

**Björn Brorström
Christian Jensen**

Decentralisering och ekonomi

KFi-rapport

nr 28

Omstas sid 7

Ett flertal studier har genomförts inom Kommunforskning i Västsverige rörande begreppet och fenomenet decentralisering. Vi har visat decentraliseringens möjligheter i att bidra till en utveckling av verksamheten och skapa en respekt för givna ekonomiska förutsättningar. Föreliggande rapport som baseras på studier av stadsdelsnämnder knyter ihop ett flertal trådar i vår decentraliseringsforskning. Rapporten fokuserar på förhållandet mellan decentralisering och ekonomi. Rapporten är författad av Björn Brorström och Christian Jensen och är nr 28 i KFi-serien.

Serien består nu 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"
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"

27. Skottsberg B. & Leijon S., 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar - en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"
28. Brorström B. & Jensen C., 1994
"Decentralisering och ekonomi"

Innehåll

1.	Decentraliseringsfenomenet är välstuderat men mer forskning behövs	1
2.	Decentralisering i Göteborg är en självklarhet	4
3.	Decentraliseringens effekter på ekonomin	6
	Besparingskraven har hanterats	6
	Ekonomisk medvetenhet	7
	Skonsamma besparingar	7
	Ökad produktivitet	8
	Styrningsrollen är otydlig	8
	Mål och riktlinjer efterfrågas	9
	Möjligheter till jämförelser och ekonomisk kompetens	11
4.	Decentraliseringens gränser - några avslutande kommentarer	12
	Ekonomin fortsatt ansträngd	12
	Ansvar och samverkan	13
	Mål efterfrågas alltmer	13
	Smärtgränsen anas	14
	Referenser	16

1. Decentraliseringsfenomenet är välstuderat men mer forskning behövs

Organisationsutvecklingen i kommuner och landsting har sedan början av 80-talet präglats av en inriktning mot en ökad grad av decentralisering av beslut och ansvar. Decentraliseringsarbetet bedrevs i ett första skede i hög grad kopplat till organisatoriska reformer med syftet att skapa en geografiskt indelad organisation. Kommundelsnämnder, distriktsnämnder och institutionsstyrelser infördes och inom ramen för dessa organisatoriska strukturer genomfördes decentralisering i förvaltningsorganisationen. Tämmligen snabbt spred sig decentraliseringsidealet till kommuner och landsting med traditionell nämnd- och förvaltningsorganisation. Decentralisering blev och har varit ett självklart inslag inom ramen för många olika typer av organisatoriska koncept under det senaste decenniet.

Ett flertal studier av decentraliseringsförloppet och decentraliseringsfenomenet inom kommuner och landsting har genomförts under de senaste åren. Jönsson (1988) studerade förändringsarbetet i Uppsala kommun och beskriver ingående vad han benämner frigörelsefasen, det vill säga de lokala enheternas ansträngningar att klippa banden med den centrala förvaltningen. Fokus i denna studie är således på förändring och etablering av en decentraliserad organisation. Studien är en illustration av svårigheterna för en central enhet att släppa greppet. Sköldberg (1991) studerade ett flertal kommuner och ett landsting där decentralisering varit en viktig aspekt. Han konstaterar att det finns en övertro på decentralisering som lösning. Decentraliseringen ska istället betraktas som en av flera tänkbara lösningar i ett förändringsarbete. Den är ingen patentmedicin.

En omfattande studie där begreppet decentralisering och decentraliseringens förlopp står i fokus har genomförts av Hytter (1991). Huvudpoängen här är att decentralisering har en strukturmässig dimension och en idémässig dimension. Det handlar således inte bara om strukturell förändring utan också om att förändra värderingar och föreställningar i organisationen. Med ett sådant synsätt och en sådan utgångspunkt är det möjligt att förstå varför decentraliseringens tänkta effekter uteblir. Acceptansen saknas helt enkelt i

organisationen.

Flera studier har även genomförts inom den forskargrupp till vilken författarna av denna uppsats hör. Brorström (1987) och Solli (1988) följde förändringsarbetet i Ale kommun och konstaterade bland annat en avsaknad av ett helhetsperspektiv och gemensamma värderingar i organisationen. Ansvariga inom kommunalförvaltningen fokuserade på den egna verksamheten och i viss mån anlades ett kommunalsperspektiv på problem och frågeställningar. Kommunperspektivet var dock av underordnad betydelse. Kommunledningens vetskap om detta innebar att kommunledningen upprätthöll starka formella inslag av central styrning. Man vågade inte släppa greppet och decentraliseringen kom därför att uppfattas som otydlig.

En studie av senare datum är Brorström & Johansson (1993). Här identifieras olika former av decentralisering. En vanligt förekommande form är den ofullständiga decentraliseringen. Inom ramen för denna har ledningen väsentliga styrambitioner som kombineras med otydlighet gentemot de lokala enheterna avseende vilka frihetsgrader som tillåts råda. Detta leder till en form av decentralisering där många uppfattar att decentraliseringsbudskapet är en läpparnas bekännelse. Den organisatoriska formen och idén känns inte igen i den faktiska situationen och detta sprider villrådighet.

Förklaringen till att man inte känner igen decentraliseringens budskap i organisationen kan också hänga samman med att förändringen har symboliska syften. Det handlar om att legitimeras i organisationen i dess omvärld och honnorsordet decentralisering används för att skapa positiva bilder och förtecken. Därigenom sker en påverkan av omgivningens uppfattningar om organisationen. Beslutet om att tillämpa en decentraliserad organisation har således i första hand externa syften. Istället för att faktiskt förändra den egna organisationen förändras omvärldens bild av organisationen (Meyer & Rowan 1977). Studier av kommuner och landsting där denna aspekt på förändring och decentralisering behandlas är Czarniawska-Joerges (1987) och Brunsson & Olsen (1990).

Det finns således en omfattande forskning utförd och viktig kunskap utvecklad kring motiv, hinder och konsekvenser av decentraliseringsförsök i kommuner och landsting. Föreliggande uppsats är ett bidrag till dessa befintliga kunskaper och erfarenheter. I uppsatsen sker en fokusering till kopplingen mellan decentralisering och ekonomi. Hanteringen av ekonomiska förhållanden i en decentraliserad organisation behandlas baserat på de uppfattningar och erfarenheter som aktörer inom en decentraliserad organisation redovisar. Decentraliseringens effekter med avseende på förmåga att hantera ekonomiska begränsningar beskrivs och problematiseras.

Uppsatsen baseras på en studie av tre stadsdelsnämnder i Göteborg. I varje nämnd/förvaltning intervjuades ett 10-tal personer, huvudsakligen tjänstemän i olika chefspositioner. Det bör redan här framhållas att det inte är möjligt att tydligt skilja ut organisationsmodellens betydelse i sammanhanget i förhållande till andra förutsättningar inom och utom organisationen. Den mycket bekymmersamma samhällsekonomiska utvecklingen och Göteborgs stads särskilt problematiska ekonomiska situation har självfallet påverkat det ekonomiska agerandet och gällande uppfattningar och värderingar. Samtidigt gäller att intervjupersonerna i sina berättelser i flera avseenden särskilt uppmärksammar organisationsformens roll och betydelse för sättet att hantera ekonomi.

I det följande avsnittet beskrivs kortfattat decentralisering i Göteborg för att ge en bild av medlet, det vill säga den rådande organisationfilosofin och modellen. Därefter följer en redovisning baserad på de genomförda intervjuerna av decentraliseringens effekter. Dels behandlas decentraliseringens förtjänster med avseende på möjligheterna att hantera ekonomin, dels redovisas den problembild som organisationsformen och den rådande situationen innebär. Uppsatsen avslutas med resonemang rörande decentraliseringens gränser.

2. Decentralisering i Göteborg är en självklarhet

Göteborg är en stad med tydliga och starka decentraliseringstraditioner (se tex Jönsson 1982). Kommunens organisation har sedan decennier tillbaka präglats av autonoma nämnder/förvaltningar och decentraliseringsambitioner inom respektive nämnder/förvaltningar. En mycket väsentlig organisatorisk egenskap inom ramen för stadsdelsorganisationen är och har varit att fortsätta att utveckla, tydliggöra och fördjupa decentraliseringen och därigenom inom stadsdelsnämnderna etablera en decentraliserad organisation med långtgående beslutanderätt och ansvar djupt ned i organisationen.

I samband med en intervjustudie, som genomfördes inom ramen för Göteborgs universitets stora utvärdering av stadsdelsnämndsreformen (se Westerståhl 1994), rörande kommunledningens syn på innebörden av effektivitet och en effektiv organisation kom bland annat fenomenet decentralisering att ingående behandlas. Den etablerade uppfattningen bland de intervjuade - samtliga kommunalråd - var nämligen att ett utmärkande drag för en effektiv organisation är att den är decentraliserad. Kommunalråden beskrev värtaligt decentraliseringens innebörd och förtjänster. Den starka traditionen och erfarenheten av decentralisering var påtaglig. Ansvar och befogenheter ska föras ut i verksamheten. Därigenom tas den kompetens som finns i organisationen tillvara. En annan intervjuperson ansåg att "decentralisering är effektivisering" och att det redan visat sig i jämförelser mellan stadsdelsnämnderna och andra nämnder att decentralisering är rätt väg.

En aspekt som en av sagesmännen betonade starkt var att organisering måste ske underifrån med ett verksamhetsperspektiv. Man måste utgå från verksamheten och skapa en organisation som passar för denna. Det finns inget egenvärde i att ha en viss typ av organisation - platt eller hierarkisk - poängen ligger i att den ska passa verksamheten. Detta innebär att man skapar förutsättningar att ta vara på människors kompetens och inneboende utvecklingsmöjligheter.

Ett annat sätt att formulera kraven på organisationen, som hänger samman med decentraliseringstanken, är att så mycket som möjligt av tillgängliga resurser

ska föras till och förbrukas i kärnverksamheten. Kan det finnas något bättre mått på effektivitet än att mäta hur mycket av de totala resurserna som används till egentlig verksamhet respektive administration frågade en av de intervjuade. Ju mindre den administrativa andelen är desto effektivare är självfallet organisationen. Svårare än så behöver det inte vara enligt intervjupersonen.

Ett speciellt krav på den decentraliserade stadsdelsorganisationen var enligt de intervjuade att utveckla förmågan att samordna verksamheter. Integration mellan olika decentraliserade verksamheter är en av huvudtankarna med stadsdelsnämndsorganisation. Ur kommunledningens perspektiv var det viktigt att följa upp i vilken utsträckning så sker. Integration och samverkan ska ske på alla organisatoriska nivåer.

Kommunledningen i Göteborg markerar således tydligt vikten av en långtgående decentralisering. Den värdering som råder från ledningsnivå är att ansvaret ska föras ut. Vid intervjuer inom de tre stadsdelsnämnderna/förvaltningarna bekräftas att decentraliseringen är långtgående. Ansvaret för ekonomi och verksamhet uppfattas ligga på enskilda enhetschefer inom de respektive verksamheterna. För att hantera de ekonomiska svårigheter som staden uppfattas ha utövar kommunledningen och stadsdelsledningen en mycket stark retorik avseende de begränsade ekonomiska förutsättningarna. Detta medel kombineras med en långtgående decentralisering och finansiell styrning. Med det senare avses då att budgetramar och finansiella krav satts i fokus. En vedertagen uppfattning är att den rådande ekonomiska situationen har krävt att ansvaret tryckts utåt i organisationen så långt som möjligt. Ett sätt att uttrycka förhållandet är att det handlar om en katten på råttan, råttan på repet lek. Längst ut möter de över tiden allt snävare finansiella ramarna verksamheten och då måste beslut om förändringar fattas och genomföras av verksamhetsansvariga.

Ett ytterligare medel för att klara ålagda ekonomiska krav har inom decentraliseringens ram 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. En verksamhetsutveckling sker bland annat som en följd av kompetensutveckling när människor med olika kompetensprofiler möter varandra och utbyter erfarenheter. 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 det i den geografiska organisationen blir områdeschefens uppgift.

3. Decentraliseringens effekter på ekonomin

Besparingskraven har hanterats

Stadsdelsnämnderna i Göteborg har under de senaste åren varit utsatta för ett betydande omvandlingstryck. Den ordinarie verksamheten har fått kraftigt minskade ekonomiska ramar. Ekonomiska analyser av perioden 1990-1992 har genomförts av de tre studerade stadsdelsnämnderna. Analyserna visar att de tre nämnderna under perioden har vänt ett negativt ekonomiskt resultat. 1992 redovisar samtliga positiva resultat. I samband med intervjuer som genomfördes under våren/sommaren 1993 har arbetet med att anpassa verksamheten till givna ekonomiska förutsättningar för 1993 och 1994 diskuterats. Många exempel gavs på hur de ekonomiska svårigheterna har bemästrats och ska bemästras. Besparingskravet för perioden 1992-1994 är 15% och en anpassning av verksamheten sker nu till de ekonomiska förutsättningar som råder. En sammanfattande bedömning baserad på studierna är att stadsdelsnämnderna har varit framgångsrika vid hanteringen av de bekymmersamma och tuffa ekonomiska villkoren. En mer ingående beskrivning av de tre studerade stadsdelsnämnderna återfinns i Brorström m fl (1993).

Ekonomisk medvetenhet

En förändring som skett inom stadsdelsnämndsorganisationen och som tillskrivs reformen som sådan är en ökad ekonomisk medvetenhet. De övergripande budgetramar som sätts centralt tillmäts en stor betydelse liksom de ekonomiska bedömningar som ledningen gör och redovisar. Idag finns inom stadsdelsnämnderna en betydande respekt för givna budgetar och ekonomiska ramar. Den finansiella styrningen har varit utpräglad och det har uppfattats som ett entydigt budskap från ledningen att ansvar för ekonomi är centralt och överordnat. Utifrån denna grund har en anpassning kunnat ske till de stränga ekonomiska förutsättningar och villkor som gällt. Ledningen har varit framgångsrik i att förankra besparingsmålen. Man har nått ut med förväntningar och krav och lyckats skapa förståelse i organisationen och medvetenhet om behovet. En uppfattning är också att besparingar av den omfattning som gällt inte hade kunnat genomföras inom ramen för en traditionell nämnd- och förvaltningsstruktur.

Skonsamma besparingar

En konsekvens av organisationsformen är även att de besparingar som har skett har genomförts på ett för verksamheten ändamålsenligt sätt. Besparingar är alltid plågsamma men de har kunnat genomföras på ett så lite plågsamt sätt som möjligt ur ett verksamhetsperspektiv. Ett annat uttryckssätt som används är att besparingarna varit skonsamma och värdiga. Ovanstående är vanligt förekommande och tämligen etablerade uppfattningar bland de intervjuade. Förklaringen som anges är att stadsdelsnämndsreformen och stadsdelsnämndsorganisationen inneburit att ett helhetsperspektiv har kunnat anläggas i samband med besparingsarbetet. En annan förklaring till att besparingarna kunnat genomföras utan alltför stora negativa konsekvenser är att det faktiska besparingsarbetet helt enkelt skett långt ut i verksamheten. Besparingskraven har hanterats av verksamhetsansvariga och de har haft förmåga att välja lämpliga och kloka lösningar.

Ett annat förekommande uttryckssätt av mer kritisk art rörande förhållandet att besparingskraven har hanterats ute i verksamheten är att politiker och ledning bedrivit ett fejt besparingsarbete. De har förenklat sin egen situation och inte själva tagit ställning till hur och var förändringar ska genomföras utan överlåtit till verksamhetsansvariga att fatta besluten. Ledningen har tillämpat den vid besparingsarbete välkända och beprövade osthylvemetoden. Någon diskussion har inte förts vad gäller prioriteringar mellan verksamhetsområden. Det uppfattas som en brist.

Ökad produktivitet

Ekonomiseringen inom stadsdelsnämndsorganisationen har inte enbart inneburit att kostnaderna för verksamheten har minskat. Ekonomiseringen har även innefattat en ökad verksamhet inom flera områden. En produktivitet utveckling har således skett inom ramen för minskade finansiella bidrag. Det är härvid viktigt att notera att produktivitet utvecklingen skett inom ramen för en styrmodell där en generell resurstilldelning sker. Det vill säga någon ersättning per prestation har inte lämnats. Styrmodellens utformning kan alltså inte direkt förklara prestationsutvecklingen. Ekonomiseringsarbetet har således drivits på två fronter. Måhända är det just detta förhållande som ligger bakom uttrycket att besparingar har skett på ett "riktigt" sätt. Man har kunnat förena ekonomiska neddragningar med ökad omfattning på verksamheten. Sannolikt innebär uttryckssättet även att kvaliteten har kunna upprätthållas på en acceptabel nivå.

Styrningsrollen är otydlig

Konsekvenserna av den tillämpade styrformen såsom den uppfattas av många kan tolkas på olika sätt. En tolkning är som tidigare nämnts 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 det den politiska ledningens avsikt och medel att ännu ett tag utöva styrning på det sätt som nu sker eller är det dags att tydligare och mer systematiskt ta itu med strategiska och innehållsmässiga frågor? Det skulle då innefatta klara ställningstaganden till vilken typ av verksamhet som ska prioriteras och hur den kommunala verksamheten ska utvecklas i ett långsiktigt perspektiv i Göteborgs stad.

På temat politikernas styrning i den decentraliserade organisationen diskuterar och problematiserar flera av de intervjuade tjänstemännen stadsdelsnämnds- politikernas roll. En övergripande finansiell styrning skapar begränsningar för de förtroendevalda inom stadsdelsnämnderna. 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 god. De förtroendevalda anses ha vuxit med uppgiften och ett gott samspel finns idag mellan politiker och tjänstemän. Det finns förutsättningar att utveckla det lokala perspektivet. Vi noterar också ett stort förtroende hos politikerna för förvaltningen och dess förmåga att bereda beslut och verkställa fattade beslut.

Mål och riktlinjer efterfrågas

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 hantera i organisationens vardag. 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. Stadsdelsnämnderna har ju olikartade betingelser vilket åvilar kommunledningspolitikerna att beakta. 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.

I traditionellt svårbedömda verksamheter, dithän merparten av kommunens mjuka verksamhet kan räknas, efterfrågades instrument och metoder för att bedöma verksamhetens effektivitet. Sambanden är komplexa och flertalet kriterier sträcker sig över flera verksamhetsområden. Att bedöma utfört arbete som exempelvis syftar till att verka för att ungdomar i socialt hårt belastade områden inte hamnar i svårigheter av olika slag är svårt. Det berör såväl barnomsorgen som skolans inre arbete. Undviks brottets bana sparas åtskilliga resurser för samhället. Lika svår är bedömningen av huruvida skolgång och åldringsvård ligger i linje med övergripande intentioner. Genom mätmetoder önskar verksamhetsansvariga få accepterade beskrivningar av vad man anser sig utföra. Dessa beskrivningar blir då de argument som man idag saknar i diskussionen med politiker rörande exempelvis prioriteringar eller val mellan extern eller intern utförare. I bedömningskomplexet ligger förstås också svårigheten, som flertalet påtalar, med att skapa tydliga och relevanta mål för mjuk verksamhet. Kravet på dessa mål är därvid att de ska vara uppföljningsbara.

Vissa intervjupersoner befarade att kommunens övergripande försämrade ekonomiska läge, vilket man under de senaste åren sett konsekvenserna av i form av nedskärningar, ytterligare kommer att förvärras. Hur man ska realisera framtida besparingar utan att uppställda krav om kvalitet naggas i kanten eller att ökade anmälningar görs till förvaltningsdomstolarna är oklart

idag. Vissa gav uttryck för att ytterligare besparingar kommer att leda till att förändringar behöver komma till stånd gällande ansvarsfördelningen mellan och inom den offentliga, privata och civila sfären i samhället.

Möjligheter till jämförelser och ekonomisk kompetens

Till den finansiella styrningen hör att förvaltningen och verksamheterna regelbundet följs upp med sedvanliga månadsrapporter och kvartalsvisa fördjupade uppföljningsrapporter. Från förvaltningen försöker man använda rapporterna för att analysera verksamheten, även med avseende på kvalitetsuppföljning, men flera ansåg att den rapportering som sker enligt anvisningar från kommunledningen inte överensstämmer med verksamhetens lokala särart. Flera uttryckte att redovisnings- och rapportsystemet därför måste kompletteras med egna erfarenheter.

En påtaglig svårighet, även vad gäller vår studie, var att få fram olika jämförande mått mellan de olika stadsdelsnämnderna avseende ekonomisk analys och olika verksamheters prestationsuppgifter. Förutom en ängslan för att mått inte täcker in kvalitativa aspekter gav såväl politiker som verksamhetsansvariga uttryck för svårigheten att relatera verksamhetsidé, resultatmål och prestationstal till varandra, vilket då inte underlättar vare sig finansiell styrning eller en ledning av verksamheten.

Ansvar för ekonomi och verksamhet ligger på de enskilda enhetscheferna. Hur det fungerar beror i huvudsak på hur lång erfarenhet man har haft av ekonomiarbete. Här ser vi att olika verksamheter har kommit olika långt i denna utveckling. Överlag efterfrågades ökade ekonomikunskaper bland verksamhetsansvariga. De uppvisade en säkerhet om verksamheten men en osäkerhet rörande dess ekonomiska aspekter. Ekonomiavdelningarna i stadsdelarna förefaller därför hantera mycket av förvaltningarnas ekonomifrågor. Ett framgångsrikt besparingsarbete har således bedrivits i den decentraliserade organisationen trots känslan av brister i ekonomikompetens.

4. Decentraliseringens gränser - några avslutande kommentarer

Ekonomi fortsatt ansträngd

Verksamhet utförs idag i större omfattning än tidigare och till lägre kostnad per prestation. Respekten för givna ekonomiska budgetramar är stor. Dessutom råder ett engagemang och en vilja att hantera ekonomiska svårigheter. Huruvida denna situation är en effekt av stadsdelsnämndsreformen kan som tidigare nämnts diskuteras. Ett förhållande är dock att reformen av många av de intervjuade tillmäts stor betydelse just i dessa avseenden. Andra saker bidrar men en rimlig slutsats är att stadsdelsnämndsreformen och den långtgående decentraliseringen är lämplig för besparingsarbete. Det talas till och med inom organisationen om stadsdelsnämndsreformen som en besparingsreform. Reformens innebörd har förändrats under de senaste åren som följd av förändrade ekonomiska villkor.

Decentraliseringen i Göteborg förefaller ha varit framgångsrik i avseendet att bidra till att de ekonomiska svårigheterna kan hanteras. Samtidigt gäller dock att det besparingsarbete som genomförts inte är tillräckligt för att stadens ekonomi ska vara i balans. Ett betydande negativt resultat är prognosticerat för 1994 och ett fortsatt förändrings- och omvandlingsarbete måste sannolikt bedrivas. Hur detta kommer att gestalta sig är viktigt att belysa i fortsatt forskning.

Decentraliseringen har givit effekter, men studien av SDN-reformen och decentraliseringsarbetet i Göteborg har också uppmärksammat problem, gränser och hinder för fortsatt decentralisering. Uppsatsen avslutas med några kommentarer kring detta.

Ansvar och samverkan

Organisationsutvecklingen inom stadsdelsförvaltningarna har kombinerat en tydlig ansvarsfokusering med idealet samverkan. Det är såväl i decentraliseringen som i möjligheterna till samarbete som besparingar har kunnat identifieras. De två organisatoriska egenskaperna ansvar och samverkan är principiellt svårförenliga. Att ansvaret är tydligt definierat står i motsatsförhållande till viljan att dela det med andra. Att stadsdelsförvaltningen bemästrat motsatsförhållandet talar för att decentraliseringen innefattar etableringen av en värdegemenskap. Ledningen förefaller ha haft god förmåga att kommunicera värderingar. Det är inte enbart en strukturell förändring som utmärker decentraliseringen. En idémessig dimension finns där samarbete med andra är en viktig komponent för att klara besparingskrav och krav på god verksamhet. Balansen mellan samverkan och ansvar kommer sannolikt att sättas på fortsatta prov. I samband med andra studier av decentraliserade organisationer (se Berglund 1994 och Brorström 1994) har vi kunnat konstatera att självständighetsidealet försvagats till förmån för samarbete och ansvar. Hur de två idealen förhåller sig till varandra och hur man lyckas upprätthålla en tydlighet i ansvar i kombination med utvecklade samsarbetsformer är av stor betydelse och av forskningsmässigt intresse.

Mål efterfrågas alltmer

En efterfrågan föreligger inom organisationen på tydliga mål för verksamheten och för de ansvariga. Ett sådant förhållande är med stor säkerhet regelmässigt i decentraliserade organisationer som brottas med ekonomiska problem. Det blir en slags säkerhetsventil att påvisa avsaknaden av ledning för verksamhetens inriktning och omfattning. Resonemangen och kritiken kan således vara uttryck för behovet av markering och av att lätta på trycket. En annan tolkning av fenomenet är emellertid att det är som en följd av bristen på tydlighet avseende verksamhetens inriktning och omfattning som organisationsprincipen möter sin gräns. Klaras inte de lokala enheternas ansvar ut blir ansvarssituationen på sikt otydlig och en känsla av ofullständighet infinner sig. Benägenheten

att fatta svåra beslut, agera och ta ansvar minskar därigenom. Ur det centrala perspektivet kan avsaknaden av mål och mått på verksamheten bli ett hinder för fortsatt decentralisering när sättet att bedriva verksamheten närmar sig gränsen för vad som är acceptabel omfattning och kvalitet på verksamheten. En dialog mellan centralt och lokalt måste skapas och utvecklas där normer för verksamheten behandlas och kontinuerligt prövas.

Smärtgränsen anas

Fastän kris sägs vara alla uppfinningars moder gav flertalet av de intervjuade uttryck för att fortsatta besparingar kan komma att leda till att personalen blir en kombination av rationell åskådare och likgiltig aktör. Organisationen och dess medlemmar riskerar att hamna i ett stämningsläge som hindrar dem från att lösa uppkomna problem på ett konstruktivt sätt. Vissa talar till och med i sammanhanget om en innehållslös effektivitet. De vet inte vad organisationen och verksamheten är effektiv för. I tider av stora besparingar kan en vädjan om ansvarstagande ses som en trängtan efter mening och en undran om vad man håller på med och vart det leder. Låt oss delge ett exempel som belyser detta.

På en barnstuga fanns en skämtteckning på anslagstavlan. Bilden visade en liten pojke som grät i sandlådan, medan förskolefröken stod på huk bredvid honom och tröstade. Bredvid sandlådan stod en liten kille och fällde följande kommentar: "Det kan väl inte vara kostnadseffektivt och trösta den där lipsillen". Kanske är det så att den dag när man inte ser och uppfattar denna bild som ironisk eller ens möter den eller någon liknande skämtteckning på någon anslagstavla, som uttryck för problematiken att finna balans mellan verksamhet och ekonomi, har en del av nuvarande samhällsvärden ersatts av ett felaktigt och alltför långtgående ekonomiskt tänkande?

Vi vet att kommunen genomfört besparingar i storleksordningen 15% under en treårsperiod. Förändringen är onekligen reell. Vidare vet vi att ytterligare besparingar är att vänta. Förhåller man sig öppen till begreppet effektivitet

framträder även verksamhetens kvalitativa sida, dvs effektivitetsbedömningar. Dessa innehåller delvis andra premisser vars bestämningsgrad är svårt att fastställa samtidigt som man inte kan undgå att se ett samband dem emellan. Avvägning mellan produktivitet å ena sidan och kvalitet och service å den andra sidan är något man hela tiden möter när bedömningar görs av den kommunala omsorgen och dess organisation. Nämda skämtteckning är ett exempel. Vid sidan om finansiella beskrivningar med resultat- och balansräkningar finner vi med andra ord även verksamhetsbeskrivningar. Det som ser likadant ut på en hög abstraktionsnivå rymmer betydande variationer i praktiken. En ökad kunskap på ledningsnivå om verksamhetens innehåll och premisser är nödvändig när smärtgränsen anas. Decentralisering och finansiell styrning når sin gräns.

REFERENSER

Berglund M., 1994

"Utvärdering av Bohusmodellen - Intryck och Reflektioner". Göteborg: Bohuslandstinget

Brorström B., 1987

"Decentralisering i kommuner - Om lokal frihet och central styrning". Lund: Studentlitteratur

Brorström B., 1994

"Tre bilder av ett sjukhus i förändring". Göteborg: KFi, U-rapport nr 21

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

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

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

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

"Makten att reformera". Stockholm: Carlssons

Czarniawska-Joerges B., 1987

"Reformer och ideologier". Lund: Studentlitteratur

Jönsson S., 1982

"A City Administration Facing Stagnation. Political Organization and Action in Gothenburg". Lund: Studentlitteratur

Jönsson S., 1989

"Kommunal organisation - Från programbudgetering till kommunaldelsnämnder". Lund: Studentlitteratur

Meyer J.W. & Rowan B., 1977

"Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony" ur Etzioni A. & Lehman E.W. (red), "A sociological reader on complex organizations". New York: Holt, Rinehart and Winston.

Sköldberg K., 1991

"Reformer på vridscen. Organisationsförändringar i kommuner och landsting". Lund: Studentlitteratur

Solli R., 1988

"Decentralisering i kommuner - Om politik och administration på lokal nivå". Lund: Studentlitteratur

Westerståhl J., mfl 1994

"Stadsdelsreformen - utvärderingsstudier. Sammanfattande bedömning och slutsatser". Göteborg: SDU-rapport