

Förvaltningshögskolans rapporter
nummer 135

Ändamålsenlig organisering

Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet
och förändrad omvärld

Gustaf Kastberg

Ändamålsenlig organisering
Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld
Gustaf Kastberg
Första upplagan
Första tryckningen

©2015 Författaren
Tryckning Kompendiet
ISSN 1401-7199



Förord

I denna rapport redovisas resultat från en av de delstudier som ingått i en utvärdering den nya stadsdelsnämndsorganisationen i Göteborg som infördes 2011. Utvärderingen har genomförts vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Utvärderingen har omfattat fyra delstudier som avgränsats i samverkan med stadsledningskontoret. Den första handlar om "ändamålsenlig organisation" och fokuserar relationen mellan organisatoriska gränser och gränsöverskridande organisering. Särskilt uppmärksammas chefers roller och ansvar samt utvecklingen av administrativa processer. Det är den delstudien som redovisas i denna rapport.

Den andra delstudien, "Hur uppfattar medborgarna den kommunala servicen" omfattar en analys av befintliga SOM-data i syfte att undersöka om staden servicemässigt och demokratiskt tenderar att över tid hållas samman eller dras isär.¹

Den tredje delstudien har haft temat "socialt inflytande i samhällsplaneringen" och omfattar bland annat analyser av hur olika verktyg (institutionella innovationer) kan främja social hållbarhet och demokrati i samhällsplaneringen.²

Slutligen har en fjärde delstudie ingått, nämligen "Nämndernas arbetsmässiga förutsättningar" där olika aspekter av nämndernas och nämndledamöternas villkor studeras, framför allt genom att

¹ Karlsson, David (2014) "SDN-reformen och göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service". I Bergström, Annika & Jonas Ohlsson (red) *Brytningstider*. Göteborgs universitet SOM-institutet. (Kan laddas ned från SOM-institutets hemsida.)

² Tahvilzadeh, Nazem (2015) *Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 136. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (Kan laddas ned från Förvaltningshögskolans hemsida)

jämföra med motsvarande villkor för stadsdelsnämnder i Stockholm och stadsområdesnämnderna i Malmö.³

Oktober 2015

Stig Montin

Professor och projektledare

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

³Denna delstudie genomfördes som ett studentarbete och finns redovisad i form av en masteruppsats: Ohlsson, Mathias (2014) "Ordförande har ordet! Nyanser och skillnader i stadsdelspolitikens förutsättningar att axla förtroendeuppdraget". Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Inledning | 1 |
| Organisering och motsättningar | 2 |
| Syfte och övergripande frågeställningar | 4 |
| Den nya organisationen, bakgrund och mål | 5 |
| Beskrivning av organisationsförändringen..... | 6 |
| Teoretiska utgångspunkter för studien | 8 |
| Stadsdelar, arbetsdelning och koordinering | 10 |
| Strategisk och operativ nivå | 13 |
| Upplägg för empirisk studie och analys | 16 |
| Tillvägagångssätt..... | 18 |
| Empiriskt material | 19 |
| Empiri | 21 |
| Roller och relationer | 21 |
| Antal nivåer | 22 |
| Sektorschefer och områdeschefer..... | 23 |
| Utvecklingsavdelningarna | 29 |
| Controllerfunktionen | 34 |
| Horisontell och central samordning | 35 |
| Relationen till centrala funktioner..... | 40 |
| Likabehandlande | 42 |
| Utvecklade gemensamma administrativa processer | 44 |
| Befolkningsperspektiv och strategisk nivå..... | 46 |
| Oklar politisk roll | 53 |
| Inflytande i samhällsplanering | 54 |

| | |
|--|----|
| Analys | 57 |
| Arbetsdelning och roller..... | 57 |
| En informell matrisorganisation..... | 61 |
| Stärkt strategiskt fokus..... | 65 |
| Fokus i strategiarbetet..... | 66 |
| Distansering och återkoppling..... | 68 |
| Slutsatser rörande strategisk dimension | 71 |
| Ändamålsenlighet och myter | 72 |
| Organisering, mål och förskjutningar..... | 72 |
| Två matriser..... | 75 |
| Organisering och myter..... | 78 |
| Behov av fortsatta studier och diskussion..... | 78 |
| Sammanfattning | 80 |
| Referenser | 83 |

Inledning

Landets kommuner har allt sedan lagändringarna som initierades under senare delen av 1980-talet organiserats på olika sätt. I landets större kommuner har flertalet valt att organisera sig i kommundelar, med nämnder som ansvarar för en stor del av serviceproduktionen i respektive kommundel. Det finns studier som visar att kommundelsorganisationer allt jämt är en populär organisationsmodell även om det totalt sett inte är någon utbredd organisationsform bland landets kommuner (Nilsson, 2013). Under senare år har emellertid omfattningen av ansvaret gällande verksamhetsområden ändrats i flera större kommuner och i exempelvis Stockholm och Malmö har kommundelarna fått ett reducerat ansvar för skolverksamheten. Om det går att tala om en mer övergripande trend har de senaste åren präglats av att fler frågor centraliserats och organiseras enligt en facknämndsprincip i de större kommuner som först introducerade kommundelsnämnder. Detta har emellertid tagit sig olika uttryck och i Göteborg ligger exempelvis grundskolan fortfarande som en del i kommundelarnas ansvarsområde.

Den organisationsreform som här granskas handlar om hur Göteborgs stad slog samman stadsdelar: de 21 ursprungliga stadsdelarna hade 2011 blivit 10 stycken. En läsning av bakgrundsdokument och utskrifter av intervjuer som beskriver vad som ledde fram till förändringen visar att det fanns flera målsättningar med förändringarna. De ursprungliga målen som handlade om stärkt demokrati genom en större närhet mellan invånare och politiker och förbättrad service ifrågasattes inte. Däremot går det att konstatera att andra målvärden också lyftes fram som handlade om stärkt likabehandlande, ökad effektivitet och en stärkt styrning. Det går att konstatera att ambitionen med den nya organisationen innebar ett betonde av samordning och ett mer enhetligt behandling av frågor som tidigare varit decentraliserade till de enskilda stadsdelarna. Ytterligare

en ambition som lyftes fram handlade om att stärka den strategiska ledningen av staden som helhet och av stadsdelarna. Som en del av den stärkta strategiska fokuseringen lyftes ett ökat och tydligare befolkningsansvar fram.

Organisering och motsättningar

De specifika förändringarna av organisering, ambitioner och målsättningar som uttryckts i samband med förändringarna av stadsdelsorganisationen berör två generiska problem beskrivna inom organisationsteorin. Det första problemet handlar om avvägningen mellan sektorsfokus, ofta beskrivet som funktionsorganisering, å ena sidan och ett processfokus, ibland uttryckt som ett territoriellt fokus, å andra sidan (Mintzberg, 1983). Det andra problemet rör relationen mellan det som beskrivs som hanteringen av att fokusera på strategisk förändring å ena sidan och att fokusera på operativt bedrivande av verksamhet å andra sidan (March, 1991). Att det är relevant att beskriva detta som två problemområden beror på att litteraturen har betonat att i organiserandet berörs olika värden som är viktiga att beakta, men som tenderar att hamna i konflikt med varandra.

Förvaltningsorganiseringen i landets kommuner dominerades länge av en sektorslogik som byggde vidare på grundidén om den byråkratiska idealmodellen för organisering. Den funktionellt indelade organisationen drar upp skarpa gränser kring väl definierade och väl avgränsade funktionsområden, både på organisatorisk nivå och avseende målgrupp (Olsen, 2006). Den funktionsindelade organisationen har kommit att förknippas med fördelar som djup kompetens och minskad risk för suboptimering, men samtidigt också med bristande helhetssyn och rigiditet. Ett alternativt sätt att organisera verksamheter på är att istället för att dra gränser kring funktionen dra dem kring processer. Här är det inte den specifika funktionella kompetensen som utgör basen för indelningen utan den kedja av aktiviteter som krävs för att tillfredsställa ett visst behov (Peters, 1998). Processorganisationen har kommit att förknippas med förbätt-

rat helhetsperspektiv, men också med suboptimering och sämre funktionell kompetens. Båda sätten att organisera är därför förknippade med dokumenterade för- och nackdelar.

Kommundelsreformerna som skedde under 1980-talet handlade mycket om att skapa en närmare relation mellan beslutsfattare och det specifika geografiska området förutsättningar. Ambitionen var att förbättra helhetsperspektivet på de behov som förelåg i olika områden och möjliggöra att lösningar kunde identifieras som ur ett funktionsorganisatoriskt perspektiv var gränsöverskridande. Gränser dras således i kommunalorganisationen upp runt geografiska områden, men också utifrån ett behovs- och processorienterat perspektiv.

Vänder vi istället blicken mot strategiskt fokus och operativt fokus har litteraturen även här pekat på motsättningar mellan konkurrerande värden (Cohen & Levinthal, 1990; March, 1991). Ett strategiskt fokus har förknippats med en förmåga att läsa av omgivningen och ett identifierande av alternativa handlingsalternativ för organisationen. Den strategiskt orienterade organisationen har kapacitet och förmåga att upptäcka och reagera på förändringar. Detta fokus stärker därmed det som ibland omnämns som "yttre effektivitet". Den operativt fokuserade organisationen har istället siktet inställt på att optimera befintlig verksamhet och bedriva den på ett så produktivt sätt som möjligt. Detta gynnar det som brukar betecknas som "inre effektivitet".

Att bedriva en verksamhet som både tillfredsställer krav på en yttre och en inre effektivitet är givetvis viktigt. Litteraturen har emellertid pekat på att detta i praktiken kan vara svårförenligt. Att organisera enligt principer som stärker den strategiska förmågan gör att förutsättningarna för en hög inre effektivitet försämras, och vice versa. Den upptäckande organiseringen bygger exempelvis på mindre rigida strukturer, något som är en förutsättning för verksamheten som fokuserar på inre effektivitet. För organisatören av en verksamhet handlar det därmed om att balansera och göra avvägningar mellan de båda värdena (March, 1991), men också om att finna inre organisatoriska arrangemang som möjliggör att de båda

kan optimeras så långt det går (Cohen & Levinthal, 1990; Zahra & George, 2002). Den senare iakttagelsen väcker frågor som rör relationen mellan olika delar i organisationen, med olika ansvar och uppgifter, och vilka förutsättningar som finns för att omvandla strategiska initiativ till operativ verksamhet (Kastberg, 2013b).

Syfte och övergripande frågeställningar

Kommundelsorganisationer är en organisationsform som existerat i drygt två decennier i flera av landets större kommuner. Detta till trots är studier av dessa organisationer begränsade till antalet. De flesta studierna som gjorts fokuserar främst två olika aspekter: demokrati (Jönsson, Rubenowitz, & Westerståhl, 1995) och resursfördelning (Bokenstrand, 2000; Brorström, Gertsson, Mühlenbock, & Solli, 1999; Brorström & Solli, 1985). Flertalet av de studier som finns genomfördes också främst under åren efter det att organisationsmodellerna introducerades. Studier som fokuserar förvaltningsorganisationen och som fångar hur dessa utvecklats, vilka problem de ställs inför, effekter och vilka avvägningar som görs på senare tid saknas. Denna studies övergripande syfte är därmed att genom att belysa olika aspekter av Göteborgs stads stadsdelsorganisation efter det att den senaste reformen genomförts generera mer kunskap om denna speciella organisationsform. Utifrån den problembeskrivning som gjordes utifrån litteraturen tonar två områden fram som särskilt angelägna att belysa och som är av mer generell karaktär:

Det *första* området rör relationen mellan det som i litteraturen brukar benämnas funktions/sectorsfokus och processororienterat fokus. Det handlar om att generera mer kunskap om hur problematiken med avvägningen mellan lokal geografisk samordning och vertikal sectorsfokus gestaltas i praktiken.

Det *andra* området som aktualiseras handlar om det som brukar beskrivas som relationen mellan strategiskt fokus och det som brukar benämnas operativt fokus. Det handlar om att generera kunskap om hur avvägningen mellan strategiskt och operativt fokus sker i praktiken.

Med utgångspunkt i den organisationsförändring som skett har en operationalisering skett vad gäller centrala frågeställningar som adresserar:

- Hur etableras nya roller och i vilken utsträckning fungerar de ändamålsenligt i relation till de ambitioner som uttrycktes inför organisationsförändringen?
- Vilka uttryck tar sig den ökade ambitionen avseende strategiska frågor och ett anammande av ett befolkningsperspektiv?
- Vilka förutsättningar skapas för utvecklade administrativa processer i enlighet med de mål om effektivare processer som uttalats?

Den nya organisationen, bakgrund och mål

De ursprungliga målvärdena som lyftes fram vid introduktionen av stadsdelsnämndsorganisationen ifrågasattes inte. I bilagan till förslag på beslut (Tjänsteutlåtande, dnr 0776/09) konstateras att uppdraget med att se över den befintliga organisationen ingick inte att utvärdera den övergripande idén om stadsdelar som sådan eller att mer specifikt föreslå ändrade uppdrag för stadsdelarna. De ursprungliga målvärdena handlade om en stärkt demokrati genom en större närhet mellan invånare och politiker och effektivitet i form av förbättrad service (Jönsson et al., 1995). Båda dessa målvärden skulle uppnås genom en decentraliering av beslutsfattande gällande en rad frågor. Politiker med ett starkare geografiskt perspektiv skulle fatta beslut och göra prioriteringar mellan sektorer med relevans för de specifika lokala förutsättningarna. Eftersom varken de ursprungliga målen eller den grundläggande idén om organisering ifrågasattes kan förändringen som genomfördes 2011 snarast beskrivas som att utveckla och förbättra stadsdelsnämndsorganisationens funktionalitet.

Utöver sammanslagningen av stadsdelar i större enheter skedde vissa andra förändringar som rörde den interna organiseringen inom stadsdelarna som är värda att uppmärksamma. I den nya organisationen fanns det ett *större inslag av central styrning gällande antalet hie-*

rarkiska nivåer inom respektive stadsdel, benämning på funktioner samt krav på att vissa nya funktioner introducerades. Vad gäller det senare handlade det bland annat om att alla stadsdelar skulle inrätta en funktion med en utvecklingschef samt en controllerfunktion.

I utredningen som genomfördes inför omorganisationen lyftes emellertid flera och bland dem delvis nya målvärden fram som viktiga att beakta (Tjänsteutlåtande, dnr 0776/09). Ett målvärde handlar om att förbättra effektiviteten. Det handlar både om att *stärka produktiviteten* och att skapa en organisation som kan *gynna en kvalitetsutveckling*. Mer specifikt definieras en ökad kvalitet som: *"en tillgänglighet, service och likabehandling som uppfyller ställda krav"* samt ett *"gemensamt och serviceinriktat förhållningssätt i mötet med medborgarna"*. Centrala problemområden som borde adresseras identifierades vid den översyn som initierades. Det handlade om önskvärda förbättringar gällande demokrati, likabehandlande, kompetensförsörjning samt verksamhetssynergier. Till detta skall också läggas att det fanns ett upplevt behov bland tjänstemän att skapa bättre förutsättningar för styrning och koordinering både från stadsledningen och från de olika stadsdelarna sinsemellan: *"det måste göras mer hanterligt"*, som en respondent formulerade det. Artikulerandet av målen och den problematisering som skedde skall ses mot bakgrund av tidigare utvärderingar som pekat på (Tjänsteutlåtande, dnr 0776/09): *"att stadsdelsreformen i huvudsak fungerat på ett förtjänstfullt sätt men att det fanns brister inom beslutsprocesser, ledning, samordning, ekonomistyrning, kommunikation, organisation såväl på SDN nivå som på central nivå"*.

Beskrivning av organisationsförändringen

Den organisatoriska förändring som genomfördes innebar att nya roller introducerades och att befintliga definierades om. Två helt nya funktioner var utvecklingschefen med tillhörande utvecklingsenhet och controllerfunktionen, båda så kallade stabsfunktioner lydandes under stadsdelsdirektören. Introduktionen av en tydligare och mer enhetlig organisationsstruktur rörde emellertid också linjeorganisationen där samtliga stadsdelar utöver stadsdelsdirektör skulle ha en sektorschefsnivå (för var och en av fyra definierade sektorer), en

enhetschefs nivå samt däremellan en områdeschefs nivå. Den sistnämnda nivån beskrevs i utredningsmaterialet och under intervjuer som en nivå som skulle vara frivillig för stadsdelarna. Ett av skälen som uppgavs till att denna nivå skulle vara frivillig var att vissa stadsdelar hade ett litet behov av ett mellanled på grund av sin storlek. Det skulle kunna innebära att sektorschefen endast var chef över en eller ett fåtal områdeschefer i vissa fall. Utöver de nämnda nivåerna skulle också en gruppchefs nivå kunna införas som skulle lyda under enhetschefs nivån. Även denna nivå beskrevs som frivillig.

De förändringar som genomfördes kan därmed beskrivas som dels en likriktning av chefsleden ur en vertikal dimension (antal led), dels som en likriktning ur en horisontell dimension (gällande sektorer och stabsfunktioner).

Teoretiska utgångspunkter för studien

I det inledande avsnittet beskrivs två problem som diskuterats i litteraturen. Dessa grundar sig i att det finns flera värden och mål som är viktiga att beakta i organisering av verksamhet generellt och i offentlig verksamhet i synnerhet. Att lösningen skulle kunna vara en reduktion av mål och värden som beaktas är emellertid förvisso ett vanligt återkommande recept i viss managementlitteratur, men har förkastats i en mer nyanserad litteratur kring förvaltning (Hood, 1991). Istället har utmaningen definierats som att hantera konkurrerande värden genom att balansera dem och göra avvägningar. I detta avsnitt där studiens teoretiska utgångspunkter beskrivs tas avstamp i denna iakttagelse.

Den teoretiska inramningen som här beskrivs utgår från teorier som tar komplexitet och komplexitetsreduktion som utgångspunkt för teoretiserandet kring organisationer. Med stöd i grundläggande sociologisk teori är grundantagandet att allt agerande, både för individer och organisationer, måste utgå från en reduktion av komplexitet (Baecker, 2006). I varje given stund finns det en oändlig mängd möjliga handlingsalternativ och risken är uppenbar att aktören paralyseras om alla möjliga alternativ och konsekvenser av dessa skall övervägas. För att undvika detta ställer vi upp vissa premisser, pekar ut vissa mål som mer önskvärda och förlitar oss på upparbetade strukturen för att kunna uppnå ett effektivt agerande. Inom organisationer handlar det om riktlinjer, definierade mål och fördelning av ansvar. Snabba beslut och handling bygger i regel på mycket väl definierade situationer. Därmed har en paradox introducerats: för att möjliggöra handlande måste handlandet begränsas.

Denna komplexitetsreduktion har beskrivits på olika sätt i litteraturen, men Jönsson och Lundin (1977) tar fasta på att reduktionen ofta sker schematiskt och att en organisation vid en viss tidpunkt

tenderar att domineras av vad de benämner en "myt". Myten ger för organisationens medlemmar en problemdefinition och en indikation på vilka som är de mest relevanta lösningarna. Eftersom offentliga organisationer upplever just en komplexitet vad gäller mål och handlingsalternativ kan myten förväntas betona vissa mål mer än andra och samma sak gäller för lösningarna som aktualiseras. Eftersom detta innebär att vissa dimensioner inte uppmärksammas kommer över tid problem och aspekter som inte beaktats att göra sig påmindra. Den dominerande myten om vad som är rätt och fel gällande organiseringen kommer som en konsekvens att utmanas av alternativa myter.

Resonemanget ger en första central utgångspunkt för den studie som genomförs, nämligen att all organisering innebär att något väljs och att något väljs bort. Detta behöver inte vara medvetet eller uttalat, tvärt om kan vi förvänta oss att ett särskilt fokus på ett visst mål, eller en speciell organisering av vissa aktiviteter sker utan att det som väljs bort lyfts fram. Än mindre att det problematiseras. Det talas i sammanhanget om organisationens blinda fläck (Kastberg, 2008). Likväl, det som inte beaktats riskerar att vara betydelsefyllt och kan få konsekvenser, kanske överraskande sådan (Kastberg, 2013a).

Vid studier som fokuserar organisationer blir det därmed en utmaning att inte bara uppmärksamma mål, strategier och faktiska utfall i relation till dessa, utan också att ställa frågor om vad som inte beaktats i organiseringen. Slutsatsen av resonemanget är att vi bör studera hur organisatorisk komplexitet hanteras genom att både uppmärksamma det som aktivt beaktas, men också genom att uppmärksamma det som aktivt (intentionellt eller ej) distanseras. I det nästföljande avsnittet diskuteras de båda problem som beskrevs i inledningen. Ambitionen är att ytterligare rama in den problematik som diskuterats inledningsvis genom att precisera begrepps användandet.

Stadsdelar, arbetsdelning och koordinering

I inledningen konstaterades att ett centralt tema i föreliggande studie är att studera den genomförda organisationen med fokus på ett av de mer grundläggande valen om hur arbetet skall delas in och sedan koordineras (Mintzberg, 1983). I detta avsnitt sker därför en precisering och diskussion kring några centrala begrepp som litteraturen kring formell organisering betonat. Indelningen av arbete kan ske efter olika logiker, men de mest grundläggande som brukar beskrivas är de som lyftes fram i inledningen: indelning efter funktion alternativt indelning efter process.

I den kommunala organiseringen var indelning efter funktion länge den dominerande formen, vilken fram till revideringen av kommunalagen i början av 1990-talet också hade ett starkt lagstöd. Det talas emellertid oftast inte om funktionsindelning i kommunala sammanhang. Ofta benämns istället funktionsindelningen för sektorsindelning eller sektorsorganisering (Montin, 2007). Skolan och äldreomsorgen utgör två olika exempel på sektorer som centrerats kring sin funktion med utförandet av en viss syssla som kräver en viss kompetens. Sektorsorganisationen är emellertid inte renodlat funktionsindeldad eftersom den omfattar flera kompetenser som krävs för att tillfredsställa en viss brukarkategori behov. I en sektorsindeldad skolverksamhet återfinns ju i regel även andra funktioner än den undervisande personalen, som exempelvis kuratorer, i samma organisation.

Utifrån denna begreppsapparat framstår stadsdelsorganisationen som ett brott mot den tidigare dominerande idén om hur kommuner skall organisera sin verksamhet. Istället för att dela in organisationen efter sektorer sker i stadsdelsorganisationen en uppdelning i kommundelar där en rad olika kompetenser/funktioner samlas för att tillfredsställa behovet hos en geografiskt avgränsad befolkning. Allt som behövs för att tillfredsställa ett visst behov samlas i samma organisation. Precis som att begreppet funktionsindelning inte är särskilt vanligt förekommenade talas det också oftare om en geografiskt eller territoriellt indeldad organisation. Ett framträdande argument för en sådan indelning är att det gynnar ett helhetsperspektiv på den

lokala befolkningens behov och att omprioriteringar mellan sektorer, men även samarbete över sektorsgränser underlättas. Detta eftersom det är samma nämnd och samma förvaltningsledning som styr över all verksamhet. Inte sällan har också argumentationen för stadsdelar skett med hjälp av en kontrastering i relation till sektorsorganisationen. Den senare beskrivs som dominerad av ett produktionsperspektiv, eftersom grunden för hur organisationen är uppdelad är utifrån den produktion som sker. Stadsdelsorganisationen å andra sidan tar inte sin utgångspunkt i den enskilda sektorns förutsättningar, utan istället i de behov som identifieras hos befolkningen.

Vad gäller koordinering av verksamhet brukar de olika alternativ som finns till hands delas in i några mer övergripande kategorier (Mintzberg, 1983). Den enklaste formen av koordinering är *ömsesidig anpassning* som bygger på att två eller flera parter beaktar varandras agerande och anpassar sig efter varandra. Vid ömsesidig anpassning finns ingen överordnad part och inte heller några regler eller andra strukturer som styr beteendet. En något mer strukturerad form av styrning är *direkt tillsyn* som bygger på att en part överordnas de övriga och får till uppgift att tillse att de olika aktörernas aktiviteter sker i samklang. En förlängning av den direkta tillsynen är en styrning med hjälp av *regler*. Det finns då en överordnad part som har rätt att fatta bindande beslut och har kompetens och förmåga att formulera regler och standarder som skall följas. Detta är ett styrningsalternativ som vi vanligtvis förknippar med hierarkisk och byråkratisk styrning inom organisationer och då inte minst organisationer som utgår från politiskt beslutsfattande. Ytterligare ett styrningsalternativ är att utöva så kallad *resultatstyrning*, det vill säga styra genom att definiera och följa upp utfall i relation till en verksamhets resultat. Fokus för den styrande parten hamnar då inte på hur något skall utföras, som i regelstyrningen, utan på vad som skall utföras. Det sista mer övergripande styralternativet som är lyfts fram är styrning genom det som ibland benämns rituell styrning eller *klanstyrning*. Vad som då åsyftas är att styrningen utgår från att aktörer med rätt utbildning, värderingar och erfarenheter kommer att agera på ett visst önskvärt sätt. Styrningen kan därmed sägas foku-

sera på verksamhetens resurssida eftersom det är genom rätt sammansättning av personalresurser som verksamhetens bedrivande och resultat kommer att bli tillfredställande.

De beskrivningar som gjorts av alternativa sätt att styra en verksamhet på visar att det är olika aspekter av verksamheten som hamnar i fokus och att det också reser olika krav på kompetens hos den styrande parten beroende på vilket styralternativ som väljs. Ramverket ger en grund för att övergripande beskriva styrningen av stadsdelsorganisationen. Det är inte heller bara tänkbart utan också rimligt att föreställa sig att inom en större organisation kommer ett flertal olika principer att tillämpas samtidigt och inte minst kommer olika principer att tillämpas på olika nivåer. Relateras ramverket till den styrning kommunen centralt tillämpar i relation till stadsdelarna går det att konstatera att styrningen i stor utsträckning byggd på ett fokus på resurssidan (här finns stora likheter mellan de flesta kommuner som tillämpar en stadsdelsorganisation). Resurser har kanaliseras med hjälp av en modell som bygger på ett förväntat behov i befolkningen, så kallad behovsbaserad budgetering. Resursstyrningen har kompletterats med övergripande målstyrning, en form av resultatstyrning. Samtidigt har den konkreta styrningen överlåtit åt stadsdelsnämnderna som har ansvarat för att utforma verksamheten på ett lämpligt sätt. Kombinationen av mål och behovsorienterad resursfördelning ger den lokala nivån ett förtroende att fatta beslut som rör verksamheten lokalt. Som beskrivits var en tydlig och uttalad ambition med stadsdelsförvaltningarna att en decentralisering skulle ske som byggde på ett lokalt beslutsfattande.

Det resonemang som förts har inneburit att begrepp både för att beskriva arbetsdelningen och koordineringen diskuterats. Slutsatsen av det förda resonemanget är att vi kan förvänta oss att alla organisationer ramar in med fokus på antingen en funktionell indelning eller med fokus på en processorienterad indelning. Att i lika stor utsträckning beakta båda har visat sig problematiskt (Kastberg & Siverbo, 2012). Antingen den ena eller den andra aspekten tenderar att dominera. Denna iakttagelse gör emellertid att vi kan förvänta oss att den dimension som inte beaktas i lika stor utsträckning på

olika sätt kan komma att göra sig påmind. I analysen kommer dessa att användas för att ringa in och beskriva hur den genomförda reformen tagit sig uttryck, vad som uppmärksammas och vad som i mindre utsträckning diskuteras och problematiseras.

Strategisk och operativ nivå

Det andra organisatoriska problemet som här adresseras handlar om relationen mellan strategiarbete och operativ verksamhet. I mycket av strategilitteraturen har en trivialiserande hållning intagits där ledningen har pekats ut som organisationens "hjärna" och resten av organisationen som en enhet som verkställer det som bestämts i ledningen (Clegg, Carter, & Kornberger, 2004; Mintzberg, 1994). Organisationen i sig reducerades därmed till ett verktyg för ledningen för att uppnå vissa mål. Detta perspektiv har emellertid ifrågasatts (Mintzberg, 1994) och två observationer är intressanta. Dels handlar det om att strategiska initiativ ofta inte tas i ledningen, utan tvärt om ofta uppstår i andra delar av organisationen (Regné, 2003). Detta bekräftas också i svensk forskning kring relationen mellan tjänstemän och politiker, där bland annat tjänstemännens inflytande över politiska beslut uppmärksammas. En andra observation som är av intresse i sammanhanget är att hur en organisation organiserar sig förefaller påverka i vilken utsträckning strategiska initiativ kommer fram och hur dessa relateras till den operativa verksamheten (Kastberg, 2009). Inledningsvis konstaterades att sättet att organisera en verksamhet kan förväntas påverka hur pass bra organisationen blir på att ta fram strategiska initiativ och på att fokusera den operativa verksamheten. Till detta skall läggas att sättet att organisera verksamheten på kan förväntas påverka i vilken utsträckning organisationen kan förväntas klara av att omsätta strategiska alternativ i handling.

Före det att resonemanget kring organisation och strategisk kapacitet diskuteras vidare är det på sin plats att tydligare definiera vad som åsyftas med strategisk verksamhet. Den definition som görs i litteraturen betonar i regel att det handlar om att relatera organisationen till sin omgivning (Kastberg, 2009). I affärssammanhang tolkas detta i regel som att det handlar om att relatera den egna verksam-

heten möjliga marknader och sätt att konkurrera på. En mer grundläggande definition av strategiarbete är att det handlar om att relatera den egna verksamheten till möjliga alternativa sätt att bedriva den. Betoningen hamnar då på reflektionen mellan befintligt utförande och möjliga alternativ. Ibland görs också en åtskillnad mellan om reflektionen handlar om att relatera den befintliga verksamheten som den bedrivs till förutbestämda ramar i form av mål och övergripande strategier som fastslagits (processuell reflektion), eller om det handlar om att ompröva verksamheten mer grundligt för att anpassa den till nya betingelser (adaptiv reflektion) (Kastberg, 2009).

Den strategiska övningen att relatera verksamheten till alternativ låter i förstone inte särskilt komplicerad. Litteraturen har emellertid lyft fram att detta är en paradoxal verksamhet. Kärnan i formuleringen av paradoxen är att framtagandet av alternativ alltid grundar sig i rutiner, kompetens och kunskap som redan etablerats. En organisation skall därför i strategiskt arbete hitta alternativa sätt att agera med utgångspunkt i kunskapen om det aktuella sättet att agera. Frågor som ställs, problem som formuleras och lösningar som bedöms acceptabla relateras alltid till det vi redan vet. Risker är att allt lärande och alla nya idéer kommer att ske inom ett snävt och väl avgränsat område: strategiarbetet sker med väl tilltagna skyggglappar inom ramen för den dominerande myten. För att stimulera ett mer fritt reflekterande har behovet av temporal, spatial och tematisk avgränsning betonats (Hendry & Seidl, 2003; Kastberg, 2013b). Uppdrag avgränsas, specifika tidsramar ställs upp och avgränsade tematiska områden lyfts fram, vilket stimulerar ett reflekterande som inte i lika stor utsträckning tyngs av all annan verksamhet som pågår. Samtidigt som detta möjliggör ett mer fritt reflekterande innebär det emellertid också att en ny problematik introduceras. Problematiken består i att alternativ som tas fram måste introduceras i den verksamhet som distanserats för att möjliggöra reflektion.

All reflexiv verksamhet sker således med en viss distans till det som kan beskrivas som operativ verksamhet. I politiska organisationer är exempelvis den politiska nämnden eller fullmäktige den centrala beslutsfattande enheten som på ett mycket tydligt sätt är organisa-

riskt avskild från förvaltningen. Problem kopplade till implementering och styrning har också uppmärksammats (Anjou, 2012). För att strategiska initiativ skall vinna kraft måste ett överskridande av gränser ske. Detta kan förväntas vara mindre problematiskt om den strategiska arenan befinner sig i nära relation till den operativa arenan som skall omsätta de strategiska initiativen, men mer problematiskt om det finns en stor distans. Ett begrepp som använts för att fånga detta är hur starkt eller löst kopplade olika enheter är till varandra (Hendry & Seidl, 2003; Weick, 1995). Här återintroduceras emellertid paradoxen. Den löst kopplade organisationen kan förväntas vara bättre på att identifiera ett bredare spann av alternativa möjligheter men ha svårare för att introducera dem och omsätta dem i praktik. Motsatsen gäller för den starkt kopplade organisationen.

Under senare tid har forskningen också uppmärksammat de interna processer som möjliggör ett omvandlande av strategiska initiativ till operativ verksamhet. Ett begrepp som använts i sammanhanget är transformationsstrukturer (Hernes & Schjelderup, 2005). Begreppet används för att beteckna de strukturer som underlättar och möjliggör att strategiska initiativ omsätts. Det handlar både om organisatoriska strukturella arrangemang (Kastberg, 2009) och om gemensamma värderingar och organisationskultur (Hernes & Schjelderup, 2005).

Resonemanget har fördjupat begrepps användandet kring ambitioner att öka den strategiska kapaciteten hos en organisation och vilka utmaningar en sådan ambition ställs inför. Det handlar både om utmaningar för att skapa utrymme för reflektion och utmaningar i återkopplandet av de strategiska initiativen i den operativa verksamheten. Det förda resonemanget indikerar vikten av att belysa om en strategisk reflektion kommer till stånd, vilka hinder som finns men också vad fokus är för reflektionen. En andra viktig dimension handlar om att belysa relationen mellan strategisk och operativ verksamhet. Frågor som är viktiga att belysa är huruvida strategiska initiativ omsätts och vilka hinder som finns.

Upplägg för empirisk studie och analys

De beskrivningar som gjorts av bakgrunden till förändringen har vid sidan om de teoretiska fungerat som ett stöd vid upplägg och fokus för den empiriska studien. Det teoretiska ramverket gav en grund för en argumentation som handlade om att empiriska studier av komplexa fenomen bör vara öppna och inte utgå från långtgående *a priori* antaganden. Beskrivningar av bakgrund och ambitioner till de förändringar som initierats pekar i samma riktning. Samtidigt som de förändringar som initierats kan karaktäriseras som förändringar inom en mer övergripande idé om stadsdelsorganisering spänner målsättningar och ambitioner över flera områden som vidrör olika typer av förvaltningsvärden (Hood, 1991). Målsättningar om ökad effektivitet, produktivitet och förbättrade administrativa processer samsas med mål om ökad likvärdighet och ett stärkt befolkningsperspektiv. Samtidigt skall den ursprungliga idén om lokal anpassning kompletteras med ökad samordning och koordinering mellan stadsdelarna. I den empiriska undersökningen och i den kategorisering och presentation av det empiriska materialet som görs har därför målet varit att fånga hur olika roller etablerats och hur olika värden, ambitioner och mål artikuleras.

Vad gäller uppägget för analysen struktureras den för att fånga de förändringar som faktiskt skett, men också för att kritiskt diskutera dominerande föreställningar om vad som är viktigt och centralt. Analysen är därför uppdelad i olika moment.

I ett första steg kommer det empiriska materialet ställas mot frågan om i vilken utsträckning den förändring som planerades genomförts. Utgångspunkten ligger därmed i linje med den beskrivning av "reformperspektivet" (jmf Blomgren och Sahlin-Andersson 2003) som handlar om att sträva efter kunskap som beskriver utfallet i förhållandet till en idé eller modell. Vid genomförandet av en utfallsa-

analys, som är fallet vid anläggandet av reformperspektivet, antar observatören den externa betraktarens roll. Både modellen och utfallet observeras med utgångspunkt i den referensram som definieras.

Resonemanget konkretiseras här i en analysmodell. Utgångspunkten tas i det som benämnts utfallsanalys. I den hamnar relationen mellan de intentioner som fanns i förgrunden och i vilken utsträckning dessa sedan förverkligats. Två olika aspekter beträffande utfallsanalysen som här sätts i förgrunden är i vilken utsträckning mål och motiv förverkligats och i vilken utsträckning den modell som lanserats omsatts i praktiken. Omsättandet av modellen kan då beskrivas som ett medel för att uppnå de uppsatta målen, men om så verkligen sker och om det praktiska uttryck som modellen tar sig verkligen gör det blir en fråga för analysen att visa. Konkret riktas uppmärksamheten i utfallsanalysen mot:

- Utfall relaterat till mål (som de definieras av aktörerna)
- Utfall relaterat till modell (den övergripande modellen med delkomponenter)

I det andra momentet i analysen ställs de empiriska iakttagelserna mot de båda problemområden som introducerades i inledningen och som utvecklades ovan. Först diskuteras relationen mellan sektors och geografisk indelning med hjälp av begreppsapparaten kring arbetsdelning och koordinering. Särskilt läggs fokus på i vilken utsträckning nya värden som lyfts fram som motiv till omorganisationen värnas. Framförallt handlar det om ett starkare fokus på enhetlighet och samordning. Därefter i ett andra delmoment analyseras vilka förändringar som skett i relation till målsättningen om en starkt strategisk förmåga. Här sätts de underliggande organisatoriska förutsättningarna under luppen, men också en analys av innehållet i det som definieras som strategiskt.

I det tredje momentet av analysen relateras de observationer som gjorts till de målsättningar som uttyckts. Detta analyssteg inleds med en granskning och diskussion kring målen med organisationsföränd-

ringen, vilket sedan ligger till grund för en diskussion kring hur vi kan förstå relationen mellan mål och organisering.

Tillvägagångssätt

Den studie som genomförts är av fallstudiekaraktär och det är ett fall som står i fokus. Vidare är det en kvalitativ studie. Kvalitativa fallstudier har som alla metoder för- och nackdelar. En viktig fördel är att fokuseringen på det enskilda fallet ger en möjlighet att fånga händelser och skeenden i en kontext (Yin, 1994).

En kvalitativ fallstudie bör värderas utifrån två centrala kriterier (Norén, 1995). Det ena handlar om trovärdighet och att de beskrivningar som görs av fallet förefaller rimliga och att materialet samlats in på ett relevant sätt. Ett viktigt led i skapandet av trovärdighet är att tydligt redogöra för tillvägagångssättet. Nedan sker därför en redogörelse kring hur studien genomfördes och vilka val som gjordes.

Det andra kriteriet handlar om poängriktighet i bemärkelsen att studien verkligen bidrar med något (Asplund, 1970). Detta är ett kriterium som är mer relevant för att värdera en kvalitativ fallstudie än generaliserbarhetsbegreppet och den betydelse som tenderar att läggas i det. Poängrika tolkningar ger läsaren en möjlighet att själv utvecklas reflexivt. Det kan handla om att ge begrepp en ny innebörd eller belysa något som gör att vi förstår ett fenomen på ett nytt sätt. Andra företeelser och fenomen kan sedan relateras till dessa poänger. Möjligheten att generalisera är således inte en inneboende kvalitet i studien i sig utan en möjlighet för läsaren.

Empiriskt material

Den huvudsakliga informationskällan har varit det material som genererats genom de intervjuer som genomförts. Sammantaget har 41 personer intervjuats och utöver det har två fokusgrupper genomförts med stadsdelsdirektörerna⁴. Dokument i form av utredningsmaterial, presentationer och beslutsdokument har utgjort kompletterande underlag.

Intervjuerna har varit av karaktären kvalitativa djupintervjuer. Före intervjuerna utlovades respondenterna anonymitet. Samtidigt som utlovad anonymitet kan förväntas ge mer utförliga svar finns det en nackdel med att läsarna får en redogörelse där vissa poänger som är knutna till respondenternas ställning går förlorad. I så lång utsträckning som möjligt har försök att kompensera detta gjorts genom att när så är viktigt indikera vilken del av organisationen en respondent är verksam inom. Tidsmässigt varade intervjuerna mellan 40 minuter och två timmar. Intervjuerna spelades in och transkriberades sedan.

De intervjuguiden som användes var av så kallad semistrukturerad karaktär. Frågor som rörde olika teman utgjorde utgångspunkten. Frågorna var emellertid öppna så till vida att utrymme fanns för respondenterna att utveckla resonemang och att följdfrågor kunde ställas. Ordningen i frågorna följdes inte heller i samtliga fall utan intervjuerna fick utvecklas fritt och sedan skedde en avstämning mot intervjuguiden om alla teman behandlats. Ambitionen med den semistrukturerade intervjumetoden är att intervjuaren inte skall styra allt för mycket och på det viset möjliggöra för respondenten att definiera vad som uppfattas som relevant och viktigt.

Urvalet av respondenter skedde med ambitionen att få en bred och nyanserad bild av hur organisationen gestaltade sig. Huvuddelen av intervjuerna var med personer som arbetade på olika nivåer i stadsdelarna. Tre stadsdelar valdes ut som sinsemellan var av olika karaktär: Centrum, Askim-Frölunda-Högsbo samt Västra Hisingen.

⁴ Flertalet av intervjuerna genomfördes av Anja Nilsson.

Inom varje stadsdel intervjuades samtliga stadsdelschefer, utvecklingschefer, sektorschefer (med några undantag) samt ett urval av områdeschefer. Sju av de intervjuade personerna genomfördes med fackliga företrädare. De båda fokusgrupper som genomfördes bestod av samtliga stadsdelsdirektörer som delats in två grupper.

Det insamlade empiriska materialet behandlades enligt den procedur som beskrivs inom "*grounded theory*" (Glaser och Strauss 1967). Det första steget i materialinsamlingen är som beskrevs ovan att generera en bild av hur olika aktörer uppfattar och upplever situationen. Nästa steg är att reducera materialet genom att skapa kategorier som dels pekar på gemensamma drag i materialet och dels på vad som skiljer sig. Ett exempel på det är att en övergripande kategori som är återkommande i de tre empiriska beskrivningarna handlar om gränssnitt mellan olika parter och detta eftersom det var något som återkom under intervjuerna. Målet med presentationen av de gjorda beskrivningarna har sedan varit att göra dem så fylliga att den som läser själv lämnas utrymme att tolka och bedöma rimligheten i den analys som sedan sker av materialet.

Empiri

I detta avsnitt beskrivs det empiriska materialet. Ambitionen är att ge en bred och nyanserad bild av det material som samlats in genom intervjuer och fokusgrupper. Först fokuseras hur roller och relationer etablerats. Därefter beskrivs tematiskt de teman som tonat fram som centrala.

Roller och relationer

En första ganska självklar effekt av stadsdelarnas sammanslagningar är att de volymmässigt blivit större. En genomläsning av intervju-materialet visar emellertid att relativt få av utsagorna rörde dimensioner som handlar om att stadsdelarna i sig blivit större. Vissa saker lyftes dock fram. En sådan handlar om att när stadsdelarna slagits samman så fick det konsekvenser ut ett integrations- och segregationsperspektiv. Tidigare när stadsdelarna var mindre var de också internt mer homogena. Vissa brottades med mycket social problematik, medan andra beskrevs som mindre socialt utsatta. I och med sammanslagningen har det för många stadsdelar inneburit att de blivit mer heterogena internt sett till befolkningsstruktur. Det gör att den problematik som tidigare existerade mellan stadsdelarna och därmed hade att hanteras på en högre nivå i kommunen nu "*flyttat in*" i stadsdelarna. En uppfattning som framfördes var att detta fört med sig en mer komplex diskussion, inte minst för politiker, rörande prioriteringar mellan skolor inom stadsdelarna.

En annan iakttagelse som lyftes fram av flera respondenter var att när stadsdelarna vuxit, i många fall till den dubbla storleken, har det inneburit att den interna organisationen blivit robustare vad gäller kompetens och förmåga att upprätthålla en professionalitet. Detta nämns av flera i samband med specialistkompetenser där det kanske bara fanns en anställd tidigare med en viss kompetens inom stadsde-

len, vilket skapade en sårbarhet. Med större stadsdelar samlas flera med samma kompetens vilket minskar sårbarheten. I sammanhanget lyfts exempel fram som stadsbyggnadsfrågor, EU-ansökningar och miljöarbete. Ett annat exempel rör möjligheten att erbjuda bättre service till medborgarna genom att stadsdelar som gått samman kan ge dygnetruntservice inom förskolan.

Antal nivåer

Ett återkommande tema under intervjuerna var antalet hierarkiska nivåer, vilket också beskrevs som chefsnivåer. Flera av respondenterna beskrev att de upplevde antalet led som ifrågasatt och då utifrån att det i och med den nya organisationen skulle ha blivit för många led. Framförallt upplevdes detta ifrågasättande komma ifrån politiken och det var sektorschefsrollen som tillkommit som kritiken upplevdes riktas mot i första hand:

Och sedan om man ser på områdeschefsrollen och sektorschefsrollen, så vet jag ju att den är omstridd, framförallt inom politiken uppfattar jag det som att det finns synpunkter på att – det här är minsann ett chefsled för mycket – jag har svårt att liksom förstå det resonemanget, om man tänker på det kontrollspann som är.

Bland respondenterna var det några som inte hade en bestämd uppfattning om rimligheten i antalet chefsled. Flera respondenter ställde sig emellertid mycket frågande till den kritik de upplevde. Ifrågasättandet av kritiken baserades i flera fall på uppfattningen att det var rimligt avvägt med det antal chefsled som nu fanns. Detta eftersom stadsdelsförvaltningarnas organisationer är så pass omfattande som de är. Det nuvarande antalet chefsled skapade enligt detta synsätt förutsättningar för ett aktivt ledarskap som inte i för stor utsträckning belastades av operativa frågor i de högre chefsleden. Även det mer operativa ledarskapet som utövas av områdescheferna beskrivs som mer fokuserat. Detta konstateras mot de tidigare verksamhetscheferna som beskrevs som överbelastade. Med de nya krav som

tillkommit om ett ökat strategiskt fokus och inte minst då ett befolkningsansvar är det rimligt med det antal chefsled som den nya organisationen inneburit. Ifrågasättandet av kritiken från politiker som uppfattats av tjänstemän handlade emellertid inte bara om hur rimlig organisationen i sig är, utan också om huruvida antalet hierarkiska nivåer var en tjänstemannafråga eller en fråga för politiker. Men samtidigt innebär det ökade antalet led också att det skapas ytterligare utmaningar vid implementering eftersom frågor skall förankras och implementeras genom ytterligare ett chefsled. Det senare beskrevs också skapa utmaningar i form av ett behov av ett utvecklat kommunikativt ledarskap.

Sektorschefer och områdeschefer

En funktion som beskrivs som ny i den nya organisationen är sektorschefen. I förslaget på ny organisation beskrivs denna funktion som obligatorisk och det angavs också vilka sektorer som skulle finnas i respektive stadsdel. I beskrivningarna som respondenterna gör av vilka som är de mest centrala uppgifterna för sektorschefen framträder två huvudfunktioner: ett operativt ansvar och ett strategiskt ansvar, men dessa kan sedan i sin tur brytas ner.

I ansvaret för den operativa verksamheten ligger att vara ansvarig chef för områdescheferna och att vara insatt i aktuella frågor som rör produktionen. Samtidigt betonas det i utsagorna att det framförallt är områdescheferna som skall ha hand om detaljfrågor rörande driften av verksamheten, men att det också är viktigt som sektorschef att kunna svara på frågor som rör den verksamhet man har ansvaret för:

Sedan hamnar jag ju, som du förstår i detaljfrågor, för att det vore ju inte rimligt om jag skulle frånlämna mig alla liksom operativa frågor som kommer till mig, för det måste jag ju hantera. Sedan är jag ändå mån om att mina områdeschefer, jag har ju fyra stycken, att de ska ha sitt produktionsansvar, för det är de som ska ha det. Det är inte jag som ska ha det. Men jag måste ändå följa upp och se till att verksamheten bedrivs på ett effektivt och bra sätt...

En annan dimension av att vara sektorschef som lyfts fram under intervjuerna är att det handlar om att ha ett övergripande ansvar och att fungera som en motvikt mot att områdescheferna tenderar att se mest till det egna området och att det därför riskerar att bli "för mycket stuprör". Relationen mellan övergripande ansvar och ett mer detaljerat ansvar beskrivs emellertid som en balansgång och det finns en risk för att de operativa frågorna tar överhanden.

Uppdraget att vara sektorsansvarig handlar emellertid också om att relatera den interna verksamheten inom sektorn till övriga verksamheter inom samma sektor i Göteborgs stad. Detta refereras till som att anta ett "hela-staden-perspektiv". Detta sker bland annat genom aktiviteter med återkommande träffar. Vid vissa av dessa är det sektorscheferna för respektive sektor som träffas. Vid andra sådana återkommande träffar är det både sektorschefer och områdeschefer som träffas. Vid de förra är det de tio sektorscheferna som träffas och vid de senare är det olika grupperingar av områdeschefer med ansvar för olika områden inom sektorn samt sektorschefer eller vissa sektorschefer.

Arbetet med att driva frågor ur ett "hela-staden-perspektiv" beskrivs som viktigt, inte minst för att stärka likvärdigheten i verksamheten genom att skapa gemensamma riktlinjer och rutiner.

... sektorscheferna träffas ju alltså en gång per månad och sedan träffas vi ytterligare (en gång) per månad ihop med områdescheferna, så att vi har ju regelbundna mötesformer. Och i den gruppen blir det ju mer hela staden-perspektivet, alltså hur jobbar vi med t.ex. mottagning av nyanlända, inkludering av elever i behov av särskilt stöd och vad det nu kan vara, alltså det är ett antal frågor som är liksom över hela staden som är på dagordningen.

Utöver sådant som handlar om att skapa en likriktning i arbetet är andra exempel prognos- och utvecklingsarbete. Det kan handla om prognoser gällande ålderstruktur i befolkningen som har betydelse för planering av bland annat äldreboende.

En annan del av sektorschefernas uppdrag handlar som indikerades ovan om att axla ett mer övergripande strategiskt ansvar. Detta beskrivs på olika sätt och ges olika innebörd. En uppfattning är att inte minst befolkningsperspektivet är centralt att beakta. Exempel på en sådan fråga som lyfts fram är samhällsplaneringsfrågor och en annan att vara delaktig i genomförandet av medborgardialoger. I arbetet med befolkningsperspektivet betonas samarbetet med andra och då inte minst utvecklingsavdelningen inom stadsdelen men också dialogen med politikerna i stadsdelsnämnden. En respondent karakteriserar sektorschefens roll i arbetet med befolkningsperspektivet som att det handlar om att vara både mottagare och budbärare. Detta återspeglas också i relationen till politikerna i nämnden vad gäller befolkningsperspektivet. Politikerna anses ha ansvaret för att kanalisera vad som är viktigt, men i detta behövs också stöd från förvaltningen. För sektorscheferna beskrivs det som en utmaning att tillhandahålla ett strategiskt underlag som av politikerna upplevs som relevant:

... och vi själva. Jag menar, om vi levererar spännande underlag för politiken som kan ligga till grund för deras uttryckliga inriktningsdokument och annat, då legitimerar vi ju vår och sektorschefens existens mer också...

Den mer strategiska uppgiften definieras också som att driva den långsiktiga utvecklingen och att anlägga ett långsiktigare tidsperspektiv och prioritera i större "rörelser":

Jag brukar säga att områdescheferna, de har kunder som liksom redan har kommit till oss, så att säga, äldreboende som man flyttar till kanske av någon anledning eller man har behov av hemtjänst eller hemsjukvård. Då har man ju liksom redan tagit klivet in i äldreomsorgen, medan jag kanske har ett lite mer framåtriktat uppdrag. Jag brukar säga, det lite är omvänt där, att försöka se till så att vi inte ska behövas, se till så att vi jobbar i framkant, så att vi kanske inte behövs, med förebyggande insatser.

En beskrivning som ges under intervjuerna är att det handlar om att anta ett befolkningsperspektiv och där detta sätts i kontrast till att anta ett produktionsperspektiv. Enligt detta synsätt handlar det strategiska perspektivet snarast om att befria sig från produktionsperspektivet och för att kunna fungera som en befolkningsföreträdare. Detta beskrivs exempelvis i relation till externa utförare som ibland producerar i konkurrens med den egna produktionen, men där detta ur ett befolkningsperspektiv är oproblematiskt.

En annan beskrivning av det strategiska uppdraget som ges är att sektorschefen har en del i det övergripande strategiska arbetet och ledningen av förvaltningen, inte minst genom att ingå i ledningsgruppen. Här handlar det om att ta ett gemensamt ansvar för förvaltningen och också att skapa ett utrymme för ett horisontellt samarbete över sektorsgränser.

De beskrivna uppfattningarna om sektorscheferollen, både hur den gestaltar sig och hur den borde fungera, skiljer sig åt mellan olika respondenter och mellan olika stadsdelar där man uttolkat uppdraget på delvis olika sätt. En påverkande faktor som lyfts fram är ekonomin. Vid ett mer trängt ekonomiskt läge hamnar mer fokus på driftsfrågor och andra mer strategiska frågor riskerar att trängas undan:

När det gäller sektorscheferna så, utifrån den ekonomiska situation som vi har, så har ju de tvingats att bli mycket mer operativa. Alltså, mål... under förra året så har ju målfrågorna fått ge lite vika för ekonomifrågorna, och om du inte kan jobba lika intensivt med målfrågorna, så är det ju inte lika långsiktigt strategiskt arbete. Då blir det väldigt mycket det här att släcka bränder...

Sektorschefsfunktionen har som beskrivits varit ifrågasatt ur en hierarkisk dimension. Till detta kan läggas att funktionen upplevts som otydlig. Gällande otydligheten har det handlat om att det strategiska uppdraget och värnandet om befolkningsperspektivet upplevs som svårt att uttolka innebörden i. Det senare har också lett till en upplevd oklarhet i relationen mellan sektorschef och operativ verksam-

het och i relation till politiken. Otydligheten har också återspeglats i att stadsdelarna lagt olika innebörd i rollen.

Och det såg man ju också i staden, att det blev ju väldigt olika i hur sektorscheferna i början tog sig an sitt uppdrag, när vi pratar med... ja, när jag pratar med mina kollegor så att säga, så – oj, gör du så? Gör du det? Nej, det gör min sektorschef. Alltså det skiljde sig. Men nu tror jag man är mer ... kanske mer samordnade, det har ju gått lite tid också, så det... som sagt, förändring tar tid.

I relation till politiken beskriver flera att de förväntningar som funnits på sektorscheferna bland politiker inte alltid motsvarat de förväntningar de själva och andra tjänstemän haft på sektorschefsrollen. Fler beskrivningar ges av hur sektorschefer med sin begränsade detaljkunskap om verksamheten haft svårt att svara på konkreta detaljfrågor från politikerna.

... snart så kommer jag svara något som inte stämmer för jag vet det faktiskt inte fullt ut. Och då bestämde jag från den dagen, eller det slog mig när jag satt i ett nämndsmöte, så tänkte jag - nej men nu ska inte jag svara, utan då svarade jag till dem såhär, att nej det vet inte jag, men till nästa nämndsmöte har jag tagit reda på det. Och jag såg i deras ögon, att de tyckte inte alls om det. Va fan har vi henne till?

Flera av beskrivningarna som ges handlar också om att politikerna av tjänstemännen inte upplevs vara lika intresserade i strategiska långsiktiga frågor och befolkningsperspektiv som av mer aktuella och detaljerade frågor som rör den operativa verksamheten:

... det är jag som är den som har kontakten med politiken, och då handlar det ju aldrig om befolkningsansvaret, politiken är ju intresserad av produktionsfrågor... det är ju de oftast, alltså för att det är väldigt enkelt. Det andra är ju lite mer svårgreppat, men de får ju samtal från kommuninvånarna

och så vill de ha svar på frågor och – hur funkar det? Eller om det är klagomål eller någonting annat. Så där åker man som en hiss, skulle jag kunna säga, mellan att försöka hålla sig på en övergripande nivå till rätt ner i sakfrågorna ibland då. Och då blir det, kan jag tycka ibland, att vi pratar om rollen på ett sätt, men i verkligheten är den något annat.

Tid och energi har under åren som gått sedan omorganisationen genomfördes lagts på att reda ut innebörden i rollen. Intervjumaterialet visar att det fortfarande finns oklarheter, men också att det blivit tydligare.

Jämfört med sektorschefernas roll beskrivs områdescheferns roll som mer tydlig och avgränsad. Flera respondenter jämför med den tidigare verksamhetscheferns roll och att områdescheferns roll blivit mer avgränsad vertikalt och horisontellt; horisontellt vad gäller omfattning i verksamhet där områdeschefer fått mer avgränsade verksamhetsområden, vertikalt i relation till politiken och övergripande strategiska frågor. Verksamhetscheferna deltog tidigare i nämndmöten och svarade på produktionsrelaterade frågor, något som i stor utsträckning faller på sektorschefen i den nya organisationen. Verksamhetscheferna var också exempelvis inom äldreomsorgen ansvariga för boenden, hemtjänst med mera, medan en områdeschef i den nya organisationen ibland bara är ansvarig för exempelvis antingen hemtjänst eller boenden. Utifrån det mer avgränsade området sker träffar i funktionsgrupper där områdeschefer med motsvarande uppdrag i olika stadsdelar träffas. En uppfattning som lyfts fram är att detta skapar ett ökat fokus och en möjlighet att bredare belysa de mer avgränsade frågorna som rör det specifika området.

Flera respondenter betonar att den viktigaste uppgiften för områdeschefer är att stötta och följa upp enhetscheferna och att fungera som mottagare för initiativ som kommer uppifrån i organisationen och horisontellt ifrån de stadsdelsövergripande funktionsgrupperna.

Enhetscheferna som inte ingick i studien vidrörs inte i någon större utsträckning under intervjuerna. Flera respondenter menar att de förändringar som gjorts i ganska liten utsträckning handlade om

nivån under det som kom att bli områdeschefs-nivån. I ett sammanhang pekas det emellertid återkommande på enhetscheferna och det är när det talas om introduktion av nya system och krav på användare i system. Det beskrivs som att allt mer "trycks" ner på enhetscheferna och inte minst de ökade kraven på användande av olika system i olika sammanhang ökar arbetsbörda och försvårar arbetet.

Utvecklingsavdelningarna

I utredningen inför omorganisationen föreslogs det att samtliga stadsdelar skulle inrätta en utvecklingschef och en utvecklingsavdelning inom respektive stadsdelsförvaltning. Rent organisatoriskt skulle dessa enheter få status av stabsfunktion och lyda under stadsdelsdirektören. Detta har också skett men hur de olika utvecklingsavdelningarna organiserat sig, omfattning på kompetenser som förts till dessa avdelningar och relationen till andra delar inom stadsdelarna skiljer sig emellertid åt.

Utvecklingsavdelningarna omfattar en rad olika kompetensområden och exempel på sådana är kvalitet, folkhälsa, miljö, stads- och samhällsutveckling, EU-relaterade frågor, medborgardialog, mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfaldsfrågor. Under utvecklingschefen arbetar ett antal personer med specialistkompetens inom olika områden.

Utvecklingsenheterna beskrivs fylla olika funktioner med en konsultativ roll. En sådan funktion är att ta emot och hantera uppdrag som kommer ifrån stadskansliet. En annan funktion är att enheten skall fungera som ett stöd för den operativa verksamheten i förvaltningen. En tredje funktion är att utvecklingsenheterna skall ha en strategisk roll och arbeta med förvaltningsledningen. Det handlar bland annat om att vara ett stöd i tillvaratagandet av ett befolkningsperspektiv och i drivandet av samhällsplaneringsfrågor. En fjärde funktion är att i horisontella samarbeten med andra stadsdelar driva gemensamma frågor genom återkommande träffar och utgöra en "yta mot resten av organisationen". Mängden uppgifter och funktioner reflekterade flera respondenter över och beskrev det som något av en "diversehandel".

En genomläsning av det empiriska materialet visar att det finns olika uppfattningar, värderingar och beskrivningar av hur utvecklingsavdelningarna fungerat. En positiv sak som framhålls är att utvecklingsavdelningarna möjliggjort en ökad kompetens inom olika områden med en robustare organisation. Att samla upp olika frågor och skapa en struktur för dem möjliggör också ett stärkt helhetsperspektiv:

Då var det ungefär som att man kastade ut ett gäng stenkulor bara rakt ut i en åker och så skulle man jobba där. Tycker jag, lokalt, med på vissa sätt lite taskiga förutsättningar, åtminstone kunde man se det sedan underhand... Den stora skillnaden nu är ju att vi ska jobba gemensamt i staden och för staden, och det känns mycket, mycket mer meningsfullt.

Om man jämför ... anser jag... hur de funktionerna såg ut och var bemannade då med hur det är nu, så har vi tagit liksom ett sjumilakliv, bara på några år, därför att dels var det så att det sköts till resurser så att man inte hade tre personer som skulle vara allkonstnärer och vara nämndsekreterare, svara på stadsledningskontorets eller nämndens remisser och göra något annat, utan nu har vi fått liksom bättre förutsättningar och överhuvudtaget ha folk på de positionerna.

Flera respondenter pekar också på att det under de år som gått sedan utvecklingsavdelningarna skapats skett en positiv utveckling och att från en mer trevande start har roller, arbetssätt och funktionalitet förbättrats. En annan positiv sak som framhålls är att utvecklingsavdelningarna arbetar med samhällsplaneringsfrågorna och kommit in i olika forum för detta:

Min utvecklingsledare stadsutveckling berättade just om ett startmöte kring ett område som hon har varit på i veckan, där hon upplever att det blir liksom nästan andäktigt tyst när hon börjar berätta, därför att hon ... vi kan genom henne tillföra kunskap som inte de andra organisationerna har tillgång till,

och de är intresserade och lyssnar. Då är det hur bra som helst tänker jag. Och vi jobbar också med att ta fram ett lokalt utvecklingsprogram med fokus mot stadsutvecklingsområdet då.

Flera av de beskrivningar som görs handlar emellertid om problem, risker och utmaningar med den befintliga organiseringen i utvecklingsavdelningar. En utmaning som flera beskriver handlar om att eftersom de utgör en stödfunktion måste de skapa fungerande relationer till den operativa verksamheten i stadsdelarna och andra aktörer som förvaltningsledning och stadsledningskontor. I relation till detta beskrivs också en problematik som handlar om oklara ansvarsförhållanden. Ett exempel på detta handlar om hur prioriteringar skall göras. Det är många som har förväntningar på utvecklingsavdelningarna, men allt hinns inte med. Exempelvis kommer förfrågningar om stöd i lokala utvecklingsprocesser från den operativa verksamheten i stadsdelen, samtidigt som det också kommer krav från stadsledningskontoret. Flera respondenter pekar på att stadsledningskontoret kommer med för många uppdrag och förfrågningar inom olika områden och att de "ligger med för mycket uppdrag". En strategi som beskrivs för att hantera prioriteringarna handlar om att ställa krav på att uppdrag och förfrågningar specificeras och tydliggörs i större utsträckning. Inte minst gäller detta i relation till den operativa verksamheten. Här beskrivs också att inom vissa stadsdelar har detta utvecklats i en positiv riktning:

...jag kan inte sätta den personen att jobba med skolutveckling, om du inte talar om för mig exakt vad personen ska göra, och då blir det ganska så... då måste det fram en kravspecifikation och ett strategiskt tänkande, nästan en uppdragsbeskrivning från en sektorschef kanske...

En problematik som beskrivs av flera respondenter som är närmare knutna till den operativa verksamheten handlar om att utvecklingsavdelningarna snarare än att fungera som en stödfunktion som utför uppdrag åt den operativa verksamheten ger uppdrag åt den operativa

verksamheten. Det beskrivs av respondenter som att den operativa verksamheten snarare är ett stöd åt utvecklingsenheten än tvärt om:

Ibland bra, ibland så blir de en kravställare mot oss istället för en resurs för oss, kräver att vi ska göra det, vi ska göra det. De blir lite beställare av att vi ska göra insatser, medan jag tror att tanken var väl kanske att de skulle vara som en resurs för att vi skulle kunna utveckla verksamhet.

Så att det känns ju ibland som att vi stundtals är mer till för dem än de för oss, och det är en märklig, ett märkligt utfall som jag inte hade väntat mig riktigt.

Den upplevda problematiken återspeglas i att flera respondenter som representerar den operativa verksamheten upplever att de saknar ett stöd i utvecklingen. De efterlyser ett mer "handgripligt" stöd. Denna önskan återkommer inte minst i relation till HR-frågor. Att det saknas stöd samtidigt som utvecklingsavdelningarna väcker frågor och lägger ut uppdrag problematiseras också eftersom det skapar merarbete som inte alltid känns meningsfullt:

Hur stödjer de våra verksamheter? Och då blir svaret såhär – ja, inte sådär jättemycket som vi ser eller känner... skapar de merarbete? Sedan kan man också fundera på, stadsledningskontoret har ju sin stab, de har en stab kring äldreomsorgsfrågorna och som fixar det i relation till vår egen stab på utvecklingsenheten. Alltså, hur blir uppsättningen här, och så – är det mer pengar egentligen, eller vad är nyttan i detta? Jag tycker... jag skulle vilja se en större nytta från stödfunktioner in i den operativa verksamheten.

Eftersom det stöd som efterfrågas inte alltid levereras måste den operativa verksamheten ibland sörja för det själva. En farhåga uttrycks emellertid om att detta kan leda till att dubbla kompetenser byggs upp, och ibland kanske tredubbla; att det finns en utvecklare inom den operativa verksamheten, en inom den egna utvecklingsavdelningen

samt också inom stadsledningskontoret. En annan farhåga som lyfts fram är att den operativa verksamheten faktiskt inte har råd att hålla sig med det utvecklingsstöd i verksamheten som behövs:

... att vi inte hade råd att ha kvar några verksamhetsutvecklare, och då finns också en filosofisk eller kanske erfarenhetsmässig fråga, hur och var sker utveckling? Och hur långt ifrån varandra får aktörerna i ett utvecklingsarbete vara? Är det gynnsamt att man är närmare varandra när det gäller att utveckla? Eller toärtom? Och där tror jag väl att vi, alltså i sektorn, har tappat fart i våra egna frågor, tack vare att vi inte har de resurserna.

Exempel som ges är utvecklingsavdelningarnas fokus på befolkningsfrågor, som inte har en omdelbar bäring på den operativa verksamheten. Det handlar emellertid också om att frågor som borde hanteras närmare den operativa verksamheten flyttats till utvecklingsavdelningarna. Ett exempel som ges handlar om lokalfrågor, en problematik som är konkret och nära den operativa verksamheten enligt en respondent:

Sedan finns det ju sådana här detaljer då, som jag kan tycka är lite konstigt, att de som är strategiska lokalansvariga då, det är ju utvecklingsledare som finns på utvecklingsavdelningen för de har lagt en gemensam organisation, hela staden. Men utvecklingsavdelningen har ju inga fastigheter, det är framförallt sektor utbildning som har alla förskolor och skolor, och det är ju där... i det operativa arbetet som det händer saker.

Flera respondenter beskriver att ett grundläggande problem är att utvecklingsavdelningarna är just en egen enhet. De hamnar därmed för långt ifrån dem som de skall stödja. Detta beskrivs både i relation till den operativa verksamheten och i relation till förvaltningsledningen. En stadsdelsdirektör beskriver det som att det kommit en mellannivå som ibland är olycklig mellan förvaltningsdirektör och den enskilde utvecklingsledaren.

Controllerfunktionen

Utöver de beskrivna rollerna var controllerfunktionen en ny roll som introducerades i samband med omorganisationen. Flera respondenter påpekade att detta var en roll som definierats på olika sätt i olika stadsdelar och att det därför var svårt att beskriva rollen som något enhetligt i den nya organisationen. Flera skäl gavs till att funktionen tagit sig olika uttryck. Ett skäl var för att det var en ny funktion och att det därför inte funnits något att utgå ifrån. Ett annat skäl som angavs var att rollen i stor utsträckning formades i relation till den lokala kontexten i respektive stadsdel och att stadsdelsdirektören, ledning och ekonomichef haft olika förväntningar och idéer om hur rollen skulle utformas. Som en bidragande orsak pekade flera respondenter på att de som axlat rollen haft olika förväntningar och idéer, inte minst eftersom de haft olika bakgrund och erfarenheter med sig i bagaget. Sammantaget hade detta resulterat i olika "rolltolkningar" i olika stadsdelar.

När controllerns uppgifter beskrivs nämns en rad olika uppgifter, som delvis varierar mellan stadsdelarna. Centrala uppgifter som nämns är att fungera som ett övergripande stöd i ledningsprocessen, vara aktiv i planering och uppföljning, genomföra utvärderingar, sammanställa rapporter, skapa processer kring kvalitetsarbete samt att svara för processer kring internkontroll. De många olika uppgifterna och fokus på processer gjorde att någon refererade till controllern som "spindeln i nätet":

Jag upplever den rollen då som, förvaltningscontroller, som väldigt mycket... ja vad ska man säga, spindeln i nätet som håller ihop saker och ting när det gäller uppföljning, utvärdering, planering för hela... för alla verksamheter i förvaltningen. Och han jobbar ju genom också då, verksamhetsutvecklarna. Så det känns som en väldigt viktig funktion för att hålla ihop det.

Flera referera också till kontrollern som stadsdelsdirektörens högra hand som avlastar stadsdelsdirektören, men som också avlastar ekonomichefen som får ett mer avgränsat område att fokusera på.

Även om de flesta respondenterna uttryckte att de uppskattar controllerfunktionen fanns det de som upplevde det som en oklar roll. Inte minst uppfattades relationen och fördelningen av ansvar mellan ekonomichef och controller som oklar och ibland problematisk. Otydligheten lyftes fram som en bidragande orsak till att det i många stadsdelar hade varit en omsättning på posten. En annan kritik handlade om att rollen egentligen inte borde behövas om andra funktioner hade arbetat med mer välutvecklade processer. Ytterligare en uppfattning som lyftes fram var att kontrollern i för hög utsträckning fokuserade på de interna processerna och den "*inre effektiviteten*" och i för liten utsträckning fokuserade på den "*yttre effektiviteten*".

Horisontell och central samordning

Ett återkommande tema under intervjuerna var horisontell samordning. Vad som åsyftas är ambitioner och aktiviteter som syftar till att stärka samarbete mellan de olika stadsdelarna för att skapa enhetlighet och möjliggöra en mer likvärdig service till medborgarna. Utvecklingen mot mer horisontellt samarbete beskrivs både som ett utslag av en målsättning och som ett utslag av att förutsättningarna förändrats rent organisatoriskt. Det senare handlar om att med färre stadsdelar blir det färre som skall samordna sig kring olika frågor. Detta gör det möjligt att diskutera och operativt gå vidare med frågor. Först beskrivs här det empiriska materialet med utgångspunkt i arbetet med att öka den horisontella samordningen. Därefter fokuseras utvecklingen och uppfattningarna kring ambitionen att öka lika behandlingen.

Det utökade horisontella samarbetet sker på olika nivåer i organisationen. Stadsdelsdirektörerna träffas återkommande och det gör även sektorschefen och områdeschefer i egna grupperingar. Likaså träffas stabsfunktioner som exempelvis utvecklingschefer. Träffarna refereras ofta till som "10-grupper" eftersom det är representanter

från tio stadsdelar som sammanstrålar. I dessa grupper avhandlas en rad olika frågor. Exempel som ges är samordning av äldreboende, kompetensutveckling, rekrytering, chefsförsörjning, lärarlegitimation, lokaler, karriärtjänster och rutiner kring ärendehantering. I vissa fall delas frågorna upp. Exempelvis kan några sektorschefer utreda en fråga vidare och återrapporterar sedan till gruppen. Uppdelningen och fokuseringen har bidragit till en professionalisering enligt de beskrivningar som ges. Detta beskrivs i relation till utvecklingschefernas träffar där frågor som tidigare hanterades löskopplat och utan samordning i större utsträckning nu samordnas.

Beskrivningar av hur frågor initieras i grupperna ger bilden av att ett inflöde sker från stadsledningskontoret i kommunen eller från hierarkiskt överordnad nivå. Ett exempel på det senare är att sektorschefer initierar och i viss utsträckning deltar i områdeschefsgruppernas träffar. På motsvarande sätt deltar representanter från stadsledningskontoret på sektorschefsmöten. En person på stadsledningskontoret beskriver hur sektorschefsgruppen är en arena att väcka frågor i:

Ja, praktiskt är det så att vi har, vi träffas en gång i månaden med möten där vi har en arbetsgrupp då, eller en grupp som gör agendan, där jag då lyfter in centrala frågor, och de lyfter in frågor som de vill ha med på denna.

En del frågor initieras emellertid av medlemmarna i grupperna själva. Det handlar om frågor som anses prioriterade och som man i gruppen kan komma överens om att driva:

Vi sitter liksom i olika funktionsgrupper och olika arbetsgrupper för att ta fram staden-gemensamma... alltså, som vi prioriterar själva - vad är det som är viktigt att vi gör lika? Var kan vi stödja varandra, alltså ha stöd i varandra och vi tänker på liknande sätt och så.

... kostnad per brukare, allt sådant där kunde vi ju liksom fråga och gå därifrån och känna - ja, men det här ... nu har vi

bestämt detta och nu är det det som gäller liksom. Och det gjorde vi ju då oberoende av våra chefer, utan det var ju... där kunde vi ganska tydligt identifiera vilka frågor som vi var högst beslutande i.

De empiriska beskrivningarna visar emellertid att det inte enbart är inom grupperna som en uppdelning av frågor sker, utan även mellan grupperna. Vad som framför allt då åsyftats är uppdelningen i frågor mellan sektorschefsgupper och områdeschefsgupper. Över tid har en utveckling skett med ett som det beskrivs tydligare strategiskt fokus i sektorschefsgupperna och ett mer operativt fokus i områdeschefsgupperna. En sektorschef beskriver sektorschefernas arbete som mer strategiskt orienterat:

Och där blir det ju mer, om vi nu försöker att skilja det här med produktion och befolkningsansvar så blir det ju mer befolkningsansvarsfrågor så att säga i sektorschefsguppen naturligtvis.

När respondenterna lyfter fram *effekter* av de horisontella aktiviteterna framgår det bland annat att flera menar att detta har stärkt den strategiska diskussionen och det strategiska arbetet. Bland annat har detta möjliggjorts genom att sektorschefer och stadsdelsdirektörer i minde utsträckning hanterar operativa frågor. En respondent beskriver det på följande sätt:

...vi kunnat prioritera de här tre strategiska områdena, att de fokuserar vi på, och vi har också kunnat freda dem från olika inspel och fått igång det då. Det är väl det som är löftesrikt då inför framtiden, att vi har fått igång det och när så många också jobbar med samma frågor så blir det också resultat.

En del respondenter ifrågasätter inte att det utvecklats en mer strategisk diskussion, men pekar på att kopplingen ibland är svag mellan den strategiska nivån och den operativa. En del menar att de förslag och beslut som tas med utgångspunkten i den strategiska diskuss-

ionen inte länkats samman med förutsättningarna i den operativa verksamheten. En uppfattning som också lyfts fram är att detta gör att strategiska initiativ inte alltid omsätts. En områdeschef beskriver relationen mellan den operativa och den strategiska nivån på följande sätt:

Det som är tendensen i det stadenövergripande arbetet med stadsledningskontoret t.ex., om man tar dem som ofta har stora saker, det är ju att det blir väldigt teoretiskt och på en nivå som ligger väldigt långt upp i organisationen och det blir väldigt långt bort då, för medarbetarna ... man dumpar det nästan vid stadsdelsgränsen brukar jag säga.

Samtidigt som mer fokus skapats på strategiska frågor för sektorscheferna har områdescheferna i större utsträckning fokuserat på mer avgränsade operativa frågor. Beskrivningar som ges visar att den mer operativa fokuseringen gynnats av att områdescheferna som träffas har mer likartade ansvarsområden. En jämförelse görs med hur det var tidigare då verksamhetscheferna i regel hade ett mer brett spann av olika verksamheter under sig. Renodlingen av områdeschefernas verksamheter möjliggör därför att de kan gå på djupet med vissa mer avgränsade operativa frågor. I de fall någon stadsdel avvikit från att organisera områdeschefernas ansvar på samma sätt som de övriga problematiseras avvikelserna eftersom det försvårar kommunikationen mellan stadsdelar.

Flera av respondenterna vidrör det horisontella samarbetet och pekar på olika aspekter av det som att det stärker sektors/områdesfokus. Detta beskrivs också som att "ämnesområden" i staden snarare än geografiska områden hamnar i fokus. Ett uttryck för detta beskrivs av några respondenter som att det stärker gruppens medlemmar och skapar en "vi-känsla". Eftersom frågor nu diskuteras i grupper som är sektors- eller ämnesindelade stärks samordningen och "hela-staden-perspektivet". Detta relateras också till relationen mellan det horisontella samarbetet å ena sidan och den hierarkiska orienteringen inom respektive stadsdel å andra sidan. Intervjumaterialet indike-

rar att förvaltningsledningarna i och med det utvecklade horisontella samarbetet inom sektorerna försvagat sitt inflytande:

Synkningen mellan stadsdelarna många gånger är starkare än inom stadsdelen och att förvaltningsledningen inte styr på samma sätt som tidigare utan många gånger bara registrerar och informerar om den utveckling som sker.

Även om många uttrycker sig positivt om den ökade fokuseringen på horisontella samarbeten ventileras också kritiska uppfattningar. En sådan är att fokuseringen och ambitionen att stärka det horisontella samarbetet rimmar illa med den övergripande idén om en stadsdelsorganisation som ju syftar till en lokal integrering och samarbete över sektorsgränser inom det avgränsade området:

Denna faktiska styrning skulle ju korrespondera bättre med en facknämndsorganisation i stället för den organisation vi har idag och jag tror att här finns en diskrepans som vi inte pratar så mycket om men som har stor betydelse både för effektivitet och resultat.

Den beskrivna problematiken med större fokusering på sektorssamarbete snarare än sektorsövergripande samarbete beskrevs också i termer av att sektorerna i helhet men också olika delverksamheter inom sektorerna blivit mer internt orienterade och skapat "stuprör":

Men samtidigt så kan jag tycka att det blir lite mer stuprör nu, alltså med områdena. Alltså, det här att hitta och jobba över, i processer och jobba i nätverk, alltså man blir väldigt fokuserad på sina egna frågor.

I relation till denna iakttagelse beskrev respondenter att det ligger på sektorscheferna att motverka denna tendens. Det handlar då om att sektorscheferna inom sina respektive sektorer måste övervaka så att det sker ett samarbete över gränserna mellan olika områden inom

samma förvaltning. Sektorscheferna som en del av stadsdelarnas ledning måste verka för ett samarbete över sektorsgränserna.

En annan effekt som beskrevs av det ökade horisontella samarbetet och framförallt med åsytan på 10-grupperna var att det skapat en otydlighet i beslutsstrukturen. Flera respondenter betonade att 10-grupperna inte är beslutsforum och inte har ett beslutsmandat. Samtidigt upplevdes de *de facto* fatta beslut enligt flera respondenter och ibland refereras det till beslut som tagits i 10-grupperna. Även om inte formellt beslutsfattande sker i grupperna initieras och förankras frågor i dessa och utifrån detta drivs sedan frågorna vidare i organisationen med hänvisning till det arbete som skett i 10-grupperna:

Var fattas besluten? Vem har beslutat det? Och det är ju ganska mycket påbud inne från staden, det har ju blivit mycket mer i den nya organisationen. Man ser att det styrs in mot staden på något sätt och så kommer det tillbaka ut – gör! Och det är ju också så då, kopplat till politiken, alltså vilken roll har kommunfullmäktige, och vilken roll får våra nämnder, vad får egentligen nämnderna fatta för beslut utifrån de påläggorna?

En återkommande uppfattning som lyftes fram kopplat till den horisontella samordningen var att det skapar, som många uttryckte det, väldigt mycket möten. En chef beskriver det som att man måste hitta en balans i det övergripande hela-staden gemensamma arbetet och tiden som läggs på det lokala operativa arbetet och där huvuduppdraget trots allt är relaterat till den egna verksamheten.

Relationen till centrala funktioner

Ett tema som togs upp intervjuerna rörde relationen mellan stadsdelarna och kommunens centrala funktioner. Intervjumaterialet ger en entydig bild av att det skett en utveckling som inneburit en ökad styrning och samordning från stadsledningskontoret.

Det är att det blir väldigt mycket centralstyrt. Det kan man ju koppla litegrann till att man vill väldigt väl i den tanken, men det går mer och mer åt det hållet, att det bestäms mycket saker inifrån stadsledningskontoret, som sedan ramlar ut till oss i stadsdelarna.

Förutom att den nya organisationen som beskrivits i sig är ett uttryck för en ökad grad av central styrning gavs andra exempel som rörde den organisatoriska dimensionen. Ett sådant exempel är införandet av utbildningsutskott som tillkom som ett svar på att styrningen inom skolans område uppfattats som för svag.

Intervjumaterialet visar att många av de intervjuade hade positiva uppfattningar om utvecklingen och det var få som uttryckte sig kritiskt. Flera menade också att det borde finnas fler frågor som koordinerades tydligare från stadsledningskontoret och att det skulle skapa ett högre "tempo". Bland annat fördes detta fram gällande frågor som spänner över stadsdelarna. Ett sådant exempel som gavs var målet om att prioritera social hållbarhet:

... det är så stor skillnad på hur stadsdelarna ser ut osv., vem ska koordinera det arbetet? Vem ska liksom få igång en sådan process..., om vi ska få en gemensam stad med samma förutsättningar. Västsvenska paketet är ett jättebra exempel på en koordinering. Det måste man göra även inom det sociala området. Både politisk och då, ifrån stadsledningskontoret, kan jag tycka. Och det innebär också då, en koordinering med boplag och fackförvaltningar.

De positiva uppfattningarna till trots problematiserades också rollfördelning och mandat i relationen mellan Stadsledningskontor och stadsdelar. En problematik gällde vilken roll och ansvar Stadsledningskontoret har och då framförallt i relation till det lokala beslutsfattandet. En respondent menade att stadsledningskontoret har ett "uppsiktsansvar". Flera respondenter var av uppfattningen att den styrning som utövades var mer långtgående än så. De ökade centrala styrambitionerna framställdes som problematiska i

relation till den långtgående autonomi och suveränitet som stadsdelarna har och beskrevs skapa en "dubbel styrning":

Det är ju dubbelt upp på något sätt, för man fattar beslut inne på Gustaf Adolfs torg politiskt och så säger man – nu vill vi satsa på äldreomsorgen – t.ex., och sedan så kommer pengarna ut i stadsdelarna och så ska varje stadsdelsnämnd prioritera utifrån sina förutsättningar. Och då är det ju inte så att det blir så som man har sagt ifrån centralt håll, utan det kanske finns andra behov här i vår stadsdel och därför så kan man kanske inte satsa exakt så som man har sagt och då blir det en utmaning också.

En annan dimension i den ökade centrala styrningen som problematiserades var att stadsledningskontoret i många frågor har ett "produktionsperspektiv". Frågor som initieras och rapporter som efterfrågas har ofta direkt bäring på verksamhetsrelaterade frågor. Detta ställs mot ambitioner att driva mer strategiska frågor som då riskerar att trängas ut.

Likabehandlande

Läsningen av det empiriska materialet visar att likabehandlande och värdet av likabehandlande är något som uppfattas som centralt, men som också problematiseras. I det föregående avsnittet beskrevs också att en ökad grad av likabehandlande både är ett mål för och ett önskat resultat av mer utvecklade horisontella samarbeten mellan stadsdelar:

Jag är övertygad om att det håller på att bli mer likvärdigt när man nu styr mot att vi gör mindre olika och det är lättare när man är tio än när man var tjugo. Så att vi kommer sakta men säkert att uppfattas mer som en stad, men det är betoning på sakta... det är betydligt mer svårarbetat än vad jag hade gissat att det skulle vara.

Arbetet med att skapa likvärdighet har också gjort att fullmäktigebeslut fått ett ökat "genomslag". Intervjuutsagor visar också att organiseringen i exempelvis 10-grupper i sig leder till en problematisering av olikheter eftersom det vid träffarna blir tydligare att saker sker på olika sätt i olika stadsdelar.

Intervjumaterialet ger en bild av att utvecklingen under senare år gått mot ett förstärkt fokus på likabehandling. Det uttrycks bland annat som att alla invånare skall kunna förvänta sig samma sak av kommunen, oavsett var de bor. En rad exempel ges på olika områden där en ökad grad av samordning mellan stadsdelar initierats för att uppnå en högre grad av likabehandlande. Det handlar om områden som direkt rör medborgare som att skapa riktlinjer för nyanlända, hur restriktiva biståndsbeslut skall vara och hur olika blanketter och formulär skall utformas. Exempel ges också på aktiviteter som mer indirekt påverkar servicen och förutsättningarna att skapa likvärdighet som likvärdiga löner och gemensamma rutiner och "plattformar":

Men vi har haft plattformarbete i de olika områdena för att försöka säkerställa, och där har enhetschefer och områdeschefer då suttit och jobbat för att få fram - hur jobbar vi med de olika sakerna?

Att organiseringen och styrningen sedan omorganisationen fokuserat likvärdighet innebär emellertid inte att arbetet nått ända fram. Tvärt om pekar flera av respondenterna på att det snarare är så att de befinner sig i början på arbetet. Flera betonar hur organisationen och styrningen tidigare inte alls var inriktad på att uppnå likabehandlande och att resultatet blivit att det ser olika ut i olika stadsdelar. Flera respondenter betonar också att det är ett mödosamt arbete. En läsning av intervjumaterialet visar också att flera respondenter problematiserade likabehandlandebegreppet och menade att det är svårt att definiera vad det egentligen handlar om:

Dilemmat med det, det är att definiera – vad är likvärdighet? Och det kan vi ju diskutera till döddagar egentligen, lite det. Vad jag ... om man tittar på medborgarperspektivet där, så tycker jag att vi ... det är bättre idag än det var i den tidigare organisationen när det var fler stadsdelar, och det är inte bra. Alltså, bättre är inte bra.

Läsningen av intervjumaterialet visar också att delvis olika innebörd läggs i vad likabehandlande är. En definition som lyfts fram utgår från ett medborgarperspektiv och betonar att det handlar om att *"de (medborgarna) får sina rättigheter"*. Ett annat synsätt som också var återkommande handlade mer om en betoning på de interna arbetsprocesserna. Fokus ligger då på att skapa gemensamma rutiner och arbetssätt. Det beskrivs som att *"saker sker på samma sätt"* och *"att man har administrativa processer"*. Andra betonar att arbetet med att skapa likabehandlande handlar om att ha ett gemensamt förhållningssätt och en mer övergripande struktur i arbetet som gör att behov *"analyseras"* på samma sätt. De olika sätten att se på likvärdighet betonar i olika utsträckning resultatet av likvärdighet och vägen för att nå dit.

Utvecklade gemensamma administrativa processer

En dimension av den ökade fokuseringen på horisontell samordning har handlat om utvecklande av gemensamma administrativa processer. Om detta sedan i sig är en del av målet med den nya organisationen är det flera av respondenterna som ställer sig tveksamma till. Uppfattningen om att detta varit något som redan före omorganisationen varit uttalat framhålls också. Överlag beskrivs emellertid arbetet med att skapa mer enhetliga administrativa rutiner och processer som något som gynnas av den nya organisationen. Med färre deltagare vid möten på grund av att det är färre stadsdelar möjliggörs ett

mer fokuserat arbete. Det handlar också om att lättare kunna kommunicera kring lagändringar och vad det innebär för arbetet. Ett område där den nya organisationen skapat bättre förutsättningar och som lyfts fram som exempel rör lärarnas karriärtjänster. Där har ett samarbete skett kring kravspecifikationer och hur frågan skall hanteras med målet om att det skall ske på ett likartat sätt. Vad gäller vissa administrativa processer beskrivs emellertid styrningen som hård och som en del av interkontrollen som leder till att de rutiner och processer som utarbetats åtföljs. Ett annat område som lyfts fram som ett gott exempel är rekryteringsprocesser:

Vi kan ta t.ex. rekryteringsprocessen, är ju en sådan administrativ process. Och det tycker jag är bra, att man har en process så man faktiskt vet hur man ska göra, där allting finns så man inte behöver leta utan man går dit och hitta saker och ting. Hur ska jag göra när jag ska rekrytera? Det står väldigt klart och tydligt där hur du ska göra och då känns det bra.

Flera respondenter pekar emellertid på att dels har olika sektorer kommit olika långt i strävanden att skapa gemensamma administrativa rutiner, dels att det finns mycket kvar att göra. Ett område som flera pekar ut som problematiskt är exempelvis lönebildning och personalförmåner som friskvårdsbidrag.

Ett problem som lyfts fram i sammanhanget är att utvecklingen gått mot ett förlitande på system i arbetsprocesserna och att detta lett till en ökad arbetsbörda för första linjens chefer. Enhetscheferna måste hantera en mängd olika system och bara att lära sig dem och upprätthålla kunskapen beskrivs som en utmaning. Detta sätts också i samband med att vissa funktioner intagit en mer strategisk hållning och att det då faller på enhetscheferna att själva axla detta.

Det beskrivs också att det för att målet om mer gemensamma administrativa processer verkligen skall förverkligas måste det till en tydligare ledning kring dessa frågor. En respondent framhåller att det förutom chefer på olika nivåer är stadsledningskontoret som hårdare borde driva dessa frågor. Andra processer beskrivs som väl

genomtänkta och utarbetade, "snygga", men att de har svårt att tränga ut i verksamheterna. Orsaken som nämns är att det inte finns mottagare i stadsdelarna som kan hantera dem. Ett exempel som ges är system för upphandling och inköp:

Men sedan finns det vissa frågor, som man kanske har samordnat ganska hårt då och där det inte finns kvar knappt någon kompetens och resurs lokalt, men där det behövs. Och exempelvis kan jag tycka då att upphandling och sådana bitar, ligger ju i Upphandlingsbolaget, och de liksom centralt då kan förstärka med personal osv., kopplat till utmaningar då, men det finns liksom ingen professionell mottagare riktigt i stadsdelarna, som ändå är ganska stor del utav detta.

Samtidigt som förutsättningarna som beskrivis skapar möjligheter för en ökad samordning finns också uppfattningen att arbetet inte alltid går åt rätt håll och att vissa delar inte fullföljts. En av orsakerna som lyfts fram är att stadsdelsorganisationen med sitt lokala fokus gör att det ofta finns en vilja att lösa saker på ett eget sätt. Ett exempel som gavs handlade om att när väl rutiner och processer utarbetats synliggjordes behov av lokala "mottagare" i form av samordnade. Detta var emellertid inte något som alla stadsdelar ville kanalisera resurser till eftersom det ansågs vara en fråga som varje stadsdel själv skulle besluta om.

Befolkningsperspektiv och strategisk nivå

Ett återkommande tema under intervjuerna gällde befolkningsperspektivet och ett ökad fokus på ett mer strategiskt förhållningssätt. Detta vidrördes ovan kopplat till olika roller och funktioner och framförallt framgår det av de empiriska beskrivningarna att det är stadsdelsdirektör och sektorschef samt utvecklingsavdelningarna som axlar ett tydligare strategiskt uppdrag. I beskrivningarna återkommer utvecklandet av ett befolkningsperspektiv som en central

del av den ökade strategiska fokuseringen. Detta var också en uttalad ambition med den nya organisationen som det uttrycktes i bakgrundsdokument och vid intervjuer. Intervjumaterialet visar att det fanns olika uppfattningar som handlade om hur viktigt det är att beakta befolkningsperspektivet, i vilken utsträckning det faktiskt skett ett ökat beaktande samt vad ett befolkningsperspektiv egentligen är. Först sker en redogörelse som baserar sig på respondenternas uppfattningar om olika aspekter av befolkningsperspektivet. Därefter utvidgas beskrivningen till att omfatta strategiska initiativ mer övergripande.

Flera respondenter ringade in vad de uppfattade att befolkningsperspektivet handlade om genom att kontrastera det mot andra perspektiv. En sådan kontrastering skedde i relation till det som kallades produktions- eller verksamhetsperspektiv. Vad som då åsyftades var att den traditionella utgångspunkten för en kommunal verksamhet förr var att utgå från den verksamhet som bedrivs och att utifrån det möta medborgarna. Enligt det resonemanget ställs ramar upp för mötet med medborgare som i mångt och mycket utgår från den egna verksamhetens logik och förutsättningar. I kontrast med detta skulle ett befolkningsperspektiv mer handla om att förutsättningslöst utvärdera medborgarnas behov, vilket då kanske inte alls stämmer överens med vad kommunen erbjuder:

Det andra perspektivet skulle ju vara, liksom titta efter – vad är det som du behöver hjälp med... och utifrån det forma vilka insatser som skulle vara rimliga. Då kan det ju hända att det som finns på vår meny, det passar inte in där riktigt, då behöver vi ju ändra på menyn. Men ställer man aldrig den frågan eller aldrig har det perspektivet, då blir det ju vår meny som blir förhärskande, det blir vårt... tänker jag då, produktionsperspektiv som styr hur vi möter dem som bor i stadsdelen.

Ett exempel som gavs och där inte bara produktions- och befolkningsperspektivet kontrasterades mot varandra, utan också beskrevs som delvis i konflikt med varandra rörde om exempelvis en alternativ

serviceproducent skulle starta verksamhet. Ur ett produktionsperspektiv blir en alternativ producent en konkurrent, men ur ett befolkningsperspektiv kanske den alternativa producenten snarare blir ett komplement som ger ett rikare och mer behovsanpassat serviceutbud.

I relation till produktionsperspektivet fördes det också fram beskrivningar som pekade på hur det är uppbyggt kring inte bara personal med ett produktionsperspektiv, utan också kring befintliga brukare. Befolkningsperspektivet beskrevs som något annat än befintliga brukare eftersom det kan handla om personer och grupper som i dagsläget inte nyttjar den kommunala verksamheten, men som bor i stadsdelen. Ett exempel som flera lyfte fram rörde skolans område. En ungdom som bor i en stadsdel kan ha valt att gå i en friskola eller i en skola i en annan stadsdel. Med ett befolkningsansvar tas även ett ansvar för dessa elever. Befolkningsansvar handlar då inte bara om att ta ett övergripande ansvar för behov i relation till alternativa producenter, utan också om att skapa lösningar som sträcker sig över stadsdelsgränser och som bygger på samarbete mellan olika parter:

Jag vill att mitt barn ska vara där, att min gamla pappa ska bo där, så skiter du i om det är en annan stadsdel, eller du ser ju var någonstans du vill. Så i medborgarperspektivet finns inte stadsdelarna, men i ekonomin så finns de. Och det är det som jag känner är dilemmat för SDN-organisationen helt och hållet, för det är ett sådant typexempel, att jag som göteborgare förstår ju inte varför jag inte ska få plats där, utan jag blir hänvisad dit.

Samarbete ges olika innebörd och kan handla om samordning mellan stadsdelar, utvecklat samarbete mellan stadsdelsförvaltning och fristående producenter och samarbete mellan olika aktörer i syfte att tillsammans uppnå ett gemensamt mål. Beträffande det senare lyfts samverkan mellan olika organisationer för att skapa en ökad trygghet fram.

Ett annat perspektiv på befolkningsansvar som framfördes under intervjuerna var att det handlar om att anpassa verksamheten till de

lokala behoven och förutsättningarna. Behovet i befolkningen skiftar mellan olika stadsdelar, vilket gör att även verksamheten och servicen måste anpassas. Anpassning efter de lokala förutsättningarna handlar emellertid inte bara om att inventera befintliga behov som beskrivits, utan också att göra relevanta prognoser och behovsanalyser. Hur kommer exempelvis befolkningsstrukturen se ut i en viss stadsdel, vilket exempelvis kan få olika konsekvenser för skola och äldreomsorg.

Ja befolkningsperspektivet är för mig ... ja dels handlar det ju om att se hur befolkningen ser ut och alltså utifrån ... prognoser framöver, alltså då titta på hela befolkningen.

Men vi behöver skickliggöra oss i förvaltningsledningen och nämnden och i vissa specialistfunktioner till, vilka bor i det här området? Är det många äldre? Och kommer det i sådana fall leda till att vi kommer få en omsättning på lägenheter upp i Krokslätt kanske?

Sektorscheferna pekades under intervjuerna ut som en central funktion med uppgift att arbeta med befolkningsperspektivet. Detta beskrevs som en strategisk syssla och för att möjliggöra den var flera av uppfattningen att uppdelningen och renodlingen av roller mellan sektorschefer och områdeschefer varit viktig. Med områdeschefer som har ett starkt fokus på avgränsade driftsfrågor frigörs utrymme för ett mer strategiskt fokus för sektorscheferna. Detta uttrycktes också som att områdeschefer kan sätta bedrivandet av verksamhet och de befintliga brukarna först, samtidigt som sektorscheferna kan sätta befolkningen som helhet först. En sektorschef beskriver det på följande sätt:

Och det är klart, hade jag varit direkt ansvarig för driften, eller direkt chef över enhetscheferna, så hade jag varit mycket mer involverad i driften och då hade inte befolkningsperspektivet kunnat hamna överst på agendan på det sättet som det gör nu.

Vad gäller konkreta aktiviteter kopplade till befolkningsperspektivet, förutom prognoser och behovsanalyser, nämndes återkommande medborgardialoger som ett arbetssätt. Flera av respondenterna refererade till medborgardialoger som de antingen hade genomfört eller som de planerade. Andra exempel på aktiviteter som lyftes fram var brukarråd och hantering av synpunkter som inkommer. Ytterligare ett exempel som lyftes fram var att inflytande i samhällsplaneringen var ytterligare en arena som möjliggör ett förverkligande av ett befolkningsperspektiv.

En läsning av intervjumaterialet visar att anläggandet av ett befolkningsperspektiv inte alltid är helt oproblemiskt och att det finns olika faktorer som påverkar. Ett problem som lyftes fram var att detta med befolkningsperspektiv är något nytt och som det därför inte finns någon erfarenhet eller kompetens kring. En respondent beskrev befolkningsperspektivet som "*det svåraste*" i hela omorganisationen. Tid och resurser måste därför satsas på att bygga upp en erfarenhet kring hur arbetet med befolkningsperspektivet skall ske.

Flera respondenter pekade på att det var tydligt att befolkningsperspektivet konkurrerade med andra dimensioner och perspektiv. Några lyfte fram att det framåtsyftande arbetet lätt fick stå tillbaka om ekonomin var ansträngd och all fokus hamnade på att nå balans i ekonomin. Det beskrevs också under intervjuerna att det operativa arbetet i verksamheten ständigt konkurrerade med det mer långsiktiga befolkningsperspektivet:

Vi kommer aldrig att kunna säga att – visserligen så klarar vi inte förskolekön och visserligen är betygen dåliga och hemtjänsten går på kryckor, men vi har en fantastisk medborgardialog – alltså det scenariot går inte. Det omvända går, att säga – vi har goda resultat, brukarna är nöjda, medarbetarna är nöjda, ekonomin är i balans, vi uppfyller lagar och förordningar, men vi har inte något utbyte eller någon dialog med de som bor i stadsdelen om de inte är våra brukare.

I sammanhanget fördes det också fram att driftperspektivet förs upp på dagordningen av stadsledningskontoret och de frågor de fokuserar. Förfrågningar och krav på rapporter rör i störst utsträckning frågor som är nära driften och det som tidsmässigt är aktuellt. Ytterligare en faktor som påverkar och som lägger tyngdpunkten på driftsfrågorna är de enskilda medborgarnas engagemang i vissa frågor. När medborgare hör av sig, till politiker eller tjänstemän, uppfattas det av respondenterna att det i regel handlar om aktuella driftsfrågor och inte om frågor som rör den mer långsiktiga planeringen av verksamheten. En respondent beskriver befolkningsansvaret som en fråga som saknas en "naturlig" efterfrågan, därför krävs det ett ständigt arbete med att upprätthålla fokuseringen.

I samband med beskrivningar av vad ett utvecklat strategiskt perspektiv innebär var det många av respondenterna som refererade till just befolkningsperspektivet som en central del. Andra frågor lyftes emellertid också fram som typiskt strategiska som att värna Göteborg som helhet, att driva samhällsplaneringsfrågor och att föra upp prioriteringsfrågor. Det senare inte minst som en del i att aktivt ta till sig av prognoser och underlag som beskriver den kommande utvecklingen. Ytterligare en fråga som beskrevs som strategisk var hur den kommunala verksamheten skulle förhålla sig till alternativa driftsformer. Trots att många exempel ges i det empiriska materialet på vad som kan vara strategiska frågor var det också flera som var av uppfattningen att detta allt jämt var oklart. Flera menade dock att detta över tid klarnat något och att både frågan om vad som är strategiskt och vem som skall ansvara för detta i organisationen tydliggjorts.

Vi är inte hemma ännu, men jag tycker det går åt rätt håll, så. Men säga att vi alla har helt pejl och är hemma i sina roller, det skulle jag inte kunna säga.

Centralt i förverkligandet av det strategiska arbetet beskrivs den organisatoriska uppdelningen vara av uppgifter mellan sektors- och områdeschefer. Liksom ett tydliggörande av befolkningsperspektivet gynnas också utvecklandet av ett mer generellt strategiskt perspektiv

av uppdelningen med färre operativa frågor som hamnar hos sektorchefen. Det görs också beskrivningar av hur de olika grupperingarna som är stadsdelsövergripande (10-grupperna) på olika nivåer också gynnar sammanlänkandet av organisatoriska nivåer och strategiska frågor. Strategiska frågor som initieras kan förankras genom de olika grupperna på samma sätt som det ovan beskrivits att initiativ av olika slag från stadsledningskontoret kan föras in i stadsdelarna genom de horisontella stadsdelsövergripande grupperna.

Det empiriska materialet innehåller också beskrivningar av vad som hämmar och hindrar ett mer strategiskt förhållningssätt. I mångt och mycket avspeglar hindren de hinder som beskrivits som problematiskt i samband med anläggandet av ett befolkningsperspektiv. En ansträngd ekonomi minskar utrymmet, men också kortsiktigheten i den ekonomiska planeringen som gör att kommande års medelstildelning ofta är osäker. Den organisatoriska separationen mellan nivåer som fokuserar antingen det strategiska eller det operativa minskar också möjligheterna för att förverkliga strategiska initiativ. En bidragande faktor som lyfts fram är att den operativa nivån är trängd att klara sitt uppdrag och att det därför är svårt att initiera nya saker.

Ett återkommande tema är relationen mellan politiken och det strategiska arbetet. Flera respondenter pekar på att de uppfattar politiker som i allt för hög utsträckning intresserade av dagsaktuella detaljfrågor. I för liten utsträckning värnas ett långsiktigt strategiskt fokus.

Det är politiken, som inte är konsekvent tycker jag... ju lokala politiken är, ju känsligare blir det för lokala synpunkter på det den ansvarar för. Och de tenderar att bli oerhört operativa. Och så fångar man upp det för mycket, suger man det som en svamp och sedan så halvt indirekt så utlovar man löften.

Även när försök gjorts att fokusera på strategiska frågor gavs exempel på hur det landat i konkreta operativa frågor:

Men det har varit svårt tycker jag, att få igång liksom några strategiska diskussioner med politiken. Det har varit jättesvårt, och vi har gjort olika försök att ... på konferenser och så, och ibland tycker vi – nej men nu börjar vi närma oss – men så ramlar vi ner i sådana här enskilda frågor och – på den skolan, och där städas det inte, och där är ... och nu är det frukten... ska barnen få frukt eller ska de inte få frukt? Det blir en jättstor politisk fråga, där man kan tänka sig att en stor politisk fråga skulle kunna vara hur ska vi klara äldreomsorgen de tio närmsta åren?

Svårigheten att engagera politiken i strategiska frågor uppfattas som problematisk, inte minst i relation till befolkningsperspektivet. En rimlig uppdelning som beskrivs är att politikerna framförallt skulle ha ett befolkningsansvar som är mer övergripande medan förvaltningen skulle ha ett mer avgränsat fokus till befintliga brukare. Så upplevs emellertid inte rollfördelningen se ut:

När det gäller befolkningsperspektiv så är det ju också på olika nivåer. Vad är det politiska ansvaret? Alltså, vad är det politiska befolkningsansvaret? Alltså, de ansvarar ju egentligen för befolkningen och verksamheten ansvarar egentligen för dem vi är till för, kalla det för brukarna eller vad vi ska kalla det för. Så där är ju en komplikation, och sedan är det också en komplikation med – vad gör en stadsdelsdirektör och vad gör en sektorschef?

Det gavs emellertid också exempel på att politiker engagerat sig i medborgardialoger, men också att när medborgardialoger genomförts och politiker inte närvarat hade det lett till ett ifrågasättande.

Oklar politisk roll

En läsning av intervjumaterialet visar att flera av respondenterna problematiserade nämndpolitikernas roll i den nya organisationen. Ett tema som behandlats rör politikernas deltagande i det mer övergripande strategiska arbetet. Ett annat tema rörde relationen mellan

beslutsfattande och nämndernas mandat. En problematik rörde relationen mellan kommunen centralt, kommunstyrelse och stadsledningskontoret, och nämnderna. Problemet handlade om vilka beslut och på vilka grunder frågor kunde initieras och drivas från centralt håll i kommunen och vilka risker det kunde föra med sig i form av inkräktande på stadsdelsnämndernas område. En närliggande problematik rörde vilken status frågor som initierades och drevs i de så kallade 10-grupperna hade:

Men då måste vi ju tala om för politiken, att då måste ni kanske gå ifrån er suveränitet i den här frågan – och då fallerar ju egentligen hela nämndtänket, alltså med suveräna nämnder. För förlorar man kontrollen på en sådan fråga, som alla äldreboendeplaner, då förlorar man ju det ekonomiska svaret egentligen, för då får man ju liksom säga att ... ja, det här kostar äldreboendena, punkt slut.

En uppfattning som framfördes i sammanhanget var att den nuvarande organisationen i stor utsträckning styrdes mot likriktning och samordning, men att detta till viss del krockade med logiken i en stadsdelsorganisation som i grund och botten syftar till att värna om olikheter genom lokal anpassning. En respondent efterlyste någon som "står upp för olikheter mellan stadsdelarna".

Inflytande i samhällsplanering

En uttalad ambition i den nya organisationen var att stärka stadsdelarnas inflytande i samhällsplaneringsprocessen. Intervjuutsagor som beskriver bakgrunden till omorganisationen framhåller att detta var en viktig fråga för stadsdelarna. De beskrivningar som ges visar att det är sektorschefer och representanter för utvecklingsavdelningarna som har fått en central roll i samhällsplaneringsfrågorna på stadsdelsnivå. Ambitionen att öka inflytandet i dessa frågor för stadsdelarnas del beskrivs i positiva ordalag. Några respondenter beskriver det som ett uppdrag med två olika dimensioner. Den ena dimensionen handlar om att stadsdelarna skall beredas inflytande i

processer som initieras och som kan gälla exempelvis trafiksituationer och vägbyggnation eller planering av nybyggnation. Den andra dimensionen handlar om att stadsdelarna själva mer proaktivt skall initiera samhällsbyggnadsfrågor utifrån lokala behov och förutsättningar. Som exempel på det senare beskrivs lokala utvecklingsprogram med utgångspunkt i befolkningens behov och politiska målsättningar:

Ta äldres roll i samhällsutvecklingen, det är ju ett politiskt mål nu och det är ju vår sak att driva i det, vad innebär det med det penninglösa samhället? Vad innebär det när postkontoren stänger? Hur ser kollektivtrafiken ut? Alltså, hur ser stadsutvecklingen ut för att våra äldre ska röra sig i Centrum.

Under intervjuerna ges exempel på olika områden där stadsdelarna involverats. Utöver de nämnda områdena som trafikrelaterade frågor och planering av bostäder lyfts andra fram som involvering i byggnation av lokaler men också mer övergripande frågeställning som rör sociala problem som exempelvis integration. Med referens till det senare lyftes också uppfattningen fram att det inte bara handlar om att enskilda stadsdelar skall få inflytande i vissa frågor, utan också att vissa frågor handlar om hur stadsdelarna skall förhålla sig till varandra.

Det ges också exempel på konkreta aktiviteter som genomförts och som är exempel på hur engagemanget i stadsutvecklingsfrågor axlats. Flera av de exempel som gavs rörde medverkan i olika samverkansforum. Ett exempel rör sektorschefer som tillsammans med representanter för utvecklingsavdelningar sitter med i samhällsbyggnadsråd tillsammans med bland annat politiker. Andra exempel rörde hur man arbetat inom stadsdelen för att på olika sätt skapa ett inflöde i processen och förankra idéer. Flera refererade till genomförda dialoger med medborgare och anställda, men också med brukare i form av exempelvis elever. Även om de senare aktiviteterna beskrevs i positiva ordalag problematiserades de också på grund av att engagemang och uppslutning ibland sviktade. En respondent

menade att de lyckats locka mellan tre och 40 deltagare på medborgardialogmöten och att detta reser frågor kring representativitet.

Även om ambitionerna och viljan att involvera stadsdelarna beskrivs i positiva ordalag gjordes olika beskrivningar och värderingar av utfallet. Några beskrev utfallet som positivt och att de upplevde att ett verkligt inflytande uppnåtts. Det beskrevs också som att andra parter i samhällsbyggnadsprocesserna varit öppna och välvilligt inställda och sett ett värde i att involvera stadsdelarna. En respondent beskrev det som att stadsdelarna varit med och givit samhällsbyggnadsprocesserna ett mänskligt ansikte. Även om ingen bestred att de beretts tillträde till processerna var det emellertid flera respondenter som ifrågasatte hur mycket de egentligen påverkade. Som en förläning på det senare temat fanns det också de som beskrev att det skett en positiv utveckling och att det inte minst inledningsvis varit mycket trevande men att det alltjämt fanns mycket kvar att lära i form av vilka frågor som skall tas upp och hur olika parter skall mötas i processen.

Analys

I detta avsnitt utvecklas en analys av de gjorda empiriska beskrivningarna. Analysen följer den tematisering som skedde i slutet av den teoretiska referensramen. Först diskuteras etablerandet av den nya organisationen och i vilken utsträckning den etablerats i linje med de ambitioner som uttrycktes vid införandet. Detta avsnitt utmynnar i en diskussion kring den organisatoriska strukturen som centreras kring vilka principer som tonar fram som centrala, men också relaterat kring vilka principer som framstår som mindre fokuserade. Därefter sker en diskussion kring hur ambitionen med att stärka den strategiska nivån fallit ut och hur den strategiska och den operativa nivån relateras till varandra. Avslutningsvis utvecklas ett mer övergripande resonemang kring de iakttagelser som gjorts.

Arbetsdelning och roller

Det första momentet i analysen handlar om att analysera utfallet av de förändringar som initierats i relation till det första av de två övergripande problemområden som introducerades i inledningen. Det handlar om att utröna i vilken utsträckning olika roller etablerats, vad som inte skett och vad som problematiserats. Analysdelen är strukturerad efter den beskrivning av centrala delar i förändringen som beskrevs i avsnittet där organisationsförändringen presenterades. I förgrunden hamnar därmed likriktningen av den formella hierarkin i respektive stadsdel, sektorschef (avdelning), utvecklingschef och controller.

Först sker en granskning av den formella organisationen som helhet och därefter diskuteras några aspekter av denna mer i detalj. En central komponent i organisationsförändringen som genomfördes handlade om att skapa en mer enhetlig struktur. Centralt i detta var att samtliga stadsdelar skulle uppvisa en likartad struktur avseende dels vissa nivåer, dels vissa funktioner. I bakgrundsbeskrivningarna framgår det att denna ambition svarade mot att den tidigare organi-

sationsstrukturen upplevts som för splittrad avseende roller, vilket gjorde det svårt att kalla samman funktioner med likartade arbetsuppgifter och ansvarsområden från olika stadsdelar. Den uttalade ambitionen var att varje stadsdel skulle ha dels fyra sektorer, dels tre till fem chefsled (gruppchef, enhetschef, områdeschef, sektorschef och stadsdelsdirektör), där gruppchefs nivå samt områdeschefs nivå betecknades som frivilliga att införa efter behov. Utöver detta skulle också varje stadsdel inrätta en utvecklingsavdelning med en utvecklingschef samt en controllerfunktion.

De empiriska beskrivningarna visar att den övergripande organisationen med en enhetlig struktur introducerats över lag med endast enstaka avvikelser. Det går också att konstatera att samtidigt som gruppchefs nivån inte tillämpas i någon större utsträckning har områdeschefs nivån som också beskrivits som frivillig nästan uteslutande introducerats. Vad gäller områdeschefer finns det dock vissa som inte introducerat denna roll inom samtliga sektorer. När så är fallet beskrivs det som ett relevant val utifrån den specifika situationen i den egna stadsdelen. Däremot problematiseras det i relation till andra stadsdelar eftersom det vid träffar av olika slag förutsätts att samtliga stadsdelar har en likartad representation.

Den övergripande strukturen, både horisontellt avseende sektorschefer samt stabsfunktioner och vertikalt avseende nivåer, kan därmed sägas ha introducerats i enlighet med de intentioner som uttrycktes inför omorganisationen. Den avvikelse som noteras är snarare bristen på avvikelser. Även inom de områden där det funnits en öppenhet att organisera sig efter lokala behov och förutsättningar har den gemensamma enhetliga strukturen i regel valts. I de fall där så inte skett har det uppfattats som problematiskt.

Vad gäller de båda övre chefsnivåerna går det att konstatera att framförallt kom intervjuerna att handla om *sektorscheferna*. Denna roll var ny i den nya organisationen och lika så var definitionen av rollen ny. Det betonades att sektorschefen inte bara skulle ha ett linjeansvar för drift och produktionsrelaterade frågor, utan också ett tydligare ansvar för strategiska frågor. Inte minst handlade detta om att föra in ett ansvar för det som benämns befolkningsperspektivet.

De empiriska beskrivningarna visar att denna rolldefinition lett till mycket diskussioner. Utvecklingen förefaller ha gått mot en större klarhet i rollens innebörd. Likväl lyftes fortfarande då intervjuerna genomfördes kritiska röster mot rollen och behovet av den. Ifrågasättandet handlar enligt intervjumaterialet om två olika aspekter av rollen. Den ena aspekten handlar om att det ytterligare chefsled som sektorschefen innebär jämfört med hur det såg ut tidigare i de flesta stadsdelarna är onödigt. Den andra aspekten handlar om att vikten som läggs vid ett strategiskt perspektiv och ett befolkningsperspektiv är omotiverad. Det är otydligt vad dessa perspektiv egentligen handlar om samt att gränsdragningsproblem skapats mellan områdeschefer och sektorschefer. Inte minst hade det senare tydliggjorts i relation till nämndpolitiker som efterfrågat mer driftsorienterad information, som sektorschefer haft svårt att på stående för redogöra för. Det empiriska materialet visar emellertid att det också fanns ett stöd för antalet chefsnivåer eftersom stadsdelarna är så pass omfattande som de är. Särskilt eftersom det nya uppdraget med ett tydligare strategiskt perspektiv kräver resurser. Samtidigt som det går att utläsa en kritik med olika grunder går det därmed också att observera ett stöd för sektorschefsrollen.

Skall det empiriska materialet kring sektorscheferna roll sammanfattas har den blivit tydligare, mindre ifrågasatt men inte helt okontroversiell. Kritiken som riktas mot rollen handlar främst om att den förknippas med en extra hierarkisk nivå, samt att för mycket resurser läggs på strategiskt arbete där nyttan inte är uppenbar för alla.

Utvecklingschefsrollen beskrivs precis som sektorschefsrollen som en funktion som utvecklats mot en större tydlighet över tid sedan introduktionen. Utvecklingschefen och utvecklingsavdelningen beskrivs av de flesta som en strategisk stabsfunktion. Under utvecklingschefen samlas flera olika uppgifter och avgränsade funktioner som tidigare ibland inte haft någon tydlig organisatorisk tillhörighet. Nya uppgifter, som ett ökat ansvar för stadsdelarna i samhällsplaneringen, har också hamnat på utvecklingsavdelningarnas bord. Samlandet av olika kompetenser i en enhetligare struktur beskrivs i positiva ordalag eftersom det ger en tydlighet samt att funktionerna som

samlas blir mer robusta och mindre sårbara i den nya organisationen med större stadsdelar. Det empiriska materialet visar också att utvecklingsavdelningarna skapar en struktur som stadsledningskontoret väcker frågor och kanalisera initiativ genom.

De empiriska beskrivningarna ger emellertid för handen att utvecklingsfunktionen är ifrågasatt. Ifrågasättandet handlar om olika dimensioner och relationer. En kritik som riktas rör relationen till den operativa verksamheten och bottenar i att utvecklingsfunktionen upplevs som för strategisk och för distanserad från den operativa praktiken. Det leder till ett ifrågasättande av nyttan för den operativa verksamheten, men också irritation över att snarare än att fungera som ett stöd som går in vid behov skapas nya arbetsuppgifter och pålagor av utvecklingsavdelningen. Detta har lett till ett ibland upplevt glapp mellan upplevt behov i den operativa verksamheten och den faktiska funktion som utvecklingsavdelningen fyller.

Sammantaget går det att konstatera att utvecklingsavdelningarna etablerats och att det finns positiva uppfattningar om att kompetens samlas, ges struktur och blir mer robust. Kritiken som förs fram bottenar i att enheterna upplevs som för distanserade.

Controllerfunktionen beskrevs liksom sektorschefsrollen och utvecklingschefrollen som problematiserad inledningsvis, vilket avspeglas i att det också varit en roll med hög omsättning bland innehavarna. Det empiriska materialet indikerar att denna roll kanske varit den med oklarast utgångspunkter. Rollen har i praktiken i stor utsträckning formats av den som axlat funktionen samt överordnad stadsdelsdirektör. Det går emellertid att konstatera utifrån det empiriska materialet att controllerfunktionen var en av de delar av den nya organisationen som respondenterna uttryckte minst uppfattningar om. Sammantaget förefaller controllerfunktionen vara den nya funktion som tillkommit som dels fallit ut mest olika, dels uppmärksammas minst. En möjlig förklaring till det senare är att rollen kommit att bli mycket av en angelägenhet för innehavaren av posten och stadsdelsdirektören, men att den inte påverkar andra i samma utsträckning som andra tillkomna funktioner.

En informell matrisorganisation

Så långt har etablerandet av de mer formella roller och funktioner som introducerades i och med omorganisationen diskuterats. En övergripande slutsats är att den organisationsmodell som skisserades inför införandet har introducerats. I det förslag och de utredningar som låg till grund för den nya organisationen ifrågasattes inte den territoriella indelningen av organisationen som stadsdelsorganisationer bygger på. Slutsatsen som kan dras utifrån de empiriska beskrivningarna är att inte heller bland respondenterna ifrågasattes denna modell för organisering. De nya roller som introducerats och förändringar i uppdrag och ansvar skedde inom ramen för den princip för organisering och styrning som varit rådande sedan införande av stadsdelsorganisationen. Likväl var ett av argumenten bakom förändringen att den nya organisationen skulle öka graden av lika-behandling och möjliggöra effektivare enhetligare arbetsprocesser. Här vänds därför fokus till hur relationen mellan sektors- och processorienterat fokus hanterats organisatoriskt och styrningsmässigt.

De empiriska beskrivningarna visar tydligt att enhetlighet över staden, likabehandlande och standardisering av rutiner och processer var något som uppfattades som viktigt och prioriterat. "Hela-stadenperspektivet" var ett återkommande begrepp för att fånga detta. Det framgår också att denna vilja och ambition motsvarades av organisatoriska aktiviteter som skulle bidra till att förverkliga detta.

Det som kanske framstår som det viktigaste organisatoriska uttrycket var de så kallade 10-grupperna, alltså de grupper där representanter för en viss funktion i respektive stadsdel sammanstrålar. Detta sker på bland annat stadsdelsdirektörs-, sektorschefs- och på områdeschefsnivå. Vad gäller stabsfunktioner sker också träffar enligt samma princip där exempelvis ekonomichefer, controllers, HR-chefer och utvecklingschefer träffas i respektive 10-grupper. Dessutom sker träffar med specialister med olika uppdrag inom exempelvis utvecklingsenheterna. Det empiriska materialet visar att dessa grupperingar upplevs som viktiga, inte minst för att förverkliga

”hela-staden-perspektivet”, men också för att stärka kompetens och skapa ett utbyte av upplevda problem och lösningar.

Det sker också en kommunikation direkt 10-grupperna sinsemellan och mellan stadsledningskontoret och grupperna. För representanter från stadsledningskontoret beskrivs dessa grupper som en viktig arena att väcka och driva frågor där det finns ett intresse från kommunen centralt att skapa en enhetlighet. Sektorschefer deltar också i viss utsträckning i 10-grupperna som områdescheferna har. Bilden som tonar fram är därmed att det finns ett omfattande, systematiskt och prioriterat arbete som sker över stadsdelsgränserna. En respondent illustrerar detta genom att beskriva att för en sektorschef kan det handla om upp emot hälften av arbetsinsatsen som går åt till att arbeta med frågor av samordnande art, och 10-gruppen är en central del in detta. I dessa grupperingar väcks frågor, prioriteringar görs över vilka frågor som skall drivas och arbetet fördelas också internt i grupperna. Några i gruppen utses exempelvis för att utreda en fråga ytterligare och återrapportera till gruppen.

En effekt av den systematiska och omfattande organiseringen i 10-grupper är att det leder till att det upplevs som viktigt att de olika interna stadsdelsorganisationerna avpeglar varandra. Detta eftersom det är viktigt att 10-grupperna består av personer som ansvarar för samma sorts frågor i den egna organisationen. I de fall där stadsdelar valt en annan indelning av arbetsuppgifter, inom områden där detta tillåts enligt den nya formella hierarkiska ordningen, har detta upplevts som problematiskt. En annan konsekvens av införandet av organiseringen i 10-grupper är att det stärker sektors- eller ”ämnesorienteringen. Särskilt tydlig beskrivs detta på den mer operativa nivån i de så kallade funktionsgrupperna där mer avgränsade verksamhetsuppdrag står i fokus. En annan effekt är att samarbetet i 10-grupper i sig leder till en problematisering av olikheter i verksamheten i stadsdelarna. De empiriska beskrivningarna visar att när möten mellan personer med samma ansvar sker uppmärksammas olikheter som tidigare inte uppmärksammas. Det förefaller därmed som att organiseringen 10-grupper driver utvecklingen mot mer

likartade strukturer, både i verksamheten och avseende formell organisation i de olika stadsdelarna.

Inledningsvis i detta avsnitt konstaterades att det inte skett några större mer omfattande förändringar gällande den rådande principen för organisering i stadsdelar. De beskrivningar som gjorts indikerar emellertid att det likväl skett en större förändring gällande styrprinciper, men att detta inte handlar om att förändra de grundläggande principerna, utan om att addera nya principer. Vad som har skapats är det som brukar benämnas en matrisorganisation. 10-grupperna leder till ett samordnande av frågor, ofta sektorsorienterade, som överlappar den ursprungliga organisationen. En ny princip har adderats till den gamla och det kan konstateras att denna nya princip har starkt stöd. Denna förändring är sammankopplad med vad som kan beskrivas som dels ett uttalat uppdrag, att samordna stadsdelar sinsemellan i större utsträckning, dels en mer informell idealbild, nämligen den om vikten av att värna om ett "hela-staden-perspektiv".

I den teoretiska referensramen betonades att matrisorganisationer i praktiken ofta inte landar i att två olika organisationsprinciper görs likvärdiga. Istället tenderar det ena eller det andra perspektivet att ta överhanden. Risker är också stora att det skapar konflikter mellan perspektiven. Detta leder till frågan om hur detta gestaltat sig i det aktuella fallet. En första iakttagelse är att det handlar om två principer som båda uppfattas som viktiga och ej ifrågasatta. Granskas det empiriska materialet närmare framgår det emellertid att vad det argumenteras för är framförallt behovet av samordning, medan det som problematiseras är avsaknaden av samordning som orsakats av stadsdelsorganisationen. Även om inte stadsdelsorganisationen i sig är ifrågasatt i någon större utsträckning går det däremot att konstatera att effekterna av stadsdelsorganisationen problematiseras. Dessa effekter, att det blir olika, var tidigare det som motiverade själva införandet och som framhölls som en eftersträvan svärd målsättning. En inte orimlig tolkning är att den sektors- och funktionsorienterade dimensionen har starkast stöd i den matrisorganisation som skapats.

En andra problematik med matrisorganisationer handlar alltså om att det finns risk för att det skapas motsättningar och otydliga ansvarsförhållanden. Även i den studerade organisationen går det att notera uttryck för detta. Ett sådant som beskrivs i det empiriska materialet är otydligheten i beslutsstrukturen. 10-grupperna samordnas enligt principen om ömsesidig samordning, det vill säga att det inte finns någon hierarkiskt överordnad part som har formell rätt att bestämma över övriga parter. Detta gäller både inom respektive 10-grupp, i relationen mellan 10-grupper och andra parter som stadskansliet. Detta gör att arbetet får en konsensusorienterad karaktär eftersom det blir viktigt att samtliga representanter kan acceptera inriktningen på arbetet som sker och resultatet av det. Eftersom grupperna formellt inte har någon beslutskompetens fattas heller inte formellt sett några beslut i dessa grupper. De beskrivningar som ges indikerar emellertid att det ofta uppfattas som att beslut tas i 10-grupperna. Denna iakttagelse baseras på att dels refererar flera respondenter till beslut i 10-grupperna, dels att andra uppfattar dem som beslutsfattande, om än av informell karaktär.

Ytterligare en konflikt eller motsättning som de empiriska beskrivningarna indikerar är att det skapas en otydlighet i relationer. När 10-grupperna får en starkare position och driver initiativ reser det frågor kring vilken roll stadsdelsnämnden har i relation till dessa grupper. Som beskrivits har stadsledningskontorets representanter och kommunen centralt stärkt sitt inflytande över olika frågor genom grupperna. Detta innebär en förskjutning av inflytande jämfört med tidigare och tillsammans med ett otydligt (inte formellt men faktiskt) beslutsmandat reser det frågor kring nämndernas autonomi som beslutsfattare.

De resonemang som förts i analysen indikerar sammantaget att den organisationsförändring som genomfördes i stor utsträckning också är genomförd. En mer ingående analys av organisationen visar också att en matrisorganisation introducerats där den nya dimensionen i stor utsträckning innebär en sektors eller "ämnes"-orientering. Detta innebär att det skapats ett starkt fokus på samord-

ning, enhetlighet och likabehandling, vilket också var uttryckta målsättningar inför omorganisationen. Dessutom indikerar analysen att dessa båda uttryck, en ökad grad av strukturlikhet och ett ökat horisontellt samarbete, för en stärkt styrning mot enhetlighet både förutsätter och förstärker varandra.

Stärkt strategiskt fokus

I detta analysens andra delmoment diskuteras vilka förändringar som skett i relation till målsättningen om en stärkt strategisk föråååå. Här sätts de underliggande organisatoriska förutsättningarna under lupp, men också en analys av innehållet i det som definieras som strategiskt. Först diskuteras om det organisatoriska förutsättningarna skapats, därefter sker en karaktärisering av innehållet i det strategiska arbetet och avslutningsvis adresseras fråååå om föråååå till återkoppling.

Ett uttalat mål med den nya organisationen var att stärka främst de övre chefsleden, det vill säga stadsdelsdirektörernas och sektorschefernas utrymme för strategiarbete. Till detta kan läggas att även stabsfunktionerna skulle bidra i strategiarbetet och då inte minst de nyskapade utvecklingsavdelningarna. Det empiriska materialet visar tydligt att utrymmet för strategiarbete skapats. Det strategiska utrymmet förefaller ha skapats dels genom att vissa nivåer och funktioner i organisationen avlastats, dels genom att de lyckats fokusera på de strategiska frååååå.

Den nya organisationen med en tydligare uppdelning och framförallt ett nytt tydligt uttalat ansvar för att vissa strategiska frååååå skall axlas har bidragit till den utvecklade strategiska kapaciteten. Tillkomsten av sektorschefen i linjeorganisationen med den ytterligare nivå som det inneburit förefaller ha varit central i skapandet av mer utrymme för hantering av strategiska frååååå. Fyra chefsled ger en avlastning tillsammans med en tydligare ansvarsfördelning mellan de mer operativt ansvariga områåååå och sektorschefen. Samtidigt bidrar också sektorscheferna till en avlastning för stads-

delsdirektörerna som upplever en mindre involvering i det operativa arbetet än tidigare. Det är emellertid inte endast tillkomsten av ett hierarkiskt led i sig som skapat förutsättningar för mer strategiarbete. En tydlig uttalad ambition och en utvecklad kompetens inom området förefaller också ha varit centralt. Uppdelningen av sektorchefens roll i en strategisk del och en operativ del har varit en central del i detta. Kompetensen att driva strategiska frågor har också ökat. Särskilt tydligt visar det empiriska materialet att detta gäller för utvecklingsavdelningarna där en professionalisering skett på grund av den tydligare struktur som uppdragsutformningen ger och nya möjligheter till kollegialt samarbete.

Den tydligare hierarkiska ansvarsfördelningen har också inneburit att nivån med områdeschefer och enhetschefer har fått axla ett mer tydligt ansvar för just de operativa frågorna. Detta har bidragit till att områdescheferna får ett snävare produktionsfokus med uppgift att "leverera" det som beslutats.

Sammantaget visar analysen att förutsättningar skapats för ett mer reflexivt strategiskt arbete genom att dels ansvaret förtydligats, dels att organisationsstrukturen möjliggör detta genom att de övre chefsnivåerna avlastats. Strategiarbetet beskrivs emellertid som en syssla som utförs med starka motkrafter. Det empiriska materialet visar att frågor som är av en mer långsiktig karaktär har en "*låg naturlig efterfrågan*".

Fokus i strategiarbetet

I den teoretiska referensramen diskuterades olika typer av strategiarbete. Vissa strategiinsatser rör det verksamhetsnära utvecklingsarbetet som handlar om att utveckla verksamheten i relation till de mål och övergripande strategier som finns. Andra insatser handlar mer om övergripande och kanske omvälvande arbete som snarare handlar om att ifrågasätta befintliga strategier och utveckla nya. En rad olika exempel ges i det empiriska materialet som ger en indikation om att båda typerna stärkts. Exempelen handlar om allt från utvecklande av rutiner och riktlinjer för att ytterligare stärka ett "hela-

staden-perspektiv” till prognoser, omvärldsbevakning, samhällsplanering och medborgardialoger.

En övergripande kategorisering kan göras. Flera aktiviteter kan knytas till ambitionen om att utveckla ett ”hela-staden-perspektiv” och är av en mer processuell art. Andra aktiviteter kan knytas till det som benämns ”befolkningsperspektivet” och är mer av en omprövande art. Till det första perspektivet knyts framförallt aktiviteter som handlar om att utveckla gemensamma rutiner och processer. Detta i syfte att skapa mer likartade arbetsprocesser, men också ett mer likartat serviceutbud. Mycket av det som sorterar under den bredare kategorin ”hela-staden-perspektivet” handlar om aktiviteter som skulle kunna beskrivas som av mer processuell reflektion: syftet är inte att göra andra saker, utan istället att utföra det som görs på ett annat sätt. Andra frågor som rör hela staden är emellertid av en mer adaptiv karaktär och handlar om mer övergripande nutida och framtida utmaningar, som exempelvis hållbarhetsfrågor, segregation och mottagande av flyktingar.

De aktiviteter som rör befolkningsperspektivet ges i regel en mer lokal innebörd och det handlar mycket om aktiviteter som dels skall fånga upp det nutida behovet bland invånarna i en viss stadsdel, dels om att göra prognoser om framtida behov. Flera av de aktiviteter som kan beskrivas som kopplade till befolkningsperspektivet är sådana som kan beskrivas som av mer adaptiv karaktär. Det vill säga, det handlar om att ifrågasätta det sätt som verksamhet bedrivs på i dagsläget genom att peka ut nya alternativa behov och förändra verksamheten utifrån det. Ett typiskt exempel är resonemanget om att sektorschefens strategiska ansvar handlar om att inta ett medborgarperspektiv i motsats till ett produktionsperspektiv. Enligt det resonemanget är en utveckling för stadsdelens befolknings bästa inte nödvändigtvis detsamma som en utveckling av den egna produktionsapparaten. Andra exempel handlar om inflytande i samhällsplaneringen och genomförande av medborgardialoger samt interagera med forskning och andra utvecklingsorienterade samhällsaktörer.

Distansering och återkoppling

Ett tema i det empiriska materialet rör relationen mellan det strategiska och det operativa arbetet. Två olika dimensioner framstår som centrala att uppmärksamma. Den ena dimensionen handlar om hur olika funktioner lagt resurser på fördelningen mellan strategiska och operativa uppgifter. Den andra dimensionen handlar om relationen mellan den strategiska och den operativa nivån. Om den första dimensionen handlar om hur mycket resurser som läggs på strategiarbete, handlar den andra dimensionen om hur det strategiarbete som sker är sammankopplat med den operativa verksamheten.

Vad gäller den första dimensionen fastslogs det ovan att ett utrymme skapats för mer strategiarbetet. Ibland har den strategiska dimensionen i uppdraget tagit överhanden. Detta beskrivs inte minst i relation till sektorscheferna som ibland, och särskilt inledningsvis, i vissa fall förefaller ha ägnat sig nästan enbart åt strategiska adaptiva frågor. Detta problematiserades också och betoningen på att rollen innebär både ett strategiskt och ett operativt ansvar har betonats i större utsträckning. De empiriska beskrivningarna täcker emellertid in motsatsen också, att vissa sektorschefer varit för operativt fokuserade och inte lyckats axla den strategiska dimensionen. Även det förefaller ha varit ett större problem inledningsvis. Vad gäller utvecklingsavdelningarna som är en stabsfunktion förefaller de ha intagit en mer renodlad strategisk roll från början och också byggt upp en tydligare identitet kring detta.

Den andra dimensionen handlar alltså om relationen mellan den strategiska och den operativa nivån. Det empiriska materialet visar att relationen mellan strategisk nivå och operativ inte alltid fungerat problemfritt, vilket också kan förväntas enligt litteraturen. De empiriska beskrivningarna visar att strategiarbetet i stadsdelarna i Göteborgs stad inte utgör något undantag således. Skall problematiken kategoriseras går det att identifiera två mer övergripande aspekter av detta.

En första aspekt handlar om att den separation som skett också gör att det blir svårare att återknyta de strategiska initiativ som tas eftersom de utvecklats med andra hänsyn än de mer snävt operativa.

En återkommande sak som det empiriska materialet illustrerar är relationen mellan utvecklingsavdelningarnas verksamhet och den operativa verksamheten. Att just utvecklingsavdelningarna tas som exempel är för att de med sin breda portfölj av vitt skilda kompetenser har lyckats fördjupa sin kompetens inom väl avgränsade områden, vilket gör att när deras initiativ möter verksamheten skall en mycket väl avgränsad fråga passas in i den operativa helheten. Utvecklingsavdelningarna upplevs som för distanserade från verksamheten och det förefaller finnas en brist på förståelse för den andra parten från båda sidor. Utvecklingsavdelningarna måste bli "*stödfunktioner och inte störfunktioner*", uttryckte en respondent sig. Uttalandet indikerar att det fanns olika uppfattningar om vem som skulle stå för formulerandet av strategier och vilka roller som skulle intas.

En andra aspekt handlar om att det rent förutsättningsmässigt är svårt för den operativa nivån att ta till sig nya initiativ. Förutom en förståelse krävs det också resurser för att omvandla strategiska initiativ till praktisk handling. Inte sällan förutsätter också strategiska initiativ att det sker en aktiv resursallokering för att något skall kunna förväntas fungera. Vid en förändring som gavs som exempel hade förutsättningarna förbättrats avsevärt om en samordnare hade tillsats lokalt, något som den operativa nivån motsatte sig eftersom de såg andra behov och prioritering.

En rad försvårande omständigheter har beskrivits som utgör utmaningar för det strategiska utvecklingsarbetet. Strategiarbete pågick emellertid och fick genomslag, om än inte alltid. Det går att identifiera strukturer som underlättar och möjliggör sammankopplade mellan strategisk och operativ nivå. En sådan är 10-grupperna och funktionsgrupperna. Inom den horisontellt samordnade mer sektorsorienterade organiseringen skapas en "*informell linje*" mellan olika nivåer. Sektorschefer driver frågor genom de mer operativt orienterade områdeschefernas grupper. Det möjliggör ett möte mellan olika nivåer. Frågor kan förankras, men också anpassas på ett sätt så att den operativa verksamheten väl de skall introduceras upplever initiativen som mer relevanta och har lättare för att skapa en förståelse kring dem. 10-grupperna är också viktiga eftersom det sker ett

informellt beslutsfattande i dem som förvisso inte är formellt bindande, men som ger bärarna av frågorna större tyngd och inflytande.

En annan möjliggörande struktur utgör sektorschefens funktion som utformats så att den både omfattar en produktionsorienterad dimension, och en strategisk. Det skapar en länk mellan det operativa och det strategiska. Likaså fungerar de övre chefsnivåerna och stabsfunktionerna som en länk mellan andra strategiska instanser i kommunen och det lokala i respektive stadsdel. De empiriska beskrivningarna visar hur dessa funktioner fungerar som en länk och mottagare av strategiska initiativ från kommunen centralt. Detta omvandlas, tolkas och introduceras sedan vidare i organisationen.

Resonemangen som förts kring distansering och återkoppling visar komplexiteten i strategiarbete. Det handlar både om att frikoppla och omfördela resurser och ansvar för att möjliggöra en strategiskt reflexiv ansats, men också om att länka samman. Vad som går att konstatera utifrån den diskussion som förts är att både distanseringen och sammankopplingen kräver resurser och det framförallt i mellanledet i organisationen.

Slutsatser rörande strategisk dimension

Analysen av den strategiska dimensionen har visat att i linje med de ambitioner som fanns med organisationsförändringen har strategiarbetet stärkts. Den reflexiva kapaciteten har utvecklats. Gynnande faktorer har varit tydligare uppdelning i roller och ansvar, men också att den formella organisationen rent resursmässigt skapar utrymme för ett axlande av det strategiska uppdraget. Organisationen med de chefsled som introducerats har inneburit att sektorschefer och stadsdelsdirektörer fått mer utrymme till strategiskt arbete genom att de operativa frågorna i större utsträckning hanteras av områdeschefer och enhetschefer. Samtidigt som den reflexiva kapaciteten stärkts visar också analysen att det finns ett glapp mellan strategisk och operativ nivå. Förutom att det leder till utmaningar i omsättandet av strategiska initiativ skapar det en grund för motsättningar och kritik.

En annan iakttagelse handlar om att strategiarbetet har etablerats i "motvind". Samtidigt som det finns en tydlighet i uppdrag och ansvarsfördelning gällande strategiska frågor blir det strategiska arbetet ifrågasatt med olika utgångspunkter och av olika orsaker. Från politiker i nämnder handlar det om att operativa frågor prioriteras och värderas mer än strategiska frågor, från operativ nivå tränger dagsaktuella frågor på och vid ekonomiskt ansträngda situationer är det svårt att argumentera för att energi läggs på framtidsfrågor.

Ändamålsenlighet och myter

I detta avslutande avsnitt återvänder vi till de mer övergripande frågorna som adresserades i inledningen. Avsnittet är uppdelat på så vis att först sker en närmare granskning av hur organisationen svarat upp mot de mål och ambitioner som finns med stadsdelsorganisationen. Därefter utvecklas en diskussion som fokuserar det mer övergripande syftet som formulerades om hur vi kan utveckla vår förståelse för stadsdelsorganisationer när de nått en mognad och existerat i över två decennier.

Organisering, mål och förskjutningar

Vad gäller mål så konstaterades redan inledningsvis i rapporten att det ursprungligen knöts ett flertal mål till stadsdelsorganisationen i sig, men också till ambitionerna med den nya förändrade organisationen. De ursprungliga målen handlade främst om demokrati och effektivitet. Dessa återfinns i samband med omorganisationen men samsades även med andra mål. Början tas därför här i de två mer explicita målen om en utvecklad mer enhetlig styrning och en starkt strategisk förmåga.

I de båda föregående analysavsnitten konstaterades att det skett en stärkning av samordningen på flera olika plan. Det sträcker sig från en mer enhetlig struktur inom stadsdelarna till mer utvecklade horisontella samarbeten mellan stadsdelarna. Dessutom indikerar analysen att dessa båda uttryck för en starkt styrning mot enhetlighet både förutsätter och förstärker varandra. För att åstadkomma samordning krävs det ett samordnat arbete samtidigt som det samordnade arbetet (inte minst i 10-grupperna) i sig leder till nya krav på samordning när skillnader uppmärksammas.

Vad som också observeras är framväxten av en matrisorganisation, om än inte formellt uttalad eller beskriven som sådan. I denna

matrisstruktur är de värden som är förknippade med enhetlighet och likabehandlade och som knyts till det övergripande idealet om "hela-staden-perspektivet" starkt förankrade. I relation till målet om stärkt enhetlighet, likabehandlande och stärkt styrning går det därmed att konstatera att organisationen utformats och ger förutsättningar för ett arbete i den riktningen, med råge. Någon matrisorganisation var inte uttryckt in den ursprungliga planen. Än mindre en matrisorganisation där slagsidan snarast ligger åt den sida som möjliggör ett uppfyllande av de nytillkomna målen. Trots att litteraturen har visat svårigheterna med att introducera matrisorganisationer har det i föreliggande fall lyckats. Uttolkningen av varför detta varit möjligt är för att den stöds av "hela-staden-perspektivet" som i sin tur i det aktuella fallet ligger i linje med stärkta sektorer. Med en stark förankring i sektorerna sker denna organisering i samklang med ideal av väl etablerade identiteter hos verksamhetens professioner. Det senare är något som framhållits som en förutsättning för att introduktionen av en matris skall fungera i professionell verksamhet (Kastberg & Siverbo, kommande)

Den ena målbilden som var mer specifikt uttalad för den aktuella organisationen var därmed uppfylld. Om blicken vänds till den andra målbilden om en stärkt strategisk styrning, främst uttalad genom ambitionen att stärka befolkningsperspektivet, går det att konstatera att även den ambitionen har uppfyllts. Analysen ovan visade att de övre chefsnivåerna inom stadsdelarna och stabsfunktionerna och särskilt då utvecklingsavdelningarna både har kapacitet att anlägga ett strategiskt perspektiv och att de också gör det. Det strategiska arbetet fokuserar dels på utveckling av verksamheten ur ett befolkningsperspektiv, dels på att integrera stadsdelarnas verksamhet ur ett "hela-staden-perspektiv". Slutsatsen ovan kring organiseringens möjliggörande av enhetlighet och likabehandlande skapar också möjlighet för det vi karaktäriserat som processuellt strategiarbete. En stor del av strategiarbetet går därför ut på att inom ramen för uppställda mål och ambitioner utveckla och förbättra samordningen stadsdelar emellan. Analysen visar emellertid också på brister eller problem skapade delvis som en effekt av stärkandet

av den strategiska nivån. Framförallt handlar det om ett uppmärksammat och problematiserat gap mellan den strategiska nivån och den operativa nivån. Det går också att konstatera att även om ett arbete med att utveckla utifrån ett befolkningsperspektiv pågår är det långt ifrån färdigt.

Sammantaget går det därmed att konstatera att organiseringen möjliggör och gynnar en utveckling i linje med de mål som framhålls som viktiga i samband med omorganisationen. Det är därmed relevant att tala om en ändamålsenlig organisering. Det inledande teoretiska resonemanget uppmanade oss emellertid att se bortom de mer snävt uppställda ramarna. I föreliggande fall är det exempelvis aktuellt att också reflektera över andra målsättningar än dem som lyfts fram och centrerats här. Vad som framförallt förefaller värt att uppmärksamma är observationen att samtidigt som det pratas mycket om likabehandlande, samordning mellan stadsdelar och ett "hela-staden-perspektiv" lyser nästan helt ambitioner som rör den tidigare målsättningen om en lokalt utvecklad och anpassad förvaltning med sin frånvaro. Detta var en av de främsta målsättningarna vid stadsdelsorganisationens införande för drygt två decennier sedan. Det var genom en tvärsektoriell samverkan, utifrån de lokala förutsättningarna om en förbättrad service för medborgarna skulle uppnås.

Den förskjutning av vad som står i fokus och hur mål om en utvecklad och förbättrad service skall uppnås innebär att två olika logiker för organisering möts som i praktiken kan vara svåra att göra avvägningar emellan. Att utveckla en tvärsektoriell samverkan inom ett geografiskt område samtidigt som den sektoriella samordningen mellan områden stärks torde vara utmanande. Detta återspeglas också i den faktiska organiseringen, vilket diskuteras nedan.

Två matriser

För att tydliggöra begreppsanvändningen och göra de empiriska iakttagelserna mer "explicita" (Llewelyn, 2003) utgår resonemanget här från idealtypen om matrisorganisationer. Ovan beskrevs att resultatet av den organisationsförändring som genomförts kan beskrivas som att en ny matrisorganisation skapats. Analysen och resonemanget kan emellertid föras ett steg längre. De organiseringsaktiviteter som pågår kan med hjälp av ett idealtypiskt resonemang beskrivas som att Göteborgs stad försöker att skapa inte bara en matrisorganisation, utan en organisation med en matris som bryts på olika sätt på olika hierarkiska nivåer; enklare uttryckt handlar det om att tillämpa två matrisorganisationer samtidigt. En inte orimlig tolkning är också att de båda matrisorganisationerna är i konflikt med varandra.

Den första matrisstrukturen är den som introducerades i samband med stadsdelsorganisationens införande. Det fanns då en starkt uttalad ambition att inom respektive stadsdel åstadkomma anpassade lösningar som byggde på tvärsektoriell koordinering. Det var inte tal om att introducera matrisorganisationer i stadsdelarna, men väl att inte minst cheferna i stadsdelarna skulle söka lösningar som handlade om integration och samarbete över sektorsgränser, vilket beskrevs i rapportens inledande del. Det ålåg därmed de lokala cheferna att integrera verksamheten ur de båda dimensionerna sektorsfokus och territoriellt fokus. *Matris ett* handlar därför om att åstadkomma en lokal integration inom respektive stadsdel av sektorskompetens för att möta ett territoriellt specifikt klientbehov.

Den matris som beskrivits tidigare i analysen som ett resultat av omorganisationen benämns här *matris två*. Även i denna är det sektorsorganisationen som kombineras med den territoriella organisationen. Här handlar det som beskrivits om att integrera sektorer och enskilda frågor mellan stadsdelar som ansetts för fragmenterade. Medan målet med matris ett var att accentuera tvärsektoriellt arbete, accentuerar matris två sektoriell integration. Återigen är det viktigt att betona att detta är ett idealtypiskt resonemang, och poängen är

att tydliggöra observationer i empirin. I praktiken är situationen mindre renodlad och luddigare och det är exempelvis samma personer som förväntas förverkliga både de gamla och de nya ambitionerna. En stadsdelsdirektör förväntas både att ansvara för den lokala integrationen och att aktivt bidra till förverkligandet av "hela-staden-perspektivet".

Men, frågan infinner sig om hur det kunde blir så. Varför tillämpas olika strukturer som rimligen har en konkurrerande verkan? Den uttolkning som här görs är att det handlar om att över tid har en förändring skett vad gäller perspektiv på mål och medel.

Det konstaterade i den inledande teoretiska referensramen att offentlig verksamhet är målkomplex så till vida att det finns en rad olika mål, vilket inte minst illustrerats ovan. En bidragande förklaring till varför organisationen tagit sig det uttryck som den gjort är på grund av att det finns två olika centrala målbilder. Dessa är bärare av två relativt varandra olika definitioner av vad som skapar en bra service för medborgaren. I den ena målbilden som uttrycktes i samband med införandet av den ursprungliga stadsdelsorganisationen präglades en god service av att den anpassades efter den specifika situationen som medborgaren befann sig i. Situationen antogs skilja sig åt mellan olika medborgare och framförallt mellan olika stadsdelar. Målbilden blir därmed en där den lokalt flexibla förvaltningsorganisationen blir medlet för att uppnå detta. I den andra målbilden, som växt sig starkare på senare år och beaktades i och med omorganisationen, återfinns också medborgaren. Men nu är det en medborgare som skall kunna kräva samma sak av staden oavsett i vilken stadsdel vederbörande bor. Här är det den enhetliga förvaltningen som kan lämna en "servicegaranti" (Nordgren, 2010), för att använda ett begrepp som blivit vanligare, som blir medlet för att uppnå målet. En anpassad och varierad service blir ett problem istället för en lösning. Den organisation som nu tillämpas och som är ett resultat av den senaste sammanslagningen är en organisation som skapats för att uppnå och tillfredsställa båda dessa målbilder.

Ytterligare en pusselbit för att förstå varför organisationen gestaltar sig som den gör står att finna i att det skett en förskjutning i vil-

ken innebörd som läggs i lokal anpassning och hur detta skall komma till stånd. Materialet som analyseras visar att medborgarperspektivet är viktigt och att lyssna av medborgarna och att planera för framtida förändrade behov är centralt. Detta känns igen från argumentationen som motiverade stadsdelarnas införande. Något som förändrats däremot är vilken position förvaltningen intar i detta "nya" befolkningsperspektiv. I den tidigare idén var förvaltningen det centrala medlet för att uppnå den befolkningsanpassade verksamheten. Det var genom tvärsektoriell samverkan mellan professionella yrkesutövare i förvaltningarna som behov skulle identifieras och framför allt lösningar komma till stånd. Detta perspektiv lyser i det empiriska materialet helt med sin frånvaro. Förvaltningen i relation till befolkningsperspektivet har fått en annan mindre central placering. Istället för att förvaltningen skall vara medlet för att uppnå en ökad tillvändhet mot befolkningens behov skall detta uppnås trots förvaltningen. Av vikt i den nya organisationen är att det strategiska utvecklingsarbetet kan fortgå med utgångspunkt i ett befolkningsperspektiv som återkommande definieras som motsatsen till ett produktions- eller verksamhetsperspektiv.

En granskning av mål och medel ger därför för handen att de båda idealtyperna hamnar i konflikt med varandra. För att uppnå målen krävs olika medel, och tillämpningen av olika medel riskerar att gå ut över möjligheten att uppnå antingen den ena eller den andra målbilden. Att det handlar om en konflikt som också tar sig konkreta uttryck kan två exempel rekapituleras från de empiriska beskrivningarna illustrera. Det ena exemplet är hur organiseringen i 10-grupper på områdeschefsnivå lett till ett snävare sektors- och ämnesfokus, vilket rimligen leder till större utmaningar för en lokal tvärsektoriell integration. Detta problematiseras också i de empiriska beskrivningarna och beskrivs som att "stuprören" stärkts. Det andra exemplet rör beslutsfattande och beslutsmandat där matris två inneburit att frågor initieras och beslutas (om än inte formellt) i 10-grupperna, vilket reser frågor om relationer och mandat i relation till nämnd och lokal förvaltningshierarki.

Organisering och myter

Det resonemang som förts fram till nu har visat att en ny organisation har införts och dessutom i linje med vad som skisserats. De avvikelser som iakttagits har snarast handlat om att organiseringen gått åt ett håll som innebär att de förändringar som initierats blivit mer långtgående än vad som i förstona vad tänkt. Så långt går det att tala om en lyckad organisationsförändring; förändringen motsvarade de mer specifika mål som den avsåg att svara mot. Det resonemang som utvecklats ovan kring hur utvecklingen kan uttolkas som implementerandet av två organisationsstrukturer som står i motsatsförhållande till varandra komplicerar emellertid bilden och gör det svårare att tala om ändamålsenlig organisering; vilket ändamål är det som avses?

Återvänder vi till begreppsapparaten om myter som dominerar och ifrågasätts förefaller myten om stadsdelsorganisationer befinna sig i en fas där det finns en allvarlig konkurrent. Den ena har inte tagit överhanden över den andra fullt ut. Vad vi ser är hur inte bara olika organisationsstrukturer lagras likt sediment (Bäck, 2000), utan också hur mål och medel adderats. Detta utan att tidigare rangeras ut. I takt med att en förändrad syn på medborgaren vuxit fram under de senaste decennierna (Möller, 1996; Nordgren, 2003) har nya mål som är kopplade till denna förändring lagts till. Den organisationsförändring som genomförts i Göteborgs stad begripliggörs därför om de förändringar som skett betraktas i ljuset av med övergripande skiften som skett kring synen på relationen mellan medborgare och den offentliga förvaltningen. I det sammanhanget tonar också Göteborgs stad fram som en organisation som utvecklas i samma riktning som övriga större kommuner i landet där det skett en utveckling i riktning mot ett stärkt sektorsfokus.

Behov av fortsatta studier och diskussion

Syftet med en vetenskaplig studie stannar inte vid att svara på en på förhand uppställd fråga, utan bör också omfatta ett utpekande av områden där mer kunskap krävs. Detta kan ligga till grund för nya studier och en fortsatt diskussion. Här pekas två områden fram som

viktiga att kasta mer ljus över i framtiden, både för Göteborgs stad och för kommunforskare.

Den första frågan handlar om den iakttagna konflikt som skisserats i analysen vad gäller ägande av frågor, prioriteringar och beslutsmandat som uppstår i skärningspunkten i matrisen mellan den formella territoriella organisationen och den mindre formella sektorsorganisationen. Den genomförda studien syftade inte till att belysa detta och det material som analysen baserar sig på omfattar inte viktiga beslutsfattande organ som exempelvis de lokala stadsdelsnämnderna. Inte heller omfattas den lägre chefsnivån bestående av enhetschefer. Fortsatta studier och en utvecklad diskussion kring detta tema kan emellertid leda till att problematiken konceptualiseras ytterligare.

Ett andra område som också framstår som angeläget att belysa och som endast vidrörts i denna rapport rör vad det får för konsekvenser att stadsdelarna blivit mer heterogena. Detta beskrivs i materialet som att tidigare problem som heterogeniteten orsakade mellan stadsdelar (då de var internt mer homogena) nu "flyttat in" i stadsdelarna. Detta aktualiserar frågor om vad detta innebär för den stadsdelsinterna organiseringen och ledningen, men också om och i så fall vilka nya frågeställningar som stadsövergripande styrning ställs inför. Kopplat till det senare kan exempelvis resursfördelningsmodellens effekter och konsekvenser ändras när större möjligheter ges till lokal omprövning.

Sammanfattning

Den organisationsreform som här granskas handlar om hur Göteborgs stad slog samman stadsdelar: de 21 ursprungliga stadsdelarna hade 2011 blivit 10 stycken. Därutöver ändrades den formella strukturen. Introduktionen av en tydligare och mer enhetlig linjeorganisation skedde där samtliga stadsdelar skulle ha en likartad struktur avseende hierarkiska nivåer och indelning i sektorer. Två helt nya funktioner var utvecklingschefen med tillhörande utvecklingsenhet och controllerfunktionen.

Studiens övergripande syfte är att belysa olika aspekter av Göteborgs stads stadsdelsorganisation. Två områden identifieras som särskilt angelägna att belysa: 1) relationen mellan funktions-/sektorsfokus och territoriellt/processorienterat fokus, 2) relationen mellan strategiskt och operativt fokus. Mer konkreta frågor som ställs är: Hur etableras nya roller, fungerar organisationen ändamålsenligt, vilka uttryck tar sig den ökade ambitionen avseende strategiska frågor och ett anammande av ett befolkningsperspektiv och vilka förutsättningar skapas för utvecklade administrativa processer?

Intervjuer utgör den huvudsakliga informationskällan. Sammantaget har 41 personer intervjuats och utöver det har två fokusgrupper genomförts med stadsdelsdirektörerna. Dokument i form av utredningsmaterial, presentationer och beslutsdokument har utgjort kompletterande underlag.

Analysen indikerar sammantaget att den organisationsförändring som initierades i stor utsträckning också är genomförd. En mer enhetlig struktur har skapats och nya funktioner har etablerats, även om det tagit tid att finna formerna. Sektorschefsfunktionen och utvecklingsfunktionen har varit och är allt jämt i viss utsträckning ifrågasatta. Den nya organisationen har skapat ett starkt fokus på samordning, enhetlighet och likabehandling, vilket också var uttryckta målsättningar. Starkt stödande i detta är det samarbete som

organiseras i så kallade tio-grupper med representanter från de olika stadsdelarna. Samordningen mellan stadsdelar är i stora delar informell men har fått en central ställning.

Analysen av den strategiska dimensionen har visat att i linje med de ambitioner som fanns med organisationsförändringen har strategiarbetet stärkts. Gynnande faktorer har varit tydligare uppdelning i roller och ansvar, men också att den formella organisationen rent resursmässigt skapar utrymme för ett axlande av det strategiska uppdraget. Samtidigt som utrymmet för strategiskt arbete förbättrats visar också analysen att det finns ett glapp mellan strategisk och operativ nivå. Förutom att det leder till utmaningar i omsättandet av strategiska initiativ skapar det en grund för motsättningar och kritik.

Sammantaget går det därmed att konstatera att organiseringen möjliggör och gynnar en utveckling i linje med de mål som framhålls som viktiga i samband med omorganisationen. Det är därmed relevant att tala om en ändamålsenlig organisering. Ett annat konstaterande är emellertid att den nya organisationen delvis hamnar i konflikt med idén om stadsdelsorganisationer och de mål som ursprungligen fanns vid införandet. Den nya starka fokuseringen på samordning och likriktning riskerar att gå ut över lokal anpassning, vilket var ett viktigt ursprungligt mål.

Avslutningsvis sker ett resonemang som tar sin utgångspunkt i den idealtypiska matrisorganisationen. Det konstateras att den nuvarande organisationen kan beskrivas utifrån två matriser som tillämpas parallellt. I den första matrisorganisationen kombineras den geografiska organisationen och funktionsorganisationen på lokal nivå inom respektive stadsdel. Denna organisering betonar lokalt samarbete över sektorsgränser. I den andra matrisorganisationen sker också en kombination mellan funktionsorganisation och geografisk organisation. Denna organisering betonar samarbete inom sektorer över stadsdelsgränser. Tolkningen som görs är att de båda matrisorganisationerna delvis är i konflikt med varandra.

En bidragande förklaring till varför organisationen tagit sig detta uttryck är på grund av att det finns två olika centrala målbilder. Den ena målbilden betonar lokal anpassning och en verksamhet som

centrerar lokala förhållanden. Den andra målbilden betonar istället en likriktad service där invånaren oberoende av stadsdel skall kunna förvänta sig samma service. Dessa båda målbilder är därmed bärare av olika bilder av vad som är en god service och hur förvaltningen skall förhålla sig gentemot invånarna.

Referenser

- Baecker, D. 2006. The Form of the Firm. *Organization*, 13(1): 109-142.
- Bokenstrand, C. 2000. *Den politiska budgeten: om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).
- Brorström, B., Gertsson, B., Mühlenbock, Y., & Solli, R. 1999. *Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn: konstruktion, innehåll och effekter*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi).
- Brorström, B., & Solli, R. 1985. *Kommundelsorganisationen i Uddevalla*. Göteborg: Företagsekonomiska institutionen.
- Bäck, H. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Clegg, S., Carter, C., & Kornberger, M. 2004. Get up, I feel like being a strategy machine. *European management review*, 1(1): 7.
- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. 1990. Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1): 128-152.
- Hendry, J., & Seidl, D. 2003. The Structure and Significance of Strategic Episodes: Social Systems Theory and the Routine Practices of Strategic Change. *Journal of Management Studies*, 40(1): 175-196.
- Hernes, T., & Schjelderup, G. 2005. En förklaring av stabilitetens dynamikk. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 7(1): 27.
- Hood, C. 1991. A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Jönsson, S., & Lundin, R. 1977. Myths and wishful thinking as management tools. In P. C. Nyström, & W. H. Starbuck (Eds.), *Perscriptive Models of Organizations*. Amsterdam: North Holland.
- Jönsson, S. A., Rubenowitz, S., & Westerståhl, J. 1995. *Decentraliserad kommun: exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle).

- Kastberg, G. 2008. The Blind Spots of Quasi-market Regulators. *Public Organization Review*, 8(4): 347-363.
- Kastberg, G. 2009. *Strategiarbete. En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. Göteborg: BAS förlag.
- Kastberg, G. 2013a. Framing shared services: Accounting, control and overflows. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(8).
- Kastberg, G. 2013b. Separation and reconnection. *Journal of strategy and management*, 6(3).
- Kastberg, G., & Siverbo, S. 2012. The role of management accounting and control in process oriented health care. An explorative study., EAA. Ljubljana.
- Kastberg, G., & Siverbo, S. kommande. The role of professional identity and management accounting and control in creating horizontal organizations. *Accounting, auditing and accountability journal*.
- Llewelyn, S. 2003. What counts as "theory" in qualitative management research? Introducing five levels of theorizing. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 16(4): 34.
- March, J. G. 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1): 71-87.
- Mintzberg, H. 1983. *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. 1994. *The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: Free Press.
- Montin, S. 2007. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Möller, T. 1996. *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorgen*. Stockholm: Publica.
- Nilsson, V. 2013. *Ökad anpassningsbenägenhet och osäkra ekonomiska förhållanden*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Nordgren, L. 2003. *Från patient till kund: intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*. Lund: Lund Business Press.

- Nordgren, L. 2010. Mostly empty words – what the discourse of “choice” in health care does. *Journal of Health Organization and Management*, 24(2): 109-126.
- Olsen, J. P. 2006. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 1-24.
- Peters, B. G. 1998. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. *Public Administration*, 76(3): 20.
- Regnér, P. 2003. Strategy Creation in the Periphery: Inductive Versus Deductive Strategy Making. *Journal of Management Studies*, 40(1): 25.
- Tjänsteutlåtande. dnr 0776/09. *Förslag till beslut*.
- Weick, K. E. 1995. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Zahra, S. A., & George, G. 2002. Absorbptive capacity: a review, reconceptualisation and extension. *Academy of Management Review*, 27(2): 185-203.

Förvaltningshögskolans rapporter: (pris inkl porto+moms)

| | |
|--|-------|
| 15:136 Nazem Tahvilzadeh <i>Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad.</i> | 140:- |
| 15:135 Gustaf Kastberg <i>Ändamålsenlig organisering. Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld</i> | 140:- |
| 15:134 Inga-Lisa Adler <i>Medskapardemokrati. Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt</i> | 140:- |
| 15:133 Johan Sandén <i>Mer papper, klokare barn? Hur lärares administrativa arbete kan påverka kvaliteten i skolan</i> | 140:- |
| 15:132 Andreas Lundstedt <i>Styrmedlens uttalade politik. En av studie av New Orleans kulturekonomiska landskap</i> | 140:- |
| 15:131 Kristofer Johansson <i>Den svenska polisens yrkeskultur. En studie av polisstudenters utbildningslitteratur</i> | 90:- |
| 14:130 Oliver Bjerhem och Peter Rundblom Andersson <i>År ni med på noterna? En studie om kommunala redovisningsval och notavvikelser</i> | 140:- |
| 14:129 Anna Laurell och Jessica Moström Axelfelt <i>The Socio-Economic Impacts of CSR. A Case Study of Swedish-related Companies and Corporate Social Responsibility in Vietnam</i> | 140:- |
| 14:128 Louise Holm och Osvaldo Salas <i>Investeringskalkyl och beslutsteori. Verktyg för beslutsfattande under osäkerhet</i> | 90:- |
| 13:127 Maja Rhodin Edlund <i>Where did all the women go? Representation of women and men in the Standing Committees of the European Parliament</i> | 140:- |
| 13:126 Erik Bergman <i>Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar</i> | 140:- |
| 13:125 Angelica Börjesson och Marcus Starcke <i>Politiska granskare. Den kommunala revisionens roll för kommunalt ansvarsutkrävande</i> | 140:- |
| 12:124 Mats Bengtsson och David Karlsson <i>Demokratis svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten</i> | 140:- |
| 12:123 Osvaldo Salas <i>Samhällsekonomiska utvärderingar</i> | 90:- |
| 12:122 Marcus Johansson <i>De som jagar makt mellan himmel och jord. – Om det civila samhällets roll vid implementeringen av jaktpolitiska EU-direktiv.</i> | 140:- |
| 11:121 Oskar Johansson <i>Lika men olika? – redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter</i> | 140:- |
| 11:120 Louise Skoog <i>Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken</i> | 140:- |

| | |
|---|-------|
| 10:119 Osvaldo Salas, César Villanueva och Rebecka Villanueva Ulfgård <i>Välfärdspolitik under utveckling i Mexico</i> | 90:- |
| 10:118 Petra Svensson <i>"Den nya svenskinspirerade föräldrapenningen har haft avsedd verkan" - En studie av den tyska föräldraförsäkringens förändring ur ett jämställdhetsperspektiv</i> | 140:- |
| 10:117 Andrea Egerlundh och Isabella Enbågen <i>När det ideella blir offentligt... eller när det offentliga blir ideellt</i> | 140:- |
| <i>En jämförande studie om möjligheten till ansvarsutkrävande i governance tidevarv</i> | |
| 10:116 Elin Jakobsson <i>Global Policy Making on Climate Refugees – What is the Problem?</i> | 90:- |
| 10:115 Sara Bansmann <i>Bör staten försvara sig mot sina antagonister? Moderaternas och Socialdemokraternas ställningstaganden i FRA-frågan</i> | 90:- |
| 10:114 Margareta Lundberg Rodin <i>Chefer i korstryck. Att hantera krav i politiskt styrda organisationer</i> | 140:- |
| 10:113 Moa Aronsson <i>Medfinansiering Om relationen mellan stat och kommun i infrastrukturprojekt</i> | 90:- |
| 10:112 Richard Vahul <i>På väg mot en förbättrad kommunal redovisning. Konsekvenser av ett förändrat balanskrav</i> | 140:- |
| 09:111 Osvaldo Salas <i>Från utovandringsland till invandringsland. En analys av migrationsströmmar till och från Chile.</i> | 90:- |
| 09:110 David Ljung <i>Does Network Management Matter? The Coordination of Integration Policy Delivery at the Local Level in Sweden</i> | 140:- |
| 09:109 Johan Strömblad <i>Kan nätverksstyrning förenas med folkstyre? Stadsbyggnad, governance och demokrati i planeringen av Norra och Södra Älvsstranden i Göteborg</i> | 90:- |
| 09:108 Gustaf Rönneklef <i>Att kasta pengar i sjön? En undersökning av nystartsjobbets direkta undanträngningseffekter</i> | 90:- |
| 09:107 Adiam Tedros <i>Lokala krisaktörer – Katastrofolontärer eller profitörer? Den lokala krishanteringen i två kommuner under stormarna Gudrun och Per.</i> | 140:- |
| 08:106 Annika Berggren <i>Jämn könsfördelning på höga chefsnivåer. En studie om framgångsfaktorer</i> | 140:- |
| 08:105 Christina Alvelins och Gabriella Sjöman <i>Vem tar ansvar för de nollplacerade? Om rehabilitering och försörjning för sjuka utan inkomst</i> | 140:- |
| 08:104 Nathalie Munteanu <i>Det bästa av två världar. - En studie om kommunala självstyrande skolor som hybrider i det svenska utbildningssystemet.</i> | 90:- |

| | |
|--|-------|
| 08:103 Helena Öhrvall | |
| <i>De nya moderaterna? Om moderaternas socialpolitik i retorik och praktik under perioden 1999-2007</i> | 90:- |
| 08:102 Lotta Valinder | |
| <i>Pengar är inte allt. En studie av fyra högstadieskolor i Mellansverige.</i> | 140:- |
| 08:101 Niklas Andersson | |
| <i>De som fiskar efter makt. Om svensk fiskepolitik och intresseorganisationernas inflytande.</i> | 140:- |
| 08:99 Andreas Ivarsson | |
| <i>Från Gudrun till Per – om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring</i> | 140:- |
| 08:98 Lars Johansson | |
| <i>Tjänsteförseelse - Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis</i> | 140:- |
| 08:97 Mathias Henriksson | |
| <i>Arenapolitik på 2000-talet – om kommuner som bestämmer sig för att satsa på en ny idrotts- och evenemangsarena</i> | 140:- |
| 08:96 Staffan Kling | |
| <i>Organisationskulturens betydelse för hantering av tomrum</i> | 140:- |
| 07:95 Andreas Gustavsson och Stefan Laang | |
| <i>Prat och handling – en studie om kommunernas pensionsredovisning.</i> | 140:- |
| 07:94 Osvaldo Salas | |
| <i>Miljöhänsyn lönar sig. Samhällsekonomiska följder av luftföroreningsminskningen i två peruanska städer: En cost-benefit-analys.</i> | 90:- |
| 07:93 Marie Persson | |
| <i>Lojalitet & Konflikt. - En studie av förstalinjenchefens delade lojalitet inom hemtjänsten.</i> | 90:- |
| 07:92 Emil Gustafsson, Michael Nilsson | |
| <i>Varför bäst i klassen?</i> | 90:- |
| <i>– En jämförandestudie av högstadieskolor i Göteborg</i> | |
| 07:91 Adrian Nählinder | |
| <i>"Nej, gudskelov". Om (förekomsten av) styrning och påverkan av hur professionella organisationer arbetar med högskolans tredje uppgift.</i> | 140:- |
| 07:90 Osvaldo Salas | |
| <i>Rörligheten på arbetsmarknaden bland invandrare. En litteraturöversikt.</i> | 90:- |
| 07:89 Daniel Bernmar | |
| <i>Aktörer, nätverk och spårvagnar: EN studie i organiserandet av ett trafikpolitiskt projekt</i> | 90:- |
| 07:88 Viveka Nilsson | |
| <i>Genusperspektivet vid Sahlgrenska akademien</i> | 90:- |
| 06:87 Lena Lindgren | |
| <i>Arbetsmarknadspolitik "på det nedersta trappsteget". En utvärdering av projekt ENTER.</i> | 90:- |
| 06:86 Sara Brorström | |
| <i>Något utöver det vanliga - en studie av sex kommunala projekt.</i> | 140:- |
| 06:85 Jane Backström | |
| <i>Inget är för evigt - en studie av sextimmarsdagen i Kiruna.</i> | 140:- |
| 06:84 Pierre Donatella | |
| <i>Bra och dåliga årsredovisningar - En studie om kvalitetsskillnader.</i> | 140:- |

| | |
|---|-------|
| 06:83 Vicki Johansson red. | |
| <i>Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet.</i> | 140:- |
| 06:82 Anders Björnsson | |
| <i>Max Weber - inblickar i en tid och ett tänkande.</i> | 90:- |
| 06:81 Alexander Baena | |
| <i>Varför slösas det samtidigt som det sparas? - en studie om budgetproblematik i kommunal verksamhet.</i> | 90:- |
| 06:80 David Karlsson | |
| <i>Den svenska borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin.</i> | 140:- |
| 05:79 Kerstin Bartholdsson | |
| <i>Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön.</i> | 140:- |
| 05:78 Björn Brorström, Stellan Malmer, Viveka Nilsson | |
| <i>Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar</i> | 90:- |
| 05:77 Thomas Vilhelmsson | |
| <i>Kommunala pensionsavsättningsbeslut.</i> | 90:- |
| 05:76 Henry Bäck, Folke Johansson & Adiam Tedros | |
| <i>Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik - Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning.</i> | 140:- |
| 05:75 Östen Ohlsson & Björn Rombach | |
| <i>Den friska organisationen.</i> | 90:- |
| 05:74 Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg, Sundback | |
| <i>Svenskt och finskt i kommunerna.</i> | 140:- |
| 5:73 Charlotta Ekman | |
| <i>Varför görs det ris i Åhus? Om mötet mellan näringslivspolitik och etableringsstrategi.</i> | 140:- |
| 05:72 Sven Siverbo (red.) | |
| <i>Evolutionsteori för offentliga organisationer.</i> | 140:- |
| 05:71 Nazem Tahvilzadeh | |
| <i>Minoritetsmedier i Göteborgs Stad. En studie om integration, makt och icke-beslut i stadspolitiken.</i> | 140:- |
| 05:70 Sven Siverbo | |
| <i>Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament</i> | 90:- |
| 05:69 Andreas Ivarsson | |
| <i>På väg mot paradoxala resultat? En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorsövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel.</i> | 140:- |
| 05:68 Sofie Cedstrand | |
| <i>Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse.</i> | 140:- |
| 04:67 David Karlsson & Carina Andersson | |
| <i>84% män. Kvinnor och män i kurslitteraturen.</i> | 60:- |
| 04:66 Björn Brorström & Sven Siverbo | |
| <i>Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet.</i> | 60:- |

- 04:65 Anders Falk
*Varför lyckades Geriatriken? En fallstudie av två verksamhetsområdens implementering av 60:-
balanserad styrkort inom hälso- och sjukvården.*
- 04:64 Daniel Lindin & Josip Mrnjavac
Varför blir det detta pris? En studie i hur kommuner sätter sina tomtpriser. 60:-
- 04:63 Elisabeth Ravenshorst
Den sensuella organisationen . Ett perspektiv på kommuner och dess chefskap. 60:-
- 04:62 Katrin Söderlind
Målstyrning av grundskolan. En fallstudie i Partille kommun. 60:-
- 04:61 Henry Bäck och Maritta Soininen
*Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas 60:--
särskilda informationsinsatser till invandraroäljare vid 2002 års val.*
- 04:60 Anette Gustafsson
Vem är feminist? Om politiska könsideologier i svensk kommunpolitik. 60:--
- 04:59 Henry Bäck
*Av de många ett. Västra Götlandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella 60:--
skiljeliner Göteborg: Förvaltningshögskolan.*
- 04:58 Tobias Johansson
*Kollision eller konfirmation? - Ett möte mellan transaktionskostnadsteori och kom- 60:--
munal äldreomsorg.*
- 04:57 Anna Berg och Charlotta Fagring
*Internationella reglers påverkan på kommunal redovisning -Ett resultat av anpass- 60:--
ning eller anpassning som ett resultat*
- 04:56 Aida Alic och Pernilla Wallén
*Centralisera mera? Hur organiseras inköpsfunktionen i en kommun för en bättre 60:-
efterlevnad av LOU?*
- 03:55 Mats Lindblad
*Perspektiv på europeisk integration i svensk riksdag. Jämförande analyser av riks- 60:-
dagsdebatterna om grundlagsändringarna 1994 och 2003 angående överlåtelse av
beslutsrätt till EG/EU.*
- 03:54 Mia Davidsson
Kommunala upphandlare - En studie om hur de fattar beslut. 60:-
- 03:53 Mats Bengtsson
Kvinnor och Män i lokalpolitiken. 60:-
- 03:52 Peter Arkevåg, Björn Brorström, Carina Andersson och Tobias Johansson
För bra för för få - Årsredovisningar inom staten. 60:-
- 03:51 Johan Berlin och Eric Carlström
*Balans eller nonchalans? - En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd 60:-
av staten.*
- 03:50 Roger Andersson
Praktisk kommunal upphandling. 60:-
- 03:49 Carina Andersson med flera
Intervjuer. 60:-

| | |
|---|------|
| 03:48 Kajsa Värna och Birgitta Örnfeldt | |
| <i>Långlivade förvaltningschefer - strategier som verkar utan att synas.</i> | 60:- |
| 02:47 Paula Rodrigo Blomqvist | |
| <i>Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning.</i> | 60:- |
| 02:46 Henry Bäck, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson, Jan Erling Klausen (red) | |
| <i>Lokal politik i storstad - stadsdelar i skandinaviska storstäder.</i> | 60:- |
| 02:45 Lena Andersson-Felé | |
| <i>När gamla vårdar ännu äldre ...</i> | 60:- |
| 02:44 Björn Brorström och Sven Siverbo | |
| <i>Framgångsrik vändning.</i> | 60:- |
| 02:43 Ann-Charlotte Bengtsson och Eva-Britt Pettersson | |
| <i>Modell för kvalitetsmätning inom äldreomsorgen – Finns det något samband mellan kvalitet och kostnad?</i> | 60:- |
| 02:42 Joacim Rydmark | |
| <i>Beslut under osäkerhet - En experimentell mikrovärldsstudie av metoder för att hantera osäkerhet vid ledning och beslutsfattande i komplexa och dynamiska miljöer.</i> | 60:- |
| 02:41 Anna Holmqvist | |
| <i>Beslutsprocesser och investeringskalkyler i fastighetsbranschen. En jämförelse mellan allmännyttiga och börsnoterade fastighetsbolag.</i> | 60:- |
| 02:40 Carina Andersson | |
| <i>Tidens ekonomi.</i> | 60:- |
| 02:39 Patrik Johansson | |
| <i>Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor.</i> | 60:- |
| 02:38 Conny Pettersson | |
| <i>Från Global idé till lokal praktik - Om näringspolitik för hållbar utveckling.</i> | 60:- |
| 02:37 Gustaf Kastberg | |
| <i>Omsorg om Marknaden - En studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras.</i> | 60:- |
| 01:36 David Karlsson | |
| <i>Sveriges kommunala kulturpolitiker.</i> | 60:- |
| 01:35 Anders Björnsson | |
| <i>Systemskiften - En explorativ essä.</i> | 60:- |
| 01:34 Henry Bäck, Sven Siverbo och Björn Brorström | |
| <i>Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund.</i> | 60:- |
| 01:33 Maria Palm | |
| <i>Maxtaxa - en studie av nytt avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen.</i> | 60:- |
| 01:32 Alexandra Jönsson | |
| <i>Den sociala dialogen i EU och jämställdheten i Europa.</i> | 60:- |
| 01:31 Björn Brorström och Pär Falkman | |
| <i>Kommunal redovisning - teoriutveckling.</i> | 60:- |
| 01:30 Niklas Theodorsson | |
| <i>Det lokals uppror - Om aktionsgrupper i den kommunala demokratin.</i> | 60:- |

| | | |
|-------|---|------|
| 00:29 | Theresa Larsen <i>Kommunerna som arbetsgivare.</i> | 60:- |
| 00:28 | Björn Brorström <i>Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionell utveckling.</i> | 60:- |
| 00:27 | Östen Ohlsson & Björn Rombach <i>Organisationspyramiden och Buridans Åsna - en lagom teori.</i> | 60:- |
| 00:26 | Jenny Svärd <i>Bestående nätverk - en studie av den sociala dimensionens betydelse.</i> | 60:- |
| 00:25 | Lillemor Bergman och Virginia Leinen <i>Ekonomisk information i vården - en studie om styrmodellens påverkan på förhållningssättet till ekonomisk information.</i> | 60:- |
| 00:24 | Rolf Solli, Peter Demediuk and Rob Sims <i>Chief Finance Officer in local government - Sweden vs Australia.</i> | 60:- |
| 00:23 | J. Henrik Bergström <i>Hur ölskatterna sänktes - Om lobbning, pilsner och pluralism.</i> | 60:- |
| 99:22 | Björn Brorström <i>Institutioner och institutionell förändring Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling.</i> | 60:- |
| 99:21 | Ylva Mühlenbock <i>När det lokala tar hand om det centrala Hur två kommuner omvandlar den statliga styrningen av skolan.</i> | 60:- |
| 99:20 | Malgorzata Erikson <i>Frihet inom rollen - den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv.</i> | 60:- |
| 99:19 | Sven Siverbo <i>Kommuner och ekonomisk kris - en studie av kommuner som sökt extra finansiellt stöd av staten.</i> | 60:- |
| 99:18 | Pär Falkman <i>Statlig redovisning ur två perspektiv.</i> | 60:- |
| 98:17 | Anette Gustafsson, David Karlsson och Paula Rodrigo Blomqvist <i>Forskning att räkna med - tre kvantitativa studier om den lokala demokratins förutsättningar.</i> | 60:- |
| 98:16 | Katarina Orrbeck <i>Finansiella rapporter och ekonomiska krav - politikernas perspektiv.</i> | 60:- |
| 98:15 | Björn Brorström och Rolf Solli <i>Ekonomistyrning har betydelse.</i> | 60:- |
| 98:14 | Björn Rombach <i>Nöjdhetsmätningar - en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården.</i> | 60:- |
| 98:13 | Björn Brorström, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson <i>Ingen nämnd - Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken.</i> | 60:- |
| 98:12 | Henry Bäck och Folke Johansson <i>Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder.</i> | 60:- |

| | |
|---|------|
| 98:11 Sven Siverbo | |
| <i>Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå.</i> | 60:- |
| 97:10 David Karlsson | |
| <i>Kommunerna och rättvisan.</i> | 60:- |
| 97:9 Patrik Johansson och Jonas Persson (red) | |
| <i>KommunAktuellt nummer 5 1997 – sju betraktelser.</i> | 60:- |
| 97:8 Björn Brorström och Bo Hallin | |
| <i>Varför är kommuner framgångsrika? En studie av framgångens kännetecken och orsaker.</i> | 60:- |
| 97:7 Östen Ohlsson och Björn Rombach | |
| <i>Res pyramiderna.</i> | 60:- |
| 97:6 Hasse Ekstedt och Stellan Malmer | |
| <i>Ränta är priset för att vänta - En analys av den kommunala kalkylräntan.</i> | 60:- |
| 97:5 Björn Brorström, Rolf Solli och Östen Ohlsson | |
| <i>Minihandbok i utvärdering.</i> | 60:- |
| 96:4 Anna Cregård och Patrik Johansson | |
| <i>89 % män – Vem skriver kurslitteraturen?</i> | 60:- |
| 96:3 Rolf Solli | |
| <i>Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i cyberspace.</i> | 60:- |
| 96:2 Henry Bäck och Maritta Soininen | |
| <i>Invandrarerna, demokratin och samhället.</i> | 60:- |
| 96:1 Björn Brorström och Björn Rombach | |
| <i>Kommunal förändringsobenägenhet.</i> | 60:- |