

## Organisationsreformer i kaleidoskop: Stadsdelsnämndsreformen i Stockholm

Av ROLAND ALMQVIST OCH OLLE HÖGBERG

In 1996-97, the City of Stockholm underwent one of the largest organizational changes ever to take place in the Swedish public sector. This *decentralization reform* resulted in 24 local sub-organizations (district councils), each responsible for most of the services delivered to local citizens. Together, they accounted for 67% of the City's budget. In 1995, the Institute of Local Government Economics (IKE) was chosen to carry out an extensive evaluation of the reform. This endeavor, completed in the spring of 2001, resulted in more than 50 separate reports. In this article, two of the researchers who took part in the project, reflect upon some of the observations found in the copious empirical material. These empirical findings do not fit into a single, all-embracing theory, and the kaleidoscopic nature of the reform demands a broad, multidisciplinary approach. This article therefore contributes to the knowledge of organizational change by using different perspectives, e.g. viewing them in rational terms or as symbolic acts. Although reforms tend to be understood as ways of improving an organization as well as shaking up an organization - it is here suggested that reforms may in fact be holding the organization together.

### Stadsdelsnämnder i Stockholm

Stockholms stad införde stadsdelsnämnder den 1 januari 1997. Redan 1995 fick Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet uppdraget

att utvärdera stadsdelsnämndsreformen (SDN-reformen) och följande artikel baseras på data och information som utmynnat inom ramen för utvärderingsprojektet. Projektet har bedrivits i samarbete med Handelshögskolan i Stockholm, Förvaltningshögskolan och

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet samt Stockholms stads Utrednings- och statistikkontor (USK). Forskarna i projektet har – i syfte att utreda reformens effekter – följt SDN-reformen på nära håll under sex år och studerat hur bland annat organisation, styrning, grad av decentralisering och demokrati har utvecklats över tiden. I följande artikel reflekterar två av de deltagande forskarna över en del av de resultat som iaktogs under utvärderingen.

Det empiriska materialet i artikeln är hämtat från en rad olika delprojekt inom ramen för utvärderingen av SDN-reformen. Dels bygger det på en studie av den projektledningsgrupp som ansvarade för själva genomförandet av SDN-reformen (Högberg, 1999). Vidare bygger det dels på intervjuer med 23 av de 24 stadsdelsdirektörerna i staden (Almquist och Högberg, 1999). Dels bygger det på enkäter med samtliga stadsdelsdirektörer vid två tillfällen år 1998 och 2000 (Almquist och Högberg, 2001), med samtliga program/verksamhetschefer inom barn- och äldreomsorgen vid ett tillfälle år 2000 (Almquist, 2001; Högberg, 2001) samt med samtliga enhetschefer inom barn- och äldreomsorgen vid två tillfällen år 1996 och 2000, det vill säga före och efter SDN-reformens införande (ibid.). Ett par intervjuer har också genomförts med tjänstemän som representerar Stockholms stads centrala nivå (finanskontoret och sedermera stadsledningskontoret). Det senare har gjorts för att bland annat få kommentarer på stadsdelsdirektörernas, program/verksamhetschefernas samt enhetschefernas ut-

sagor från några som har ett centralt perspektiv. I utvärderingen studerades även hur arbetslivet i Stockholms stad förändrades i ett antal avseenden (Wallenberg, 1999). Denna empiri samt USK's personal- och brukarundersökningar (Fried, 1998; Gustavsson, 1996 och 1998; Ivarsson, 1999 och 2000; Fried med flera, 2001) är också inkluderade i artikeln och bidrar därmed till skapa helhetsbilder av de fenomen som studerats.

Till att börja med ska vi ge en illustration av SDN-reformens effekter. Därefter presenteras några generellt accepterade argument för decentralisering som administrativ princip. I det empiriska avsnittet presenterar vi närmare hur styrprocessen såg ut i Stockholm stad sedan man infört stadsdelsnämnder. Avslutningsvis tolkar vi SDN-reformen utifrån några olika teoretiska perspektiv och för en diskussion om olika tänkbara funktioner och effekter med en dylik reform.

Det bör nämnas att begreppet decentralisering innehåller flera olika innebörder och former (Bailey, 1996). I kommunala sammanhang brukar man för det första skilja mellan decentralisering utom eller inom kommunen. Decentralisering ut från kommunen kan exempelvis handla om privatisering. Inom kommunen delas begreppet in i formerna decentralisering till marknaden (anbudsupphandling i konkurrens), decentralisering till brukaren (exempelvis servicecheckar) och decentralisering till kommun- eller stadsdelar. Det är den senare formen av decentralisering som studeras i föreliggande artikel, men även denna form delas vanligtvis in i två olika perspektiv: dels det politiska

perspektivet som handlar om decentraliserat beslutsfattande i politiska frågor till lokala politiker – exempelvis rätten att prioritera mellan olika verksamheter. Dels det administrativa perspektivet som bland annat handlar om att decentralisera servicefunktioner från centrala enheter i kommunen till kommun- eller stadsdelsbaserade enheter.

Då större delen av vår empiri handlar om intervjuer och enkäter bland tjänstemän på olika nivåer i Stockholms stads organisation, vill vi framhäva att vårt fokus i den föreliggande artikeln ligger på den administrativa decentraliseringen och att den politiska decentraliseringen i organisationen inte alls är behandlad i samma utsträckning. Det politiska perspektivet behandlas dels genom en analys av de centrala och politiskt formulerade målen i organisationen, och dels genom att den styrning som stadsdelsdirektörerna talar om i intervjuerna i hög grad handlar om den centrala politiska styrningen som utövas från stadshuset ut mot stadsdelsförvaltningarna.

## En illustration av SDN-reformens effekter

I beslutsunderlagen inför SDN-reformen framhölls vikten av att man på central ledningsnivå skulle hålla sig till de övergripande, strategiska, frågorna och inte arbeta med detaljfrågor rörande verksamheten. Dessa skulle hanteras på lokal nivå. Stockholms stad anammade också en målstyrningsmodell som stipulerade att den centrala

ledningsnivåns huvuduppgift i målstyrningsprocessen var att agera ledstjärna genom målformulerande för de lokala verksamheterna (Finanskontoret, 1996). Den strategiska styrningen tog sig efter detta uttryck i uppställandet av fyra så kallade "hornpelare". Dessa var oberoende av själva SDN-reformen och blev de övergripande visionerna för hela den kommunala verksamheten i Stockholms stad. De formulerades som att *öka välfärden, minska arbetslösheten, stoppa segregationen och att åstadkomma kretsloppsanpassning* (Stockholms stads budget för 1996). I samband med införandet av stadsdelsnämnder i Stockholms stad uttrycktes dessutom några övergripande mål med själva reformen av den centrala ledningen. De övergripande målen för reformen formulerades som att *främja närdemokrati och ett aktivt medborgarskap samt bidra till en ökad servicegrad och hög kvalitet till lägsta möjliga kostnader* (Bäck med flera, 2001). Dessa så kallade "grundpelare" formulerades i syfte att vägleda stadsdelsförvaltningarna när de nu skulle bygga upp sina nya organisationer (se Almqvist och Högberg, 1999).

När så SDN-reformen varit i kraft under några år började en del effekter inom och utom organisationen att bli synliga. Avsnittet nedan bygger helt på empiriskt material från SDN-utvärderingen. Vi har valt att låta en fiktiv dialog mellan viktiga aktörer representera dessa data. Dialogen äger rum på ett morgonmöte någonstans i Stockholms stads organisation. Syftet med dialogen är att på ett kortfattat sätt belysa väsentliga skillnader som framkommit

under utvärderingens gång mellan olika aktörers åsikter och bedömningar. Ett urval av resultaten återfinns i form av diagram i bilaga.

## Morgonmötet

*Vi befinner oss i konferensrummet på plan 5 i stadsdelsförvaltningens lokaler i en av Stockholms förorter. Det är stadsdelsdirektören, som har kallat till detta något ovanliga möte tidigt en januarimorgon år 2000. Närvarande är, förutom stadsdelsdirektören (DIR), två Programchefer (PCBU/PCÄO) samt ett 10-tal enhetschefer (ECBU/ECÄO) från verksamhetsområdena Barn & Ungdom respektive Äldreomsorg. Syftet med mötet är att reflektera över och diskutera vad SDN-reformen har gett för effekter i verksamheten. Direktören inleder mötet...*

DIR:

Ja, nu kan vi se tillbaka på ett par år med den nya organisationen. Det är härligt med den ökade handlingsfriheten som vi fått. Även om stadshuset fortfarande kör med en hel del gammaldags detaljstyrning, så har ju vi fått uppleva en period där vi alla arbetat med effektiviseringar och rationaliseringar. Jag tycker det känns som om vi verkligen lyckats utnyttja vår lokala handlingsfrihet till max, eller vad säger ni?

PCBU:

Jag kan bara instämma. Inom Barn & Ungdom har vi kunnat lägga fast en strategi för hur kvaliteten ska kunna utvecklas och säkras. Det finns nu en klar po-

licy för hur vi ska jobba med kvalitetsaspekterna framöver.

PCÄO:

Ja, jag håller också med. Inom Äldreomsorgen har vi också prioriterat kvalitetsfrågorna. Vi kan numera garantera att de äldre får den omsorg som de har blivit utlovade och att den levereras med höga krav på servicenivån.

DIR:

Jag tycker ni verkar sitta lite tysta, ni som befinner er lite närmare verksamheten. Vad är er spontana reflektion?

ECÄO:

Hrm, ja...vi tycker nog inte att det egentligen är någon större skillnad jämfört med hur det var tidigare. I alla fall har inte vi inom äldreomsorgen fått någon ökad handlingsfrihet på vår nivå, och vad gäller själva kärnverksamheten har den möjligen utvecklats till det sämre. Vi har fått mer att göra, men har inte fått mer resurser för det. En del aktiviteter som vi gjorde tidigare, och som både vi och våra så kallade "kunder" uppskattade, får vi inte längre utföra – eller så hinner vi inte med dem numera. Visst sitter vi numera i många möten som handlar om kvalitet och samarbete – men konkret ser vi att vi drabbas av nedskärningar.

ECBU:

Precis, det här pratet om kvalitet och kvalitetssäkring, det är nog mest "prat" – tycker vi. Undersökningarna som Utrednings- och Statistikkontoret (USK) gjort om våra "kunders" nöjdhet visar på en negativ utveckling. Föräldrarna

till barnen tyckte i alla fall bättre om vår service när USK frågade dem 1996.

DIR:

Men ni håller budget nu?

ECBU:

Ja, men det måste vi ju göra – och det gjorde vi förr också. Men vi tycker att det är det enda som ni "däruppe" bryr er om. Det vore ju kul om någon av er kom ut och hälsade på någon gång. Vet ni egentligen hur det ser ut idag på en förskola, eller ett sjukhem, för den delen?

PCBU:

Jodå, det vet vi mycket väl, men det är svårt att både klara av det övergripande arbetet med kvalitetsstyrning och att hålla den dagliga kontakten med fältet.

ECÄO:

Okej, men då kan jag säga att signalerna vi får från fältet är ökat missnöje bland personalen. Det stöds av en annan undersökning som USK genomförde och där de frågade personalen 1996 och 1999 om hur de bedömde sitt arbete. Resultaten pekar genomgående på en mindre positiv attityd till arbetssituationen. De senaste årens "ständiga förändringar" nöter på personalen. Inför den här sista sammanslagningen, från 24 till 18 stadsdelsnämnder, var det många som suckade extra mycket.

PCÄO:

Jamen, vi kan ju peka på ett betydligt större samarbete med lokala aktörer och mellan våra olika verksamhetsområden. Vi är övertygade om att det kom-

mer att bära frukt framöver – inte bara i form av samordning av lokaler och andra praktiska resurser, utan även i hur vi ser på vårt uppdrag. Vi är på väg mot en gemensam syn på kvalitetsarbetet med bland annat en förstärkning av brukarinflytandet. Och det går hand i hand med en satsning på kompetensutveckling bland vår duktiga personal.

DIR:

Ja verkligen, jag, som har erfarenheter av hur det var på den tiden då vi var organiserade i socialdistrikt, kan se en stor förändring i medborgarengagemanget. Jag blir ofta kontaktad direkt av invånare i stadsdelen som vill ge synpunkter på än det ena eller det andra. Sen tycker jag att vi inte ska glömma bort att vi numera har en betydligt piggare och intresserad politikernämnd jämfört med hur det var förr.

ECBU:

Visst, vi ser också ett ökat brukarengagemang. Det är positivt, tycker vi, men det bidrar också till en ökad stress. Kompetensutvecklingen bland vår personal, som ni pratar om, har vi svårare och svårare att få både tid och pengar över till numera. Framöver ser vi även ökade svårigheter att överhuvudtaget få tag på utbildad personal till våra verksamheter. Den där undersökningen som USK genomförde bland personalen visar ju också att fler anställda 1998 inom verksamheterna barn och ungdom respektive äldreomsorg ofta besväras av tidspress och övertid jämfört med 1996. Vi tycker också att våra chefer verkar ha mindre tid över till oss nu jämfört med hur det var tidigare.

Som med de flesta organisationsreformer framgår det av dialogen ovan att även SDN-reformen upplevs ha skapat både positiva och negativa effekter. Som administrativ princip brukar stads- eller kommundelsnämnder förknippas med decentralisering (Montin, 1989; Brorström och Johansson, 1992). Vi ska härnäst presentera de argument som brukar figurera bakom decentralisering som administrativ princip. Med hänsyn tagen till den fiktiva dialogen ovan kan vi emellertid redan nu konstatera, att alla de positiva effekter av decentralisering som brukar lyftas fram i teorin inte har förverkligats i fallet Stockholms stad. Dialogen illustrerar bilder av SDN-reformen för hela kedjan från organisationsledning till personal och kunder/brukare. Det är tydligt att bilden av SDN-reformen är positivare på högre nivåer i organisationen (stadsdelsdirektörer och program/verksamhetschefer), och omvänt att bilden är negativare nära verksamheten (enhetschefer, personal och brukare). Det är också tydligt att olika organisationsnivåer tolkar det som har hänt i verksamheten på olika sätt: det talas om "rationaliseringar" och "kvalitetsutveckling" på högre organisationsnivåer samtidigt som organisationsnivåerna närmast verksamheten talar i termer av "nedskärningar". Observationerna utmynnar i en rad frågeställningar som bland annat är intressanta att koppla till ett styrningsperspektiv. Hur har styrningen i organisationen fungerat när olika nivåer ger så olika bilder av SDN-reformen? Är målen på högre nivåer i organisationen formulerade på ett så-

dant sätt som gör att de inte får någon praktisk förankring? Finns det någon koppling mellan ledningens mål och den operativa verksamhetens mål? Och - i sådana fall - finns det något centralt uppföljningssystem som kontrollerar att så är fallet? Andra typer av frågeställningar som uppkommer när man "lyssnar" till den fiktiva dialogen ovan är huruvida själva SDN-reformen "avstannade" någonstans på ledningsnivån under förändringsprocessen?

Men observationerna väcker också andra intressanta frågeställningar och tolkningsmöjligheter som går utanför det mer rationella och instrumentella styrningsperspektivet. Det är rimligt att ställa frågan huruvida dylika organisationsreformer egentligen handlar om något annat än rationell styrning? Tidigare forskning har exempelvis tolkat organisationsreformer som en strävan att uppnå legitimitet eller betonat vikten av symbolvärdena i dem. Ambitionen är också i denna artikel att sträcka oss utanför det rationella styrningsperspektivets tolkningsram och med fördel göra alternativa tolkningar av SDN-reformen och dess effekter. Vi vill så att säga vrida på vårt kaleidoskop och se vilka nya mönster som då uppstår.

I nästa avsnitt presenteras några generellt accepterade argument för decentralisering som administrativ princip. Detta hjälper oss med att klarlägga vilka övergripande effekter som förväntades av SDN-reformen.

## Argument för att decentralisera

En av många moderna företeelser under 1900-talet när det gäller administrativa principer har varit att decentralisera formella organisatoriska strukturer. Försöken kan ses som en reaktion mot den långtgående centralisering, specialisering och byråkratisering som hela industrialiseringsepoken förde med sig alltsedan senare delen av 1800-talet och en bit in på 1900-talet, då tron på stordriftsfördelar var stark. Många skriver nog under på att Herbert A Simon hjälpte till att lägga grunden för denna trend i boken *Administrative Behavior* som publicerades 1945. Boken – tillsammans med senare managementlitteratur – fick stort genomslag och därmed kan man säga att grunden var lagd för en "ny" administrativ princip vars utveckling kom att sysselsätta forskare, konsulter och organisationer i flera decennier framöver.

Effekten har blivit att framförallt sedan mitten av 1970-talet har många organisationer arbetat med försök att införa mer decentraliserade arbetsformer. Tidigt decentraliserade organisationer i Sverige var Handelsbanken och Sandvik som i mitten av 1970-talet utvecklade långtgående former av decentralisering (Södergren, 1997). En decentraliseringsvåg har även nått flertalet storstäder i Västeuropa (Jönsson med flera, 1997) och särskilt åren mellan 1975 och 1985 framstår som decentraliseringens år inom svensk offentlig förvaltning (Amnå, 1987; Montin och Elander, 1995; Finansdepartementet, 1996). Kommuner som Ale, Piteå, Sollentuna och Öre-

bro var alla tidiga med sina decentraliseringsförsök (Amnå, 1987; Brorström, 1987; Finansdepartementet, 1996), medan större städer som Göteborg, Malmö och Stockholm släpat efter en aning och först i slutet av 1980-talet till och med mitten av 1990-talet infört kommunaldelsnämnder (se till exempel Jönsson med flera, 1995; Hagström och Petersson, 2000; Bäck med flera, 2001). Det stora intresset för kommunaldelsnämnder bör ses mot bakgrund av de omfattande kommun-sammanslagningarna som ägde rum från 1952 fram till 1974. Diskussionen hade så långt framstört problemet med alltför små kommuner, men övergick nu istället till en debatt om decentralisering (Bäck och Johansson, 1998). Med hjälp av 1977 års utredning om den kommunala demokratin och självstyrelsen fördes med stigande intensitet en diskussion om att decentralisera information, debatt och beslut i kommunala frågor. Kommunaldelsråd/lokala nämnder, distriktsnämnder, institutionsstyrelser och kommunaldelsnämnder kallades de olika nya modellerna (Amnå, 1983).

Bland argumenten för decentralisering av organisationer har påverkan på effektiviteten och känslan för individens betydelse vägt tungt. I en värld som uppfattas som alltmer komplex, med en allt snabbare förändringstakt och därmed med ökade krav på kompetens och lokal anpassning, har decentralisering setts som den legitima principen i syfte att förändra organisationer (Ohlsson och Rombach, 1997). Mintzberg (1983) har bland annat konstaterat att det är så enkelt som att alla beslut inte kan fattas

- eller ens förstås - av en enda ledningsnivå eller av en enda hjärna. Det är heller inte säkert alla gånger att den information som krävs för att fatta bra eller rimliga beslut kommer ända fram till ledningsnivån. Eller, om den så skulle göra är risken för "*information overload*" överhängande. Simon (1961) pekade också tidigt på det ineffektiva i att höglönlönde chefer i toppen av organisationen ska lägga ned tid på att fatta beslut om detaljer. Detta kostar mycket både i tid och pengar då besluten dessutom ska kommuniceras ut i organisationen. De bör istället använda sin tid till viktigare saker som rör organisationen. Simon framför också - med viss försiktighet - argumentet att det ju faktiskt kan vara så att de anställda i vissa situationer fattar bättre och mer adekvata beslut än sina chefer. Ett annat argument, framfört av Mintzberg, handlar om organisationens anpassningsförmåga - att snabbt kunna reagera på förändrade preferenser lokalt. Långa hierarkiska beslutsvägar försvårar denna process och därför är det effektivare ur ett anpassningsperspektiv att låta "*the man on the spot*" fatta besluten. Risken finns dessutom att överförandet av information mellan ledningsnivå och den lokala nivån blir alltför tidskrävande och ineffektivt. Mintzberg's tredje övergripande argument är att decentralisering är positivt för motivationen i organisationen. Kreativa och intelligenta människor kräver stort manövreringsutrymme. Organisationer kan ta till sig, och utnyttja, sådan kreativitet endast genom att ge dem makt att fatta beslut.

Mycket övergripande skulle man alltså kunna klassificera decentrali-

seringsförespråkarnas argument i några generella kategorier. Dels framträder ett *inre effektivitetsargument* (det vill säga ett produktivitetsargument) som handlar om att decentralisering kan bidra till att organisationen utnyttjar sina resurser mer effektivt. Dels framträder ett *yttre effektivitetsargument* som handlar om organisationens anpassningsförmåga gentemot externa fält och förmågan att snabbt kunna reagera på förändrade preferenser lokalt. Dessutom framträder ett *motivationsargument*. Decentralisering kan bidra till en ökad motivation i organisationen. Slutligen framträder också ett *kompetensargument*. Genom att decentralisera organisationsstrukturen skapas också förutsättningar för att utveckla och ta till vara på kompetensen bland medarbetare på alla nivåer.

Om vi återigen avgränsar oss till offentliga organisationer - och då särskilt till den kommunala arenan - känns många av argumenten igen, men mer tyngd har också lagts på några ytterligare aspekter. På 1970-talet delade Schmandt (1972) in argumenten för decentralisering i fyra breda kategorier: det administrativa, psykologiska, sociologiska och politiska argumentet. Det administrativa argumentet handlar om att förbättra servicen och leveransen av service. Argumentets tes är att stora byråkratiska organisationer är dåligt anpassade för att möta lokala behov. Att bryta ned dessa byråkratier genom decentralisering skulle få utförare att koncentrera sig på mindre geografiska områden och de behov som finns där. Det psykologiska argumentet baseras på övertygelsen om att distansen som



många medborgare upplever till olika beslutande och politiska organ kan elimineras om man skär ned på stordriften och istället ger användarna av servicen en kanal att direkt påverka den. Decentralisering kan således ses som ett försök att införa mer av ett brukarperspektiv på serviceutbudet (Bailey, 1996). Det sociologiska argumentet fokuserar de socioekonomiska skillnader som finns mellan olika områden. Argumentet framhäver att decentralisering kan bli en mekanism för att hålla reda på den politiska strukturen lokalt och att den därmed på ett bättre sätt kan reflektera hela skalan av olika sociala värderingar. Det politiska argumentet, slutligen, handlar om att delegera makten till lokala organ. Decentralisering av makt till lokala organ kan vara ett sätt att göra systemen mer flexibla gentemot medborgares inverkan och insyn (se även Hambleton, 1988 avseende de två sista argumenten).

Ett decennium senare (och kanske med hänsyn tagen till en svensk kontext) delade Amnå (1983) in decentraliseringsargumenten i tre breda kategorier och konstaterade att mest framträdande har participationsargumentet varit i den kommunala decentraliseringsdebatten. Med det menas att människor ska göras mer aktiva och det fysiska avståndet mellan de valda och väljarna ska minskas. Ett annat argument, som varit framträdande när svenska kommuner decentraliserar sina organisationer, är effektivitetsargumentet. En förhoppning har funnits att decentraliseringsreformer ska leda till besparingar vad gäller exempelvis lokaler och personal genom samutnyttjande och

samarbete. Rationaliseringsbeslut antas lättare kunna förankras både internt och externt. Idén är också att en utflyttning till kommundelar och en större samverkan mellan olika verksamhetssektorer ska medföra en högre kvalitet i den kommunala servicen. Något svagare, om än mycket viktigt har enligt Amnå ett tredje argument, kallat auktoritetsargumentet, framförts. Det handlar om att den politiska styrningen av förvaltningen behöver förstärkas. Proaktiv och reaktiv styrning bör således koncentreras, fördelas och förstärkas. Ansvar för visioner bör skötas av en instans och verkställighet och uppföljning av en annan. Olika beslutande politiska organ kan sörja för en mer aktiv politisk kontroll och styrning av förvaltningen. Argumentet växte fram på grund av att förvaltningsapparaten vuxit sig så stor att det ansågs att den interna styrningen inte längre fungerade effektivt.

Argumenten ovan har sedermera utvecklats till två huvudargument vid decentraliseringsprocesser i svenska kommuner. I dessa reformer framträder i första hand dels ett *demokratiargument* och dels ett *effektivitetsargument* (Montin, 1989). Ofta är det också under parollen *Demokrati och effektivitet* som decentraliseringsreformer genomförts i svenska kommuner (Montin, 1995). Vi ska nu titta närmare på Stockholms stad som införde stadsdelsnämnder 1997 och analysera några av SDN-reformens effekter. Som företagsekonomer kommer vår analys i första hand beröra det senare av argumenten ovan – det vill säga *effektivitetsargumentet*.

## Argumentens praktiska relevans

Till vilken grad har då de beskrivna argumenten någon praktisk förankring i verksamheten i det fall som studeras? Vi kan börja med effektivitetsargumentet och ställa frågan om verksamheten i Stockholms stad blivit effektivare på grund av SDN-reformen. Det handlade ju om att decentralisering kan bidra till en bättre inre och yttre effektivitet. När vi analyserat vårt empiriska material från SDN-utvärderingen är det svårt att finna något som stödjer decentraliseringsförespråkarnas effektivitetsargument. När personalen kom till tals i utvärderingen bedömde de att både kvalitet och effektivitet hade sjunkit under SDN-reformens inledande år. När brukarna kom till tals gav inte heller deras bedömningar stöd för att tala i termer av effektivitetsvinster (se exempelvis figurerna 5 och 6 i bilagan). Vad vi däremot kom fram till genom analyser av kostnadsdata i SDN-utvärderingen är att många verksamheter blev kostnadsproduktivare under SDN-reformens inledande år (se till exempel Almqvist, 2001; Högberg, 2001; Jonsson, 2001; Ljunggren, 2001). Möjligtvis kan vi därför tala om en bättre inre effektivitet i organisationen, men det är svårt att hitta belägg för att även den yttre effektiviteten har förbättrats. Kanske är det så att den till och med har försämrats. Svårigheterna att renodla SDN-reformen som orsak till effekterna ska dock inte underskattas. Flera andra förändringar – som vi återkommer till – genomfördes under den studerade perioden och dessa har rimligtvis också

varit med och påverkat utvecklingen.

När vi analyserat vårt material från utvärderingen är det också svårt att argumentera för att motivationsargumentet fått praktisk förankring fullt ut. Sannolikt känner sig chefer på ledningsnivån motiverade eftersom de i samband med SDN-reformen upplevde att handlingsfriheten ökade. Men längre ned i organisationen – bland enhetscheferna – går det inte att spåra en liknande upplevelse eller attityd. Att enhetscheferna inte upplevde någon ökning av sina befogenheter samt att de i så hög grad beskrev de senaste årens ansträngningar i verksamheten i termer av "nedskärningar" talar inte direkt för att motivationen har ökat bland dem och deras enheter. Flertalet delstudier i utvärderingen stödjer också detta. Inom ramen för SDN-utvärderingen gjordes utfrågningar om arbetsmotivationen bland enhetschefer och personal. Resultaten pekar på små förändringar och då mot en negativ snarare än positiv utveckling av arbetsmotivationen (Gustavsson, 1996 och 1998; Wallenberg, 1999).

Det sista argumentet handlade om att decentralisering kan skapa förutsättningar för att utveckla och ta till vara på kompetensen bland medarbetare på alla nivåer. Vårt utvärderingsmaterial stödjer dock inte att argumentet fått effekt längst ned i organisationen. I delstudier – som fokuserade på just tillvaratagandet av kompetens och kompetensutveckling i organisationen – pekade resultaten i samma riktning och i slutsatserna kunde konstateras dels att enhetscheferna upplevde att satsningarna på kompetensutveckling minskat sedan

SDN-reformens införande och dels att personalen upplevde att deras kunskaper och yrkeserfarenheter i allt mindre grad tas tillvara av organisationen (Gustavsson, 1998; Almqvist, 2001; Högborg, 2001).

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att de argument som lyfts fram i teorin inte fått effekt och förankring i praktiken fullt ut. Detta gäller särskilt bland "gräsrötterna", det vill säga de enheter som utför själva verksamheten - undantaget utgörs av det inre effektivitetsargumentet. Det tycks istället vara så att SDN-reformen avstannade sin resa någonstans på halva vägen i färden genom den organisatoriska hierarkin. Utifrån en rad infallsvinklar ska vi nu analysera och tolka dessa effekter - eller om man så vill icke-effekter - av SDN-reformen.

## Styrprocessen i en decentraliserad organisation

De organisatoriska effekter av reformer som lyfts fram i teorin uppfylls inte av sig själva. Det verktyg, som brukar framhåvas som en viktig faktor för att de potentiella effekterna ska omsättas och få effekt i praktiken är *tydlig styrning* och organisationsförändringar har just oftast motiverats med en strävan att få bättre styrning och kontroll över verksamhet och ekonomi (Jönsson, 1997). Vikten av en tydlig *central* styrning i decentraliserade organisationsstrukturer har också framhävts i diverse forskningslitteratur (se till exempel

Burns med flera, 1994; Bowerman, 1998).

Den styrteknik som brukar förknippas med decentralisering är målstyrning (se till exempel Frenckner, 1989 och 1990). Det som kännetecknar målstyrning som teknik är inte det faktum att man kan eller vill uppnå mål utan utmärkande är istället att formulerande av mål och uppföljning av mål används aktivt för att nå målen (Rombach, 1991). Det vill säga målstyrning ska ses som en av många tekniker att nå organisationens mål. Peter Drucker skrev redan år 1954 i boken *The practice of management* att målstyrningen som idé går ut på att organisationens medlemmar ska känna till sina mål och därmed sträva till att uppnå dem. Det ingår också i idén att målen följs upp kontinuerligt vilket betyder att tydlighet i målformuleringen, mätbarhet och uppföljningsbarhet är viktiga ingredienser när det kommer till att göra en teknik av målstyrning. Målen ska också hierarkiskt brytas ned så att de anpassas till olika nivåer i organisationen och en röd tråd går igenom målkedjan från toppen ända ned till organisationens frontlinje. Viktigt är också att vid målstyrning anges endast mål. Medlen att nå målen - oftast inom vissa ramar - ska överlämnas till den målstyrda enheten att förfoga över (Frenckner, 1989), det vill säga målstyrning går ut på att de som styr talar om *vad* som ska uppnås. *Hur* detta ska uppnås ansvarar de styrda för. Det här är förstas idén som fortfarande går att känna igen i många organisationers verksamhets- och förändringsarbete, fast de i dessa dagar inte alltid kallas för målstyrning.

### *Hur ser då organisationens mål ut i styrprocessen?*

Som nämndes ovan är tydligheten, mätbarheten och uppföljningsbarheten i och av målen en viktig ingrediens i en decentraliserad organisation. Vidare ska målen helst ha fokus på vad som ska uppnås snarare än på hur detta "vad" ska uppnås, det vill säga på effekter snarare än processer. Stockholms stads ledning anammade i samband med SDN-reformen en målstyrningsmodell som spreds i officiella dokument (Finanskontoret, 1996). Idén med modellen var att tydliggöra mål för verksamheterna samt att koppla dessa på ett tydligt sätt till resurser. Hela modellen "bakades" in de centrala budgetdirektiven och därför har vi närmare studerat Stockholms stads centrala mål i budgeten för 1995 och 1999 och klassificerat dem efter en särskild modell (Almqvist, 2000) som illustrerar mätbarhet och uppföljningsbarhet i de centrala målen. Det visade sig att målen i de båda centrala styrdokumenterna är formulerade på varierande sätt. I några fall är de *mätbara* och därtill ofta mycket tydliga, i andra fall mer *generellt* hållna och därtill ofta tämligen otydliga. De förstnämnda är mer eller mindre kvantifierade och en gräns eller nivå för vad som bör uppnås är angiven. De generellt hållna målen pekar istället på en viss inriktning eller diskuterar i stora drag vad förvaltningarna ska söka sträva mot. I en andel ytterligare fall är det tveksamt om det går att etikettera målen som vare sig det ena eller andra, det vill säga det är tveksamt om de går att mäta men de är ändå i viss mån *uppföljningsbara*. Det

går - om man så vill - att någorlunda följa upp huruvida de efterlevs eller inte. Målen har också olika fokus. Ibland är det resurser (kompetens, bemanning, utrustning et cetera) som fokuseras, ibland är det processer (arbetsformer, arbetsmetoder et cetera), prestationer (antal timmar, antal barn, antal brukare et cetera) eller prestationernas egenskaper det vill säga effekter (social utveckling, behovstäckning et cetera) som fokuseras (se till exempel Donabedian, 1979; Jonsson, 1993). Således är den analytiska modellen som används i studien konstruerad kring två dimensioner. Den ena dimensionen talar om vad målet i fråga avser, den andra dimensionen talar om hur konkretiserat det är. I figurerna nedan har vi klassificerat de centrala målen vid två tillfällen i enlighet med denna modell. Målen avser de verksamheter som tidigare var organiserade inom socialtjänsten men som i och med SDN-reformen inlemmades i stadsdelsförvaltningarna. Det bör nämnas att vid användandet av dylika analysmodeller står forskarna inför utmaningen att klassificera olika mål, mått, kriterier eller andra indikatorer som används i organisationers informationssystem så att de på ett rimligt sätt fångas upp av modellen. Principiellt och teoretiskt kan detta verka problemfritt. I praktiken var det dock inte alltid så självklart att avgöra var gränserna mellan de olika kategorierna går i modellen. Vid sådana fall har det snarare blivit en fråga om avvägning huruvida målet ifråga ska placeras i den ena eller andra kategorin (jämför Hansson med flera, 1993).

Mål	1995		1999	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Mätbara	6	33 %	3	11 %
Uppföljningsbara	7	39 %	10	37 %
Generella	5	28 %	14	52 %
Totalt	18	100 %	27	100%

Tabell 1. De centrala målen i Stockholms stad klassificerade med hänsyn tagen till mät- och uppföljningsbarhet 1995 och 1999.

Tabell 1 illustrerar att målstyrningsprocessen inte har utvecklats mot högre grad av mät- och uppföljningsbarhet mellan de båda åren, det vill säga före och efter SDN-reformens införande. Snarare är det så att mätbarheten i de centrala målen klart har minskat samtidigt som andelen mer generella mål tydligt har ökat.

Som nämndes ovan går målstyrning också ut på att de som styr talar

om vad som ska uppnås medan *hur* detta ska uppnås ansvarar de styrda för. I andra termer ska således organisationens ledning styra verksamhetens prestationer och effekter medan de utförande enheterna själva ska styra sina resurser och egna produktionsprocesser. Tabell 2 nedan illustrerar de centrala målen i Stockholms stad med hänsyn tagen till vad de avser:

Mål	1995		1999	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Resurser	2	11 %	4	15 %
Processer	6	33 %	14	52 %
Prestationer	6	33 %	2	7 %
Effekter	4	23 %	7	26 %
Totalt	18	100 %	27	100 %

Tabell 2. De centrala målen i Stockholms stad klassificerade med hänsyn tagen till vad de avser 1995 och 1999.

Vad tabell 2 mest framhäver är den centrala ledningens ökande fokus på processer mellan åren. Tillsammans talar de båda tabellerna om för oss att styrverkyget inte fungerat i enlighet med hur målstyrning presenteras som idé. Målen är vare sig särskilt mätbara, eller ens uppföljningsbara, och inte heller fokuserade på *vad* som ska uppnås, utan snarare på *hur* saker och ting ska uppnås. Den tydliga centrala styrning mot effekter som framhävs på idéplanet har man således inte lyckats åstadkomma. Tvärtom så har målstyrningen varit tämligen vag och dessutom fokuserad på "fel" aspekter: först och främst processer.

Det framkom när vi intervjuade stadsdelsdirektörerna att den här konstruktionen sedermera skulle få en paradoxal effekt. En reflektion som återkom vid flera intervjutillfällen var att de centrala initiativen till att styra inneburit en blandning av både stort och smått. En del centrala initiativ har varit väldigt övergripande medan andra har varit inriktade på detaljer. Det blev som en stadsdelsdirektör uttryckte det "en styrning - som trots att alla har ambitionen att kalla den målstyrning - blir en blandning av målstyrning och detaljstyrning". Det nämndes också i detta sammanhang att man upplevde att detaljstyrningen störde processen med att arbeta med målstyrningen på hemmaplan, och att själva målstyrningsprocessen tenderade att "leva helt olika liv" centralt respektive lokalt. En stadsdelsdirektör uttryckte det som "målstyrningen finns i de stora dokumenten" men att centrum "går in under resans gång och hittar på saker inom olika områden". En majori-

tet av stadsdelsdirektörerna upplevde strömmen av uppdrag, remisser, plan-dokument och politiskt initierade projekt som någon form av detaljstyrning som bland annat kommenterades få effekten att detta inte ger något "utrymme för egna initiativ" eller "försvarar att göra egna prioriteringar". En stadsdelsdirektörs förklaring var att de detaljerade förfrågningarna i uppdragen inte knäcker de stora, mer övergripande, frågorna i grunden. En annan stadsdelsdirektör reflekterade över, och ställde sig tveksam till, om det verkligen är rätt frågor som ställs i uppdragen och konstaterade att alla dessa överhopande frågor och uppdrag sker på bekostnad av målstyrningen:

Man inriktar sig inte så mycket på resultat, utan snarare på att vi producerar planer [...] man följer alltså inte upp målstyrningen, det vill säga resultatet.

En intervjupersons beskrivning av detta fenomen kanske är särskilt talande för stadsdelsdirektörernas upplevelser när denne sa att "det finns mycket styrning från centralt håll, men man styr inte åt rätt håll". Andra kommentarer var att styrningen på detta sätt blir aktionsinriktad och mer av brandutryckningskaraktär, och av vissa tolkades detta som dålig framförhållning och uttryck för rena panikåtgärder från centrum.

En av tjänstemännen som representerar den centrala nivån kände igen problemet i beskrivningarna ovan när vi framförde dem och beskrev sina försök att hålla "trycket uppifrån", det vill säga att få borgarråden att förstå att strömmen av uppdrag och enkäter måste hållas på en rimlig nivå.

Jag försöker hålla trycket uppifrån. Kom inte med något mer nu [...] Det räcker med uppdrag nu, det finns tillräckligt i budgeten. Borgarråden hade bråttom också, de var tvungna att veta. Då blev det enkäter till SDN. Jag förstår att SDN tyckte att vi frågade om hur mycket som helst.

Redan tidigt i SDN-utvärderingen framkom också avsaknaden av ett genomtänkt centralt informations- och uppföljningssystem för verksamheten i organisationen. I de första studierna av SDN-reformen konstaterades att den centrala styrningen mestadels handlade om att hålla budget (Almqvist, 1998). Kommentarer som "berömmet från husse gäller oftast budgetfrågor" eller "måluppfyllelsen har försvunnit i den stora diskussionen om budgeten" vittnade om en klar ekonomisering i organisationen där ekonomin var det primära och verksamhetsfrågorna spelade en mer sekundär roll. När vi genomförde vår andra intervjuomgång framkom att avsaknaden av en mer konkret verksamhetsuppföljning kvarstod. Två stadsdelsdirektörer förtäljde:

Det finns inget system för uppföljning. Det är den största bristen med reformen. Alla har gjort helt olika med sina bokslut och kvartalsrapporter - ingen enhetlighet. Det finns inga solklara regler för uppföljningen. Vi måste ju redovisa samma saker även fast vi har olika organisationer.

Vi har alltså inte nått ända fram när det gäller central uppföljning. Det har kanske med att göra att vi lokalt har format våra egna organisationer - de ser väldigt olika ut. Det blir svårt att följa upp enhetligt och sammanställa detta till en total. Man jämför äpplen och päron.

Stadsdelsdirektörerna tolkade istället strömmen av uppdrag och förfrågningar från central nivå som ett sätt för stads-huset - och närmare bestämt stadsledningskontoret - att lösa uppföljningsuppgifterna, eller som en stadsdelsdirektör beskrev det, "uppdragen är ett frustrerat sätt att lösa uppföljningsuppgifterna". Stadsdelsdirektörerna i gemen ansåg också att stor del av den information som efterfrågas i de centrala förfrågningarna borde fasas in i den vanliga budgetprocessen samt att centrala aktörer kunde samla information gemensamt. Dessutom påpekades att mycket av informationen som efterfrågas redan finns tillgänglig i befintliga informationssystem. Två stadsdelsdirektörer belyste detta:

Väldigt mycket av särskilda plandokument som ska redovisas och revideras vid olika tillfällen borde fasas in i den vanliga budgetprocessen.....

Väldigt mycket hittas på i kommunfullmäktige och så får SLK (*stadsledningskontoret - vår anmärkning*) genomföra det. Mycket kunde de få fram själva i system som de har tillgång till, men istället skickar de enkäter och förfrågningar om mycket prestationsdata

Men under intervjuerna med stadsdelsdirektörerna lyftes också en annan aspekt fram som förklaring till att styrprocessen i organisationen utvecklats på detta sätt. En sådan aspekt skulle kunna ges etiketten *systemfel* eller *strukturfel* och handlade om den "uteblivna" förändringen centralt. Det vill säga att SDN-reformen inneburit en stor förändring lokalt men att den centrala

organisationen förblivit intakt och därmed bidragit till två, i hög grad, inkompatibla system eller formella strukturer. Den centrala styrningen fortsatte ju, som man uttryckte det, "på traditionellt vis" i "stuprörstänkande". En stadsdelsdirektör gav exempel på hur detta återspeglas i centrala förfrågningar och berättade att frågorna kan handla om hur stora barngrupperna är i skolan. Samtidigt framhöll intervjupersonen att lokalt, i stadsdelsförvaltningarna, strävar man mot en annan mer horisontell organisation där klasstorleken inte har så stor betydelse. En stadsdelsdirektör förklarade för oss:

Det har varit en väldigt traditionell styrning. Detta är en besvikelse. Man styr som om SDN-reformen inte fanns och går på i samma hjulspår. Det beror på att man inte orkade göra en förändring centralt också. Den administrativa styrningen går också i samma hjulspår, man följer de gamla programområdena. Vissa förändringar har gjorts. Man har tagit bort socialförvaltning och skolförvaltning. Men de impulser vi får följer de traditionella mönstren. Även de tekniska frågorna sköts traditionellt. Det finns mycket styrning centralt ifrån, anvisningar, direktiv, uppföljningsgrejer och information om ditt och datt, men man styr inte åt rätt håll. Bara hur man adresserar. Man adresserar till chefen för barnomsorgen eller till skolchefen. Man förutsätter att den gamla organisationen finns kvar. Men hur många stadsdelsförvaltningar har en skolchef idag?

Detta bekräftades också under en intervju med en av tjänstemännen på den centrala nivå som menade att de centrala politikerna har fortsatt att agera som de alltid har gjort. Denne förklarade:

Våra centrala politiker fortsatte att agera som de alltid har gjort, som om vi hade ett finanskontor. Så ambitionerna att styra med mål och några få dokument i övergripande frågor - ej i detaljer - det har varit en kamp att få ett sådant synsätt att landa. De fortsatte med uppdrag och motioner. Det fanns en tendens att jobba som gamla facknämnder [...] Vi ärvde också det här med tusen och en uppdrag i budgeten.

Vi ska nu avrunda detta empiriska avsnitt och kan utifrån i första hand stadsdelsdeltörernas perspektiv konstatera ett visst missnöje med hur den centrala styrningen har fungerat. Det har också antytts i intervju-utsagorna hur stadsdelsdeltörerna tycker att styrningen borde se ut eller utformas, det vill säga vilka egenskaper som är viktiga i en styrprocess. Tydligare mål för verksamheten samt en tydligare central uppföljning av målen är önskemål framförda av flertalet stadsdelsdeltörer. I en enkät som skickades ut till stadsdelsdeltörerna bekräftades också dessa aspekter som viktiga i en väl fungerande organisation, men även andra aspekter lyftes fram. När vi frågade stadsdelsdeltörerna vilka dimensioner som de främst ansåg karaktäriserar en effektiv organisation gav de uttryck för framförallt två ideal (denna fråga har vi "lånat" från utvärderingsprojektet av kommundelsnämnder i Göteborg. Se bilagan, figur 7). Det ena, "planeringsidealet" kännetecknas främst av *tydliga mål* och *tydligt ansvar*. Det andra, "det professionella idealet", framhåller egenskaperna *kompetens*, *samarbete* och *utveckling*. Dessa två ideal dominerar klart över "det entreprenöriella idealet" som kännetecknas av



*flexibilitet, kreativitet och beslutsamhet* och "det byråkratiska idealet" som kännetecknas av *rutiner, stabilitet* och *samordning*. En fråga som aktualiseras är hur man i styrningen av organisationen lyckas kombinera planeringsidealet med bland annat tydliga mål som ideal med de professionella aspekterna av verksamheten? Denna fråga är en bland många frågor som vi nu ska analysera och reflektera över i nästa avsnitt.

## SDN-reformen: en fråga om rationalitet, legitimitet eller symbolvärde?

En rationell förklaring till den, som vi observerat, bristande förankring av de positiva effekter av decentralisering som lyfts fram i teorin, kan således vara att idén om styrverktyget inte fungerat i praktiken, eller med andra ord att program och teknologi inte har harmoniserat. Programdimensionen inbegriper de stora koncepten och idéerna, i det här fallet målstyrning som idé. Den programmatiska tanken är att idéerna eller modellerna sedermera ska transformeras och introduceras i en specifik verksamhet för att där forma de teknologier som organisationen arbetar med i den vardagliga praktiken, i det här fallet målstyrning som teknologi, verktyg eller praktik. Vidare tas det mer eller mindre för givet att praktiken är kapabel att operationalisera, genomföra och uppfylla de programmatiska målen (Power, 1997), eller med andra ord att det är möjligt att konstruera

teknologier i syfte att uppfylla dessa mål. Sålunda är idén förstås att program och teknologi ska ha en tydlig koppling. Denna tydliga koppling kan vi inte se i samband med SDN-reformen.

På det praktiska planet utvecklades istället en teknologi som kom att handla om (mer) central detaljstyrning, vilket i sig framträder som en paradox när vi betraktar idén om decentralisering. När målstyrningen blir så pass vag och målen så generellt formulerade som i det studerade fallet, och det dessutom saknas ett centralt uppföljningssystem, kan det antas att målstyrningsprocessen inte ger organisationens högsta ledning tillräcklig information för att fatta adekvata beslut i syfte att styra organisationen. Om vi också antar att ledningen i organisationen är angelägen om styrning av verksamheten, kan vi förvänta oss att den då försöker styra på andra sätt. I den här situationen skulle man kunna uttrycka det som att ledningen har decentraliserat makt, handlingsfrihet och ansvar till underställda delar i organisationen, men samtidigt inte lyckats konstruera ett bra målstyrnings- och uppföljningsverktyg. Effekten blir att man på ledningsnivå inte vet vad som händer med de aspekter som man har decentraliserat. Vår tolkning efter alla intervjuer och samtal med informanter "ute på fältet" är dessutom att den centrala ledningsnivån implicit decentraliserade även ansvaret för verksamhetsuppföljningen i organisationen genom sitt starka fokus på i första hand budgetfrågor. Det blev i den konstruktion som angavs (medvetet eller omedvetet) inte så mycket utrymme över i det centrala styrsystemet för uppföljning av speci-

fika verksamhetsfrågor, utan vi har istället kunnat konstatera en hel del lokala varianter av verksamhetsuppföljning. "Vi använder egna nyckeltal" var ett exempel på svar vi fick, då vi bad aktörer på den lokala nivån kommentera huruvida styrning med nyckeltal för verksamheten var något de upplevde i styrprocessen från stadsledningskontoret och den centrala nivån. Men ett sätt att börja få reda på saker och ting när ledningen "upptäckt att de släppt för mycket", som en stadsdelsdirektör uttryckte det, är förstås att "fråga om mycket". Därmed förändras karaktären i styrprocessen från (vag) målstyrning till något som kan liknas vid detaljstyrning. I intervjuerna med stadsdelsdirektörerna lyftes denna aspekt också fram som förklaring till varför den centrala styrningen består av så mycket uppdrag och förfrågningar. Det nämnades bland annat att borgarråden "tappat litet av sin forna plattform" vilket resulterade i att "nu måste man väl gå ut och fråga om saker i organisationen".

En tolkning är också att utifrån stads-  
husets perspektiv upplevdes det att den lokala ledningsnivån fick för mycket makt i samband med SDN-reformen. Vår empiri talar för att effekterna av den decentralisering som genomfördes – bland annat upplevelsen av handlingsfrihet och ökade befogenheter – stannade hos stadsdelsdirektörer och programchefer. Empirin indikerar i viss mån att detta dessutom skett på enhetschefernas bekostnad, det vill säga enhetscheferna upplevde att deras befogenheter minskat sedan SDN-reformens införande. I sådana fall kan vi uttrycka det som att den centrala led-

ningen inte bara har decentraliserat ansvaret för verksamhetsuppföljning utan de har också decentraliserat rätten att centralisera. Med andra ord, det tycks ha förekommit en viss centralisering lokalt i flera stadsdelsförvaltningar, vilket inneburit att den lokala förvaltningsledningen ytterligare stärkt sin position på eget initiativ. Eftersom detta inte var ett uttalat syfte med SDN-reformen kan detaljstyrningen från centralt håll tolkas som ett försök att markera vem det är som egentligen "styr och ställer".

En annan rationell förklaring till att styrningen mot önskvärda effekter av SDN-reformen varit problematisk har att göra med det vi kallat "systemfelet" eller "strukturfelet". SDN-reformen innebar en enorm omorganisation för de lokala förvaltningarna och vi kan egentligen tala i termer av en helt ny organisation lokalt (se Högberg, 1999). Samtidigt förblev den centrala organisationen intakt och man fortsatte styra som man alltid gjort vilket fick effekten att man från centralt håll försökte styra en organisation som egentligen inte längre fanns kvar. I en tolkning utifrån ett rationellt perspektiv kan vi säga att SDN-reformen därmed bidragit till två, i hög grad, inkompatibla system eller formella strukturer. Styrsignalerna som löpte genom de traditionella "stuprören" från ledningen ned till den lokala nivån i organisationen skapade en sorts förvirring. Lokalt hade man snarare tolkat SDN-reformen som att stuprören skulle vältas och istället gå horisontellt tvärs genom olika verksamheter i syfte att integrera dem. Begrepp som "samverkan", "samordnare", "helheten" och "arbete tvärs" genomsyrade

styrfilosofierna på den lokala nivån (se Almqvist och Högberg, 1999) och därmed upplevdes centrala förfrågningar om exempelvis klasstorleken i skolan som irrelevanta.

Nu skulle vi kunna sätta punkt och konstatera att det varit förknippat med svårigheter att nå de effekter av SDN-reformen som varit önskvärda på grund av bristande styrverktyg och organisation. Om vi vore "rationalitets-ivrare" (vår egen översättning av termen "rationalized others", se Meyer, 1994 och Meyer med flera, 1997) skulle vi nu rekommendera den studerade organisationen att fokusera mer på implementerings- och förankringsprocesser så att förändringen/reformen kom att fungera som det är tänkt på idéplanet. Men istället stannar vi upp och ser tillbaka på de drygt sex år som gått sedan SDN-reformens införande och begrundar vad som har hänt.

I en så pass stor organisation som Stockholms stad händer hela tiden många saker och pågår många olika processer. För oss forskare med fokus på en specifik företeelse var förstas SDN-reformen den "stora förändringen". Men det skedde under den studerade perioden även andra förändringar, som på ett eller annat sätt kan ha spelat in på utvecklingen. Stockholms stad hade under år 1995 infört ett stopp för all konkurrensutsättning inom de mjuka sektorerna (till exempel äldreomsorg). IKE fick i uppdrag att utvärdera stadens så kallade konkurrensprogram (se Jonsson, 1996), och våren 1996 beslöt den dåvarande majoriteten att konkurrensutsättning skulle fortsätta att vara ett medel för att uppnå kostnads-

effektivitet och kvalitet i stadens verksamheter. En ny upphandlingsstrategi ("Upphandling 96") presenterades år 1996. När SDN-reformen sjösattes i januari 1997, var således konkurrensutsättning, främst genom upphandlingsförfarande, åter aktuellt.

SDN-reformen kom sedermera att bli uppfångare av diverse verksamhetsutveckling som pågick eller stod på tur att testas. Decentraliseringen av ekonomiskt ansvar till enhetsnivå hade påbörjats redan på slutet av 1980-talet. Först skapades budgetenheter som senare utvecklades till att bli resultatenheter med ansvar för såväl under- som överskott. Ett kvalitetsarbete startade på allvar i början av 1990-talet, där projektet "Stockholms stads kvalitetsutmärkelse" kom att spela en viktig roll. Samarbetet mellan förskolan, fritidshemmen och grundskolan hade också påbörjats innan själva införandet av SDN-reformen. En mängd IT-frågor, som sedermera kom att kallas "paraplysystemet" integrerades med SDN-reformen, men implementeringen kom först år 2000. Man passade även på att införa en gemensam telefonväxel för stadens alla verksamheter i samband med SDN-reformen. Det var mycket som hände och en av de ansvariga i stadsdelsnämndskansliet kanske uttryckte det bäst när denne sa att "SDN var som ett svart hål - allt möjligt drogs in...".

1996 skapades en "skuggorganisation" parallellt med den ordinarie. Det var den blivande SDN-organisationen och de 24 nyrekryterade stadsdelsdirektörerna fick i stort sett fria händer att utforma sina egna stadsdelsförvaltningsorganisationer, men självklart

i samförstånd med sin respektive lokala politiska nämnd. Det bidrog också till att de lokala organisationerna i hög grad kom att skilja sig åt i termer av hierarkiska nivåer och organisationsprinciper, till exempel funktions-, områdes- och matrisorganisationer. Men, ungefär samtidigt började flera av de politiker som varit drivande i den politiska styrgruppen för SDN-reformen att lämna stadshusets arena. Något senare ledde dessutom valet på hösten 1998 till ett majoritetsskifte i stadshuset och med det ett byte av alla ordförande i stadsdelsnämnderna. Den nya ledningen i stadshuset lanserade snabbt "en ny plattform": Alla verksamheter som inte innebar myndighetsutövning skulle nu upphandlas (antingen genom kundvalsmodell eller genom anbudsupphandling) och samtliga nämnder fick i uppdrag att i sina verksamhetsplaner för 1999 ange hur detta skulle ske; vidare skulle också kvalitetsgarantier (besked om stadens åtaganden gentemot den enskilda medborgaren beträffande omsorg och service) utfärdas. "Ökad Valfrihet" och "Förbättrat näringslivsklimat" är exempel på de nya inriktningsmålen som den nya majoriteten lanserade och som från och med nu skulle styra utvecklingen.

Även rent organisatoriskt började förändringar ske med stora konsekvenser för SDN-reformens del. De 24 stadsdelsförvaltningarna blev genom sammanslagningar reducerade till 18 stycken från och med halvårsskiftet 1999. Sammanslagningarna innebar rent praktiskt att 12 av de 24 nya organisationer som startades i januari 1997 redan efter två år fick genomgå ytterli-

gare en omfattande omorganisering. I samband med den kunde vi också konstatera en återgång till mer traditionellt och funktionellt inriktade lokala förvaltningsorganisationer samt återinförandet av centrala nämnder för utbildning och socialtjänst som övertog ansvar från stadsdelsnämnderna (till exempel ansvaret för förskolor i enskild drift). Förvaltningsorganisationerna blev från och med nu mer lika de funktionsinriktade socialdistrikten som funnits innan SDN-reformen och likaså den centrala organisationen med dess centrala nämnder. En del av det ansvar som hade decentraliserats i och med reformen centraliserades och hamnade nu istället hos de återinförda centrala nämnderna. I denna centraliseringsstrategi utvecklades också kundvalssystemet under år 2001 till att även gälla öppen hemtjänst. På sätt och vis kan man därmed säga att den organisatoriska förändringspendeln hade vänt och börjat slå tillbaka.

I en analys av SDN-reformen utifrån ett rationellt och instrumentellt perspektiv spelar föreställningen om att en organisationsförändring genomförs för att förbättra måluppfyllelse och verksamhet en stor roll. I vårt fall avseende de övergripande målen om effektivitet och demokrati. En organisationsförändring kan härigenom ses som ett medel för att bedriva en mer fokuserad verksamhetsutveckling. Ovanstående beskrivning visar dock tydligt på svårigheterna att invänta effekterna av en organisationsförändring innan man börjar med nästa förändring, eller rentav går tillbaka mot den organisationsstruktur som existerade innan ett visst föränd-

ringsarbete startade. Det tycks också vara så att det ibland inte finns utrymme att invänta en något djupare reflektion över – eller utvärdering av – genomförda organisationsförändringar. Nu kan det ju vara så att organisationen upplever att den "timelag" som alltid uppkommer mellan reform och effekt är alltför lång och att det därför inte finns tid eller tålamod att analysera och utvärdera effekterna av reformer (jämför Seidman, 1974). Det som emellertid talar emot det är exempelvis vår egen utvärdering av SDN-reformen som ju beställdes av initiativtagarna till reformen och som presenterades i en slutrapport i april 2001. Men å andra sidan hade då i stort sett alla de nya förändringarna efter SDN-reformen som beskrevs ovan redan genomförts, vilket medförde att den organisation som vi i forskargruppen drog slutsatser om i slutrapporten redan var historia.

När dessa aspekter vävs in i reflektionen börjar det bli relevant att tolka SDN-reformen – och för den delen organisationsreformer överhuvudtaget – utifrån andra infallsvinklar. Handlar organisationsreformer egentligen om att förbättra den interna styrningen i organisationer? Är det rimligt att enkom betrakta dem som instrument för högre måluppfyllelse, eller finns det andra typer av syften, funktioner och effekter som mer eller mindre eftersträvas och som driver fram en organisationsförändring?

Utifrån en helt annan tolkningsram än den vi använt oss av ovan kan svårigheterna att invänta effekter eller utvärderingar av organisationsreformer förstås som att det i första hand

inte är dessa aspekter som ses som intressanta. Det vill säga det är mindre intressant för dem som initierade reformen vad den får för organisatoriska effekter – kanske på grund av att reformer sällan får de väntade effekterna (March och Olsen, 1983). Istället kan det vara så att det intressanta för reformivrare är det som händer innan själva reformen samt vilken typ av reform som initieras, eller närmare bestämt vilken etikett reformen får bära. På det viset hamnar beslutet att implementera reformen – snarare än vilka effekter den senare kommer att ge – i fokus. Själva beslutet blir ett sätt att visa handlingskraft och en symbol för *möjligheten* till meningsfull handling i organisationen (March och Olsen, 1983; March, 1996). Att påannonsera en stor organisationsförändring symboliserar därmed också ett starkt ledarskap i vilket övertygelsen om reformens möjligheter får större betydelse än själva genomförandet och effekterna av den (Weick, 1979). Om vi ser till SDN-reformen i Stockholms stad inträffade således det som var betydelsefullt redan innan den 1 januari 1997 när den högsta politiska ledningen argumenterade för – och fattade beslut om – att införa stadsdelsnämnder. Samma resonemang går att använda avseende vår utvärdering av SDN-reformen. Det viktiga var inte vad vi forskare kom fram till i slutrapporten – som nämnts tidigare var ju organisationen redan förändrad flera gånger om vid det laget. Det viktiga var istället att fatta ett beslut om att genomföra en utvärdering. På så sätt kunde initiativtagarna till reformen visa dubbel handlingskraft: 'inte nog med att vi genomför en re-

form, vi tänker också utvärdera den'.

Men det kan också vara av betydelse vilken typ av organisationsreform som det handlar om. SDN-reformer och målstyrningsmodeller har som koncept ofta spridits, presenterats och dessutom åtnjutit status som moderna lösningar på styrproblem inom kommunala organisationer. Organisationer som anammar dessa lösningar – och införlivar dem i sina strukturer – har därmed chans att öka sin legitimitet, oberoende av vilka effekter dessa lösningar ger i verksamheten. Det kan till och med vara så att om det är på modet att decentralisera organisationer, så är det viktigaste att man säger att man ska göra det även om den organisationsförändring som just genomförs inte innehåller så många inslag av decentralisering (Czarniawska och Joerges, 1996). Meyer och Rowan (1977) menar att man därmed kan se dessa lösningar som rationaliserade myter, och att många organisationer anammar dem ceremoniellt. Men samtidigt kan det vara så att de institutionaliserade lösningarna inte alls är de bästa lösningarna rent praktiskt för den verksamhet som utförs. De kan rentav stå i konflikt med varandra. Problemet för organisationer då är att det inte räcker med att anpassa sig till de rationaliserade myterna, de måste också upprätthålla skenet av att de fungerar. Organisationer kan hantera detta genom att "lösgöra" de formella strukturerna från själva utförandet av verksamheten internt i organisationen, och bygger därmed ett gap emellan dem. På så sätt blir det gap – som mer eller mindre beskrevs som ett misslyckande i vår rationella tolkning ovan – istället efter-

strävansvärt och fungerande till att skapa två organisatoriska strukturer. En som är formell och som fungerar i presentativt eller i legitimerande syfte, och en som bidrar till att utföra det dagliga arbetet i verksamheten på ett bra sätt (Brunsson, 1989). SDN-reformen och dess tillhörande målstyrningsmodell skulle således kunna tolkas som att i första hand fungera som skapande av legitimitet. Något som utåt kan visas upp i syfte att skapa en bild av organisationen som en modern förändringsbenägen aktör som är följsam för trender och de av omgivningen uppsatta normerna och kraven (Pfeffer och Salancik, 1978). Men de behöver egentligen inte ha någon tydlig koppling till hur organisationen styrs internt, utan detta kan skötas på andra sätt. I det här fallet styrdes organisationen från den centrala ledningsnivån i hög grad genom detaljstyrning snarare än det man presenterade "i de stora dokumenten" som styrverktyg, det vill säga målstyrning.

Den inledande dialogen mellan lokala aktörer (stadsdelsdirektör, programchef och enhetschef) anser vi också belyser uppsättningen av två parallella perspektiv i organisationen. Ett (på ledningsnivån), där föreställningen om verksamheten beskrivs i mål-orienterade termer – att prestera allmänt positiva egenskaper som "kvalitet" och "effektivitet". Det här perspektivet bygger i hög grad på föreställningen att det finns kunskap om tydliga orsaks- och verkanssamband (gör man så här så blir detta resultatet) och att det går att konstatera huruvida resultatet är uppnått eller inte (se till exempel Ouchi, 1979).

I det andra perspektivet (på enhetsnivån), är istället de praktiska förutsättningarna i form av monetära och andra resurser (till exempel personal) den naturliga utgångspunkten – att göra det bästa möjliga med tillgängliga resurser (jämför Lindblom's [1959], *The Science of "Muddling Through"*). Här är det inte säkert att kunskapen om orsakssamband upplevs som alldeles självklar eller ens att resultatet av den verksamhet som utförs upplevs som mätbart. I jämförelse upplevs då frågor om resurser och budget konkreta och mätbara och styrprocessen tenderar under dylika förhållanden att klart domineras av ekonomistyrning på bekostnad av det vi brukar kalla verksamhetsstyrning (se till exempel Jansson, 1995; Almqvist, 1998). Får en enhet ute i verksamheten dessutom mindre resurser än vad som var fallet tidigare är det inte förvånande att reformens kännetecken rubriceras som "nedskärningar" bland enhetscheferna. Påföljden blir att aktörer på olika nivåer uppfattar och beskriver effekterna av en och samma organisationsreform på distinkt olika vis: Den beskrivs ge mycket stora positiva effekter av en nivå i organisationen (stadsdelsdirektör och programchefer) medan den på en annan nivå (enhetschefer) inte anses ha påverkat verksamheten alls i det stora hela. Detta är dock i högsta grad rimligt om vi accepterar föreställningen att de beskrivningar av verksamheten som görs på högre organisationsnivåer inte till fullo behöver överensstämma med de handlingar som utförs i verksamheten på lägre organisationsnivåer, och att detta inte nödvändigtvis ska ses som ett problem då de olika

företeelserna fyller olika funktioner. Beskrivningarna är externt riktade och har i första hand ett legitimerande syfte och anpassas därmed efter de normer som dominerar i omgivningen. Handlingarna syftar till att utföra en bra verksamhet och följer andra normer, exempelvis de professionella normer som finns internt i organisationen (Ouchi, 1979). Stadsdelsdirektörerna visar dock upp en tydlig insikt i behovet av att båda perspektiven hålls levande. Som framgick i det empiriska avsnittet är det två ideal som de själva framförallt betonar när det gäller vad som främst karakteriserar en effektiv organisation: planeringsidealet respektive det professionella idealet. Planeringsidealet (*tydliga mål* och *tydligt ansvar*) ligger i linje med ett rationellt perspektiv på styrning med mätbara resultat som ledstjärna, och kan tolkas ha som främsta funktion att legitimera handlingarna. Det professionella idealet (*kompetens, samarbete och utveckling*) utgår istället från ett perspektiv där konsten att hantera osäkerhet, unika situationer och förändring fokuseras. Här anses resultatet svårt att mäta och exakta kunskaper om orsakssamband upplevs inte existera – vad som faktiskt görs måste bygga på tillit till personalens professionalism.

När vi begrundar alla de organisationsförändringar som Stockholms stad genomförde innan, i samband med och efter SDN-reformen och som vi beskrev ovan kan man ställa frågan om inte förändringar i organisationers liv tillhör rutinerna snarare än att vara unika företeelser. Brunsson och Olsen (1998) framför en tes om att organisationsreformer är självgenererande, det vill

säga att reformer genererar reformer. Anledningen är att reformer har en tendens att öka utbudet av både lösningar och problem. Som exempel på det förstnämnda kan nämnas att en decentraliseringsreform i en centraliserad organisation förr eller senare osökt kommer att uppmärksamma även fördelarna med centraliserade organisatoriska strukturer. Därmed lämnar reformen organisationen i en situation pendlande mellan flera möjliga lösningar. Det såg vi exempel på ovan i vår beskrivning av vad som hände efter SDN-reformens införande och där en tillbakagång till en mer centraliserad organisationsstruktur skedde. Vidare så löser reformer ibland problem, men de kan också upptäcka eller skapa problem och därmed peka på behovet av ytterligare reformer eller organisationsförändringar. Ett exempel på detta nämndes i en våra intervjuer då intervjupersonen underströk att allt decentraliserande och "slimmande" i organisationen medfört stora problem med övertalig personal. Ett annat exempel är den frihet stadsdelsdirektörerna fick att utforma sina lokala organisationer vilket försvårade och skapade problem för en enhetlig central uppföljning. Men reformer kan också misslyckas och därmed generera ett behov av ytterligare reformer med syftet att lösa samma (kvarstående och olösta) problem och som propagerar för samma typ av lösning. Denna situation kan uppstå när ideologiska krafter ligger bakom en reform, och vilkens innehåll - exempelvis decentralisering - har blivit ett mål i sig snarare än ett medel att uppnå målen. De officiella decentraliserings-

ambitionerna har då blivit en ideologi som talar om för aktörerna hur verkligheten ser ut (att den hittills varit centraliserad), vad som är bra (att decentralisera) samt hur man når detta tillstånd. I grunden handlar det om vad man tror är en bra organisation (Montin, 1989). Om en reform med sådan bärkraft har lovat mer än den kan hålla anses inte orsaken till detta bero på något fel i den bakomliggande reformidén som sådan, utan istället på att man inte gjorde tillräckligt för att förankra och implementera reformen det vill säga på brister i genomförandet (March och Olsen, 1983). Det kan också förekomma att gamla lösningar appliceras på nya problem. Vi har tidigare sett exempel på när organisationer imiterar sina tidigare problemlösningar med argumentet att de har fungerat tidigare (Schwartz, 1997). I vårt fall kan detta exemplifieras med att flera av de stadsdelsförvaltningar, som från början provade på nya sätt att organisera sig (till exempel områdesorganisation), efter ett par års tid återgick till tidigare beprövade sätt att utforma organisationen (funktionell organisation).

Med den här typen av tolkningar ter sig förhållandet mellan organisatoriska lösningar (det vill säga det som vi brukar se som reformer) och organisatoriska problem som oerhört komplext och det tycks vara svårt att bestämt avgöra vad som kommer först: är det problemet som reformen ska lösa eller är det lösningen - reformen - som sedermera kommer att finna sina problem att lösa (Cohen med flera, 1982)? Utan att svara på dessa frågor gör vi istället en ytterligare tolkning som går



ut på att processer i – och effekter av – reformer, är eller blir i praktiken inte lösningar på upplevda organisatoriska problem (även om de beskrivs så), utan fungerar istället som katalysatorer i skapandet av nya och nygamla problem i organisationen. De blir – eller rättare sagt de upplevs bli – ett gemensamt och aktuellt problem för medarbetarna på olika nivåer i organisationen att samlas kring, samtala om och oro sig för. På det här sättet kan vi se på organisationsreformer som fungerande till att *hålla ihop* stora organisationer. De fungerar som ett slags påminnelse om att var och en ingår i, eller tillhör samma organisation, vilket annars lätt kan glömmas bort.

Vid ett antal tillfällen i utvärderingen har vi träffat aktörer på olika nivåer i organisationen vars utsagor skulle kunna stödja en dylik tolkning. Som nämnts ovan skapade SDN-reformen väsentliga problem som det blev nödvändigt att samla medarbetarna kring. Detta tog sig uttryck i försök att involvera dem i den uttalade ambitionen att dessa problem måste lösas. Redan i början av reformen hade rykten börjat spridas om "stor övertalighet" och "besparingar på en miljard" (Högberg, 1999). För personal med arbetsuppgifter som direkt berördes av SDN-reformen erbjöds då ett så kallade "kompetensforum" vars syfte var att stimulera till egen planering och kompetensutveckling samt att ge en samlad bild av personalgruppens framtida kompetensbehov. Vid denna tid var osäkerheten bland personalen om hur den egna arbetssituationen skulle komma att påverkas stor och det var heller inte klart hur bemanningspro-

cessen skulle gå till eller vad som skulle hända med dem som blev övertaliga i samband med reformen. En av projektledarna för genomförandet av SDN-reformen berättade i en intervju att

I början fick vi många oros signaler. Många blev oroliga efter att ha deltagit (*i kompetensforum – vår anmärkning*). Vi fick många påringningar. Många fick upp ögonen för hur deras arbetssituation såg ut [...] man måste ju börja tala om detta.

Samma intervjuperson berättade angående de chefsseminarier som startade en tid innan SDN-reformen och som syftade till att förbereda cheferna inför det stora personalarbete som väntade:

Man fick upp orosmomenten på bordet, fick någon att ställa frågor till [...] Det fanns många frågetecken som det ej fanns svar på just då, till exempel var övertalighetsproblemet en osäker fråga just då. Vidare, vad ska hända med cheferna i framtiden?

Projektledningen för genomförandet av SDN-reformen insåg snabbt behovet av att informera om reformen och utsåg speciella "informatörer" och "resurspersoner för information" i alla förvaltningar med syfte att på plats sprida information samt att bidra till att information om reformen fördes in i förvaltningarnas egna personaltidningar och nyhetsbrev. Förutom denna typ av informations spridning gav också projektledningen för genomförandet ut ett nyhetsbrev varannan vecka under två års tid innan reformen sjösattes i januari 1997, som då hade nått en upplaga på cirka 15 000 exemplar. Vidare startades

en elektronisk anslagstavla - "Stadshuset Direkt" - där den som ville kunde delta i öppet diskussionsforum om frågor kring reformen. En rad olika konferenser, seminarier och utbildningsdagar gavs också innan eller i samband med SDN-reformens införande. Mottot var, enligt en person i projektledningsgruppen, att alla skulle känna att de "var med på tåget". En av gruppmedlemmarna i Stockholms stads politiska referensgrupp - som också hade en aktiv roll i genomförandet av SDN-reformen - berättade i en intervju om sin syn på informationsflödet kring reformen:

Vi hade ett högt informationsflöde. De som var mest berörda fick kontinuerlig information [...] Både offentligt och internt försökte vi få fram ett intresse för informationen, ett efterfrågetryck [...] SDN var inte en reform som handlade om rutor, paragrafer och pilar utan arbetet var processinriktat. All personal betraktades som berörd och därmed skulle de vara delaktiga i förändringsprocessen. Identifikationen hos de anställda med Stockholms stad var oerhört viktig.

Detta väsentliga informationsflöde torde sannolikt ha påmint de flesta om att de tillhörde en organisation där mycket var på gång. Att alla också betraktades som berörda av de uppkomna problemen som var knutna till reformen, att alla skulle vara delaktiga i förändringsprocessen - det vill säga i försöken att lösa dessa uppkomna problem - samt strävan att de anställda i allt detta skulle identifiera sig med organisationen är aspekter som kan bidra till att hålla ihop en stor grupp el-

ler organisation, eller för att använda en av intervjupersonernas egna ord - det kan bidra till att alla verkligen "känner att de är med på tåget".

Med den här tolkningen spelar det inte så stor roll för organisationen internt vilken sorts reform som genomförs, utan det som spelar roll är att det överhuvudtaget genomförs en reform - att det händer någonting som påminner individerna om vilken organisation de tillhör. Kanske Stockholms stad behövde en sådan organisationsförändring 1995?

## Referenser

Almqvist, Roland, 1998

*Styrningen i Stockholms stad - en studie av socialtjänsten innan stadsdelsnämndsreformen.* IKE 1998:77, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Almqvist, Roland, 2000

"Management by Contract - en studie utifrån programmatiska och teknologiska aspekter." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 4(1):53-82.

Almqvist, Roland, 2001

*SDN-reformen i Stockholms stad - en studie av förskoleverksamheten.* IKE 2001:106, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Almqvist, Roland och Olle Högberg, 1999

*Styrningen i Stockholms stad - intervjuer med stadsdelsdirektörer efter två år med stadsdelsnämnder.* IKE 1999:87, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Almqvist, Roland och Olle Högberg, 2001

*Styrningen i Stockholms stad - en studie ur stadsdelsdirektörernas perspektiv.* IKE 2001:110, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Alvesson, Mats, 1996

*Communication, Power and Organization.* Berlin: de Gruyter

Amnå, Erik, 1983

"Stadens förvaltning - ett legitimitetsproblem." *Sociologisk Forskning*, 3(4):20-38.

Amnå, Erik, 1987

"Kan decentralisering förändra?" I Sanner, Leif (red) *Decentralisering i Örebro*, Informationskrift 15, Arbetslivscentrum. Stockholm.

Bailey, Stephen, 1996

*Decentralisering i brittiska kommuner.* IKE 1996:63, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Bowerman, Mary, 1998

"The Public Sector Financial Management Reforms: Conclusions, Tensions and Paradoxes." I Olson med flera (red), *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management.* Oslo: Cappellen Akademisk Forlag.

Brorström, Björn och Staffan Johansson, 1992

*Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter - en bok om decentraliseringens bryderier och om förändrade styrmetoder i kommuner och landsting.* Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn, 1999

"Världens rikaste kommun - institutionernas betydelse för kommunal utveckling." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 3(4):27-57.

Brunsson, Nils, 1989

*The Organization of Hypocrisy - talk, decisions and actions in organizations*. John Wiley and Sons Ltd.

Brunsson, Nils och Johan P. Olsen, 1998

"Reform as routine." I Mabey, Christopher med flera (red) *Strategic Human Resource Management*. London: SAGE Publications Ltd.

Burns, Danny, Robin Hambleton och Paul Hogget, 1994

*The Politics of Decentralisation - Revitalising Local Democracy*. Macmillan Press.

Bäck, Henry och Folke Johansson, 1998

*Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder*. Förvaltningshögskolans rapporter 12, Göteborgs universitet.

Bäck, Henry, Folke Johansson, Ernst Jonsson och Lars Samuelsson, 2001

*Stadsdelsnämnder i Stockholm - Demokrati och Effektivitet*. IKE 2001:11, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Cohen, Michael D., James G. March och Johan P. Olsen, 1982

"People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance." I March, James och Johan P. Olsen (red) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.

Czarniawska, Barbara och Bernward Joerges, 1996

"Travels of Ideas." I Czarniawska, Barbara och Guje Sevón (red) *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.

Donabedian, Avedis, 1979

"The Quality of Medical Care: a concept in search for a definition." *The Journal of Family Practice*, 2(2):277-284.

Drucker, Peter F, 1954

*The practice of management*. London: Harper & Row Publishers.

Finansdepartementet, 1996

*Kommunerna och decentraliseringen - tre fallstudier*. Rapport till ESO.

Finanskontoret, 1996

*Samtal om målen - för nämnder och styrelser*. Stockholms stad.

Frenckner, Trygve Paulsson, 1989

*Värde för pengarna - om controllerarbete och ekonomisk styrning i kommunal verksamhet*. Stockholm: SNS Förlag.

Frenckner, Trygve Paulsson, 1990

*Decentralisering fordrar controlling.* IKE, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Fried, Robert, 1998

*Hemtjänsten i Stockholm 1998 – en enkät till hjälptagarna och jämförelser med 1995.* Utvärdering av SDN-reformen, rapport nr. 19, Stockholms stad.

Fried, Robert, Hans-Åke Gustavsson och Jan-Ivar Ivarsson, 2001

*Brukar- och personalundersökningar före och efter stadsdelsnämndsreformen i Stockholm.* IKE 2001:104, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Gustavsson, Hans-Åke, 1996

*Hur bedömer Du Ditt arbete? – resultat från en enkät 1996 bland anställda i Stockholms stads förvaltningar.* Utrednings- och statistikkontoret, Stockholms stad.

Gustavsson, Hans-Åke, 1998

*Hur bedömer Du Ditt arbete? – resultat från en enkät med anställda på Stockholms stads förvaltningar.* Utrednings- och statistikkontoret, Stockholms stad.

Hagström, Bo och Harry Petersson, 2000

*Stadsdelarnas Malmö – en demokratiutvärdering.* Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Hambleton, Robin, 1988

“Consumerism, decentralization and local democracy.” *Public Administration*, 66:125–147.

Hansson, Lennart, Ulf Isacson och Bengt-Olof Knutsson, 1993

*Resultatmätt i Kommunala Årsredovisningar – en studie av årsredovisningar i Malmöhus län mellan åren 1985-1991.* KEFU:s skriftserie 1993:1.

Hood, Christopher, 1995

“The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme.” *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3):93–109.

Högberg, Olle, 1999

*Genomförandet av stadsdelsnämndsreformen i Stockholms stad 1995 – 1996.* IKE 1999:83, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Högberg, Olle, 2001

*SDN-reformen i Stockholms stad – en studie av utvecklingen inom omsorgen av äldre- och funktionshindrade.* IKE 2001:105, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Ivarsson, Jan, 1999

*Förskoleverksamheten i Stockholm 1999 – så tycker föräldrarna, en jämförelse med 1996.* Utrednings- och statistikkontoret, Stockholms stad.

Ivarsson, Jan, 2000

*Servicen i stadsdelen 1999 – så tycker brukarna, en jämförelse med 1996.* Utrednings- och statistikkontoret, Stockholms stad.

Jansson, Lennart, 1995

*Utveckling och tillämpning av ekonomistyrning i en decentraliserad kommunal organisation: problem och möjligheter vid förändringsarbete – en fallstudie om ekonomistyrning.* CEFOS, rapport 4, Göteborgs universitet.

Jonsson, Ernst, 1993

*Konkurrens inom Sjukvården – vad säger forskningen om effekterna?* SPRI-rapport nr. 350.

Jonsson, Ernst, 1996

*Utvärdering av Stockholms stad konkurrensprogram – en sammanfattande presentation av resultaten.* IKE, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Jonsson, Ernst, 2001

*Hur har stadsdelsnämnderna fördelat sin budget på olika verksamhetsområden – en jämförelse mellan 1997 och 1999.* IKE 2001: 108, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, 1995

*Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg.* Stockholm: SNS Förlag.

Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, 1997

*Decentraliserad välfärdsstad – demokrati, effektivitet och service.* Stockholm: SNS Förlag.

Jönsson, Sten, 1997

"Det personliga ansvaret, resursknappheten och kommunal ekonomi – en resursmodell som kontext." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 1(1):11-25.

Lindblom, Charles E., 1959

"The Science of 'Muddling Through'." *Public Administration Review*, 19(2):79-88.

Ljunggren, Ulrika, 2001

*Nyckeltal i grundskolan i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen.* EFI, Handelshögskolan i Stockholm.

March, James G. och Johan P. Olsen, 1983

"Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government." *The American Political Science Review*, 77(1):281-296.

March, James G., 1996

"Continuity and Change in Theories of Organizational Action." *Administrative Science Quarterly*, 41:278-287.

- Meyer, John W. och Brian Rowan, 1977  
"Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83(2):340-363.
- Meyer, John W., 1994  
"Rationalized Environments" I W. R. Scott och J. W. Meyer (red) *Institutional Environments and Organizations - Structural Complexity and Individualism*. London: SAGE Publication.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas och Francisco O. Ramirez, 1997  
"World Society and the Nation State." *American Journal of Sociology*, 103(1):144-181.
- Mintzberg, Henry, 1983  
*Structures in five: designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International Editions.
- Montin, Stig, 1989  
"Från demokrati till management - decentralisering inom kommunerna." *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2:77-87.
- Montin, Stig och Ingemar Elander, 1995  
"Citizenship, consumerism and local government in Sweden." *Scandinavian Political Studies*, 18(1):25-51.
- Ohlsson, Östen och Björn Rombach, 1997  
*Res pyramiderna*. Förvaltningshögskolans rapporter 7, Göteborgs universitet.
- Olson, Olov, James Guthrie och Christopher Humphrey, 1998  
*Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo: Cappellen Akademisk Forlag.
- Ouchi, William G., 1979  
"A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms." *Management Science*, 25(9):833-848.
- Pfeffer, Jeffrey och Gerald R. Salancik, 1978  
*The External Control of Organizations - a Resource Dependence Perspective*. London: Harper & Row Publishers.
- Power, Michael, 1997  
*The Audit Society - Rituals of Verification*. London: Oxford University Press.
- Rombach, Björn, 1991  
*Det går inte att styra med mål*. London: Studentlitteratur.
- Schmandt, Henry J., 1972  
"Municipal Decentralization: An Overview." *Public Administration Review*, XXXII(1):571-588.

Schwartz, Birgitta, 1997

*Det miljöanpassade företaget – strategiska uppträdanden på den institutionella scenen.*  
Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag.

Seidman, Harold, 1974

“Remarks in D. M. Fox (ed) President Nixon’s Proposals for Executive Reorganization.” *Public Administration Review*, 34(5):487–495.

Simon, Herbert A, 1945

*Administrative Behavior.* New York: The Macmillan Company.

Stockholms stads budget för 1995.

Stockholms stads budget för 1996.

Stockholms stads budget för 1999.

Stockholms stads revisionskontor, 1998

*Ledning och styrning inom Stadsledningskontoret.* rapport nr 4, Stockholms stad.

Södergren, Birgitta, 1997

*På väg mot en horisontell organisation? -erfarenheter från näringslivet av decentralisering och därefter.* EFI, Handelshögskolan i Stockholm.

Wallenberg, Jan, 1999

*Stadsdelsnämndsreformen och arbetslivet i Stockholms stad.* IKE 1999: 89, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet samt Arbetslivsinstitutet.



## Noter

<sup>1</sup> Det bör nämnas att den ursprungliga SDN-reformen ändrades efter majoritetsskiftet hösten 1998 då SDN-utvärderingen fortfarande var inne i ett pågående skede. Ett antal stadsdelsförvaltningar slogs då ihop till större enheter och de dåvarande 24 stadsdelsförvaltningarna blev sedermera 18 stycken (och således reducerades de 24 stadsdelsdirektörerna till 18 stycken). Det betyder att då respondenterna svarade på vår enkät år 2000 befann sig vissa av dem i en delvis ny organisation jämfört med situationen innan majoritetsskiftet i stadshuset.

<sup>2</sup> Se till exempel Alvesson (1996) för ett resonemang om möjligheterna till att vidga förståelsen genom att kombinera olika teoretiska perspektiv.

<sup>3</sup> Decentralisering bör dock ses som ett samlingsnamn eller paraplybegrepp för en rad olika organisatoriska reformer. Exempelvis Birgitta Södergren (1997) har identifierat vad hon kallar sju ingredienser i klassisk decentralisering: 1) uppdelning i mindre överblickbara enheter (företag i företaget), 2) uppdelning med marknaden som indelningsgrund, 3) långtgående delegering av arbetsuppgifter, 4) mycket tydlig målstyrning från högsta ledningen, 5) Resultatansvar, 6) intern avreglering (styrning mot målen, inte *hur* dessa skall uppnås) och 7) plattare organisation.

<sup>4</sup> I boken ifrågasätter han decentraliseringens motsats och fyra av dåtidens allmänt accepterade administrativa principer; 1) administrativ effektivitet ökar genom specialisering inom arbetsgruppen, 2) administrativ effektivitet ökar genom att organisationens medlemmar organiseras i en bestämd beslutshierarki, 3) administrativ effektivitet ökar genom att begränsa kontrollspannet från alla de olika nivåerna i beslutshierarkin, och 4) administrativ effektivitet ökar om de anställda grupperas efter syfte, process, klientel och plats. Ingen av principerna klarar sig undan Simon's kritik och han varnar i slutet av boken för en naiv övertro på att centralisera organisationer.

<sup>5</sup> Men nu är det också så att det inledningsvis stora intresset för stads/kommundelsnämnder sedermera svalnat betydligt. Montin (1989) konstaterade redan i slutet av 1980-talet att efter år 1985 är det få kommuner som inrättat stads/kommundelsnämnder och under hela 1990-talet har dessutom flera kommuner avvecklat befintliga kommundelssystem (Bäck och Johansson, 1998). Olika skäl som angivits är bland annat att beställar/utförar-modellen vunnit i popularitet på bekostnad av tanken om kommundelssystem (ibid.), att det funnits en risk för ökad byråkrati med en kommundelssystemorganisation, att intresset bland kommuninvånarna varit svagt, att kommunens geografiska struktur inte varit passande och att det funnits en risk för minskad kompetens och ett hot mot likställighetsprincipen (Montin, 1989).

<sup>6</sup> Vilket för övrigt inte bara kännetecknar decentraliseringprocesser utan hela New Public Management-rörelsen. (Se till exempel Hood, 1995; Olson med flera, 1998)

<sup>7</sup> Christopher Hood (1995) menar att en förändringsdimension i de reformer som nu präglar offentlig sektor handlar om att utveckla mätbara - eller åtminstone uppföljningsbara - mål, prestationsmått och nyckeltal.

<sup>8</sup> I en rapport från Stockholms stads revisionskontor belystes också omfattningen av denna uppdragsström och det konstaterades i rapporten att Avdelningen för samhällsservice (inom stadsledningskontoret) haft betydande svårigheter att hinna med de drygt 200 utredningsuppdrag som beredningarna tilldelat dem under året. (Stockholms stads revisionskontor, 1998)

<sup>9</sup> En slutsats som vi tidigare sett bland annat i utvärderingen av kommundelsnämnderna i Göteborg där det i intervjuer framgick att kommunledningen koncentrerar sina styrresonemang kring de ekonomiska ramarna. Det vill säga i styrmodellen var ekonomin överordnad verksamhetsfrågorna. (Jansson, 1995)

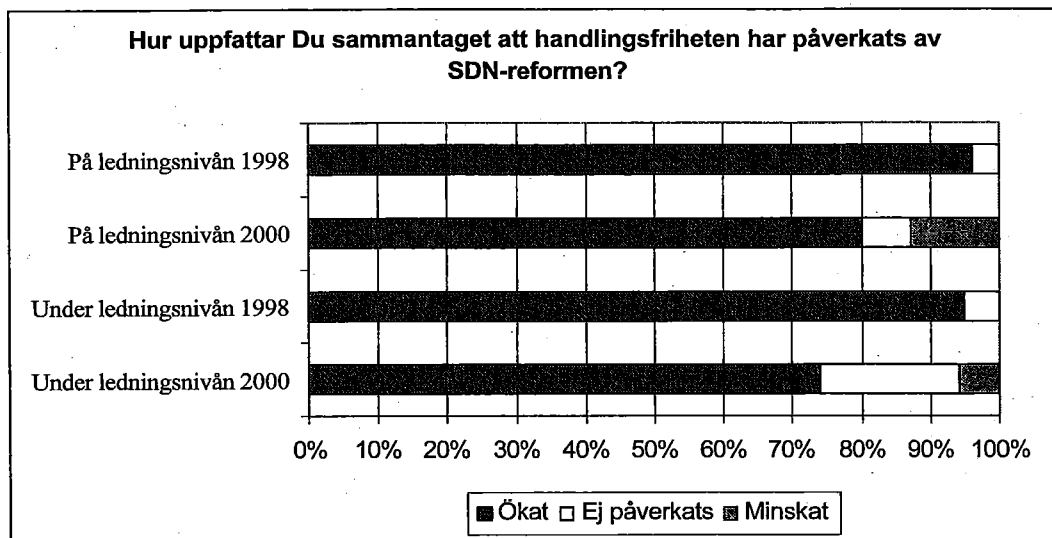
<sup>10</sup> Vi antar här att den centrala ledningen ser information som flödar i organisationen som beslutsunderlag till beslut som sedermera implementeras och påverkar verksamheten och de handlingar som sker där.

<sup>11</sup> Något som kom att kallas "det stora beslutet" av den projektledningsgrupp som ansvarade för själva genomförandet av SDN-reformen (Högberg, 1999).

<sup>12</sup> Jämför Brunssons (1989) "prat" och "handling"- se även March (1996).

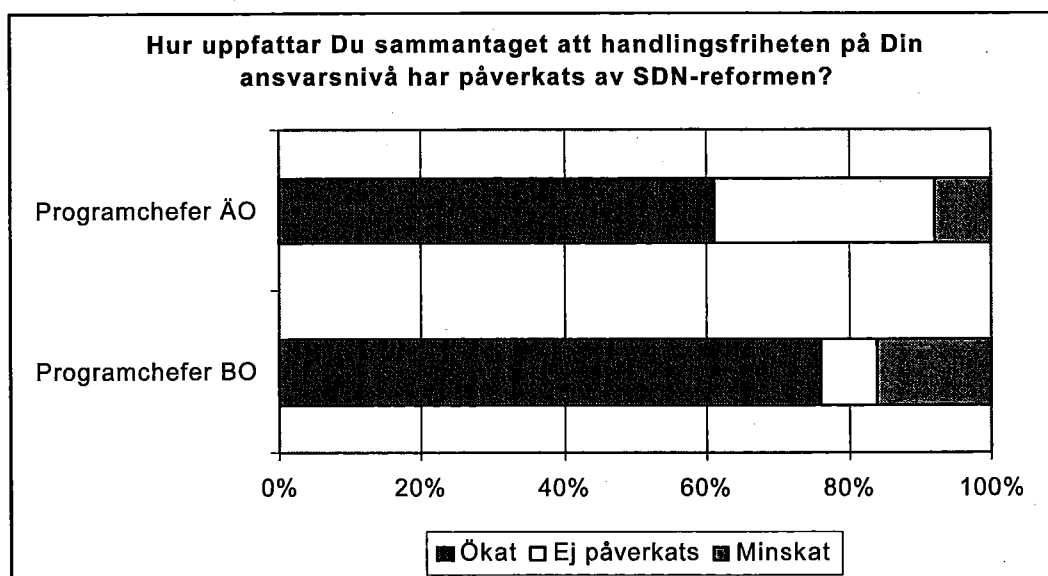
## Bilaga

Det första diagrammet nedan visar hur stadsdelsdirektörerna vid två tillfällen svarade på frågan hur de upplevde att handlingsfriheten påverkats sedan SDN-reformens införande:



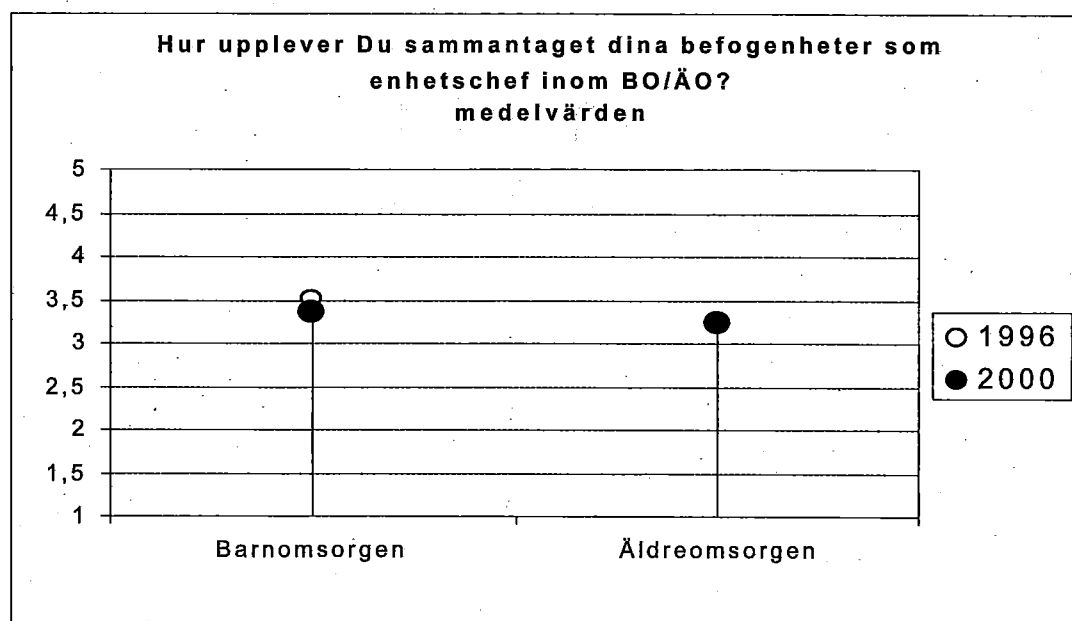
Figur 1. Stadsdelsdirektörernas upplevelse om hur handlingsfriheten påverkats efter SDN-reformens införande (1998 och 2000).

Samma fråga ställdes till program/verksamhetscheferna inom barn- och äldreomsorgen:



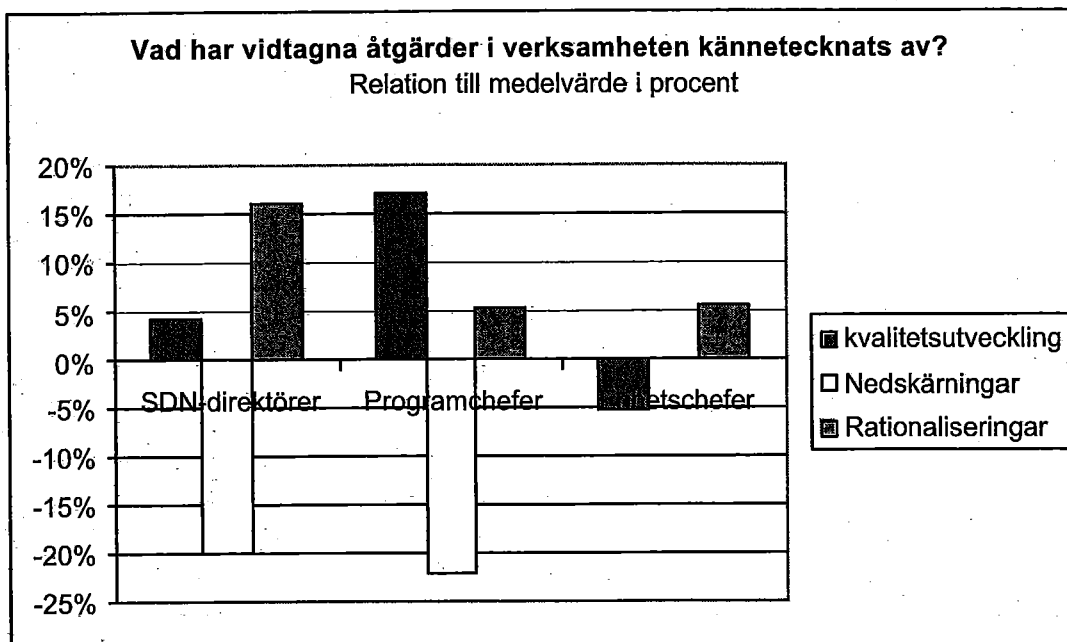
Figur 2. Program/verksamhetschefernas upplevelse om hur handlingsfriheten påverkats efter SDN-reformens införande (2000)

De båda diagrammen ovan visar tydligt att både stadsdelsdirektörerna och program/verksamhetscheferna upplevde en ökad handlingsfrihet. Vid två tillfällen frågade vi även enhetscheferna – som ju är de som är närmast verksamheten – hur de sammantaget upplevde sina befogenheter som enhetschef:



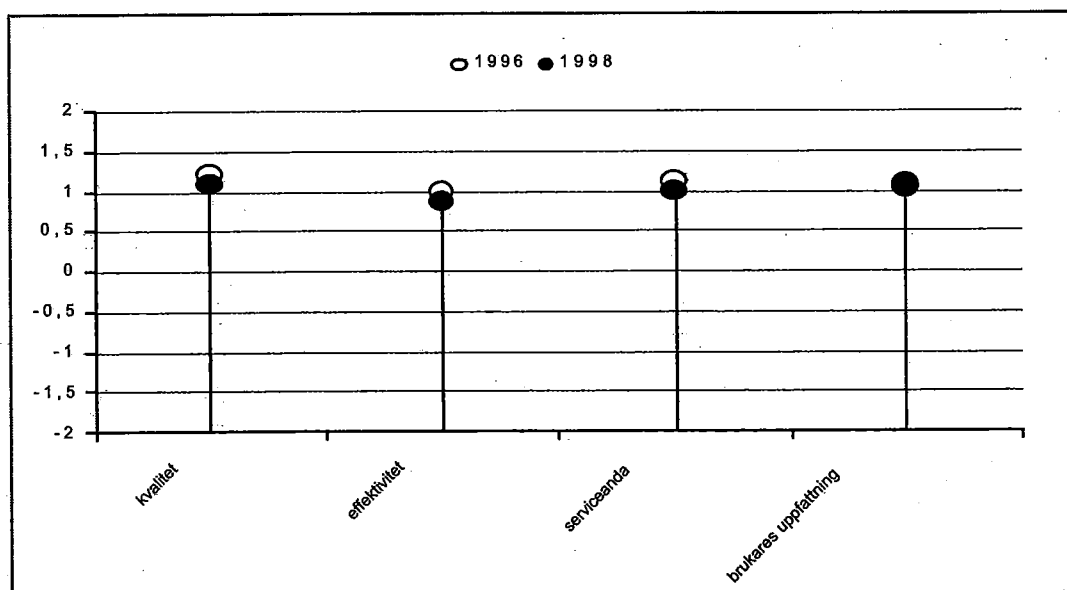
Figur 3. Enhetschefernas upplevelse om sina befogenheter som enhetschef (1996 och 2000).

I figur 3 kan vi se att enhetscheferna inte upplevde någon ökning av sina befogenheter. Vi frågade samtliga tre aktörer vad de ansåg kännetecknat de senaste årens åtgärder och ansträngningar i verksamheten. Svaren visas i diagrammet ovan:



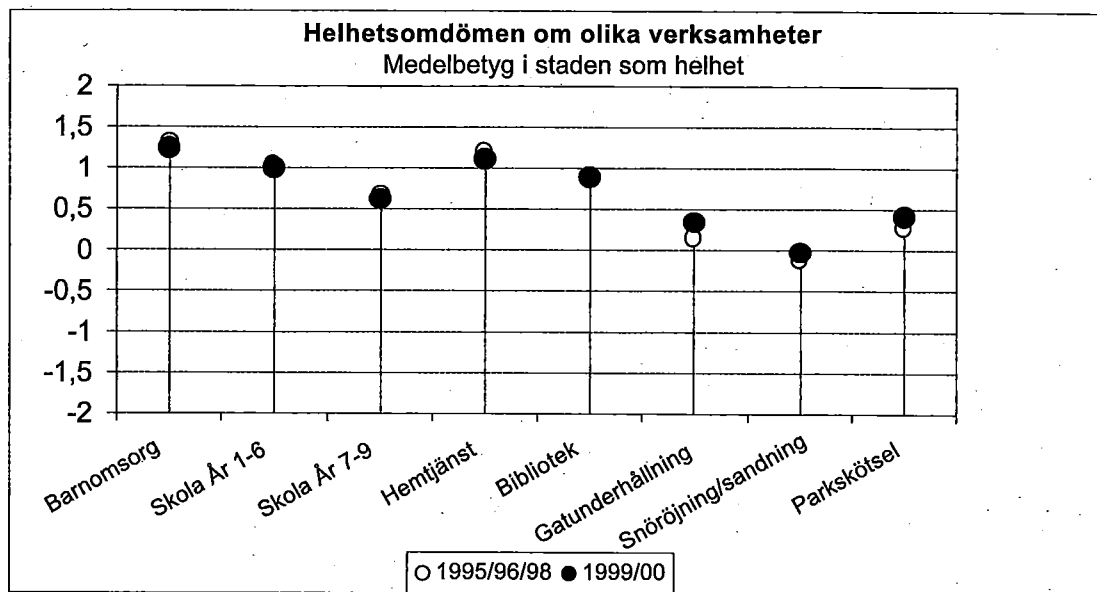
Figur 4. Stadsdelsdirektörers, program/verksamhetschefer och enhetschefer's åsikter om vad som kännetecknat de senaste årens åtgärder och ansträngningar i verksamhet (2000).

Vad figur 4 bl a visar är att de tre aktörerna - eller organisationsnivåerna - hade olika föreställningar om vad som hänt i verksamheten. I samband med SDN-utvärderingen genomförde USK stora personalundersökningar vid ett antal tillfällen. I diagrammet nedan visas personalens bedömning av verksamheten vid två tillfällen vid den egna enheten samt hur de bedömde brukartillfredsställelsen:



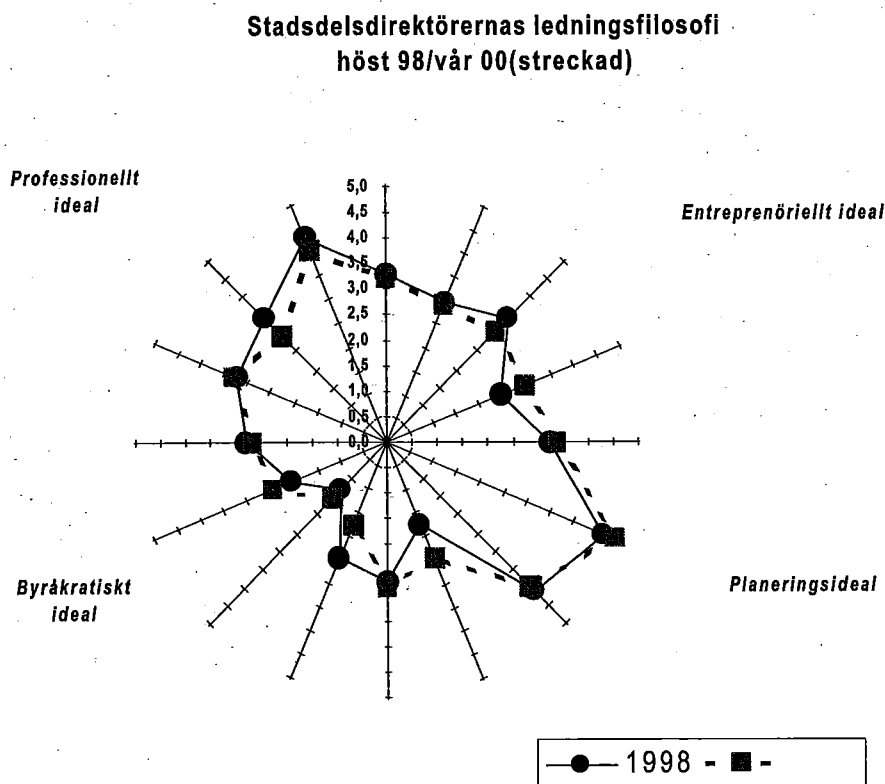
Figur 5. Personalens bedömning (1996 och 1998) av verksamheten vid den egna enheten samt personalbedömd brukartillfredsställelse (Gustavsson, 1998; Fried m fl, 2001).

Figur 5 visar att personalen bedömde att vare sig kvalitet, effektivitet, serviceanda eller brukartillfredsställelse har ökat mellan åren. I samband med undersökningen genomförde USK även stora brukarundersökningar vid ett antal tillfällen. I diagrammet nedan visas brukarnas helhetsomdömen om några väsentliga av Stockholms stads verksamhetsområden:



Figur 6. Brukarnas helhetsomdömen av några centrala verksamhetsområden i Stockholms stad (Fried, 1998; Ivarsson, 1999 och 2000; Fried m fl, 2001)

Figur 6 visar att "mjuka" verksamheter såsom skola och barnomsorg har en tendens att få marginellt sämre helhetsomdömen av brukarna över tiden, samtidigt som de "hårda" verksamheterna såsom gatunderhållning och parkskötsel över tiden har fått marginellt positivare helhetsomdömen av brukarna.



Figur 7. Stadsdelsdirektörernas ledningsfilosofi; Vilka egenskaper kännetecknar en effektiv organisation?

Figur 7 illustrerar vilken syn stadsdelsdirektörerna (1998 och 2000) hade på ledningsfilosofier. Vi ställde frågor som belyste deras syn på vilka dimensioner de ansåg kännetecknar en effektiv organisation. Vi följde samma modell som tillämpades i utvärderingsarbetet av Göteborgs kommunalnämnder (Jönsson m fl, 1995; se även Brorström, 1999). Stadsdelsdirektörerna och program/verksamhetscheferna fick uppgiften att rangordna tolv olika dimensioner som kan tänkas utmärka en effektiv organisation på en femgradig skala. Detta fick de göra genom att fördela tre "femmor" (viktigast) och tre "ettor" (minst viktig) samt två av de mellanliggande betygen ("tvåor", "treor" och "fyror") bland de tolv dimensionerna.