagan nämner att mellan 2000 och 4000 händelser kan vara nödvändiga om tex ledarskap skall studeras, om alla kritiska situationer skall behandlas.

När det gäller analysen av data finns minst tre principiella problemområden, nämligen a) valet av referensram för beskrivning av händelserna, b) induktionen av områden och underområden samt c) valet av beskrivningsnivåer för att beskriva handlingsregler/alternativ.

a) Referensramen: De kategorier som kan antas vara mest användbara i skapandet av handlingsregler är att föredra!

b) Kategoriformulering: Flanagan menar att detta kanske är den mest utvecklade delen av proceduren, han skriver:

Unfortunately, this procedure is, in present stage of psychological knowledge, more subjective than objective.

(Flanagan 1954 sid 345)

I en studie där kritiska händelser avseende redovisningspedagogik studerades mötte Etherington (1989) detta problem genom att han använde en mall som hämtats från tidigare studier, på så vis blev hans studie en test av de andra.

c) Generaliseringsnivå.

Det sista steget i dataanalysen är att välja generaliseringsnivå. Problemet ligger i avvägningen mellan hög specificeringsgrad och enkelhet som ger översikt. Det viktiga här blir dock enhetlighet både avseende nivå och detaljeringsgrad.

Tekniken med kritiska händelser har använts inom flera olika områden. Den har använts för mätning av typiskt beteende (praxis). Ett exempel på det senare är hur Hobbs (1948) studerade etiska regler för psykologer. De menade att ingen kommitté kan fastställa regler, de utvecklas i form av praxis. Tekniken har tillämpats vid mätning av uppnådda färdigheter, här har det mest rapporterats om förhållanden inom försvaret. Vidare har olika träningsprogram, val av psykologiska test, test av nödvändiga färdigheter för ett visst arbete, rutiner för en given uppgift, design av redskap tex instrument för flygning men också mer komplexa områden som motivation och ledarskap har studerats med nämnda teknik.

Metoden kring kritiska händelser och dess grundläggande principer sammanfattas av Flanagan

In summery, the critical incident technique, rather than collecting opinions, hunches, and estimates, obtains a record of specific behaviors from those in the best position to make the necessary observations and evaluations. The collection and tabulation of these observations make it possible to formulate the critical requirements of an activity.

(Flanagan 1954 sid 355)

### ***3.3.3 Kritiska händelser i stadsdelsstudien***

Metoden innebär att man studerar det som inte är normalt men vardagligt. Mönster och roller är det intressanta. Studieområdet är där det

finns ett problem. Detta innebär att metoden undviker helhetens komplexitet och fokuserar enskildheters egenskaper.

Ett avsevärt problem här är de krav på antal kritiska händelser som förespråkas. Konsekvent möts, som nämnts, analysproblemet med kvantitet. Det kan förklaras med att syftet är att få till stånd handlingsregler av olika slag. Men om syftet är att förstå ett skeende, inte nödvändigtvis att ändra det, borde det rimligt vis vara bättre med en djupare analys typ grounded teori (Glaser & Strauss 1967) eller dess liknade i verkligheten. Även resultat som Flanagan redogör för tyder faktiskt på det, särskilt när händelser tenderar att vara sammanlänkade och inte tillräckligt konkreta.

Kritiska händelser förut sätter en entydighet. Etheringtons (1989) studie av redovisningspedagogik visar det. Etherington fick fram 902 kritiska (egentligen viktiga) händelser av 140 personer där en del intervjuer tog 15–20 minuter. En viktig händelse gick i hans fall att beskriva på ca 5 minuter vilket inkluderade introduktion av intervjun. Det är rimligt att anta att kritiska händelser därför ofta är mycket enkla uttalande utan allt för komplexa samband.

När det gäller intervjuerna med stadsdelscheferna och ambitionen att förstå deras situation så kan man inte utgå från att händelserna är så enkla som metoden i sig förutsätter. Poängen är alltså att vi har tillämpat den beskrivna metoden med den ändringen att vi får hålla till godo med färre men förhoppningsvis djupare analyser av varje händelse. Analysen skall också bedömas utifrån det faktum att intervjuomgången innehåller många delvis korrelerbara frågor. Vidare är det viktigt att notera att vi frågat efter det dessa händelsers förlopp. Även om stadsdelscheferna fick våra frågor några dagar före intervjuerna är de redovisade händelserna ett resultat av vad de kom på "vid sittande bord". De redovisade händelserna är alltså särskilt markerade i stadsdelschefernas minne. Nästan alla stadsdelschefer kom på en eller flera händelser som uppfyllde villkoren som skall ställas på en händelse.

Rent praktiskt gjorde vi så att vi enskilt läste de utskrivna intervjuerna och förtecknade de händelser som kunde betecknas som kritiska. Dessa listor jämfördes och vi "förhandlade" fram en lista enligt tabell 3.1.

*Tabell 3.1. Kritiska händelser framkomna vid intervjuer med stadsdelscheferna.*

1. Kulturkroken med skolan.
2. Tillsättning av rektor.
3. Att ändra avstånd för rätt till skolskjuts gillar inte föräldrarna.
4. Att inte nå fram med besparingar inom barnomsorgen.
5. Utredning om ungdomsverksamheten.
6. Nedläggning av finska språkklassen.
7. Klassföreståndare och politiker som budbärare.
8. Mosken!!!
9. Nedläggning av fritidsgård – gick inte alls.
10. Socialsekreterarnas arbetssituation.
11. Sparande som nattlig övning.
12. Om att inte få välja medarbetare.
13. Protester av olika slag.
14. Avgifter på skolmaten.
15. Vem som har tillgång till gruppbestäder.
16. Överlämnande av projekt är inte lätt.
17. Att det inte gick att lägga ned ett bibliotek.
18. Mera om sparande.
19. Tillsättning av skolchef kan vara svårt!
20. Överaskningar i bokslutet – en förtroendeutredning.
21. Arbetet med sparbetning.
22. Stadsdelshuset som blev en renovering av skolan.
23. Om att det inte gick att flytta en avdelning en våning.
24. Om förslag som inte antas av nämnden – köket.
25. Att organisera utan telefonkatalog!
26. Stormötet i Aulan.
27. Affären med ekonomichefen.
28. 200 skolbarn på march.
29. Överlämnandet av organisationen.
30. Politiker som slutar, 12 av 17!
31. Besparingar på skolan – platt fall!
32. Planering av en flyktinganläggning.
33. Planering av område.
34. Att anlita experter som inget kan.
35. Planering av terminal. Om verkan utan orsak
36. Skollokalsfrågan – trägen vinner.
37. Hantering av pengar – en fråga om yttre tryck?
38. Förflyttning av deltidsskola är svårt!

## *De stora kategorierna*

Sammantaget omfattar de 38 händelserna ett material på ca 60 sidor. Genomläsningen av materialet har lett till fyra olika, induktivt genererade, kategoriseringar. För att illustrera kategoriseringarna kan ytterligare en händelse vara till nytta.

Vissa förvaltningar var rena önskedrömmen att ta över där allt var klart. Sedan var ju resultatet så och så, men det fanns ett system i det hela så man kunde läsa ut ett system vad det handlade om, veta vad en budget och ett resultat var osv. Andra förvaltningar som lämnade över var ju en soppa, rent ut sagt. Vi sitter fortfarande och har konsekvenser kvar i från detta, t ex från skolan. Vi har ännu inte trängt in i alla dessa knepigheterna som vi fick ta över. Situationen är ju den att socialtjänsten hade utvecklat barnomsorgen. Så där hade man ju till och med en budget för varje barnstuga. Man hade ett klart ansvar för budgeten och visste hur budgetansvaret låg och hur man skulle leda verksamheten. Man hade olika konton för olika delar av verksamheten och visste hur det skulle bokföras och så. Skolan då, för att ta den andra extremen då, betalade i stort sätt all energi all olja på en samhällsräkning för hela Göteborgs skolor. När man har gjort så i alla olika delar, lärarlöner och rubbet. Och så skall vi då diskutera rätt budget och vilken verksamhet vi har på en skola, det är ju bara att känna av någorlunda och att hitta rätt. Det är detta som har varit och är väldigt svårt. Och då samtidigt så har det kommit upp, ja, vi har ju blivit lite misstänksamma då mot gamla skolförvaltningen. Har man skickat över rätt påse pengar till oss? Det är det ingen som kan svara på. Vi kan liksom bara ha förtroende för den gamla organisationen, att man har gjort det rätt. Ser vi på bokslutet så gick ju den samlade skolverksamheten förr delat på grundskola och gymnasium, då gick ju grundskolan plus och gymnasiet minus i stort sett några år innan reformen. I samband med reformen så blev det tvärt om. Gymnasiet gick plus och grundskolan minus och sedan så delade man ut grundskolans budget och behöll gymnasietens budget. Det är klart att vi blir lite misstänksamma då.

(Händelse nr 29)

Helt dominerande i de 38 händelserna är ekonomi, vanligen besparingar. Ekonomi skulle kunna kallas ett *åtgärdsområde*, det förekommer som ett element i alla verksamheter, ett exempel är händelse nr 29. Det senare gäller också organisatoriska frågor som val av organisationsstruktur. Till den här kategorin kan också personalfrågorna, som exempelvis händelse nr 27, räknas.

En annan kategorisering som är naturlig bygger på *verksamhetens art*. Den handlar om den traditionella funktionsindelningen i form av

nämnden, administration, skola, fritid, kultur, barnomsorg, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. Händelse nr 27 tillhör här underkategorin administration, medan händelse nr 29 har förts till underkategorin skola. I några fall passade inte indelningen efter verksamhetens art. Det senare beroende på att en del av den fysiska planeringen inte varesig kan eller skall hänföras till den verksamhet som bedrivs i stadsdelarna.

En påtaglig egenskap hos händelserna är att de ofta handlar om något som inte blev av, de kan kallas icke-handling. Handling blir en naturlig motpol till icke-handling. Kategorin kommer till stor del att handla om *resultat* och kallas därför så. Kategoriseringen gick inte att fullfölja fullt ut, en del händelser passar helt enkelt in i kategorin handling – icke-handling och faller därför under rubriken "övrigt". Händelse nr 28 är ett exempel på en händelse som ledde till handling. Handlingen i händelsen ligger i att något har hänt i meningen att det genomförts, nämligen att plus och minus bytte plats i skolans värld vid reformens genomförande.

Sist, men inte minst, handlar händelserna genomgående om hur olika intressenter möts på den arena där stadsdelcheferna agerar. Det finns ett "*tryck*" på stadsdelcheferna som kommer från många olika håll. Ett sådant håll är från medborgare ett annat från pressen, dvs ett yttre tryck. Det finns också ett tryck som kommer inifrån den egna organisationen. I en klass för sig, naturligt för stadsdelcheferna, står nämnden. Det är ju tom meningen att nämnden skall sätta tryck på stadsdelchefen (jfr Brunsson & Jönsson 1979). Kategorin "tryck" har alltså fått tre underkategorier; yttre, nämnd samt inre. Händelse nr 27 kommer i första hand inifrån den egna organisationen, det var helt enkelt en fråga om en felrekrytering. Nummer 28 är däremot ett exempel händelser med yttre förklaringar, även om det inte var frågan om ett egentligt "tryck" så tenderar den att bli det.

Sammantaget har alltså händelserna sorterats i fyra olika kategorier med vardera tre eller flera underkategorier, se tabell 3.2 för en översikt.

Tabell 3.2. De genererade kategorierna och dess underkategorier.

Åtgärdsområde	Verksamhetens art	Resultat	Tryck
Organisation	Nämnden	Handling	Yttre
Ekonomi	Administration	Icke handling	Nämnden
Personal	Fritid	Övrigt	Inre
Övrigt	Kultur		
	Barnomsorg		
	Individ o familjeomsorg		
	Äldreomsorg		
	Övrigt		

Avslutningsvis skall nämnas att induktiv generering av kategorier aldrig är helt invändningsfri, men det är vår uppfattning att den använda genereringen faktiskt illustrerar det vi avser att illustrera.

### Händelser som hände och inte hände

I tabell 3.3 finns de framtagna händelserna insorterade i tre kategorier samtidigt. När det gäller verksamhetskategorin dominerar skolan helt klart. Finns det inget annat som krånglar så gör skolan det.

Tabell 3.3. De kritiska händelserna kategoriserade efter verksamhet, åtgärdsområde och resultat (H=handling, I=Ickehandling, Ö=Övrigt).

	Organisation			Ekonomi			Personal			Övrigt			Summa		
	H	I	Ö	H	I	Ö	H	I	Ö	H	I	Ö	H	I	Ö
<b>Nämnden</b>				11	24	26						13	1	1	3
<b>Administr.</b>	25			21		18	27	12				30	3	1	1
<b>Fritid</b>					5								-	2	-
<b>Kultur</b>					9										
<b>Skolan</b>	16		1	17									1	-	-
	22		7	29	3	37	2						9	4	3
	28				6		20								
	34				14		19								
	36				31										
<b>Barnomsorg</b>					4								-	3	-
					23										
					38										
<b>Individfamoms</b>	10											32	1	1	-
<b>Äldoms</b>			15										-	-	1
<b>Övrigt</b>												33	8	1	2
												35	1	2	-
<b>Summa</b>	7	-	3	4	10	3	4	1	-	1	3	2	16	14	8



Skolan genererar kritiska händelser inom flera åtgärdsområden, men främst handlar det om organisationsfrågor och i viss mån ekonomi. Det finns naturligtvis förklaringar till varför det är på detta sättet. Skolan har varit föremål för organisatorisk översyn med anledning av det reformarbete som sker över hela landet. Samtidigt skall noteras att det av intervjuerna klart framgår att skolan är något för sig. Ofta hamnar skolan som en ytterlighet på en skala över något när olika verksamheter jämförs av stadsdelscheferna. Skolans särdrag handlar ofta om att de var de mest centraliserade eller mest reglerade, enligt stadsdelscheferna.

Organisationskulturen bedömdes som den mest avvikande i förhållande till de andra verksamhetsområdena. Det är dock inte bara skolan i sig som kan vara ett problem. Påtryckargrupper i form av företrädesvis föräldrar är en starkt bidragande orsak till det stora antalet händelser inom skolans område. Det finns ytterligare en förklaring som kan nämnas här. Sannolikt är skolan det verksamhetsområde som "medianstadsdelschefen" har minst erfarenhet av, det i sig skapar ett visst främlingskap.

Eftersom skolan står för nästan hälften av alla kritiska händelser så blir det inte så många över till de andra underkategorierna. Möjligen skall administrationen ses som ett annat problemområde. Också där är det förändring som gäller. Att ställa i ordning den administrativa apparaten har ännu så länge varit stadsdelsreformens stora konsekvens, sådant går inte utan gnissel. Det har bitvis verkligen varit en fråga om att bygga från grunden. Som exempel på det senare kan nämnas avsaknandet av telefonkatalog i en stadsdel, det kan tyckas trivialt men för kommunikation och styrning är en sådan vital.

Med tanke på att förändringsarbetet varit stort på detta verksamhetsområde borde det vara fler händelser att rapportera. Att det inte finns fler att notera kan förklaras med att etableringen av den administrativa apparaten nu är över, det är ordning på det mesta. Mycket av det som faktiskt ägt rum är nu glömt, det är bara de senaste och starkaste händelserna som stadsdelscheferna minns.

När det gäller kategorin för åtgärdsområde var ekonomi det som först fastnade när induktionen gjordes. Ekonomi är också dominerande numerärt och sannolikt också mentalt för stadsdelscheferna. Den stora frågan sedan reformen drogs igång har faktiskt handlat om att spara pengar, möjligen med undantag för att organisera den administrativa apparaten. För de flesta stadsdelscheferna var det en överraskning att

ekonomiska spørsmål skulle ta så mycket tid och kraft som det faktiskt gjort.

### *Det yttre tryckets dominans*

Tabell 3.4 innehåller samma kategorier som tabell 3.3 med den skillnaden att kategorin "resultat" bytts ut mot "tryck".

*Tabell 3.4. De kritiska händelser kategoriserade efter verksamhet, åtgärdsområde och "tryck" (Y=Yttre, N=Nämnd, I=Inre).*

	Organisation			Ekonomi			Personal			Övrigt			Summa		
	Y	N	I	Y	N	I	Y	N	I	Y	N	I	Y	N	I
<b>Nämnden</b>				26	11					13	30		2	3	-
<b>Admini.</b>			25		18	21			12				-	1	4
<b>Fritid</b>				5					27				2	-	-
<b>Kultur</b>				9											
<b>Skolan</b>	16	7	1	3	17	31	20	2					7	3	6
	28	22	34	6		37		19							
	36			14											
<b>Barn-omsorg</b>				29											
<b>Individ o famoms</b>			10	4		38							2	-	1
<b>Äldreom</b>				23									1	-	-
<b>Övrigt</b>	15												3	-	-
										8					
										33					
										35					
<b>Summa</b>	4	2	4	9	4	4	0	1	4	5	1	0	18	8	12

De kritiska händelserna definierade vi vid intervjutillfällena som en situation där stadsdelschefen satts under press. Det är främst "externa variabler" som står för denna press, eller som vi kallat det "tryck".

Ofta handlar detta tryck om intressegrupper som agerar, inte sällan på stormöte eller liknande. Stadsdelscheferna förväntas ställa upp på stormöte av alla de slag och de gör det också, särskilt om det är något kontroversiellt på gång. Ett särskilt problem i detta sammanhang är att intressegrupperna inte så sällan har rätt i sak, men att det av ekonomiska skäl är nödvändigt att inte gå dem till mötes.

Att spara pengar förefaller vara något som stadsdelscheferna trots allt står ut med. Men det finns situationer där sparandet är särskilt problematiskt, bland det jobbigaste som kan hända. Det är särskilt jobbigt när det inte blir något av det som är utrett och genomtänkt. När det gäller besparingar "hjälper" nämnden ofta till med att hindra besparingar. Detta förhållande skulle mycket väl kunna vara en källa till stora förtroendekriser, men det är det inte! Om det finns ett typiskt drag hos stadsdelscheferna så är det deras distansering till situationer där de landat i återvändsgränder. Säger nämnden nej till en sak så blir det så, och det är inte mer med det.

Summa summarum: Den vanligaste, i betydelsen genomsnittliga, händelsen som rapporterades handlade om besparingar inom skolan. Vidare var det en besparing som inte gick att genomföra därför att politikerna hade uppvaktats av en föräldragrupp. Helt klart är att kritiska händelser uppstår i förändringssituationer, dvs när ny praxis skapas. I den situationen sätts förtroende på spel.

### *Det sagda i händelserna*

De ovan gjorda kategoriseringarna ger en typ av bilder som ligger förhållandevis nära det som händelserna innebär. Samtidigt är det alldeles klart att de rapporterade händelserna ofta är substitut för något stadsdelscheferna mer eller mindre medvetet vill ha sagt. Det finns en sensmoral i historierna som också är värd att analysera.

I tabell 3.5 har ett försök gjorts att tolka händelserna utifrån vad de är exempel på, numreringen korresponderar med den tidigare använda.

### Tabell 3.5. Händelsernas sensmoral

1. Skolans värld är problematisk.
2. Så gick det därför att jag inte fick sköta det professionellt.
3. Principer blir förr eller senare praktiska problem .
4. Det går inte att informera konkret tänkande människor om problem, det blir bara lösningar av det.
5. Är det verkligen möjligt att problematisera i en beslutande församling?
6. Distansering är ett sätt att göra livet lättare.
7. Du skall rätta till de små signalerna!
8. Lokal argumentation bygger på opinion och fantisering.
9. Påtryckargrupper är starkare än sakliga argument.  
förstår de utsatta blir förändringen problematisk.
11. Olle skall motas i grinden!
12. Det är bättre med en inkompetent medarbetare i skogen än en i handen!
13. Orealistiska förväntningar är problematiska.
14. Man skall testa genom att ställa förslag.
15. Den som inget vet kan inget göra – oklarhetens dynamik.
16. Det ovanliga är svårt.
17. Det är lättare vara professionell än politiker.
18. Innan det blir olika skall det vara rättvist.
19. Det rationella är riktigt!
20. Övriga kringar är farliga om än aldrig så oförvållade.
21. Låt motståndaren sätta sig in i motpartens roll – det förenklar.
22. Exemplets makt är stor.
23. Ledning förutsätter närvaro.
24. Utredning och föränkring i all ära men det irrationella kan sätta stopp.
25. Att bygga från grunden tar tid – men det måste gå.
26. Det är svårt att ta ansvar och samtidigt låta sig påverkas.
27. Det kan vara svårt att hitta kompetenta medarbetare.
28. Ett lokalt lyssnade kan höras centralt.
29. En gång är ingen gång, två gånger är en gång för mycket, den tredje gången tyder på ovana.
30. Ett strarkt yttre tryck leder till abdikation.
31. En saklig förkämpes argumentation är svår att motverka, även om det kostar.
32. Demokrati är viktigt, även om det kostar ibland.
33. Som ledare gäller det att hålla sig till fakta.
34. Inkompetens syns förr eller senare.
35. Det hör till jobbet att också ta ansvar för sådant man inte har att göra med.  
Förväntningar ser till att det blir så.
36. Kompromisser är också lösningar.
37. Ekonomikultur är inte alltid vad den borde vara.
38. Inflytande är viktigt även om det har ett pris.

Tabell 3.5 handlar nästan bara om den professionelle ledarens instrumentella syn på sin uppgift. Det sakliga och rationella är det viktiga och självfallet det riktiga. Engagemanget ligger i att vara så saklig som möjligt. Betraktat i ett konfliktperspektiv framträder "motståndarna" oftast som irrationella och som figurer som spelar på en annan arena. De senare kan tillåta sig irrationella argument och ett irrationellt beteende, sedan må "motståndaren" vara vem som helst.

Stadsdelschefsjobbet bygger på en tanke om starka ledare i betydelsen att de kan stå för handling och därmed förändring. Omgivningen kan i deras perspektiv uppfattas som ett hinder som måste övervinnas, även om spelet från motståndarnas sida inte alltid kan förväntas vara helt just. Ibland, men inte alltid, skulle det vara bra att kunna besluta själv! Det mesta skulle bli mer rätt då.

Kategoriseringarna har visat på flera områden som förefaller viktiga för stadsdelschefernas arbetssituation över lag. Särskilt två områden förefaller vara av betydelse. Det ena handlar om förändring på okända arenor det andra om ledarskapets professionella instrumentalitet i ett konfliktperspektiv. De ovan redovisade iakttagelserna är obestridligen få, för att inte säga mycket få. Om avsikten är att förstå stadsdelschefens arbetsvilkor bättre behövs ett stöd i form av god teori.

### **3.4 Att som chef hantera ekonomin.**

Det traditionella perspektivet på ekonomistyrning och ekonomisystem innefattar uppfattningen att ekonomisystemen är viktiga hjälpmedel i ledares utövande av sitt ledarskap som utgöres av planering, organisering, samordning och uppföljning allt i syfte att uppfylla organisationens mål. Chefer antas delta i utarbetandet av enhetens budget och hållas ansvarig för att budgeten hålls. Budgeten är ett stöd i utövandet av ledningsfunktionen i organisationen.

Det finns emellertid studier som visar att chefsarbete kan beskrivas på ett mera realistiskt sätt. Man har funnit att chefers vardagsarbete i hög grad innebär att reagera på situationen, här och nu, för att rätta till eller ta tillfällen att ge en knuff i någon riktning. Det finns emellertid lite forskningsresultat kring vilken roll ekonomisystem och ekonomisysteminformation spelar i det sammanhanget. En framträdande forskare avseende arbetsinnehållet i chefsrollen är Mintzberg (1972, 1973, 1975). Han hävdar att om man frågar chefer vad de gör får man svar i termer av klassisk management vokabulär (planering, organisering, samordning, uppföljning), men om man helt enkelt observerar vad de gör så är det något helt annat. De tycks vara utsatta för en kontinuerlig och obönhörlig ström av osammanhängande aktiviteter. Chefernas handlande karaktäriseras därför av variation, korta uppmärksamhetsperioder i en given situation, fragmentering. De är starkt handlingsorienterade och föga förtjusta i intellektuell reflektion. Förutom att hantera undantag ("normala" situationer hanteras av underordnade) förekommer mycket av ritualer och förhandlingar samt hantering av osäker information om relationerna med omgivningen. Chefer är starkt orienterade mot verbal kommunikation.

## *Aspekter på chefsrollen*

Mintzberg registrerade över 250 händelser per chef och vecka och klassificerade dessa under kategorierna Beslutsfattande, Relationer, Information och skapade därmed grunden för en mera realistisk beskrivning av chefers arbete. Han tyckte sig ha grund för att dra slutsatsen att chefer ignorerar formella system som redovisning och i viss mån budget. Detta har i viss mån bekräftats av senare studier (t.ex. Preston 1986, Covaleski & Dirsmith 1986). Även klassiska studier om budgetering (Hofstede 1968, Hopwood 1973) visar liknande resultat. Därmed kunde finnas grund för att dra slutsatsen att ekonomistyrning och budgetarbete inte ligger centralt i chefsrollen.

Macintosh & Williams (1992) använde Mintzbergs kategorisering av chefsroller och konstruerade ett frågeschema som avsåg att studera samspelet mellan chefsroller och budgetbeteende. De olika chefsrollerna framgår av tabell 3.6.

*Tabell 3.6. Chefsroller enligt Mintzberg (1973).*

<b>Relationer</b>	<b>Information</b>	<b>Beslutsfattande</b>
<u>Figurehead</u>	<u>Monitor</u>	<u>Entrepreneur</u>
<u>Leader</u>	Disseminator	Disturbance Handler
<u>Liaison</u>	<u>Spokesman</u>	<u>Resource Allocator</u>
		Negotiator

De understrukna sex rollerna operationaliserades i termer av frågebatterier som beskriver rollerna (Tsui 1984).

Den mest inflytelserika chefsrollen är rimligen ledar-rollen som innefattar att uppmuntra och kritisera underordnade, ge råd, granska, hålla utkik efter problem som kräver uppmärksamhet och noggrant följa verksamheter som har problem. Ledarrollen innebär att åstadkomma integration mellan omgivningens krav på organisationen och de underordnades behov och arbetsinsatser och är i den meningen kulturskapande. Kontakt-rollen (liaison) innefattar hantering av nätverket av kontakter med grupper och individer utanför den egna organisationen, länken till omgivningen bl.a. för inhämtande av idéer och erfarenheter. I monitor-rollen söker och mottar chefen information om vad som sker i organisationen och utanför. Mycket av informationen som då kommer till användning slussas inte via formella kanaler. I Rollen som talesman för den egna organisationen uppträder chefen som lobbyist, goodwill-

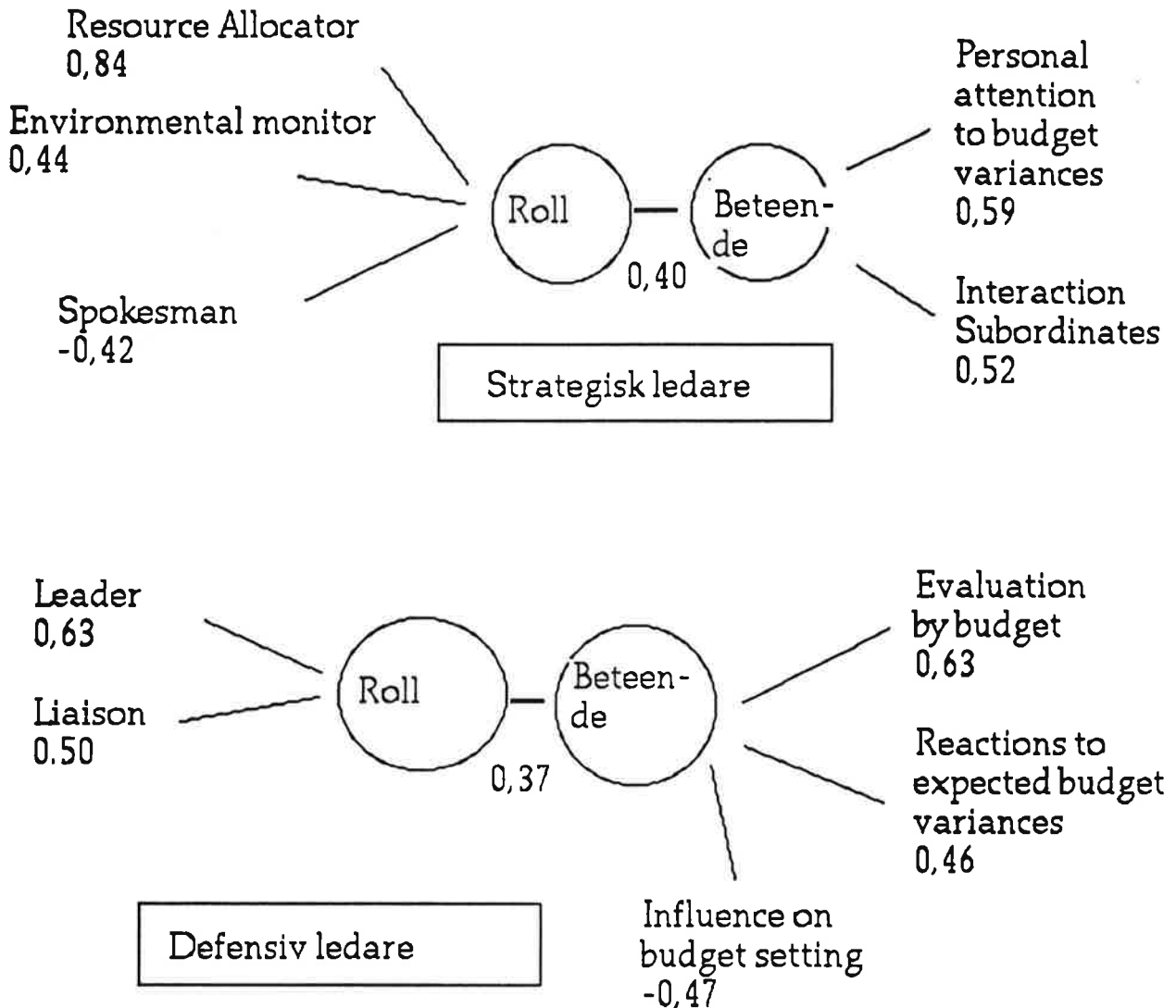
ambassadör och expert på enhetens verksamhet. I rollen som entreprenör tar chefen initiativ till och utformning av förändringar i den egna organisationen. Här innefattas bedömningar om organisationens framtid och uppdykande möjligheter, samt hantering av problem som inte är akuta. Resursfördelningsrollen innefattar att fördela organisationens pengar, tid, utrustning och personal på ärenden och ändamål. Här kommer i viss mån modeller och planeringsrutiner till användning, men chefen utnyttjar i hög grad kunskapskällor och erfarenhet som ligger utanför de ordinarie "systemen".

För att fånga upp budgetbeteendet använde Macintosh & Williams fyra begrepp:

- avvikelseanalys
- budgettryck
- participation
- kommunikation.

Därvid användes två variabler per begrepp med frågekonstruktioner som använts i tidigare studier. Drygt 200 respondenter i 22 organisationer i offentliga sektorn och enkätsvaren blev föremål för statistisk analys. Vid kanonisk korrelation analysis fann man att rollerma "resursfördelare" och "monitor" var mest positivt relaterade till ett aktivt budgetarbete uttryckt i termer av "personligt engagemang i uppföljning av budgetavvikelser" och "underordnades deltagande i budgetarbetet". (Rollen "talesman" var negativt associerad till dessa mått på budgetbeteende). Profilen är här en strategisk ledare som fördelar resurser för att matcha utvecklingen i omgivningen och engagerar underordnade i styrningen av verksamheten.

Figur 3:1. Sambandet mellan ledarroller och budgetbeteende. (Macintosh & Williams 1992)



En andra tyngdpunkt i den kanoniska analysen kopplar samman rollerna av "ledare" och "kontakt" i ett inåtriktat intresse för "jag bedöms efter mitt budgetutfall", "åtgärder då budgetöverskridande hotar", lågt "deltagande för underordnade i budgetarbetet" men högt eget deltagande. Denna profil ger ett defensivt intryck.

I en ytterligare analys indelades de svarande cheferna i grupper efter deras enheters bedömda prestationer. Därvid fann man att chefer för högpresterande enheter hade signifikant högre värden på "underordnades deltagande i budgetarbetet" och "personligt engagemang i uppföljning av budgeten", samt högre värdering av "entreprenörs-" och "ledar"-rollen. Den lågpresterande gruppen uppvisar högre värden för "åtgärder då budgetöverskridande hotar" och "talesmans"-rollen. Dessa resultat ger ett



visst stöd för ett fenomen som Covaleski & Dirsmith (1986) pekar ut i sin studie ("inhibiting loops", först beskriven av Argyris, 1977). Man använde i det fallet Mintzbergs indelning i chefsroller i en studie av budgetbeteende i sex sjukhus. Fenomenet uppstår genom att underordnade nivåer lär sig att den rationella styrmodell (klara mål, uppföljning, korrigering), som överordnade nivåer säger sig förespråka, egentligen används politiskt i kampen om makt och inflytande. De fann att chefer för vårdavdelningar (nyligen inrättade i syfte att förbättra ekonomistyrningen) hindrades från att få tillgång till nödvändig information, fick sitt ledarskap undergrävt av felaktig, irrelevant, försenad etc. information och därmed hänvisades till en formell "top-down"-roll. Ledningen isoleras alltså från verksamheten genom olika skyddsmekanismer som innefattar tillhandahållande av irrelevant (t.ex. genom försening) information uppåt i organisationen. Denna isolering utlöses av att verksamhetsföreträdarna uppfattar överordnade nivåer som oseriösa (mera intresserade av sin egen maktposition än verksamhetens villkor).

Den distansering och formalisering av relationen mellan cheferna och verksamheten tenderade dock att verka i rationaliserande riktning. Covaleski & Dirsmith fann att flera chefer var aktivt engagerade i legitimering av ekonomistyrningen och att det pågick ett organisatoriskt lärande som innebar en övergång från den verksamhetsnära, professionella verksamhetsstyrningen som de befordrade sköterskorna var vana vid från sin tidigare position, till en mera byråkratisk relation (chef - verksamhet) till verksamheten där ekonomiska realiteter så småningom vinner inträde till tänkandet kring verksamheten. Man kan då möjligen uppfatta "inhibiting loops"-fenomenet som ett övergångsfenomen i omställningen från en struktur till en annan.

Macintosh & Williams två typer av förhållande till ekonomistyrningen kan inte på samma sätt tillskrivas omorganisation men det första, strategiska förhållningssättet där chefen intar en monitor (anpassning till omgivningens krav) och resursfördelarroll och samtidigt engagerar sig personligen i uppföljning av budgeten och kommunikation med underordnade är naturligtvis en idealbild av en aktiv chef. Den andra tyngdpunkten med ett budgetbeteende som utgår från upplevelsen att budgeten påtvingas utifrån och att man blir bedömd efter budgetutfallet (snarare än verksamhetens prestationer) och att det gäller att vidta åtgärder (bl.a. manipulera med siffrorna, men också besparingar) för att undvika befarade överskridanden. Detta i förening med att man intar rollen av kontaktperson med det yttre nätverket och ledarrollen inåt innebär en försvarsattityd som kan leda till stagnation. Dessa båda tyngdpunkter i det statistiska materialet bör naturligtvis inte betraktas som de enda eller som varandra uteslutande. De bör betraktas som möjliga tendenser i förhållandet mellan ledarroller och ekonomistyrning.

## *"Starka" stadsdelschefer*

I reformen med stadsdelsnämnder har den ekonomisk åtstramningen i huvudsak genom statliga indragningar av transfereringar till kommunerna, blivit den dominerande verksamhetsförutsättningen. Organisationsarbetet har skett under intryck av den försämrade ekonomin och man har anledning anta att de ledarroller stadsdelscheferna intagit har haft särskilt stora möjligheter att påverka förhållningssättet till besparingsuppgiften inom hela förvaltningen. Mot denna bakgrund har vi analyserat intervju-materialet för att urskilja indikationer på ledarroller. Vi har dessutom, på subjektiva grunder, diskuterat fram vilka stadsdelschefer vi, med vår kännedom om kommunen, stadsdelarna och cheferna, skulle vilja beskriva som "starka chefer" i den meningen att de

- har "grepp om" ekonomin
- har nämndens och förvaltningens förtroende
- har framtidstro och ser reformen som riktig.

Vi resonerade och kom fram till 6 chefer som vi var överens om motsvarade vår idealbild. Nästa steg är att granska det material som vi tidigare samlat in om stadsdelsförvaltningarna och deras chefer.

Först kan man då jämföra dessa chefers syn på effektivitet med genomsnittet av hela gruppen. I en tidigare intervjuomgång (1989-90) fick samtliga respondenter beskriva sin syn på innehållet i effektivitetsbegreppet genom att ge vikterna 1 - 5 åt vardera egenskaper, se tabell 3.7 (jfr Jönsson 1990)

*Tabell 3.7 Stadsdelschefernas syn på effektivitetsbegreppet.*

	Övriga	"Starka chefer"
Flexibilitet	3,73	3,83
Nyskapande	2,46	1,83
Beslutsamhet	2,27	2,83
Klara mål	4,93	4,17
Klar ansvarsfördelning	3,99	3,67
Produktionsorientering	2,87	2,67
Stabilitet	1,07	1,50
Goda Rutiner	1,80	2,00
God samordning	2,06	3,00
Gott samarbetsklimat	3,87	4,50
Kompetens	4,60	3,17
Utveckling	2,73	2,67

Enligt Quinn & Rohrbaugh (1981) är hög värdering av de tre första dimensionerna indikation på ett entreprenörsideal. En väl sammanhållen och

disciplinerad organisation som är lyhörd för omgivningens krav och handlingskraftig eftersträvas i detta fall.

En hög värdering av de nästa tre dimensionerna motsvarar ett planeringsideal. Här är klarhet om mål och ansvar uttryck för en rationell syn på arbetsorganisation och produktionsorienteringen markerar en strävan att få jobbet gjort. En sådan organisation är styrbar från toppen i rationell anda.

En hög värdering av Stabilitet, Goda rutiner och God samordning motsvarar ett byråkratiideal. Ordning och reda, enhetlighet och likabehandling av ärenden utan energiförbrukande läckage i form av revirstrider. Stabiliteten gör att omgivningen vet var man har organisationen och kan anpassa sig därefter.

Slutligen motsvaras ett professionellt ideal av att man sätter högt värde på Kompetens, Gott samarbetsklimat och Utvecklingsorientering. Medarbetarna ställs yrkesmässigt inför starkt varierande uppgifter och har kompetens att på egen hand forma lösningar. Individens kompetens förstärks genom ett gott samarbete mellan respekterade kollegor som är på ständig jakt efter ny kunskap och utveckling av bättre service.

Gruppen "övriga"s betoning av de ovannämnda idealen skiljer sig inte mycket från den som "starka chefer" ger uttryck för. I både fallen sätts planeringsidealet främst tätt följt av det professionella idealet. Båda grupperna har låg värdering av byråkratiidealet, men det är i denna kategori skillnaden är störst. De starka cheferna har en högre värdering, se tabell 3.8.

*Tabell 3.8 Olika chefkategoriernas syn på ideal.*

	Entreprenör	Planering	Byråkrati	Professionell
Övriga chefer	8,46	11,79	4,93	11,19
"Starka chefer"	8,49	10,51	6,50	10,34

Tittar man på de enskilda dimensionerna finner man en högre värdering av God samordning och lägre värdering av Kompetens som de mest påtagliga skillnaderna. Om man dessutom väljer ut de tre mest värderade dimensionerna för respektive grupp erhålles tabell 3.9.

Tabell 3.9. Olika chefkategoriernas "högsta" ideal

<u>Övriga chefer</u>	<u>"Starka Chefer"</u>
Klara Mål (4,93)	Gott Samarbetsklimat (4,50)
Kompetens (4,60)	Klara Mål (4,17)
Klar Ansvarsfördelning (3,99)	Flexibilitet (3,83)

Man kan möjligen tolka skillnaden i tyngdpunkt i effektivitetsbegreppets innehåll som en indikation på att den grupp chefer som vi givit etiketten "starka chefer" har en idealbild av sin organisation som innebär en väl sammanhållen organisation, med målorientering och god förmåga att anpassa sig till omgivningens krav. För övriga chefer kommer Kompetens in istället för Flexibilitet och Klar Ansvarsfördelning istället för Gott Samarbetsklimat. Detta kan ses som en indikation på en inåtvändhet, en förtröstan på att individuellt skickliga medarbetare skall hantera uppdykande problem snarare än att organisationen skall vara flexibel. Det är inte orimligt att hävda att "Starka Chefer" uppvisar egenskaper som motsvarar dem som Macintosh & Williams kallar "strategisk ledare".

När det gäller de organisationslösningar som utarbetats av de stadsdelsnämnder som gruppen "starka chefer" tillhör kan vi konstatera att fyra av de sex har starka inslag av funktionell organisation kvar. Från intervjuerna utläser vi en gemensam attityd till organisationsförändringen att man velat "ta det lugnt" och låta organisationen formas av de krav som växer fram när verksamheten blir mera anpassad till de lokala förutsättningarna.

För att ytterligare belysa stadsdelschefens roll i organisationsarbetet har vi använt de rollbegrepp som Mintzberg anger (se tabell 3.6 ovan) och på basis av intervjuuttalandena skattat förekomsten av de olika delrollerna i resp. stadsdelschefs rolluppfattning. Vi har var för sig gjort graderingar 1 - 5 i varje dimension för varje stadsdelschef. (Överensstämmelsen har varit god även om SJ tenderat att använda högre värden än RS). Vid skiljaktiga värderingar har genomsnittet avrundats i riktning mot värdet för den bedömare som intervjuat respondenten ifråga.

Tabell 3.10. Delroller (enligt Mintzberg 1973) i stadschefsrollen

Delroll	Övriga chefer	"Starka chefer"
Leader	4,13	4,00
Liaison	3,73	3,67
Figurehead	2,46	3,17
Environmental Monitor	3,13	3,50
Disseminator	3,27	3,33
Spokesman	2,86	3,50
Entrepreneur	2,80	3,50
Disturbance handler	3,20	2,83
Resource Allocator	3,33	3,83
Negotiator	2,67	2,67

Skillnaderna mellan de två grupperna är inte stora. I båda fallen är ledarrollen, dvs engagemanget i precisering av organisationens uppgift och organisering för att lösa den, den mest framträdande. För övriga chefer kommer Liaison, dvs vården av det yttre nätverket och kontakter som kan vara "bra att ha" i andra hand, medan Resource Allocator, dvs arbetet med att fördela resurserna inom organisationen så att uppgiften kan lösas på bästa sätt, kommer i andra hand för gruppen "starka chefer". På tredje plats kommer Resource Allocator, resp Liaison. Skillnaden är som sagt inte särskilt stor, men om vi går tillbaka till Macintosh & Williams resultat finner vi att Resource Allocator och Monitor är associerat med en aktiv ekonomistyrning, medan ett defensivt budgetbeteende kopplas till Liaison och Leader. Även om det inte råder överensstämmelse (sambanden är statistiska) med Macintosh & Williams resultat pekar dock våra resultat i samma riktning vad gäller förekomsten av Resource Allocator och Monitor för "starka ledare". Däremot ser vi ingen indikation på negativ korrelation med Spokesman för starka ledare.

När det gäller det budgetbeteende som Macintosh & Williams finner associerat med de strategiska resp. defensiva ledarrollerna kan man konstatera att situationen varit extrem i Göteborg. Ingen av stadsdelscheferna kan rimligen ha upplevt särskilt stor möjlighet att påverka sin budget. Om detta då kopplas till föreställningen att man värderas efter sin förmåga att hålla budgeten och att man förväntas ägna stor uppmärksamhet åt att korrigera vid befarade budgetavvikelse får vi en perfekt överensstämmelse med det som Macintosh & Williams betecknar defensiv profil. Det får anses vara fallet med den grupp som vi kallat "övriga chefer". För gruppen "starka chefer" kan man konstatera att flera av dessa agerat tidigt när den ekonomiska åtstramningen satte in och övertalat nämnden att efter ingående diskussion besluta om ett åtgärdsprogram som sedan varit vägledande för det fortsatta besparingsarbetet:

"Så därför sa vi här att vi tar det här på allvar och sedan tog vi fram ett åtgärdsprogram på ett hundratal förslag. Vi la ramar över hela verksamheten att redovisa sparförslag på 8 %, vilket var något mer än vad vi skulle ta i slutändan. Vi tog alla de projekten

och redovisade för nämnden. Jag kom överens med presidiet att vi kör ett par tre nämndsittningar för information och sedan tar vi ett beslutssammanträde där vi inte lämnar sammanträdet förrän vi fått fram alla miljonerna. Det fick jag med mig presidiet på och vi körde till det blödde, det var djävligt jobbigt."

Övriga chefer har också gjort ambitiösa utredningar om sparförslag, men det förefaller som det har varit svårare att få nämnden att fatta de obehagliga besluten om man koncentrerat sig på enstaka områden oberoende av hur välgrundad åtgärden varit. Det enstaka djupgående undersökta sparprojektet får man lätt avslag på, medan det tydligen går att (1) komma överens om att den ekonomiska situationen kräver X miljoner i besparingar, (2) bestämma sig att i ett sammanhang ta beslut om dessa besparingar genom att välja och prioritera bland ett stort antal sparprojekt som täcker hela fältet.

### 3.5 Att uppfatta vad som hänt!

I slutet av våra intervjuer ombads stadsdelscheferna berätta om några intressanta projekt som genomförts i stadsdelarna. Här kan den gällande intervjusituationen spela en ovanligt stor roll. Många frågor har under intervjuernas gång varit uppe till diskussion, det kan vara svårt att komma på något nytt. Eliminieras de tidigare diskuterade projekten som handlar om nedskärningar eller organisering så blir det inte mycket kvar, särskilt inte om det hända skall kunna tillskrivas stadsdelsreformen se tabell 3.11

#### Tabell 3.11. Intressanta projekt!

1. Backa till 2000
2. Frukustservering för barn
3. Aktivering av frivilligorganisationer
4. Fokusering på ungdomar
5. Informationsverksamhet
6. Ungdomskollektiv
7. Stadsdelsdagen
8. Rationalisering av invandrarundervisningen.
9. Fritidshem i skolan
10. Kontokortssystem i Hemtjänsten
11. Öppet bibliotek på lördagar
12. Helomläggning av Fjälbo servicehus
13. Anlitande av entreprenörer
14. Kultur för barn
15. Integrering av skola och fritidshem
16. Upprustning av skollokaler istället för stadsdelshus
17. Personalutveckling
18. Bättre arbetsplats i skolan
19. Utreder hemtjänsten på entreprenad
20. Utreder skolmåltider på entreprenad
21. Rekryteringsprojekt för hemtjänsten i framtiden
22. Ändrade öppettider på dagis

Flera stadsdelschefer ville inte ange några speciella projekt. Inte därför att det inte finns intressanta projekt, för det gör det, utan därför att annat än att utveckla verksamheten har varit viktigare. Hur som helst så föreligger ett tolkningsproblem. Vi kan tänka oss tre olika förklaringsansatser.

Det kanske inte är bra att det händer något som kan kallas verksamhetsutveckling? Det viktiga kanske inte är att kommunen skall bli bättre i den klassiska meningen i form av högre kvalitet och mer kvantitet. När det inte är intressant kan förändring av verksamheten inte bli annat än försämring. "Hänt"-exempel blir en lista över undantag som bekräftar regeln.

En annan förklaringsansats kan vara att stadsdelschefernas fokusering på organisering och ekonomi gör att verksamheten i sig blir en bakgrundsfaktor. Bakgrundsfaktorer är svåra att uppmärksamma, särskilt om förgrunden är färgs Stark (jmf Goffman 1959). En sådan tolkning skulle betyda att förvisso händer det mycket, men stadsdelscheferna tittar inte åt det hållet. Det kanske inte ens är deras uppgift att bevaka hur verksamheten på fältet utvecklas? Det är trots allt decentralisering som gäller.

En tredje förklaringsansats är att det alltid är svårt att hålla reda på vad som hänt och framförallt varför det har hänt. I studierna av de tidiga kommundelsreformerna var detta särskilt påtagligt. Inblandade personer kunde i och för sig ange "effekter av reformerna", men det fanns alltid opponenter som hade en annan uppfattning om det hända var bra eller dåligt, orsakat av reformen eller ej (Solli 1988). Summan av det hela blir att reformer egentligen inte låter sig utvärderas med avseende på effekter, komplexiteten är för stor. En stadsdelschef förklarade sin stadsdels ekonomiska situation med ett resonemang som började med EG och "högervindarna" i Europa. Det kan verka långsökt att gå ut i Europa för att förklara hur det är på Hisingen, men det ligger onekligen en del i det, definitivt är det ett exempel på komplexitet. Det finns i vart fall anledning att återkomma till detta i kommande intervjuer!

## 4 Reflektioner

### 4.1 En blick framåt

Det finns ett antal teman av teoretiskt och praktiskt intresse som det finns anledning att diskutera här. Det dominerande temat är bakgrunden till reformen och det allmänna problem den är avsedd att vara ett svar på. Huvuddelen av detta kapitel ägnas åt organisering för att hantera en komplex och föränderlig verklighet. Det måste ju anses möjligt att komma tillrätta med den försvagade ekonomin inom några år.

Då omgivningen är komplex och föränderlig är det naturliga svaret från en organisation att decentralisera och differentiera sin verksamhet för att snabbare och på basis av bättre information kunna anpassa sig till lokala förhållanden. Så har skett med Göteborgs stad och vi har i våra kontakter med de 21 stadsdelarna fått ta del av belägg för att kommunen verkligen lyckats åstadkomma en differentierad lösning på uppgiften att betjäna kommunens befolkning. Huruvida det är den bästa lösningen har vi ingen möjlighet att uttala oss om. Vi vill med bestämdhet hävda att ingen annan heller besitter den överblick och det jämförelsematerial som krävs för att kunna uttala sig om hur mycket bättre eller sämre det blivit. Vad vi kan konstatera är emellertid att reformen avslöjat betydande brister i den tidigare organisationen. Särskilt tydligt är detta vad gäller resursfördelningen mellan olika verksamhetsområden. En särskild studie borde göras av de omfördelningar som föranletts av att stadsdelsnämnderna blivit varse skevheter i resursinsatser genom att de kommit närmare verksamheten än de tidigare facknämnderna och genom att förvaltningsgränser formellt avskaffats. Nu har naturligtvis kommunens kraftigt försämrade ekonomi och det allmänna konjunkturläget gjort att anspråk och tillgång på resurser inte är direkt jämförbara med tidigare år, men en sammanställning av hur resurserna fördelats (i budget såväl som verkligt utfall) på och inom olika programområden under de 5 senaste åren skulle säkert ge underlag för en intressant politisk diskussion. Vi skall emellertid ta upp differentieringen ur ett organisatoriskt perspektiv och då särskilt frågan om samspelet mellan stadsdelarna och kommunens centrala ledning, samt frågan om det partipolitiska arbetet.

### 4.2 Huvudkvarteret i en "multi - business". Uppmärksamhet en knapphetsfaktor

Inom den offentliga sektorn har strävan under senare år varit att åstadkomma mera företagsliknande driftsformer vilket antas medföra högre effektivitet och bättre kvalitet på den service som efterfrågas av medborgarna. Vi tror att det förekommer ganska mycket övertro på effektiviteten hos marknader (veterligt har någon effektiv marknad aldrig



påträffats i verkligheten) som baseras på de abstrakta antagandena som förekommer i nationalekonomiska läroböcker. Däremot vill vi peka på ett forskningsområde där stora framsteg gjorts under de senaste årtiondena och det är strategisk företagsledning. Särskilt vill vi peka på studiet av den centrala ledningens roll i stora, starkt differentierade organisationer.

Stadsdelscheferna talar välartikulerat om gott samarbete med sin nämnd, men oartikulerat om svårigheter i samspelet med den kommunens centrala ledning.

Chandler (1991) hävdar att en sak som ledningen i stora diversifierade företag lärt sig under 80-talet är vikten av att beakta skillnaderna i egenskaper hos olika verksamhetsområden. I den uppsats som vi refererar till har han delvis inspirerats av Goold & Campbells (1987) studie av brittiska företag. Chandler menar att huvuduppgiften för den centrala ledningen i en stor organisation är tvåfaldig. Den ena är den värdeskapande eller entreprenuriella uppgiften, som går ut på att utforma strategier för att underhålla och vidareutveckla organisationens långsiktiga förmåga (kompetens och resurser) att tillhandahålla värdefulla tjänster. Den andra är den administrativa eller förlustförhindrande uppgiften, som går ut på att vaka över de operativa enheternas prestationer för att kontrollera att resurserna är rätt fördelade och effektivt utnyttjade och att vidta strukturåtgärder eller ändra inriktning vid behov. Dessa två funktioner kan ges olika betoning och förläggas på olika sätt i organisationsstrukturen. Chandler urskiljer, med referens till Goold & Cambell (1987) tre huvudstilar i huvudkontorets styrning av organisationen:

*Tabell 4:1 De tre stilarna i styrning av stora organisationer (Chandler 1991).*

Styrningsstil	Finansiell Styrning	Strategisk Styrning	Strategisk Planering
Huvukontorets storlek	Litet	Stort	Stort
Styrinstrument:			
a) Budgets	Stark	Medium	Svag
b) Strategiska Planer	Inga	Medium	Stark
Strategi formas av	Lokalt	Divisioner	Huvudkont
Beroende mellan verksamheter	Litet	Moderat	Starkt

Företag som använder Finansiell Styrning betonar den administrativa funktionen. Budgets är det huvudsakliga styrinstrumentet. Enheter som misslyckas med att nå sina budgetmål får sin ledning utbytt eller säljs och ersätts av enheter som bättre passar logiken i den här typen av styrning. I den grupp brittiska företag som Goold & Campbell analyserade återfanns de mest lönsamma och snabbväxande företagen i denna grupp, men tillväxten hade åstadkommit i stort sett uteslutande genom företagsförvärv och inte genom egenutvecklad verksamhet. De två företagen inom "high-tech" som använde denna stil gick dåligt. Bland amerikanska företag är bilden blandad. Den här typen av styrning förekommer mest utpräglat i konglomerat med enkel teknologi, liten kapitalintensitet och lite FoU-investeringar. Denna bransch hade en period av snabba och synbarligen planlösa företagsförvärv under 60- och 70-talen (inspirerade av bl.a. Geneens ITT) och drastiska reträtter under 80-talet till just enkel teknologi, låg investeringsvolym och lite FoU. Det är endast i den typen av företag som finansiell styrning kan klaras av på ett effektivt sätt av ett litet, bantat huvudkontor.

Strategisk Styrning och Strategisk Planering har många likheter, skillnaden ligger i på vilken nivå ansvaret för strategiutformning ligger och i hur starkt beroendet mellan de olika verksamhetsgrenarna är, särskilt vad gäller teknologi och FoU. I Strategisk Styrning ligger ansvaret för strategiutvecklingen på divisionsnivå och huvudkontoret blir ett huvudkontorens huvudkontor. Divisionerna har relativt stora staber, inkl FoU, som i samråd med affärsenheterna utarbetar årliga strategiska planer och driftsplaner och budgetar som kopplas till dessa (till skillnad från Finansiell Styrning då budgetarna kopplas till finansiella nyckeltal som härleds ur balans- och resultaträkning).

I Strategisk Planering har huvudkontoret en större roll och granskade strategiska teman på jakt efter möjligheter till samverkansvinster mellan divisioner, särskilt vad gäller större FoU-satsningar. Sådana satsningar behövde uttryckligt stöd från huvudkontoret för att komma till stånd. Vid Strategisk Styrning undvek huvudkontoret ofta att lägga synpunkter på divisionernas satsningar och därmed gick en del tillfällen till samordnade satsningar förlorade. Å andra sidan kunde den mera decentraliserade strukturen i Strategisk Styrning hantera en mera omfattande och differentierad verksamhet.

Chandler går igenom hur huvudkontorets roll har förändrats över tiden i några av de ledande företagen i USA. När konkurrenskraft förutsätter god förmåga att ta fram nya produkter, när utvecklingskostnaderna är höga och specialiserad utrustning eller marknadskunnande är kritiska faktorer behöver huvudkontoret lägga vikt vid den entreprenuriella funktionen och tillämpa Strategisk Planering. I mera mogna branscher där produktsortimentet är relativt stabilt, men där utveckling fortfarande

är viktig för förbättring av produkterna och effektivisering av produktionen och där verksamheten är komplex men med väletablerade kompetensområden där fungerar Strategisk Styrning bra. I service-sektorn och i mogen industri där teknologin är mindre komplex och konkurrenskraft hänger mera på distribution och marknadsföring än på FoU och produktion har Finansiell Styrning vanligen fungerat bra.

Vårt intryck är att kommunledningen i huvudsak tillämpat den styringsstil som kallas Finansiell Styrning av Chandler, men att situationen, med organiseringen av nya former för styrningen av verksamheten i varje stadsdel, egentligen kräver en mera aktiv roll av den centrala ledningen. Detta gäller särskilt när det gäller att hitta former för nyttig samverkan mellan stadsdelarna. Vi kan se gruppbyggnader av stadsdelschefer som träffas och samråder "regionalt" och vi tror att det är en naturlig och bra utveckling. Vi tror också att kommunledningen efter denna första period av lokal organisering med fördel kan börja spela en mera aktiv roll som partner i strategiutveckling av verksamheten såväl till enskilda stadsdelar som till grupper. Detta betyder inte att den centrala ledningen skulle överprova eller styra stadsdelarnas verksamhet utan istället stimulera och stödja erfarenhetsutbyte.

Differentieringen skapar ytterligare problem som är svåra att få grepp om och som sammanhänger med ökad komplexitet och känsla av att man inte har uppmärksamhetsresurser nog att hantera alla frågor som aktualiseras. Ledningens uppmärksamhet är den begränsande faktorn i de flesta organisationer. Mängden ideer och möjligheter som erbjuds är mycket större än ledningens förmåga att ägna saken uppmärksamhet nog för att omsätta tanken till handling. Ett belägg för detta är det i kommunala och andra sammanhang (t.ex. i universitet) förekommer en överlagring av prat över handlingsnivån. Man pratar engagerat och övertygande om det som är på gång, det man håller på med, som om det också förekom på ett praktiskt plan och till och med redan hade genomförts, trots att man bara tänker på det än så länge. Detta tar sig konkret uttryck i att vi när vi skall tolka våra intervjuer med stadsdelscheferna får stora svårigheter med tempus i uttrycken. Det kan vara svårt att avgöra om något har genomförts, är under genomförande, eller kommer att genomföras. Detta är en naturlig följd av den institutionella uppdelning och separering mellan prat och handling (Brunsson 1985) som är särskilt uttalad i kommuner. Förtroendemannaorganen svarar för pratet fram till beslut, förvaltningen för handlingen. Genom denna uppdelning kan man hantera en större mängd problem än om man vore bunden vid att genomföra lösningar också.

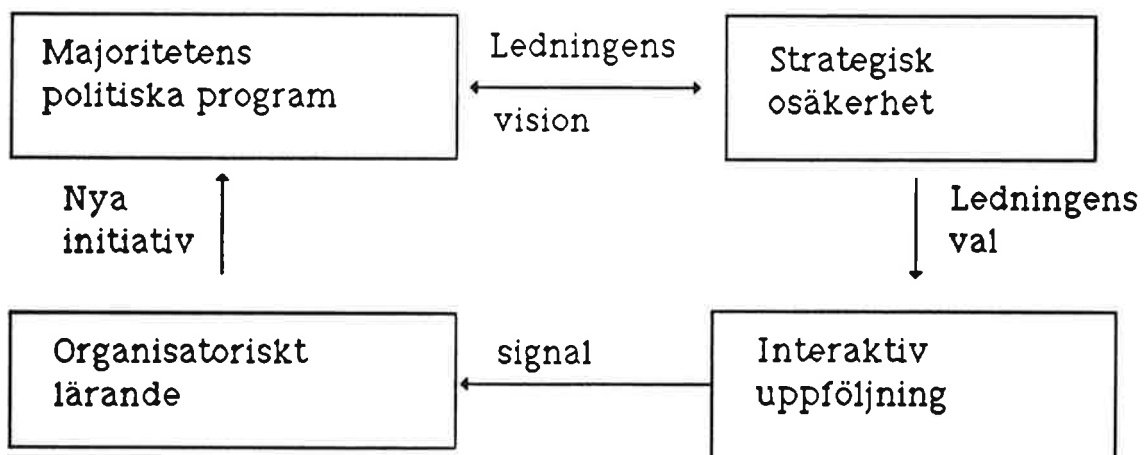
Alltnog, den centrala ledningen kan använda debatten för att styra den begränsade uppmärksamheten med hjälp av en mekanism som beskrivits (Simons 1990) avseende ledningen i stora företag. Den överhoppas lätt

med ärenden och måste för att kunna styra organisationens utveckling hushålla med sin uppmärksamhet. Mekanismen sägs vara denna:

Ledares uppmärksamhet är en knapp resurs. Alltså måste man koncentrera den på faktorer som är kritiska för den aktuella strategins genomförande, faktorer som medför strategisk osäkerhet. Genom att tydligt markera att man ägnar faktorn uppmärksamhet och personligen följer upp och aktivt deltar i hanteringen av problemet riktas organisationens uppmärksamhet på faktorn. Styrningen blir interaktiv. Denna uppmärksamhet leder till organisatoriskt lärande genom att man lär sig orsakssammanhangen och får grepp om vilka aspekter som är viktiga för att hålla den aktuella faktorn under kontroll.

När ledningen anser sig ha grepp om situationen kan uppföljningen av den aktuella faktorn delegeras till stab och uppmärksamheten frigörs för nästa strategiska osäkerhetsområde etc. På detta sätt utvecklas strategin och organisationens kompetens att hantera den trots att situationen är så komplex att man aldrig skulle kunna göra upp en trovärdig totalplan för den samlade verksamheten.

Figur 4.1 *Strategin och styrningen efter Simons (1991).*



Genom att välja att följa upp en viss faktor som man anser vara kritisk för genomförandet av sitt politiska program kan kommunledningen rikta organisationens uppmärksamhet på och initiera organisatoriskt lärande kring den strategiska faktorn. Man kan också göra särskilda insatser för att erfarenheter förmedlas på ett lämpligt sätt mellan stadsdelarna. Sammanfattningsvis tror vi alltså att kommunledningen intar en mera aktiv roll under nästa fas av stadsdelsnämndsreformen då stadsdelarna nu närmar sig en situation då organisationen är stabiliserad och ekonomin under kontroll.

### **4.3 Politiskt arbete i relation till en differentierad organisation**

Traditionellt har politiken i vårt samhälle varit inriktad på kamp för förbättring av villkoren för relativt stora grupper. Reformerna har genomförts uppifrån via vår representativa demokratis beslutsmodell och genom förvaltningen med enhetlighet och likabehandling som grundprinciper. Parti-arbetet har varit organiserat därefter.

Nu har samhällsutvecklingen under ganska många år gått mot differentiering, individualiserad service och lokal anpassning. Stadsdelsnämndsreformen är ett uttryck för detta. Det vore underligt om inte arbetet i de lokala partiorganisationerna påverkades av dessa nya förutsättningar. Vi tror att arbetet kan stimuleras av kommunens nya organisation, men att anpassningen är ganska krävande. Differentieringen borde rimligen innebära att man får ett ökat utrymme centralt för mera ideologiskt betonad debatt kring principer för den kommunala verksamheten, medan man "regionalt" kan tänkas få anledning att mera konkret diskutera prioriteringar inom verksamheten i den delen av staden. Vi tror emellertid att det är svårt för partiorganisationerna att stödja en partipolitik som drivs i den enskilda stadsdelsnämnden. I våra intervjuer har det visat sig att mycket goda och förtroendefulla relationer utvecklas mellan stadsdelschefen och nämnden, framförallt dess presidium. Däremot har stadsdelscheferna i en del fall efterlyst partiernas uppfattning i frågor som kommer upp i stadsdelsnämnderna. Någon sade "Vi ser inga motioner skrivna på papper med blåklintar eller rosor etc." Kunde man kanske tänka sig att den ideala geografiska basen för partiorganisationen vore regioner av staden som t.ex. Hisingen, Centrala Staden, Nordost, och Sydväst? Här kunde man kanske tänka sig att det funnes tillräckligt utrymme för att utveckla lokala prioriteringar inom ramen för ett ideologiskt ramprogram för hela kommunen?

### **4.4 "Massmedial motvind"**

Även pressen har svårigheter att anpassa sitt arbetssätt till den nya organisationen. Man kan undra hur det kan komma sig att stadsdelscheferna så relativt entydigt uttalar sig positivt om täckningen av reformen och sakligheten i kritiken hos de olika förortsbilagorna till den stora tidningen, men upplever en negativistisk hållning och en ovilja att informera sig från centralredaktionens sida. Möjligen har detta att göra med gamla invanda arbetsmetoder. Man är van vid att ta kontakt med en central befattningshavare och få en samlad bild av en fråga. Nu skulle det kanske krävas 21 telefonsamtal och den tanken är nog ganska motbjudande. Annars tycker man att den nya organisationen skulle ge utmärkta tillfällen till jämförande analyser av servicenivåer och resurs-

insatser för olika ändamål. Då finge man förstås arbeta planmässigt och styra uppmärksamheten efter vad som är aktuella frågor under en period snarare än för dagen... Vi hoppas att dessa ord kan stimulera till en diskussion om pressens arbetssätt i förhållande till en differentierad organisation.

#### 4.5 Den dåliga ekonomins dominans

Förläggningen av reformen i tiden har varit olycklig ur ekonomisk synpunkt. Statens besparingar i transfereringar till kommunerna, skattestopp och sämre skatteintäkter än väntat till följd av lågkonjunkturen har bringat kommunens ekonomi i obalans. Vi tror att ekonomin skulle varit sämre med den gamla organisationen med dess större byråkrati, men sådant kan man naturligtvis inte veta med säkerhet.

En god sak som den nya organisationen och den dåliga ekonomin medfört är att ett antal missförhållanden från den gamla tiden blivit synliga. Så har det t.ex. funnits förvaltningsideologier, särskilt inom social verksamhet och skolan, som inneburit att man rutinmässigt bortsett från de ekonomiska konsekvenserna av sitt agerande. Man har t.ex. tilldelats resurser i skolan som motsvarar 100 lärare under vår- och hösttermin. Då kan man ha kört vårterminen med 120 lärare därför att man tycker undervisningsuppgiften kräver det. När man förr slagit larm om otillräckliga resurser inför hösten har detta "ordnats" högre upp i hierarkin. Nu finns det ingen som ordnar det och man får köra hösten med 80 lärare eller klara upp underskottet under det följande året. I social verksamhet har man på sina håll utvecklat en fingerfärdighet i att finansiera nödvändig verksamhet från konton som egentligen var avsedda för annan verksamhet. Underskott i en verksamhet har kvittats mot överskott i annan i adderandet av stora summor till förvaltningens totala bokslut (som ju heller aldrig varit politiskt intressant). Detta går inte att komma undan med så lätt i den nya organisationen förutsatt att man har en kompetent ekonomiadministration. Sambandet mellan verksamhet och ekonomi blir mera synligt i en differentierad organisation.

Vi, som i vår egen dagliga verksamhet upplevt en nerskärning av undervisningstätheten till hälften, hyser sympati för att en engagerad personal kämpar för att få tillgång till de resurser som en god verksamhet kräver, men den kampen skall balanseras av att någon oroar sig för att helheten skall gå ihop. Den uppgiften har ekonomiavdelningen. Vi tror att det är en tradition från den gamla organisationen att ekonomifrågorna inte behandlas med tillbörlig respekt och att personalen på ekonomiavdelningarna haft låg status och för dålig utbildning. I den nya organisationen har det förekommit problem av olika slag som kan återföras till kompetensbrister som överförts från den gamla organisationen. Man kan

inte skylla problemen på enskilda befattningshavare som hamnat i omöjliga situationer där saker som borde ha gjorts inte blivit gjorda, utan på att ekonomifunktionens vidareutveckling negligerats tidigare. Det är inte så mycket fråga om att förfoga över snabba datasystem utan att förse hela organisationen med sådan information att den genomsyras av insikten att eftersom allt man gör kostar pengar bör man se till att de resurser man förfogar över ger bästa nytta för klienterna. Det är ekonomi!

#### **4.6 Vad kunde man väntat sig?**

Vi har som forskare ägnat ett stort antal år åt studier av reformer och organisationsförändringar och vi har som anställda medverkat i genomförandet av ett antal reformer inom universitetsvärlden. Vi tycker att den här reformen ser ut att gå riktigt bra! Det är en sak att alla reformer omges av realistiska planer och överdrivna förväntningar, men bortser man från det anser vi att man hittills kommit så långt man rimligen kunnat förvänta sig. Man har fått en ny ledningsorganisation för en verksamhet som fortsatt att fungera tillfredsställande. Vad man däremot inte kunnat förvänta sig är den försämrade ekonomin. När den chocken är övervunnen kan energin inriktas på att utveckla servicen och politiken till medborgarnas bästa.

## Referenser

Argyris, C., Organizational Learning and Management Information Systems. Accounting Organizations and Society (1977) vol. 2, pp. 113 - 124.

Bion, W.R., Experiences in Groups. (London:Tavistock, 1959).

Brunsson, N., The Irrational Organization - Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change. (Chichester: Wiley 1985).

Brunsson N & Jönsson S., Beslut och Handling (Stockholm: Liber 1979).

Chandler, A.D., The Functions of the HQ Unit in the Multibusiness Firm. Strategic Management Journal (1991) pp 31 - 51.

Chandler, A.D., Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism. (Boston: Harvard University Press 1990).

Covaleski M.A. & Dirsmith, M.W., The Budgetary Process of Power and Politics. Accounting, Organizations and Society (1986), vol 11) pp 193 - 214.

Das, H., Organizational and Decision Characteristics and Personality as Determinants of Control Actions: A Laboratory Experiment. Accounting Organizations and Society (1986) vol 11, pp.215 - 231.

Etherington L D. Toward a Model of Accounting Pedagogy: A Critical Incident Analysis. Issues in Accounting Education. (1989) Vol 4 No 2 pp 309-326.

Finkle R.B. A Study of The Critical Requirements of Formanship. Univ. Pittbrough Bullentin. (1950), 46, pp 291-294

Flanagan J C. The Critical Incident Technique. Psychological Bullentin. (1954) pp 327-328

Glaser G.G. och Strauss, A.L., The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research. (Chicago: Aldine 1967).

Goold, M. & Campbell, A., Strategies and Styles: The Role of the Centre in Diversified Corporations. (Oxford: Blackwell 1987).

Goffman, E., The Presentation of Self in Everyday. (New York. Dubbleday. Anchor Books 1959)



Grönlund, A., Lokal ekonomi - En fältstudie från tre produktionsavdelningar vid Volvo Komponenter AB (Göteborg: BAS 1989)

Hemphill, J.K., Leader Behavior Description (Columbus: Bureau of Business Research, Ohio State University, 1950).

Hobbs, N., The Development of a Code of Ethical Standards for Psychology. Amer Psychologist. (1948), 3 pp 80-84.

Hofstede, G., The Game of Budget Control. (London: Tavistock, 1968).

Hopwood, A.G., An Accounting System and Managerial Behavior. (Hampshire: Saxon House, 1973).

Jönsson, S., Stadsdelschefernas förväntningar. KFi-rapport nr 6. 1990.

Jönsson, S & Solli, R., Professional Dialogue and Finances in a Caring Setting. Företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs Universitet. FE-rapport. 1991

Likert, R., New Patterns of Management (New York: McGraw-Hill 1961).

Macintosh, N.B. & Williams, J.J., Managerial Roles and Budgeting Behavior. Behavioral Research in Accounting. (1992), vol. 4 p 23 - 48.

Mintzberg, H., The Myth of MIS. California Management Review (Fall 1972) pp 929 - 97.

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

Mintzberg, H., The Manager's Job: Folklore and Fact. Harvard Business Review (July-August 1975) pp 49 - 61.

Nevins C. An Analysis of Reasons for the Success or Failure of Bookkeepers in Sales Companies. Univer. of Pittsburg. (1949)

Pfeffer, J., Management as Symbolic Action, In L.L. Cummings & B.M. Staw (red) Research in Organizational Behavior. Vol.3. (Greenwich, Conn.:JAI Press 1981.).

Preston, A., Interactions and Arrangements in the Process of Informing. Accounting, Organizations and Society (1986), vol 11 pp. 521 - 540.

Schein, E.H., Organizational Culture and Leadership. (San Fransisco: Jossey - Bass, 1985).

Simons, R., The Role of Management Control Systems in Creating Competitive Advanatage: New Perspectives. Accounting, Organizations and Society (1990) pp. 127 - 143.

Solli R., Decentralisering i kommuner. (Lund Studentlitteratur. 1991)

Solli R., Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter. (Lund: Studentlitteratur 1991)

Solomon, R.L. & Wynne, L.C., Avoidance Conditioning. Psychological Monographs, (1953), no 354.

Tsui, A.S., A Role Set Analysis of Managerial Reputation. Organizational Behavior and Managerial Performance (1984), vol 34, pp. 64 - 96.

**KFi**