

Marianne Leffler (red.)

# Kommunala reformer - tre uppsatser om styrning

KFi-rapport  
nr 42

# Inledning

Organisatoriska förändringar pågår ständigt inom kommuner och landsting. Ett utmärkande drag under 1980-talet och 1990-talets första hälft var att de reformer som lanserades fick en stor utbredning inom kommunsektorn. Förklaringarna till denna spridning är flera. Organisationsförändringar har till exempel liknats vid svängningar i modet och organisationsförändringars betydelse för verksamhetens och organisationens legitimitet har framhållits (Brunsson & Olsen, 1990 och Borgert 1992). De allra senaste åren tycks reformerandets karaktär blivit annorlunda. De stora, likriktade och väl spridda reformernas tid tycks vara förbi. Inom forskningen väcks frågan huruvida kommuner och landsting idag är förändringsobenägna och om det till och med är modernt att vara förändringsobenägen (Brorström & Rombach 1996).

Behov av organisatorisk förändring och reformering blir särskilt påtaglig i tider med turbulens och osäkerhet. Den kommunala sektorn har under det senaste decenniet onekligen ställts inför förändrade förutsättningar som skapat oro. Avmattningen i reformerandet skulle i så fall kunna tyda på att kommunernas situation har stabiliserats och att behovet av förändringar därmed minskat. När vi diskuterar fenomen som förändring och förändringsobenägenhet måste vi emellertid skilja mellan stora och små förändringar och mellan unika och generella förändringar. De förändringar som sker idag är såväl stora som små, sett ur den enskilda organisationens perspektiv. Förändringarna idag utmärks också av en stor variationsrikedom. Vissa kommuner håller på att genomföra reformer som andra kommuner både genomförde och avvecklade under 1980-talet. Andra kommuner håller fast vid de senaste årens marknadsinriktade reformer, men förändrar kontinuerligt deras innehåll och betydelse. Allt är tillåtet samtidigt som ingen reform är speciellt färgstark.

Artiklarna som följer i denna rapport belyser några olika reformer och deras konsekvenser. I den första artikeln tar Björn Brorström den organisatoriska effektiviteten som utgångspunkt för en diskussion om kommunledningens uppgift i den decentraliserade organisationen. I den andra artikeln diskuterar Sven Siverbo nollbasbudgeteringens nya intåg i en stor och i en liten kommun. Den tredje artikeln belyser organisatorisk samverkan som en möjlighet att idag lösa verksamheters problem. Författare är Christian Jensen, Marianne Leffler och Ylva Mühlenbock.

# Effektiv organisation, kommunledningens uppgift och decentralisering

av Björn Brorström

## Inledning

Kommunledningens uppgift är att skapa förutsättningar för att kommunmedborgarna ska erhålla en god service och att formulerade välfärdspolitiska mål för den kommunala verksamheten ska uppfyllas. På frågan om vad en kommunledning bör ägna sig åt är svaret kanske inte svårare än så. Sannolikt ställer de allra flesta upp på en sådan uppgiftsbeskrivning. Som vanligt är uppgiften eller målet således lätt att formulera. Det blir svårare när man ska ta reda på om kommunen lyckats ge en god service. Det är också en betydligt svårare uppgift att bestämma vilka de bästa medlen är för att klara uppgiften. Ett av sannolikt ett otal olika sätt att resonera kring problematiken är att utgå från att det är kommunledningens uppgift att etablera en organisation vars egenskaper är sådana att utfallet, det vill säga verksamheten, blir ändamålsenligt. En organisation som klarar detta kan benämnas en effektiv organisation. I föreliggande uppsats behandlas fortsättningsvis huvudsakligen de egenskaper en sådan effektiv organisation besitter.

## Effektiv organisation - nödvändiga avvägningar

Studier av organisationers långsiktiga utveckling och förmåga att överleva i ett längre perspektiv visar att en viktig grundläggande förutsättning är att två konkurrerande egenskaper förenas (se North 1990/1993, Butler 1991 och Rowlinson 1997). Organisationen måste å ena sidan använda tillgängliga resurser väl och å andra sidan måste organisationen äga förmåga att förändra och utveckla verksamheten utifrån nya förutsättningar och behov. Motsättningen mellan dessa båda egenskaper, som kan benämnas allokativ effektivitet respektive adaptiv effektivitet, visar sig på flera plan. En organisation som är duktig på att använda resurserna i verksamheten väl och åstadkomma kostnadseffektivitet bygger samtidigt in i organisationen en oförmåga att se att den verksamhet som bedrivs kanske inte längre är ändamålsenlig. Ingen efterfrågar längre verksamheten och ingen har egentligen längre behov av verksamheten, ändå förändras inget. Det finns en given och problematisk motsättning mellan att vara bra på något och samtidigt förstå att det man är bra på inte är viktigt längre. Flera större drastiska omstruktureringar av industrier kan delvis förklaras av att ansvariga för sent insett nödvändigheten av att ändra kurs (se Brunsson 1985). Problemet är emellertid hur en kursförändring ska inses och motiveras när verksamheten fungerar väl och när organisationen och dess medarbetare är så duktiga på att utföra just den verksamheten.

En motsättning av mycket konkret slag mellan de båda egenskaperna finns också i det att en organisation som är allokativt effektiv uppnår denna effektivitet genom att satsa alla resurser i den egentliga verksamheten. Ett honnörsord under senare år har varit att organisationen ska vara platt, det vill säga inga mellannivåer utan ett decentraliserat ansvar. Vi har funnit att den

platta organisationen dels leder till en allokativ effektivitet, dels är en viktig symbol i besparingstider. Att visa upp en platt organisation innebär ju att man visar att resurserna används i verksamheten och inte till andra bisysslor, det vill säga det som i dagligt tal kallas för byråkrati. Problemet med en platt organisation är dock att resurser saknas för utveckling eller att dessa fördelas ojämnt som följd av de decentraliserade enheternas varierande möjligheter att själv åstadkomma resurser (se Brorström 1995 och Brorström och Solli 1997). Den platta organisationen använder resurserna väl i ett kortsiktigt perspektiv, men risken är att någon utveckling och förändring av verksamhetens innehåll inte sker. På lång sikt blir det problematiskt. Det är en kommunledningsuppgift att göra avvägningar mellan det kortsiktiga och det långsiktiga. Avvägningen kan kallas för strategi. Ibland undrar man över om och i så fall hur denna strategiska bedömning görs.

## Mer om adaptiv effektivitet

Den adaptiva effektiviteten innefattar således att anpassa organisation och verksamhet till förändrade förutsättningar. Instrument för detta är att kontinuerligt initiera och bedriva utvecklingsarbete inom organisationen för att finna nya styrformer. Ett instrument är också att ta reda på vad andra gör. Det främsta motivet till förändring är att man tröttnat på det man gör idag och den metod som väljs som ersättning är oftast hämtad från någon annan. Den franske filosofen Tarde menar att det viktigaste sociala motivet är imitation (hämtat från Asplund 1967). Vid förändring imiterar vi gärna varandra. Det är således viktigt att ha förebilder. Ett problem i alla fall i svenska kommuner idag är att före-

bilder saknas. Vi har tröttnat på att ha förebilder (Brorström och Rombach 1996). Organisationsutvecklingen under 1980-talet och början av 1990-talet skedde i hög grad med det privata företaget som förebild. Vi skulle göra som den vackrare systemen. Idéerna divisionalisering, resultatenheter och köp-/säljmodeller är alla i hög grad resultat av att vi sneglat på vår vackra system (Czarniawska-Joerges 1992). Huruvida dessa lösningar passar kommuner och landsting och huruvida de blev framgångsrika är diskutabelt men förändring blev det. Avsaknad av förebilder innebär problem. Hur vet vi givetvis först när vi har facit i hand över en period av idémässig stiltje. Vi måste förändra för att inte tröttna och vi måste ha förebilder att hänga upp tillvaron på. Det är en kommunledningsuppgift att se till att det finns idéer och förebilder och en övertygelse om dagens problem går att bemästra. Därmed självfallet inte sagt att förebilden behöver vara det privata företaget.

## Mer om allokativ effektivitet

Den allokativa effektiviteten mäts genom att prestationer relateras till kostnader. En svårighet ligger här i att identifiera och bestämma vad en prestation är (se till exempel Johansson 1995 för en problematisering). En uppgift för varje kommunledning är att fastställa vilka prestationerna är, det vill säga vad som genererar intäkter. En konflikt föreligger här mellan flexibilitet och tydlighet. Ett flexibelt system innebär otydliga förutsättningar, men ett tydligt system skapar låsningar och orimliga konsekvenser för en del. Det gäller att vara tydlig men undvika system som framstår som orimliga ur verksamhetsperspektivet.

Kostnader består av transformationskostnader och transaktionskostnader (för utförliga beskrivningar se Williamson 1996). Med transformationskostnader avses de direkta kostnaderna för att omvandla insats till resultat. Med transaktionskostnader avses den resursförbrukning som sker för att administrera verksamheten. Kostnader för förhandling, registrering och informationsgivning är exempel. Flera av de reformer som har genomförts under senare år har ansetts vara förknippade med betydande transaktionskostnader. Detta gäller för kommundelsnämnder, beställar-utförarmodeller och för resultatenheter som styr- och ansvarsmodell.

Varje styrmodell har sina transaktionskostnader. Dessa måste sättas i relation till uppkomna effekter. Rykten om höga transaktionskostnader måste mötas eftersom de sprider ett slags oro i organisationen. Kommuner och landsting har ofta varit dåliga på att möta denna kritik. Försvaret av transaktionskostnader kan ju vara att dessa faktiskt möjliggör en långsiktigt gynnsam utveckling. Det är transaktionskostnader i form av uppföljning, satsning på strategiska projekt och informationsgivning som är grunden för anpassning och utveckling. En viktig kommunledningsuppgift är att begränsa och samtidigt försvara de transaktionskostnader som alltid finns.

## Avslutning - några andra viktiga värden

Det finns i forskningen många belägg för vikten av decentralisering. Decentraliserade enheter har ett tydligt ansvar för att upprätthålla verksamhetens kvalitet inom ramen för krympande resurser (Brorström och Jensen 1995 och Jönsson 1995). Utvärderingen av stadsdelsnämndsreformen i Göteborg visade att de-



centraliseringen starkt bidragit till att de förändringar av verksamheten som genomförts inte påverkat kvalitet och omfattning. Utvärderingen av nya styrmodeller inom kommuner och lands-ting visar att decentraliseringen varit av central betydelse (Brorström 1995 och SOU 1996:169). En fara med decentralisering som styrform är den suboptimering som kan uppstå som följd av konkurrens mellan decentraliserade enheter. Så är det säkert, men det är också så att suboptimeringen oftare är mer beförd än verklig. Det förekommer ofta mycket prat om allt märkligt som kan komma att hända, men få exempel ges på tokigheter som faktiskt uppstått (se Brorström, Ohlsson och Solli, 1997).

Filosofen Tarde talar om de sociala krafterna opinion, tradition och förnuft (hämtat från Asplund 1987). Ett sätt att formulera kommunledningens uppgift är att den ska finna balans mellan existerande sociala krafter. Trender och tendenser ska vägas mot rådande värderingar och traditioner och framtagna lösningar ska baseras på noggranna överväganden. Det oroar mig när man hör beslutsfattare och andra fördöma lösningar som var bra igår för att lika kategoriskt hävda dagens lösningar som de enda rätta. Att hävda måttlighet är en uppgift för kommunledningen. Resonemangen kan sammanfattas med att kommunledningen ska skapa värderingar i organisationen som gör att konkurrerande värden balanseras mot varandra på ett rimligt sätt. Till exempel att ett långtgående och tydligt ansvar förenas med vilja och förmåga till samarbete över gränserna på samma sätt som ett långtgående samarbete måste förenas med vilja och förmåga att ta ansvar.

# Nollbasbudgetering - en nygammal reform

av Sven Siverbo

De nedskärningar som för närvarande sker i kommunerna är nya inslag i kommunalpolitiken. Tidigare har politiker kunnat möta ökade krav på kommunal service med skattehöjningar. Kommunerna har tvingats övergå från tillvalspolitik till bortvalspolitik (SOU 1996:169, bilaga 1). Det ställer krav på att politikerna förstår ompröva verksamheten. Nya satsningar kan inte bara prioriteras sinsemellan utan måste även värderas i förhållande till den befintliga verksamheten. Men för att politikerna skall kunna göra väl avvägda prioriteringar måste de ha goda kunskaper och lämpliga instrument för uppföljning och utvärdering.

Många menar även att gränsen är nådd för vad generella sparbetning kan åstadkomma (se exempelvis Brorström och Jensen 1995). Generella sparbetning har karaktären att politikerna sällan själva fattar beslut om var de konkreta besparingarna skall göras. Besparingarna får ombesörjas av verksamhetsansvariga. Det medför att den politiska styrningen blir otydlig eftersom det inte är politiska avväganden som styr vilka verksamheter som prioriteras bort. På sikt kan det leda till en legitimitetskris för det politiska systemet.

Kommunerna står inför en situation där de i många fall tvingas ompröva sina befintliga verksamheter och avstå från att lägga generella sparbetning. Två kommuner har valt en nygammal väg för att komma till rätta med problemen (för en beskrivning av styrmodeller se SOU 1996:169, eller Brorström och Rombach 1996). De två kommunerna, en större och en mindre, har funnit

att *nollbasbudgetering* är en metod som kan användas i den situation de befinner sig i. Den stora kommunen har under 1996 försökt tillämpa nollbasbudgetering i fem av sina lokala enheter medan den lilla kommunen skall pröva tekniken i hela verksamheten under 1997.

## Nollbasbudgeteringens idé

Nollbasbudgetering går ut på att *ompröva* alla befintliga verksamheter vid varje års budgetarbete. Ingen kostnadspost tas för given utan skall motiveras varje år. Verksamheterna utreds och sammanställs i 'beslutspaket' som rangordnas i ett politiskt värderingsförfarande. De beslutspaket som är högst i rangordningen och som får plats inom de tillgängliga resurserna genomförs, övriga genomförs inte (Pyhrr 1973, Cheek 1977, Johansson och Johansson 1983). Generella sparbetning används inte.

Förutsättningen för att en relevant rangordning skall kunna utföras är naturligtvis att alla alternativa sätt att genomföra verksamheten utreds noggrant. Det ger politikerna goda kunskaper om verksamheten men ställer också stora krav på den administrativa kapaciteten. En av de mest påtagliga erfarenheterna av nollbasbudgetering är den stora tidsinsats som metoden kräver. Wildavsky (1975) menar att det var ett skäl till varför man slutade använda tekniken. Ett annat skäl var att tekniken inte motsvarade förhoppningarna på förändring av verksamheten. "Some butterflies were caught, no elephants stopped" är Wildavskys beskrivning av nollbasbudgeteringens effekter. De positiva effekterna som uttrycks är att både verksamhetsnivå och ledningsnivå anses få bättre kunskaper om verksamheten. Nollbasbudgetering fungerar som en fördjupad verksamhetsanalys. I utvärderingen fann Wildavsky även att det inte ansågs nödvän-

digt att göra om nollbasbudgeteringen varje år. Det var fullt tillräckligt med exempelvis vart femte år (jämför Jönsson 1988).

## Nya förhållanden

Nollbasbudgeteringen kom till Sverige från USA på 1970-talet. Tekniken användes första gången 1964 i USA på jordbruksdepartementet och blev som sagt ett misslyckande. Det första kända företaget som använde nollbasbudgetering och ansåg det lyckat var Texas Instruments vid 1970-talets början. Därefter prövades nollbasbudgetering i såväl privata som offentliga organisationer. I den första vågen av nollbasbudgetering var förutsättningarna annorlunda jämfört med idag. Tekniken skulle användas för att undvika ytterligare expansion av verksamhet. I den amerikanska delstaten Georgia använde guvernören och blivande presidenten Jimmy Carter nollbasbudgetering för att kunna bemästra problemet med att tidigare budgetförslag överskridit tillgängliga resurser med nära 50 procent, samtidigt som det var omöjligt för honom att värdera vilka verksamheter som var mer angelägna än andra (Johansson och Johansson 1983). Denna första våg av nollbasbudgetering kom när den största entusiasmen över en annan budgetteknik, programbudgetering, lagt sig. Programbudgeteringen var alltför långsiktig till sin karaktär och det var svårt för politikerna att binda sig vid program som sträckte sig långt över mandatperioderna. Reformen med programbudgetering var således inte särskilt välanpassad för politiska organisationer (Jönsson 1988).

När nollbasbudgetering användes i svenska kommuner i slutet på 1970-talet och början på 1980-talet var det under liknande förhållanden som i USA och i samma syfte. Det handlade om att hålla tillbaka ytterligare expansion av verksamheter.

Nollbasbudgetering fick emellertid inte något större genomslag i de svenska kommunerna vid denna tidpunkt (Leijon med flera 1984, Jönsson 1988). I stället använde kommunerna mer uttalad resursstyrning som exempelvis rambudgetering. Rambudgetering utgår från de faktiska ekonomiska förutsättningarna och ansågs därför vara en lämplig metod för kommunerna att minska expansionen och avhjälpa ekonomiska problem (Brorström, Haglund och Solli 1995).

De kommuner som nu i mitten av 1990-talet bestämt sig för att pröva nollbasbudgetering gör det under andra förhållanden än de som rådde under den förra vågen av nollbasbudgetering. Dessa kommuner har behov av att minska kostnaderna i den befintliga verksamheten, alltså genomföra regelrätta besparingar, snarare än att dra ner på expansionstakten. Expansion är inget tänkbart alternativ för de kommuner som studeras. I stället måste de på ett systematiskt sätt ompröva den befintliga verksamheten för att vara säkra på att den verksamhet som bedrivs verkligen är den mest angelägna.

## Några intryck från kommunernas nollbasbudgeteringsarbete

Som nämns ovan studeras för närvarande en större och en mindre kommun som har för avsikt att nollbasbudgetera. En erfarenhet från nollbasarbetet i den *större kommunens* fem lokala organisationer under 1996 är att nollbasbudgetering som begrepp kan skapa *negativa stämningar*. Många av politikerna ansåg att nollbasbudgetering är en omodern budgeteringsform och de associerade till misslyckade budgeteringsförsök i amerikanska förvaltningar. Tidigt under 1996 fann projektledaren därför att det var

lämpligare att använda ett annat begrepp än nollbasbudgetering. Samtidigt förändrades inriktningen så att nollbasbudgetering i sig inte längre stod i fokus. I stället kom det som skulle uppnås, det vill säga politiskt initierad omprövning av befintlig verksamhet, att stå i centrum. Den förändrade fokuseringen medförde att de politiker som varit missnöjda tidigare blev mer välvilligt inställda till projektet men förändringen kunde inte förändra det faktum att projektet blivit försenat. En annan viktig förklaring till politikernas svala mottagande av nollbasbudgetering i storkommunen är att det var ett uttalat politikerprojekt (sic!). Politikerna uppfattade att de själva förväntades göra mycket av arbetet, som de förstod skulle ta mycket tid. Då de flesta av de berörda politikerna är fritidspolitiker ansåg de sig inte ha tid med ett sådant projekt.

I två av de fem organisationerna kom emellertid arbetet igång på ett tidigt stadium. Det kan förklaras med att det i de två organisationerna fanns personer som var välvilligt inställda till nollbasbudgetering redan från början. Anledningen till att de var positiva var att de såg bortom själva begreppet nollbasbudgetering och i stället koncentrerade sig på vad som kunde uppnås med metoden. För dem var det av mindre betydelse vad projektet kallades. I princip hade dessa personer redan förstått det som de andra organisationerna skulle förstå långt senare, när projektets inriktning ändrades. I den ena organisationen var förvaltningschefen positiv och lyckades entusiasmera politikerna. En bidragande orsak till den ökade entusiasmen var också att den stadssekreterare som i kommunledningen tagit initiativ till nollbasbudgetering kom till nämnden och förklarade intentionerna med försöket. I den andra organisationen var nämndordföranden den drivande kraften och såg projektet som en möjlighet för dem som politiker att skaffa mer kunskap om den verksamhet de faktiskt är ansvariga för.

I den *mindre kommunen* pågår i skrivande stund årets budgetarbete. På grund av att verksamheten gått med underskott

under 1996 finner såväl politiker som tjänstemän att prioriteringar måste göras inom den befintliga verksamheten för att minska de totala kostnaderna. En budgetteknik som möjliggör omprövningar är därför nödvändig. Skillnaden mellan den mindre och den större kommunen är den tydliga arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän i den mindre kommunen. Det är förvaltningarnas uppgift att ta fram beslutspaket och politikernas uppgift att rangordna dessa. Samtidigt betonas att det är fråga om ett projekt på ett år. Förhoppningsvis kan vetskapen om att projektet bara pågår under en begränsad period minska oron för den ökade arbetsinsatsen i förvaltningen.

## Fortsatt forskning

För att förändringsansträngningar av den typ som studeras här skall ha framgång krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Inom organisationerna (kommunen och dess nämnder) måste det nya sättet att budgetera och ompröva verksamheten föregås av att det gamla sättet att arbeta inte längre anses legitimt inom organisationen. Det gamla sättet att arbeta måste avinstitutionaliseras (Oliver 1992). Detta kräver att det inom den organisation som skall förändras för det första finns ett *förändringsmönster* som innebär att den nya budgeteringstekniken förespråkas, för det andra tillräcklig *handlingskapacitet* inom organisationen för att utföra arbetet och för det tredje en *maktsammansättning* i organisationen som inte motarbetar det nya arbetssättet (Greenwood och Hinings 1996). Skillnader i de studerade kommunernas förändringsmönster, handlingskapacitet och maktsammansättning innebär att samma budgeteringsteknik kan medföra olika effekter. Nollbasbudgetering behöver alltså inte leda till samstämmiga re-

sultat i de båda studerade kommunerna trots att de yttre förhållandena liknar varandra.

Båda projekten är föremål för utvärdering. Projektet i den större kommunen har pågått i drygt ett år men det är för tidigt att dra några slutsatser om effekterna av deras arbete. I den mindre kommunen kommer arbetet att följas kontinuerligt under året och utvärderas när budgetbeslutet för 1998 är fattat. Det är därför för tidigt att säga någonting om vilka effekter nollbasbudgetering har medfört. Det är emellertid spännande och viktigt ur forskningssynpunkt att utreda om kommunernas situation idag är sådan att nollbasbudgetering får de effekter som eftersträvas, det vill säga om de kommunala aktörerna i en bekymmersam ekonomisk situation förmår ompröva den befintliga verksamheten.



# Samverkan som lösning och problem

av

Christian Jensen  
Marianne Leffler  
Ylva Mühlenbock

## Samverkan är ett mångtydigt begrepp

På senare tid tycks det självständighetsideal som präglat 1990-talets marknadsinspirerade styrmodeller ha ersatts av en tilltro på samverkan som organisationsform. Marknadsmodellernas betydelse har tonats ned och dess syften att såväl förbättra effektivitet och produktivitet som att stärka demokratin skall nu uppnås genom alternativa styrformer (SOU 1996:169, Brorström m fl 1996). Samverkan är inget entydigt och precist begrepp i sammanhanget utan samverkan kan i sin praktiska tillämpning variera till såväl innehåll som form. I en del fall rör det sig om fusioner; två eller flera huvudmän slår samman sina likartade organisationer till en större organisatorisk enhet för att kunna utnyttja den stora organisationens fördelar. Likasinnade professionella grupper från de respektive organisationerna skall därefter tillsammans utveckla den nya organisationens verksamhet. I andra fall handlar samverkan om att bryta gränser mellan traditionella verksamhetsområden. Vad som eftersträvas då är synergieffekter, dvs ett plus ett skall bli mer än två. Samverkan skall alltså leda till mer och/eller bättre verksamhet.

Utmärkande är att flera av den offentliga sektorns traditionella huvudmän och organisationer skapar en gemensam organisation för att hantera specifika frågor eller för att "hantera" en specifik brukargrupp. Det är försäkringskassan, kommunen och landstinget som är parter i en organisation och i en annan är det kommunens socialtjänst, försäkringskassan och AMI. Specifika brukargrupper kan vara människor med psykiska problem eller människor med missbruksproblem. De olika parterna har bildat gemensamma organisationer för samverkan, men sätten att samverka varierar stort. Ett annat exempel på tvärsektoriell samverkan är den regionsamverkan som organisatoriskt håller på att växa fram i Västsverige.

KFi deltar i flera uppföljnings- och utvärderingsprojekt som handlar om organisation för tvärsektoriell samverkan. Ett KFi-projekt har t ex följt regionfrågan genom att studera *samtalen* om regionen. Att ta till orda, argumentera och kommunicera utgör en del i processen att organisera för samverkan (Jensen och Leijon 1996). Vi tror att formerna för samverkan kommer att utvecklas vidare inom och mellan de offentliga organisationerna och att tankar om nätverksliknande organisationer kommer att få ett starkare fäste. Vi vill därför lyfta fram några erfarenheter från de pågående uppföljnings- och utvärderingsprojekten inom KFi.

## Samverkan som försöksverksamhet

Samverkansorganisationerna formas ofta som försöksverksamhet och bedrivs som projekt. Utmärkande drag för projekt är att de avgränsas från reguljär verksamhet organisatoriskt och ekonomiskt men också genom på förhand avgränsade planerade tid-

punkter för igångsättande och upphörande. Även om tidsfaktorn ofta får symbolisera projektformen, visar studier att det huvudsakligen är resursbegränsningen som avgör när något skall betraktas som projekt (Packendorff, 1993). Idealföreställningen om försöksverksamhet i projektets form är att de framgångar som kan bevisas skall kunna utnyttjas inom den ordinarie verksamheten, medan eventuella misslyckanden inte skall störa densamma.

Samverkansprojekt kan också ses som en möjlighet att finna former för samverkan utan att i någon större utsträckning behöva ta hänsyn till de respektive "moderorganisationernas" traditioner och arbetssätt. Projektformen förknippas därför ofta med kreativitet och idériakedom. Projekt kan vara ett sätt för olika parter att organisera sig för att hitta nya lösningar på aktuella problem. Projekt kan också representera attraktiva lösningar som föranleder ett sökande efter lämpliga problem (Sahlin-Andersson 1989, Lundin och Söderholm 1997).

## Samverkan som gränsöverskridande

Argumentationen kring varför det är viktigt att samverka bygger ofta på att det finns gränser som man vill överskrida. Gränser kan vara av olika slag, verkliga eller fiktiva. De kan finnas där för att markera vad som är mitt och vad som är ditt. Den offentliga sektorn är uppbyggd utifrån synsättet att organisationers uppgifter och ansvarsområden skall vara tydligt definierade. Lagar och förordningar definierar den uppgiftsmässiga fördelningen mellan organisationerna. Vägen stakas ut för vad kommuner m fl offentliga huvudmän är skyldiga att göra. Omvänt gäller då också vad de inte skall göra. I realiteten är emellertid inte uppgiftsfördelningen så tydlig och exakt, utan parallella system utvecklas

med tiden och skapar en viss ordning. Förslag om samverkan kan därför betraktas som ett sätt att återställa en ordning, men i ny form. I formandet av den nya, samverkande organisationen prövas den traditionella uppgiftsfördelningen och den grundstruktur som en gång lagts fast. Att såväl organisationsformer som lagar och förordningar omprövas då och då är i och för sig inget nytt. Vad som är specifikt för samverkan som organisationsform är att den bygger på frivillighet från de deltagande organisationernas sida och att den många gånger sker utan att regelverket runt omkring organisationerna förändras i takt med att den nya organisationen etableras. När samverkan som har bedrivits i projektform skall permanentas och inordnas i en reguljär verksamhet kan det därför innebära krav på att moderorganisationernas regelverk, uppgifter och traditioner skall omprövas.

## Samverkan som ”prat”

Inom ramen för de olika västsvenska samhällsinstitutionerna - kommun, landsting och länsstyrelse - växer olika samverkansformer fram. Inom kommunerna sker ett kommunövergripande arbete i olika kommunalförbund. Inom landstingen har begreppet ”gränslös sjukvård” samlat olika landsting och konkret inneburit ett landstingsövergripande samarbete inom en rad områden. Även inom länsstyrelseorganisationen sker ett samarbete mellan de västsvenska länsstyrelserna utifrån de olika uppgifter som staten ålagt dem. Vad man kan konstatera är att samarbetet sker inom de olika samhällsinstitutionerna, men inte tvärsektoriellt. Formandet av en västsvensk region syftar till att förbättra den tvärsektoriella samverkan, formaliserad i ett regionparlament.

Det finns bland de delaktiga aktörerna olika uppfattningar om såväl behovet av förändring som dess mål. Deltagarna i region- och regionaliseringssamtalet visar dessutom att det råder en viss begreppsförvirring om vad som avses med region, regionparlament och regionförbund. Men genom att delta i diskussionen försöker man fylla olika begrepp med ett innehåll, exempelvis Vad kan region betyda? Vilken betydelse skall ges till "regionernas Europa"? Vad är regionala behov?

Flera utredningar visar att det råder delade meningar om vad som egentligen är problemet och att olika problembeskrivningar konkurrerar (SOU 1995:27, Dnr. C95/360/UTS, Prop. 1996/97:108). Skärskådas de olika bevekelsegrunderna finner man vidare att ett uttalat problem ofta är insnärjt i en annan bakomliggande problembild. Eftersom problemdefinitionerna är tveksamma som samlande beskrivning för alla aktörer, kommer även informationsunderlaget (som bygger upp en problembild) att ifrågasättas - antingen för att vara alltför detaljerat eller för att vara alltför otillräckligt för att ge relevanta, ändamålsenliga och styrande beskrivningar.

Vidare kan man iaktta att det råder delade meningar om hur information skall tolkas. Dess relevans och betydelse kan uppfattas på flera olika sätt. Brist på vad man kan kalla objektiva kriterier, i betydelsen att involverade aktörer finner dem vara i överensstämmelse med sakernas tillstånd, medför enligt flertal intervjuade att underliggande värderingar styr hur man förstår händelser som inträffat, den befintliga situationen och framtida möjliga handlingar. I brist på tydliga definitioner och en logisk argumentering används ett rikt symbol- och bildspråk för att beskriva aktörernas uppfattningar. Att finna relevanta problembeskrivningar försvåras av att de egna organisationerna vägleds av vaga och i flertalet fall motstridiga målbeskrivningar. Denna vaghet möjliggör också att en löst strukturerad idé fylls med ett flerhövdat innehåll. Det är alltså inte alldeles givet varthän diskus-

sionen om den regionala organisationen bär i Västsverige. Flera olika institutionella aktörer vill ge sin syn på frågan och plädera för en framtida lösning. Situationen präglas av att oavsett vad som görs kommer någon att anse att det borde vara ogjort, och om man avstår från att göra något kommer det att anses vara för passivt av någon annan. Samverkanssamtalet visar sig vara ett spänningsfält för den ständiga kampen mellan fastställda kategorier och föränderlighet och mellan makt och motmakt.

## Samverkan som lösning på problem eller lösning som söker problem?

I uttalade intentioner om partsamverkan finns en förhoppning och en förvissning om att samverkan skall bidra till att förbättra verksamheternas effektivitet och produktivitet. I utvärderingssammanhang är det då rimligt att ställa sig frågan huruvida partsamverkan kan vara en lösning på verksamheternas problem. Det är emellertid också intressant att fundera över huruvida samverkan är en lösning som söker problem. Viktiga utgångspunkter för en partsamverkan är parternas intresse av en samverkan och vad man skall samverka om. Det är inte självklart att intresset för samverkan är lika starkt eller jämnt fördelat mellan parterna. En part kan t ex ha mer att "vinna" än en annan part. Detta behöver göras tydligt redan inför en samverkan. För att knyta an till regionfrågan kan en parallell till intressevikten vara frågan om vilken part som har problemformuleringsprivilegiet i regionssamtalets olika delar och faser.

Lika viktigt som att klarlägga parternas intresse för samverkan är att göra tydligt vad man skall samverka om och sedan hålla fast vid det. Det tycks föreligga en risk i att organisa-

tionen när den väl är etablerad lyfter in andra frågor där det finns ett *visst* gemensamt intresse. Man måste då vara uppmärksam på om alla parter verkligen har ett intresse i en sådan samverkan och definiera vilket intresset är. Om t ex bara tre av fyra parter har ett intresse så kanske frågan skall hanteras i en annan konstellation - ett organisatoriskt nätverk. Partsamverkande organisationer, där alltfler frågor med tiden hanteras trots att de endast berör delar av organisationens parter, utgör exempel på att samverkan inte bara är en lösning på problem utan också blir en lösning som söker sina problem.

## Referenser

Asplund Johan, 1967

"Om mättnadsprocesser". Uppsala: Argos

Asplund Johan, 1987

"Det sociala livets elementära former" Göteborg: Korpen

Borgert Leif, 1992

"Organiserandet som mode. Perspektiv på hälso- och sjukvården". Stockholm: Nerenius & Santérus

Brorström Björn, 1995

"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer" - En studie av nya styrformer inom sjukvården". Lund: Studentlitteratur

Brorström Björn och Jensen Christian, 1995

"Decentralisering och ekonomi". Ur Jönsson Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, "Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg", sid 117-128, Stockholm: SNS

Brorström Björn, Ohlsson Östen och Solli Rolf, 1997

"Minihandbok i utvärdering". Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr 5

Brorström Björn och Rombach Björn, 1996

"Kommunal förändringsobenägenhet". Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter, nr 1

Brorström Björn och Solli Rolf, 1997

"När intäkten kom - en studie av skiftet från kostnads- till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer". Göteborg: KFi-rapport nr 41

Brorström Björn, Bengtsson Ulla, Cwejman Malgorzata, Edlund Viveka och Leffler Marianne, 1996

"Forskning pågår - fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning". Göteborg: KFi-rapport nr 37



- Brorström Björn, Haglund Anders och Solli Rolf, 1995  
"Externredovisning och internredovisning i kommuner och landsting",  
Lund: Studentlitteratur
- Brunsson Nils, 1985  
"The Irrational Organization - Irrationality as a Basis for  
Organizational Change and Action". Avon: Wiley
- Brunsson Nils och Olsen Johan P. (red.), 1990  
"Makten att reformera". Stockholm: Carlssons
- Butler Richard, 1991  
"Designing Organizations. A Decision-Making Perspektive". London:  
Routledge
- Cheek Logan M, 1977  
"Zero-Base Budgeting Comes of Age", New York: Amacom
- Czarniawska-Joerges Barbara, 1992  
Styrningens paradoxer - scener ur den offentliga verksamheten.  
Stockholm: Norstedts
- Dnr. C95/360/UTS. Remissammanställning. Länsindelningen i Skåne och  
Västsverige, Civ. dep.
- Greenwood Royston och Hinings C. R, 1996  
"Understanding radical organizational change: bringing together the old  
and the new institutionalism", *Academy of Management Review*, Vol 1,  
No. 4, s. 1022-1054
- Jensen Christian, and Leijon Svante, 1996  
The West Sweden Region – An Idea Searching For a (Re)form".  
In Alden, J., and Boland, R., (eds.) *Regional Development Strategies –  
An European Perspective.*, London, Jessica Kingsley Publ. 1996

Johansson Staffan, 1995

"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service". Göteborg: Cefos

Johansson Göte och Johansson Ella, 1983

"Förvaltningsekonomi och nollbasbudgetering", Lund: Studentlitteratur

Jönsson Sten, 1988

"Kommunal organisation - från programbudgetering till kommundelsnämnder", Lund: Studentlitteratur

Jönsson Sten, 1995

"Effektivitet - med demokrati och decentralisering". ur Jönsson Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, "Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg", sid 97-116, Stockholm: SNS

Leijon Svante, Lundin Rolf A. och Persson Ulf, 1984

"Förvaltandets förändring. Om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet", Lund: Doxa Ekonomi

Lundin Rolf och Söderholm Arne, 1997

"Ledning för förnyelse i landsting". Nerenius & Santérus Förlag

North Douglass C., 1990/1993

"Institutionerna, tillväxten och välfärden". Stockholm: SNS

Oliver Christine, 1992

"The antecedents of deinstitutionalization", *Organization studies*, 13, sid. 563-588

Packendorff Johan, 1993

"Projektorganisation och projektorganisering - projekt som plan och som temporär organisation." Umeå Universitet, Handelshögskolan i Umeå, Institutionen för företagsekonomi 1993:145

Prop. 1996/97:108 Ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Västsverige

Pyhrr Peter A, 1973

"Zero-Base Budgeting. A Practical Management Tool for Evaluating Expenses", New York: John Wiley and Sons

Rawlinson Michael, 1997

"Organisations and Institutions". London: Macmillan

Sahlin-Andersson Kerstin, 1989

"Oklarhetens strategi". Lund: Studentlitteratur

SOU 1995:27, Regional framtid. Regionberedningens slutbetänkande. Stockholm: Allmänna förlaget

SOU 1996: 169, bilaga I,

"Kommunala förnyelseproblem".

SOU 1996:169, Förnyelsen i kommuner och landsting Bilaga V;

Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting - några empiriska studier.

Wildavsky Aaron, 1975

"Budgeting a comparative theory of budgeting processes", Boston: Little, Brown and Company

Williamson, Olliver E., 1996

The Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press

## KFi:s rapportserie:

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 in vesteringsprojekt 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 beslutsfattarens 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"
  32. Cwejman M. & Edlund V., 1995  
"Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"
  33. Bengtsson U., Brorström B. & Petersson H., 1995  
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"
  34. Brorström B., 1995  
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
  35. Jensen C., 1995  
"Kommun- och riksdagspolitikernas syn på relationen dem emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'"
  36. Källström A., & Solli R., 1995  
"Kommundirektören. Vardagen och teorin"
  37. Brorström B., Bengtsson U., Cwejman M., Edlund V. & Leffler M., 1996  
"Forskning pågår - fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning"
  38. Malmer S., 1996  
"Självkostnad"
  39. Leffler J., 1996  
"Vårdkedjans möjligheter och begränsningar"
  40. Brorström B., 1997  
"Förklaring av finansiell utveckling - ett förvaltningsekonomiskt forskningsprojekt"
  41. Brorström B. och Solli R. (under medverkan av Edlund V. och Siverbo S., 1997  
"När intäkten kom - en studie av skiftet från kostnads- till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer"
  42. Leffler M. (red.) 1997  
"Kommunala reformer - tre uppsatser om styrning"