

## **KFi-rapport nr 31**

Årets uppsats i verksamhetsberättelsen är författad av Staffan Johansson. Uppsatsen är en sammanfattning av Staffans doktorsavhandling. Arbetet med avhandlingen har genomförts som ett forskningsprojekt inom ramen för KFi:s verksamhet. Uppsatsen är tillika en KFi-rapport. KFi-serien, vars syfte är att sprida forskningsresultat från pågående och genomförda projekt omfattar nu 31 rapporter. Dessa är följande:

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"
  29. Fihn G., 1995  
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
  30. Brorström B., Fihn G., Olsson H. & Petersson H., 1995  
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i fyra kommuner av beslutsfattares synsätt och tillvägagångssätt"
  31. Johansson S., 1995  
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"

# **Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer**

## **Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service**

av Staffan Johansson

### **I. Problem och referensram**

#### *Inledning och problem*

Följande frågeställningar står i fokus för den studie som här redovisas.

*Hur gör ledare för mjuka organisationer verksamhetsbedömningar? Vilka normer och vilken information använder de för att förstå och bedöma hur organisatoriska enheter fungerar?*

Studien intresserar sig alltså för ledare för mjuka organisationer och deras styrsituation. Med mjuka organisationer avses sådana organisationer där det saknas tydliga och utvärderingsbara mål eller liknande framgångskriterier. Organisationer inom socialtjänsten är typiska mjuka organisationer och det är ledare för tre sådana avdelningar (barnomsorg, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg) i två svenska kommuner som utgör studiens empiri. Det bör dock påpekas att det även inom vinstsyftande organisationer finns avdelningar och enheter med liknande karakteristika, tex stödverksamheter såsom FoU och administration. Orsaken till att de mjuka organisationernas ledares styrsituation är intressant ur forskningssynpunkt är att den från ett administrativt perspektiv är särskilt problematisk; ledarna förväntas styra och ta ansvar för sina organisationer trots avsaknad av tydliga framgångskriterier och

adekvata prestationsmått, och trots att de i regel inte har någon möjlighet att övervaka aktiviteterna i sina organisationer. Frågan man ställer sig blir då vilka framgångskriterier, normer och information de använder när de gör verksamhetsbedömningar och uttalar sig om hur organisationerna fungerar. En annan intressant fråga är vidare vilka föreställningar ledarna har om "effektivitet" i sammanhang där verksamhetens måluppfyllelsegrad är närmast omöjlig att bedöma.

Av en förstudie (Johansson 1991) att döma ansåg en stor andel ledare av de som tillfrågades att de hade otillräcklig information om hur verksamheten fungerar. De fick visserligen omfattande fragmentarisk information om verksamheten via personkontakter, men de upplevde ändå osäkerhet om hur kunder och andra viktiga intressenter upplever hur verksamheten fungerar. Många av de intervjuade ledarna hyste stor tilltro till att införa attitydmätningar riktade till servicemottagare och andra strategiska grupper för att därigenom erhålla säkrare underlag för att bedöma hur verksamheten fungerar och vilka förändringsbehov som föreligger.

Utgångspunkten för studien är alltså att ledare förväntas ta ansvar för och kunna styra verksamheten i sina organisationer. Det förväntas därmed ha behov av normer och information för att bedöma hur verksamheten fungerar. En utgångspunkt är vidare att traditionell ekonomistyrning är särskilt problematisk i sådana organisationer eftersom den inte ger några besked om verksamhetens resultat utan endast dess restriktioner. Det är förståeligt att ledarna efterlyser säkrare verksamhetsinformation tex i form av attitydmätningar. Det är dock osäkert om sådan information är användbar för aktörerna i syfte att förstå och styra verksamheten.

### *Studiens syfte*

Det övergripande syftet för studien är att erhålla förståelseorienterade kunskap om hur ledare inom mjuka organisationer bedömer

hur olika organisatoriska enheter fungerar. Mitt intresse är inte i först hand riktat mot de bedömningar och motiv som anføres inför tex särskilda beslut eller krissituationer utan är istället riktat mot normaldrift. *Ett första delsyfte är således att illustrera och ge förståelsesyftande beskrivningar av hur ledare använder normer och information när de bedömer hur organisatoriska enheter fungerar.*

Både teoretiker (tex Macintosh 1985 och Johnson & Kaplan 1987) och praktiker enligt projektets förstudie (se Johansson 1991) har föreslagit att ledarnas möjlighet att förstå och styra sina organisationer skulle förbättras om attitydmätningar och liknande "mjuka" verksamhetsmått introduceras i det ordinarie styrsystemet. Den frågan är intressant av två skäl. Dels är studier om sådana måtts användbarhet från aktörens perspektiv sällsynta. Dels kan man sannolikt med hjälp av sådana studier få kunskap om ledares allmänna informations- och bedömningsituation. *Det andra delsyftet för studien är därför att utvärdera användbarheten av attitydmätningar och liknande verksamhetsmått från ett aktörsperspektiv.*

Kunskap om hur ledare på mikronivån använder normer och information är av central betydelse för vår förståelse av organisationer. Traditionell administrativ styrning är problematisk genom dess mätorienterade synsätt på styrning och effektivitet. Det finns behov av ett synsätt som i högre grad är aktörorienterat och som i högre grad fokuserar på de mjuka organisationernas särdrag. *Det tredje delsyftet med studien är således att utveckla teori som ger ökad förståelse för hur mjuka organisationer koordineras och utvärderas av dess ledare.*

### ***Verksamhetsnormer och informationsanvändning i organisationer***

Olika synsätt på framgångskriterier och effektivitet föreligger men det är tydligt att det är den rationella målmodellen (Pfeffer 1982)/ maskinmetaforen (Morgan 1986)/ den rationella systemmodellen

(Scott 1987) som i högst grad har präglat synen på effektivitet och framgång inom både näringsliv och offentlig sektor (Premfors 1984). Det stora inflytandet från dessa modeller har medfört att administrativa styrsystem präglats av en "mekanisk" syn på styrning, där hierarkiskt överordnade enheter styr underordnade (Macintosh 1985, Anthony et al 1989). Internredovisningen utvecklades från början i så kallade hårda verksamheter där den var relativt användbar för verksamhetsstyrning (Johnson & Kaplan 1987). I mjuka verksamheter blir däremot den traditionella internredovisningens validitet problematisk. Det förefaller därmed vara rimligt att vissa aktörsgrupper (särskilt administratörer) i linje med förstudiens resultat, eftersträvar att utveckla internredovisningen i syfte att öka dess användbarhet. Svårsmätbarhet är dock inte det enda problemet med socialtjänst från en administrativ utgångspunkt. Ett ytterligare problem är att det råder konkurrerande normsystem, till exempel mellan politiker, administratörer och professionella aktörer (Kouzes & Mico 1979). Vidare kan man inom sådana organisationer förvänta sig ett professionellt motstånd mot att införa styrmetoder som innebär att administrationen får ökad kontroll över det operativa arbetet.

För studien är också forskning om informationsanvändning i organisationer viktig. Forskningsresultat om ledare och andra organisationsmedlemmar visar att de ofta lägger stor vikt vid mjuk, verbal och inofficiell information vilken förmedlats direkt via andra personer inom och utom organisationen (tex Mintzberg 1975, Earl & Hopwood 1981, Lockett & Eggleton 1991, Göranson 1990, Molander 1993). Trots dessa erfarenheter tycks det ständigt göras omfattande investeringar i formella datorsystem och "moderna" styrsystem. Detta kan dock förklaras av det inbyggda symboliska värdet i dessa och den signal om rationalitet och kontroll de sänder ut till eventuella skeptiker (jämför Feldman & March 1981, Meyer & Rowan 1977).

En interaktionistisk sociologisk teoribildning som bedöms vara ändamålsenlig för att förstå informationsanvändning från ett ak-



törsperspektiv är Blumer 1969 och Goffman 1974. Den teorin hävdar dels att objekts (tex rapporters) meningsfullhet avgörs av om de är föremål för social interaktion, dels att interaktionen som sådan (tex mötet ansikte mot ansikte) skapar den mest meningsfulla informationen. Ett problem med möten är dock att det finns risk för att aktörerna är mer intresserade av att göra ett gott intryck än att förmedla upplysningar om mer problematiska aspekter av sig själva vilket kan förklara ett ömsesidigt behov av intrycksberoende hårdare data (jämför Ijiri 1975).

### *Metodsynsätt och forskningsstrategi*

Studien utgår ifrån ett aktörsperspektiv på organisationer (jämför Silverman 1970) och att den empiriska verkligheten bäst förstås som en social konstruktion (Berger & Luckmann 1967). Inspirationer har också hämtats från hermeneutiken och särskilt Ricoeur (1988) vars synsätt innebär att kunskap skapas i dialektik mellan (yttre) förklaring och (inre) förståelse.

Det empiriska materialet har inhämtats via tre fallstudier där ledningsföreträdare uttryckt intresse att utveckla sina uppföljningsmetoder i syfte att erhålla användbara mått på verksamheternas effektivitet. Fallstudierna avser två storleksmässigt typiska svenska kommuner som har anonymiserats och givits namnen Västerby (ca 30000 invånare) och Österby (ca 20000 invånare). Jag fick erbjuda att som forskare följa utvecklingsarbeten på de respektive kommunernas socialförvaltningar. Utvecklingsarbetet skulle ledas av kommunföreträdare, min uppgift skulle i huvudsak vara att utvärdera erfarenheterna från utvecklingsarbetet och återrapportera dem till aktörerna. Denna upplägning bedömdes ha två fördelar ur forskningssynpunkt. Dels erbjöds en möjlighet att studera nya verksamhetsmått användbarhet, dels förväntades ett formaliserat utvecklingsarbete kunna skapa möjligheter till nära kontakter med aktörerna under en ganska lång tid, vilket i sin tur skulle kunna skapa möjligheter att förstå aktörernas informationssituation på ett

djupare plan. I figuren nedan ges en översikt över forskningsprocessen.

	<u>Tidpunkt:</u>
1 Undersökning av aktörernas verksamhetsnormer och informationsanvändning (intervjuer, dokumentinsamling och -granskning)	sensommar 1990
2 Medverkan i utvecklingsarbete (deltagande observation)	hösten 1990
3 Utvärdering I (intervjuer med strategiska aktörer)	sommar 1991
4 Avrapportering till aktörerna (seminarier mm)	hösten 1991
5 Medverkan i fortsatt utvecklingsarbete (deltagande observation)	vintern/ våren 1992
6 Utvärdering II (intervjuer med strategiska aktörer)	hösten 1992- våren 1993
7 Avrapportering till aktörerna (seminarier mm)	våren 1993
8 Analys- och skrivarbete	hösten 1993 - vintern 1994/95

*Figur. Kronologisk beskrivning av forskningsprocessen*

## II Fallbeskrivningar

### *Barnomsorgsavdelningen i Västerby kommun*

Barnomsorgsavdelningen i Västerby kommun ingick vid utvecklingsarbetets början i socialförvaltningen men överflyttades senare till en nyinrättad skol- och barnomsorgsförvaltning. Barnomsorgsavdelningen har det totala ansvaret för kommunens barnomsorg och innefattade ca 1900 barn och 400 anställda vid ca 30 daghem/motsvarande. Den årliga omsättningen uppgick till ca 110 Mkr.

### *Verksamhetsbedömning i normalfallet*

De aktörer som intervjuades berättade att deras verksamhetsbedömningar grundades på en kombination av hård och mjuk information. Bland den hårda informationen dominerade budgetinformation, andra nyckeltal var inte föremål för någon mer omfattande social uppmärksamhet och tenderade därför att hamna i bakgrunden. Bland den mjuka informationen var det tydligt att intryck från besök vid berörda daghem och arbetsledarnas uppträdande vägde tungt som underlag för verksamhetsbedömning. Det var tydligt att de officiellt formulerade målen för organisationen användes sparsamt som normer vid verksamhetsbedömningarna. I stället utgick aktörerna ofta ifrån sina rolltolkningar (som politiker, arbetsledare etc) och specifika situationer (budgetuppföljning, servicenivåfrågor) när de valde normer för bedömningarna.

### *Utveckling av nya verksamhetsmått och nya verksamhetsrapporter*

Utvecklingsarbetet med syfte att utveckla nya verksamhetsmått och nya verksamhetsrapporter började i liten skala men spred sig stegvis och kom slutligen att omfatta hela avdelningens verksam-

het. Som komplement till de traditionella budgetrapporterna tog man årligen fram en kvalitetsrapport som grundade sig på attitydundersökningar till samtliga föräldrar till daghemsbarnen och till samtlig personal med hjälp av enkäter. Den ursprungliga planen att integrera budgetrapporten och "kvalitetsrapporten" till en samlad effektivitetsrapport övergavs dock eftersom aktörerna uppfattade den som alltför komplex. Det fanns alltså ingen naturlig användningssituation för den. Det var även här tydligt att aktörernas roll- och situationstolkningar hade avgörande betydelse för hur de prioriterade information och uttryckte verksamhetsbedömningar grundade på rapporterna.

De nya verksamhetsrapporternas viktigaste användningssätt var för de flesta aktörer att de med hjälp av dessa fick sina tidigare intryck från verksamheten bekräftade, rapporterna ansågs minska aktörernas osäkerhet. Utvecklingsarbetet tydliggjorde aktörernas stora tilltro till mjuk information. Attitydmätningarnas tillförlitlighet bedömdes i de flesta fall med utgångspunkt från huruvida de verifierade den tidigare intryckinformation. Den sistnämnda bedömdes i de flesta fall vara mer tillförlitlig. I något fall föranledde de nya verksamhetsrapporterna att verksamhetsförändringar genomfördes.

### *Äldreomsorgsavdelningen i Västerby kommun*

Äldre- och handikappsomsorgsavdelningen, vilket är det fullständiga namnet, ingick i kommunens socialförvaltning. Avdelningen hade det totala ansvaret för kommunens äldre- och handikappsorg och hade ca 250 anställda och en årlig bruttoomsättning på ca 60 Mkr.

#### *Verksamhetsbedömning i normalfallet*

Liksom i barnomsorgsfallet berättade de aktörer som intervjuades att deras verksamhetsbedömningar grundades på en kombination av hård och mjuk information. Bland den hårda informationen

dominerade budgetinformation, andra nyckeltal var inte föremål för någon mer omfattande social uppmärksamhet och hamnade därför i bakgrunden. Bland den mjuka informationen var det tydligt att arbetsledarnas sätt att presentera verksamheten vägde tungt som underlag för verksamhetsbedömning. Presentationerna formulerades ofta som "narratives". Nästan samtliga som jag intervjuade berättade följande korta narrative då jag bad dem beskriva förebilder för äldreomsorgsverksamhet (förvaltningschefen Margaretas förkortade version):

*Margareta: "Jag vet inte om du kommit i kontakt med Almnäsgruppen, det arbetssättet vill vi föra in i hela organisationen."*

*Staffan: "Vad är det för arbetssätt? Berätta!"*

*Margareta: "Till exempel har de vårdbiträden som gått till ensamma män så småningom kommit på att flera av männen har jagat, och så har de fört ihop dem, och så har de lagat mat gemensamt. Nu klarar dessa män matlagningen själva, de har ett matlag så de träffas någon gång emellanåt, det är bara något vårdbiträde med som hjälper dem med inköp. Där har vi åstadkommit en gemenskap och kontakter som kan fortsätta utanför så att de inte blir så beroende av samhällets personal".*

Det speciella med denna korta anekdot är att den innehåller de fem element som en välformulerad narrative enligt Bruner (1990) skall innehålla, nämligen: 1) en aktör, 2) handlande, 3) ett mål, 4) en scen, och 5) ett instrument. Dessutom skall det råda någon form av obalans mellan de fem elementen som klaras ut under berättelsens gång. Narratives av det här slaget ger normer och riktlinjer för handlandet i många situationer och förefaller både enligt teorin (Bruner 1990) och fallstudiens empiri passa väl in i aktörernas minne. Normer och information av detta slag förefaller alltså vara

mycket användbara oavsett om man betraktar dem från ett aktörsperspektiv eller från ett övergripande organisationsperspektiv.

Liksom i barnomsorgsfallet användes de officiellt formulerade målen inte av någon aktör som norm för bedömningarna. I stället utgick aktörerna ifrån sina roller och specifika situationer när de valde normer för bedömningarna.

### *Utveckling av nya verksamhetsmått och nya verksamhetsrapporter*

Utvecklingsarbetet med syfte att utveckla nya verksamhetsmått och nya verksamhetsrapporter började i liten skala, spred sig stegvis och stannade av senare. Förvaltningen genomförde dock senare en attitydundersökning som grundade sig på enkäter till samtliga vårdtagare i kommunen. Den ursprungliga planen att integrera kvantitetsrapporten och kvalitetsrapporten övergavs dock även för äldreomsorgen eftersom aktörerna uppfattade den som alltför komplex och svår att använda på ett samlat sätt. Det var även i äldreomsorgsfallet tydligt att aktörernas roll- och situationstolkningar hade avgörande betydelse för hur de prioriterade information och uttryckte verksamhetsbedömningar grundade på rapporterna.

De nya verksamhetsrapporternas viktigaste användningssätt var för de flesta aktörer att de fick sina tidigare intryck från verksamheten bekräftade. De ansågs minska aktörernas osäkerhet. Utvecklingsarbetet tydliggjorde aktörernas stora tilltro till mjuk information. Attitydmätningarnas tillförlitlighet bedömdes ofta med utgångspunkt från huruvida de verifierade tidigare mjuk information. Den sistnämnda bedömdes i de flesta fall vara mer tillförlitlig. Ingen av aktörerna kunde peka på något fall där de nya verksamhetsrapporterna hade medfört att någon verksamhetsförändring hade genomförts.

### *Individ- och familjeomsorgsavdelningen i Österby kommun*

Individ- och familjeomsorgsavdelningen (IFO) omfattade ca 20 personer och var en av tre verksamhetsavdelningar vid Österby kommuns socialförvaltning. Den årliga omsättningen var ca 13 Mkr, varav närmare hälften avsåg socialbidragsutbetalningar. IFO-verksamhetens kärna är socialbyrån. Verksamheten kan sägas vara den minst standardiserade av de tre och den kännetecknas av att en stor andel av personalen har akademisk examen, det är alltså en i hög grad professionaliserad verksamhet.

#### *Verksamhetsbedömning i normalfallet*

Liksom i de båda andra fallen grundades de intervjuade aktörernas verksamhetsbedömningar på en kombination av hård och mjuk information. Även här dominerade budgetinformation bland den hårda informationen. Bland den mjuka informationen var det tydligt att aktörerna fäste stort avseende vid handläggares och arbetsledares förmåga att presentera verksamheten och den vägde sedan tungt som underlag för verksamhetsbedömning. Det var även i det fallet tydligt att de officiellt formulerade målen för organisationen användes sparsamt som norm vid verksamhetsbedömningarna. Även här utgick aktörerna ofta ifrån sina roller och specifika situationer när de valde normer för bedömningarna.

#### *Utveckling av nya verksamhetsmått och nya verksamhetsrapporter*

Som komplement till de traditionella budgetrapporterna tog man fram en kvalitetsrapport som grundade sig på attitydundersökningar med hjälp av enkäter till klienter och samtlig personal samt intervjuer med avdelningens externa samarbetspartners. Utvecklingsarbetet började alltså mycket ambitiöst men fick inget större genomslag på avdelningen eller förvaltningen. Orsaken tycks vara

att aktörerna inte fann rapporten särskilt användbar på annat sätt än att den i stort verifierade deras tidigare intryck av hur verksamheten uppfattades. Vidare förekom ingen mer omfattande social interaktion kring rapporten eller utvecklingsarbetet inom avdelningen, ledningen gjorde inga mer omfattande ansträngningar att använda rapporten internt. Det förekom snarare en uttalad skepsis från socialarbetarnas sida gentemot utvecklingsarbetet och verksamhetsrapporten. Ingen av aktörerna kunde peka på att den nya verksamhetsrapporten medfört att någon verksamhetsförändring hade genomförts.

### III Teoriutveckling

#### *Fallstudiernas resultat och slutsatser*

#### *Aktörers roll- och situationstolkningar avgör bedömningsnormer*

I traditionell administrativ teori förutsätts att officiellt formulerade mål och strategier används som utgångspunkt när ledare gör verksamhetsbedömningar. Sådana mål och strategier användes emellertid sparsamt av de ledare som förekom i fallstudierna, särskilt när bedömningssituationerna var komplexa. Aktörerna använde i stället normer som härstammade från samhällets institutioner och dess normbärare, dvs från kända samhällsroller och yrkesroller. Sådana roller (tex politiker, förvaltningschef och socialarbetare) ger aktörerna en repertoar av legitima normer att använda i skilda bedömningssituationer. Oavsett förekomsten av officiella administrativa målbeskrivningar, finns det förväntningar på att exempelvis politiker, administratörer och socialsekreterare skall stå för skilda verksamhetsperspektiv och bevaka dem inom organisationerna. Från den enskilde aktörens utgångspunkt innebär det förhållandet en minskad osäkerhet eftersom roller tillhandhåller normer att utgå



ifrån i en i övrigt komplex bedömningssituation. Aktörerna får därmed ett behov av en rollrelaterad repertoar av information som beredskap för att kunna gensvara mot de förväntningar som kan ställas på tex en socialnämndspolitiker. Det förklarar varför aktörerna i fallstudierna särskilt när de ställdes i komplexa bedömningssituationer markerade att de gjorde sina utsagor "som politiker", "som arbetsledare", etc.

Utfallet av en enstaka bedömning påverkas dock främst av sammanhanget, dvs av aktörens tolkning av situationen. Situationstolkningen avgör vilken norm (inom institutions- och rollrepertoaren) som aktören väljer att utgå ifrån i sin bedömning. Vissa situationer uppkommer regelmässigt (tex budgetberedning och budgetuppföljning) och kan därför betraktas som ganska förutsägbara typsituationer, medan andra situationer uppstår spontant (tex tidningsjournalister ställer frågor). Ledarna gör uttalanden om verksamhetens effektivitet vid dessa till sin karaktär olika situationer, men det är inte troligt att uttalandena är identiska. Exempelvis kan de båda utsagorna "barnomsorgen har blivit effektivare genom *minskad* personalbemanning" och "barnomsorgen har blivit effektivare genom *ökad* personalbemanning", ha gjorts av samma person och vara lika ärligt menade. Utsagorna är dock meningslösa fristående från sitt sammanhang. De kan dock bli meningsfulla om man studerar vilket verksamhetsperspektiv som sagesmannen utgår ifrån och i vilken situation utsagan görs. Då blir det lättare att förstå vilka normer och verksamhetsaspekter som förs fram respektive hamnar i skymundan.

För att en aktör skall kunna agera verkningsfullt inom sin organisation måste han/hon ha tillgång till en omfattande informationsrepertoar. I den ingår både hård och mjuk information vilka har olika mening och användningsområden beroende på bedömningssituationens karaktär. Frågan om hur *man* bedömer en socialtjänstinrättnings effektivitet blir därmed irrelevant. Den förutsätter att det finns en neutral utgångspunkt utifrån vilken det går att betrakta organisationen där både tekniska (målrationala) och institutionella

(värderationella) aspekter beaktas på ett objektivet sätt. En bedömning kan inte göras utan att ett särskilt verksamhetsperspektiv anläggs. Resonemanget sammanfattas nedan.

Aktören tolkar situationen	----->	Aktören söker i befintliga roll - norm- och informationsrepertoarer:	----->	Utsaga om effektiviteten vid enheten A
----------------------------	--------	--	--------	--

### *Gestaltande mjuk information har stor betydelse vid verksamhetsbedömningar*

Aktörerna använder både hård och mjuk information när de gör verksamhetsbedömningar och det är kombinationen och interaktionen mellan olika informationstyper som ger aktörerna en möjlighet att förstå sina organisationer. Det är emellertid tydligt att information som grundas på anekdoter och intryck vid personkontakter väger mycket tungt när aktörerna bedömer hur enskilda enheter fungerar. Det tydligaste exemplet på en sådan anekdot som berättades av många är kanske jägarhistorien i äldreomsorgsfallet som återgavs ovan.

Att mjuk information har stor betydelse för ledare och andra organisationsmedlemmar vid bedömningar har visats i många studier (tex Mintzberg 1975) och är därför knappast förvånande. I den här studien visas dock att mjuk information förefaller vara avgörande också när befintlig verksamhet utvärderas. Från fallstudierna finns det ju flera exempel på att sådan information uppfattas som mer pålitlig än tex attitydmätningar vid ledares bedömningar av hur effektivt olika enheter faktiskt fungerar. Besöksintryck och anekdoter tycks ge aktörerna meningsfulla indikatorer på kvalitet och effektivitet i ett gestaltande helhetsperspektiv. Rigorösa mätningar där ett stort antal indikatorer och mått används verkar inte ha förmågan att fånga in en sådan meningsfull gestaltande helhet.

Gestaltande intrycksinformation har sannolikt stor betydelse i samtliga organisationer. Den säljare som vid anställningsintervjun gör intryck av att vara den duktigaste säljaren bland i övrigt meritmässigt likvärdiga kandidater kommer troligtvis att få jobbet. Det är dock inte troligt att han/hon i längden lyckas övertyga ledningen om sin säljförmåga med hjälp av intrycksstyrning om försäljningsstatistiken pekar på motsatsen. I mjuka organisationer där det, i motsats till säljbolaget, inte finns några hårda data som ger lika tydliga besked om framgång, får mjuk information en betydligt större betydelse eftersom den ofta är den säkraste framgångsindikatorn som finns att tillgå.

### *Nya verksamhetsmått meningsfullhet avgörs av den sociala interaktionen*

I fallstudierna gjordes det försök att med hjälp av attitydundersökningar "härda" mjuk information. I något fall uppdagades enstaka problem som en konsekvens av utveckling, införande och användning av sådana "hårdade" mjuka verksamhetsmått som ledningen inte hade kännedom om. Det främsta värdet med rapporterna, från ett aktörsperspektiv, förefaller bestå i att de kan ge en känsla av minskad osäkerhet och att de kan bekräfta tidigare bilder och intryck av verksamheten. Rapporterna och dess information tycks ha uppfattats som mest meningsfulla i de fall de varit föremål för en omfattande social uppmärksamhet. Studiens erfarenheter ger inte anledning att rekommendera att sådana verksamhetsmått införs generellt i mjuka organisationer. Om den operativa nyttan skall överstiga kostnaderna krävs att inblandade aktörer dels upplever att mätningarna har hög tillförlitlighet och validitet, dels - och främst - att utvecklingsarbetet och rapporterna blir föremål för omfattande social uppmärksamhet. Attitydundersökningar till brukare och personal kan dock ha ett icke obetydligt symboliskt värde för organisationen genom att sådana undersökningar ger intryck av att organisationerna är öppna för synpunkter från kunder och andra intressenter.

### *Mjuka organisationer styrs interaktivt*

Forskningsresultatet får implikationer som gör det lättare att förstå hur mjuka organisationer styrs. Förekomsten av flera legitima normsystem medför att verksamheterna inte kan styras enligt det traditionella hierarkiska styridealet. Sådant sätt att styra är inte möjligt i sammanhang där ingen enskild aktörsgrupp har en legitim ensamrätt att definiera organisationens uppdrag. I stället måste de mjuka organisationerna koordineras i interaktion mellan aktörer som representerar legitima normsystem. Om man vill förstå hur mjuka organisationer styrs och koordineras bör man alltså lämpligen se dem som "förhandlingsorganisationer" (jämför Strauss et al 1981) snarare än som "maskiner" vilket ju har varit det förhärskande synsättet inom management. Metaforen förhandling lyfter fram det förhållande att ingen enskild aktör eller aktörsgrupp har ensamrätt på att formulera organisationens uppdrag, problem och lösningar utan att det i stället sker i interaktion inom en given institutionell ram. Det sättet att koordinera kan, med hänsyn till verksamhetens karaktär, vara förnuftigt eftersom det genom interaktion och samtal skapas möjligheter att belysa problem och lösningar från ett brett perspektiv. Om ett problem belyses och diskuteras från tex ett politiskt, ett administrativt och ett professionellt perspektiv skapas möjligheter att den, från ett traditionellt administrativt perspektiv, "svarta lådan" blir överskådlig och kanske till och med genomskinlig. En förutsättning för att interaktiv samordning skall kunna fungera är att aktörerna är överens om de grundvalar på vilka organisationens verksamhet och uppdrag vilar (jämför Lindkvist & Cederholm 1994 och deras begrepp "samstyrning").

### *Förslag till fortsatt forskning*

Forskningsprojektet har tydliggjort att samhällsinstitutionerna och statsapparaten förmedlar disparata normer för de offentliga mjuka verksamheterna, tex via personalutbildningen, via socialpolitiken och via den administrativa diskursen. Ett angeläget forsknings-

område blir därför att tydliggöra och förklara uppkomsten och diskrepansen i normerna, och vidare att undersöka hur förändringar i de övergripande institutionerna och normsystemen tolkas och påverkar handlandet på enskilda arbetsplatser på mikronivån. En avgränsad fråga inom ramen för detta område är att undersöka hur aktörer på samtliga organisatoriska nivåer (från operativ lokal nivå till övergripande riksnivå) ser på förhållandet mellan teknisk och institutionella effektivitetsaspekter inom något mjukt verksamhetsområde.

Ett annat område där det blivit tydligt att det behövs mer kunskap är hur aktörer i ett mer långsiktigt perspektiv påverkas av interaktionen mellan - ibland motstridig - hård och mjuk information i både hårda och mjuka organisationer. Beror vissa organisationers och verksamhetsområdes framgång måhända av dess företrädares förmåga att presentera verksamheten med hjälp av en "optimal" kombination av hård och mjuk information? För att uttrycka det mer konkret: Vilka "jägarhistorier" finns det i andra typer av organisationer och branscher?

## Referenser

Anthony, R., Dearden, J., & Bedford, N. (1989) *Management Control Systems*. Homewood, Ill: Irwin.

Berger, P. & Luckmann, T. (1967) *The Social Construction of Reality*. London: Penguin Books. I svensk översättning: *Kunskaps-sociologi: Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1979.

Blumer, H. (1969) *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Earl, M. J. & Hopwood A. G. (1980) "From Management Information to Information Management" I Lucas, H., Land, F., Lincoln, T. & Supper, K. (red) *The Information Systems Environment*, Amsterdam: North Holland: 3-12.

Feldman, M. & March, J. (1981) "Information in Organizations as Signal and Symbol", *Administrative Science Quarterly*, Vol 26: 171-186.

Goffman, E. (1974) *Jaget och maskerna - En studie i vardagslivets dramatik*. Stockholm: Rabén & Sjögren.

Göranzon, B. (1990) *Det praktiska intellektet*. Stockholm: Carlsons.

Ijiri, Y. (1975) *Theory of Accounting Measurement*. Menasha: American Accounting Association.

Johansson, S. (1991) *Uppföljning hur då?* Stockholm: Kommentus.

Johnson, T. & Kaplan, R. (1987) *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press.

Kouzes, J. & Mico, P. (1979) "Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations", *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol 15, No 4: 449-469.

Lindkvist, L. & Cederholm, L. (1994) "Styrförutsättningar och kontraktsmöjligheter". I Jacobsson, B. (red) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, Stockholm: Nerenius & Santérus.

Lockett, P. & Eggleton, I. (1991) "Feedback and Management Accounting: A Review of Research Into Behavioural Consequences". *Accounting Organizations and Society*, Vol 16, No 4: 371-394.

Macintosh, N. (1985) *The Social Software of Accounting and Information Systems*. London: John Wiley and Sons.

Meyer, J. & Rowan, B. (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83: 340-363.

Mintzberg, H. (1975) "The manager's job: folklore and fact" *Harvard Business Review*, July-August 1975: 49-61.

Molander, B. (1993) *Kunskap i handling*. Göteborg: Daidalos.

Morgan, G. (1986) *Images of Organization*. Beverly Hills, Cal: Sage.

Pfeffer, J. (1982) *Organizations and Organization Theory*, Boston: Pitman.

Premfors, R. (1984) "Effektivitetssträvanden i svensk statsförvaltning", *Nordisk administrativ tidskrift*, No 1: 39-49.

Ricoeur, P. (1988) *Från text till handling*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium.

Scott, W. R. (1987) *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Silverman, D. (1970) *The Theory of Organizations: A Sociological Framework*. London: Heinemann.

Strauss, A., Schatzman, L., Bucher, R., Ehrlich, D. & Sabshin, M. (1981) *Psychiatric Ideologies and Institutions*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.



## **Nedan redovisas medlemmarna i KFi under perioden**

### **O län**

Kommunförbundet i Göteborgs och Bohus län	Partille kommun
Bohuslandstinget	Sotenäs kommun
Göteborgs stad	Stenungsunds kommun
Härryda kommun	Strömstads kommun
Kungälv kommun	Tanums kommun
Lysekils kommun	Tjörns kommun
Munkedals kommun	Uddevalla kommun
Mölndals kommun	Öckerö kommun
Orust kommun	Göteborgs universitet

### **P län**

Älvsborgs kommunförbund	Lerums kommun
Landstinget Älvsborg	Marks kommun
Ale kommun	Melleruds kommun
Alingsås kommun	Svenljunga kommun
Bengtsfors kommun	Tranemo kommun
Borås kommun	Trollhättans kommun
Dals-Ed kommun	Ulricehamns kommun
Färgelanda kommun	Vårgårda kommun
Herrljunga kommun	Vänersborgs kommun
	Åmåls kommun

### **R län**

Kommunförbundet Skaraborg	Mariestads kommun
Essunga kommun	Mullsjö kommun
Falköpings kommun	Skara kommun
Götene kommun	Skövde kommun
Habo kommun	Tibro kommun
Karlsborgs kommun	Töreboda kommun
Lidköpings kommun	

### **N län**

Falkenbergs kommun	Halmstads kommun
Kungsbacka kommun	Laholms kommun

Dessutom har samarbetsavtal tecknats med GR och Komrev

## **Kommunforskning i Västsverige**

### **Utdrag ur samverkansavtalet**

Samverkan syftar till att stimulera och initiera forskning och utveckling kring kommunal ekonomi och organisation. Vidare är ett syfte att få till stånd ett fruktbart samarbete mellan kommuner/landsting\*) i regionen och universitetet och därmed bidra till att en stark forskningsmiljö etableras vid universitetet. Den verksamhet som bedrivs inom ramen för detta samverkansavtal benämns Kommunforskning i Västsverige. De formulerade syftena kan uppnås genom att Kommunforskning i Västsverige bedriver följande verksamhet:

- \* Initierar forskningsprojekt, dels genom att ge forskare idéer kring väsentliga forskningsområden, dels genom att finansiellt stödja forskningsprojekt.
- \* Arrangerar seminarier kring intressanta forsknings- och utvecklingsresultat.
- \* Genomför uppdragsforskning.
- \* Erbjuder praktiker, t ex ekonomer verksamma hos de samverkande parterna som är intresserade av forskning, kontakter med etablerade forskare för kvalificerad handledning.

---

\*) *På omslagets andra insida redovisas medlemmarna i KFi.*