

**Björn Brorström
under medverkan av**

Lennart Jansson, Christian Jensen och Ewa Wikström

Effektivitet och stadsdelsnämnder

En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad

KFi-rapport

nr 26

Inom Kommunforskning i Västsverige (KFi) har genomförts en studie av stadsdelsnämndsreformen i Göteborgs stad. Syftet har varit att belysa utvecklingen och den rådande situationen med avseende på verksamhet, organisation och ekonomi. Detta har skett utifrån en specifik modell där olika typer av mätningar görs som tillsammans bildar en bedömning av effektiviteten. Tre stadsdelsnämnder har studerats och i en särskild rapport beskrivs de tre nämnderna och framkomna resultat redovisas ingående.

KFi-rapport nr 26 är ett utdrag ur den ovan nämnda rapporten. I rapporten redovisas den tillämpade modellen, de sammanfattande bedömningarna av de studerade stadsdelsnämnderna samt de avslutande reflektionerna rörande situation och utveckling inom stadsdelsnämndsorganisationen som studierna föranlett. Syftet med rapportserien är att förmedla erfarenheter och resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt inom KFi. Serien omfattar 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"
23. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller"
24. Johansson S & Solli R., 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun"
25. Fihn G., 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
26. Brorström B. m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad"

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	sid.
Kapitel 1 Inledning	1
Kapitel 2 Effektivitetsbedömning - modell och metod	1
2.1 Effektivitetsbegreppet och effektivitetsbedömning	1
2.2 Egen empiri och egna erfarenheter	4
2.3 En möjlig modell och metod	5
2.4 Inför bedömningen av stadsdelsnämnderna i Göteborgs stad	8
2.5 Tillämpad modell	9
Kapitel 3 Tre stadsdelsnämnder i sammanfattning	10
3.1 Inledning	10
3.2 Om Gunnared	11
3.3 Om Linnéstaden	12
3.4 Om Torslanda	14
Kapitel 4 Avslutande kommentarer - om effektivitet och stadsdelsnämnder	16
4.1 Inledning	16
4.2 Effektivitet och nya förutsättningar	16
4.3 Verksamhetens produktivitet och kvalitet	19
4.4 Är stadsdelsnämnderna effektiva?	19
4.5 Till sist	20
REFERENSER	22

Kapitel 1 Inledning

En omfattande utvärdering av stadsdelsnämndsreformen i Göteborgs stad genomförs av Göteborgs universitet. Utvärderingen belyser stadsdelsnämnderna och reformen ur ett flertal olika perspektiv (se Westerståhl m fl 1990). Ett av dessa perspektiv är att belysa effektivitetsutvecklingen i en vid mening. En sådan studie har genomförts i form av djupstudier av stadsdelsnämnderna Gunnared, Linnéstaden och Torslanda. Varje djupstudie representerar i sig en beskrivning av verksamhet, organisation och ekonomi och ger en bild av effektiviteten enligt den definition som begreppet givits som utgångspunkt för studien. De tre djupstudierna ger delvis olika bilder av situation och utveckling men i vissa centrala hänseenden är bilderna likartade. Med utgångspunkt från de tre bilderna och de vunna erfarenheterna har det varit möjligt att göra och redovisa sammanfattande reflektioner och därvid lyfta fram väsentliga iakttagelser. I Brorström mfl (1993) återfinns de tre nämndbeskrivningarna. Dessa omgärdas av ett inledningskapitel och ett avslutande reflekterande kapitel.

Föreliggande rapport är fortsättningsvis ett utdrag från den ovan nämnda rapporten. I syfte att underlätta läsningen har vissa smärre redigeringar gjorts. Vidare har avslutningskapitlet utvecklats något jämfört med huvudrapporten. I stort är ändå texten i överensstämmelse med huvudrapporten. Utdraget är beskrivningen av den tillämpade modellen, de sammanfattande bedömningarna av de tre stadsdelsnämnderna samt slutsatskapitlet. De som vill ta del av helheten hänvisas till huvudrapporten eller till de respektive nämndbeskrivningarna.

Kapitel 2 Effektivitetsbedömning - modell och metod

2.1 Effektivitetsbegreppet och effektivitetsbedömning

Litteraturen rörande begreppet effektivitet och modeller och metoder för mätning och bedömning av effektivitet är mycket omfattande. Samtidigt gäller att området på intet sätt är avklarat. Det finns ingen allmänt vedertagen definition på begreppet. Det finns inte heller allmänt vedertagna metoder för bedömning av effektivitet. Forskningen har istället givit en rik flora av resonemang kring hur begreppet uppfattas och bör uppfattas, vilka syften bedömningar av effektivitet kan ha och hur bedömningar bör utföras. Forskningen ger en insikt i och förståelse för dels problematiken att genomföra bedömningar som belyser verksamheten på ett relevant sätt dels svårigheten att få acceptans för bedömningar och få en användning av bedömningarna till stånd. Inom ramen för forskningen inom Kommunforskning i

Västsverige belyses problematiken av framförallt Johansson (1993), men även Brorström (1990) och Öberg (1992) beskriver problem och svårigheter av skilda slag i samband med effektivitetsbedömning.

Ett flertal olika förhållningssätt till innebörden av effektivitet kan urskiljas. En övergripande organisationsteoretisk ansats representeras av organisationsforskaren Butler (1991). Effektivitet är enligt dennes mening att ha förmåga att anpassa organisationens utformning och verksamhetens innehåll till nya förutsättningar och nya krav från organisationens omgivning. En effektiv organisation är lyhörd, har förmåga att rätt tolka signaler i omvärlden och har tillräcklig beslutskapacitet som gör det möjligt att genomföra förändringar. Organisationen ska upprätthålla en dynamisk jämvikt med sin omgivning. Detta räcker emellertid inte enligt Butler. En effektiv organisation utmärks också av att tilldelade resurser används på ett ändamålsenligt sätt. Organisationen måste prestera tillfredsställande i relation till konkurrenternas prestationer. Båda aspekterna på effektivitet måste uppfyllas om organisationen ska överleva långsiktigt.

En annan organisationsteoretisk ansats representeras av Quinn & Rohrbaugh (1981). I deras forskning behandlas hur olika organisatoriska egenskaper bidrar till att uppnå vad de kallar administrativ effektivitet. Två huvudpoänger finns i deras resonemang. Den ena är att bedömningen av huruvida organisationen är administrativt effektiv är subjektiv. Det är inte möjligt att objektivt fastställa graden av effektivitet utan varje individ gör egna bedömningar utifrån sitt perspektiv och sin erfarenhet. Den andra poängen är att effektivitet handlar om att hantera motstridiga intressen. Konsten är att avväga olika strävanden vad gäller organisationens egenskaper mot varandra och erhålla ett balanserat tillstånd. En viktig egenskap för en viss organisation kan till exempel vara att ha en klar ansvarsfördelning. En annan viktig egenskap är att etablera ett gott samarbete inom organisationen. Dessa båda egenskaper strider principiellt mot varandra. En klar ansvarsfördelning motverkar ett gott samarbete och ett gott samarbete skapar otydliga ansvarsförhållanden. Effektivitet blir således att förena svårförenliga organisatoriska egenskaper.

Inspirerade av framförallt Quinn & Rohrbaugh (1981) men även av Mintzberg (1983) som beskriver organisatoriska idealmodeller har inom ramen för vår egen forskning en modell för organisatorisk effektivitet utvecklats och prövats. Modellen består av tolv begrepp eller egenskaper. Dessa tolv egenskaper indelas i fyra lika stora kategorier där varje kategori representerar ett organisatoriskt ideal. De fyra idealen och de tolv begreppen är följande:

- * Entreprenörsideal: Flexibilitet, nyskapande och beslutsamhet.
- * Planeringsideal: Klar ansvarsfördelning, produktionsorientering och

förmåga att formulera klara mål.

- * Byråkratiskt ideal: Regler och rutiner, god samordning och stabilitet.
- * Professionellt ideal: Gott samarbetsklimat, välutbildade medarbetare och utvecklingsorientering.

Ett flertal "mätningar" har genomförts där verksamma inom kommuner och landsting har värderat de tolv egenskaperna i förhållande till den innebörd som bedömarens egen effektiva organisationen. "Mätningar" har också genomförts där den egna organisationen värderats genom att använda de tolv egenskaperna. Vi har således mätt såväl bör-bilden av den effektiva organisationen som är-bilden av den gällande organisationen. Något förenklat förhåller det sig så att bör-bilden har kopplingar till det professionella idealet och till planeringsidealet. Är-bilden sammanfaller också huvudsakligen med två ideal nämligen det professionella idealet och det byråkratiska idealet. Slutsatsen är att den kommunala organisationen bör utvecklas från en regelstyrd organisation mot en resultatstyrd organisation. Vid denna utveckling är det därvid viktigt att värna om de professionella aspekterna. (För mer ingående beskrivningar se Brorström 1990 och Brorström & Johansson 1992).

Det gängse sättet att nalkas frågan om effektivitetsbedömning är att fokusera på vad verksamheten åstadkommer. Utgångspunkten för mätningen av det verksamhetsmässiga resultatet är distinktionen mellan inre och yttre effektivitet. Med inre effektivitet avses relationen mellan utförda prestationer och den resursförbrukning som dessa prestationer medfört. Den inre effektiviteten är en beskrivning av verksamhetens produktivitet. Ett sätt att slagordsmässigt uttrycka innebörden av en mätning av den inre effektiviteten är att man då utröner om saken görs rätt. Med denna retorik blir innebörden av mätningen av den yttre effektiviteten att man utröner om rätt sak görs. Mätningen av den yttre effektiviteten innebär att utförda prestationer relateras till de mål som finns formulerade för verksamheten. En annan benämning på den yttre effektiviteten är målpuppfyllelsegrad. Den yttre effektiviteten kan också ges en något annorlunda innebörd. Man betraktar det då som en mätning av verksamhetens kvalitet. Kvalitetsmätningen sker genom att låta olika intressenter till verksamheten uttrycka sina uppfattningar i olika termer.

Med det ovan redovisade synsättet blir en mätning av den inre effektiviteten renodlat kvantitativt orienterad medan mätningen av den yttre effektiviteten innefattar kvalitativa aspekter i den delen där mätningen baseras på individers uppfattningar. Ett ytterligare begrepp som har använts i det här sammanhanget är den yttersta effektiviteten. Här avses relationen mellan formulerade mål och utförd verksamhet å ena sidan och de behov som finns å andra sidan. Har man lyckats att rätt avspeglade behov som brukare och medborgare har? Prövningen av den yttersta effektiviteten inom en kommun sker vart tredje år.

En sammanfattning av olika teoretiska perspektiv på effektivitetsbegreppet redovisas av Scott (1987). Tre olika bedömningar sker vid en effektivitetsbedömning. Resultatbaserad (översättning av ordet outcome) bedömning fokuserar på organisationens produkter eller prestationer. En kvantitativ såväl som en kvalitativ beskrivning görs av utförda prestationer. Hur många prestationer har utförts och med vilken kvalitet. I den processbaserade effektivitetsbedömningen fokuseras på de aktiviteter som utförs i organisationen. Det handlar om att beskriva de insatser som görs i såväl kvantitativa som kvalitativa termer. Inte sällan används de processbaserade mätningarna som ersättning för resultatbaserade mätningar. Ett exempel är här att antalet presterade timmar eller personaltätheten inom en viss verksamhet betraktas som liktydigt med verksamhetens resultat. Den tredje typen av bedömning är den strukturbaserade bedömningen. En värdering av organisationens förutsättningar att utföra "bra" verksamhet sker i detta fall. Kompetens, grad av flexibilitet och målformuleringsförmåga är exempel på strukturbaserade variabler. Effektivitet är således många olika saker. En specifik organisation kan i vissa avseenden vara effektiv och i andra mindre effektiv. Organisationer är komplexa och bedömningen av dem således också komplex (jfr Foss Hansen 1992).

2.2 Egen empiri och egna erfarenheter

En omfattande studie av begreppet och fenomenet effektivitet genomförs av Johansson (1993). Syftet är att belysa och förklara användningen av olika typer av information som kan ge besked om hur väl verksamheten fungerar i olika avseenden. En problematisering och en fördjupning sker avseende hur mått används och under vilka förutsättningar och med vilka syften måtten används. Inom ramen för en förstudie till Johanssons forskningsprojekt undersöktes empiriskt vilken innebörd verksamma inom kommuner och landsting gav begreppet effektivitet och hur effektiviteten kan mätas och bedömas (Brorström 1990). 29 personer - politiker och tjänstemän, chefer och verksamhetsansvariga, intervjuades i fyra olika kommuner. Intervjuerna visade att effektivitetsbegreppets innebörd uppfattades olika av olika intervjuade. En del betonade aspekter kring verksamhetens resultat i sina resonemang. Begrepp som resursinsatser, produktion, mål och kunder behandlades här. Vissa personer var tämligen precisa i sina resonemang och använde därvid den tidigare nämnda definitionen som förklarar och skiljer mellan inre och yttre effektivitet. De personer som var mer precisa var ofta chefer på hög nivå medan verksamhetsansvariga var mer resonerande. I resonemangen kring begreppet betonades av många att problemet egentligen inte är att kunna definiera begreppet utan att kunna mäta effektiviteten.

Ett flertal intervjupersoner besvarade frågan genom att föra resonemang kring vilka förutsättningar som ska gälla för att verksamheten ska kunna fungera (Jfr Scott 1987). Ett antal honnörsord för en god organisation och ett gott beteende inom organisationen är garantier för en effektiv verksamhet. Ett citat från en tjänsteman verksam inom kulturförvaltningen inom en kommun får illustrera betraktelsesättet:

"Effektivitet är ett genomtänkt jobb som sätts in i ett sammanhang. Effektiv kultur är att vara medveten om vad man vill, hålla kanalerna utåt öppna och sträva efter att skapa ett mänskligt samarbete. Nyckelord är genomtänkt, mänskligt och kraftfullt. Kostnad per utlånad bok är förlegat".

Egenskaper för den effektiva organisationen som nämns av intervjupersonerna är bland annat flexibilitet, god planering och tydlig ansvarsfördelning. På det individmässiga planet nämns som viktiga aspekter engagemang, entusiasm, förändringsbenägenhet och förmåga att möta människor.

Den genomförda empiriska studien kring begreppet effektivitet illustrerar den mångtydighet som råder. Det förhåller sig även på det sättet att en och samma person kan avse ett flertal olika saker med effektivitet. En och samma organisation och verksamhet kan samtidigt vara såväl effektiv som ineffektiv. Det beror på vilket perspektiv som anläggs.

2.3 En möjlig modell och metod

Baserat på insikten om att effektivitet kan vara många olika saker och olika saker för många skissades en modell för bedömning av effektivitet. Modellen var således ett resultat av det projekt som beskrevs i föregående avsnitt. Modellen innebär att fyra olika mätningar görs. Dessa fyra mätningar tillsammans ger en grund för bedömning av en specifik organisatorisk enhets effektivitet. De fyra mätningarna är i sig traditionella och vanligt förekommande. Modellens poäng är sättet att beskriva de fyra mätningarna. Detta sker genom att upprätta en fyrfältsmatris där varje fält i matrisen representerar en mätning av effektiviteten. Matrisen är ur pedagogisk synvinkel en tilltalande beskrivningsform. Den visar vilken typ av mätningarna som fordras för att de tillsammans ska utgöra ett underlag för en helhetsbedömning av effektiviteten.

Vid bedömning av en enhets effektivitet är det två val som måste göras. Det ena avser om mätningens fokus är organisationen som sådan eller om mätningen är riktad mot den verksamhet som utförts. I det första fallet är mätningen orienterad

mot interna förhållanden medan mätningen i det andra fallet är externt orienterad. Det andra valet avser vilken typ av mätning som sker. Här kan mätningen antingen vara av kvantitativ karaktär eller av kvalitativt slag. De två valen och de respektive två alternativen ger fyra mätningar och följande modell för effektivitetsbedömning,

Mätningens fokus

		Organisation	Verksamhet
Mätningens art	Kvantitativ	1	2
	Kvalitativ	4	3

Kommentarer till modellen:

I ruta ett är fokus på organisationen och en mätning görs i kvantitativa termer av hur mycket resurser som organisationen använder och förbrukar. Mätningen här innefattar bland annat en djuplodande ekonomisk analys av den studerade enhetens utveckling och situation. Användning av monetära termer förfaller viktigt och naturligt men även andra djupstudier kring resursförbrukningen kan genomföras. Ett exempel kan vara analyser av lokalbehov och lokalutnyttjande.

I ruta två sker en kvantitativ mätning av verksamhetens resultat. Med resultat avses då utförda prestationer under den analyserade perioden. Ett kvantitativt mått på verksamhetens resultat kan också vara den studerade enhetens förmåga att tillgodose de krav och den efterfrågan på enhetens tjänster som finns. Kötid kan till exempel vara ett uttryck för enhetens effektivitet. Den mätning som sker i detta sammanhang måste behandlas med viss varsamhet. Enkla prestationsmått för en viss verksamhet kan vara bedrägliga i den meningen att de faktiskt är svagt korrelerade med olika bedömares uppfattningar om vad som faktiskt är en prestation som bidrar till verksamhetens effektivitet i en allmän mening. En ökad utlåning av böcker inom biblioteksverksamheten behöver nödvändigtvis inte vara detsamma som förbättrad kulturell verksamhet inom kommunen. Samtidigt är det självfallet av intresse som

grund för en helhetsbedömning att ta del av prestationsutvecklingen inom olika områden, men stor försiktighet anbefalles således.

Vad gäller de båda kvantitativa mätningarna finns anledning att också notera att gränslinjen mellan de båda inte alltid är så tydlig. Ett mått som betraktas som ett resultat av verksamheten kan samtidigt vara eller kanske snarare är en resursinsats. Var måttet placeras i fyrfältsmatrisen är emellertid vid den praktiska tillämpningen mindre intressant. Huvudsaken är att mätningen sker. Dock självfallet under den förutsättningen att mätningen uppfattas som relevant och tillför betydelsefull kunskap. En ytterligare kommentar till de kvantitativa mätningarna är att en mätning av enhetens produktivitet eller inre effektivitet sker genom att kombinera insatsmått framtagna i ruta ett med resultatmått från ruta två.

I ruta tre sker en kvalitativt orienterad mätning av verksamheten. Hur uppfattar nyttjare och andra intressenter den verksamhet som utförs av den studerade enheten. Vilken kvalitet anses de utförda prestationerna innehålla är den fråga som ska besvaras. Ett sätt att mäta verksamhetens kvalitet är också att låta genomföra professionella bedömningar.

I ruta fyra mäts den organisatoriska kvaliteten. Här handlar det om att utröna hur organisationen uppfattas av olika intressenter. En central frågeställning är vilka egenskaper organisationen tilldelas och vilken innebörden är av dessa egenskaper utifrån perspektivet att skapa förutsättningar för att såväl kortsiktigt som långsiktigt kunna bedriva en effektiv verksamhet. Vidare handlar mätningen om att belysa organisationens förmåga att balansera olika intressen och krav mot varandra.

De fyra mätningarna ger således tillsammans en bedömning av effektiviteten och som tidigare nämnts är det just den allsidiga belysningen och strävan efter att motverka förenklade slutsatser som är modellens grundidé. En annan grundidé vid tillämpning av modellen är att kunna följa utvecklingen över tiden. Den kvantitativa informationen är i stor utsträckning möjlig att insamla i efterhand och rekonstruera så att jämförbarhet över tiden råder. Däremot är detta inte möjligt för den kvalitativa informationen. Människors tidigare uppfattningar om en viss verksamhet och organisation går ju endast delvis att beskriva. Detta innebär att en optimal användning av modellen uppnås först när de genomförda mätningarna är upprepningar av tidigare mätningar. Detta innebär inte att den första bedömningen inte är användbar bara det att det blir allt mer intressant ju fler bedömningar som är gjorda. Fokuseringen på jämförelser över tiden utesluter självfallet inte att jämförelser även görs med formulerade mål och riktlinjer. Avvikelseanalyserna är dock av underordnat intresse relativt analysen av utvecklingen över tiden.

2.4 Inför bedömning av stadsdelsnämnderna i Göteborgs stad

En tillämpning av den beskrivna modellen har varit en utgångspunkt för bedömningen av stadsdelsnämnderna i Göteborgs stad. En utveckling och precisering av innehållet i de fyra rutorna har skett genom resonemang inom forskargruppen och avstämningar med personer som besitter insikter om de studerade verksamheterna. Dessa personer har dels tillfört intressanta aspekter för mätning dels avrått oss från att genomföra vissa typer av mätningar. Ett underlag för utvecklingen av mallen har också en intervjustudie med kommunledningspolitiker i Göteborgs stad utgjort. I syfte att dels utröna hur kommunledningen önskar att informationen avseende stadsdelsnämndernas ekonomi och effektivitet utformas och presenteras, dels i syfte att få inspiration till konstruktionen av mallen genomfördes intervjuer med sex kommunalråd i Göteborg (se Brorström 1993).

Intervjuerna kom huvudsakligen att behandla innebörden av en effektiv organisation. Ingående och engagerade resonemang fördes beträffande den effektiva organisationens egenskaper. Den effektiva organisationen är enligt kommunalråden decentraliserad, har förmåga att göra långsiktiga bedömningar och leds på ett tydligt och konsekvent sätt. Dessa tre egenskaper är resultatet av ett försök till sammanfattning av resonemangen. En långtgående decentraliserad organisation är en garanti för att kompetens och engagemang lokalt i organisationen tas till vara. Långsiktigheten är en garanti för att en kontinuerlig utveckling sker av förmågan att anpassa och förändra organisationen till nya förutsättningar. Ett gott ledarskap är en nödvändig förutsättning för att kunna hantera avvägningen mellan enhetens självständighet och behovet av att upprätthålla ett helhetsperspektiv på verksamheten. Den decentraliserade organisationens klassiska konflikt mellan helheten och delarna kan hanteras genom ett kompetent ledarskap. En efterfrågan förelåg på kunskaper om förhållandena inom stadsdelsnämnderna i dessa avseenden.

En efterfrågan förelåg även på mer systematisk information om det verksamhetsmässiga resultatet. Samtidigt menade flera av de intervjuade att det idag inte är möjligt att entydigt mäta verksamhetens resultat. En tolkning av intervju svaren är att man pliktskyldigt efterfrågar information om det verksamhetsmässiga resultatet, man inser svårigheterna och man använder i praktiken information om hur organisationen verkar. Vidare är osystematiskt återgiven information kring verksamhetens resultat en del i bedömningsunderlaget.

2.5 Tillämpad modell och metod

De beskrivningar och resonemang som redovisats ovan utgör som tidigare nämnts ramen för den bedömning av stadsdelsnämnderna som genomförts. Datainsamling har således skett på ett mångfacetterat sätt. En ekonomisk analys har genomförts på grundval av årsredovisningar och material framtaget av personal på ekonomikontoren inom de respektive förvaltningarna. En genomgång av nämndernas prestationsredovisningar har skett. Viktiga uppgifter som på ett övergripande sätt beskriver nämndens/förvaltningens verksamhet har samlats in och redovisas i respektive "bok".

Här i samband med de kvantitativa mätningarna finns det anledning att påtala de svårigheter som föreligger att jämföra bokslutsuppgifter av olika slag över tiden. Det krävs omfattande justeringar av materialet för att den ekonomiska redovisningen ska bli enhetlig över tiden och därigenom användbar som ett underlag för bedömning. En poäng vid skapandet av 21 stadsdelsnämnder var bland annat möjligheten till jämförelser mellan dem. Vi har konstaterat svårigheter att jämföra över tiden inom en och samma stadsdelsnämnd. Det krävs väsentligt förbättrad enhetlighet i redovisningen. Tydligare och mer detaljerade bokslutsanvisningar är en förutsättning för att uppnå bättre möjligheter till jämförelse. Ett utvecklingsarbete av hög angelägenhetsgrad är att utveckla kommunens internredovisning och prestationsredovisning i syfte att skapa jämförbarhet.

I syfte att fånga kvalitativa aspekter på nämndernas verksamhet har brukarundersökningar genomförts. Dessa beskrivningar har ett begränsat värde eftersom det inte finns möjlighet att relatera resultaten till någon tidigare situation. Tillsammans med övriga beskrivningar för respektive stadsdelsnämnd har dock brukarundersökningarna betydelse då de ger en inblick i hur verksamheten uppfattas. Enskilt har de emellertid som sagt ett begränsat värde.

Kommentarer och förklaringar till de kvantitativa analyserna har försökt fångas med hjälp av personliga intervjuer med ledande politiker och tjänstemän inom de tre respektive nämnderna/förvaltningarna. Intervjuerna ligger till grund för analysen och belysningen av nämndernas organisatoriska kvalitet. För att belysa den organisatoriska effektiviteten används en modell bestående av sju egenskaper. Dessa sju egenskaper representerar viktiga värden för en effektiv stadsdelsnämnd/förvaltning. De sju egenskaperna och dess innebörd är belysta med hjälp av följande frågor:

- * Grad av decentralisering: Hur har decentraliseringsarbetet bedrivits inom organisationen och hur långtgående uppfattas decentraliseringen vara?

- * **Samordning:** Vilken samordning finns mellan organisatoriska enheter och funktioner?
- * **Samverkan:** Hur ser samverkansmönstret ut mellan individer i organisationen?
- * **Ekonomi- och verksamhetsansvar:** Hur uppfattas ansvaret för ekonomi och verksamhet? Hur utkrävs ansvar och vilken relation mellan ekonomi och verksamhet föreligger?
- * **Kompetens:** Hur uppfattas kompetensutvecklingen? Har förändringar skett och i så fall i vilka avseenden?
- * **Engagemang:** Hur ser aktörer på sitt och andras engagemang för uppgiften? Vilket synsätt råder?
- * **Lyhördhet:** Hur hanteras synpunkter på verksamhet inifrån och utifrån? Hur uppfattar aktörer lyhördheten från organisatoriska övergripande nivåer och från politisk nivå.

Valet av just dessa begrepp och egenskaper för att belysa stadsdelsnämnderna ur ett organisatoriskt perspektiv förklaras av erfarenheter från tidigare studier, resultatet av kommunalrådsintervjuerna samt resultatet av en preliminär analys och kodning av intervjumaterialet. Den preliminära analysen visade nämligen att de sju egenskaperna föreföll vara ett relevant sätt att strukturera beskrivningen av intervju-materialet. Den närmare innebörden av egenskaperna framgår i samband med redovisningen i de respektive stadsdelsnämndsbeskrivningarna med rubriken "boken om". För varje begrepp gäller här att vi för principiella resonemang, försöker återge rådande synsätt samt exemplificerar begreppen. Vissa skillnader i beskrivningarna och betoningarna kopplat till de olika begreppen finns mellan de tre böckerna. Det beror på att författarna till kapitlen har skilda referensramar. Vi tycker att detta är en styrka.

Kapitel 3 Tre stadsdelsnämnder i sammanfattning

3.1 Inledning

I detta kapitel återges de sammanfattande bedömningar som gjorts inom ramen för de tre stadsdelsnämndsstudierna. De fullständiga stadsdelsnämndsbeskrivningarna är Jansson (1993), Jensen (1993) samt Wikström (1993).

3.2 Om Gunnared (av Christian Jensen)

Boken om Gunnared ger en inblick i men inte några distinkta svar på hur decentraliserat resultatansvar fungerar i tider av ekonomiska nedskärningar, hur svårigheten att balansera mellan ökad självständighet och ökad centralstyrning i och med genomförda och kommande besparingar hanteras och hur farhågorna om att verksamhet som är lätt att mäta också blir prioriterad bedöms.

Beskrivningarna av stadsdelsnämndsreformen görs utifrån den vardag som anställda och politiker möter ute i Gunnared. Vad som upplevs som specifikt för stadsdelen blir med andra ord den bakgrund mot vilken beskrivningen görs. Gunnared har karakteriserats som en förort med förortens typiska egenskaper. Grundtonen blir utifrån denna beskrivning i moll. Även bland de intervjuade kan denna tonart identifieras, framför allt när stadsdelens framtid diskuteras. Huruvida denna tonart går att koppla till den faktiska monetära utvecklingen för Gunnared är svårt att uttala sig om. Vi tycker oss kunna se en visad budgetrespekt och att den ekonomiska utvecklingen går från en obalans mot en ekonomi i balans, om än inte att man har hela kostnadsutvecklingen under kontroll – i synnerhet inte vad gäller transferringarna och kostnaden för köpt vård.

Tas utgångspunkten i de intervjuades lokala erfarenheter och angelägenheter framträder dock inte moll lika tydligt. Utifrån omsorgsverksamheterna sägs, att stadsdelsnämndsorganisationen inneburit att personalen kunnat göra mer för ett större flertal. Detta främst tack vara integration och samverkan med andra verksamheter i stadsdelen.

Genomförda brukarundersökningar inom tre omsorgsverksamheter visar att önskemål om förbättringar finns, men att omsorgstagaren och klienten är på det stora taget nöjd med erhållen service.

Prestationsberäkningar av verksamheten i Gunnared har varit svåra att genomföra för åren 1990 till 1992. Mycket av det siffermaterial som ligger till grund för en dylik mätning har man inte kunnat ta fram. Därför vill vi inte uttala oss om prestationsutvecklingen för Gunnared.

Stadsdelsnämndsreformen som idé förefaller vara under omvandling som en följd av ansträngd kommunal ekonomi. Detta betyder ingalunda att ursprungsidéerna inte är viktiga. Det betyder snarare att resultatet av intentionerna blir annorlunda än vad man från början tänkt sig eller hoppades.

3.3 Om Linnéstaden (av Lennart Jansson)

Linnéstaden redovisar i slutet av den undersökta perioden 1990 - 1992 en ekonomi i balans. Det ekonomiska resultatet för stadsdelsnämnden visar på ett stort överskott 1992. Den ekonomiska situationen har däremot inte varit lika positiv under alla de tre åren. Framförallt såg det sämre ut ekonomiskt 1991. Linnéstaden redovisade då ett stort underskott för den verksamheten totalt sett.

Under de två första åren går inte att finna några tecken på åtgärder till förändringar. Verksamheternas prestationstal ökar visserligen 1990 och 1991 men kostnaderna ökar i en snabbare takt. Av intervjuerna framgår också att det inte hände så mycket de första stadsdelsnämndsåren. Man arbetade på ungefär samma sätt som tidigare. De två första åren präglades också av ansträngningar att få organisation och rutiner att fungera.

Underskottet 1991 på 15 mkr förefaller vara ett startskott och en början till förändringar. Det var ett uppvaknande från stadsdelsnämndens sida att allt inte stod rätt till. Under 1992 kan tecken på att kraftfulla åtgärder vidtas noteras. Visserligen får Linnéstaden utökade resurser från kommunledningen för expansion och nya verksamhetsuppgifter. Men av den ekonomiska analysen framgår att stadsdelsnämnden börjar få kontroll på kostnaderna. Under framför allt 1992 genomförs rationaliseringar och besparingar inom flera verksamheter, barnomsorg, hemtjänst, skolan och fritid. Dessa verksamheter redovisar samtidigt ökade prestationstal.

Vi kan alltså konstatera att stadsdelsnämndens rationaliseringsåtgärder har resulterat i kostnadseffektivare verksamheter. Ett annat resultat av åtgärderna är emellertid tecken på kvalitetsförsämringar i verksamheten. Detta framgår av de attitydundersökningar som genomförts inom den öppna hemtjänsten. Flera av vårdtagarna redovisade att de upplevde att städning, fönstertvätt och mathållning försämrats.

I den rådande ekonomiska situationen har Linnéstaden enligt intervjupersonernas uppfattning haft fördel av att de har en samlad funktionell organisation. Detta har inneburit stora möjligheter att genomföra rationaliseringar och besparingar. Stadsdelsnämnden har på så sätt stått bättre rustad att genomföra neddragningar i verksamheten. En nackdel som den funktionella organisationsmodellen har är att samverkan och samarbetet över verksamhetsgränserna koncentreras till stadsdelschefen. Det verkar som om samverkan i Linnéstaden påverkas till stor del av hur stadsdelschefen klarar att driva samverkansfrågorna i organisationen.

Arbets sättet inom Linnéstaden visar på en tydlig ekonomisering det vill säga en

utveckling av ekonomiarbete på olika nivåer i förvaltningen. Detta fenomen har dock infunnit sig under den senare delen av de tre undersökta åren. I intervjuerna framgår att det finns ett ökat engagemang inte bara för ekonomifrågor utan även för verksamhetsfrågor. Det redovisas exempel på att samverkan mellan verksamheter fungerar bättre nu än tidigare. Det sägs även att personalen inom verksamheterna har en annan förståelse för förändringar och rationaliseringar inom verksamheten. Detta kan till en stor del kopplas till medvetenheten om Linnéstadens ekonomiska situationen.

Decentraliseringsbegreppet upplevs och redovisas som ett positivt begrepp i Linnéstaden. Därvid gäller dock att nämndpolitikerna och förvaltningsledning ger en mer positiv beskrivning än den som ges av verksamhetsansvariga. Ju närmare verksamheten och stadsdelsinvånarna man befinner sig desto fler problem ser man kring decentraliseringen. Det finns flera restriktioner och regleringar som uppfattas som störande, exempelvis införandet av anställningsstopp i kommunen.

Ett annat organisatoriskt problem som var markant rörde relationen mellan kommunledningen och stadsdelsförvaltningen. Det fanns flera exempel på bristfällig kommunikation mellan central kommunledningsnivå och förvaltningsnivå. Det handlade inte bara om administrativa teknikfrågor utan även om förutsättningar för verksamheterna. Vad vill kommunledningen att verksamheterna ska utföra? Vilka mål och ambitioner finns uttryckta för verksamheterna från kommunledningen? Samtidigt kan man vända på resonemanget. Kommunledningens ibland något diffusa styr signaler kan vara ett sätt att inte styra upp förvaltningarnas verksamheter. En alltför detaljerad reglering och styrning innebär att möjligheterna att utöva lokal frihet och ta lokala initiativ minskar.

Linnéstaden har genom sin omfattning med avseende på organisationens storlek, antalet anställda och bruttoomsättning haft en potential att genomföra rationaliseringar och besparingar. De besparingar som hittills skett har till en stor del genomförts med procentuella nedskärningar utan djupare diskussioner om prioriteringar.

En fråga som bör ställas är hur länge det är möjligt att undvika dessa prioriteringsresonemang. Vem är det som skall fatta besluten kring prioriteringar av verksamheterna inom en decentraliserad organisation av stadsdelsnämndsorganisationens karaktär? Är det politikerna eller de verksamhetsansvariga? Hur långt är det möjligt och ändamålsenligt att gå när det gäller ekonomisk decentralisering?

Sammanfattningsvis kan sägas att Linnéstaden är ett exempel på hur en förvaltningsorganisation kan hantera en förändrad ekonomisk situation. Det är svårt att uttala sig

om vilken effekt stadsdelsnämndsreformen har haft på de rationaliseringsvinster som Linnéstaden kan redovisa. Det vi kan uttala oss om är att det finns några positiva effekter. Bland annat har kostnadseffektiviseringar skett inom flera verksamheter och ett ökat engagemang finns nu bland personalen inom stadsdelsförvaltningen. Detta är effekter som framkommit framförallt under den senare delen av de tre undersökta åren.

3.4 Om Torslanda (av Ewa Wikström)

Torslanda är en expansiv stadsdel. De människor som flyttar in i stadsdelen är till övervägande del barnfamiljer som efterfrågar kommunal service. Detta förhållande har varit avgörande för hur man har kunnat arbeta med stadsdelsnämndsorganisationen. I stället för att tvingas göra personalnedskärningar har man kunnat öka antalet årsarbetare och nyanställt personal. Den ekonomiska analysen visar också att kommunbidraget har ökat markant. Bland annat tack vare dessa förutsättningar har inte Torslanda lika påtagligt känt av den ekonomiska situation som många andra stadsdelar har konfronterats med. Det gör att man har kunnat pröva sig fram i den nya organisationsformen utan alltför stort yttre tryck. Frågan är därför hur man klarar en försämring av de ekonomiska förutsättningarna.

Det stora flertalet brukare är nöjda med verksamhetens kvalitet vad gäller skola och barnomsorg i Torslanda. Intervjuerna ger en bild av en ökad lyhörddhet bland personalen i organisationen men det finns ett missnöje bland brukare över insynen i verksamhet och ekonomi. Brukarna uppfattar inte att de har någon reell möjlighet att påverka verksamheten. En tydlig bild är att de flesta inte uppfattar att verksamheten har förändrats under den senaste tiden. En förklaring till att man har kunnat bibehålla eller till och med förbättrat kvaliteten i verksamheten är de ovan nämnda expansionsmedlen som till stor del har tilldelats skolverksamheten, men också barnomsorgen i stadsdelen.

Ett förhållande som framgår av brukarundersökningen är att kontakten med verksamheten, tjänstemän och politiker har minskat snarare än ökat. En förklaring kan vara att stadsdelsnämndsorganisationen kräver en annan form av ledningskompetens och ett annat förhållningssätt till både medarbetare och brukare. Det är avgörande att kunna föra en dialog inom organisationen och med brukarna. Syftet med dialogen är att ta tillvara de erfarenheter och det engagemang som finns i organisationen och i stadsdelen. Denna kompetens är något som man arbetar för att skapa men som ännu inte fått genomslagskraft.

En iakttagelse utifrån intervjumaterialet och utifrån brukarundersökningen är att närdemokratin inte har utvecklats i någon högre grad. Det är den bild som finns om den kontakt som politikerna har utåt med brukarna. Bilden om hur politikernas möjlighet att arbeta inåt med verksamheten är något annorlunda. Politikerna kan bättre avgöra det realistiska i de förslag som tjänstemännen lägger fram, tack vare en ökad insyn. De krav som ställs på politikernas kompetens har förändrats. Omställningen till de nya förutsättningarna och nytt sätt att arbeta tar tid. Av denna anledning uppfattar både personal i organisationen och brukare att politikernas förmåga att handskas med dagens situation varierar.

Kommunikationen mellan kommunledningen och stadsdelsförvaltningen har förbättrats något över tiden. Tidigare kunde situationen betecknas som en envägs-kommunikation. Problematisk kan dock fokuseringen på ekonomi vara. Risken är att andra värderingar inte får tillräckligt utrymme. Svårigheten för verksamheten att avgöra vilka mål och ambitioner som gäller för kommunledningen är uppenbar. Det skapas en otydlighet som rör innehållet i verksamheten.

En bedömning är att det har skett en ekonomisering av verksamheten. Alla anger att stor budgetrespekt råder. Uppföljning av verksamhetens innehåll, det vill säga kvalitet och service har kommit i skymundan. En ökad insyn och ett helhetsperspektiv gör att de verksamhetsansvariga uppfattar att de fått ett ökat ansvar för verksamheten. Den ekonomiska uppföljningen fungerar bra i Torslanda. Här har man byggt upp rutiner som följs varje månad. Förutom dessa rutiner förlitar man sig i verksamheten i hög grad till den kompetens som finns på ekonomiavdelningen.

Den valda organisationsmodellen med geografisk åldersindelning för barn 0-12 år har i viss mån stött integrationsidén i stadsdelen. Samordningsansvaret decentraliseras på detta sätt ner en nivå i organisationen. Nackdelen är dock att ytterligare en nivå i organisationen skapas. Barriärer mellan de geografiska områdena kan också störa helhetssynen i stadsdelen. En iakttagelse i Torslanda är att samordningen har ökat vad gäller lokaler och transporter. Samarbetet mellan olika yrkeskategorier har ökat inom de enheter som är organiserade utifrån integrationsidén. På övriga enheter har inte samarbetet ökat i samma utsträckning.

Avslutningsvis kan sägas att Torslandas förvaltningsorganisation genomsyras av ett stort engagemang på alla nivåer för verksamhetsuppgifterna. Det är genom att fokusera på utvecklingspotentialen ute i verksamheten som man vill skapa handlingskraft inför framtiden. En anledning till denna entusiasm kan vara att expansionen i verksamheten har skapat en optimism. Men fränsett vilken anledningen är finns det ett förtroende mellan människorna i organisationen och detta förhållandet gör att det föreligger en grund för att mobilisera handlingskraft och engagemang

inför vad som komma skall.

Kapitel 4 Avslutande kommentarer - om effektivitet och stadsdelsnämnder

4.1 Inledning

De tre böckerna om Gunnared, Linnéstaden och Torslanda ska läsas! De ger en bild av utvecklingen och situationen inom tre av de 21 stadsdelsnämnderna i Göteborg. Varje läsare kan med utgångspunkt från böckerna göra sin egen tolkning och bilda sig en egen uppfattning om stadsdelsnämndernas effektivitet i en vid mening. De avslutande kommentarer som redovisas här baseras på de tre böckerna, men de ersätter inte på något sätt läsningen av de tre. Situationen är så komplex att någon entydig sammanfattning inte är möjlig och inte heller önskvärd att göra. Detta hindrar emellertid inte att här avslutningsvis lyfta fram några, enligt vår uppfattning särskilt intressanta iakttagelser. En återknytning sker då också till rapportens första kapitel där resonemang fördes kring innebörden av effektivitet.

4.2 Effektivitet och anpassning till nya förutsättningar

En egenskap för en effektiv organisation är att ha förmåga att anpassa organisation och verksamhet till förändrade förutsättningar. För stadsdelsnämnderna har under de studerade åren ett betydande omvandlingstryck rått i form av minskade ekonomiska ramar till den ordinarie verksamheten. Besparingskraven på de ordinarie nettoramarna är för treårsperioden 1992-1994 15%. De genomförda och redovisade ekonomiska analyserna omfattar 1992 och detta år redovisar samtliga tre nämnder ett positivt ekonomiskt resultat. I intervjuerna har arbetet med att anpassa verksamheten till givna ekonomiska förutsättningar för 1993 och 1994 diskuterats och en belysning av detta har skett i de tre "böckerna". Man kan konstatera att stadsdelsnämndsorganisationen visar prov på anpassningsbarhet till nya ekonomiska villkor och förändrade förutsättningar. Det har funnits tillräcklig beslutskapacitet och handlingskraft för omställning.

En annan viktig iakttagelse är att det inom de studerade organisationerna råder en betydande budgetrespekt. Ekonomiska ramar och givna budgetar efterlevs. En etablerad uppfattning är att en sådan utveckling inte hade varit möjlig i den tidigare kommunala organisationen. Stadsdelsnämndsorganisationens utformning och

egenskaper tillmäts stor betydelse för det framgångsrika anpassningsarbetet. Det förhåller sig dessutom på det viset att besparingsarbetet har kunnat bedrivas på ett ur verksamhetens synvinkel ändamålsenligt sätt, det vill säga förändringar har skett på ett ur verksamhetens perspektiv så lite plågsamt sätt som möjligt.

Medlet för att anpassa verksamheten till nya villkor förefaller huvudsakligen ha varit en långtgående decentralisering, finansiell styrning och en stark retorik avseende de ekonomiska förutsättningarna från i huvudsak kommunledningen och stadsdelschefen. Det finns många exempel i intervjumaterialet kring dessa fenomen. Den rådande ekonomin har krävt att ansvaret trycks utåt i organisationen. Ett sätt att uttrycka förhållandet är att det handlar om en "katten på råttan, råttan på repet" lek.

Konsekvenserna av den tillämpade styrformen såsom den uppfattas av många kan tolkas på olika sätt. En tolkning är att den förefaller innebära att beslut om verksamhetsmässiga prioriteringar fattas på verksamhetsnivå. Här avgörs innehållet i den utförda kommunala verksamheten. Detta förhållande föranleder en problematisering av politikerrollen och den politiska organisationens uppgift. Denna ska företräda medborgarna och utöva styrning gentemot förvaltning och verksamhet. Om verksamhetsansvariga tar beslut om innehållet har styrningsrollen väsentligt försvagats. Frågan är hur långt och hur länge decentraliseringen och den finansiella styrningen bör drivas. Är den politiska ledningens medel ännu ett tag att utöva styrning på det sätt som nu sker eller är det dags att tydligare och mer systematiskt ta itu med strategiska och innehållsmässiga frågor?

En synpunkt som framkommit som är viktig att tydligt markera vad gäller styrningen är problematiseringen av stadsdelsnämndspolitikernas roll. Det finns en förmodad farhåga att stadsdelsnämndspolitikerna inte får tillräckligt med gehör för lokala aspekter i kontakterna med kommunledningen. Det lokala perspektivet har därför inte givits tillräckligt utrymme. Några har menat att ett för starkt beroendeförhållande råder mellan kommunledningen och politikerna i stadsdelsnämnderna. Beroendeförhållandet är ett problem som dock inte hindrar att de allra flesta uppfattar att relationen mellan nämnd och förvaltningsledning är mycket god. De förtroendevalda anses ha vuxit med uppgiften och ett gott samspel finns idag mellan politiker och tjänstemän. Vi noterar också ett stort förtroende hos politikerna för förvaltningen och dess förmåga att bereda beslut och verkställa fattade beslut.

En annan konsekvens av den tillämpade styrningsformen är att en efterfrågan på mål och riktlinjer förefaller växa sig allt starkare. En förekommande uppfattning är att mål och riktlinjer nu är nödvändiga eftersom ytterligare generella besparingsbeting inte längre går att absorbera i organisationen. Prioriteringar måste göras och

direktiven måste då ytterst komma från kommunledningen. Sker inte prioriteringar finns risk för att engagemanget får en allvarlig törn och organisationen kollapsar för att uttrycka det starkt. En annan uppfattning är dock att styrformen fortfarande är möjlig. Den har skapat ett omvandlingstryck som har ruskat om organisationen och gränsen för förändringar är ännu inte nådd. Uppfattningar kring denna fråga har att göra med vilka förutsättningar som råder. Våra tre stadsdelsnämnder har ju olikartade betingelser. Vidare har den organisatoriska nivån betydelse. Ju närmare verksamheten desto mer ifrågasättande är man till fortsatt finansiell styrning och decentralisering på det sätt som den utövas idag.

Ett ytterligare medel för att klara ålagda ekonomiska krav har varit en ökad samordning och samverkan mellan olika verksamheter inom stadsdelsnämnden. Här finns en uttalad vilja bland olika aktörer att finna goda samarbetslösningar som både befrämjar ekonomin och utvecklar verksamheten. Det finns också en mängd exempel på etablerad samordning och samverkan. Man har funnit former för att arbeta tillsammans som en konsekvens av den nya organisationen. Formerna och angreppssättet för samordning är beroende av den organisationsform som råder inom stadsdelsnämnden. Vid en funktionell organisation ankommer det på stadsdelschefen och dennes stab att initiera samordningsarbetet. Medan i den geografiska organisationen blir det områdeschefens uppgift. En av de studerade nämnderna byter nu från geografi till funktion som organisationsprincip. Skälen till detta har inte varit föremål för några mer ingående resonemang i samband med intervjuerna, men vissa av de intervjuade har beklagat att det kan innebära en försämring vad gäller samordning och samarbete.

En intressant synpunkt som redovisats kopplat till det ökade samarbetet är att kompetensutvecklingen i den nya organisationen består i att lära av varandra. Utbildningssatsningar av det traditionella slaget görs inte längre. Vad gäller kompetensaspekten saknade flera av de intervjuade de tidigare utvecklingsavdelningarna som fanns inom socialförvaltningen och som verkade för verksamhetsutveckling och professionalisering. Några konkreta exempel på konsekvenserna av minskad kompetens som en följd av stadsdelsnämndsreformen redovisas inte, men många oroar sig för att så kan bli fallet. Kompetensuttunning är en förmodad effekt av en decentralisering och därför nämns detta av många som en risk. Fenomenet och problematiken föregrips!?

4.3 Verksamhetens produktivitet och kvalitet

En ekonomisering av en verksamhet kan vara av två olika slag. Det ena är att det bedrivs ett besparingsarbete som innebär att förbrukningen av resurser hålls tillbaka och kostnaderna minskar. Ett annat sätt att tolka begreppet ekonomisering är att förbrukningen av resurser sker på ett mer ändamålsenligt sätt - att man hushållar med knappa resurser. Ett annat sätt att uttrycka det senare är att ekonomisering är detsamma som att öka produktiviteten. Man kan konstatera att ekonomiseringsarbetet inom stadsdelsnämnderna har handlat om att minska resursförbrukningen, men inom flera områden har även ökning av verksamhetens omfattning skett. Arbetet har således bedrivits på två fronter och nämnderna uppvisar väsentliga produktivetsvinster mätt som kostnad per producerad enhet. Uttrycket att man kunnat spara på rätt sätt kanske just har att göra med att besparingarna är förenade med produktivetsvinster.

Om man förändrat verksamheten på "rätt sätt" är ju också avhängigt hur kvaliteten påverkats. Ett stort intresse inom stadsdelsnämnderna för att utveckla kvalitetsbedömningsmetodik är ett uttryck för ett upplevt behov av att ta reda vilka effekterna är av verksamhetsförändringarna. Det krävs brukarundersökningar och det krävs professionella bedömningar av verksamheten. De inom ramen för föreliggande studie genomförda brukarundersökningarna ger en bild av en viss försämrad kvalitet enligt brukarnas uppfattningar. Bilden är emellertid inte entydig och riktningen inte ensidigt åt ett håll. Brukarundersökningarna ger enligt vår uppfattning inte stöd för något uttalande om försämrad kvalitet. Snarare har man lyckats upprätthålla kvaliteten samtidigt som prestationerna ökat och kostnaderna minskat. Stadsdelsnämnsreformens betydelse i sammanhanget är självklart svårbestämbar. Ett sätt att tolka synpunkterna är att det som uppfattas som besparingar på rätt sätt även inneburit att kvaliteten har försvarats och bevarats.

4.4 Är stadsdelsnämnderna effektiva?

- *) Verksamhet utförs idag i en större omfattning än tidigare och till en lägre kostnad per prestation. Respekten för givna budgetramar är stor. Det är oklart om kvalitativa värden gått förlorade som en följd av detta och i så fall vilka kvalitativa värden det är?
- *) Ett engagemang och en vilja till förändring och utveckling av verksamheten finns inom de studerade organisationerna. Enligt mångas uppfattning närmar man sig nu en punkt där konflikten mellan kraven på verksamheten och de

givna ekonomiska förutsättningarna inte kan hanteras i det lokala perspektivet utan stöd och riktlinjer från centrum. Mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet efterfrågas.

- *) Stadsdelsnämndsorganisationerna är starkt decentraliserade. Det finns nu vissa tendenser till revirtänkande.
- *) Ett välutvecklat samarbete råder mellan olika verksamheter och organisatoriska enheter. En oro finns för en avprofessionalisering.

Ovanstående är välgrundade påståenden rörande förhållanden inom stadsdelsnämndsorganisationen och konsekvenser av stadsdelsnämndsreformen. Samtidigt gäller att vissa påståenden är motstridiga, vilket belyser komplexiteten. En förändring av en organisation innebär att vissa problem löses. Samtidigt uppkommer nya problem. Dessa nya problem måste vara mer angenäma än de tidigare om förändringen ska kunna betraktas som poängfull. Stadsdelsnämndsorganisationen har inneburit förändringar och att saker och ting idag hanteras på ett annorlunda sätt jämfört med tidigare. De studerade organisationerna har enligt vår uppfattning baserat på genomförda intervjuer och analyser visat prov på problemlösningsförmåga. Förutsättningar finns att hantera motstridiga intressen och så kallade målkonflikter i den fortsatta utvecklingen av organisation och verksamhet. Detta är ett värde i sig och ett mått på att effektivitet råder. Det råder också ett betydande engagemang inför uppgiften och fortsättningen.

Något entydigt svar på rubriken till föreliggande delavsnitt är självfallet inte möjligt att ge. Däremot kan var och en som tar del av de tre böckerna bilda sig uppfattning om situationen och göra egna tolkningar.

4.5 Till sist

Den uppföljning och analys som är genomförd kan förhoppningsvis bidra till ökade kunskaper och en ökad säkerhet i bedömningarna av stadsdelsnämnderna i olika avseenden. Uppföljningen och de tre böckerna väcker samtidigt nya frågor och ett intresse av att få vissa fenomen ytterligare belysta. Inte minst är fördjupningar av kvalitetsaspekterna väsentliga. Av stort intresse är också att studera hur den uppföljning och bedömning som här har genomförts och redovisats tas emot och hanteras på olika organisatoriska nivåer. Det är inte bara frågan om ledningens bedömning av stadsdelsnämndsreformen utan även hur redovisade iakttagelser beaktas lokalt och kanske bidrar till utveckling och förändring av organisation och

verksamhet. Ett fortsatt uppföljningsarbete fordras. För att underlätta detta uppföljningsarbete och öka säkerheten i bedömningar fordras en utveckling av beslutsunderlaget. De problem som idag föreligger i att få jämförbarhet över tiden i de kvantitativa underlagen är inte acceptabla. Svårigheterna att jämföra över tiden och mellan stadsdelsnämnderna har haft sitt pris. Det kan självfallet innebära att möjligheter till effektiviseringar gått förlorade. Man har inte kunnat lära av varandra. Det har innebära försvagad legitimitet eftersom frågor av olika slag inte kunnat besvaras på ett enkelt sätt. Vi är kända med det utvecklingsarbete som bedrivs inom kommunen kring detta och vill bara bekräfta att ett stort behov föreligger.

En aspekt på organisationsreformer är att de inte sällan huvudsakligen tillskrivs en symbolisk betydelse. Reformen innebär att organisationen framstår som förändringsbenägen och modern men så särskilt mycket har egentligen inte hänt som en konsekvens av reformen. Få aktörer inom organisationen är kända med reformen och dess innebörd (se tex Brunsson & Olsen 1990). Vad gäller stadsdelsnämndsreformen kan vi inte undgå att notera att här har faktiskt saker och ting inträffat. Reformen har rönt stor uppmärksamhet och engagerar många. Förklaringarna till detta är självfallet flera men en är säkert att den fokusering som görs i stadsdelsnämndsreformen på stadsdelen är konkret och äkta. Organisationsformen inbjuder till att man tar ställning för eller emot. Uppmärksamheten talar för reformen och för reformens demokratiska aspekter. Detta innebär dock inte att allt är bra. Det krävs som tidigare sagts även här en kunskapspridning om reformens effekter och utvecklingen och tillståndet inom organisationen. Bättre uppföljning fordras således.

Att följa upp reformer av det här slaget är inte lätt. Den stora svårigheten ligger självfallet i att hålla isär reformens betydelse från andra omständigheter. Enligt vår uppfattning är emellertid detta mindre intressant. Det viktiga är hur det fungerar idag. Ett fenomen som gör sig påmint är att skilja mellan å ena sidan vad som gällde och gäller nu från å andra sidan vilka förväntningar som fanns och som finns nu. I en uppsats av historieforskaren Peter Englund (1992) påpekas att det är först när man ser lösningen på en viss företeelse som den blir ett problem. I vilken utsträckning har stadsdelsreformen och dess olika egenskaper innebära att möjliga lösningar blivit synliga och som en följd därav nya problem uppstått?

REFERENSER

Brorström B., 1990

"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell". Göteborg: KFi-rapport nr 4

Brorström B., 1993

"Organisation och effektivitet ur ett kommunledningsperspektiv" Göteborg: KFi:s U-serie nr 9

Brorström B. & Johansson S., 1992

"Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter - En bok om decentraliseringens bryderier och förändrade styrformer i kommuner och landsting". Lund: Studentlitteratur

Brorström B., Jansson L., Jensen C., & Wickström E., 1993

"Effektivitetsbedömning. Om tre stadsdelsnämnders verksamhet, organisation och ekonomi - utveckling och situation. Göteborgs universitet, SDU-rapport nr 1993:5

Butler R., 1991

"Designing Organizations. A Decision-Making Perspective". London: Routledge

Brunsson N. & Olsen J.P. (red), 1990

"Makten att reformera. Stockholm: Carlssons

Englund P., 1992

"Förflutenhetens landskap". Atlantis

Jansson L., 1993

"Boken om Linnéstaden". Göteborg: KFi:s U-serie nr 16

Jensen C., 1993

"Boken om Gunnared". Göteborg: KFi:s U-serie nr 17

Johansson S., 1993

"Effektivitetsbedömning av mjuka verksamheter", Göteborg: Avhandlingsmanus

Jönsson S. & Solli R., 1992

"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91". Göteborg: KFi-rapport nr 16

Foss Hansen H., 1992

"Organisatorisk effektivitet" ur Beck Jörgensen T. & Melander P., "Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i speandingsfeltet mellan stat, profession og marked". Charlottenlund: Jurist- och ekonomförbundetsforlag, sid 277-313

Mintzberg H., 1983

"Structures in Fives - Designing Effective Organizations". Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc

Quinn R.E. & Rohrbaugh J., 1981

"A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness", Public Productivity Review, juni

Westerståhl J., mfl 1990

"Göteborgs universitets utvärderingar av SDN reformen

Wickström E., 1993

"Boken om Torslanda". Göteborg: KFi:s U-serie nr 18

Öberg M., 1992

"Kommunens konsumentkontor - Verksamhet och effektivitet". Göteborg: KFi:s U-serie nr 2.