

**Svante Leijon**  
med mycket aktivt bistånd från Christian Jensen, Inga-Lill Johansson, Lennart Nilsson, Hossein Pashang, Berit Skottsberg, Bo Westerlund och Ewa Wikström



## **GOD KOMMUNAL ORGANISATION**

**- Lyssning, Tolkning, Handling**

**KFi-rapport**

**Nr 22**

KFi:s forskningsprogram God kommunal organisation har under Svante Leijons ledning genererat en rad intressanta resonemang om den goda organisationens egenskaper. Ett flertal delrapporter har framtagits. Föreliggande rapport är dels en sammanfattning av gjorda iakttagelser och vunna erfarenheter inom de olika delstudierna, dels en vidareutveckling av centrala resonemang inom ramen för projektet till grund för fortsatt forskning. Författaren till rapporten betraktar den som avslutning av etapp ett. Fortsättning följer således. KFi:s rapportserie omfattar i nuläget 22 rapporter. Syftet med rapportserien är att sprida resultat från pågående och avslutade KFi-projekt. Serien består av följande rapporter:

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"

17. Johansson I-L & Wikström E., 1992  
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. & Edlund V., 1993  
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"
19. Leijon S., 1993  
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
20. Jensen C., 1993  
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
21. Brorström B., 1993  
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
22. Leijon S. m.fl., 1993  
"God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling"

## Förord

Föreliggande rapport utgör slutet på etapp ett inom ett forskningsprogram med titeln "God Kommunal Organisation". Detta startade 1990, och Björn Brorström, KFi:s föreståndare, skall ha stort tack för att han satte igång oss. Björns stöd har för övrigt varit ovärderligt under hela arbetet.

Vi var fyra som startade. Inga-Lill har entusiastiskt engagerat sig för människans roll i den kommunala organisationen. Lennart har som statsvetare och med sin omfattande forskning kring stadsdelsnämndsreformen i Göteborg på ett föredömligt sätt kompletterat oss företagsekonomer. Bo med sin gedigna beläsenhet har stimulerat oss att söka utnyttja den rika, mer generellt humanistiska filosofiska litteraturen.

Senare fick programmet god hjälp av Christian, som tog sig an det svåra området hur människor föreställer sig kommunal verksamhet, av Ewa som i tanke, ord och handling engagerat har samarbetat med Inga-Lill, av Hossein som hjälpt oss dela upp den humanistiska tankevärlden på ett fruktbart sätt samt av Berit som lärt oss det svåra och viktiga i att arbeta i omsorgen. Berit skall också ha ett stort tack för illustrationer till föreliggande rapport.

Forskningsarbetet har för oss alla varit ett mycket bra lagarbete. Samtliga har varit mycket motiverade, och jag upplever att vi biträtt varandra bra. Föreliggande rapport har även kommit fram som ett lagarbete. Inga-Lill har ordnat våra exempel i kapitel 2 och 3. Hon och Ewa har i stor utsträckning arbetat med avsnittet kring människorna i verksamheten. Bo och Christian har tagit fram de humanistiskt filosofiska avsnitten. Lennart har bidragit med en god samhällsekonomisk analys. Det egna arbetet har därför varit begränsat till nattredaktörens; dvs när alla har lämnat sina bidrag ordnas, stryks, och läggs till på ett sådant sätt att dagpersonalen knappt känner igen produkten och sina egna bidrag.

Margareta Samuelsson har som alltid bistått oss i arbetet med att redigera, granska och skriva ut ett antal rapporter inom programmet. Ann McKinnon och Birgitta Kroeber har översatt och redigerat våra engelska rapporter. Laila Vackinger har skött administrationen av våra medel. Allt detta bistånd har varit starkt underlättande och kvalitetshöjande för arbetet.

Ett stort tack till de människor i kommuner och landsting som ställt sin erfarenhet och tid till vårt förfogande. Vi strävar efter att få fortsätta vår utveckling tillsammans med er, och tacket är således detsamma som "önskan om återseende".

Arbetsmiljöfonden, som stött oss finansiellt, skall ha stort tack. De tilldelade medlen kom vid rätt tidpunkt för oss, och även om ni prutade på tiden och pengarna fick det trots allt som positiv effekt att denna rapport kom fram något tidigare än den eljest skulle ha gjort.

En rapport blir hur man än anstränger sig aldrig forskningsrapporten med stort "F". Skyll detta på mig, som ännu har mycket att lyssna till och lära.

Kommunforskning i Västsverige

Göteborg oktober 1993

Svante Leijon

<b>Forskningsprogrammet "God Kommunal Organisation"</b> .....	1
Framväxt.....	1
God – ett val av humanistiskt perspektiv .....	1
Programmets syfte.....	2
Programmets interna organisation och informations-spridning.....	4
Empiriskt arbete – fallstudier .....	4
Teoretiskt arbete – godhetsbegreppet .....	5
Människan i centrum.....	5
Godhet ur ett individperspektiv .....	6
Godhet ur ett pragmatiskt perspektiv .....	7
Lärande i pluralis – förenande länk .....	9
Positionering .....	10
Disposition .....	11
<b>Exempel – God Kommunal Organisation.....</b>	13
1. Medborgarnas och förtroendemännens bedömningar .....	13
2. Stadsdelsnämnderna som kontaktyta.....	15
3. Ett bra samtal? .....	17
4. De långsiktiga målen nås med medelstyrning.....	19
5. En modell eller flera?.....	20
6. Att värna om de svaga.....	21
7. Tydlig förändringsidé .....	23
8. Förebyggande arbete .....	24
9. Barnomsorgen i en medelstor kommun – ett lyckat möte mellan vision och tradition? .....	25
Avslutning på "Exempel".....	27
<b>God Kommunal Organisation – Humanistiska Dilemman och Utmaningar .....</b>	28
Central nivå – importhamn eller samlade verksamheter ..	28
Ekonomisk obalans – många utgiftskrav och kargare finansieringsmöjligheter .....	29
Hamnen – utblicken mot omvärlden .....	31
Förändringsarbetets konkretisering.....	33
Mot ny struktur men ifrån vad?.....	33
Förändring – form och innehåll .....	34
Körens beståndsdelar – hur indela i stämmor? .....	36
Människan i den kommunala kören .....	38

Meningsskapande i organisering och förändring.....	39
Livserfarenhet.....	40
Phronesis – visdom .....	40
Phronesis - exempel .....	42
Lyssning.....	44
Slutord.....	46
<b>Litteraturreferenser.....</b>	<b>... 47</b>
Bilaga - Skrifter God Kommunal Organisation .....	49

# Forskningsprogrammet "God Kommunal Organisation"

## Framväxt

Hösten 1990 påbörjades inom Kommunforskning i Västsverige (KFi)<sup>1</sup> ett forskningsarbete som kom att benämnas God Kommunal Organisation. Bakom detta låg en strävan att satsa på kommunal organisationsforskning. Tidigare forskning hade en klar tyngdpunkt inom redovisningsområdet, och det fanns redan etablerat ett forskningsområde under namn God Kommunal Ekonomi.<sup>2</sup>

God Kommunal Organisation började med ett brev till KFi:s medlemmar – kommuner och landsting inom Västsverige – med frågan om det fanns behov av organisationsforskning och i så fall med vilken inriktning. Några kommuner besvarade KFi:s propå och gav klara motiv för en sådan inriktning. Uppenbart var att mycket resurser satsades på organisationsförändringar men att idéer i form av decentralisering, målstyrning, servicemedvetenhet inte hittat sin rätta organisatoriska form. Den förändrade ekonomiska situationen angavs även som en viktig bakgrund till varför man behövde organisera sig annorlunda. I ett läge med oförändrade eller minskade resurser gällde det att forma en organisation som kunde klara den kärva ekvationen – att åstadkomma *mer med allt mindre* resurser.

En grupp bestående av Inga-Lill Johansson, Svante Leijon, Lennart Nilsson och Bo Westerlund fick i uppdrag att med utgångspunkt från kommunernas önskemål konkretisera ett forskningsprogram med arbetsnamnet "God Kommunal Organisation". Vi påbörjade detta arbete hösten 1990, och den första etappen resulterade i rapporten God Kommunal Organisation (Johansson m fl, KFi-rapport nr 9, 1991). Denna var klar i januari 1991.

## God – ett val av humanistiskt perspektiv

När vi som grupp tog oss an arbetet att utforma forskningsprogrammet kom vi att fastna för ordet *god*. Fanns det någon tanke bakom valet av detta ord? Varför hade vi inte fått i uppgift att konkretisera något som hette t ex "Effektiv Kommunal Organisation"?

---

<sup>1</sup> Ett forskningsinstitut vid Göteborgs Universitet med bl a västsvenska kommuner/landsting och Göteborgs Universitet som medlemmar.

<sup>2</sup> Brorstöm, Björn, God ekonomi i kommuner och landsting, KFi-rapport 8, 1990.



Vi kom mot bakgrund av våra övergripande forskningsintressen att tolka begreppet *god* utifrån ett humanistiskt forskningsideal. Detta innebar att vi såg organisation som format av människor utifrån mänskliga-subjektiva föreställningar om uppgift, effektivitetskriterier etc. Vi tog därmed avstånd från en naturvetenskaplig föreställning att en organisation tekniskt borde formars utifrån ett antal objektiva kriterier, såsom krav på kunskap, storlek, omvärldssituation etc, se t ex Mintzberg (1983).

Våra tidigare forskningserfarenheter av organisationsförändringar hade också lett till insikten att det inte fanns några enkla förändringsrecept. Nya organisationskoncept kunde vid en första anblick te sig mycket lockande, men resultaten av många förändringsprocesser var allt annat än övertygande. Våra erfarenheter låg väl i linje med den slutsats som Kaj Sköldberg<sup>3</sup> drog efter ett antal studier av flera massmedialt uppmärksammade förändringar:

Organisationsförändringarna hade i allmänhet bakom sig en framgångsrik mediahistoria. De kommuner som genomförde den tycktes genom blotta faktum förlänas en aura av moderna, framgångsrika och näringslivsinspirerade organisationer.

Men bakom fasaderna började snart de glättade bilderna betänkligt rämna i fogarna. Istället framtonade en annan bild. En bild av en osäker, orolig, och i många fall skrämmd personal; av kommunmedborgare som inte märkt något av förändringen; och av drivande aktörer bakom förändringen som inte tycktes veta varför den genomfördes.

Oavsett förändringarnas etikett syntes det således vara mycket svårt att få till stånd reella varaktiga effekter i verksamheten. Många förändringar hade skrämt och passiviserat berörda människor. Men var inte det motsatta det eftersträvansvärda, nämligen att utforma förändringsarbete så att människorna i kommunal verksamhet aktivt hjälpte till att utforma de organisatoriska förutsättningarna och villkoren för det egna arbetet? Skulle en humanistiskt inriktad förändringsteori således vara mer fruktbar?

## Programmets syfte

Det problem vi såg i kommunal organisation var således inte valet mellan olika förändringsidéer utan mer människors generella förhållningssätt till förändring och utveckling. Frågan var inte hur man skulle få berörda människor att delta i och ställa upp på förändringar, som andra initierat, utan mer att få till stånd att människor på ett aktivt och konstruktivt sätt påtog sig ett verksamhetsansvar med vilja

---

<sup>3</sup> Baksidan, Kaj Sköldberg, Reformen på vridscen. Om organisationsförändringar i kommuner och landsting, Studentlitteratur, 1991.

att utveckla verksamheten. Programmet har därför ett fokus på verksamhetsutveckling snarare än förändringsprocesser.

Utifrån tidigare erfarenhet hade vi noterat att många anställda snarare hade blivit åskådare än aktiva deltagare när det gällde verksamhetens utveckling. En orsak till detta såg vi i en alltmer tilltagande komplexitet. Den ökade komplexiteten resulterade i flera och inte sällan motstridiga krav på arbetet och utlöste organisationsförändringar, som utlovade snabba resultat. Det var mot detta vi ställde frågan i vårt forskningsprogram: "Hur kan människor bearbeta denna komplexitet så att de i kommunal verksamhet på ett aktivt och ansvarsfullt sätt formar de organisatoriska förutsättningarna?"

Det var utifrån de ovan redovisade tankarna som vi tolkade svaren på KFi:s propå. De förslag som kommit in var av naturliga skäl av mer konkret art och med hänsyn tagen till de då aktuella förutsättningarna. Vi beslöt att inte avgränsa oss till att analysera organisationsförändring präglad av decentralisering, beställa-utföra etc. utan söka se de mer generella aspekterna i förändringsarbetet oavsett etiketten.

Vår strävan har varit att söka arbeta efter en *konstruktiv* forskningsansats. Vi har velat undvika dels en säljande konsultroll, dvs att ge förföriska men alltför enkla råd, dels en renodlat kritisk forskarroll. Ett kritiskt perspektiv är i sig en del av forskarrollen, och det är lätt att kritisera företeelser. Det svåra är dock att förena ett kritiskt perspektiv med att samtidigt ge förslag till alternativa förfaringsätt byggda på vetenskaplig grund, dvs "*Om vi som forskare hade tvingats ta ställning i de frågor praktiskt kommunalt verksamma ansvarar för, hade vi då i praktiken handlat annorlunda?*"

I den konstruktiva forskningsansatsen ligger även en kärleksförklaring till kommuner och landsting. Vi är förvissade om att den kommunala sektorn har en central plats inom samhället. Det finns onekligen förändringsbehov men även traditionella värden, som vi bör slå vakt om.<sup>4</sup> Lämpligt organiserade skulle vi kunna få ut mer välfärd av de resurser som satsas på den kommunala sektorn. Det finns dock föga som talar för att kommunal verksamhet i något väsentligt avseende är mindre effektiv än andra sektorer i samhället. De tankar, som diskuteras i denna rapport, har således relevans även för andra typer av organisationer.

---

<sup>4</sup> Se t ex A.J. Culyer m fl; Svensk sjukvård bäst i världen?, SNS, Kristianstad, 1992.

## **Programmets interna organisation och informations-spridning**

Vi fyra, som författat KFi-rapport 9, tog oss an var sitt delområde. Lennart Nilsson, som är statsvetare, valde att generellt undersöka medborgarnas och brukarnas syn och krav på den kommunala organisationen och hur kommunalt verksamma politiker tolkade denna information. Inga-Lill Johansson, företagsekonom, tog fasta på den enskilda människans roll – åskådare eller deltagare. Bo Westerlund, företagsekonom, valde att benämna sitt område ”god byråkrati – mer konst än hantverk”. Han valde att via brev föra ett samtal om byråkratiens funktion i kommunal verksamhet. Svante Leijon, också företagsekonom, valde slutligen att studera kommunernas långsiktiga strategier. Den lite naiva fråga som ställdes löd: ”Kunde man i nuet arbeta så att man långsiktigt förebyggde framtida kostnader och skapade förutsättningar för framtida intäkter?”

Vi presenterade våra idéer vid ett par KFi-seminarier våren 1991 riktade till medlemskommunerna. Trots vår mycket generella inriktning fann vi att seminariedeltagarna uppfattade vårt initiativ friskt och välgörande. Ett viktigt skäl var sannolikt att deltagarna och verksamheten drabbats av ett antal organisationsförändringar men utan positivt resultat (jfr citatet från Sköldberg ovan).

Då tidpunkten för ansöknings-råden råkade sammanfalla med den tidpunkt då vi var klara med KFi-rapporten, föll det sig naturligt att inte sätta punkt för vårt arbete under våren 1991. KFi-rapporten användes som underlag för ansökan till Arbetsmiljöfonden. Medel beviljades i slutet av 1991, och det reella forskningsarbetet kunde starta 1992.

Då fältarbetet igångsattes hade gruppen utökats med två personer Christian Jensen och Ewa Wikström. Christian valde att arbeta med kommunala aktörers föreställningar rörande deras verksamhet och Ewa valde som sitt område god kommunikation i organisationer.

## **Empiriskt arbete – fallstudier**

Det empiriska arbetet under forskningsperioden, början av 1992 till mitten av 1993, har till huvudsaklig del bestått av ett antal fältstudier i västsvenska kommuner. Vi har förutom att läsa in oss på respektive kommun fört samtal med olika människor rörande aktuella kommunfrågor. Metodiken har varierat något. Erfarenhetssamtal inspirerade av bl a D.A. Schön (1983) prövades av Svante Leijon. Andra i forskargruppen genomförde sin datainsamling genom att huvudsakligen använda öppna intervjuer. Bo Westerlund genomförde sin studie om god

kommunal byråkrati med hjälp av en mer unik metod, nämligen brev-konversation. Han skrev brev, fick svar, skrev svar på svaret etc.

Gemensamt för oss var att inte endast samla in uppgifter kring nuets aktualitet utan även sträva efter att få kommunalt verksamma personer att förmedla mer allmänna tankar om sitt arbete. Varför har vi kommuner, vilken roll förväntas de spela relativt andra sektorer?

## **Teoretiskt arbete – godhetsbegreppet**

Parallellt med det empiriska arbetet har vi brottats med godhetsbegreppet. I forskargruppen har vi alla förenats kring ett humanistiskt forskningsideal. Detta ideal sätter mänskliga frågor i förgrunden. Det väcker dock ett flertal associationer, varav några återges här.

### **Människan i centrum**

Humanismen innebär bland annat att bejaka dynamiken, det mänskliga ansvaret och att förena såväl ödmjukhet som herravälde inför en komplex verklighet. Den finlandssvenske filosofen v Wright (1978) lyfter fram människans värdighet och hennes förtröstan på och strävan efter bildning. Vidare ser v Wright humanismens väsens kärna i försvaret av det som kallas människans väl. Begreppet *väl* blir en appell för solidaritet.

”Lägger man tonvikten mest på människans väl, så ger man den humanistiska livshållningen en något annan mening än om man främst betonar människans autonomi och värdighet eller främst hennes uppföstran till en human och kultiverad varelse. Det bör emellertid framhållas att alla tre fasetterna finns i varje form av humanism, fast med olika stark betoning.” (ibid sid 174).

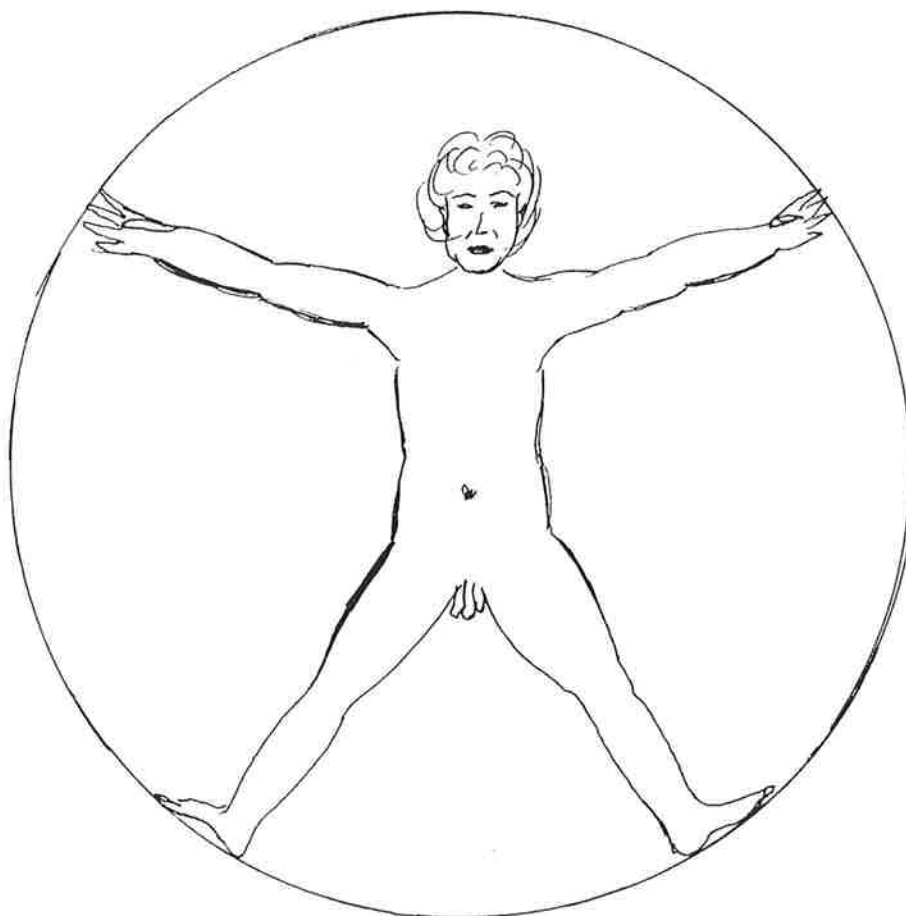
Humanismen är därmed forskning om människan för människan, och följaktligen sätter man människan i centrum för sin forskning. Vi har valt att måna om detta breda område från två håll:

- Den ena riktningen, individperspektivet, utgår från människan som individ och hur hon utifrån genuint individuella utgångspunkter söker mening och sanning.
- Den andra riktningen, pragmatismen, utgår från situationen och där människan söker mening genom att fatta tag i den och därmed begripliggöra den.

## Godhet ur ett individperspektiv

Mångfaldigheten i användningen av ordet "god" och dess mönster av innebörder, som illustreras av von Wright (1963), är inte bara ett filosofiskt eller semantiskt problem utan också av betydelse för en meningsfull beskrivning av mänskliga samhällen och samhällsföreteelser, däribland organisationer. Utifrån ett individperspektiv kan den mångfaldiga naturen hos "godhet" i mänskligt handlande preciseras genom att förbinda det med andra begrepp. von Wright föreslår i detta sammanhang begrepp som val, övervägande, intention, motiv, vilja, engagemang, ansvar etc.

Människan i centrum och den val-/ångestsituation detta medför är det klassiska problemet för existentalister, alltifrån Kierkegaard och framåt, nämligen att "existensen föregår essensen". Detta innebär att



individen existerar innan hon har kunnat definieras genom någon föreställning. Människan är vad hon själv gör sig till. Det egna valet har central betydelse, eftersom det är genom sina val som människan formar livet och dess innehåll. Valet innebär att vi inte endast är ansvariga inför oss själva, utan vi bär genom våra val även ansvar för vår nästa direkt genom våra handlingars konsekvenser och de innebär dessa handlingar förmedlar. Det betyder att man växer som människa och därmed lär sig godhet genom att leva i valet, att hålla valet levande (Frankl, 1987).

Genom att synliggöra vad man som individ upplever meningsfullt engagerar man sig (sitt) "själv" i arbetssituationen i organisationen. Uttryckt på ett annat sätt är den goda organisationen bara möjlig, om medarbetarna engagerar sin person i arbetet i organisationen. Det för med sig ett krav på äkthet gentemot sig själv i omgivningen. Denna äkthet eller omvänt brist på äkthet visar i vilken grad tankens, ordets och handlingens princip sammanfaller. Engagemanget ger därför uttryck för en relation mellan den enskilda människan och hennes övertygelse och människor i hennes omgivning. I litteratur inom företagsekonomi och management har personen och engagemanget emellertid inte fått någon egentlig betydelse genom att organisatoriska mål har ersatt mänsklig vilja, rationalitetskrav har ersatt samvetet och motivation har ersatt engagemanget.

Ett humanistiskt individperspektiv poängterar således människans möjligheter men även ångest inför sina unika mänskliga egenskaper. Individens medvetenhet om sin styrka men också om sina begränsningar ökar. Utifrån detta närmar vi oss sedan andra människor och olika komplexa fenomen inom organisationer. Ett alternativ är att utgå från situationer och poängtera hur människor formar och blir formade genom att erfara dessa. Det pragmatiska humanistiska perspektivet tar denna utgångspunkt.

## **Godhet ur ett pragmatiskt perspektiv**

I det pragmatiska perspektivet lyfter man fram sammanhanget och i dessa konkreta situationer har God en bestämd betydelse som är klart avgränsande. God har där en dynamisk betydelse. För att förstå detta så ska vi analysera ordet i en speciell och väsentlig situation. Kanhända är det just i en sådan situation som ordet har sin egentliga uppkomst och därmed sin ursprungliga betydelse. Det vi avser gäller våra första matsituationer. Låt oss relatera ordet till just mat men också till smak.

Det lilla barnet känner hunger. Det innebär att det vill ta in mat genom munnen, själv eller genom en hjälparens hand. När det får god mat vill det ivrigt ha mer, det upplever här ofta behaglighet. Under själva måltiden uppstår dock så småningom en mättnad och barnet

själv upplever att det fått tillräckligt med mat. Barnet känner då inte längre hunger. Det goda är gott men endast till en viss gräns. I fältet mellan hunger och mättnad fungerar det goda som pådrivande men endast intill en bestämd gräns. Inför nästa sked stänger sig munnen. Ju mer hunger desto mer mat vill barnet ha. Omvänt, ju mer mättnad desto mindre mat vill det ha.

När vi rör oss med det goda rör vi oss inom ett dynamiskt fält, dvs att det förändras beroende på situationens karaktär. Detta dynamiska samspel mellan situationer och mänskliga handlingar är en central punkt i det pragmatiska humanistiska perspektivet. Kanske mer än någon annan forskare har Gadamer (1975) poängterat det pragmatiska i humanismen som utgångspunkt för betraktandet av samhället.

Gadamer framför stark kritik gentemot användningen av metoder och modeller för att påverka resp. beskriva sociala sammanhang. Det är inte den självklara utgångspunkten för att söka "sanningen". Istället lyfter han fram det han kallar moralisk kunskap. Det innebär att den



faktiska situationen själv bär på sanningen eller på Gadameriskt manér – situationen ger möjlighet till sanning (Wahrheit). I situationen finns något angeläget. Motsatsen till god blir därför i detta pragmatiska perspektiv avsaknad av något angeläget. Negationen när det gäller god är därmed inte ond utan "ingenting".

Moral och etik gäckar oss ofta i svårhanterliga faktiska situationer, eftersom begreppen slinker undan när vi ska göra preciseringar vad gäller det onda eller det goda och vad som konstituerar en bra handling gentemot en dålig. Samhället har brottats med detta i utredningar vad gäller t ex fosterdiagnostik och dödsbegreppet. Vad som är kännetecknande för utredningarna är att de genom sitt sökande efter "sanning" också skapar denna "sanning". God är med andra ord inget statiskt tillstånd, utan pågående processer, vilket medför att föreställningar om den organisatoriska situationen och människans individuella existens såväl förstärks som omformuleras kontinuerligt.

En pragmatisk tillämpning av det goda är att situationer, handlingar i sådana situationer och deras praktiska konsekvenser lyfts fram och problematiserats. Vad är praktiska konsekvenser för kommunerna? Av samhällsdebatten på 1990-talet att döma är det att få rätsida på kommunal ekonomi genom att marknadsanpassa, kundorientera och konsolidera sin verksamhet. Handlar praktiska konsekvenser enbart om ekonomi? I ett genomekonomiserat samhälle kan man ställa sig frågan om det finns några alternativa styrningssätt än de rent ekonomiska.

Pragmatism betonar erfarenhetsbaserad reflektion som ett väsentligt medel att skapa goda organisatoriska miljöer. Handling ska här ses som det sätt på vilket nya erfarenheter görs och där gjorda erfarenheter också ifrågasätts. Ifrågasättandet bör ske inom ramen för flera i tiden möjliga tolkningar och tillvägagångssätt, annars finns risken för ensidighet. Intar vi Pohlmans väderlekssatellit-perspektiv förefaller flertalet kommuner se en sida – ekonomi – och undvika en annan sida – erfarenheten av att kommunen som institution bygger på flera organisatoriska principer. Ekonomisk ensidighet är således inte förenligt med att avtäcka det goda i kommunernas nuvarande situation.

## **Lärande i pluralis – förenande länk**

En central tes i såväl individperspektiv som pragmatism är meningen till lärande. Människan har förmåga till lärande, och situationer måste läras genom att erfaras av människan. Lärandet är dessutom en dynamisk process både för människan, dvs våra möjligheter till lärande är i princip utan gränser, och i förhållande till en viss situation, dvs det går alltid att lära mer om t ex en skolas förhållanden och organisation.



Vi skall således aldrig helt stanna upp. Då och då är det ofrånkomligt att ta en paus för att systematisera vårt vetande, men både situationen och vår mänskliga nyfikenhet tvingar oss snart att gå vidare.

En utmaning för oss som organisationsforskare är att humanismen framtonar människans brottningskamp mellan sig själv och situationen. I organisationen är det flera människor som i olika typer av relationer med varandra ställs inför olika uppgifter. Situationen är inte det organisatoriskt relevanta utan ett antal olika situationer som människor måste se sammantaget.

Denna plurala dimension antyder komplexiteten i sammanställningen God Kommunal Organisation. Måhända förklarar detta den alienation som många upplever i organisationen. Människor tvingas in i roller som stämmer dåligt med vad de vill och vad olika situationer kräver. Vore man självständig och kunde man i lugn och ro reda ut varje enskild situation för sig, skulle säkerligen många känna sig mer tillfreds.

Organisationslivet i formen ständigt kompromissande, anpassningar till situationer som vi inte är förberedda på, snabba beslut tillsammans med andra m m är långt ifrån de humanistiska idealen. Är detta ofrånkomligt? Vårt utgångsantagande är att det inte borde vara det. Det är en utopi att tro att det går att skapa en organisation som helt fyller humanistiska ideal, men det borde gå att förändra våra kommunala organisationer i mer humanistisk riktning.

## Positionering

Lärandet och den del som ingår i vetenskapens produkter är inte enbart "sanningar" utan vad gemene man främst ser är dess tillämpningar.<sup>5</sup> Ett förhärskande tekniskt kunskapsideal kan sägas ha fört fram I-världen till dagens position – en position som alltmer bygger på tekniska värderingar, vilket även påverkar de mänskliga relationerna. Effektivitet, framgång och utveckling är det sätt som värderingarna kommer till uttryck på. Förutsättningarna för att dessa värderingar ska manifesteras är dock ett kortsiktigt tänkande och förhållningssätt. Kortsiktighet ligger implicit i värderingarna som sådana. Vidare är det en uppenbar risk för likformighet vad gäller sättet att mäta framgång, men även vad gäller det man skördar av utvecklingen, vilket leder till en likformighet som kan få oss människor att leva som om mer grundläggande mänskliga värden vore en kuriositet för munkar och nunnor.

En fråga, som är värd att ställas, är om denna form av teknisk rationalitet harmonierar med mänskliga värden såsom de uppenbarar sig i

---

<sup>5</sup> Se v Wright i Vetenskapen och förnuftet 1986 och v. Wright i Myten om framsteget, 1993.

det sociala livet. Effektivitet, marknad och pris är abstrakta begrepp, som antas följa en nära naturlagslik logik och som innebär att de mänskliga relationerna måste underkastas dessa lagar. Människan däremot har inte denna naturlagslika karaktär som överensstämmer med dylika system, utan hon ser och upplever innebörd och mening i sina relationer med andra människor och system. Tyvärr är det så att systemens makt över tanken och handlingen är stor, vilket kan få sina konsekvenser exempelvis genom att god vård ur mänsklig synpunkt kolliderar med ett konstruerat prissystem och där prissystemet visar sig på kort sikt vara den starkare kraften.

Den humanistiska forskningen till skillnad från tekniskt inriktad forskning leder inte alltid till en nyttig och lönsam kunskap, som omedelbart kan omsättas i praktiken. Däremot påverkar den humanistiska forskningen på sikt vår syn på oss själva och vår omvärld. Den manar oss att inte glömma våra stora livsfrågor. Humanism behövs alltså som motbalans till vårt ökade beroende av den tekniska utvecklingen, och vi har genom forskningen kring "God Kommunal Organisation" velat skapa en motkraft till de aktuella tekniktendenserna i konstruktionen av olika organisationskoncept.

Vår forskning har således genom begreppet *god* ett antal särskiljande egenskaper. Vi har velat undvika att enbart beskriva den genomsnittliga traditionella förändringen. Ej heller har det varit vår ambition att leta efter mönsterkommunen eller mäterlandstinget. Strävan har istället varit att se det "goda" i genomsnittskommunen, lyfta fram sådana exempel och därigenom få kommunalt verksamma att själva reflektera över sin situation och stimulera andra att göra detsamma. Den goda organisationen finns potentiellt i varje kommun och lands-ting, men det är en process att upptäcka den och ett mödosamt arbete att vårda det goda.

## **Disposition**

Denna sammanfattande rapport från vårt forskningsprogram är disponerad så att vi i nästa kapitel ger ett antal konkreta exempel från vår empiri. I kapitlet därefter analyseras exemplen utifrån vårt humanistiska perspektiv. Var finns det goda på central nivå i kommunen, på lokal nivå och går det för människorna i organisationen att leva gott?

Valet av konkreta exempel har gjorts för att ge läsaren inblick i den konkreta kommunala organisationen. Dessa exempel har vi tidigare beskrivit i våra delrapporter och där analyserat dem utifrån syftena i våra delprojekt. I denna rapport görs en nytolkning av exemplen men utifrån ett mer samlat humanistiskt organisatoriskt perspektiv.

Resultaten från våra delprojekt återges inte i denna rapport. Den intresserade kan i bilagan "Delrapporter inom forskningsprogrammet God Kommunal Organisation" se vilka rapporter som finns och ta del av dem efter behag.

## **Exempel – God Kommunal Organisation**

Vi vill i detta kapitel lyfta fram ett antal exempel som illustrerar begreppet god kommunal organisation. Exempelen är hämtade ifrån våra genomförda empiriska studier i västsvenska kommuner och landsting. De två första illustrerar betydelsen av goda kommunikationskanaler mellan medborgare och politiker för att önskade förändringar skall kunna realiseras. Exempel tre och fyra visar hur det i varje situation finns ett val och hur viktigt det är att ta detta på allvar, eftersom varje val innebär ett ingripande i framtiden. Det femte och det sjätte exemplet visar två organisatoriska dilemman; att fylla intentioner med innehåll och att väga åtaganden mot enskilda grupper mot ett mer allmänt åtagande avseende viss service. Exempel sju handlar om decentralisering som en lösning på kommunens ekonomiska problem, och exempel åtta påvisar vad det kan innebära att arbeta förebyggande och långsiktigt i kommunalt förändringsarbete. Vårt sista exempel ger vissa ledtrådar till hur det är möjligt att realisera intentioner med en organisationsförändring.

### **1. Medborgarnas och förtroendemännens bedömningar**

Vid medborgarnas bedömning av den kommunala servicen i en storstadskommun visade det sig i 1989 års undersökning att man var mest nöjd med servicen inom kultur och fritid. Allra mest tillfreds var man med biblioteken. Omvänt var man mest missnöjd med miljövard. Inom stadsdelsnämndernas ansvarsområde var man minst nöjd med äldrevard, barnomsorg och individ- och familjeomsorg. För samtliga områden inom socialtjänsten var de missnöjda fler än de nöjda. Skolan intog en plats däremellan med en svag positiv övervikt. Omsorgsverksamheten ingick inte i undersökningen.

I nedanstående tabell har medborgarnas servicebedömningar 1989 (Nilsson 1990, SDU 1990:3) ställts samman med stadsdelspolitikernas bedömning av servicens faktiska utveckling under mandatperioden 1989-1991.

Det huvudmönster, som framträder vid sammanställningen av resultaten från de två undersökningarna, är att ju mera missnöjda medborgarna var desto mer positivt har servicen utvecklats under den efterföljande mandatperioden. Från detta finns två avvikelser. Barnomsorgen har prioriterats framför äldreomsorgen, och fritidsverksamheten har ökat något mera än kulturaktiviteterna.

Serviceområde	Medborgar- bedömning	Politiker- bedömning
a. Bibliotek	+67	0
b. Kulturella aktiviteter	+37	+ 9
c. Kommunal fritidsverksamhet	+33	+ 5
d. Skola	+ 6	+13
e. Socialvård (individ- och d. familjeomsorg	- 4	+18
f. Barnomsorg	- 7	+30
g. Äldreomsorg	-18	+23

Anmärkning: Balansmättet i medborgarundersökningen avser andelen nöjda minus andelen missnöjda. I politikerundersökningen anger balansmättet andelen förbättring av servicens faktiska utveckling minus andelen försämring. Verksamhetsområdena var på några punkter annorlunda formulerade i politikerundersökningen. Område c och d angavs som Fritid respektive Grundskola, och område e innehöll endast texten inom parentes.

**Tabell 1.** Medborgarnas servicebedömningar 1989 och stadsdelspolitikernas bedömning av servicens utveckling 1989-1991, (balansmätt).

I det förstnämnda fallet ligger det nära till hands att tro att de mycket resursstarka grupper, som efterfrågat ytterligare satsningar på barnomsorg, har varit mer framgångsrika i att nå fram med sitt budskap än vad de äldre och deras anhöriga varit inom äldreomsorgen. I det senare är skillnaderna i både medborgarnas och politikernas bedömningar små och gränserna mellan de två verksamheterna flytande.

Det anmärkningsvärda är emellertid inte undantagen, utan det faktum att missnöjet återspeglats i de verksamheter som politikerna uppfattar att de prioriterat. Satsningar har således skett på rätt områden.

Den samlade politiska bedömningen är också att stadsdelsnämndsreformen var rätt satsning ur servicesynpunkt. Detta trots att kommunens ekonomi medfört mycket stora begränsningar av handlingsutrymmet för nämnderna under den första mandatperioden. Således anser två tredjedelar att SDN-reformen på det hela taget betytt en förbättring av servicen för dem som bor i stadsdelen. Tio procent menar att den haft negativa effekter för servicen, medan övriga inte registrerat någon förändring.

	v	s	mp	c	fp	kds	m	Totalt
Mycket bättre	0	11	5	7	10	6	0	7
Något bättre	38	75	55	79	76	31	18	57
Ingen förändring	21	10	20	14	14	31	65	24
Något sämre	21	3	15	0	0	6	14	7
Mycket sämre	13	0	5	0	0	6	2	3
Ingen uppfattning	8	1	0	0	0	19	0	2
Summa	101	100	100	100	100	99	99	100

**Tabell.2.** SDN-reformens betydelse för servicen i stadsdelen och parti (procent).

Bland socialdemokraterna, centerpartisterna och folkpartisterna är det 86 procent som bedömer att servicen utvecklats i positiv riktning. Företrädarna för MP och KDS är något mindre positiva i sin bedömning med en klar övervikt för att servicen förbättrats. Två tredjedelar av moderaterna anser att det inte skett någon förändring, och av övriga är det ungefär lika många som registrerat negativa som positiva effekter. I vänsterpartiet uppgår andelen som anser att SDN-reformen fått negativa konsekvenser för servicen till en tredjedel.

Nästa exempel belyser hur det är möjligt att förbättra kontakterna mellan medborgarna och politikerna genom att förändra organisationen.

## 2. Stadsdelsnämnderna som kontaktyta

Stadsdelsnämnderna representerar en bred kontaktyta gentemot allmänheten, och det är något vanligare att politikerna kontaktas som lokala allmänpolitiker än som brukarföreträdare. Ju närmare maktens centrum politikerna är placerade, ju oftare kontaktas man. För nämnderna som helhet är det emellertid de många men inte så frekventa kontakterna med de nio vanliga ledamöterna som utgör den sammanlagt största kontaktytan. Här registreras drygt hälften av alla kontakter, medan presidierna svarar för ca 30 procent och suppleanterna tillsammans för ca 20 procent. De sex suppleanterna har som grupp fler medborgarkontakter än ordförandena, och det gäller både politiska frågor och enskilda angelägenheter.

Dessa uppgifter säger inget om betydelsen av kontakterna och vad de leder till. De återspeglar enbart i vilken utsträckning stadsdelspolitikerna har kontakt med dem som flertalet politiker betraktar som sina uppdragsgivare, nämligen de boende i stadsdelen.

	Ordf.	Vice ordf.	Övr. led.	Suppl.	Samtl.
<b>Allmänna politiska frågor</b>					
Genomsnittlig frekvens	25,6	17,2	10,2	5,9	10,1
Beräknat antal för alla SDN, ca	540	360	1930	750	3580
<b>Personfrågor</b>					
Genomsnittlig frekvens	23,4	19,6	8,2	4,4	8,5
Beräknat antal för alla SDN, ca	490	410	1560	560	3020

Anmärkning: Genomsnittlig frekvens har beräknats genom att utgå från medianvärdet i varje intervall och multiplicera med antalet personer. I översta intervall har värdet antagits vara 50. Beräknat antal för alla SDN har erhållits genom att multiplicera totala antalet politiker i respektive kategori med genomsnittsvärdena.

**Tabell 3.** Medborgarnas kontakt med stadsdelspolitiker i olika positioner och med stadsdelsnämnderna totalt (antal kontakter per år).

Hur har då stadsdelspolitikerna varit tillgängliga för medborgarna? Oavsett position är det vanligt (drygt 50%) att man varit tillgänglig på telefon vid speciella tider eller på särskilda mottagningstider. Av ordförandena har över 90 procent och av vice ordförandena över 80 procent kunnat nås per telefon. Det förekommer att nämndledamöterna varit anträffbara för besök eller via telefon en viss kväll per vecka, där ledamöterna haft "jour" enligt ett rullande schema. Dessutom har tre fjärdedelar av politikerna besökt verksamheter och i andra former träffat de boende i stadsdelen.

En klar majoritet av alla stadsdelspolitiker gör bedömningen att kontakterna med medborgarna ökat efter införandet av stadsdelsreformen. Av dem som har en uppfattning i frågan är samtliga ordföran-

dena eniga om att så har skett och av vice ordföranden och ledamöterna är det över 80 procent, sam anser att kontakterna med medborgarna ökat. Även bland suppleanter har en klar majoritet, över 60 procent, märkt av en ökning.

Vårt tredje exempel sammanfattar debatten för och emot målstyrning i en kommun.

### **3. Ett bra samtal?**

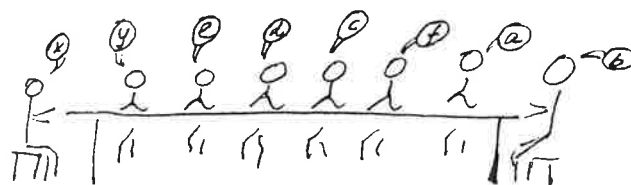
I en svensk medelstor kommun har man beslutat införa målstyrning. I de formella underlagen framgår att man skall centralt formulera klara mål som i verksamheten skall bilda utgångspunkt för ansvarstagande verksamhet. Vid flera tillfällen har kommunens ledning, här både politiker och tjänstemän, samlats för att diskutera konsekvenserna av detta beslut. Med ett visst upprepningstvång verkar varje tillfälle avslutas i en känsla av oklarhet som för gruppen som helhet verkar ha lett till viss missmodighet. Trots det uppfattar samtliga närvarande chefer och politiker att det är mycket väsentligt att gemensamt diskutera denna viktiga fråga.

Vid ett tillfälle fick några bland förvaltningscheferna (även en mellanchef på ekonomisidan) uppgiften att undersöka konsekvenserna av målstyrningsambitionerna för ekonomihanteringen. Det hade föranletts av bl a en förändring av olika principer kring ekonomistyrning, från ansvar för utgiftskonto till ansvar för balansräkningsenheter. Vid nästkommande sammanträde skulle man bara berätta om läget i utredningen. Man nämnde helt kort att man jobbade med olika resultatmått. Efter detta startade en spontan diskussion. Skolchefen menade att man måste hålla ord när man införde målstyrning. På Komvux som var en av enheterna där man skulle pröva modellen hade politikerna nämligen stoppat hyrandet av en lokal, vilket gick emot tidigare uttryckta politiska ambitioner. Den vänstra handen måste veta vad den högra gör, menade skolchefen. Politikerna försökte försvara den uppkomna situationen. Efter genomgång av fakta kring Komvux startade en diskussion om vad man skulle få göra med ett eventuellt resultatöverskott. Därefter meddelade arbetsgruppen att de skulle jobba vidare.

Vid nästa sammankomst presenterade gruppen ett nytt material. Den hade nu analyserat situationen ytterligare. Man beskrev bl a hur styrningsarbetet kunde uppdelas i en organisationsdel och en metodikdel. Målstyrning hade nu blivit detsamma som uppföljning och styrning. Modellen innebar ett klart och tydligt uppdrag från politisk nivå till olika ansvarsenheter. Man ställde då i utsikt att genom rättvisande prislappar kunna allokera resurserna mer effektivt. På olika sätt hade nu gruppen förberett efterföljande diskussion. Den var som man säger



relativt konstruktiv. Försöksområdena redovisade när man skulle starta, gav synpunkter på hur de skulle vilja samverka med uppdragsgivarna osv. Vad som sedan hände blev en upprepning av tidigare sammankomster. Några politiker började flagga för det svåra ekonomiska läget, man fick inte tappa greppet. De centrala politikerna är kända av allmänheten och får hela tiden krav "på stan". Man ville ha kvar sin handlingskraft. Kommundirektören förstod inte varför man skulle införa resultatstyrning. Det var ju klart hur det hela skulle fungera. Två politiker instämde och menade dels att nämnderna arbetar bra redan idag när kommunikationen fungerar, dels att resultatenheter inte är politiskt bra att använda idag. Arbetsgruppen avslutade diskussionen genom att berätta att de inte vid något tillfälle använt orden resultatenhet eller resultatstyrning, då deras tidigare erfarenhet har varit att diskussionen då alltid låser sig fast och man går tillbaka till ursprungsläget.



Det goda är ständigt hotat. Det är enkelt att konstatera i efterhand att man borde handlat annorlunda i en viss situation men svårare att under processens gång upptäcka när det krävs insatser för att värna om det goda. Exempel 3 belyser det här på mikronivå och exempel 4 motsvarande på makronivå.

## 4. De långsiktiga målen nås med medelstyrning

Exemplet är baserat på en intervju som genomförts dels per brev, dels muntligt med en administrativ chef om hans reflektioner efter 20 år på landstingets centralförvaltning.

Utgångspunkten är att han i början av sjuttioalet arbetade på en sjukvårdsavdelning som utgjorde en handläggarenhet underordnad sjukvårdsstyrelsen. Som centralbyråkrat fick han vara med i planeringsprocessen avseende flera olika nya sjukvårdsprojekt. Då var utveckling inom sjukvården detsamma som planering av nya enheter. I mängder av kommittéer och andra grupper diskuterade man utrustning, lokalytor och inte minst bemanning. Det fanns en slags kompetens om hur sådana processer skulle skötas effektivt.

Vad var då bra och vad var mindre bra? När han nu i efterhand tittar i backspeglarna så anser denne administrativa chef att man åstadkommit en bra riktning men missat i kvantiteterna. Med det menar han att man gjorde med hög kvalitet viktiga strategiska val men kunde inte hushålla med resurserna. Det senare innebar att nästan alla problem löstes med mer resurser. Enligt honom finns här en grundläggande skillnad mellan svensk och amerikansk sjukvård. Sverige har satsat sina resurser mer effektivt, dvs på områden där sjukvårdsbehovet är som högst. Amerikansk sjukvård har i större utsträckning satsat där ekonomiska kalkyler väglett.

När sjukvården i slutet av åttiotalet började hamna i svåra ekonomiska problem kunde man i Sverige dramatiskt förbättra både produktivitet och rådande kostnadsbild. Detta kunde i princip ske i rådande system. På några få år har man dramatiskt reducerat kostnaderna och samtidigt fått bort sjukvårdsköerna. Under samma period har landstingen på ett påtagligt sätt tappat sin legitimitet, eftersom tidsandan är präglad av tron på målstyrning. För närvarande diskuteras man nya modeller för sjukvården, som ofta är inspirerade av amerikansk sjukvård. Detta sker trots att de svåra strukturella problemen kvarstår i USA, medan i stor utsträckning kostnadsnedskärningarna redan är genomförda i Sverige.

Vårt femte exempel uppvisar vissa likheter med det tredje i det att båda handlar om hur man arbetar med förhållandet mellan idé och verklighet. Båda synliggör dilemmat mellan behovet av klarhet beträffande "den andres" befogenheter och behovet av vaghet beträffande det egna ansvaret.

## 5. En modell eller flera?

Sedan beslutet att förändra organisationen för två år sedan har kommunorganisationens olika funktioner arbetat med tanken med förändringen. Tiden har ägnats åt en diskussion om organisationens mål och syfte i relation till den förändring som nu genomförs. Som utomstående betraktare har den övergripande diskussionen rört sig på ett modell-plan, där visserligen verksamheten som sådan kommer till tals men med vag koppling till det som konkret sker. Diskussionen rör sig med andra ord mer om verksamhetens intentioner och dess form, och mindre om dess innehåll. Ett stort antal diskussioner har förts om hur man ska förhålla sig till dels modellen, dels modellens konsekvenser i sina respektive roller som beställare och utförare.

Nu kan man skönja resultaten av inkörningsåren, där modellen har mognat inom kommunens olika delar men även utifrån de olika funktionerna. Förvaltningsorganisationen har anpassat modellen utifrån de förutsättningar som verksamheten medger, alltifrån rollen av myndighetsutövare till att vara kompetent kontraktskrivare. Detta har medfört att kommunen med sin konglorematstruktur idag står med tre varianter på den ursprungliga modellen.

Politikerna däremot har närmat sig modellen utifrån dess intentioner. Modellen implicerar att en rollfördelning ska komma till stånd. Det är en rollprecisering som alla ställer upp på, men där de ej riktigt vet vad den innebär (mer än att man inte ska detaljstyra). Det uppstår en spänning i delar av organisationen på grund av att man ej vet innebörden av den tilltänkta rolluppsättningen, vilket påverkar de relationer som ovillkorligen finns. Kommunledningen, som är motorn i mycket av modellkommunikationen, har här att hantera dels förvaltningens mer innehållsmässiga närmande av modellen, dels politikernas mer formmässiga närmande. Samtidigt ska de tillsammans med förvaltningscheferna och kommunalråden driva utvecklingen vidare i förhållande till vardagliga händelser som uppstår, anamma nya organisatoriska impulser samt beakta mer långsiktiga mål för kommunen, regionen och dess näringsliv.

Kommunledningen, främst med dem som kontakterna sker, har här att hantera en delikat och grannlaga situation; politikerna som formellt är de styrande, men som inte funnit sin nya roll och en förvaltning som tydligt driver sin utveckling efter verksamhetens krav. Situationen och relationerna blir härigenom komplexa för alla parter, eftersom intentionen med en enhetlig modell stannar vid en idé. Svaret man får om hur komplexiteten ska hanteras är att man nu står vid ett vägskäl. Den ena vägen innebär en färd kantad med många kända trafikmärken, dvs att man centralt styr utvecklingen. Den andra vägen vet man inte varthän den bär, eftersom enskilda individer och grupper ger situationen mening utifrån sina egna erfarenheter. En

av dem som befinner sig vid detta vägskäl är personal- och organisationschefen i kommunen. Vilken väg som än väljs får det direkta effekter på de uppgifter kommunen ansvarar för.

Vad ryms egentligen inom kommunens verksamhetsgräns? Denna fråga lyfts fram i vårt sjätte exempel.

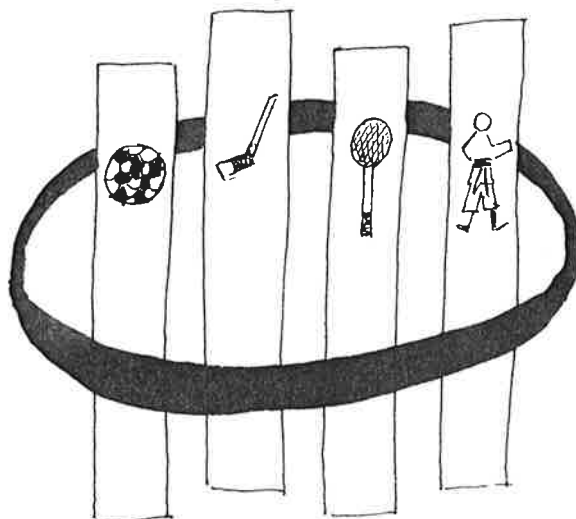
## **6. Att värna om de svaga**

Kommunens relationer med brukarna och externa organisationer har blivit alltmer intima i och med att kommunen decentraliserar och medvetet lägger ut delar av sin verksamhet utanför kommunsektorn. Från och med 1992 har kultur- och fritidsförvaltningen slagits samman till en förvaltning. Det finns flera skäl till denna sammanslagning. Sparbetinget är ett. Ett annat är utbudet, och eftersom man delvis betjänar samma grupper är det möjligt med en närmare organisatorisk samverkan förvaltningarna emellan. Sammanslagningen innebär flera saker, men här tas två upp som påverkar bilden av kommunen.

Den ena handlar om kommunens samverkan med föreningslivet, där nu föreningsverksamheten tar över mycket av underhållsarbetet. Underhållet av kommunala anläggningar ses här ligga i linje med att upprätthålla och bevara kommunala tillgångar. Det andra handlar om kommunens åtagande gentemot kommunmedborgarna vad gäller kultur och fritid. Genom att kontraktera ut vissa uppdrag till en förening kan andra föreningar, som också använder sig av anläggningen, utestängas till viss del. Hur upprätthåller kommunen sina åtaganden samtidigt som delar av underhållsarbetet kontrakteras ut?

Kommunen ingår kontrakt med olika föreningar i kommunen om att de ska ta över delar av det kommunala underhållet, mot att föreningen i fråga undslipper vissa kostnader. Förutsättningen är att avlönat kommunalt arbete tas över av ideellt arbetande föreningsmedlemmar. Detta innebär inte nödvändigtvis att samma arbete kommer att utföras, eftersom en tanke med samverkan är att föreningens ansvar och engagemang medför att det förebyggande underhållet kommer att öka. Det positiva med att låta föreningar som har ett ideellt intresse ta över är att de underhåller resurserna på ett tillfredsställande och förebyggande sätt. Avvägningen står följaktligen mellan å ena sidan allmän kunskap och större engagemang och å andra sidan specialistkunskap men kanske utan samma ansvarskänsla. Det negativa är att ett brett och allmänt utbud kan bli lidande. Kultur- och fritidsförvaltningens åtagande är primärt att se till att möjligheter till rekreation och kulturella aktiviteter finns. I åtagandet ligger då bland annat att se till att olika föreningar som utnyttjar samma anläggning och lokal, olika sim-

klubbar i en simhall eller olika fotbollsklubbar kring en fotbollsplan, har möjlighet att rättvist utnyttja anläggningen.



Ett närmande mellan kommunen och föreningar kan se ut enligt följande. Berörda föreningar som använder en specifik anläggning, lokal, simhall eller idrottsanläggning kontaktas av förvaltningen, som presenterar sin ekonomiska situation och pekar på att underhållet av anläggningen ifråga kan komma att bli lidande, om inte medel tillförs eller andra lösningar hittas. Från föreningens sida finns en motsvarande angelägen önskan att minska sina hyreskostnader. Det naturliga blir att finna en samverkan kring underhållet. Men det handlar inte utslutande om pengar, utan föreningarna ifråga måste komma överens om under vilka betingelser de själva utnyttjar anläggningen, arbetsfördelning sinsemellan och hur tredje man, t ex allmänheten eller en skola, ska kunna ta del av dessa möjligheter.

Vissa föreningar har en större ungdomssektion, andra utnyttjar lokalen till kampsport, medan den tredje använder lokalen för väckelsemöten, och frågan som infinner sig är: Ska den förening som har en stor ungdomssektion och framgångsrik A-sektion diktera villkoren för andra klubbar som utnyttjar samma anläggning och lokal?

De erfarenheter kommunen har av samverkan är att en överenskommelse inte låter sig göras så lätt mellan de olika föreningarna. Det naturliga att komma överens om, nämligen lokalen och vad vem ska göra, träder ofta i bakgrunden. Fram träder istället skillnader samt partsintressen och på dem grundade attityder. Kommunen har här att

företräda allmänna åtaganden om kommunalt utbud av fritid och kultur såsom att bevara och ge utrymme för idrotter med färre utövarantal och bevaka lokalernas tillgänglighet för allmänheten samtidigt som besparingar ska göras inom verksamheten.

Nästa exempel är hämtat från en liten kommun och dess klart uttryckta idé om en decentraliserad organisation med större konkurren-  
utsatthet. I jämförelse med storstadskommunen i det första och andra exemplet går vi nu över till en liten kommun. Lösningen på de ekonomiska problemen är emellertid densamma; en decentraliserad organisation.

## 7. Tydlig förändringsidé

I årsredovisningen för år 1990 konstaterades att 1990 krävde verksamhetssatsningar och att en mindre skattehöjning var nödvändig för att klara detta. Men "på längre sikt är det ett nytt verksamhetsätt och en ny trimmad organisation, som ger denna möjlighet" I 1991 års redovisning formuleras organisationsidén ännu tydligare: "Målet är fastlagt: en decentraliserad organisation! Förberedelse för resultatenheter, som också innebär en förberedelse för konkurren-  
utsättning av vår verksamhet, har pågått under året. Metoden är mer ansvar och befogenheter åt personalen, vilken ger som effekt mer stimulans och tillfredsställelse i arbetsuppgifterna."

En stor del av introduktionen i både 1990 och 1991 års årsredovisningar handlar om ekonomin. Ekonomin bedöms i stort sett vara god, men besparingar är nödvändiga. Befolkningen ökar och kommunen är en attraktiv boende- och industriort. Detta gör, enligt kommunstyrelsens ordförande, kommunen väl rustad att möta de ekonomiskt mycket svåra år som väntar. Detta är dock inte tillräckligt, och här citeras direkt ur årsredovisningen:

Neddragning av statsbidrag och skatteutjämning tillsammans med effekter av skatteomläggningen, minskade bostadssubventioner, lågkonjunktur och hög arbetslöshet gör att vi står inför en oerhört tuff uppgift de närmaste åren. Huvudspåret vi valt är decentraliserad verksamhet, som ger möjlighet till nödvändig konkurren-  
utsättning. Dessa faktorer tillsammans kommer att "tvinga fram" effektiviseringar och rationaliseringar. Svårigheten ligger i att vi måste ha bråttom. Vi måste snabbt på område efter område finna nya vägar att gå som sänker kostnaderna. All konstruktivitet och kreativitet som finns i kommunen måste fram. Vi är som aldrig tidigare beroende av initiativ och förslag från vår personal som känner verksamheten bäst. Med gemensamma krafter kommer vi att klara att forma den nya kommunen.

Samtalen vi förde i kommunen rörde hur idén kunde förverkligas. Hur skulle t ex gränserna dras mellan olika verksamheter? Förutsättning-

arna i en mindre kommun, som detta handlar om, är att gränserna mellan olika verksamheter inte är så fasta. När det krävs hjälper man varandra över enheterna och undviker att formalisera byteshandlen. Ett exempel härpå var en grupp arbetshandikappade med sociala besvär, som tack vare ett engagemang från en arbetsledare kommit igång med bl a parkarbete och visst bistånd till äldreomsorgens arbete med pensionärer.

En genomarbetad målstruktur vad gäller såväl verksamhet som ekonomi krävs för att gränserna skall upplevas naturliga. De ekonomiska målen var tydliga, men verksamhetsmålen var det inte. Fanns då inte en risk att det ekonomiska ansvaret blev tydligt men verksamhetsansvaret otydligt?

Nästa exempel är från förebyggande arbete inom en medelstor kommun. Man deltar där i ett riksomfattande projekt på temat "Säker och trygg kommun". Det handlar om att spåra olycksrisker och lära människor att undvika dessa. En viktig målgrupp är de äldre.

## **8. Förebyggande arbete**

Projektet startade informellt och har nu etablerats inom kommunen som ett fast program. Målsättningar finns antagna för 1992-1994 på kommunnivå och även nedbrutna på olika förvaltningar. Inte endast den kommunala organisationen är involverad utan även hälsovården; samordnare år 1993 är hälsovårdsplaneraren.

Det finns flera exempel på att programmet konkretiserats. Man har sparat upp ett riskabelt högt torn på en lekplats och åtgärdat det. En bostad för äldre med flyttbara väggar används som demonstration på hur olycksrisker i hemmen kan undvikas.

Nationellt och internationellt har satsningen uppmärksammats, och kommunen har erhållit utmärkelse för "Säker och trygg kommun".

Granskar vi projektet närmare finner vi att det för det första utmärks av projekt/aktiviteter riktade mot olika målgrupper – barn/föräldrar, idrottsaktiva och pensionärer – och en organisation (ett antal personer inom kommunen och landstingets hälsovård) för att samla in statistik över antalet olycksfall. Projektet är således mycket ambitiöst och genomtänkt.

Den fråga som man som utomstående forskare ställer sig är hur framtiden kommer att gestalta sig för projektet? Om projektet lyckas i så måtto att antalet olycksfall drastiskt reduceras, skulle en effekt bli att behovet av akutsjukvård minskar. Är de som idag arbetar med dessa uppgifter beredda att arbeta med annat? Några tankar i denna rikt-

ning kunde vi inte upptäcka, dvs att någon mer förtänksamt har initierat en diskussion om annorlunda akutsjukvård.

En andra effekt av ett förebyggande arbete är att befolkningen kanske lever längre. Istället för att drabbas av olycksfall i åldern 70-80 år tar åldern ut sin rätt när vederbörande närmar sig de 90 åren av sin levnad. Sambanden är emellertid allt annat än enkla, så det fordras säkert en hel del lärande för att förstå hur omsorgsbehoven förändras och sannolikt ökar hos en befolkning som blir allt äldre, bl a till följd av förebyggande hälsoarbete.

Ett annat exempel på temat att förebygga är av betydligt mindre omfattning. På ett daghem tog personalen ett eget initiativ och spårade upp barn med motoriska problem. Ett problem togs då tag i i sin linda istället för att blunda och sedan låta skolan tvingas ta tag i saken. Vi ser detta som ”att stämna i bäcken med mindre resursinsats är bättre än att vänta på att problemen och därmed resursbehoven tornar upp sig i en forsande å”.

Vårt sista exempel är hämtat ifrån en medelstor kommun och är ett exempel på hur intentioner med en omorganisation också har realiserats.

## **9. Barnomsorgen i en medelstor kommun – ett lyckat möte mellan vision och tradition?**

”Ingenting var gjort när det gällde organisationsutveckling, men alla förutsättningar fanns: hög utbildningsnivå, låg sjukfrånvaro, inga personalproblem”. Så beskriver barnomsorgschefen i kommunen situationen när hon anställdes i september 1990 och tog sig an uppgiften att omorganisera den central- och regelstyrda barnomsorgen i små självstyrda enheter.

I förberedelserna för kommunens omorganisation ingick utbildning av förvaltningschefer, avdelningschefer, ekonomiansvariga och blivande resultatansvariga chefer. Omorganisationen inom barnomsorgen drevs av en ledningsgrupp bestående av föreståndare och barnomsorgsassistenterna. Vägledande principer för den nya organisationen var att skapa små självstyrande grupper med tydliga uppgifter, tydligt ansvar och tydliga befogenheter samt att hålla ihop grupperna med hjälp av ett nätverk för att tillgodose informationsbehovet. Avsikten var att förbättra såväl kvantitet som kvalitet i utförda prestationer och samtidigt öka de anställdas delaktighet genom att öka möjligheterna att påverka sitt arbete. Det här var mycket högt ställda ambitioner och inte lika enkla att realisera. Bärande för arbetet var barnomsorgschefens orubbliga tro på personalens egen förmåga att fatta kloka beslut och handla på rätt sätt. Men följande episod visar att tron ibland kom att



prövas och att sådana provningar både kan vara tankeväckande och kan stärka övertygelsen.

*"En morgon nådde mig ryktet att en dagbarnvårdare hade gått till hårfrissan PÅ ARBETSTID. Hon hade haft två barn med sig. Nu måste jag som chef ta itu med saken, ansågs det." Men barnomsorgschefen frågade bara om barnen mådde bra eller om de farit illa av vistelsen hos hårfri sörskan. Jovisst hade hon fått till svar, barnen mådde bra. Men ändå; så här får man ju bara inte göra. Får man inte? undrade chefen tillbaka.*

Den nya ledningsgruppen bestående av barnomsorgschefen, områdescheferna och en utvecklingssekreterare träffas regelbundet en gång i veckan. Här diskuterar man dagsläget med tyngdpunkt på de långsiktiga konsekvenserna av eventuella förändringar. Man använder sig av en genomgående struktur för temadagar och möten, som berör fyra olika ämnesområden: ekonomi, personal, verksamhetsansvar och pedagogik. I planeringssamtal med personalen talar man om mål, arbetssätt och hur den anställda ser på resultat med hänsyn till vilka ambitioner man har.

Under våren 1992 följde ledningsgruppen upp förändringen med syfte att undersöka vad enhetscheferna tyckte, hur arbetet fungerade och på vilket sätt de behövde stöd m m. Reaktionerna var olika. Några tyckte att omorganisationen hade gått för fort och att osäkerheten beträffande den ökade friheten blev för stor. Andra var mycket entusiastiska och såg stora möjligheter att förbättra situationen, såväl för barnen som för personalen. Parallellt med uppföljningen arbetade ledningsgruppen vidare med att utveckla organisationen. Planerna rymmer att förbättra uppföljningen av verksamhetens kvalitet. Det ekonomiska läget är en annan utmaning. För budgetperioden 1993 till 1995 finns ett sparbetning i kommunen på 80 miljoner kronor, vilket också drabbar barnomsorgen. Ambitionen i kommunen är att klara detta utan uppsägningar, men hur man löser sparbetning inom barnomsorgen är en fråga som delegerats till enhetscheferna.

Det är på barnstugan man kan läsa av om man lyckats med sin nya ledningsfilosofi eller inte. Kan man säga att man har gjort det? Det finns naturligtvis olika sätt att bedöma det. Ett sätt är att beskriva hur antalet barn i verksamheten har förändrats. Under 1991 ökade antalet med 250 barn och under 1992 med 87. Båda ökningarna var större än man hade planerat och kan tillskrivas barnpersonalens egen vilja att åstadkomma lösningar av olika slag. Under samma år minskade nettokostnaden per barn från 95.100 1991 till 89.300 1992. De här kvantitativa måtten bör dock kompletteras med några mer kvalitativa bedömningar.

Vad tycker t ex kommuninvånarna om barnomsorgen? I en genomförd undersökning av attityderna till den kommunala servicen framgår att de i stort är lika nöjda som kommuninvånarna i övriga landet. Om

man är nöjd eller inte beror dels på vilket politiskt parti man sympatiserar med, dels på om man har kommunal barnomsorg eller inte. De som sympatiserar med det socialistiska blocket tenderar att vara mer missnöjda, vilket också gäller dem som behöver men inte har kommunal barnomsorg.

## **Avslutning på "Exempel"**

Med denna beskrivning från barnomsorgen avslutas våra illustrationer av den goda kommunala organisationen. De nio illustrationerna visar upp en komplex bild av kommunal verksamhet. I vissa träder problematiken i förgrunden, i andra hur man på olika sätt kan bemästra problematiken. Denna komplexitet kommer vi att dröja vid i efterföljande diskussion.

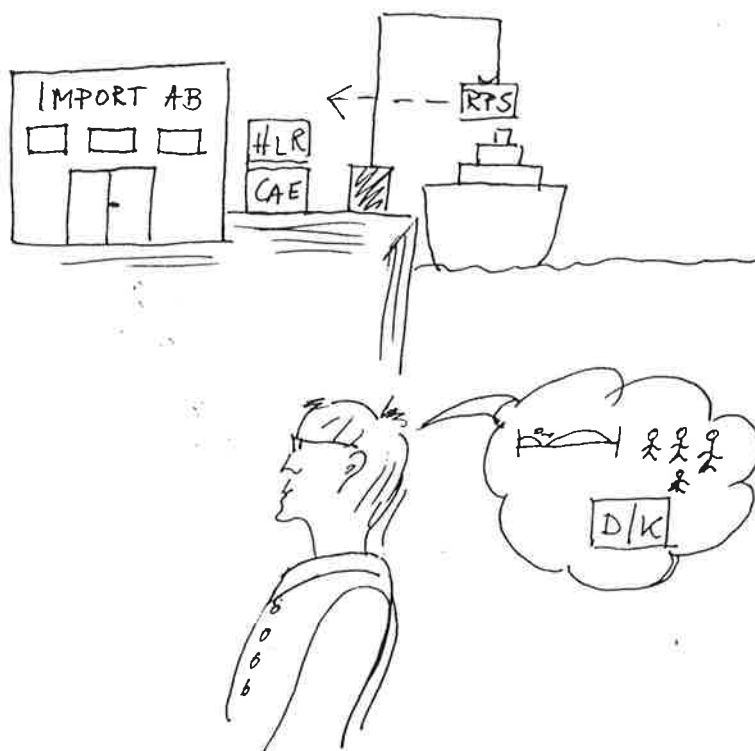
## God Kommunal Organisation – Humanistiska Dilemman och Utmaningar

Utifrån de exempel vi presenterade i förra kapitlet skall vi nu gå vidare och analysera dem från ett humanistiskt perspektiv. Var finns det goda på central nivå, i lokala arbetsenheter, och hur försöker de personer som vi berättat om göra ett gott arbete?

### Central nivå – importhamn eller samlade verksamheter

Flera av våra exempel handlar om hur den centrala nivån i kommuner och landsting anammar en förändringsidé och sänder tydliga signaler ned i verksamheten. Den centrala nivån får funktion som importhamn för olika allmänna förändringsidéer såsom beställa/utföra, resultatenheter, målstyrning m m, se exempel 4, 5 och 7.

Vårt fjärde exempel illustrerar problemet med importhamnsfunktionen. Starka förändringsidéer hotar tvinga undan lokala erfarenheter. Även exempel 7 antyder detta. Exemplet med arbetsenheten med socialt handikappade kan uppenbart inte fungera som motvikt till idén om decentralisering och konkurrensutsatthet.



Att det blir så kan förklaras av att lokala erfarenheter till sin natur är mångtydiga. Olika situationer som erfarits är i allmänhet inte entydiga. Svart och vitt finns inte, snarare nyanser av olika gråtoner. Detta gör att erfarenheter är svåra att förmedla både enkelt och rättvisande. Nya förändringsidéer däremot är entydiga och formuleras för att övertyga.

Ser vi internationellt har detta inte varit någon unik svensk företeelse. Förändringsmönstren har varit likartade i flera OECD-länder och importen av "lösningar" för den offentliga sektorn i organisatoriska frågor har varit påtaglig, speciellt från Storbritannien under senare år. Det exportöverskott av idéer för den offentliga sektorns organisering, som präglade perioden då den svenska modellen växte fram, har ersatts av en import av idéer under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet.

Privatisering, beställar-utförarmodellen utgör exempel härpå och är för Sverige ett klart trendbrott. I de fall vi studerat olika delprojekt har vi många exempel på hur denna import av idéer fått genomslag.

Vårt resonemang hittills utifrån analogin importhamn kan föranleda några att tro att vi allmänt är motståndare till att förändra kommunal verksamhet. Så är dock inte fallet. Förändringar är många gånger önskvärda – det finns många goda lokala idéer till vardagsrationaliseringar som väntar på att bli förverkligade – och nödvändiga om man ser till att den kommunala sektorn är en integrerad del av den offentliga sektorn i sin helhet. Under 1990-talet har vi här ett mycket tydligt förändringsbehov, som skall visas genom att mer utförligt redovisa den offentliga sektorns ekonomiska utveckling i sin helhet.

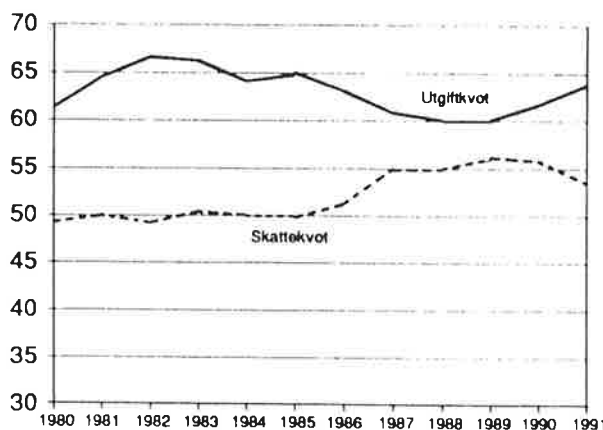
## **Ekonomisk obalans – många utgiftskrav och kargare finansieringsmöjligheter**

Den kommunala ekonomin är i hög grad integrerad med andra delar av den offentliga sektorn, och därför görs en kort analys av den offentliga sektorns ekonomi under senare år, (Nilsson, 1992).

Efter en obruten expansion under hela efterkrigstiden avstannade tillväxten av den offentliga sektorn under 1980-talet. Åtstramningar genomfördes först inom den statliga verksamheten. Hårda budgetrestriktioner för de statliga myndigheterna medförde att antalet statligt anställda minskade fr o m 1980. Inom kommuner och landsting fortsatte expansionen till 1985 om än i lägre takt. Mellan 1980 och 1990 sjönk den reala resursförbrukningen inom den offentliga sektorn i form av konsumtion och investeringar som andel av BNP, medan transfereringarna ökade.

För den konsoliderade offentliga sektorn, som innefattar staten, socialförsäkringssektorn, kommunerna, landstingskommunerna samt kyrkokommunerna, har utvecklingen emellertid inte bara varit olikartad för delsektorerna utan också för de totala utgifterna jämfört med skatterna. De totala offentliga utgifterna, som andel av BNP (utgiftskvoten) var som störst 1982-1983, 67 procent, för att därefter minska till 60 procent 1989. Fr om 1990 har den ånyo ökat och översteg 1992 tidigare högsta värde.

Skatterna och socialavgifternas andel av BNP (skattekvoten) låg under första hälften av 1980-talet kring 50 procent, men ökade med ca sex procentenheter till 1989. Därefter har skattekvoten på nytt gått ner till 50 procent. Det statliga budgetunderskottet kunde i början av 1980-talet till en del överföras på kommunerna, som då hade en god ekonomi. I början på 1990-talet står denna möjlighet inte till buds.



Källor: Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet. Prop 1991/92: 100 och 150.

**Figur 1.** Den konsoliderade offentliga sektorn, skatter och offentliga utgifter 1980-1991 (andel av BNP).

Den ökade skattekvoten och den minskande utgiftskvoten under 1980-talets senare hälft medförde att ett underskott i det finansiella sparandet på ca 4 procent av BNP 1980 hade förbytts i ett lika stort överskott tio år senare. 1991 uppvisar ånyo ett negativt finansiellt sparande och prognoser för de närmaste åren pekar på ett ökande underskott (Prop 1991/92:100 och 150).

Utgiftskvoten är ett samlat mått på omfattningen av de program, som direkt eller indirekt påverkar medborgarna och andra grupper i samhället. På motsvarande sätt utgör skattekvoten ett aggregerat mått på

de upppoffringar i form av skatter och avgifter, som åläggs medborgarna och andra skattebetalare för att genomföra programmen.

Relationerna mellan utgiftskvoten och skattekvoten ger uttryck för balansen i den offentliga sektorns ekonomi, samtidigt som nivån och inriktningen på utgiftskvoten och skattekvoten är av betydelse för den ekonomiska politiken.

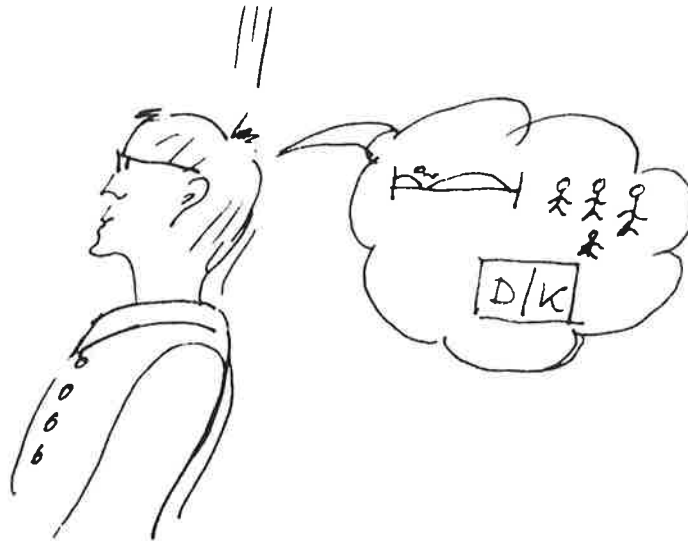
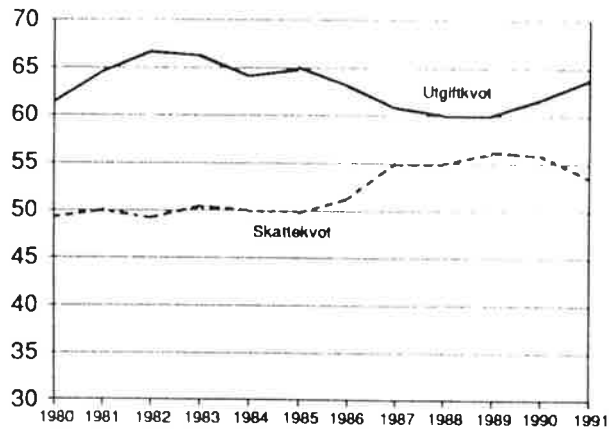
Sammanfattningsvis visar således analyser på en ökad obalans i de offentliga finanserna. Hur skall då kommuner och landsting, som svarar för den dominerande delen av den offentliga konsumtionen i Sverige, hantera dessa mer strukturella krav. Är man lika öppen för att radikalt effektivisera sin verksamhet som man traditionellt har varit i förhållande till krav på ny och bättre service?

Många av våra exempel visar på att den allmänt förändrade ekonomiska bilden är en viktig drivkraft i strävandena att se över sin organisation. Ekonomistyrningen blir mer tydlig, en mer decentraliserad organisation tydliggör kostnadsansvaret, och med en privatisering av tidigare offentlig produktion hoppas man stimulera fram nya billigare verksamhetsformer. Exemplet från den lilla kommunen är mycket tydligt i detta avseende.

## **Hamnen – utblicken mot omvärlden**

Återknyter vi till hamnanalogin ser vi det som eftersträvansvärt att varje kommun och landsting är öppna för impulser utifrån. Tidigare hamnverksamhet var i många avseenden klart annorlunda än nuvarande hamnar. I en modern containerhamn anlöper fartygen och lossar och lassar snabbt ett antal lådor med osynligt konkret innehåll. Besättningen hinner i allmänhet inte gå i land för att berätta om främmande erfarenheter. Den traditionella hamnen var betydligt mer konkret och fattbar för människorna. Det var ett antal synliga varor som lastades och lossades, och parallellt med detta utväxlades erfarenheter människor emellan. Det fanns för övrigt tid att föra en dialog kring det främmande och exotiska. Göteborg var då en *hamnstad*, men nu har Göteborgs stad bara en hamn.

I förändringsavseende utifrån perspektivet kommunen och dess omvärld är det angeläget att de lokala erfarenheterna verkligen konfronteras med bilden av den ekonomiska utvecklingen i den offentliga sektorn i sin helhet.



I ett humanistiskt perspektiv ser vi det angeläget att det möte som ovanstående bild illustrerar inte blir för kort. Det krävs en grundlig dialog för att dels förstå vad som orsakat denna utveckling, dels kunna utveckla goda kommunala förändringsplaner som tar hänsyn till både de lokala erfarenheterna och omvärldssituationen.

Vi nämnde inledningsvis i denna rapport att temat för vår forskning "God Kommunal Organisation" hade fått sitt namn från ett parallellt pågående forskningsprogram inom KFi "God Kommunal Ekonomi". En syntes från detta program föreligger; Brorström (1993). I nästa etapp av vårt forskningsprogram ser vi det som angeläget att låta våra ömsesidiga erfarenheter befrukta varandra och brottas med frågan om

"den goda kommunala helheten". Detta är förslag *ett* till fortsatt forskning.

## Förändringsarbetets konkretisering

### Mot ny struktur men ifrån vad?

Decentralisering, privatisering, beställa/utföra är några nyckelord i 1990-talets förändringsidéer om kommunal verksamhet. Marknadsanpassning, öppenhet och servicevillighet är begrepp som knyter an till relationen mellan kommun och medborgare/brukare. Alla dessa begrepp sammantagna ger en bild av att dagens kommunala verksamhet har en karaktär av centralisering, slutenhet och dålig anpassning i förhållande till omvärldens krav. Men är det verkligen så?

Skärskådas kommunal verksamhet idag och historiskt innehåller den trots allt många drag av decentralisering. Med ett noggrannare språkbruk bör vi benämna enheter som barnstugor, ålderdomshem etc med begreppet *delvis självstyrda*. Inom ramen för lagar, tilldelade resurser och ett administrativt regelsystem sköter många enheter sin verksamhet mycket självständigt. Att vara en del i en större helhet är för många medarbetare inte den tydligaste delen av arbetet.

Frihet men otydlighet vad gäller de enskilda verksamheternas roller i ett större kommunperspektiv är ett sätt att karakterisera den kommunala organisationsstrukturen. En mer decentraliserad organisation förutsätter inte först och främst en ökad frihet för lokala enheter utan snarare en ökad tydlighet mellan centrum och periferi. Detsamma gäller beställa/utföra modellen, vad är det egentligen som skall utföras? Privatisering, dvs att lägga ut arbete på företag, föreningar etc kräver att kontrakten är specifika vad gäller uppdragets omfattning, kvalitetskrav, kostnadsspecifisering etc.

Öppenhet och marknadsanpassning understryker behovet av att de olika enheterna måste stå i nära växelverkan med sina brukargrupper. Kompetensen kommer naturligt att samlas i de olika enheterna, och centrala enheter har sannolikt en ganska diffus uppfattning om verksamheterna. Omvärldssignaler tolkas lokalt, och kommun- eller landstingsledningarna har oerhört svårt att utöva en stark, innehållsmässig styrning.

Vi vill använda begreppet relationer för att belysa strukturen i den kommunala organisationen. Traditionellt har relationerna karakteriserats av ekonomi och regler (restriktioner), men relativt lite av innehållsmässiga, konkreta verksamhetsmål. Utvecklingen i början av



1990-talet har varit koncentrerad till ekonomi och regler. Genom att minska regelsystemet och samtidigt skärpa den ekonomiska relationen, dvs en form av kompensation, vill centrum att de lokala enheterna skall utföra samma verksamhet eller kanske ännu mer än hittills. Lokala enheter har strävat efter att få med den innehållsmässiga relationen: "om vi sparar kräver vi av centrum (politiker) att de också ser till de innehållsmässiga konsekvenserna". En sådan dialog har emellertid varit svår att få till stånd.

## **Förändring – form och innehåll**

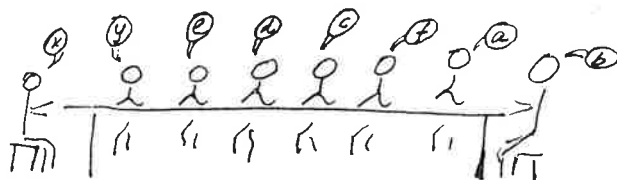
Utifrån antagandet att innehållsrelationerna är de mest diffusa i den kommunala strukturen är det inte så svårt att förstå den innehållsmässiga osäkerhet som vidlåder många förändringar. Förändringsarbetet blir mer en diskussion om allmänna idéer än om hur verksamhetens innehåll konkret kan utvecklas. Det exempel som vi visat med beställa/utföra respektive målstyrning är innehållsmässigt "tomma". Vilka mål respektive vad skall beställas/utföras är inte huvudfrågorna.

Undantag finns dock. Barnomsorgsexemplet handlar om innehållet; hur få ett högre utnyttjande av tillgänglig kapacitet eller mer distinkt uttryckt: "Hur kan barnstugorna ta emot fler barn?" Den lokala nivån står dock för de innehållsmässiga diskussionerna och i detta fall sannolikt med kommunledningens fulla gillande.

Mönstret för förändringar kan tolkas så att allmänna förändringssignaler (ekonomi, form) kan vara starten på och legitimera en mer konkret innehållsmässig diskussion. Förändringsprocessen måste därför transformeras, dvs byta skepnad och gå från form till innehåll. Även om de olika nivåerna talar olika språk utesluter detta inte att de kan verka i samma enhet. Detta kräver emellertid förståelse för varandras olika situationer. Om människorna i organisationerna väntar sig ett och samma språk, kan lätt misstänksamhet och främlingskänsla spridas inom organisationen.

Sett i ett humanistiskt perspektiv är det således frågan om att kunna föra en god kommunikation. Mycket sällan träffar vi på detta i organisationer. Kommunikationen är i allmänhet vag och olika människor talar förbi varandra.

RPS



Varför är det då svårt? Låt oss omformulera frågan med hjälp av begreppet dialog. Dialog associerar vi med ett samtal mellan få personer, kanske inte mer än två.



Ligger svårigheten i att gå från dialogen – samtalet mellan två människor – till att kunna föra triologer, quadrologer, pentaloger, hexaloger etc? När tre personer möts är det sällan en jämbördig triolog, utan mönstret är antingen tre människor, som talar förbi varandra, eller två som lierat sig mot den tredje.

Helander (1991) har i boken *Att leva medan tiden går* på ett träffande sätt belyst skillnaden mellan allsång och körsång. Vad gäller allsång sjunger alla likadant. Körsång bygger på att olika stämmor samverkar. Utmaningen för dem som leder förändrings-/utvecklingsarbete i kommunen/landstinget är således att kunna organisera kören, inte att få alla att sjunga samma sak. Exempelen vad gäller beställa/utföra, nr 5, och barnomsorgen, nr 9, illustrerar att man är på väg att organisera en kör. Men kommer man att lyckas?

Diskussionen hittills leder fram till vår forskningsfråga nummer två – förutsättningar att organisera förändrings-/utvecklingsarbete som en kör, dvs att låta olika erfarenheter och viljor kunna utvecklas i samverkan

## **Körens beståndsdelar – hur indela i stämmor?**

Körsång bygger på att det finns ett antal distinkta stämmor. Bas, baryton, tenor, alt, sopran och mezzo är i allmänhet körens olika stämmor.

Mycket arbete har gått ut på att finna en liknande bra indelningsgrund i kommunal verksamhet. Man har sökt dela upp det politiska arbetet på olika sätt. Traditionellt har man haft kommunfullmäktige och kommunstyrelse och ett antal facknämnder i primärkommuner. I landstingen har man haft motsvarigheten i form av landstingsmöte, förvaltningsutskott och olika styrelser för verksamheterna. Stadsdelsnämndsreformen i Göteborg är ett annat sätt att fördela det politiska arbetet, se exempel 1. Till bilden av den politiska strukturen hör naturligtvis även de politiska partierna. Men vad karakteriserar egentligen den politiska delen, som en intervjuad kommunstyrelseordförande illustrativt uttryckte:

"Har vi nämndpartier eller politiska partier här i kommunen?"

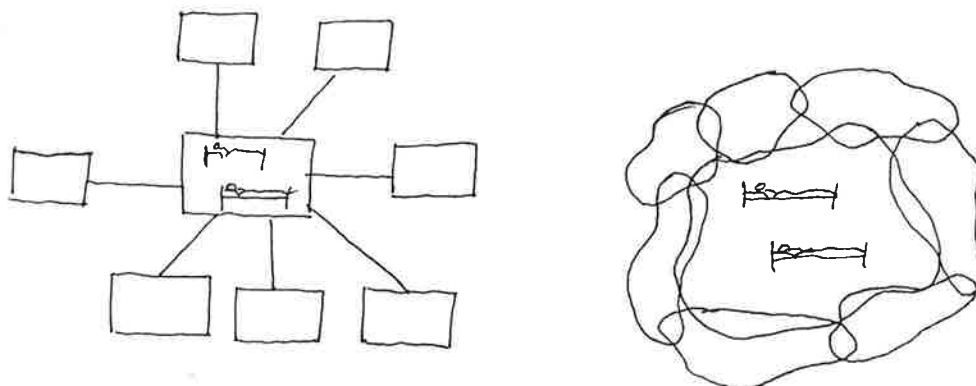
Förvaltningsorganisationen är ofta en spegel av den politiska organisationen. Under varje nämnd, antingen fack- eller stadsdelsnämnd, finns verksamheter med anställda som svarar för själva driftarbetet. Vissa nämnder har under senare år slagits ihop, se exempel 6, och verksamheten kan vara mycket blandad. Under kommunstyrelsen finns i allmänhet också några olika verksamheter. I större förvaltningar söker man sedan organisera de olika delarna efter vissa principer.

För att ytterligare komplicera bilden sköts en hel del kommunal verksamhet av entreprenörer. Det kan vara rent kommersiella företag men också ideella föreningar, se exempel 6, samt kooperativ. Idén med beställa och utföra, se exempel 5 och 7, understryker starkt idén att all kommunal verksamhet inte behöver ske i egen regi.

Organisering handlar för det första om indelning/uppdelning och för det andra om samordning. Hur kan den mycket komplexa kören fås att sjunga samstämt?

Exemplet från den lilla kommunen, nr 7, visar på idén med tydliga resultatenheter, var och en med klara ansvarsgränser för sitt område. Det finns dock i denna kommun ett av flera omvittnat gott exempel på någon som verkar över gränserna. En arbetsledare tar sig an ett antal missbrukare, håller dem igång, och de kan i viss mån bli resurser för såväl teknisk verksamhet som äldreomsorgen. Vad är denna arbetsledares resultatenheter?

Exemplet illustrerar två motsatta idéer.



Den vänstra organisationsbilden är tydlig och klar, medan den högra är mer diffus. Den vänstra delen illustrerar också kommunens generella idé, medan den högra illustrerar det goda exemplet i kommunen.

Empiriskt inriktad forskning om långsiktigt innovativa effektiva verksamheter, se Kanter (1983), visar att sådana organisationer faktiskt tillämpar mer den högra än den vänstra organisationsprincipen. Det är inte alls problematiskt att flera personer kan ha samma ansvarsom-

råde förutsatt att de söker helheten före den egna delen. Ledningarna är således mer inriktade på i den typen av organisationer att vårda helhetssyn, än att dela upp organisationen och följa upp delarna på ett fragmentariskt sätt. Uppföljningar förekommer men har sitt fokus på delens bidrag till helheten.

Exemplet nr 8 om förebyggande arbete handlar också om detta, nämligen att konsekvenserna av något arbete i en enhet uppträder någon annanstans och även kan vara fördröjt i tiden. Barnomsorgsexemplet visar på hur detta kan fungera medvetet och ändamålsenligt, stämman i bäcken är bättre och kräver mindre resurser än att stämman i den forsannde ån.

Detta leder fram till vår *tredje* framtida forskningsfråga, som kommer att belysa hur delar bidrar till helheten. Vår idé är att utgå från delar i verksamheten och be människorna där utveckla hur de på ett bättre sätt kan verka dels för att andra delar skall få det bättre, dels för en bättre kommun i ett längre perspektiv.

## **Människan i den kommunala kören**

Vårt sista större tema i detta kapitel rör människan i den kommunala kören, och då anknyter vi studien till centrala humanistiska tankar om människans roll i skeendet. Hittills har vi behandlat situation och struktur men inte primärt subjektet i skeendet – människan.

Vår utgångspunkt när forskningsarbetet inleddes var oron att många enskilda människor hade blivit åskådare i förhållande till utvecklingen i organisationen. Svårförståeliga förändringar i organisationen lockade inte till deltagande. Det skulle emellertid inte behöva vara så, och därför bestämde vi oss för att ta reda på vad som karakteriserade människor med mycket aktivt deltagande – de engagerade. För dessa människor vad det centralt att tanke, ord och handling var förenade. För dessa människor var handlingen central. Som komplettering till engagemangsansatsen har vi även studerat människors föreställningar om kommunal verksamhet i utveckling. Föreställningsramen är meningsskapande, då den hjälper oss att orientera i en komplex värld. En människas föreställningar rymmer mycket mer än det aktuella engagemanget, och de två delstudierna kompletterar således varandra.

## **Meningsskapande i organisering och förändring**

En gemensam nämnare i vår exempelsamling, och tycks det en bakomliggande orsak till varför omorganisering sker, är en uppfattning om att den offentliga sektorn dels befinner sig i en situation med stora ekonomiska bekymmer, t o m kris, dels har brister i det sätt på vilket olika verksamheter utförs. Begrepp som marknadsanpassning, konkurrens och service öppnar upp för nya beskrivningar av verksamheten och därmed också nya förfaringssätt. De stora städerna delar upp sin organisation geografiskt för att skapa bättre kontakt med medborgarna. Modeller av kommersiell art finner sin grogrund inom såväl landstings- som kommunorganisationen. I den lilla kommunen framställs konkurrens som ett mål för omorganisering.

Allt som görs i organisationen rymmer alltså information om vad som sker och kan ingå som ledtrådar i deltagarnas sätt att organisera. Det är en mängd sociala angelägenheter som framträder och utförs i en förändring. Genom att allt som sker under en förändring på olika nivåer inrymmer information och avsikter blir det ett stort projekt att tolka helheten för både forskaren och den kommunanställda mitt i organiseringen. Men fastän man inte vet 'allt', har det man vet en betydelse och därifrån orienterar man sig vidare. Med tjugo års erfarenhet, som den administrative chefen inom landstinget i vårt fjärde exempel, har man naturligtvis större medvetenhet om förutsättningar för och konsekvenser av organisatoriska förändringar. Hur erfarenhet påverkar vår tolkning av en situation illustreras också i vårt femte exempel. Där beskriver personal- och organisationschefen sin situation som ett vägskäl. Andra personer skulle kunna ge sammanhanget en annan mening då de inte ser vägskälet utan uppfattar den valda modellen som den enda verklighetsbeskrivningen.

Denna tämligen jordnära utgångspunkt – individens erfarenheter i organisationen – gör det möjligt att förhålla sig praktiskt till organisationsteorier eftersom den fundamentala frågan är hur organisationen kan skapa, bevara och förnya en känsla av "organisation" för att härigenom underlätta bl a samverkan och samordning av människors handlingar.

Vad det handlar om, utifrån ett meningsskapande perspektiv, är att olika symboler i form av nämnda kris – men också struktur, resurs, organisation och hierarki – är föremål för tolkning. Detta innebär en tilltro till och ett bejakande av den vardagliga beskrivningen, som ytterst är situationsberoende vad gäller mening och innebörd, men där alla händelser har olika mening för olika människor och ger upphov till skilda ställningstaganden. Detta innebär konkret att det finns en mängd tolkningar och följaktligen konkurrerande myter och rivaliserande förhållningssätt för att förstå tidigare och nu aktuella händelser.

## Livserfarenhet

En av de centrala utgångspunkterna för vårt forskningsprogram är att människor både har möjligheter och villighet att ta *ansvar* för valet av kommunens organisation. Vi har målat upp ett brett perspektiv vad gäller kommunala uppgifter och sätt att organisera verksamheten. Det kan te sig oerhört utmanande för berörda människor, antingen de verkar som politiker, chefer eller i andra befattningar.

Ett sådant brett perspektiv får också stora konsekvenser. Det medför att människor inte endast kan fullgöra sina skyldigheter utifrån en avgränsad roll, t ex formulerade och nedskrivna befattningskrav. I stället krävs av dem att de varseblir val, bedömer valen och deras konsekvenser utifrån sin *livserfarenhet*. Människor har rättighet, och skyldighet, att bedöma organiseringen av den kommunala verksamheten i ett vidare perspektiv, inte enbart utifrån de egna arbetsplatserfarenheterna här och nu.

Att organisera människor i kommunal verksamhet blir då något annat än att specificera olika roller, t ex rollen för den centrala och lokala politikern respektive tjänstemannen. Det som är mer eftersträvansvärt är att organisera så att livserfarenhet från olika områden kan stimulera till en bättre helhet.

## Phronesis – visdom

Denna livserfarenhetsorganisering har slutligen tankemässigt lett oss till att se vårt projekt i kunskapsteoretiska aspekter. Det finns en kunskapstradition som utgår från kunskap i handling, och där centrala begrepp är erfarenheter, värden och helheter.

Valet av benämningen *God* i projektets titel har sin grund i att se mänsklig social handling som uttryck för att vilja, värden, estetik och intressen är centrala ingredienser i mänskligt handlande. Svårigheten med värden är att de är svåra att empiriskt belägga, ej heller kan de härledas med formella metoder. Kanske kan man säga att kärnan i människans kunskap enligt en sådan tradition vilar på moralisk-etisk grund.

Denna tanke är på inga sätt ny. Flera filosofer från antiken och framåt har hävdats att värden är centrala för kunskapandet, i synnerhet när föremålet för kunskapandet rör människan eller av henne skapade artefakter. Allt som människan skapar är med andra ord meningsbärande.

Den antike filosofen Aristoteles (1967) talar om olika intellektuella dygder vad gäller människans moraliska egenskaper och då relaterade

till just kunskap. Han skiljer mellan praktisk kunskap eller vishet, phronesis, och två andra huvudtyper av kunskap, vetenskaplig kunskap, epistemé, och hantverksmässig kunskap, téchne.

Epistemé eller vetenskaplig kunskap känner vi från naturvetenskapen i form av orsak/verkan samband, dvs lagsamband som gäller oberoende av situation. Både techné och phronesis däremot är beroende av sammanhanget, och härmed överensstämmer de med samhällsvetenskapen (som har svårt att visa upp lagsambandslika mönster).

Téchne (samma ordstam som teknik) handlar om färdigheter som aktivt används för att nå vissa i förväg medvetna mål. Med andra ord innebär téchne ett kunnande att göra något med utgångspunkt i en förståelse av de principer som är förutsatta, och på så sätt står tekniskt kunnande i ett annat måls tjänst. Förmågan att hantera ett ekonomisystem kan vara ett exempel på hantverksmässig kunskap, som då används för att uppnå målet om en effektivare kostnadshantering. Att besitta praktisk vishet däremot är detsamma som att ha insikt i vilken handling som är moraliskt riktiga i den konkreta situation i vilken man befinner sig. Denna kunskap är orienterad mot handling, och därigenom är den sitt eget mål. Phronesis visar sig i form av en förmåga att relatera erfarenhetsbaserade värdeprinciper med den mångfald handlingsmöjligheter som varje situation erbjuder. Med andra ord visar phronesis hän mot ett politiskt sinnelag. Till vardags talas om gott omdöme, och det är just det som phronesis handlar om.

Den generiska skillnaden mellan téchne och phronesis är att det förstnämnda är orienterat mot produkten för gjorda handlingar medan phronesis fokuserar på handling i sig (Flyvbjerg, 1991). Téchne både kan läras och glömmas, men phronesis varken kan läras eller glömmas – "att glömma sin praktiska visdom skulle innebära att man slutade att existera som människa" (Johannessen, 1988:14).

Det finns paralleller mellan phronesis och aspekter av det som benämns erfarenhetsbaserad eller "tyst kunskap". Å ena sidan handlar båda om en kunskapsform som är svår att distinkt begreppsligt fånga och å andra sidan är de sprungna ur människans gjorda erfarenheter av att vara i ett socialt sammanhang eller samfund.

Tyst kunskap benämns även som tacit knowledge (Polanyi, 1966), praktisk kunskap eller kunskap i handling (Molander, 1993). Intresset för tyst kunskap bygger på antagandet att vi vet och kan mer än vad vi kan uttrycka i ord (jfr Schön, 1983). Denna kunskap förs vidare genom föredömen, övning och personlig erfarenhet. Våra handlingar är därför grundläggande för det vi kallar tyst kunskap, på så sätt att tanke och handling har ett ömsesidigt förhållande som visar sig i upprätthållande och skapande av kunskap i handling. Denna kunskap finns härigenom förankrad i och gestaltas i olika aktiviteter vi utför. "Tyst kun-



skap *består i att göra och genomföra uppgifter*" (Molander, 1993:40, vår kursivering). Vi kan även jämföra med uttrycket "lärares handlingar är effektivare än lärares ord".

Vari består det tysta i tyst kunskap? Tyst handlar om en helhetsförståelse som inte så lätt låter sig uttryckas, utan den visar sig i den användning och de handlingar som ytterst vilar på utövarens omdöme.

## **Phronesis - exempel**

Phronesisbegreppet behöver illustreras. Låt oss ta två exempel på yrken som är användbara för detta syfte, arkitektens och vårdarbetarens. Arkitekten ritat hus. En god arkitekt ritat det hus beställaren vill ha. En typ av problem som arkitekten möter återfinns i kontakten med beställaren, t ex att beställaren inte vet vad han vill ha, inte förmår uttrycka det eller tror sig veta det och därför ändrar sig efter hand. Det kräver en förmåga hos arkitekten att lyssna till det ofullständiga, en förmåga som man förvärvar genom erfarenhet. Om man skulle be den gode arkitekten beskriva denna förmåga att hos kunden avläsa hur fri han får vara beträffande formen på vardagsrummet skulle han inte klara det. Det beror på, skulle han förmodligen svara. På vadå? Det är frustrerande att inte kunna få ett mer bestämt svar för de som följer hans arbete för att lära sig hur man gör. En annan typ av problem som den gode arkitekten löser är att avgöra vad, utav allt som beställaren önskar sig, som är möjligt att göra. En god arkitekt kan omsätta beställarens föreställning om drömhuset till en ritning som konstruktörer och byggare kan omsätta i ett inflyttningsklart hus.

Är den gode vårdarbetaren kunskap av samma slag? Vårdarbetaren arbetar med omsorg om andra. Omsorg innebär att bry sig om. Att bry sig om på bästa sätt innebär att vara känslig för signaler för behov av hjälp utan att göra patienten hjälplös. En god vårdarbetare kan skilja mellan ett "tyst rop på hjälp" och "ofrånkomligt gnäll". Det är svårt att tänka sig att man kan lära sig detta genom att läsa en kursbok. Vi ser den erfarenhetsbaserade kunskapen i de människor som möter en situation med hela sitt jag, en fullständig närvaro som gör att "det känns bra".

I vilken mening har arkitektens och vårdarbetarens yrke relevans för den goda kommunala organisationen? Är det möjligt att överföra en del av resonemangen ovan till administratören och organisationsutvecklaren? Arkitekten och organisationsutvecklaren har en del gemensamt. De arbetar med det Lundequist, (i Göranson, 1983) kallar "design". Likheten består i att de båda arbetar med modeller för hur något skall gestalta sig. En annan aspekt är att de också arbetar med normer. Här är likheterna dem emellan inte lika stora längre. Normerna för hur en ritning på hus skall tolkas är inte

av samma samhälleliga dignitet som de normer som gäller för arbetslivets utveckling. Vem skall få besluta om vad? Vem skall få lov att utföra vilka handlingar? Vem skall ta ansvaret för vad? Det är svåra frågor som kan få vilken organisationsidé som helst att stanna på papperet hur bra den än kan te sig.

Organisationsutveckling handlar om att vara lyhörd men också lomhörd (Jönsson, 1988). Lyhörd inte sällan för svaga röster och lomhörd inför starka röster. En god organisationsutvecklare har omdöme nog att balansera det här. Detta är ingen enkel uppgift. En administrativ chef i en av våra undersökningar, ansvarig för genomförandet av en organisationsförändring, gav oss ett konkret exempel:

Det fanns en idé om hur organisationen skulle förändras som innebar att en tidigare avdelningschef nu skulle få ytterligare en chef över sig. Den ansvariga för genomförandet av förändringen var medveten om att det fanns synpunkter på denna som gjorde att den inte skulle kunna realiseras. Möjligen delade många andra i organisationen denna farhåga. Efterhand förstärktes motståndet med olika argument och parterna kom allt längre ifrån varandra med följd att en av dem slutade. Den ansvariga för organisationsförändringens genomförande hade på olika sätt försökt medla mellan parterna, men misslyckats.

Kanske hade förloppet inte kunnat hejdas? Det kanske också var bäst som skedde? Det finns mycket som tyder på att svaret är nej på båda frågorna. I annat fall hade inte de inblandade berättat om det som hade skett med sådan upprördhet. Lyhördheten och lomhördheten måste finnas samtidigt, i en och samma person. Maktförhållanden i en organisation är sällan balanserade i denna mening. Som en av våra intervjupersoner uttryckte det "den som har makten måste sträcka ut handen". Dilemmat är att makten förblindar för att den kräver att utövas och därför drar uppmärksamheten ifrån det svaga som vi alla vill värna om, men djupt föraktar (Ofstad, 1979). Exemplet visar att även om man har erfarenheter som säger hur man skall göra är det inte alltid lätt att organisera med dessa som utgångspunkt.

Men det finns också exempel på att man lyckas med att organisera för att åtminstone delar av organisationen skall kunna vila på de erfarenheter människorna har gjort och också bygga vidare på dem. I en av våra undersökta kommuner omorganiserades barnomsorgen i målstyrda resultatenheter. Förändringen drevs av en nya ledningsgrupp bestående av barnomsorgschef, områdeschefer och en utvecklingssekreterare, som träffades regelbundet en gång i veckan. Här diskuteras dagsläget med tyngdpunkt på de långsiktiga konsekvenserna av eventuella förändringar. Även om det fanns personal som ansåg att osäkerheten beträffande den ökade friheten blev för stor, var de flesta entusiastiska och såg stora möjligheter att förbättra situationen, såväl för barnen som för personalen. Kommuninvånarna kunde glädja sig åt att antal platser ökade med ca 300 under perioden och att nettokostnaden per barn sjönk.

## Lyssning

Samhällets värderingar av erfarenhet är föränderlig. Vår tids samhälle kan knappt sägas utmärkas av att erfarenhet är en högt skattad egen-



skap. En positiv tolkning av denna utveckling kan vara att yngre också har mycket att lära äldre. Det ligger emellertid ett mycket stort ansvar i att balansera behovet av att lyssna till erfarenhet och behovet av att lyssna till det förutsättningslösa. Det goda ansvaret innebär att lyssna till det vaga, ofullständiga, sinnliga, heliga och det oändligt lilla (Öquist, 1991).

Möjligen är det karakteristiskt för vårt samhälle att vi benämner den erfarenhetsbaserade kunskapen "tyst kunskap". Inte sällan är den nedtystad medvetet eller omedvetet, se exempel 4. Förklaringen kan också sökas i att vi människor har svårt att inte tala men väl att lyssna. Ovan har vi pekat på konsten att samtidigt vara lyhörd och lomhörd, tre viktiga karakteristika i lyssningens konst.

Vi har härmed kommit fram till vår *fjärde* framtida forskningsfråga: Organisatoriska förutsättningar för människors lyssning? Vi har medvetet valt begreppet lyssning, då ordet inte finns upptaget i vanliga ordböcker. Detta är säkerligen ingen slump. Varför finns de tre orden lyssnande, tolkande och handlande men bara de två orden tolkning och handling?

## Slutord

Allra sist vill vi återknyta till vår omslagsbild och de tre orden lyssning, tolkning och handling.



Människan vid trädet kan ses lyssnande till livets förlopp, anar historien och en del av livskraften (rötterna), men det hela är delar. Helheten är inte sammankopplad, det är vår uppgift som människor att lyssna oss till, tolka och därefter handla på bästa sätt.

Vi inom kommunsektorn – KFi inkluderad – har en viktig men svår uppgift att lyssna, tolka och handla i en komplex, finansiell kärv situation. Det ställer stora men inte omöjliga krav på organisationernas medarbetare, körledare och körmedlemmarna i olika delar.

Vi inom universitetsvärlden vill gärna fortsätta dialogen med er och vi ser för oss själva en utmaning – samhällsforskaren som lyssnare, forskningsfråga *fem*.

## Litteraturreferenser

Aristoteles, *The Nicomachean Ethic*, Oxford University Press, Oxford, 1967

Brorström, B., *God Ekonomi i kommuner och landsting*, KFi-rapport 8, Göteborg, 1991

Brorström, B., *God Ekonomi - om bedömning av kommuners och landstings ekonomi*, KFi-rapport 21, Göteborg, 1993

Culyer, A., m.fl., *Svensk sjukvård bäst i världen?*, SNS, Kristianstad, 1992

Flyvberg, B., *Rationalitet og makt*, Akademisk Forlag, Köpenhamn, 1992

Frankl, V.R., *Gud och det omedvetna - psykoterapi och religion*, Natur och Kultur, Värnamo, 1991

Gadamer, H-G., *Truth and Method*, Seabury Press, New York, 1975

Göranzon, B., (red), *Datautvecklingens filosofi*, Carlsson & Jönsson Bokförlag AB, Stockholm, 1983

Helander, J., *Att leva medan tiden går - om då, nu och sedan*, Natur och Kultur, Värnamo, 1991

Johannessen, K.S., *Tankar om tyst kunskap i Dialoger nr 6*, 1988

Johansson, I-L. m.fl., *God kommunal Organisation*, KFi-rapport 9, Göteborg, 1991

Jönsson, S., *Kommunal Organisation*, Studentlitteratur, Lund, 1988

Kanter, R.M., *The Change Masters - Innovation for Productivity in the American Company*, Simon and Schuster Corp, New York, 1983

Mintzberg, H., *Structures in Five*, Prentice-Hall, CA, 1983

Molander, B., *Kunskap i Handling, Daidalos*, Göteborg, 1993

Nilsson, L., *Den offentliga sektorn under åtstramning och omprövning i Holmberg, S. och Weibull, L. (red), Trendbrott? - SOM-undersökningen 1991*, Göteborg, 1992

Ofstad, H., *Vårt förakt för svaghet*, Prisma, Stockholm, 1979

Polanyi, M., *The Tacit Dimension*, Routledge & Kegan Paul, London, 1966

Prop. 1991/92:100 och 150 Reviderad finansplan.

Schön, D., *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, Avebury, London, 1983

Sköldberg, K., *Reformer på en vridscen. Om organisationsförändringar i kommuner och landsting*, Studentlitteratur, Lund, 1991

von Wright, G.H., *The Variety of Goodness*, Routledge & Kegan Paul, London, 1963

von Wright, G.H., *Humanismen som livshållning*, Bonniers, Stockholm, 1978

von Wright, G.H., *Vetenskapen och förnuftet*, Bonniers, Stockholm, 1986

von Wright, G.H., *Myten om Framsteget*, Bonniers, Stockholm, 1993

Öqvist, O., *Tyst erfarenhet. Om intuition och sinnlighet i en teknikpräglad kultur*, Carlssons Bokförlag, Stockholm, 1991

## **Bilaga - Skrifter God Kommunal Organisation**

Johansson, I-L. M.fl. God Kommunal Organisation, KFi-rapport 9, Göteborg, 1991

Johansson, I-L & Wikström, E., Engagemanget – organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet, KFi-rapport 17, Göteborg, 1992

Nilsson, L., Den offentliga sektorn under åtstramning och omprövning i Holmberg, S. och Weibull, L. (red) Trendbrott? SOM-undersökningen 1991, Göteborg, 1992

Leijon, S., Att välja kommunens organisationsform – eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser, KFi-rapport 19, Göteborg, 1993

Jensen, C. mfl., God Kommunal Organisation – ett humanistiskt förhållningssätt som har bäring även på det företagsekonomiska fältet, Uppsats till Nordisk Företagsekonomisk Ämneskonferens, Lund, 1993

Skottsberg, B., God Avveckling – att förmedla och reflektera kring avvecklingen av Sagåsens vårdhem, U-serien, Kfi, Göteborg, 1993

Nilsson, L., Stadsdelspolitikerna i Göteborg 1989-1991, SDU 1993:1, Göteborg, 1993

Wikström, E., Den mellanmännsliga dialogen – en studie om deltagande i arbetsgrupper och dess betydelse för att aktivt tolka och företa sig verksamhetens uppgifter, U-serien, KFi, Göteborg, 1993

Leijon, S., Kvalitet genom förebyggande arbete, U-serien, KFi, Göteborg, 1993

Skottsberg, B., Kvalitet i omsorgsarbetet igår – idag – imorgon, U-serien, KFi, Göteborg, 1993

Jensen, C., Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring, KFi-rapport 20, Göteborg, 1993

Westerlund, B., God Kommunal Byråkrati, U-serien KFi, Göteborg, 1993

Leijon, S., God Kommunal Organisation – ett steg mot bättre totalt resursutnyttjande i Kommunalekonomi, sid 15-16, nr 3, 1993



Pashang, H., *Deliberation in Organization*, U-serien, KFi, Göteborg, 1993

Leijon, S., *The Choosing of a Councils Organization or Functioning in the Complicated Coordination between the Environment, Internal Conditions, Political Ambitions and Limited Resources*, KFi International Working Paper, Gothenburg, 1993

Johansson, I-L. & Wikström, E., *Revolution – an everyday happening. A study on changes in municipal government*, KFi International Working Paper, Gothenburg, 1993