



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R24:1991

Sollentuna– en kreativ kommun?

**Utvärdering av ett reformprojekt
i den kommunala förvaltningen**

**Henry Bäck
Jonas Sandqvist
Gunnar Wallin**

V-HUSETS BIBLIOTEK, LTH



15000

400135530

Bygghforskningsrådet

1991-05-14

R24:1991

STENSKA HÖGSKOLAN I HÄRNDAL
BIBLIOTEK FÖR VÄG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

SOLLENTUNA – EN KREATIV KOMMUN?

Utvärdering av ett reformprojekt i den kommunala förvaltningen

Henry Bäck
Jonas Sandqvist
Gunnar Wallin

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 880428-6 från
Statens råd för byggnadsforskning till Statsvetenskapliga institutionen,
Stockholms Universitet, Stockholm.

REFERAT

Projektet har haft som syfte att göra en utvärdering av de förändringsprocesser i Sollentuna kommuns politiska och administrativa liv, vilka inletts och utvecklats som en följd av en av kommunen beslutad och genomförd reformverksamhet. Utvärderingen har vidare ansetts kunna tjäna som avstamp för och ge uppslag till Sollentunas och likartade kommuners fortsatta reform- och utvecklingsarbete.

Materialet till undersökningen har huvudsakligen bestått av två frågeundersökningar, dels öppna intervjuer med ett 40-tal personer som innehar ledande befattningar eller varit verksamma på de fem arbetsplatser som gjorts till föremål för intensivundersökning, dels en enkätundersökning med arbetsledarna i alla administrativa enheter med minst fem anställda (totalt ca 180 enheter).

Utvärderingen har bl a visat, att av kommunen genomförda decentraliseringsåtgärder haft positiv inverkan på brukarinflytande, kreativitet, produktivitet samt brukarnas nöjdhet med den kommunala verksamheten. På sektorer med stark statlig styrning och därmed begränsade möjligheter för kommunen att åstadkomma en decentralisering har utfallet av förändringsarbetet blivit mindre positivt. Vidare har förändringsarbetet lett till en ideologisk påverkan, närmare bestämt till anammandet av en serviceideologi, men något positivt samband mellan anslutningen till denna ideologi och faktiskt handlande har inte kunnat konstateras.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R24:1991

ISBN 91-540-5324-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

gotab 93487, Stockholm 1991

Innehåll

1	Inledning.....	7
1.1	Förändringsarbetet.....	7
1.2	Forskningsuppgiften och dess genomförande	11
1.2.1	Uppdraget.....	11
1.2.2	Undersökningens uppläggning.....	12
1.2.3	Material och metod	16
2	Fem arbetsplatser.....	22
2.1	Skola och barnstuga i Kärrdal	22
2.2	Parkavdelningen	31
2.3	Gatukontorets kansliavdelning	38
2.4	Ekonomikontorets stab	40
2.5	Sammanfattning.....	43
3	Arbetsplatserna och deras omvärld	45
3.1	Organisationernas kontaktmönster	45
3.2	Brukarstrukturen	46
3.2.1	Enskilda eller organisationer.....	46
3.2.2	Befolkningsstrukturen	47
3.3	Den statliga styrningen	48
3.3.1	Hur mycket styrs man av statliga regler?.....	48
3.3.2	Förändringar i lagstiftningen.....	49
3.4	Budget- och verksamhetsförändringar.....	50
4	Personalen	52
4.1	Organisationernas storlek	52
4.2	Professionalism.....	52
4.2.1	Professionell status.....	52
4.2.2	Professionell och teknisk utveckling	54
4.3	Personalenkäter.....	55
4.4	Exit options.....	57
4.5	Sambanden mellan de programexterna faktorerna	58
5	Insatserna.....	60
5.1	Decentralisering	60
5.2	Belöningar	62
5.3	Information	64
6	Effekter i organisationen	67
6.1	Målstrukturen.....	67
6.2	Informationsnivån.....	71
7	Effekter vid omvärldsgränsen	74
7.1	Produktivitet	74
7.2	Kreativitet	75
7.3	Brukarinflytande.....	77

8	Effekter i omvärlden.....	82
	8.1 Brukarnas nöjdhet.....	82
	8.2 Politikernas nöjdhet.....	85
9	Slutdiskussion	88
	9.1 Fyra påståenden	88
	9.2 Arbetsplatsernas självständighet har stor betydelse (P1).....	88
	9.3 Brukarstrukturens betydelse (P3)	90
	9.4 Varför är förändringarna i målstrukturen verkningslösa?	91
	9.5 Slutsatserna sammanfattade.....	93
	9.6 Har förändringsarbetet varit effektivt?	94
	BILAGA — Regressionsanalyser	96
	Referenser.....	103

Förord

Under 1980-talet har i Sollentuna, liksom i kanske huvuddelen av Sveriges kommuner bedrivits ett intensivt förändringsarbete. I centrum för förändringsintresset i kommunerna stod inledningsvis den politiska organisationen. De centrala facknämndernas uppgifter skulle decentraliseras till kommunaldelsnämnder och andra lokala organ. Småningom försköts intresset till att mer gälla förändringar inom den kommunala administrationen, men som lämnade den politiska apparaten intakt.

Även om Sollentunas förändringsverksamhet hade sin upprinnelse i förslag om politisk decentralisering, kom man i praktiken att hoppa över detta skede, för att istället ge sig direkt i kast med de administrativa reformerna.

Den politiska decentraliseringen har utvärderats i en rad undersökningar — av forskare, av kommunerna själva, av konsulter dessa anlitat. Däremot var det mer sparsamt med utvärderingar av de administrativa reformerna. När kommunledningen närmade sig statsvetenskapliga institutionen i Stockholm med önskemål om hjälp att följa upp reformverksamheten, var det därför naturligt för oss att etablera ett samarbete.

Undersökningen kom att genomföras i huvudsak under år 1988 och finansierades dels av Sollentuna kommun, dels av Statens råd för byggnadsforskning.

Våren 1990 rapporterades projektet med en stencilerad rapport med samma titel som den nu föreliggande rapporten. Det inledande kapitlet var författat av docent Gunnar Wallin och det därpå följande kapitlet med en beskrivning av fem specialstuderade arbetsplatser av fil stud Jonas Sandqvist. Rapporten i övrigt var författad av docent Henry Bäck.

Den nu föreliggande rapporten är en bearbetning av den ursprungliga rapporten. Bearbetningen har gjorts av Henry Bäck och innebär framförallt att en del redovisningar av de kvantitativa analyserna har förenklats. Den läsare som är speciellt intresserad av tekniska detaljer hänvisas till den ursprungliga rapporten, som kan beställas från Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms Universitet eller från Administrativa kontoret, Sollentuna kommun.

Stockholm i oktober 1990

Henry Bäck

1 Inledning

1.1 Förändringsarbetet

Åttitalets omfattande reformarbete inom Sollentuna kommun har haft många inspirationskällor och förebilder. På nationell nivå har gjorts åtskilliga utspel och tagits en rad beslut avsedda att uppmuntra lokala initiativ till förnyelse av den kommunala organisationen och verksamheten. Svenska kommunförbundets informations- och utredningsverksamhet har också lämnat uppslag till nya lösningar. För en enskild kommun har det vidare legat nära till hands att ta reda på hur grannkommuner och andra hanterat sina problem och att fundera över om deras lösningar vore tillämpbara på den egna situationen. Politiker och tjänstemän i Sollentuna har gjort studieresor till andra orter och kommunen bildade en tid en "informell krets" tillsammans med några andra kommuner för utbyte av erfarenheter och diskussion av reformplaner. Tjänstemän i Sollentuna med personliga erfarenheter från verksamheten i andra kommuner har dessutom överfört sina insikter till sin nya arbetsmiljö. I synnerhet vad gällt personalpolitik och budgetsystem har dessutom hämtats impulser från det privata näringslivet. Oaktat alla här beskrivna kontakter har dock flera av tillskyndarna av reformverksamheten i Sollentuna vid en tillbakablick tillstått, att man inom kommunen i åtskilliga stycken varit sig själv nog och i alltför hög grad uppfattat sig som pionjärer.

Det gynnsamma klimat för reformering av den kommunala sektorns politiska och administrativa organisation som rått de senaste decennierna har betingats av många skilda förhållanden som här inte närmare skall beskrivas. För Sollentunas vidkommande må dock särskilt framhållas det tryck i riktning mot förändringar som kommunens snabba befolkningstillväxt och, delvis som en följd härav, den mycket starka expansionen av de kommunala åtagandena skapat. Vid 60-talets ingång uppgick folkmängden till 25.000 invånare, vid 70-talets början till 38.000 och i mitten av 80-talet till 48.000. Under samma tid flerdubblades antalet kommunalt anställda.

Reformarbetet i Sollentuna har i huvudsak inriktats på tre ting:

- en vitalisering av den politiska demokratin
- ett ökat brukarinflytande
- en effektivare och mer serviceinriktad förvaltning

Till en del kan förändringsverksamheten sägas vara kännetecknad av ett tydligt men svår-fångat samspel mellan dessa olika strävanden, till en del lanserades de som konkurrerande förändringsinsatser.

Under åren 1981 och 1982 väcktes i Sollentuna kommunfullmäktige flera motioner om reformering av den kommunala organisationen, bl.a. om att inrätta lokala organ. Kommundirektören anförde i sitt tjänsteutlåtande över denna motion, att meningarna såväl på politiker- som tjänstemannanivå var delade beträffande en sådan reform. Han befarade att man skulle hamna i en föga konstruktiv diskussion, som under lång tid kunde hämma allt utvecklingsarbete, om man omgående skulle sätta i gång en utredning om att införa lokala organ. Som alternativ framlade han därför ett handlingsprogram, benämnt "Sollentuna — en kreativ kommun". Programmet, som förankrats vid överläggningar och samråd med olika grupper, omfattade 10 punkter, vilka uppgavs innehålla allmänt omfattade reformer.

I kommunstyrelse och kommunfullmäktige gick uppfattningarna starkt i sår. Fullmäktiges beslut blev inte ett antingen — eller utan ett både — och, nämligen att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och komma med förslag till ny decentraliserad kommunal organisation som bygger på att kommundelsnämnder inrättas, samt att de punkter i handlingsprogrammet "Sollentuna — en kreativ kommun" som ej direkt berör en kommande organisationsförändring genomförs.

De moderata och folkpartistiska fullmäktigegrupperna röstade för sin del emot den första satsen.

Hösten 1987, kort innan kommunens centrala organ skulle ta ställning till det begärda förslaget om kommundelsnämnder, presenterade moderata samlingspartiet, folkpartiet och Sollentunapartiet ett program "Inflytande 88", i vilket de dels avvisade tanken på att införa kommundelsnämnder, dels skisserade ett alternativt program "för ökat inflytande och demokrati i Sollentuna". I programmet framhölls att det var angeläget att nu bryta de kommunala monopol som fanns på många verksamhetsområden. Ett reellt inflytande för kommuninnevånarna förutsatte möjligheter för dem att välja mellan olika servicealternativ. Vidare underströks att de som inom nuvarande system tar kommunens service i anspråk borde tillförsäkras ökat inflytande; politikernas roll däremot borde begränsas. Barnomsorg, åldringsvård, skola och planering av närmiljön nämndes som exempel på verksamhetsområden där insatser efter bägge de angivna huvudlinjerna var motiverade. Programmet anknöt vidare till pågående reformarbete inom ramen för "Sollentuna — en kreativ kommun". "Inflytande 88" sades syfta till att bli en konkretisering av den i "kreativtetsprogrammet" uttalade avsikten att förstärka konsumentinflytandet.

Kommunfullmäktige beslutade i januari 1988 att anta "Inflytande 88" som ett delprogram under punkten konsumentinflytande i "Sollentuna — en kreativ kommun". Mot beslutet reserverade sig SAP:s, centerpartiets och VPK:s fullmäktige grupper.

De grundläggande åsiktsskillnaderna i här återgivna ställningstaganden kan kort beskrivas som olika värderingar av den politiska sfären och dess omfattning. De som bejakade införandet av kommundelsnämnder ansåg, att en utbyggnad av den kommunalpolitiska organisationen med åtföljande utökning av politikerkåren var en åtgärd ägnad att vitalisera det kommunala folkstyret och att dessutom skapa förutsättningar för ett ökat brukarinflytande genom att brukarnas kontaktytor med de politiskt valda förstörades. De som avvisade arrangemanget med kommundelsnämnder menade, att det — förutom att det medförde större byråkrati och ökade kostnader — innebar en utveckling som gick stick i stäv mot en angelägen strävan att ge kommuninnevånarna själva ett större inflytande över hur de egna behoven och önskemålen borde tillgodoses.

Samtliga partier ställde sig bakom "Sollentuna — en kreativ kommun". Programmet berördes i rent formell mening blott marginellt av de skiftande ståndpunkter som kommunfullmäktige

intog beträffande nyss redovisade organisatoriska frågor. Från olika läger omvittnas emellertid, att de indirekta effekterna sannolikt inte var försumbara. Kommunens utredningsresurser blev ianspråktagna för två olika ändamål, vilket kan ha haft negativa följder för utvecklandet av kreativtetsprogrammet. Vidare kan den osäkerhet som länge rådde om den framtida organisationen — projektet avseende kommundelsnämnder innefattade ju också en partiell omstrukturering av den administrativa apparaten — ha lett till en viss återhållsamhet ute på förvaltningarna i fråga om satsningen på "Sollentuna — en kreativ kommun".

Programmet i fråga växte självfallet inte fram ur "tomma intet". Ovan har redovisats olika inspirationskällor utanför Sollentuna. Framför allt byggde emellertid programmet på de erfarenheter, såväl av positiv som negativ art, som man inom kommunen under årens lopp erhållit från praktiserade organisations- och verksamhetsmodeller och från försöksverksamheter som inneburit tester av olika lösningar. Kommundirektören anser för sin del, att det är "svårt att förstå grunderna för projektet "Sollentuna — en kreativ kommun" och de tankar som finns i detta" om man inte uppmärksammar två tydliga förebilder, nämligen dels den försöksverksamhet som under beteckningen 4F bedrivits inom barnomsorgen och som gällt delegerat budgetansvar och dels en kraftig decentralisering av beslutsbefogenheterna ut till socialdistrikten.

"Sollentuna — en kreativ kommun" lades ursprungligen fram som ett tiopunktsprogram men blev senare av kommunstyrelsens arbetsutskott, vilket fungerade som programmets ledningsgrupp, reducerat till fem punkter. Vissa av de ursprungliga punkterna fördes över till separata projekt medan andra sammanfördes under några huvudrubriker. Syftet med denna omstrukturering var att göra programmet mer överblickbart och ändamålsenligt och innebar inte att grundtankarna i det ursprungliga dokumentet övergavs. Programmets huvudpunkter och deras omsättning i praktisk handling kan i korthet beskrivas på följande sätt.

Formulering av mål för den kommunala verksamheten: En viktig utgångspunkt för hela programmet var införandet av en ny styringsstrategi: detaljstyrning skulle ersättas av målstyrning. Arbetet med målformuleringar skulle i princip bedrivas på två plan, dels centralt i form av övergripande målbestämning för den samlade förvaltningen, dels inom respektive nämnd/förvaltningsgren. Den förstnämnda verksamheten resulterade i dokumentet "Verksamhetsidé och utvecklingsstrategi", vilket antogs av kommunfullmäktige under våren 1987. Verksamhetsidéen kan sägas ha varit avsedd att ge anvisningar om vad som borde uppnås, utvecklingsstrategin hur man skulle gå till väga för att förverkliga målen. Dokumentet kan beskrivas som en mycket allmän ram inom vilken ett mer konkret målformuleringsarbete skulle äga rum. Avsikten var att mer preciserade men övergripande målformuleringar skulle utformas av kommunstyrelsen, men detta kom inte att ske i planerad utsträckning. Tanken på att formulera "en vision för kommunens framtid" — som någon uttryckt det — "kvarstår dock även efter den formella avslutningen av programmet "Sollentuna — en kreativ kommun".

Varje nämnd har anmodats att formulera nämndspecifika mål och före sommaren 1987 skulle de ha utarbetat och antagit egna måldokument. Denna verksamhet har bedrivits med varierande energi och framgång. Som förebild för flera förvaltningar har omsider kommit att tjäna ett särskilt målformuleringsprojekt inom barnomsorgen, det s k KRAM-projektet (Kommunala Riktlinjer, Ambition, Medvetenhet).

Utveckla former för konsumentinflytande: Denna punkt blev, som tidigare beskrivits, utbyggd och konkretiserad genom kommunfullmäktiges beslut att införliva "Inflytande 88" med temat. Detta tillskott har dock enligt samstämmiga bedömningar ännu vid utgången av år 1988 inte

avsatt några tydliga resultat men allmänt gäller, att nämnderna inför programmets ledningsgrupp kunnat presentera mer eller mindre fylliga förteckningar över vidtagna åtgärder för att tillgodose konsumenternas/kundernas/brukarnas uttalade eller förmodade behov och önskemål.

Personal- och organisationsutveckling ingick redan i det ursprungliga handlingsprogrammet men byggdes ut genom en av fullmäktige år 1985 särskilt antagen plan, som upptog trivselåtgärder, personalutveckling, lönepolitik/belöningsssystem, beslutsdelegering i ett antal förtecknade personalärenden samt operation service, vilken stod för särskilt anordnad serviceutbildning för förvaltningspersonal. Under rubriken personalutveckling ingick personalutbildning, planeringssamtal, chefsutveckling och verksamhetsomprövning/budgetarbete medan lönepolitik/belöningsystem omfattade differentiering av löner, lönehöjningar i anslutning till rationaliseringar/budgetbesparingar samt tillfälliga löneändringar och "okonventionella belöningar". Personalkontoret har huvudansvaret för delprogrammet och har gjort sammanställningar av de åtgärder som vidtagits. Vissa av delprogrammets punkter är att uppfatta som obligatoriska uppgifter för samtliga nämnder.

Decentralisering: Detta delprogram handlar om att med olika medel ge den personal som arbetar på fältet befogenhet att i största möjliga utsträckning fatta egna beslut och ta ansvar för den egna verksamheten. En ökad decentralisering anses leda till en minskad byråkratisering och att personalens kunskaper och engagemang bättre tas till vara. Anvisningar om skilda decentraliseringsåtgärder har bl a utarbetats i delprogrammen personal- och organisationsutveckling samt utveckling av budgetsystemet, men varje nämnd äger att själv bestämma inriktning och omfattning av sina åtgärder. Nämnderna skall inför programmets ledningsgrupp redovisa vidtagna och planerade insatser. Förteckningar häröver uppvisar en mångfald åtgärder, särskilt inom socialnämndens ansvarsområde.

Utveckling av budget- och redovisningssystemet: Programmet "Sollentuna — en kreativ kommun" kan på denna punkt ses som en vidareutveckling av en redan påbörjad förändringsprocess. I själva verket fördes i kommunen flera år innan programmet utarbetades en diskussion om en reformering av budgetprocessen och vid dessa överläggningar utmejslades så småningom ståndpunkter som väl passade in i den allmänna filosofi som kännetecknade handlingsprogrammet, d v s med målstyrning och ansvarsdelegering som viktiga inslag. I den variant av sk förnyelsebudgetering som kommunen bestämde sig för 1985 betonades, att de av respektive nämnder utarbetade budgetförslagen skulle baseras på målbeskrivningar som i sin tur skulle utgöra underlag för bedömningar av olika verksamheters resursbehov och effektivitet/produktivitet. Den nya budgettekniken byggde bl a på de två begreppen basnivå och tilläggs paket. Basnivån avsåg resurser till de högst prioriterade målen och fick utgöra upp till 85% av de totala kostnaderna samt skulle i princip avgöras på nämndnivån. Tilläggs paketen skulle omfatta övrig av nämnderna önskad verksamhet och sinsemellan rangordnas av dessa. Besluten om tilläggs paketen skulle tas av kommunens centrala organ. Förnyelsebudgetering i denna utformning kom emellertid att tillämpas endast under två år, bl.a. därför att målbeskrivningarna befanns vara en omständlig procedur som därtill inte heller gav det förväntade utbytet i form av verkliga alternativ mellan vilka de politiska beslutsfattarna kunde välja. Delprogrammet innehåller även formuleringar om utveckling av redovisningssystemet så att detta kan tillgodose såväl centrala som övriga organs behov och framhåller vidare vikten av åtgärder som kan utgöra incitament till ett mer långsiktigt ekonomiskt tänkande.

Programmet "Sollentuna — en kreativ kommun" avslutades med utgången av år 1988.

1.2 Forskningsuppgiften och dess genomförande

1.2.1 Uppdraget

Våren 1987 kontaktade företrädare för Sollentuna kommun några forskare vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, och tillkännagav sitt intresse för en vetenskaplig utvärdering av den i kommunen pågående reformverksamheten inom ramen för programmet "Sollentuna — en kreativ kommun". Överläggningarna resulterade i att forskarna utarbetade ett utkast till en sådan undersökning. Denna plan, sedermera utbyggd och preciserad, kom att utgöra underlag för ingående diskussioner mellan förslagsgivarna och beställaren, representerad av kommundirektören och chefen för det administrativa kontoret samt vid några tillfällen dessutom av en särskilt utsedd referensgrupp.

De överläggningar och samtal som ägde rum hade främst två syften. Dels tvingades beställarna, ställda inför forskarnas frågor, noga tänka igenom vilka problem de ville ha belysta och härmed precisera det uppdrag de ville ha utfört, dels gavs forskarna rika tillfällen att utnyttja kommunföreträdarnas sakkunskap om de lokala förhållandena och på så sätt ge sin forskningsplan större realism än vad eljest skulle ha blivit fallet. En självfallen utgångspunkt vid diskussionerna var, att undersökningen skulle genomföras som oberoende forskning, men att huvudfrågeställningarna skulle bestämmas av kommunens behov av kunskap om de förändringsprocesser som reformverksamheten startat och de resultat den avsett.

I två viktiga avseenden kom efter hand kommunen att ompröva sin ursprungliga beställning. Att koncentrera utvärderingen till programmet "Sollentuna — en kreativ kommun" framstod som en alltför snäv inriktning. Historiskt sett hade ett förändringsarbete inom flera av kommunens förvaltningar satts igång långt före programmets tillkomst. Programmet kunde i själva verket i flera viktiga avseenden ses som en ambition att omsätta några av grundtankarna i det tidiga reformarbetet i ett konkret handlingsprogram med giltighet för hela den kommunala organisationen. Mot denna bakgrund ansågs det mera meningsfullt att utvärderingen inriktades mot en samlad bedömning av hela det förändringsarbete som pågått i kommunen under senare år. Vidare stadgades efter hand den uppfattningen att utvärderingen borde kunna tjäna som avstamp för och ge uppslag till kommunens fortsatta reform- och utvecklingsarbete. Som en konsekvens av detta synsätt betonades att utvärderingen borde ses som en första etapp i ett projekt som spände över längre tid.

I februari 1988 godkände kommunstyrelsens arbetsutskott det upprättade förslaget till utvärdering och i april undertecknades ett avtal om forskningsinsatsernas omfattning och de ekonomiska villkoren.

Under slutet av år 1987 hade kontakt tagits med Statens råd för byggnadsforskning beträffande finansiellt bidrag till forskningsprojektet. Från rådets sida uttalades intresse för att ge ett sådant stöd under förutsättning att undersökningen skulle komma att utgöra ett led i ett långsiktigt projekt. I juli 1988 beviljade rådet ansökta medel.

1.2.2 Undersökningens uppläggning

Allmänna utgångspunkter

Utvärdering definieras vanligen som en efterhandsbedömning av om ett beslut har fått de effekter som beslutsfattaren avsett. I vårt fall är, som nyss framgått, utvärderingen avsedd att gälla en hel serie beslut, tagna under en följd av år. Den är m a o tänkt att utgöra en sammanfattande bedömning av utfallet av en omfattande reformverksamhet. Detta angreppssätt innebär i och för sig, att vi reducerar ett av de stora problem, som är förenade med utvärderingsstudier, nämligen svårigheten att isolera effekterna av en viss åtgärd, d v s att avgöra vad som beror på åtgärden ifråga och vad som beror på andra samtidigt verkande förändringsfaktorer, såväl sådana som är medvetet vidtagna som sådana som har andra källor och ej kan påverkas av beslutsfattarna. Problemet blir som sagt reducerat men det kan ej avlägsnas ur vår undersökning. Vi måste konstatera att processer och förhållanden såväl inom det administrativa systemet som i dess omgivning har en inverkan som det blott delvis är möjligt för oss att fånga in och mäta. Vi kommer emellertid att ägna stor uppmärksamhet åt att försöka fastställa den betydelse för utfallet som en uppsättning s k programexterna faktorer haft.

Vår uppgift att utvärdera de senaste årens reformverksamhet reser ett annat forskningsproblem, som har med tidsdimensionen att skaffa. Det tar erfarenhetsmässigt en viss tid för en reform att få genomslag. I det reformpaket vi undersöker ingår åtgärder vidtagna under några års förlopp. Olika åtgärder har m a o haft olika lång tid att "sätta sig". Detta har vi inget botemedel mot, men samtidigt skall sägas att vi inte sett detta som något större bekymmer, eftersom de olika åtgärder som ingår i reformpaketet är så sammantvinnade och betingade av varandra, att man, om än med en viss förenkling, kan se reformverksamheten som en enda åtgärd.

Forskningsuppdraget aktualiserar emellertid problemet med tidsaspekten också på ett annat sätt. Uppdraget innebär en "temperaturmätning" av det administrativa systemets funktionssätt vid en viss, given tidpunkt, närmare bestämt hösten 1988. Uppenbart ligger denna tidpunkt så nära besluten om reformåtgärderna att de effekter vi kan mäta är av initial natur. Under flera år framöver — inom utvärderingsforskningen talar man allt oftare om förändringsmekanismer verksamma under upp emot ett decennium — kommer reformerna att påverka kommunens förvaltningsapparat, och de slutliga effekterna kan komma att påtagligt avvika från dem som kan iaktas av oss. Med hänsyn härtill har vi i vår undersökning inte enbart koncentrerat oss på effektmätningar utan i betydande grad försökt beskriva de processer genom vilka besluten effektueras. Vi har tagit denna position så mycket hellre som vår utvärdering är att se som en "mätstation" avsedd att bispringa med uppslag till kommunens fortsatta omdaningsverksamhet. För kommunen/beställaren måste det, som vi ser det, vara väl så intressant och värdefullt att få belysta de mekanismer vilka verkar i förändringsprocessen som de omedelbara effekterna av densamma. Det förhåller sig vidare så, att de av beslutsfattarna avsedda effekterna till väsentlig del gäller attitydpåverkan, d v s att hos den administrativa personalen skapa ett förhållningssätt som skall påverka deras framtida agerande i skilda beslutssituationer. Det är utom fråga, att dessa attityder i hög grad bestäms av de förfaranden genom vilka de växer fram; resultaten från ett studium av själva förändringsprocessen kan alltså tjäna som förklaringsfaktorer till de effekter som kan iaktas. Detta är för oss ytterligare ett skäl att uppmärksamma själva förändringsmekanismerna.

Med strikt effektmätning menar man i regel en undersökning som går ut på att mäta överensstämmelsen mellan beslutsfattarnas avsikter med en åtgärd och de faktiska resultaten av densamma, kort sagt graden av måluppfyllelse. Trots vad som sagts ovan blir detta självfallet en viktig undersökningsuppgift för oss. I likhet med åtskilliga andra utvärderingsforskare har vi emellertid uppfattningen, att undersökningar som enbart syftar till att ange graden av måluppfyllelse inte ger den allsidiga information som beställaren är betjänt av. Att anlägga ett bredare perspektiv framstår därför som motiverat. Detta skulle med fördel kunna ske efter två olika linjer: den ena att undersöka även effekter som ej varit förutsedda och, eventuellt, ej heller önskvärda, den andra att ange och diskutera orsakerna till att de uttalade målen förverkligats på det sätt som skett. Vi kommer att främst intressera oss för den sistnämnda frågeställningen.

Det bör i detta sammanhang även framhållas att strikta effektmätningar med fördel sker genom att resultaten vid två skilda mättillfällen jämförs, det ena innan en åtgärd vidtas, det andra då den verkat en viss tid. En sådan före — efter undersökning har vi ej haft möjlighet att genomföra. I stället har vi huvudsakligen förlitat oss till vad man skulle kunna kalla en subjektiv, retrospektiv (tillbakablickande) ansats. Med subjektiv avses att vi som material begagnat inblandade personers bedömningar och upplevelser, med retrospektiv att dessa bedömningar gällt de förändringar som enligt våra sagesmäns uppfattning inträffat under reformperioden. En sådan ansats tillförlitlighet är i hög grad avhängig av de frågeinstrument som konstrueras och de svarandes inställning till undersökningen. Vi har under fältarbetets gång övertygats om att de resultat som presenteras i det följande i allt väsentligt uppfyller rimliga krav på trovärdighet.

Det nu sagda kan sammanfattas så, att vår utvärdering avser en uppsättning åtgärder, som alla är inrymda i ett och samma reformpaket, och att undersökningen omfattar såväl effektmätningar, varvid även förklaringar till utfallet kommer att anges, som processtudier.

Analysplan

De åtgärder som satts in för att reformera Sollentunas förvaltningsapparat har inte haft den enhetliga karaktär att de "drabbat" alla arbetsenheter utspridda på det stora experimentalfältet med samma innehåll och med samma kraft. Redan av detta skäl vore det inte försvarbart att inrikta undersökningen på att försöka komma fram till generella utsagor om vilka konsekvenser reformverksamheten fått för förvaltningen i dess helhet. Forskningsstrategin måste i stället bli att ta vara på den faktiska differentiering av åtgärderna som skett och inom givna resursramar ge en så nyanserad bild som möjligt av utfallet på olika förvaltningsområden. Härför talar också den i föregående avsnitt påpekade omständigheten, att det existerar en stor uppsättning förhållanden och förändringsprocesser helt oberoende av reformprogrammet och med inverkan på dess resultat, och att dessa har skiftande karaktär i skilda delar av förvaltningsapparaten.

Den komplexa undersökningssituation, som ovan angivna omständigheter försatt oss i, har föranlett oss att göra två parallella undersökningar i förhoppning om att de olika angreppssätten skall vara ömsesidigt befruktande och ge större säkerhet vid tolkningen av de många delresultaten och underlätta urskiljandet av vissa övergripande tendenser.

Vi har lagt upp och genomfört en kvantitativ och en kvalitativ analys. Den förstnämnda studien, som upptar den klart största delen av vår forskningsrapport, bygger på en enkätundersökning med företrädare för i princip alla självständiga arbetsenheter inom förvaltningen och är i huvudsak en med statistisk metod genomförd analys av samband mellan olika variabler. Den kvalitativa analysen utgörs av intensivundersökningar av förändringsprocesser och utfall på ett

mindre antal arbetsenheter, varvid personliga intervjuer och dokumentstudier utgjort källmaterial.

Våra analyser — i synnerhet vad gäller den kvantitativa analysen — är upphängd på fyra "grundbultar", närmare angivet på ett antal variabeluppsättningar som vi benämnt (1) mål, (2) insatser, (3) programexterna faktorer samt (4) effekter. Man skulle alternativt kunna formulera undersökningens basstruktur på så sätt, att den har en tydlig koppling till den välkända orsakskedjan mål -> insatser (medel) -> effekter, men att den vid försöken att förklara effekternas karaktär och styrka ägnar stor uppmärksamhet åt de programexterna faktorernas betydelse för utfallet.

I denna rapports inledande avsnitt antyddes de mål som reformprogrammets upphovsmän ville tillägga detsamma och de medel eller insatser som de ansåg tjänliga för att förverkliga målen. Vad först gäller målföreställningarna har det för oss gällt att — utan att våldföra oss på de uttalade intentionerna — tolka och kategorisera dessa föreställningar på ett sådant sätt att vi får hanterbara, någorlunda distinkta måldimensioner mot vilka vi kan mäta utfallet. Målens ofta mycket allmänna karaktär har härvid varit en fördel så till vida, att vi inte behövt konstruera en särskilt komplicerad målstruktur, men en nackdel så till vida, att vi känt en osäkerhet om huruvida våra kategorier är så tydliga, att effektmätningar i relation till dem alltid ger utbyte. I dokumentet "Verksamhetsidé och utvecklingsstrategi för Sollentuna kommun" anges som en allmän riktning för förändringsarbetet inom ramen för "Sollentuna — en kreativ kommun" att "verksamheten skall vara målinriktad, präglas av flexibilitet och utvecklas mot ökad serviceanda, kreativitet, effektivitet, och ett ökat ansvarstagande". Om verksamheten genomsyras av denna inställning kommer enligt samma dokument följande effekter att uppnås:

- ökade möjligheter att ge service anpassad till skiftande behov och förutsättningar
- minskade risker för onödig byråkrati
- minskade kostnader
- ökade möjligheter att utvidga servicen eller sänka skatten
- ökad arbetstillfredsställelse
- högre kreativitet
- skapandet av en Sollentunaanda

När dessa formuleringar rensats från de mer deklamatoriska inslagen kvarstår enligt vår tolkning två huvudmål. Det ena är internadministrativt, nämligen att åstadkomma ökad effektivitet inom Sollentunas kommunala organisation, och har av oss uppdelats i kategorierna ökad måluppfyllelse och lägre kostnader. Det andra sätter mottagarna av vad den kommunala verksamheten frambringar i centrum; vi har benämnt detta bättre service till brukarna. När vi vid våra effektmätningar söker fastställa eventuella förändringar i målstrukturen vid våra undersökningsenheter har vi fört in de ovan redovisade målen under samlingsbeteckningen verksamhetsrelaterade mål, såsom skilda från organisationsrelaterade och individrelaterade mål.

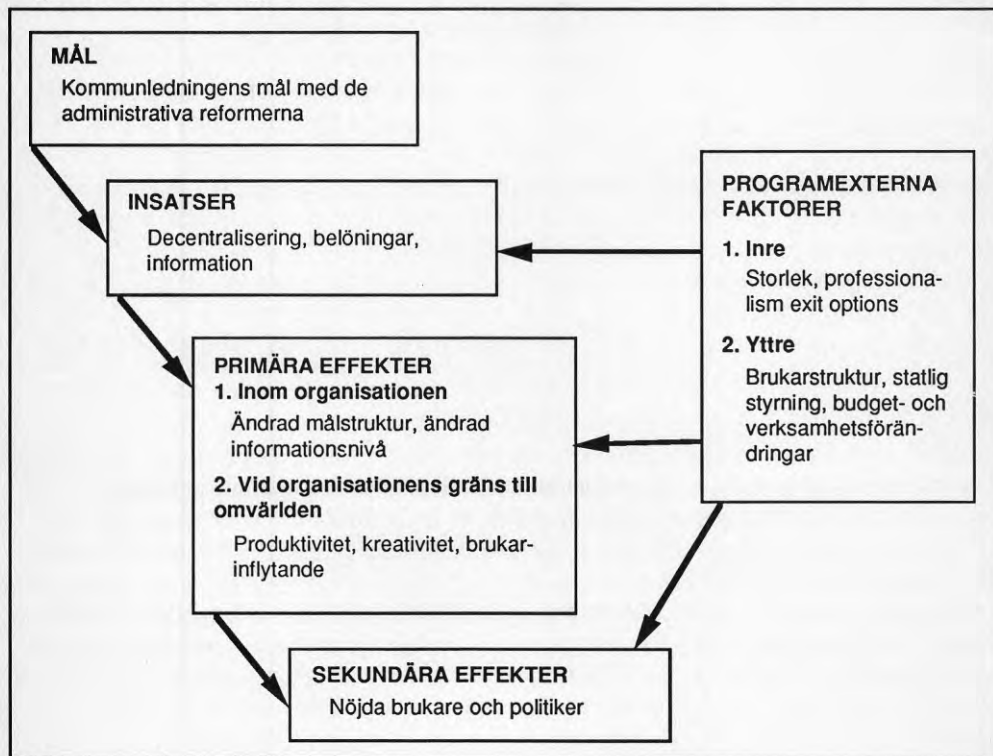
De *insatser* eller medel varmed målen är tänkta att realiseras har vi med hänsyn till våra sambandsanalyser hanterbarhet och överskådlighet försökt fånga in i tre breda kategorier, vilka vid en första konfrontation med det insamlade materialet framstår som särskilt centrala. Olika åtgärder vidtagna i syfte att öka undersökningsenheternas självständighet i förhållande till den centrala kommundledningen har vi fört in under samlingsrubriken *decentralisering* och konstruerat ett decentraliseringsindex uppbyggt av enkätsvar på frågor om konkreta decentraliseringsåtgärder och upplevelser av huruvida den egna enhetens självständighet har ökat eller ej. En andra kategori har vi samlat under beteckningen *belöningar*, varmed förstås det belöningsystem som praktiserats i form av såväl ekonomiska som icke materiella bidrag och upp-

skattningsbevis till de anställda. Den tredje typen av insatser gäller *information*, varvid vi uppmärksammat såväl dess innehåll som sändare samt de kanaler som utnyttjats.

Under samlingsrubriken *programexterna faktorer* ingår variabler av skilda slag men med den gemensamma egenskapen, att vi ansett oss ha goda skäl anta att de var och en påverkar reformprogrammets genomförande och utfall, antingen så att de underlättar eller — vilket vi förmodat vara det vanligaste — så att de försvårar realiserandet av beslutsfattarnas intentioner. En första uppdelning kan göras mellan inre och yttre faktorer, varvid de förstnämnda avser inomorganisatoriska egenskaper hos våra undersökningsenheter och de sistnämnda förhållanden utanför denna organisatoriska ram. En annan uppdelning är den mellan statiska och dynamiska faktorer, varvid är att notera, att en faktor antingen kan vara av ettdera slaget eller innefatta bägge dimensionerna.

Vi har funnit skäl för att låta tre inomorganisatoriska programexterna faktorer ingå i undersökningen, nämligen *storlek*, *professionalism* och *karriärmöjligheter* (exit options). Storlek har vi gett den operationella definitionen antalet anställda inom respektive undersökningsenhet. Professionalism, eller, kanske bättre, professionell status har vi definierat med hjälp av två skilda indikatorer, nämligen utbildning och lön och med dessa konstruerat ett index, som uträknats för varje förvaltningsområde. Några gånger har vi i våra analyser också fört in ett närbesläktat index, benämnt professionell och teknisk utveckling. För den tredje faktorn har vi även konstruerat ett index, i detta fall av svar på enkätfrågor rörande bedömning av olika karriärmöjligheter och faktisk frekvens av byten av tjänst.

Figur 1.1 Undersökningsmodell



En större enhet uppträder, enligt vår förmodan, med större pondus och värnar hårdare om sina interna regler och sin självständighet över huvud taget. En grupp med hög professionell status utvecklar ett eget normsystem och avvisar intrång på sitt specialområde. En stark statlig styrning ger uppenbart mindre utrymmen för lokala insatser. Sådana brukarstrukturer, som medför ett betydande inflytande för brukarna, bildar en spärr mot från kommunens politiska centrum utfärdade direktiv. Genom att specialstudera enheter vilka i varierande grad kännetecknas av att härbärgera dessa "motkrafter" bör, som vi sett det, ett gott bidrag erhållas för en diskussion av orsakerna till reformprogrammets skiftande framgång.

De effekter, som vi studerat närmare, har vi uppdelat i primära effekter och sekundära effekter, varvid de senare uppfattats som delvis betingade av de förra. För konstruktionen av våra skilda effektmått hänvisas till den löpande framställningen, men en ungefärlig uppfattning av måttens karaktär erhålls vid ett studium av "undersökningsmodellen" (se figur föregående sida), vilken också må tjäna som en sammanfattning av vad som i det föregående meddelats om analysplanen.

En viktig yttre faktor har vi ansett vara graden av *statlig styrning*, varvid vi vid variabelns bestämning tagit hänsyn till såväl omfattningen av den statliga regleringen som förändringar i densamma. En annan yttre programextern faktor som uppmärksammats är *brukarstruktur*. Vi har gjort en kategorisering som upptar enskilda kommuninvånare, föreningar, företag, andra kommunala enheter, politiker samt en restpost "övriga brukare", men i våra analyser tagit vara på det faktum att många enheter betjänar flera brukargrupper. Till sist skall nämnas att vi också, om än i mindre utsträckning, utnyttjat data om *befolkningens sociala och åldersmässiga struktur*, eftersom denna har olika utseende i olika delar av kommunens territorium och därför kan bidra till att förklara skillnader i reformprogrammets genomslagskraft.

Fyra av de nämnda programexterna faktorerna intar en viss särställning i vår undersökning, eftersom vi låtit dem tjäna som urvalskriterier vid bestämningen av vilka enheter som skulle ingå i den kvalitativa analysen, d v s bli föremål för intensivundersökning. Det gäller storlek, professionell status, statlig styrning och brukarstruktur. Vår grundföreställning har varit, att vissa värden på dessa variabler utgjort källor till hinder för ett friktionsfritt genomförande av reformprogrammet, eller som vi brukat formulera det, utsatt den kommunalpolitiska styrningen för mållkonkurrens.

Ett mellanläge mellan inre och yttre programexterna faktorer kan sägas bli intaget av *budget- och verksamhetsförändringar*. Ett index har konstruerats utifrån bedömningar av dels förändringar i respektive enhets ekonomiska resurser, dels förändringar i verksamhetens omfattning.

1.2.3 Material och metod

Forskningsrapporten baseras på två typer av källmaterial, nämligen dels dokument av skilda slag vilka förvaras inom den kommunala organisationen, dels upplysningar inhämtade vid frågeundersökningar. Vad avser de sistnämnda har vi för att lösa vår forskningsuppgift utsänt en postenkät samt intervjuat vissa utvalda grupper av personer. Vidare har vi, om än i mindre grad, utnyttjat det material som kommunen själv via enkäter lät insamla innan vår undersökning startade. I det följande gör vi några kommentarer till källmaterialets karaktär och redovisar våra viktigaste ställningstaganden och tillvägagångssätt vid de bägge frågeundersökningar vi genomfört.

Kommunala protokoll och handlingar

Vår materialgenomgång har till betydande del bestått av systematiska studier av protokoll. Detta gäller främst kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, socialnämndens, gatunämndens och skolstyrelsens protokollsviter. För nämnda organ har också verksamhetsberättelser studerats. Vidare har en stor mängd handlingar i form av tjänsteutlåtanden, remisser samt skrivelser, upprättade av kommunala organ eller insända till dessa, utnyttjats. En stor del av det material som haft tydlig koppling till förändringsarbetet, särskilt programmet "Kreativ kommun", har funnits samlat hos chefen för det administrativa kontoret. Tidningen Kreativ kommun, som tillställdes kommunalanställda och politiker och som utgavs i nio nummer under perioden 1986 – 1988, har också studerats.

Det genomgångna materialet har vi dels utnyttjat som underlag för sakframställningen i främst kapitel 1 och 2, dels låtit tjäna som utgångspunkt och grund vid konstruerandet av våra frågeinstrument och som en kunskapsresurs att vid behov mobilisera, då vi befunnit oss i intervjuarsituation.

Postenkät

Huvudparten av de frågeställningar som skisserades i vår undersökningsdesign låter sig inte besvaras med skriftligt och tryckt material. Omfattande frågeundersökningar framstod som ofrånkomliga. För en beskrivning av förändringsarbetets kännetecken och effekter över hela det kommunala verksamhetsområdet bedömdes en enkät tillställd ett större antal befattningshavare vara lämplig, ja, med de tids- och resursramar som stod oss till buds, det enda möjliga materialinsamlingsförfarandet. En av metodens erfarenhetsmässigt största nackdelar, nämligen ett stort svarsbortfall, ansågs inte utgöra ett större "hot" mot denna undersökning, eftersom besvarandet av vår enkät halvt om halvt torde komma att uppfattas som ett åliggande i tjänsten. Vidare bedömdes den kompletterande intervjuundersökning, som planerades med dem som var verksamma i olika funktioner på ett mindre antal arbetsplatser, kunna underlätta förståelsen och tolkningen av de ofta knapphändiga och onyanserade upplysningar som ett enkätformulär lämnar utrymme för.

Vi utgick från att våra observationsenheter borde utgöras av den kommunala förvaltningsapparaten "arbetsenheter" varmed vi avsåg alla enheter som var tillförsäkrade en viss självständighet. Som operationell definition på arbetsenhet fick tjäna egen kontobeteckning i kommunens personalbudget. En bearbetning av 1987 års budget gav oss en totalpopulation på cirka 400 enheter. Vi bedömde denna population som onödigt stor och åstadkom därför en reduktion genom två åtgärder. För det första — vilket innebar att populationen bättre kom att svara mot vår ursprungliga ambition — sammanslogs ett antal varandra närliggande konton vilka i budgeten särskilts av annan grund än självständighetskriteriet. För det andra begränsades populationen genom att vi frångick vår ursprungliga föresats om totaltäckning: vi definierade bort arbetsenheter med färre än fem anställda. Detta genomfördes dock inte ifråga om verksamheter — t ex idrottsanläggningar, fritidshem och daghem — där en sådan åtgärd skulle ha lett till att vissa arbetsenheter kom med i vår undersökning och andra inte. Det bör även redovisas, att vi under fältarbetets gång gjorde smärre populationsjusteringar beroende på att vår urvalsram i några fall inte gav en korrekt verklighetsbild.

Eftersom vi genom enkäten främst ville få upplysningar om reformverksamhetens effekter för respektive arbetsplatser och ej var intresserade av personliga bedömningar av och attityder

till förändringsarbetet adresserade vi våra försändelser till den person som förutsattes ha den bästa överblicken och bredaste kunskapen om arbetsenheten, nämligen arbetsledaren eller svarande. Vi framhöll emellertid i vår missivskrivelse, att om adressaten kände sig osäker om svaret stod det vederbörande fritt att rådgöra med sina arbetskamrater. Vi utbad oss också, att den som besvarat enkäten uppgav sitt namn på formulärets försättsblad så att vi skulle kunna ta kontakt om vi tyckte oss finna oklarheter vid vår formulärgranskning. Vi meddelade vidare, att namnuppgiften skulle komma att avlägnas omedelbart efter granskningen varigenom den svarandes identitet inte skulle kunna spåras. Vi försäkrade dessutom, att vi vid presentationen av våra forskningsresultat skulle vinnlägga oss om ett skrivsätt som omöjliggjorde en identifiering av enskilda arbetsenheter.

Ett preliminärt frågeformulär konstruerades med utgångspunkt från de frågeställningar vi angett i vår programskiss och med ledning av ett omfattande studium av relevanta aktstycken. Vi strävade också efter att inte skapa ett alltför tidsbundet frågedokument utan bemödade oss om att formulera frågor som skulle kunna underlätta en eventuell framtida repris av undersökningen. Det framstod vidare som önskvärt att testa formuläret under förutsättningar som i möjligaste mån var likaratade dem som skulle gälla vid den slutliga fältundersökningen. Ur undersökningspopulationen drog vi därför ett obundet slumpmässigt urval omfattande 10 enheter som blev föremål för vår testomgång; poängen med detta tillvägagångssätt var att undersökningspopulationen även efter denna operation kunde betraktas som intakt, dock med den reservationen att vi måste beakta en viss, om än obetydlig, statistisk felmarginal i fråga om de resultat som framkom. Testomgången genomfördes med smärre modifikationer enligt angivna modell. Det visade sig, att med några få undantag höll våra frågeformuleringar måttet. Resultatet bedömdes t o m så gott, att vi ansåg oss kunna återlägga de 10 testfallen i undersökningspopulationen och betrakta de inkomna svaren som en del av vår slutliga fältundersökning. För de få frågor som vi ansåg oss nödsakade att formulera om i det definitiva formuläret betraktade vi svaren i testpopulationen som interna bortfall.

Enkätformuläret distribuerades omkring 20 juni — förvisso inte en idealisk tidpunkt med tanke på snart instundande semestrar. Vid sommarens slut hade svar inkommit från knappt hälften av dem som tillsänts formulär. En första påminnelse utsändes i mitten av augusti, en andra i mitten av september. Ett par veckor efter det att septemberpåminnelsen gjorts hade svar inkommit från cirka två tredjedelar av populationen. Vi kontaktade då per telefon dem som ännu inte svarat och vädjade om deras snara deltagande i undersökningen. Då insamlingsarbetet avslutades med utgången av oktober hade svar inkommit från 158 av de 178 undersökningsenheterna, d v s från 89%. Resultatet får anses vara mycket gott, inte minst med tanke på att svarsfrekvensen inte i någon av de kategorier som arbetsenheterna sammanfördes i understeg 80%. Endast sex fall av uttalad svarsvägran registrerades. Den utdragna insamlingsperioden — drygt fyra månader — reser frågan om förutsättningarna för besvarandet av enkäten ändrades över tid med andra svarsmönster som följd. Vi har emellertid inte funnit några indicier på att så skulle ha varit fallet.

Kodningen av de inkomna formulärens ombesörjdes av en av forskningsgruppens medlemmar. Kontrollkodning utfördes av övriga medlemmar. Kontrollen omfattade drygt 1.000 kodade celler. I 94% av fallen överensstämde utfallet med den ursprungliga kodningen. Tillförlitligheten (reliabiliteten) i kodningen kan därför betraktas som tillfredsställande. Det förtjänar även påpekas, att den nyss angivna procentsiffran drogs ned av en speciell uppsättning svar som visade sig mycket svårkodade. En omkodning skedde senare efter andra principer än de ursprungliga.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med totalt ett 40-tal personer. Föremål för våra utfrågningar har dels varit ett mindre antal personer som innehar ledande politiska eller administrativa poster i kommunen, dels personer med anknytning till de fem arbetsenheter som vi gjort till föremål för våra intensivundersökningar.

Vad gäller den förstnämnda gruppen, vilken vi fortsättningsvis för enkelhetens skull gett den kanske något oegentliga benämningen kommunledningen, har den omfattat kommunalråd (m), oppositionsråd (s), kommundirektör, chef för administrativa kontoret och chef för ekonomikontoret. Avsikten med dessa intervjuer har varit att skapa en bild av intentionerna bakom och diskussionerna kring förändringsarbetet.

Specialstudierna ägnade de fem arbetsenheterna kräver en närmare redogörelse. Såsom beskrevs i ett föregående avsnitt var en av våra utgångspunkter, att förändringsarbetets skiftande genomslagskraft på olika håll i förvaltningsapparaten bestämdes av den målkonkurrens som den kommunalpolitiska styrningen utsattes för. Vi urskiljde fyra faktorer som källor till denna konkurrens: statlig styrning, brukarinflytande, professionalism och arbetsenhetens storlek. Vi har låtit detta synsätt bestämma urvalet av enheter för intensivundersökningarna. Urvalet är följaktligen så konstruerat att de däri ingående enheterna representerar olika målkonkurrenssituationer.

Våra fyra faktorer har behandlats som dikotoma variabler, d v s de har var och en kunnat anta två värden, ett högt och ett lågt. Operationaliseringen bestämdes av några frågor/svar i vår enkät. Nästa steg var att konstruera ett "målkonkurrensindex", vilket vi lät variera mellan 0 och 4, varvid 0 stod för låga värden på alla fyra variablerna (svag statlig styrning, svagt brukarinflytande, svag professionalism, få anställda) och 4 för genomgående höga värden. Vi undersökte härefter hur svaren i de då drygt hundratalet inkomna enkäterna placerade in de olika arbetsenheterna i vårt index.

Mycket stark målkonkurrens (indexvärde 4) visade sig vara ett så gott som empiriskt tomt alternativ och har därför lämnats orepresenterat i urvalet. *Stark målkonkurrens* (3) kännetecknade framför allt skolorna. Med få undantag placerade sig alla skolor här och de utgjorde därtill två tredjedelar av samtliga enheter som fick detta indexvärde. En skola framstod därför som en naturlig representant. Eftersom viss annan materialtillgång var god i Kärrdal valde vi Kärrdalsskolan. *Måttlig målkonkurrens* (2) var det för barnstugorna typiska indexvärdet och de utgjorde även majoriteten av samtliga enheter i denna grupp. Av samma skäl som anfördes för valet av skola utvaldes en enhet i Kärrdalsområdet, nämligen daghemmet på Lomvägen 23. *Svag målkonkurrens* (1) kännetecknade två slags arbetsenheter. Det gällde för det första sådana som till sin karaktär var internproducerande, d v s hade andra kommunala organ som sina brukare. Hit hörde bl a tre av fyra förvaltningsledning/stabsorgan. För det andra placerade sig en stor andel av de tekniska förvaltningarna i denna grupp. Vi utsåg därför två enheter som representerar för gruppen, nämligen ekonomikontorets stabsenhet och gatukontorets parkavdelning. *Ingen målkonkurrens* (0) gällde internproducerande enheter vilkas verksamhet hade tydlig servicekaraktär samt en mer heterogen samling externproducerande enheter. Vi valde gatukontorets kansliavdelning som företrädare för gruppen.

Sedan denna vad man kan kalla strukturerade handplockning av observationsenheter var avslutad bestämdes efter vilka principer intervjupersonerna skulle utväljas. Vår strategi blev att utfråga ett brett spektrum av individer, vilka från sina olika positioner och erfarenheter skulle

kunna belysa respektive arbetsenhets förändrade villkor. Någon ambition att i förekommande fall, t ex då det gällde brukarna, göra representativa urval hade vi däremot inte.

Som riktmärke för utfrågning av befattningshavare på respektive arbetsenheter uppställde vi, att enhetschefen och 2 – 3 personer ur övrig personal, varav helst någon i arbetsledande ställning, skulle ingå i undersökningen. I stort sett kunde denna plan genomföras (se förteckning över intervjupersoner). Vad gällde brukare kunde vi inte i förväg upprätta någon förteckning. Först efter det att vi skaffat oss inblick i förhållandena på respektive arbetsplatser kunde urvalen ske. Beträffande gatukontorets kansliavdelning och ekonomikontoret utfrågades tjänstemän i andra kommunala organ, som hade mycket kontakt med undersökningsenheterna, samt några politiker. Som parkavdelningens brukare måste i huvudsak Sollentunaborna i gemen betraktas, och vi ansåg det inte meningsfullt att göra några mindre stickprov på medborgarnivå. Några synpunkter på enhetens service inhämtades dock vid intervjuer på skolan och barnstugan.

Vi bedömde det vidare som viktigt att fånga in de politiska och administrativa miljöer i vilka våra utvalda arbetsenheter verkade. För de nämnder, under vilka respektive enheter sorterade, inhämtades upplysningar dels från ordföranden, vilken i samtliga fall tillhörde moderata samlingspartiet, dels — som en konsekvens av ordförandens partitillhörighet — från någon socialdemokratisk ledamot av nämnden. Inom den kommunala administrationen intervjuades berörda avdelningschefer och i förekommande fall personer på mellannivå. Vår intervjupopulation kom att få följande sammansättning:

Ekonomikontorets stabsenhet

Ekonomichef
Ekonomisekreterare
Två politiker (brukare)

Gatukontorets kansliavdelning och parkavdelning

Nämndordförande (m)
Nämndpolitiker (s)
Gatuchef
Kanslichef
Kanslist
Tre brukare
Parkchef (stadsträdgårdsmästare)
Arbetsledare
Två parkarbetare

Skolan

Skolstyrelseordförande (m)
Skolstyrelseledamot (s)
F d skolchef (slutade oktober 1988)
F d rektor (slutade oktober 1987)
Rektor
Tillsynslärare
Skolvärdinna
Tre föräldrar
Elevråd

Barnstugan

Nämndordförande (m)
Nämndledamot (s)
Socialchef
Barnomsorgskonsulent
Föreståndare
Barnskötare
Två föräldrar

Utfrågningarna skedde efter en i förväg uppgjord för alla intervjupersoner gemensam mall, där dock ett antal frågor var specifika för en eller flera av de kategorier vi arbetade med, och utrymme gavs för "extraturer" utanför formuläret. Intervjuerna tog i allmänhet cirka två timmar i anspråk. Svaren nedtecknades, renskrevs och ordnades in under respektive frågeställningar, varefter de sålunda upprättade dokumenten översändes till intervjupersonerna för eventuella ändringar, tillägg eller strykningar. Det stora flertalet dokument återsändes med ytterst marginella ändringar. Utifrån mottot "kunden har alltid rätt" är det de "korrigerade"

svaren som vi utnyttjat i vår framställning. I en del fall har detta inneburit att vid intervjuerna fällda, öppenhjärtliga uttalanden inte kunnat tillföras vår undersökning, eftersom de återtagits av sagesmännen. Det har emellertid hänt att uttalandena ifråga "satt oss på spåret" och att vi med annat material lyckats belägga de förhållanden det gällt. Vad nu relaterats om intervjuförfarandet har i tillämpliga delar gällt såväl utfrågningen av kommunledningen som av personer med anknytning till de fem arbetsplatserna.

Kund- och personalenkäter

Sollentuna kommun har under en följd av år låtit genomföra en serie undersökningar i enkätform. Ett antal formulär har haft kommunala organs kundkretsar som respondenter, en annan uppsättning har tillställts personalen på skilda arbetsplatser. Vid utformandet av vår forskningsplan knöts stora förväntningar till detta material, vilket förutsattes kunna integreras i våra analyser och ge dessa ökad tyngd och nyansrikedom. Så har dock tyvärr blott i mycket begränsad omfattning blivit fallet. Omdömet gäller främst kundenkäterna. De täcker en tämligen liten del av det kommunala verksamhetsområdet och är redan av denna anledning inte användbara för systematiska studier. Härtill kommer att frågornas karaktär och sätten att redovisa resultaten skiljer sig från den ena enkätversionen till den andra. Vidare lämnas i flera fall inga upplysningar om svarsfrekvens och i andra har bortfallet uppenbarligen varit så stort att någon seriös analys inte är möjlig. Situationen har varit något gynnsammare i fråga om personalenkäterna, men våra reanalyser av materialet har måst bli begränsade, eftersom vi inte haft tillgång till grundmaterialet utan enbart till resultatsammanställningar. En annan olägenhet har varit, att enkäterna tillställts personal vid knappt en tredjedel av de arbetsenheter som vår egen undersökning omfattat. Data från personalenkäterna har därför inte samkörts med övrigt material. De reanalyser som ändock gjorts har följaktligen genomförts separat.

2 Fem arbetsplatser

Detta kapitel ger en beskrivning av några exempel på förändringsåtgärder på de fem arbetsplatser där vi gjort intervjuer. Genom dessa exempel ges en bakgrund till resultaten i enkätanalysen i kapitel 3 – 8. Av intresse är t ex att få reda på hur de förändringsinsatser som gjorts uppfattas av politiker, chefer, personal och brukare. I en del fall blir det en bekräftelse på de tendenser som enkätanalysen visar, i några fall kan det bli en kompletterande eller annorlunda bild som ges av intervjupersonerna.

Det skall påpekas att flera av de förändringsåtgärder som förekommer i kapitlet nyligen har genomförts eller är under genomförande. Några långtgående slutsatser om åtgärdernas effekter kan därför inte dras. Vi visar endast tendenser och indikationer.

2.1 Skola och barnstuga i Kärrdal

Arbetsenheterna

Två av de undersökta enheterna befinner sig i området Kärrdal som är ett radhusområde i form av bostadsrätter i östra Sollentuna. Området är av "lågstatuskaraktär" och har en förhållandevis ung befolkning. Den ena enheten är en grundskola med klasserna 1 – 5. Fr o m klass 6 flyttar barnen till Rösjöskolan där också rektorexpeditionen är placerad. Totalt arbetar c:a 35 personer på skolan. Någon personalomsättning att tala om har inte drabbat skolan.

Den andra enheten är en barnstuga med tre avdelningar. C:a 14 personer arbetar på barnstugan. Barnstugan ingår i Edsbergsdistriktet, ett av fyra socialdistrikt. Brukarna och personalen verkar stolta över verksamheten. Barnstugepersonalen säger sig inte vara så "kreativ" men det finns en stabilitet. Det har i stort sett varit samma personal som arbetat i många år och man arbetar självständigt utifrån väl inarbetade rutiner. En brukare som utnyttjat servicen i många år menar att "personalen har alltid utgått från barnen, ... personalen har alltid brytt sig om vad föräldrarna tycker".

Decentralisering och brukarinflytande

Kommunledningen kopplar dessa punkter intimt samman i sin tänkta "förändringsmodell" t ex i kommunens Verksamhetsidé och utvecklingsstrategi. Tanken är att för att kunna ge invånarna den service de behöver och önskar skall ansvaret flyttas längre ut i organisationen. Kommundirektören menar att det är mötet med kunden som skall vara utgångspunkten i förändringsdiskussionen, inte personalens egna intressen. Chefen för administrativa kontoret ut-

trycker det som att kommunmedborgarna är verksamhetens uppdragsgivare, "kunden har alltid rätt". Decentralisering innebär att besluten tas närmre brukarna och att de därmed kan påverka verksamheten bättre.

Enligt förvaltningsdirektörens tjänsteutlåtande 9-1986 menas med brukarinflytande (eller konsument- eller kundinflytande som kommunledningen föredrar att kalla det) brukarnas möjligheter att "påverka", "delta i", "ha inflytande över", "medverka i" de olika kommunala verksamheterna. Det anses inte möjligt att ge några generella anvisningar hur ett ökat brukarinflytande skall ske utan varje nämnd skall ta ansvar för utvecklingen inom sitt område.

Ett annat tecken på att kommunen ser brukarinflytande och decentralisering som sammankopplade är att projektledningen för "Kreativ kommun" väljer ut just brukarinflytande och decentralisering i den redovisning av vidtagna och planerade åtgärder som begärdes in från nämnder och kontor till november 1986. För barnomsorgen redovisas som decentraliseringsåtgärder internbudget med ramanslag för samtliga barnstugor och att barnstugeföreståndare fattar beslut om anställning av personal. Som planerade åtgärder redovisas att lokal- och markansvar delegeras till barnstugorna. När det gäller brukarinflytande redovisas föräldrasamverkan i olika former och olika omfattning samt serviceprojektet i Edsbergsdistriktet, där vår barnstuga befinner sig. Som planerade åtgärder redovisas enkät- och intervjuundersökningar och eventuellt ett ökat brukarinflytande vid de årliga verksamhetsplaneringarna.

För skolan konstaterar projektledningen att skolstyrelsen endast redovisar en ny åtgärd inom områdena — så kallade hearings där politiker kommer direkt ut till rektorsområdena och informerar personal, föräldrar och elever. Detta anser projektgruppen vara ett magert resultat och fordrar flera förslag och förnyad redovisning från skolstyrelsen. Skolchefen reagerar starkt över detta beslut och uttrycker sin förvåning över projektgruppens okunnighet om skolans verksamhet. Han menar att skolan redan har välutvecklade former för brukarinflytande.

I detta sammanhang väljer vi att titta lite närmare på *delegeringen av budgetansvaret inom barnomsorgen*. Dels därför att åtgärden är en klar koppling mellan decentralisering och brukarinflytande dels därför att barnomsorgen är den verksamhet som kanske kommit längst med delegerat budgetansvar. På skolan har det inte ännu skett någon större delegering av budgetansvar eller andra decentraliseringsåtgärder. Ett par citat från tillsynsläraren får illustrera detta: "Någon delegering av ansvar från rektorsområde till skolan har inte skett." "När det gäller budgeten är det rektor som fördelar posterna. Man har ingen möjlighet att påverka fördelningen från skolan".

Delegering av budgetansvar eller "Internbudget med ramanslag" har sitt ursprung i försök på fyra barnstugor i socialdistriktet i Rotebro, det sk 4F-projektet. Enligt kommundirektören sattes projektet i huvudsak i gång av den dåvarande distriktschefen som i sin tur framförde krav från personalen. Den utredning som gjordes om 4F visade att decentraliseringen skapade många fördelar bl a när det gäller föräldrarnas engagemang i barnstugornas verksamhet. Detta gjorde att socialnämnden beslöt att alla barnstugor skulle få samma organisation.

Internbudget med ramanslag innebär i korthet att föreståndaren för barnstugan får en klumpsumma som sedan får användas efter de egna behoven. Någon central instans öronmärker inte vad pengarna skall användas till. Det finns möjligheter att flytta över pengar mellan konton dit föreståndaren tycker att de behövs bäst. Det blir nu barnstugan själv som tar hand om funktioner som tidigare sköttes centralt eller av distrikten t ex anställning av personal, markunderhåll, städning.

Den nuvarande kommunledningen samt politiker inom socialnämnden och socialchefen uttrycker sig endast positivt om internbudgeten och det delegerade ansvaret. De problem som

uppstår kan räknas till "barnsjukdomar" och man tror inte att någon vill gå tillbaks till det gamla systemet.

På barnstugan uttrycks större tveksamheter. Man menar t ex att det inte skulle vara någon större skillnad mot förut. Personalen säger sig aldrig haft några problem att få de saker som behövs. Föreståndaren upplever det som en större frihet att kunna flytta pengar mellan konton men barnstugan får inte vara med och äska pengar för verksamheten. Detta gör att det finns tveksamheter till att ta över ansvaret för lokaler och mark genom att man får ansvar men inte kan påverka intäkterna. Det finns också farhågor att det skall bli svårt att skriva på avtal som man inte vet om det finns pengar till. Någon utbildning i hur dessa nya uppgifter skall skötas har inte heller getts.

Att föreståndaren själv får anställa personal innebär också ett större ansvar. Barnstugan får själv ta konsekvenserna om någon anställs som inte visar sig fungera i verksamheten. Det har också uppstått en förvirring om vem man skall vända sig till i rekryteringsfrågor t ex menar föreståndaren att det skulle behövas mer stöd för att utforma anställningsannonser. Socialchefen och (s)-politikern uttrycker att det fortfarande är diffust vilket ansvar föreståndarna har i budget- och redovisningsfrågor. Till och med på barnstugan tycker man att det är för lite kontroll "man kan i princip beställa vad man vill utan att någon får reda på det."

Av intervjuerna går det inte att hävda att det decentraliserade budgetansvaret har påverkat brukarinflytandet i någon högre grad. Någon sådan koppling görs i varje fall inte av varken brukare eller personal. En av personalen säger att "Man har alltid varit mycket självständiga. Det har alltid varit så att om man behöver vissa små saker så har man fått det." Personal och brukare uppfattar det snarare som att det är förändrade attityder och arbetsformer som kan ha påverkat utvecklingen mot ett ökat brukarinflytande. Brukarna ger exempel: "personalen ställer inga krav på att man skall hämta barnen vid vissa tider", "personalen ställer alltid upp", "den dagliga kontakten med personalen fungerar mycket bra", "daghemmet stängs aldrig för att det är för lite personal", "temana blir mer grundliga".

Dessa uttryck behöver naturligtvis inte betyda att det delegerade budgetansvaret inte ger någon effekt på brukarinflytandet. Delegeringen är bara i sitt inledningsskede och är fortfarande inte helt genomförd. Intervjuerna visar kanske ändå att effekterna inte kan väntas bli så dramatiska för alla barnstugor. Det faktum att man tidigare känt en stor frihet under litet formellt ansvar kan innebära att en internbudget, inkluderande flera nya ansvarsuppgifter, upplevs som ökade krav på redovisning och mer ansvar. Detta kan naturligtvis hämma enheternas förmåga att öka brukarinflytandet.

Service, samverkan och brukarinflytande

I Kärrdal finns exempel på ett försök att ändra "attityder och arbetsformer" som av personal och brukare antyds ha kunnat förändrat brukarinflytandet.

Barnstugan och skolan befinner sig i samma byggnad mitt i bostadsområdet där det också finns fritidshem och fritidsgård. Huskroppen byggdes ursprungligen med tanke på integration mellan de olika institutionerna. Integrationen blev dock inte vad man tänkt sig, både på barnstugan och skolan beklagar man sig över svårigheterna i samarbetet mellan institutionerna.

Ett försök till ökat samarbete mellan institutionerna för att ta till vara personalens och brukarnas idéer i området blev resultatet av det kommunövergripande serviceprojekt som kommunen satte igång 1984 under namnet "Operation service". Projektet hade som mål att "kommunens medarbetare ska känna arbetsglädje, yrkesstolthet och personligt ansvar så att

kunderna därigenom bemöts med engagemang och personlig service". (Personalkontoret Rapport 1985-04-03). "Operation service" satte igång innan "Kreativ kommun" och kom senare att ingå som en del av handlingsprogrammet. Ett konsultföretag fick i uppdrag att genomföra utbildningen och utforma och bearbeta "kund- och personalenkäter" på de förvaltningar där "Operation service" genomfördes.

Serviceprojektet i Kärrdal lyfts av socialchefen fram som det enda lyckade inom socialförvaltningen varför det kanske är extra intressant för oss att se på utfallet. Ledning, personal och brukare är dock inte heller i Kärrdal särskilt nöjda med resultatet av serviceutbildningen. Av intervjuerna ges intrycket att en del tog emot huvudbudskapet om att kommunmedlemmarna skulle ses som "kunder" på ett positivt sätt (mer inom barnomsorg än skola) och en del reagerade negativt både mot konsultens framställning och den personal- och kundenkät som skulle fyllas i.

I vilket fall skapades förväntningar på en del håll om att det skulle öppnas möjligheter till ett nytt servicetänkande. En planeringsgrupp bildades utifrån servicekursen med representanter från de olika institutionerna med syftet att genomföra en del av de förändringsförslag som kom fram på servicekursen. Barnomsorgskonsulten som var med i planeringsgruppen berättar att man lyckades genomföra en del mindre åtgärder t ex att själva få spola is på fotbollsplanen på vintern och öka öppethållandet på fritidsgården. Det gick dock trögt att få igenom några större förändringar.

Det största problemet sägs vara att representanterna från de olika förvaltningarna inte ställde upp och kom på sammanträden. Det var t ex bara ett fåtal som hjälpte till med den "husets dag" som planeringsgruppen ordnade. När det sedan bara kom tre personer på det sammanträde som skulle förbereda en heldag om "Edsbergs förnyelse" beslöt man att lägga ner planeringsgruppen. Planeringsgruppen kom aldrig så långt att den började ta in och bearbeta synpunkter från brukare och personal.

De flesta intervjupersoner i Kärrdal uttrycker sitt missnöje med planeringsgruppens resultat. Man tycker att planeringsgruppen var anonym, flera av förslagen som skulle genomföras blev inte av eller misslyckades. Föräldrar kom inte på de möten som arrangerades och institutionerna i Kärrdal kunde inte komma överens om vad de skulle göra av den summa pengar som samlats in för gemensamma ändamål "det enda konkreta som kommit ut är att man köpt in en gemensam videokamera". De "kundenkäter" som skickades ut i och med "Operation service" sa inte så mycket och gick inte att använda eftersom man inte kunde urskilja vilka brukare som hörde till vilka enheter. Dessutom var det bara ca 40% som besvarade enkäten. På skolan säger man sig över huvudtaget inte ha hört av enkätresultaten.

Det verkar inte som att serviceutbildningen skulle lett till några större förändringar när det gäller brukarinflytande och personalens kreativitet. Ändå verkar det ha skett vissa förändringar i samma anda som "Operation service". Serviceprojektets idéer kan sägas "ligga i tiden" och det kan ha skett förändringar även om ledningens förändringsförsök upplevts som tama.

På barnstugan verkar det ha skett en ändring i serviceattityden gentemot föräldrarna. Personal och brukare säger visserligen att det alltid har varit ett bra samarbete och en öppenhet men nu har barnstugan mer börjat användas som en "serviceinstitution". Brukarna och personal känner ett större förtroende för varandra. Den viktigaste förändringen verkar vara att föräldrarna har fått full frihet att lämna och hämta barnen när de önskar utan att personalen ställer krav på när barnen skall vara på daghemmet. I dag görs i stället ett veckoschema där olika aktiviteter är inprickade.

Personalen säger till när personalstyrkan är för liten men barnstugan stängs aldrig på detta. Bara föräldrarna känner till dessa förhållanden kan de avgöra när barnet skall vara där. De känner inte heller längre samma press på sig att hämta barnet direkt när de kommer hem från arbetet. Om en förälder är hemma någon dag kan de också lämna in barnet tillfälligt om de t ex vill åka och handla.

På skolan tycker varken personal eller brukare att några förändringar har skett när det gäller brukarinflytandet. Två av brukarna som tidigare haft barn på barnstugan upplever en stor skillnad dels i attityden gentemot föräldrarna och dels i informationen som ges om vad som händer på skolan i jämförelse med barnstugan. På barnstugan fanns en större öppenhet.

Samtliga intervjuade i Kärrdal är ense om att några speciella åtgärder för att öka brukarinflytandet inte har gjorts förutom servicekursen. Socialchefen anger däremot den pågående målstyrningsutbildningen KRAM i samband med brukarinflytandet. Socialchefen menar att man genom KRAM-utbildningen försöker öka personalens professionalism. För att vara professionell måste "kunderna" tas med i arbetet. Samtidigt har inte ledningen gett några direktiv i KRAM-utbildningen utan det är upp till varje enhet att arbeta med brukarinflytande. Ledningen har hittills försökt stimulera utvecklingen genom information och diskussion.

Barnstugan har dock tagit egna initiativ som handlat om brukarinflytande. Förutom den ovan nämnda enkäten till föräldrarna har t ex föräldrar och personal skrivit en protestskrivelse till socialnämnden när den införde ett 17:e barn per avdelning. Det finns också ett förslag om föräldrautbildning om barnens utveckling som personalen är tänkt att hålla i. När barnstugan börjat arbeta mer konsekvent med teman har man sett till att föräldrarna får komma till daghemmet och berätta om sina jobb eller att man gör studiebesök på föräldrarnas arbetsplatser.

När det gäller föräldrarnas möjligheter att delta i och påverka verksamheten ser det inte ut att ha skett några förändringar. På barnstugan har man under lång tid uppmanat föräldrarna att delta i verksamheten. Det är dock få föräldrar som utnyttjar detta. En av barnstugepersonalen säger att hon inte kommer ihåg när det sist var en förälder som tog ut någon av de två dagar per termin som föräldrarna har rätt att ta ledigt och vara med barnen på barnstugan. Deltagande i verksamhetsplanering har också diskuterats på föräldramöten. Personalen säger att intresset är lågt för ett direkt deltagande. I den föräldraenkät som barnstugan på eget initiativ skickade ut 1988 ville 10 av 25 föräldrar som svarade på enkäten delta i verksamhetsplaneringen. Föräldrarna bekräftar att personalen frågat om de vill vara med i planeringsarbetet men det har inte kommit några krav på att få delta. Föräldrarna verkar nöjda med att slippa sköta planeringen "personalen har utbildning för att klara av detta".

Även skolan har tagit egna initiativ. Före detta rektorn och nuvarande rektorn påpekar att det gjorts en satsning på att få igång elevråd på skolorna i rektorsområdet genom att ge lärare viss ersättning för att hålla i detta. Detta lyckades också och nu finns fungerande elevråd i rektorsområdet. Före detta rektorn menar dock att det har uppstått problem genom att eleverna blivit beroende av sina lärare och att man skapat förväntningar hos eleverna som inte gått att uppfylla. Det finns oftast lite kreativitet att lösa elevernas problem utan man nöjer sig med att det inte finns några pengar.

Utan att våga dra några säkra slutsatser genom ett deltagande på ett elevrådsmöte och läsning av elevrådets protokoll verkar elevrådsverksamheten vara mer av undervisning i demokratisk teknik än ett inflytandeorgan. Elevrådet ser ut att fungera under stort beroende från närvarande lärare och skolvärdinnan som har ansvar för elevrådsverksamheten. Skolan avsätter själv inga pengar för elevrådet. Skolvärdinnan har fått disponera 500 kr/läsår för elevrådsverksamheten

från Hem och Skola i Edsberg. Till vårterminen -89 är dessa pengar borttagna och hon får nu istället söka pengar för speciella ändamål.

Det finns i princip två institutionella möjligheter för föräldrarna att påverka skolans övergripande verksamhet. Dels genom remisser till Hem och Skolaföreningen och dels genom skolkonferenserna där det ska finnas föräldrarepresentanter. Hem och Skola har sedan länge fungerat som remissorgan i vissa frågor. Skolkonferenser har tillkommit genom lgr 80 och hålls två gånger per termin i Kärrdalsskolan. Skolkonferensen fungerar även den som remissorgan. Intervjupersonerna är överens om att det inte skett några förändringar när det gäller dessa inflytandevägar under de senaste åren.

Den före detta skolchefen uttrycker att det finns problem med skolkonferenserna och Hem och Skola som remissorgan. Det är svårt att få föräldrar att ställa upp på skolkonferensen. Föräldrarna har också svårigheter att föra informationen vidare. Föräldrarna har också problem att sätta sig in i frågorna vilket gör att skolkonferensen brukar ha likalydande synpunkter som rektor. Hem och Skola kan dock ha mer varierande synpunkter. Skolkonferenserna har mest fungerat som envägskommunikation från rektorn. Det är ofta också svårt att få godtagbar tid för remisser p g a ärendenas brådskande natur.

Enligt ombudet för Hem och Skola i Kärrdal finns också stora svårigheter att få föräldrar att ställa upp och arbeta och gå på träffar som föreningen anordnar. Detta är dock inget unikt, i Rösjöskolan där rektor har sin expedition, finns t ex ingen föräldrarepresentant för Hem och Skola.

Sammanfattningsvis verkar det alltså som att några större åtgärder inte har gjorts för att öka brukarinflytandet förutom serviceprojektet. Trots att det konkreta resultaten av serviceprojektet verkar ha blivit magert har det ändå skett förändringar på barnstugan mot ett ökat brukarinflytande i form av ökad "serviceinriktning" t ex möjlighet för föräldrarna att påverka när de vill ha barnen på daghemmet. Vad förändringarna beror på är svårt att säga. En av barnstugepersonalen säger apropå serviceprojektet "Man kanske började tänka lite mer på föräldrainflytande och service men det har gått i vågor under åren mycket beroende på personalsituationen." Vissa ökade möjligheter att delta i daghemmets verksamhet verkar också ha öppnats. Något direkt deltagande i verksamhetsplaneringen har dock inte blivit av. Från barnstugans sida sägs att det inte är något som man orkar med för tillfället p g a bristande resurser, främst för lite personal.

På skolan pekar inte intervjupersonerna på liknande förändringar som på barnstugan. Vad detta kan bero på antyds av den före detta rektorn. "Sammantaget kan man dock säga att servicekursen gav incitament till ett nytt tänkande med brukaren i centrum. Det var nog huvudsakligen en positiv upplevelse för de flesta. Någonstans på vägen försvann dock 'kreativ kommunandan'. Det fanns nog flera orsaker till detta: brist på pengar, brist på samordning, nya krav och uppgifter när man kom tillbaka till det vardagliga arbetet. Kanske fanns ändå en del kvar i personalens hjärtan som påverkat arbetet. Men de förväntningar som skapades kunde inte uppfyllas i verkligheten". Inom skolförvaltningen sätter man nu sina förhoppningar till den stora omorganisationen SO90 där det bl a finns en arbetsgrupp som håller på med brukarinflytande med en förälder som ordförande.

Dessa exempel på försök att öka brukarinflytandet från en barnstuga och en skola bekräftar i all sin begränsning hur kommunledningen själv uppfattar situationen. Det framkommer att man tycker att förändringsåtgärderna som gäller brukarinflytandet har misslyckats, ja närmast blivit en "flopp". "Man har inte kommit så långt med brukarinflytandet när det gäller fältet." Kommunalrådet är missnöjt med utvecklingen av det program för ökat brukarinflytande, Inflytande

88, som (m), (fp) och (sp) skrev ihop som ett alternativ till kommunalnämnder. Kommunirektören menar att "när det gäller Inflytande 88 så har ingenting hänt".

Belöningar, lön och personalbefrämjande åtgärder

I program för personal- och organisationsutveckling (kommunstyrelsen 1985-05-23) anges grunderna för den kommunala policyn för belöningar och lönepolitik. Man tänker använda sig av individuell lönesättning, löneåtgärder i anslutning till rationaliseringar, tillfälliga löneåtgärder, budgetbesparingar och okonventionella belöningar. I praktiken finns tre möjligheter för den enskilde att få ett tillskott i kassan. För det första kan vissa personalgrupper som har individuell lönesättning få en högre lön genom att visa framfötterna. Meningen är att chefen i planeringssamtal skall motivera lönen för den anställde. För det andra kan man få ett tillfälligt tillskott genom att ha utfört en mycket god arbetsinsats. Denna utbetalning är personalkontoret inblandat i. För det tredje kan man få okonventionella belöningar, mindre summor av oftast materiell art, som chefen delar ut som uppmuntran. Förutom detta finns förstås olika personalförmåner genom den typ av anställning man har.

För *barnstugan* har kommunens belöningsåtgärder varit aktuella på flera olika sätt. Föreståndaren har fått vidgade möjligheter att dela ut belöningar till personalen. Föreståndaren har själv fått individuell lönesättning. Svårigheten att rekrytera personal har ställt krav på ökade förmåner.

På barnstugan har man använt tillfälliga belöningar en gång. Det berodde på att en avdelning hade personalbrist och de som var kvar fick slita extra hårt. Föreståndaren ansökte då om att få omfördela den egna budgeten och lägga på 500 kr/månad i lön till dem som var kvar på avdelningen vilket också godkändes. Föreståndaren är ändå tveksam till ett tillfälligt belöningsssystem. Hon är av den åsikten att man bör få veta innan vad man får betalt och inte efteråt. Barnskötaren sade sig inte känna till något belöningsystem. Det har aldrig kommit någon information om detta. Däremot har föreståndaren delat ut belöningar mer som en ploj. Man blev också bjuden på middag av kommunen. Det var den enda gången sedan -81 som kommunen bjudit på en extra belöning.

Enligt intervjuerna med föreståndare och barnomsorgskonsulent verkar den individuella lönesättningen för föreståndare och administration inte heller fungera problemfritt. Dels har den inte gett några större skillnader ekonomiskt sett. Det sker inga lönediskussioner med distriktschefen. Därmed kan löntagaren inte få reda på varför man själv eller någon annan fått en viss lön. Några kriterier för vad som skall ge löneskillnaderna finns inte uttalade. Det har också uppstått reaktioner typ: "tänker du inte på din lön när du bråkar så där".

Orsakerna till dessa "missförhållanden" kommenteras av ordföranden som menar att det idag inte finns tillräcklig kompetens hos arbetsledarna att bedöma personalens arbetsinsatser i syfte att tillämpa ett belöningsystem. Socialchefen tycker att kriterierna för den individuella lönesättningen bör tydliggöras. Hon tror inte heller att personalen känner till kriterierna för belöningsystemet. Det faktiska belöningsystemet överensstämmer inte heller med kriterierna.

Barnstugepersonalen är uppenbart missnöjd med det sätt på vilket kommunen har behandlat de personalbefrämjande åtgärderna. I jämförelse med andra kommuner tycker man inte att det finns något att erbjuda personalen, ingen fortbildning, inga extra löneåtgärder, inga fria pedagogiska luncher osv. Man säger att det inte slutat några för att det är för dåligt betalt men att det inte går att få ny personal. En förskollärartjänst har t ex varit vakant sedan ett år. Även socialchefen håller med om att det varit dåligt med personalbefrämjande åtgärder i jämförelse

med andra kommuner. Socialchefen säger att omsättningen nu ligger på 20% per år inom barnomsorgen. När det började bli rekryteringssvårigheter gjorde man inte så mycket utan hoppades på att satsningen på kvalitetsutveckling skulle vara slagkraftig. I tidningen "Kreativ kommun" nr 4-88 säger socialchefen att "det är bara att hoppas på att den utveckling som sker inom verksamheten skall locka folk". Socialchefen menar dock att kvalitetssatsningen kom för sent och därför blev rekryteringsläget mycket svårt på sina håll.

På *skolan* har man inte heller sett några effekter av nya belöningsssystem. Tillsynsläraren säger att personalen helt enkelt inte känner till några belöningsssystem. Någon information har inte varit uppe på något personalmöte, möjligtvis på MBL-möten eller i någon lokaltidning. Kriterierna för belöningssystemet är därmed okända. Också tillsynsläraren är motståndare till belöningsssystem. Någon effekt av belöningssystemen t ex på förslagsverksamheten sägs inte ha skett ännu, enligt de anställda och nuvarande rektor.

Ordföranden, (s)-politikern och före detta skolchefen, är alla positiva till de ökade belöningsmöjligheterna. Några negativa reaktioner har inte hörts av ännu. Före detta och nuvarande rektor menar att belöningsystemen har varit svåra att tillämpa. Det skulle vara knepigt om man började använda det oftare bland lärarna. Belöningsystemet har mest fungerat som en uppmuntran för dem som redan är duktiga eller gör saker där resultatet syns tydligt. Nuvarande rektor tror att personalen känner till kriterierna för belöningsystemen genom att det stått mycket information om detta i personaltidningen Parasollen. Någon information har dock inte getts på personalmöten.

Sammanfattningsvis verkar alltså tillfälliga belöningar och individuell lönesättning inte fungera helt enligt planerna inom barnomsorgens verksamhet. Personalen känner inte till kriterierna kriterierna är inte uttalade och distriktschefen ger ingen motivering till löner för föreståndare och administrativ personal. Det finns också ett motstånd mot belöningsystemen från dem som berörs, bl a från förskolläraernas fackförbund. De personalbefrämjande åtgärderna upplevs som otillräckliga i förhållande till andra kommuner.

På *skolan* verkar informationen och tillämpningen av belöningsystemet inte ha trängt ner på basplanet. Däremot används tillfälliga belöningar på skolkontoret. Före detta skoldirektören säger sig ha kunnat belöna dem, som satsat extra utöver sin ordinarie tjänst, både grupper och enskilda.

Resurserna och förändringsarbetet

Inom *barnomsorgen* går det inte att gå förbi en så viktig händelse som det beslut som togs 1986 om att det skulle vara *17 barn per avdelning* utan att öka personaltätheten. I slutet av 70-talet hade man höjt från 15 till 16 barn. Uppfattningarna går vitt isär mellan ordföranden och övriga intervjuade när det gäller betydelsen av detta beslut.

Ordföranden tonar ner beslutet och menar att "det 17:e barnet inte är någon skillnad mellan himmel och helvete". Resurserna har ökat per barn de senaste två åren. Att det tidigare var 15 barn per avdelning var inte av något pedagogiskt skäl utan det beror på att man "högg till med en siffra mellan 10 och 20 barn." Ordföranden menar att med 20 barn i stället för femton hade man tvingat fram ett nytänkande och höjt effektiviteten förutsatt att den höjda effektiviteten gått tillbaka till personalen i form av belöningar. I stället har det nu blivit så att "man fortsatt i gamla hjulspår men med större ansträngning eller mindre tid per barn." Det 17:e barnet har blivit en symbol för allt negativt

t ex längre öppettider, oroligare barn. Facken har spelat stor roll för att öka på missnöjet. "Men det ligger å andra sidan i fackets intresse att tillvarata medlemmarnas intressen, få så många medlemmar som möjligt." Det finns idag tillräckligt med resurser för att uppnå de mål som satts upp men "viljan att tänka på ett nytt sätt är inte särskilt stor inom barnomsorgen".

(S)-politikern menar att 17 barn per avdelning nog ligger över genomsnittet för andra kommuner. Beslutet var inte lyckat och har bl a lett till att det blivit svårt att rekrytera personal. Dessutom har det förtagit effekterna av målstyrningen. Hon håller med om det blev en stor psykologisk effekt. "Allt upplevdes som dåligt pga det 17:e barnet".

Socialchefen menar tvärtom ordföranden att resurserna minskat per barn. Det har också bidragit till personalbristen. "Kreativ kommun" blev hånat när det kom. Många tyckte det var ett slag i ansiktet eftersom det samtidigt började bli svårt med personal och man införde det 17:e barnet". Personalomsättningen låg, enligt socialchefen, på c:a 20% i mars 1989. Attityden gentemot "Kreativ kommun" verkar dock ha förbättrats med tiden, enligt både socialchef och personal.

Barnomsorgskonsulenten säger att det gått ut protestskrivelser angående nedskärningarna på olika ställen, dock inte från Edsbergsdistriktet utom när det gäller en skrivelse om fria pedagogiska luncher. Det har skrivits i lokaltidningarna och kommit in skrivelser till nämnden. I Sollentuna Lokaltidningen vecka 6 -89 skriver t ex förskolläraren Anders Elander om det 17:e barnet: "Direkt och indirekt har det olyckliga beslutet resulterat i vakanta tjänster och vikariebrist, folk slutar för att de inte orkar med." Vid avslutningsmötet av "Kreativ kommun" den tionde februari -89 läser socialchefen avsnitt ur denna artikel och menar att artikelförfattaren har starkt stöd bland personalen. "Stora delar av personalen ser arbetet som en krigföring p g a för stora barngrupper och lite resurser". På detta möte är socialchefen mycket kritiskt mot uppläggningsen av "Kreativ kommun" och menar att processen inte har nått fältet. "Man borde i stället ha börjat nerifrån".

Föreståndaren säger att barnstugan nu har 51 barn mot ursprungliga 38 på samma yta. Hon framhåller också det som flera andra påpekar, nämligen att antalet småbarn har ökat på avdelningarna vilket gör att det blir mer tungarbetat. Barnskötaren säger att man fått barnantalet nedskrivet på hennes avdelning från 17 till 15 barn p g a att det fattas en halv tjänst.

En förälder säger att det märktes hur personalen blev tröttare i och med "överinskrivningarna". Det märktes också på barnen. De flesta föräldrar engagerade sig och skrev en skrivelse och var på möte med politikerna. Att det är ett barn extra per avdelning märks inte av lika mycket idag. En annan förälder menar dock att nedskärningarna fortfarande ger effekter, "det finns en trötthet hos personalen, de lyfter sig inte i håret längre. Man får inget grepp på verksamheten. Det har blivit mer barnpassning än pedagogisk verksamhet. Barnen har blivit otryggare." Men samtidigt menar hon att det nog är värre på andra barnstugor och att man på denna barnstuga klarat det någorlunda bra.

Inom skolan har det varit liknande problem med minskade resurser. Under senare år har det, enligt före detta skolchefen, blivit *större klasser* i hela Sollentuna vilket drabbat t ex den undersökta skolan. Det skall betonas att klassernas storlek bestäms av länskolnämnden och inte kommunen. En av personalen säger att "skapa jätteklasser är värdelöst för barnen och personalen." En av brukarna tycker det är för stora klasser på mellanstadiet genom att tre klasser slagits ihop till två. Det märks på barnen att det är för stor klass. Detta innebär också att några barn får gå i en annan skola för att de "blev över" i och med sammanslagningen. Detta är inte bra eftersom skolan ligger långt bort. En annan brukare säger: "När det första barnet började 1985 kändes det roligt att han skulle börja skolan. Det var inte samma sak 1987 när det andra barnet bör-

jade då man visste att det var för stora klasser. Det har varit stora problem med nybörjarklasserna sedan dess.”

Det finns dock delar där kommunen ansvarar för resurstilldelningen. Även här sägs resurser ha dragits in. Rektorer, personal och brukare ger exempel: eleverna har inte egna böcker, inventarierna är slitna, arbetsmiljön är eftersatt och har försämrats, fastighetsunderhållet är eftersatt, för mycket sol i klassrummen, mögel, det ekar i studiehallarna, skolmåltiderna är eftersatta osv. En av personalen menar att det ”över huvudtaget blivit mindre pengar för att göra extra saker.” ”Det finns inte tillräckligt med pengar till någonting”. Brukarna tycker det borde vara bättre skolgård, större klassrum, fler egna böcker, mer specialundervisning m m.

Före detta skolchefen menar att skolan inte prioriterats i kommunen förut. Detta har påverkat stämningarna mellan personal och politiker och skapat negativa reaktioner. ”Statusen har sjunkit kolossalt i och med att skolan inte prioriterats i jämförelse med andra förvaltningar”. Under de två senaste åren har det dock skett en markant förbättring bl a genom att man satsat på läromedel och arbetsmiljön, men det finns stora eftersläpningar att ta igen. (S)-politikern menar att det först är i o m den senaste budgeten som det skett en ökning av anslagen. Hon beskriver det som ”ett lapptäcke med extra satsningar där det gått snett”.

Ordföranden gör en helt annorlunda beskrivning av verkligheten.

”Att personalen klagat på t ex arbetsmiljön beror inte i första hand på att den verkligen är speciellt dålig utan på kommunikationsproblem och att man inte vet vem som har ansvar”. Han menar också att det under de två sista åren gjorts en satsning på läromedel och ombyggnader ”men det har inte varit dåligt förut heller”. ”Resurserna har inte varit sämre än till några andra kommuner”. En del av problemet beror på ”ett felaktigt bidragssystem.”

2.2 Parkavdelningen

Arbetsenheten

Parkavdelningen är en del av gatukontoret som har totalt c:a 130 anställda. Avdelningen leds av en parkchef (stadsträdgårdsmästare) som under sig har c:a 30 anställda. Den huvudsakliga verksamheten som bedrivs är underhåll av parker, stränder, vattenområden och lekplatser. Dessutom har man ett eget växthus. De anställda är uppdelade i två geografiska områden där det finns en arbetsledare som ansvarar för varje område. Det finns också en kontrollant för entreprenader. Ungefär hälften av gatunämndens verksamhet är för övrigt utlagd på entreprenad. För parkavdelningen innebär det t ex att nästan all gräsklippning är bortlejd.

Gatukontoret har gjort en sammanställning av vidtagna åtgärder inom ”Sollentuna — en kreativ kommun”(1989-02-10). Under 1987 samlades personalen i o m ”Operation service” för att diskutera förbättringsförslag av den egna verksamheten och servicen till brukarna. Resultatet blev ett åtgärdsprogram med inte mindre än 145 förslag varav de flesta redan åtgärdats. Några exempel är: informationsfolder till hushållen där mål och arbetsuppgifter presenteras, enkät till hushållen om deras behov av service, gemensam matrast mitt på dagen som sparar tid och resor, handläggare skriver bekräftelsekort till de som skriver brev till gatukontoret där det står vem som handlägger ärendet och när besked kan väntas, arbetsledarna kan själva utföra rekvisitioner på material, flera datorer har införskaffats osv.

Trots att man kom med många förslag så har informationen om vad som sedan hände med förslagen varit dålig. Orsaker till detta behandlas under punkten om privatisering.

För parkavdelningen har vi valt att titta på tre aspekter som har anknytning till förändringsarbetet, belöningsystem, decentralisering och privatisering.

Belöningsystem

Som framgick av redovisningarna från skola och barnstuga verkar inte belöningsystemen ännu ha haft någon större betydelse för verksamheten. Så inte heller inom gatukontoret. Men man är på gång med förändringar som kan vara värda att beskriva. I ett tjänsteutlåtande 1988-05-26 redovisar gatukontoret ett förslag till resultatlönesystem kallat DAUCUS (morot på latin) som är tänkt att träda i kraft på parkavdelningen under 1988. Skälen till att man satte igång med en utredning om resultatlön anges i tjänsteutlåtandet. "Inom ramen för Sollentuna — kreativ kommun har personalen vid de arrangerade personalträffarna väckt förslaget om ett kollektivt bonussystem." Andra skäl som anges är att man vill på nytt pröva ett belöningsystem efter att månadslönen införts för kommunalarbetare för tio år sedan. Det förra ackordssystemet ledde till slöseri med resurser och upplevdes orättvist. De fasta lönegradsplaceringarna har lett till eftersläpning gentemot den privata sektorn. En möjlighet att kunna få extra pengar utanför lön skulle kunna leda till att gatukontoret fick behålla personalen. Under de senaste åren har flera tjänster varit vakanta och det har rått ett uppenbart missnöje med löneläget i förhållande till privata arbetsgivare.

En parkgrupp bestående av en parkarbetare, en verkmästare, trädgårdsingenjören och en fackrepresentant har enligt tjänsteutlåtandet utarbetat grundsystemet. Förslaget har sedan bearbetats i en arbetsgrupp bestående av gatuchefen, avdelningscheferna, en representant från personalkontoret och en från parkgruppen. Arbetsgruppen konstaterade under arbetets gång att ett liknande system varit i gång i Tyresö kommun sedan 1987. Man försökte använda dessa erfarenheter och utveckla systemet från Tyresö.

Beskrivningen verkar tyda på dels att förslaget kommit från fältet och dels att det varit en god information och bred personalmedverkan. Hur stämmer detta med intervjuerna?

Gatuchefen och parkchefen bekräftar, naturligt nog, tjänsteutlåtandets beskrivning med en liten förändring, de säger att förslaget kom fram genom en "diskussion" med personalen. (S)-politikern är tveksam till om det kan sägas att det rör sig om ett initiativ nerifrån. I stället utgick det från ett generellt beslut i kommunstyrelsen om att belöningsystem bör utarbetas. Han menar också att man skulle ha diskuterat mer med facket innan det genomfördes och anpassat det till målformuleringsarbetet.

Arbetsledaren säger att initiativet till DAUCUS togs av förre trädgårdsingenjören efter en modell från en söderkommun (Tyresö). Parkarbetarna menar att de känner till systemet dåligt. "Det har varit dåligt med information och man vet inte hur det skall bli några pengar över. Så länge som man inte vet vad systemet ger eller hur det fungerar så tänker man inte på det när man jobbar."

Ingen, från politiker och ut till fältet, är dock negativa till ett kollektivt resultatlönesystem av principiella skäl.

Systemet är uppbyggt på fyra bedömningsgrunder som är olika viktade och som tillsammans kan ge maximal bonus (10.000 per arbetare och år). Bedömningsgrunderna är:

1. Budget d v s förbättring av budgetutfall gentemot budget.
2. Kvalitet d v s arbeten utförda enligt arbetsbeskrivning.
3. Snabbhet d v s hur snabbt arbeten åtgärdas.
4. Förbättringar d v s antal förslag som leder till förbättringar av resultatet.

Resultaten skall bedömas av en grupp bestående av gatunämndens ordförande, gatuchofen och tre fackföreningsrepresentanter eventuellt med avdelningschefen som sakkunnig. Man skulle kunna tro att det blir vanskligt för bedömningsgruppen att komma överens och avgöra bedömningen av olika arbeten. Gatuchofen säger dock att det inte varit några problem att nå en enhetlig bedömning. Som sagts ovan var parkarbetarna osäkra på hur systemet fungerade och de tänkte inte på det när de arbetade. De antyder ändå att vissa bedömningsgrunder skulle vara viktigare än andra. "Det verkar nästan som att man skulle tjäna på att göra jobbet snabbt och fuska i stället för att tänka på kvaliteten".

Utfallet av systemet var inte klart vid intervju tillfällena. Ett senare samtal med parkchefen visade emellertid att de flesta arbetarna fått ut mellan 4–6.000 kr på de arbeten som utförts under 1988. Enligt parkchefen är alla inblandade mycket nöjda med resultatet. Det skall betonas att en eventuell effekt i attityderna inte avspeglats i enkätsvaren som samlades in innan DAUCUS hade sin första "avkastning".

Det finns naturligtvis en mängd frågor att ställa efter detta utfall, frågor som inte kan besvaras av denna rapport: Vad var det egentligen som belönades, kvantitet eller kvalitet? Har parkarbetarna rätt att det skulle löna sig att fuska? Var det ett representativt urval av arbeten som bedömningsgruppen tittade på? Hur fungerar systemet om parkarbetarna har rätt när de säger att de inte tänkte på DAUCUS när de arbetade? Vad kommer i så fall att hända om man börjar ta hänsyn till de olika bedömningsgrunderna? Överensstämmer bedömningarna i realiteten med de mål man satt upp för parkavdelningen?

En effekt av DAUCUS är att det uppstått en osäkerhet om hurvida de andra belönningssystemen fortfarande gäller. Ingen på parkavdelningen verkar säker på hur det förhåller sig. Trots DAUCUS menar intervjupersonerna på parkavdelningen att det är lönen som är det viktigaste. Det löneloft på c:a 1.500 kr/mån som parkarbetarna fick hösten -88 anses som betydligt viktigare för att kunna behålla personal och rekrytera ny.

Decentralisering

Det finns i huvudsak tre beslutsnivåer inom parkavdelningen: parkchef --> arbetsledare --> lagbas. Det intressanta med decentraliseringen inom parkavdelningen är att alla är överens om att parkavdelningen, sedan lång tid tillbaka, är väl decentraliserad. Gatunämndens ordförande menar att parkavdelningen alltid arbetat decentraliserat. (S)-politikern menar att det ibland t o m är den enskilde individen som beslutar och också utför arbetet. Parkchefen säger att när det gäller det praktiska utförandet har lagbasar och arbetsledare alltid skött sig själva.

Det verkar dock inte som att friheten är särskilt stor när det gäller de som utför jobben. Parkarbetarna säger att "man utför de jobb man blir tillsagd att göra". Möjligheten att ta egna initiativ sägs dock ha ökat något. Samtidigt hävdar flera intervjupersoner att gatunämnden under senare tid börjat lägga sig i mer detaljfrågor än tidigare, vilket upplevs som mycket negativt. Även ordföranden bekräftar denna tendens men i andra ord "det har skett en rollväxling i en del nya frågor mellan politiker och tjänstemän. Förr var det tjänstemännen som kom till insikt om nya frågor och problem först medan det nu kan det vara politikerna som driver och tjänstemännen som hänger på".

Parkchefen menar att verksamheten fortfarande är centraliserad i vissa avseenden. Parkavdelningen har dålig inblick i vad som sker centralt och det finns för små möjligheter att delta i central planering. Det normala i andra kommuner är att parkavdelningen sköter planering, projektering och utförande själva. I Sollentuna finns en speciell central planeringsavdelning.

Det tycks trots allt finnas en relativt stor handlingsfrihet för åtminstone arbetsledarna inom parkavdelningen. I intervjun beskriver arbetsledaren hur arbetet läggs upp: Det är arbetsledaren som säger vilka åtgärder som måste göras. Arbetsuppgifter lämnas ut varje morgon till parkarbetarna. Parkarbetarna kan inte göra något på egen hand utan att rådfråga honom, han måste alltid veta vad de gör så att det inte blir något fel. Detta beror på att det finns svåra gränsdragningar när det gäller ansvaret mellan olika förvaltningar. Arbetsledaren sitter inne med en mängd kunskaper om stadsplaner m m som behövs för att man inte skall göra några misstag.

Det finns olika faktorer som bidragit till denna relativa frihet. En orsak är det s k arbetsprogrammet, där arbetsuppgifterna läggs fast för de olika arbetsområdena. När väl arbetsprogrammet fastställts verkar enhetschefer och arbetsledare ha stor frihet att lägga upp arbetet och verkställa det. Någon organisationsförändring verkar inte ha påverkat handlingsfriheten under de senaste åren. Det som hänt är att det nu finns en arbetsledare istället för två för de två arbetsområden som kommunen är uppdelad i. En av arbetsledarna fungerar numera som kontrollant för den ökade andelen entreprenadarbeten.

Uppdelningen på två *geografiska ansvarsområden*, som genomfördes för c:a 10 år sedan, verkar ha haft betydande effekt på handlingsfriheten, och kanske framförallt på ansvarskänslan. Enligt parkarbetarna har olika verksamheter succesivt flyttats ut på de geografiska ansvarsområdena. Arbetets uppläggning sägs ha blivit friare, det går att lokalt bestämma vad som skall göras och i vilken ordning. Det innebär bl a att områdeslagen bestämmer ett arbetsschema själva och sedan hjälper de andra när arbetsuppgifterna är utförda på ens eget distrikt. Lagen behöver inte heller fråga arbetsledaren om allt längre utan det går att ta egna initiativ om det gäller mindre jobb. Indelningen på ansvarsområden har gjort att arbetslagen tjänar på att göra arbetena på ett kvalitativt sätt: "Det man skiter i gör ingen annan. Det man gör dåligt drabbar bara en själv". Ansvarsområdena sägs också ha lett till att man fått mer kontakt med t ex barnstugorna i området.

Nästa stora organisationsförändring skall enligt gatuchefen bli en *delegering av budgetansvaret* till arbetslagen. Läget verkar dock smått förvirrat om vem som egentligen har ansvaret idag.

Gatuchefen säger att arbetsledarna har ett eget ansvar där parkchefen är med och diskuterar uppläggning och utfall. Parkchefen säger att man har funderat på att lägga ut budgetansvaret på arbetsledarna. Arbetsledaren säger att budgetansvaret bör "ligga kvar" hos honom. Denna ekvation går faktiskt ihop. Formellt sett ligger nämligen budgetansvaret hos parkchefen medan i praktiken en stor del av uppföljningen delegerats till arbetsledarna.

Hur som helst är det meningen att budgetansvaret skall vidare ut till arbetslagen och lagbasarna. Ordföranden tycker inte detta är något problem utan ser det som nödvändigt för att resultatlönesystemet skall kunna fungera. Parkchefen menar istället att det är nödvändigt att lägga ut ansvaret på *arbetsledarna* om DAUCUS skall fungera. Å andra sidan säger ordföranden att han inte vet om man skall decentralisera mer än det är nu, det viktiga är att man lägger det på den mest praktiska nivån.

Arbetsledaren är helt klar över att den mest praktiska nivån ligger hos honom själv. Det beror på att lagen annars skulle behöva kontorsplats och få hålla på med en massa administration. Dessutom menar han att ingen på "lagnivå" har sagt att de vill ha eget budgetansvar, förslaget kommer helt uppifrån. Detta motsägs av (s)-politikern som menar att facken varit positiva till decentralisering av budgetansvaret. Däremot bekräftas arbetsledarens uppfattning av parkarbetarna som menar att de inte kan se hur ett ansvar på lagnivå skulle kunna genomföras, det har varit dåligt med information om detta. Man är inte intresserade av att syssla med mer pappers-

jobb. Man tycker också att det borde vara lättare att sköta budgetering och bokföring nu när man fått datorer. Parkarbetarna verkar däremot inte helt eniga. I tidningen Kreativ Kommun nr 1 1987 säger en parkarbetare "skulle vi dessutom skolas i eget budgetansvar skulle vi jobba betydligt mer effektivt".

Delegeringen av budgetansvaret inom andra förvaltningar, främst skola och barnomsorg, påverkar också arbetet på parkavdelningen.

Politikerna är positiva till denna förändring. (S)-politikern menar att barnstugor och skolor nu kan välja entreprenör, parkavdelningen eller någon privat, och att det därför blir en konkurrenssituation som är positiv för parkavdelningens arbete. I flera fall där daghem och skolor anlitat privata entreprenörer har parkavdelningen fungerat som sakkunniga för att hjälpa till med t ex kontraktsskrivning och de har även fungerat som kontrollanter.

Parkchefen menar att det egna budgetansvaret gjort att parkavdelningen måste lyssna på skolor och barnstugor och ge en bra service annars vänder de sig till någon annan. Arbetsledaren nämner ett exempel. Barnstugorna fick extrapengar till hösten 1988 för att rusta upp lekplatserna. Detta arbete måste hinnas med under 1988. Parkavdelningen "gav sig den" på att man skulle hinna med barnstugorna utan att de skulle behöva anlita privata entreprenörer. Detta klarade man av dels genom att "servicemedvetandet var högt" dels genom att arbetsledaren har en stor möjlighet att styra om pengar på kort sikt. Arbetsledaren menar också att det delegerade budgetansvaret lett till att man fått bättre kontakt med barnstugorna. Parkarbetarna menar också att barnstugorna har bättre koll på vad saker kostar och på vad som görs och bör göras än tidigare. Däremot tycker man att det egna arbetet blivit krångligare: "man måste debitera varenda skruv mot att man förut bara kunde gå och hämta grejerna i förrådet."

Denna ändå rätt positiva beskrivning av det delegerade budgetansvaret för skolor och barnstugor är inte helt fullständig. I verkligheten har denna reform ännu knappt börjat. *Barnstugeföreståndaren* menar att decentraliseringen av budgetansvaret är en process som börjat långt innan "kreativ kommun" och man har succesivt flyttat över ansvar. Det är dock fortfarande inte klart om markunderhållet delegeras till barnstugorna. Föreståndaren tycker inte att hon skall behöva syssla med dessa frågor och hon har heller inte någon utbildning i hur man sköter markunderhållet. Socialchefen tror däremot att detta inte behöver bli så krångligt. Man skall skriva ett kontrakt med parkavdelningen eller annan entreprenör genom att "välja mellan olika servicegrader bara genom att kryssa i rutor". Om det blir problem med servicen är det lätt att kolla vad som ingår om man har ett kontrakt.

Före detta *skolchefen* säger att budgetansvaret nu ligger på rektorsområdena (inte skolan) och de skall fritt kunna anlita parkavdelningen eller annan entreprenör. Men detta fungerade inte 1988 delvis p g a av att man fick för lite anslag. Förändringar kommer att ske i o m genomförandet av Skolororganisation 90 då ledningsansvaret läggs ut på varje skola. På skolan har man ännu inte märkt av något delegerat budgetansvar förutom bokinköp.

Privatisering

Kommunledningen kopplar också ökat brukarinflytande till kommunfullmäktiges beslut att varje nämnd skall utreda möjligheten att bedriva verksamheten i alternativa driftsformer. En ökad variationsrikedom och valfrihet i utbudet av service skapar ett engagemang hos personal och brukare vilket gör att de också vill vara med och påverka verksamheten. En annan koppling är den s k marknadsmodellen där alternativa driftsformer gör att brukarna kan välja bort dålig service och därmed ge signaler till politiker och förvaltningsledning om att vidta åtgärder.

En tredje koppling är t ex föreningsdrift och föräldrakooperativ som sägs ge ett direkt inflytande över verksamheten.

Kommunalrådet påpekar att man lyckats öka variationsrikedomen i kommunen genom musikklasser, montessoriskola och -daghem, en kristen skola och föräldrakooperativa daghem. Vi ska här redogöra för ett annat försök att lägga om till en alternativ driftsform inom parkavdelningen.

Det går inte att göra en rättvis beskrivning av parkavdelningen under de senaste tre åren utan att nämna försöket att lägga över driftsunderhållet för vinterväghållning, barmarksunderhåll, gaturenhållning och parkunderhåll på entreprenad. Privatiseringsförsöket skulle kunna ses som en variant av den tredje kopplingen i stycket ovan. Genom att det var frågan dels om ett försök att lägga ut underhållet till något eller några privata företag faller dock mycket av kopplingarna till brukarinflytandet bort.

Personalen betonar att det ökade antalet entreprenader gör att verksamheten blir mer reglerad. Det är inte lika lätt att gå in och ändra i ett avtal med en entreprenör som att disponera om resurserna själv om det är något extra som behöver göras. Brukarinflytandet skulle därför närmast minska med en dylik privatisering. Oavsett om personalen har rätt eller inte är frågan i detta fall snarare om det går att bedriva underhållsverksamheten *billigare* via privat entreprenör än i egen regi.

En ingående beskrivning av ärendet har gjorts i en uppsats av Jonas Sandqvist våren 1988. Här skall endast göras en kort resumé av det komplicerade händelseförloppet. Den sjätte juli 1986 gav gatunämndens dåvarande ordförande (fp) gatukontoret i uppdrag att utreda en eventuell driftsentreprenad på bl a parkunderhåll. Bakgrunden var dels att kommunfullmäktige tagit ett beslut att alla nämnder skulle utreda om de kunde bedriva verksamheten i annan regi dels att Ragnsells i januari 1986 erbjudit sig att ta över underhållet plus personal och maskiner. Ragnsells erbjöd sig också att utarbeta ett anbudsunderlag.

I uppdraget som ordföranden gav gatukontoret används en modell för tillvägagångssättet vid ett anbudsförfarande som utarbetats av en konsult. Modellen förutsätter bl a en "genomlysning" av den egna verksamheten och ett utarbetande av ett underlag för kostnadsjämförelse mellan egen regi och entreprenad. Dessa punkter hoppas dock över i uppdraget. Detta skulle visa sig bli heta frågor och leda till en långdragen process. Ambitionen var att lägga över driften på entreprenad så snabbt som möjligt med så lite lidande som möjligt för personalen.

Facken reagerade första gången i september 1986 och menar att målet för kommunen måste vara en effektivisering av den egna verksamheten. Man efterlyser en *samordning med det nystartade förändringsprojektet "Sollentuna — en kreativ kommun"*.

I Tidningen Kreativ kommun nr 1 1987 säger en parkarbetare att "man fick reda på det här av en ren tillfällighet".

Gatukontorets egen utredare menar att för att undvika att entreprenadförfarandet skall uppfattas som kritik bör det göras en utredning om vad den egna verksamheten kostar. Detta verkar också vara "kontorets" uppfattning. Utredaren föreslår senare att det inte skall utarbetas ett anbudsunderlag för hela verksamheten eftersom det skulle bli för dyrt och vara ett banbrytande arbete i Sverige som inte kommunen bör göra själv. Gatuchofen menar att det är pengar som skulle kunna användas på bättre sätt. (Tidningen Kreativ kommun nr 1-87). I stället bör man göra en *dimensionering* av den egna verksamheten utifrån målsättningen att man i egen regi skall utföra arbeten där prisbilden vid anbudsinfördran är oförmånlig.

Gatunämnden beslöt ändå i maj 1987 att anta Ragnsells erbjudande om att utarbeta ett anbudsunderlag för drifts- och underhållsverksamheten. Ragnsells genomför arbetet trots att de inte

tycker att det är viktigt att kommunen vill ha in andra offerter än Ragnsells egen. En annan entreprenör (Byggmästarföreningen) blandade sig också i leken vilket ledde till att deras underlagsmaterial, i stället användes i gatunämndens anbud. Detta efter en utredning av två konsulter som hårt kritiserade Ragnsells "partiska" underlag.

Anbudet ändrades dock till slut genom att det delades upp i tre stora områden i stället för en odelad entreprenad. Entreprenaderna ansågs av gatukontoret ändå vara uppdelade i så stora delar att gatukontoret självt inte skulle ha kapacitet att ta en del själva. Delarna omfattade verksamhet som redan då var utlagda på entreprenad. Ett alternativ var att gatukontoret skulle lägga in ett bud som "generalentreprenör" med underentreprenörer som fallet varit innan. Kommunrådet säger i budgetdebatten att gatukontorets *budget* skall räknas som anbudsförslag. Utredaren menar att problemet med detta var att någon rättvisande genomlysning av vad den egna verksamheten kostade inte var gjord. (S)-politikern menar att gatukontoret var chanslösa.

Det finns även en partipolitisk dimension i ärendet. Under denna tid hade (m) och (fp) egen majoritet i gatunämnden och försökte därför att hålla kvar ärendet där. Socialdemokraterna försökte i stället få upp ärendet till kommunfullmäktige där också centerns röster skulle behövas för att få igenom förslaget. Socialdemokraterna fick här stöd i sin uppfattning av gatukontorets tjänstemän. Även kommunens juridiska avdelning menade att ärendet var av sådan art att det borde avgöras av fullmäktige.

Det var bara genom en "kupp" som (s) lyckades få upp ärendet i fullmäktige. Socialdemokraterna hade strategin att inte själva försöka lägga ett förslag i budgetberedningen med risk för att det då skulle komma upp på kommunstyrelsen där (m) och (fp) skulle kunna börja förhandla med (c). I stället använde sig (s) av ett förslag från det lokala Sollentunapartiet som gick ut på att man skulle dela upp entreprenaden i mindre delar. Med några smärre justeringar lade (s) detta som sitt eget förslag när budgetförslaget om gatukontoret kom upp. Intensiva diskussioner utbröt i fullmäktigesalen där (s) lyckades få med sig (c) på sitt förslag om att dela upp entreprenaden i mindre bitar så att även små entreprenörer skulle kunna vara med och lägga bud. Anbuderna måste kallas in.

Resultatet blev i stort sett en fortsättning av den tidigare stegvisa utläggningen på entreprenader. Nu ligger ungefär hälften av gatukontorets verksamhet i privat regi. Det ökade antalet entreprenader har också berott på att man tappat folk från avdelningarna. Med den ökade lönen och avblåst entreprenadhot har kontoret självt ambitionen att ta tillbaks arbeten som nu ligger på entreprenad (se t ex PM 1988-06-07 GAK).

Hur har då de intervjuade uppfattat att entreprenaddiskussionen påverkat verksamheten? Ordföranden menar att det inte gjorde att man blev mer kundinriktade men väl effektivare. (S)-politikern menar att entreprenadhotet stoppade de tekniska investeringarna. Parkarbetarna påstår att man inte gjorde några åtgärder som skulle lett till förbättringar på längre sikt eftersom man inte visste om man skulle få behålla jobben. Gatuchefen menar att politikernas attityder pekade uppåt det senaste året från att ha varit nere i botten under entreprenaddiskussionerna. Positiva reaktioner har kommit från bl a kommunrådet.

Parkchefen menar att: "Entreprenaddiskussionerna har fungerat både som en bromskloss och som en väckarklocka." I och med entreprenaddiskussionerna drog man sig för att prata om "kreativ kommun". Samtidigt finns ett motstånd hos personalen att jobba privat. Därför haltade "kreativ kommun"-arbetet i början. Men entreprenadhotet gjorde också att man var tvungen att visa att man var konkurrenskraftig. "All personal, från fältet och uppåt, skärpte sig". Beskrivningen delas av arbetsledaren som också menar att entreprenadhotet lett till ökat servicemedvetande.

Entreprenaddiskussionerna gjorde också att det var svårt att få information om vad som hände med "Kreativ kommun". Parkchefen menar att personalen kanske borde fått mer information om de åtgärder som gjorts inom "Kreativ kommun". Arbetsledaren tycker informationen varit usel. Parkarbetarna säger sig inte veta vad som hände med de förändringsförslag som kom fram under "servicekursen". I tidningen Kreativ Kommun nr 3-88 säger en arbetare att "Vi har aldrig sett varken åtgärdprogrammet eller målprogrammet och det spelar egentligen ingen roll", "så länge politikerna inte ger oss besked om vi får vara kvar eller inte, har vi ingen glädje av några program." I tidningen Kreativ kommun nr 4 tar gatuchefen på sig ansvaret för den bristande informationen. Chefen för arbetsavdelningen, vilken också var hotad av entreprenaden, är "förvånad över att de (arbetarna) är så lojala trots att de har en arbetsgivare (politiker) som inte tror på verksamheten."

2.3 Gatukontorets kansliavdelning

Arbetsenheten

Kansliavdelningen består av kanslichef, nämndsekreterare och kanslist, totalt sex personer. Brukare är i huvudsak politiker och de andra avdelningarna inom gatukontoret dvs parkavdelningen, arbetsavdelningen och framförallt planeringsavdelningen och projektavdelningen. Kansliavdelningen har främst hand om nämnd-, personal- och ekonomiadministration samt utgör skrivfunktion åt kanslichef och planeringssektion.

Brukarinflytande och resurser

I Sollentunas styrningsmodell är det tänkt att ansvar och befogenheter skall ut så långt som möjligt i organisationen. Det finns i huvudsak två skäl till detta. Det första är att de anställda skall kunna påverka sitt arbete så mycket som möjligt. De skall utnyttja alla sina inneboende resurser, sin kreativitet, utan hinder av regler och kontroll från överordnade. Det andra skälet hör ihop med det första. Tanken är att när ansvaret och befogenheterna befinner sig ända ute hos dem som står i direktkontakt med brukarna så får brukarna också de bästa möjligheterna att påverka verksamheten. De kan direkt ge uttryck för sina önskemål och behov. De anställda kan sedan snabbt anpassa sig till de framförda synpunkterna.

Detta låter som en logisk och effektiv modell men i praktiken kan det uppstå problem. Ett av problemen är att brukarna inte är en enhetlig grupp med likalydande krav. Ett annat problemet är de knappa resurserna vilket gör att det inte går att tillfredställa alla önskemål och behov. Ett exempel på detta tas från gatukontorets kansliavdelning.

Någon decentraliseringen uppges inte ha skett inom kansliavdelningen förutom att arkivfrågorna flyttats från kanslichef till nämndsekreteraren. Detta beror enligt kanslichefen på att beslutanderätten sedan länge ligger på en "naturlig" nivå utifrån den kompetens som finns på avdelningen.

Till att börja med verkar det som brukarna är i stort sett nöjda med kansliets service, man uttrycker att det finns en öppen stämning, att det går att prata om olika problem och lägga fram synpunkter. Ordföranden menar att servicen förbättrats bl a genom datoriseringen. Nämndens krav när det gäller den ekonomiska redovisningen har genomförts. Ett par brukare säger att servicen och serviceattityden har förbättrats under de senaste åren medan ett par andra säger att servicen fungerat på samma sätt sedan lång tid tillbaka. Kanslichefen menar att man har större

ambitioner mot sina brukare idag men det är tveksamt om det skett någon förändring. Kanslisten menar att servicen är ungefär densamma.

Den ende brukaren som avviker från denna tillsynes positiva grunduppfattning är parkchefen. Han tycker att material från kansliet ofta är krångligt formulerat och det tar tid innan det kommer. Man tar visserligen åt sig kritik men det händer inte så mycket. Någon förändring har inte skett i dessa avseenden de senaste åren.

Det verkar dock inte som att det skett någon större förändring p g a servicekurs eller "kreativ kommun". Ett exempel på de fåtaliga förändringarna ges av en kanslist "man skall svara vänligt i telefon fast någon ringer och är arg." Det är andra faktorer som gör att man är nöjd med servicen t ex ett ökat användande av datorer. Man har också satsat på bättre information bl a genom flera gruppmöten och ett informationsblad.

Förutom från parkchefen framkommer också senare i intervjuerna att det trots allt finns en del kritik och problem vad gäller servicen. Det är främst tre saker som förs fram. För *det första* får man ibland vänta länge på utskrifter därför att det inte finns tillräckligt med personal. Bakgrunden är att det är en kvartstjänst vakant på kanslisidan. Kanslichefen menar att den inte har tillsatts dels därför att man använder den för extrapersonal vid arbetsanhopningar men också för att personalen är duktig och klarar vakanshållningen.

Denna beskrivning håller inte den intervjuade kanslisten med om. Hon menar att vakansen beror på att en kanslist som arbetade halvtid slutade och att en annan kanslist som också arbetade halvtid inte ville gå upp till heltids- utan bara trekvartstjänst. Därför blev en kvarts tjänst obesatt. Samtidigt har arbetsbelastningen ökat p g a att det kommit mer personal till planeringsavdelningen och man har fått ta över mer personaladministration från personalkontoret. Hon menar att kvartstjänsten skulle behövas eftersom mycket arbete släpar efter. All tid går åt till maskinskrivning. Andra viktiga uppgifter blir lidande t ex arkivgöromål.

I denna knappa resurssituation uppstår alltså problem med köer för utskrift. Det sägs att det har uppstått konflikter med handläggare från planeringssidan som har bråttom att få iväg ärenden. En brukare på planeringsavdelningen menar att utskrifter kan bli liggande för att man inte hinner med. Man är tvungen att ta in extra skrivfolk utifrån men det kostar pengar. Det har gjorts försök att lösa problemen men det går inte att få dit folk. Han menar att den obesatta kvartstjänsten behövs. En brukare på projektavdelningen menar att det finns en motsättning mellan avdelningarna när det gäller i vilken turordning kanslisterna skriver ut inkomna manuskript. Kansliavdelningens egna jobb går före. Brukaren menar att gången är sådan att handläggarna går in med sina jobb till chefssekreteraren som sedan fördelar dem vidare till kanslisterna. Hon får också göra prioriteringar i stressade situationer.

Kanslisten ger en annan beskrivning av hur prioriteringarna går till. När det kommer in handläggare från planeringsavdelningen och snabbt vill ha utskrifter gjorda säger kanslisten att de får tala med kanslichefen om de vill att deras arbeten skall gå före. Det gör de dock inte utan går istället till chefen för planeringsavdelningen och klagar på dålig service.

För *det andra* finns det ytterligare en tjänst obesatt som ekonom. Uppgifterna är i stället utlagda på den övriga personalen. Även detta menar kanslichefen fungerar bra. Här har dock brukaren på projektsidan en annan uppfattning. Han menar att den obesatta ekonomtjänsten innebär att handläggarna eller en kontrollant får göra dessa uppgifter själva. Detta leder till att projektavdelningen inte hinner göra uppföljningar på olika arbeten så att man kan jämföra vad de kostat. Det finns behov av en ekonomtjänst med teknisk kompetens som skulle göra en erfarenhetsåterföring av olika objektskostnader som sammanställs och används för framtida kost-

nadsberäkningar. Brukaren på planeringsavdelningen menar däremot att det är tveksamt om ekonomitjänsten bör tillsättas.

För det tredje menar brukaren på planeringsavdelningen att ärendehantering och diariesystemet är krångligt. Ett ärende måste registreras tre gånger på olika kort. Han menar att det nästan är omöjligt att hitta ett ärende. Dessa brister har påpekats ett antal gånger men inte rönt något större intresse från kansliavdelningen. Förbättringar har gjorts men inte tillräckligt.

Sammanfattningsvis är alltså kansliavdelningen utsatt för behov och önskemål från olika håll. Politikerna har ett intresse av att verksamheten skall skötas så billigt som möjligt. Neddragningarna av tjänster verkar inte ha drabbat politikerna som brukare, de upplever att servicen fungerar tillfredsställande. Kanslichefen har intresse av att visa att verksamheten fungerar effektivt och menar att det fungerar bra med den reducerade personalstyrka som finns idag. Kanslichefen har själv tagit på sig en hel del av ekonomiuppgifterna. På planeringssidan som är största brukare av kansliets skrivfunktion vill man ha ytterligare skrivhjälp men är inte i så stort behov av en ekonomitjänst. Det är också viktigt att ärendehantering är enkel så att man kan hitta ärenden själva utan hjälp av kanslipersonalen. Kanslisten säger att hon inte hinner med arkivgöromål p g a att det är för mycket utskriftsarbete. På projektsidan har man störst behov av en ekonomitjänst och menar att arbetet blir lidande av neddragningen. Det finns däremot inget större behov av ytterligare skrivhjälp.

För att lösa dessa problem säger kanslichefen att man bildat arbetsgrupper med brukarna. Han menar att detta resulterat i att brukarna har en känsla av att de har fått större betydelse och känner sig delaktiga i problemlösningar. "Brukarna ställer större krav på enheten idag men har också större förståelse för enhetens arbetsproblem".

Utan att överdriva betydelsen av dessa exempel så kan man konstatera att det i praktiken är svårt att utöva brukarinflytande p g a brukarnas olika önskemål och behov. En del serviceförbättringar kan naturligtvis genomföras utan att inskränka på någon annans intressen. Kanske inköpet av skrivautomater är ett sånt exempel, trots att kanslisten säger att hon nu får ändra i ärendena oftare. Kanske det också skulle gå att ändra diariesystemet så att alla skulle bli nöjda, även kansliet självt. I en övergångsperiod skulle det dock ta tid och resurser att ändra systemet.

Till en stor del är det frågan om vilka intressen som skall få igenom sin vilja. Om man inte har tillräckligt med resurser måste man prioritera. Vem skall t ex få sina ärenden skrivna först? En decentralisering till kanslisterna av dessa beslut skulle innebära att de också fick ta på sig svåra avvägningsproblem. Chefen kan vara den enda som har kunskap och auktoritet att göra dessa prioriteringar i en pressad arbetssituation.

Kansliet kan vara ett exempel på att det är lätt att det uppstår en situation där brukarna visserligen får inflytande men inte får igenom sina krav p g a bristande resurser och att det därför uppstår ett missnöje med servicen. Decentralisering kombinerad med ett ökat brukarinflytande kan således vara behäftad med svåra problem även i en organisation med interna, väl definierade brukare.

2.4 Ekonomikontorets stab

Arbetsenheten

Staben på ekonomikontoret är en liten enhet bestående av ekonomichef, tre ekonomisekreterare (eller handläggare) och en chefssekreterare, en organisation som varit intakt i många år. Två av

handläggarna har hand om budgetfrågor, en har hand om redovisning och (tills nyligen) ADB-frågor. Man har både uppgifter som stabsorgan till kommunstyrelsen och serviceorgan gentemot förvaltningarna.

Belöningar

Staben är en "priviligierad" arbetsenhet. Enligt en ekonomisekreterare har chefen använt belöningar ganska flitigt. Lönehöjningar hör också till vanligheterna. Det finns dock en risk att det inte alltid är bra insatser som belönas. Ekonomichefen säger att "man har fått en del ökade resurser bl a för att kunna höja lönerna. Ekonomisekreteraren markerar att "det är viktigt att det är arbetsinsatsen som värderas vid lönesättningen och inte det s k marknadsvärdet". Det är hög omsättning på tjänsterna. Marknaden efterfrågar ekonomer. Endast en person är kvar sedan "kreativ kommun" satte igång 1985. Förutom belöningar får man flera tillfällen att gå avancerade kurser och utbildningar och möjligheterna har dessutom ökat under de senaste åren.

Detta skulle kunna tyda på att belöningar tenderar att användas för att behålla på arbetsmarknaden attraktiv personal. Marknaden snarare än arbetsinsatserna styr belöningsystemet.

Omorganisation

Det har skett en förändring nyligen genom att ADB-frågorna har flyttats över till administrativa kontoret. En större förändring är dock på gång. Som ekonomichefen uttrycker det "har man upplevt att staben överlevt sig själv". Det innebär i stort att uppgifter som innebär ledning /styrning särskiljs från stöd/serviceuppgifter. Ekonomisekreterarna omvandlas i stället till chefer för fyra avdelningar. En budgetavdelning som får en tydligare markering som kommunstyrelsens budgetorgan, en ekonomiadministrativ avdelning, en inköpsavdelning och en finans- och redovisningsavdelning. Omorganisationen innebär bl a att ytterligare ekonomer kommer att anställas.

Huvudorsak till förändringarna sägs vara det förestående ekonomistyrningssystemet E90. (se Tjänsteutlåtande 36 -89 Ekonomikontoret) "Man gör tydligare ansvarsområden inom organisationen och ger medarbetarna egna ansvarsområden". Organisationen har också anpassats efter krav från personalen "Att ha en chefsposition är idag viktigare för en kvalificerad ekonom än det var för tio år sedan."

Kanske finns det också andra skäl till förändringen. Ekonomichefen menar att stabens uppgifter och funktion har varierat med konjunkturerna. "I slutet av 70-talet och i början av 80-talet var det hårdare styrning och inte så mycket dialog p g a att man var tvungen att styra ekonomin hårdare. I mitten av 80-talet hade man en "serviceera". Denna serviceinriktning kom igång bl a på grund av diskussionerna inför "kreativ kommun" och decentraliseringarna. "Man släppte mycket av den ekonomiska styrningen och kontrollen från stabsenheten. Man upptäckte dock efter ett tag att en förutsättning för decentralisering och delegering är att det finns en kontrollfunktion centralt. Därför håller man nu på med att införa kontroll igen och bygga upp en starkare stabsfunktion."

Förnyelsebudgetering

En av erfarenheterna av att det behövs en stark sk "controllerenhet" fick man i från försöket med förnyelsebudgetering (FNB).

Idéerna bakom FNB kommer från försöken med s k nollbasbudgetering (utvecklat i USA) som i stort går ut på att man i budgetarbetet skall utgå från att ingen befintlig verksamhet är självklar. Allt skall omprövas och alternativa driftsformer skall jämföras med den befintliga verksamheten. I Sollentuna genomfördes en mindre drastisk variant, enligt modell från kommunförbundet. Inför 1987 års budget bestämdes att 85% av budgetramen skulle läggas i ett så kallat baspaket och resten upp till 115% av budgetramen skulle läggas i tilläggs paket. En prioritering av paketen skulle ske av nämnd, kommunstyrelse och fullmäktige.

FNB användes endast under två år trots att det var tänkt att det skulle göras en förnyelsebudget vart tredje år. Här redogörs för några av orsakerna till att man upphörde med det nya budgetsystemet.

Meningen var att omprövningarna av verksamheten och uppföljningen av resultatet skulle ske utifrån *mätbara mål* (verksamhetsmått/nyckeltal) som alla nämnder skulle utarbeta för sin verksamhet. Detta lyckades dock inte. Ekonomichefen säger att "det visade sig att förvaltningarna inte utarbetade några fler verksamhetsmått eller nyckeltal än man hade tidigare. I stället rensade man bort en del onödiga nyckeltal som inte sa någonting." "Det blev heller aldrig så att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige fastställde några mål utifrån dessa verksamhetsmått/nyckeltal".

Staben utarbetade själva mål för sin verksamhet som kom fram genom servicekursen man hade på kontoret. En ekonomisekreterare säger att hon inte direkt kommer i håg målen. "Uppföljning av målen skedde till en början. Man brukar "damma av" målen vid budgetarbetet. Målen är dock numera borttagna i budgeten." Trots att det fortfarande åligger nämnderna att utarbeta mätbara mål för sin verksamhet menar ekonomichefen att man inte behöver överarbeta de interna målen. "Det skulle räcka om förvaltningarna utarbetar mått så att det går att följa kostnadsutvecklingen inom verksamheterna."

Ett annat syfte var att man skulle få *fler anställda engagerade i budgetarbetet*. Man säger sig ha lyckats med denna bedrift, medvetenheten hos personalen sägs ha ökat. Detta är emellertid något som inte bekräftas av intervjuerna med personalen på skola, gatukontor och daghem. På daghemmet, som även fått eget budgetansvar, och på skolan menar man t ex att man inte får vara med i budgetprocessen. Trots detta var det ändå så att fler än vanligt deltog i FNB:s budgetarbete. Detta fick vissa konsekvenser. Dels var det en arbetskrävande metod för förvaltningarna. Ekonomichefen säger att "det blev för jobbigt att fylla i alla blanketter".

Det blev det också större svårigheter för politikerna som skulle ta ställning till förslagen. FNB var, enligt kommundirektören, även ett försök att i första hand få nämnderna att göra prioriteringarna i stället för kommunledningen och kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen skulle bara få plocka bort tilläggs paket i den ordning som nämnderna hade föreslagit. Detta lyckades dock inte utan nämndpolitikerna sköt ansvaret upp till kommunstyrelsen.

Orsaken till detta är dels att nämndpolitikerna fick ett omfattande material att ta ställning till men också att budgetpaketen var ovanligt välmotiverade eftersom personalen deltagit på ett aktivt sätt. Dessutom menar bl a kommunalrådet och den administrative chefen att man på en del håll tillämpade taktisk budgetering genom att lägga in "nya" paket i basblocket och "nödvändiga" paket långt bak i prioriteringen. Inte heller kommunstyrelsen klarade att välja mellan paketen. Oppositionsrådet säger att "politikerna fick en tjock lunta med sig att läsa under semestern".

Någon större *omprövning* skedde inte heller (ett undantag som nämns är kulturnämnden). Detta kanske är den största besvikelsen med FNB. Med omprövningen hade man tänkt att verksamheten skulle bli effektivare och det skulle på det sättet kunna användas som ett bättre

sparverktyg än den så kallade "osthyveln". Detta lyckades dock inte heller. Ekonomichefen menar i stället att FNB blev delvis kostnadsdrivande "man kan se FNB som ett sätt att fylla på de ekonomiska resurserna efter flera år av osthyvelsbesparingar." Kommunalrådet är mer drastisk och menar att "FNB gav våldsamma kostnadsstegringar för kommunen."

Här finns kanske en av förklaringarna till att man nu vill stärka ekonomistabens ställning. I en organisation där personalen blir en starkare part i budgetförhandlingarna och där verksamheten är decentraliserad behöver kommunledningen en stark stab för att kunna bearbeta material och information från fältet och göra korrigeringar om utvecklingen går snett. En utveckling mot starka, centrala "controllerenheter" är förövrigt något som näringslivet redan har genomgått (se t ex Ramström 1988)

Nu efteråt tonar de ansvariga emellertid ner FNB:s betydelse. Administrative chefen säger att "FNB inte var någon huvudfråga inom Kreativ kommun". Kommundirektören och ekonomichefen menar att FNB helt enkelt var en av de nödvändiga förändringar av budgetsystemet som man måste göra med jämna mellanrum.

2.5 Sammanfattning

Iakttagelser gjorda i studiet av de fem arbetsplatserna sammanfattas här i ett antal hypoteser, som kommer att ytterligare belysas framförallt med hjälp av enkätmaterialen i de följande kapitlen.

Decentraliseringsåtgärder kan ha haft en positiv påverkan på brukarinflytandet.

Sambandet mellan decentralisering och brukarinflytande verkar vara tvetydigt. Denna iakttagelse grundar sig på att enheterna upplever decentraliseringarna som i vissa avseenden oönskade p g a en ökad arbetsbelastning och dålig utbildning för att ta ökat ansvar vad gäller t ex eget budgetansvar. Det finns till och med farhågor att en tidigare uppnådd frihet kan begränsas genom ökat redovisningsansvar. Det finns farhågor att ett ökat ansvar när det gäller administrativa uppgifter skall gå ut över arbetet med brukarna. En hämmande faktor är också upplevda resursminskningar i samband med decentraliseringsåtgärderna.

Konkreta organisationsförändringar som indelningen i områdesansvar på parkavdelningen synes däremot ha haft klart positiva effekter på brukarinflytandet. Det finns tendenser att ett ökat eget budgetansvar skulle öka kontakten med, och eventuellt inflytandet för, brukarna. Detta gäller speciellt enheter med institutionella brukare. Det verkar däremot inte som att särskilt många nya åtgärder gjorts för att få brukare att påverka och vara med i planeringen av verksamheten p g a att ansvar och befogenheter flyttats ner i organisationen.

Graden av statlig styrning kan ha påverkat decentraliseringarna och därigenom brukarinflytandet negativt.

Det ser ut som att det inom skolan hänt särskilt lite när det gäller decentralisering och brukarinflytande. En förklaring kan vara den statliga styrningen. För skolan nämns dock ytterligare en förklaring. Det är ett särskilt stort missnöje med resurstilldelningarna.

Informationsåtgärder och belöningssystem kan ha haft en svag, om någon, effekt på brukarinflytande och kreativitet.

Serviceutbildningen "Operation service" verkar ha fått svaga effekter när det gäller fältverksamheten om man får tro intervjuerna. Informationen om "Operation service", "Kreativ kommun" och belöningssystem verkar inte nått ut till "fältet" i särskilt hög grad. Faktorer som hämmat informationen är t ex resursminskningar, samarbetsproblem, privatiseringshot. Individuell lön är än så länge marginell både vad gäller antalet personer och variation i lön varför några effekter är svåra att spåra. Kriterierna för att få höjd lön verkar inte användas av alla chefer. Tillfälliga belöningar ser ut att tillfalla ett litet antal personer. Belöningar verkar användas i högre grad på administrativa förvaltningar. Exempel från ekonomikontor och parkavdelning tyder på att personalens "marknadsvärde" bestämmer lönen snarare än arbetsinsatsen.

En "serviceideologi" med en betoning på anpassning till de enskilda brukarnas krav kan eventuellt skönjas. Effektens omfattning kan ha påverkats av decentralisering.

Trots att de direkta kommunala åtgärderna verkar ha fått liten effekt har det ändå skett förändringar. Exemplet från barnomsorg och parkförvaltning visar hur förvaltningarna ser sig mer som "serviceinstitutioner". Det finns tecken som tyder på att de institutionella formerna för brukarinflytande får ge vika för en individuell "kundrelation". Delegeringen av budgetansvaret ser ut att stärka denna effekt om man ser på utvecklingen inom t ex parkförvaltningen. Om "serviceideologin" har någon större effekt på enheternas verksamhet och brukarnas nöjdhet är däremot svårt att utrona.

Arbetsenheter med institutionella brukare kan ha en högre grad av brukarinflytande men också mer missnöjda brukare.

Gatukontorets kansliavdelning är ett exempel på att det gjorts arrangemang för att öka brukarnas möjligheter att påverka men att missnöje med servicen kvarstår, främst p g a bristande resurser och olika brukarkrav. Barnstugan som inte vidtagit några speciella åtgärder för att brukarna skall få vara med mer i planeringen av verksamheten har ändå i stort sett nöjda brukare.

Kommunledningens egna "projekt" för att öka brukarinflytandet och höja effektiviteten ser ut att ha fått dåligt genomslag.

"Operation service" verkar att ha haft mycket av "engångskaraktär" över sig. Uppföljningen av utbildningen fungerade inte heller i Kärrdal som anges som det mest lyckade exemplet. På parkförvaltningen gick inte informationen fram efter den ambitiösa inledningen. Förnyelsebudgeten ser ut att ha mer eller mindre misslyckats med alla sina syften utom att mer personal deltog i budgetarbetet. Detta verkade i sin tur få negativa effekter på "effektiviteten" eftersom man inte klarade att bearbeta det omfattande budgetmaterialet. Inflytande 88 har ännu inte avsatt några spår när det gäller brukarinflytande.

3 Arbetsplatserna och deras omvärld

3.1 Organisationernas kontaktmönster

Olika kommunala arbetsplatser har ganska olikartade relationer till sin omvärld. Vilka andra utifrån kommande impulser som den politiska styrningen har att konkurrera med är naturligtvis beroende av vilket kontaktmönster med yttre aktörer de olika arbetsplatserna har. Vi har genom en enkätfråga sökt utröna hur frekventa kontakterna är mellan olika yttre aktörer å ena sidan och arbetsplatsen och dess personal å andra sidan.

Praktiskt taget alla arbetsplatser har frekventa kontakter med *allmänheten* (95% daglig eller veckovis kontakt). Därefter följer kontakter med *andra arbetsplatser inom förvaltningen* på lägre eller samma nivå (70%), på högre nivå (55%), eller med *andra förvaltningar* (47%). Relativt frekventa är också kontakterna med *föreningar, företag och facket* (33%, 21% och 25% respektive) medan kontakterna med de övriga aktörer (andra kommuner, politiker, statliga myndigheter) i genomsnitt är mycket sällsynta. Särskilt markant är de sällsynta kontakterna med kommunens politiker. Två av fem arbetsplatser har aldrig någon kontakt med de egna nämndpolitikerna och 70% har aldrig någon kontakt med övriga politiker. Den typiska kommunala arbetsplatsen har alltså täta kontakter med allmänheten och övriga delar av den kommunala förvaltningen men synnerligen sparsamma kontakter med kommunens politiska nivå.

Detta mönster skiljer sig naturligtvis åt mellan olika verksamheter. Grovt taget kan man urskilja två olika huvudtyper av kontaktmönster. Dels finns de förvaltningar som har en omfattande fältverksamhet — skolan, och socialdistrikten — med mer än genomsnittlig frekvens av kontakter med allmänheten. Dels finns de mer centrala förvaltningarna — kommunstyrelseförvaltningarna och de tekniska förvaltningarna — med högre än genomsnittlig kontaktfrekvens med andra kommunala förvaltningsenheter, privata företag, politiker, föreningar och statliga myndigheter.

Kultur- och fritidsförvaltningarna intar en mellanställning. När det gäller politikerkontakter är skolan ett undantag från de övriga "fältförvaltningarna" då man har relativt frekventa kontakter med politikerna. När det gäller politikerkontakter bör man kanske notera också, dels att kommunstyrelseförvaltningarna har särskilt höga värden, dels att socialdistrikten har extremt låga värden. Om vi ville rangordna förvaltningarna efter distansen till de politiska beslutsfattarna, skulle kommunstyrelsens förvaltningar och skolan komma närmast politikerna och socialdistrikten längst bort.

3.2 Brukarstrukturen

3.2.1 Enskilda eller organisationer

Vilka man uppger som brukare av enhetens tjänster är naturligtvis nära relaterat till vår förra frågeställning, d v s med vilka yttre aktörer organisationen har hur frekventa kontakter. Nästan alla arbetsplatser (94%) uppger sig ha enskilda kommuninvånare som brukare. Knappt hälften (41%) uppger sig serva andra kommunala enheter. Föreningar uppges av 28%, företag av 11%, politiker av 3% och 3% anger "annan brukare".

Summan av dessa procenttal blir inte mindre än 180%, vilket betyder att den genomsnittliga arbetsplatsen uppgett mer än en brukarkategori — i medeltal 1,8 brukarkategorier per arbetsplats. Det kan därför vara av intresse att se vilka kombinationer av brukarkategorier som förekommer. Denna fördelning redovisas i tabell 3.1. Av tabellen framgår att de rent internadministrativa organisationerna är mycket få (3%) medan huvuddelen av arbetsplatserna faller i gruppen med endast externa brukare (59%) eller med både interna och externa brukare (39%). De enheter som endast uppger sig serva enskilda kommuninvånare är knappt hälften (47%) av samtliga.

Tabell 3.1: Arbetsplatserna fördelade efter brukarmönster

Brukarmönster	Andel
Bara enskilda personer	47%
Enskilda personer samt föreningar/företag.....	12%
Bara externa brukare.....	59%
Enskilda, kommunala enheter/ politiker	14%
Föreningar/företag, kommunala enheter/politiker	4%
Alla kategorier.....	21%
Både interna och externa brukare.....	39%
Bara interna brukare.....	3%
Summa.....	101%

Enheter inom olika förvaltningar skiljer sig naturligtvis åt med avseende på hur brukarstrukturen ser ut. I vissa förvaltningar dominerar de yttre brukarkategorierna medan man i andra mer vänder sig inåt. Ett kluster av förvaltningar bildas av de mot allmänheten riktade socialdistrikten och skolförvaltningen medan övriga förvaltningar i huvudsak grupperar sig i fyra kluster: [1] Rätt lika social/skolklustret är brandförsvaret och stadsbyggnadskontoret, som också i hög utsträckning har allmänheten som brukare. Mer avvikande är de förvaltningar som i varierande grad är internadministrativa: [2] Fastighetskontoret, den centrala socialförvaltningen och kulturförvaltningen, [3] miljö- och hälsoskyddsförvaltningen samt fritidsförvaltningen och slutli-

gen [4] administrativa kontoret, ekonomikontoret och gatukontoret. Personal- och planeringskontoren har en från övriga förvaltningar mer avvikande brukarstruktur.¹

3.2.2 Befolkningsstrukturen

Befolkningsstrukturen inom de delar av kommunen, där olika arbetsplatser har sina brukare varierar ganska kraftigt. Vi har velat ta upp dessa förhållanden som en programextern faktor som kan påverka utfallet av insatserna i förändringsarbetet dels, därför att t ex den sociala och åldersmässiga strukturen har betydelse för under vilka villkor olika institutioner arbetar, dels därför att vi har föreställningen att olika sociala grupper har olika stora resurser till sitt förfogande för att kunna påverka verksamheten.

När vi ser på åldersstrukturen kan vi konstatera, att andelen förskolebarn i olika institutioners territoriella verksamhetsområde varierar från 6,3% till 19,5%, andelen barn i låg- och mellanstadieåldrarna varierar mellan 3,9% och 11,7%, samt att andelen gamla (65 år och äldre) varierar mellan 3% och 20,5%. För kommungemensamma arbetsplatser är naturligtvis territoriet hela kommunen. För dessa gäller följande andelar för de olika ålderskategorierna: Förskolebarn 9,7%, låg- och mellanstadiebarn 8,1% och gamla 10,3%.

Som sociala indikatorer har vi använt andel utrikes födda, som varierar från 2,7% till 24,8% och som i totalbefolkningen är 7,5%; andel småhusboende med medeltalet 61,8% och variationsvidden 0–100%; medelinkomst för män i åldrarna 16–65 år med ett genomsnitt i populationen på 133.600 och en variationsvidd från 95.000 till 162.900 kronor/år.

Variablerna som avser att indikera åldersstrukturen respektive den sociala strukturen är givetvis starkt relaterade. Vi har utnyttjat detta förhållande till att konstruera två indexvariabler för de båda aspekterna av den sociala strukturen.² En jämförelse mellan olika förvaltningar eller redovisningsgrupper av förvaltningar i dessa avseenden blir inte särskilt upplysande. De centrala förvaltningarna har antingen hela kommunbefolkningen som kundkrets, eller bedriver de fältverksamhet i hela kommunen (som skol-, kultur-, och fritidsförvaltningarna) varför medelvärdena kommer att vara identiska med eller ligga nära totalmedelvärdena för kommunbefolkningen. Socialdistriktens verksamhet är naturligtvis inte var för sig heltäckande men å andra sidan är distriktet så stora och så heterogena, att skillnaderna mellan deras medelvärden blir små.

För att illustrera spridningen kan man i stället betrakta sammansättningen av befolkningen i de olika fältenheternas (skolor, daghem, fritidshem, fritidsgårdar) upptagningsområden stadsdelsvis. Om man tudelar vardera dimensionen får vi fyra olika befolkningstyper:

Lågstatusområden är framförallt huvuddelen av stadsdelen Rotebro, områdena Edsberg och Kärrdal, de centrala delarna av Häggvik, Tureberg och Helenelund. Med avseende på åldersstrukturen skiljer sig framförallt Edsberg och Häggvik med en *äldre befolkning* från Rotebro, Kärrdal, Tureberg och Helenelund som har en *yngre* åldersprofil.

Mer perifera delar av de olika stadsdelarna är *högstatusområden*. Särskilt vill vi peka på stadsdelen Norrviken, framförallt dess västra delar, Törnaskogen öster om sjön Norrviken, Gillbo i stadsdelen Rotebro och Tegelhagen längst i söder, vilka alla har en *ung befolkning*. Högstatusområden med en *äldre befolkning* är t ex Töjnanområdet i västra delen av Tureberg,

¹ Denna struktur analyseras i huvudrapporten med hjälp av multidimensionell skalning och klusteranalys. Se huvudrapporten sid 54-55 och 133 för en teknisk redovisning.

² Den tekniska konstruktionen av dessa indexvariabler redovisas i huvudrapporten sid 133.

delar av Helenelund samt ett bälte inom stadsdelarna Tureberg, Häggvik och Norrviken mellan Edsviken och sjön Norrviken.

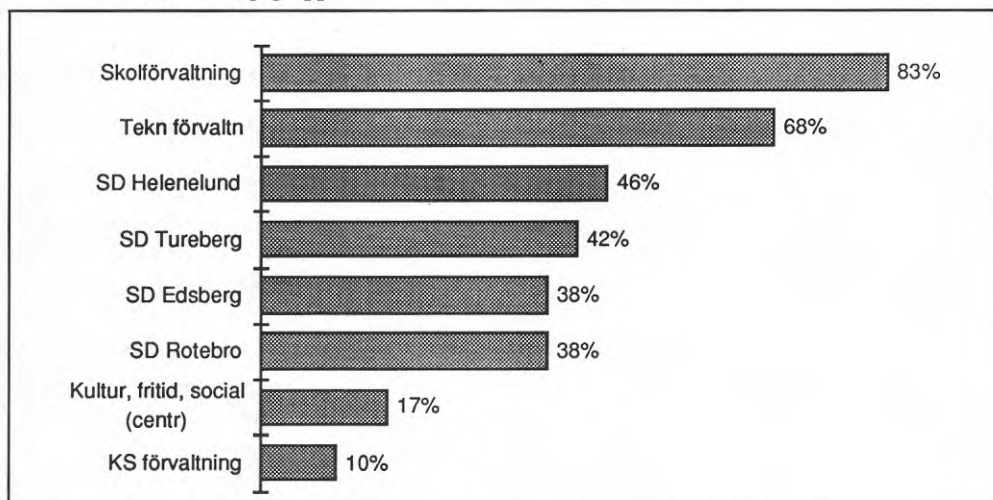
3.3 Den statliga styrningen

3.3.1 Hur mycket styrs man av statliga regler?

Av tradition och med grund i kommunallagens distinktion mellan den kommunallagsreglerade och den speciallagsreglerade kompetensen gör man en indelning av kommunala nämnder och deras förvaltningar i oreglerad och reglerad förvaltning. Denna indelning av den kommunala förvaltningen går igen både i populära och läroboksmässiga framställningar (se t ex Gustafsson, 1984, s 160) och i kommunernas egna beskrivningar av sin organisation.

Frågan om den statliga styrningen är emellertid mer komplex än så. Även "oreglerad förvaltning" kan på olika sätt vara utsatt för statlig styrning t ex genom statsbidragsbestämmelser. Genom den ökande tendensen till ramlagstiftning har ibland styrningen av de specialreglerade sektorerna tunnats ut. Specialreglerade nämnder handhar ofta oreglerade verksamheter. Detta gäller t ex stora delar av socialnämndens verksamhet och vissa delar av skolstyrelsens verksamhet.

Figur 3.1: Andel som anser att påståendet "Vår verksamhet är i stor utsträckning styrd av lagar och anvisningar från statliga myndigheter" stämmer helt eller i stor grad. Per redovisningsgrupp^a.



^a I denna figur och en del andra redovisningar har arbetsplatserna grupperats i åtta redovisningsgrupper främst efter förvaltningstillhörighet. Sammansättningen av redovisningsgrupperna med avseende på vilka slags arbetsplatser som ingår redovisas i huvudrapporten sid 131f.

Styrning medelst lagar och författningar samt styrning medelst ekonomiska bidrag är ett par traditionella styrformer. Jörgen Westerståhl (1987) har på uppdrag av Stat-kommunberedningen inventerat författningar som berör kommunal organisation och verksamhet och funnit inte

mindre än 560 olika författningar. Av dessa är dock drygt 300 att betrakta som "icke styrande". Magnusson och Lane (1987) har bearbetat statsbidragsstatistik från SCB. Med avseende på antal reglerande författningar framstår skolan som den definitivt mest statsstyrda verksamheten (60), tätt följd av bostadsförsörjning och byggande (40). Därefter följer den sociala sektorn (30) och miljö- och hälsoskyddet (20).

Med avseende på hur stor andel av verksamheten som statsbidragsfinansieras är rangordningen i vissa avseenden likartad. Skolan leder stort med 62%, medan näringslivsfrågor, bostadsförsörjning/fysisk planering och den sociala sektorn kommer på ungefär samma nivå (21–25%). Bara 9% av miljö- och hälsoskyddssektorn finansieras med statsbidrag och befinner sig därmed på samma nivå som väg- och gatuväsendet. Nästan helt utan statsbidrag är den gemensamma administrationen, de tekniska försörjningssystemen och kultur- och fritidssektorerna.

Vi har valt att lösa frågan att åstadkomma ett mått på den statliga styrningens styrka så, att vi istället för något kvasiobjektivt kriterium (t ex den traditionella indelningen, antal författningar eller statsbidragsandel) har frågat våra respondenter på de kommunala arbetsplatserna hur stark de anser att den statliga styrningen är.

Som framgår av figur 3.1 ger vårt mått medelvärden som rangordnar de olika förvaltningsgrupperna på ett sätt som i mycket överensstämmer med vad man får efter andra kriterier. I en klass för sig kommer skolan, följd av de tekniska förvaltningarna (där stadsbyggnadskontoret, miljö- och hälsoskyddskontoret och brandförsvaret har de högsta värdena). Därpå följer den sociala sektorn och därefter med särskilt låga värden kultur, fritid och den centrala administrationen.

3.2.2 Förändringar i lagstiftningen

Vid våra intervjuer på arbetsplatser inom gatukontoret, social- och skolförvaltningarna har en rad ändringar av statliga regler som haft betydelse såväl för verksamheten som för genomförandet av det lokala förändringsarbetet omnämnts. Inom gatukontoret har sålunda omnämnts decentralisering av trafiknämndsärenden från länsstyrelsen, den pågående överföringen av statliga vägar till kommunerna och i någon mån plan- och bygglagen (PBL) som sådana omständigheter.

Inom socialförvaltningen (barnomsorgen) har exemplen varit fler. Från den politiska majoriteten har man uttryckt viss irritation över de statliga målen för barnomsorgen och den brist på decentralisering det innebär att staten sätter upp sådana mål för kommunerna. De statliga pedagogiska riktlinjerna anser flera intervjupersoner som oproblematiske eftersom de inte står i något motsatsförhållande till de lokala önskemålen. Inte heller anser man att införandet av socialtjänstlagen (SOL) haft någon större betydelse för barnomsorgen på grund av lagens karaktär av ramlag. Också statsbidragssystemet har omnämnts, där flera har ansett att konsekvenserna är negativa eftersom systemet skulle gynna större barngrupper. En intervjuperson pekar på förbättringar i föräldraförsäkringen som betydelsefulla.

Den viktigaste förändringen i skolan är införandet av 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr80) och som speciella konsekvenser därav införandet av skolkonferenser och arbete i lärarlag. Andra förändringar som nämnts är kommunaliseringen av skolledartjänsterna och skolledarutbildning. När det gäller att värdera förändringarna i lagstiftningen och deras konsekvenser går åsikterna isär. Den personal vi intervjuat har varit positiv till förändringarna och ansett att de i huvudsak varit en konsekvens av den förändrade lagstiftningen, medan politikererna på olika sätt är mer skeptiska. Skolstyrelsens ordförande menar t ex att förändringar visser-

ligen möjliggjorts av den ändrade lagstiftningen, men att det inte blivit någon riktig fart förrän kommunen själv i och med programmet Kreativ kommun tagit itu med saken. Visserligen kan man märka tendenser till avreglering på senare tid, men huvudtendensen är en tilltagande reglering: "Skolförordningen blir tjockare för varje år." Oppositionens företrädare är också osäker på i vilken utsträckning Lgr80 verkligen slagit igenom i praktiken.

I vår enkät finns flera frågor med vars hjälp man kan belysa omfattningen och betydelsen av ändringarna i lagstiftning och annan statlig reglering. På en öppen fråga om vilka de viktigare förändringarna under de senaste tre åren varit uppger 3% av respondenterna förändringar i lagstiftningen. När motsvarande fråga ställdes för ett längre tidsperspektiv än de senaste tre åren ökar denna andel till 7%. Inte mindre än 18% av respondenterna anser att ändrad lagstiftning eller ändrade statliga bestämmelser varit en av de viktigaste orsakerna till förändringarna på arbetsplatsen. Var femte (20%) anser att den statliga styrningen har minskat och 7% anser att den statliga styrningen av verksamheten har ökat.

Alla dessa variabler var så starkt relaterade till varandra, att vi kunde konstruera en indexvariabel med syfte att mäta förändringar i den statliga regleringen av verksamheten.³ De olika förvaltningarnas medelvärden på denna indexvariabel har beräknats, vilket gett det resultatet att brandförsvaret och stadsbyggnadskontoret med höga värden starkt avviker från övriga förvaltningar.

De förändringar av skol- och sociallagstiftningen som omnämnts av intervjupersonerna i specialundersökningarna ligger i huvudsak utanför det treårsperspektiv som efterfrågats i enkätundersökningen. Därför är det egentligen bara inom två förvaltningar, som den förändrade lagstiftningen lämnar några avtryck. Det är dels brandförsvaret som berörts av den nya räddningstjänstlagstiftningen samt stadsbyggnadskontoret av den år 1987 genomförda nya plan- och bygglagen.

3.4 Budget- och verksamhetsförändringar

Förändringar som kommunens ledning vidtar helt vid sidan om förändringsarbetet i programmet Sollentuna Kreativ Kommun eller andra sådana projekt kan påverka genomförbarheten av de insatser som syftar till att påverka organisationen. Vi har tidigare i vår beskrivning av gatukontoret tyckt oss kunna iaktta hur diskussionen om privatisering av delar av verksamheten tenderat att blockera förändringsarbetet.

När det gäller värderingen av budget- och verksamhetsmässiga förändringar går det i vårt intervju-material en ganska klar skiljelinje mellan å ena sidan de intervjuade nämndordförandena och å andra sidan oppositionsföreträdarna och personalen.

Från de senare grupperna framhålls försämringarna. Minskade resurser till parkavdelningen och därav följande nedklassning av grönytor och sämre skötsel av parker och lekplatser har påpekats vid våra intervjuer på gatukontoret. Gatunämndens ordförande kontrar med att den lägre nivån på skötsel av grönytor är "vad folk vill ha" och att de lekplatser som inte sköts är de som inte längre används i äldre stadsdelar.

I skolan gäller klagomålen mest vad man uppfattar som en dålig och försämrad arbetsmiljö men även brister vad gäller försörjningen med läromedel medan den stora frågan i barnomsorgen uppenbarligen är frågan om barngruppernas storlek.

³ För teknisk information om indexkonstruktionen se huvudrapporten sid 134.

Endast ett fåtal intervjupersoner är beredda att göra några kopplingar mellan sådana budget- och verksamhetsförändringar och förändringsarbetet. Just frågan om gruppstorlekarna i barnomsorgen har föranlett sådana kommentarer. Den oppositionsföreträdare i socialnämnden som vi intervjuat framhåller hur förändringsarbetet blockerats av införandet av större barngrupper: "Det skapades ett ökat missnöje. Det gjorde att det blev hopplöst att kunna uppnå målen... Allt upplevdes som dåligt p g a det 17:e barnet."

Majoritetsföreträdarna gör mer märkliga kopplingar. Sålunda anser t ex socialnämndens ordförande, att personalens missnöje förstärkts av förändringsarbetet. KRAM-utbildningen har gjort dem mer medvetna vilket leder till ökade resurskrav, och skolstyrelsens ordförande ser missnöjet som ett uttryck för ett informationsproblem, som förändringsarbetet syftar till att avhjälpa.

Enligt enkätaterialet är det en spridd uppfattning i den kommunala förvaltningen att verksamheten ökar samtidigt som resurserna minskar. På vår öppna fråga om viktiga förändringar under de senaste tre åren har 26% uppgett utökningar av verksamheten och 6% minskningar av resurserna. Motsvarande andelar när vi frågade om mer långsiktiga förändringar var 19% verksamhetsökning och inte mindre än 23% resursminskningar. De andelar som anser att utvecklingen går i motsatta riktningar är avsevärt mindre (1% kortsiktiga verksamhetsminskningar, 2% kortsiktiga resursökningar och 1% långsiktiga resursökningar). Sammanfattningsvis anser 17% att deras verksamhet blivit lägre prioriterad av politikerna, medan en så stor andel som 30% anser att deras verksamhet prioriterats upp.

De variabler som mäter uppfattningen om kort- och långsiktiga verksamhetsökningar och resursminskningar är så nära relaterade med varandra, att vi har valt att konstruera en indexvariabel av dem.⁴ De förvaltningsvisa medelvärdena längs denna indexvariabel visar, att uppfattningen att man är särskilt drabbad av resursminskningar kopplade med krav om ökad verksamhet är vanligast ute i socialdistrikten, samt inom skol- och fritidsförvaltningarna. Inom de centrala administrativa och tekniska förvaltningarna anser man sig mer förskonade från denna typ av förändringar.

⁴ Se huvudrapporten sid 134.

4 Personalen

4.1 Organisationernas storlek

Vid sidan om att det förefaller vara en viktig bakgrundsinformation om en arbetsplats tror vi att storleken i termer av antal anställda kan ha betydelse i styrningsperspektivet. Man kan förmoda, att det är svårare att styra en stor än en liten organisation, allt övrigt lika, bland annat därför att behovet av att utveckla ett eget internt regelsystem som kan komma i konflikt med yttre styrning kan antas vara större i stora än i små organisationer.

Storleken på de organisationer våra respondenter svarar för varierar från 3 till 1.080 och är i genomsnitt 32. Svaren från olika respondenter är emellertid ibland inte riktigt jämförbara eftersom man svarar för olika aggregeringsnivåer i organisationen. När det gäller enheter på högre hierarkisk nivå har vi i princip betraktat själva arbetsenheten — t ex en förvaltnings ledningsfunktion — som analysenhet och inte enheten jämte de olika hierarkiskt underordnade enheterna tillsammans (t ex hela förvaltningen).

I en del fall har vi dock ansett att det har varit lämpligt att använda organisationen på den högre aggregeringsnivån som analysenhet. Vi har t ex låtit grundskolans rektorer svara för hela rektorsområdet snarare än för rektorsexpeditionen och dess personal. I ytterligare några fall har intervjupersoner i hierarkiskt högre arbetsenheter missförstått våra intentioner och svarat för hela organisationen och inte bara den egna arbetsenheten. Av 178 organisationer i enkäten är på detta sätt av olika skäl 17 att betrakta som organisationer på högre aggregeringsnivå medan övriga 161 är "basenheter".

Om vi begränsar analysen till dessa 161 basenheter sjunker medelvärdet till 17 anställda per enhet. Skolan svarar i båda avseendena för de klart största organisationerna, följd av de tekniska förvaltningarna. Socialdistrikten intar en mellanposition med genomsnittliga basenhetsstorlekar på mellan 10 och 15 anställda medan de minsta arbetsplatserna i medeltal återfinns inom kommunstyrelseförvaltningarna, kultur- och fritidsförvaltningarna samt den centrala socialförvaltningen.

4.2 Professionalism

4.2.1 Professionell status

Det finns en omfattande litteratur om professionella grupper, deras egenskaper och roll i förvaltningen och i samhället. Typiskt för en professionell grupp är att de utvecklar ett eget norm-

system. Det är detta, som gör det befogat för oss att här diskutera frågan om professionalism. Sådana professionella normsystem kan komma i konflikt med politiska styrningsförsök och därmed påverka möjligheterna att genomföra förändringsåtgärder.

Mellbourn (1979) iakttar efter en genomgång av professionaliseringslitteraturen sex egenskaper hos en professionell grupp: Den har monopol på expertkunskap som förvärvas genom en viss formell utbildning. Innehavet av expertkunskap garanteras genom ett särskilt legitimeringsförfarande. Det finns särskilda för utomstående stängda yrkesorganisationer. Gruppen anser sig ha rätt till självbestämmande inom sitt yrkesområde. Det utvecklas en särskild yrkesetik och gruppen uppbärs av starka ideal.

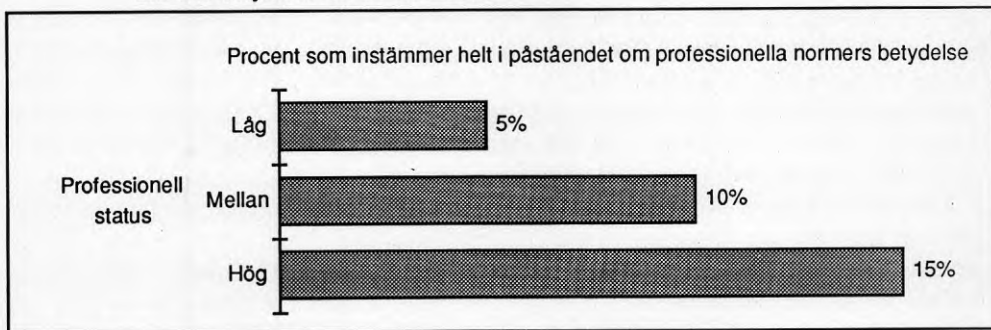
Det är uppenbart att man knappast kan finna några yrkesgrupper i den kommunala förvaltningen som uppfyller alla dessa kriterier. Men vi tror att det ändå finns vissa grupper som i en del avseenden närmar sig en professionell status t ex lärare, socialarbetare och ingenjörer.

De indikatorer vi har använt är högst diskutabla. Vi har tagit fasta på utbildningskravet och använder vår enkätfråga om personalens utbildningsstruktur som en indikator. Vi tror vidare, att lönen kan vara relaterad till tillhörighet till sådana mer exklusiva yrkesgrupper, och använder därför också som indikator vårt mått på lönestrukturen i personalgruppen.

Vårt mått på lönestrukturen är andel av personalen som tjänar 120.000 eller mer per år (beräknat på full tjänstgöringsgrad). Denna andel varierar starkt från 0% till 100%. Särskilt låga andelar kan noteras inom administrativa kontoret, fritidsförvaltningen och socialdistrikten. Särskilt höga andelar återfinns inom planeringskontoret, skolförvaltningen, den centrala socialförvaltningen samt miljö- och hälsoskyddsförvaltningen.

Andelen lågutbildade (bara obligatorisk skola) uppskattas i den genomsnittliga arbetsenheten till 22%, andelen mellanutbildade (högst gymnasial utbildning) till 35% och andelen högskoleutbildade till 45%. Särskilt höga andelar högutbildade hittar vi inom ekonomikontoret, skolförvaltningen samt miljö- och hälsoskyddskontoret.

Figur 4.1: Samband mellan professionell status och andel som anser att professionella normer har stor betydelse för verksamheten



På samma sätt som vi gjort i andra sammanhang konstruerar vi ett index av löne- och utbildningsvariablerna ⁵. För att ange, att detta index validitetsmässigt befinner sig ett stycke från det teoretiska professionalismbegreppet, har vi valt att istället beteckna indexvariabeln med termen "professionell status." Som förvaltningar med hög professionell status framstår miljö- och hälsoskyddskontoret, skolan, ekonomikontoret, den centrala socialförvaltningen, planeringskon-

⁵ Se huvudrapporten sid 134.

toret och kulturförvaltningen. Professionella grupper vi skulle kunna identifiera här är t ex bibliotekarier, socionomer, ekonomer, lärare och hälsoskyddsinspektörer.

En mellanställning intas av socialdistrikten, där dominerande yrkesgrupper är barnomsorgspersonal (förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare). De tekniska förvaltningarna, den centrala administrationen och brandförsvaret med stora grupper icke handläggande administrativ personal och mer traditionella arbetargrupper har låg professionell status.

Att vår variabel "professionell status" inte helt saknar validitet som indikator på ett mer teoretiskt professionalismbegrepp framgår av sambandet mellan indikatorn och de andelar som helt instämmer i påståendet "Inom de yrkesgrupper som är företrädade på arbetsplatsen finns det vissa bestämda regler för hur olika frågor ska hanteras, och sådana normer eller regler har stor betydelse för verksamheten".

4.2.2 Professionell och teknisk utveckling

Mer än var tredje respondent (36%) anser att den professionella utvecklingen är en viktig orsak till förändringar i den egna enhetens verksamhet. Lägre andelar uppger på våra öppna frågor att införandet av ny teknik har varit en viktig förändring på kort (5%) respektive lång (2%) sikt. Dessa tre variabler är så nära relaterade med varandra att det har varit möjligt att konstruera ett index för professionell och teknisk utveckling av dem.⁶

Det är i första hand i tekniska förvaltningar och central administration som man framhåller att man på detta sätt påverkats av den tekniska och professionella utvecklingen. Det är uppenbart, att det i första hand är datoriseringsåtgärder som man där avser med teknisk/professionell utveckling.

Alla de förvaltningar, där vi genomfört intervjuer ligger tämligen lågt efter detta index. Det framkommer dock även i dessa förvaltningar synpunkter på den teknisk/professionella utvecklingen och dess konsekvenser. När det gäller nyheter i verksamheten förutom datoriseringen nämner man ganska konkreta projekt — inom barnomsorgen t ex ett gymnastikprogram och en snickarkurs, inom skolan kurser för tillsynslärare och matematikkurser, men även mer övergripande nya arbetsätt, som arbete i läroplan. Även vid gatukontorets parkavdelning har det i intervjuerna tagits fram sådana konkreta exempel på nya arbetsmetoder som övergång till mindre skötselkrävande växter, bättre gräsklippare och externa kurser i trädbeskärning. Någon intervjuperson diskuterar parkavdelningens mer övergripande "ideologi", och menar att det nya intresset för natur- och miljövård ännu inte slagit igenom, utan att man fortfarande är alltför intresserad av parkplanteringarnas mer artificiella natur.

Datoriseringen är naturligtvis den nya teknik som oftast omnämns och man framhåller dess fördelar med snabbare ekonomisk rapportering, lättheten att med ordbehandlare rätta i skrifter, att man kunnat upprätta ett parkregister som underlättar underhållet av parker och grönytor. Många intervjupersoner väntar otåligt på kommunens stora datoriseringsprojekt och har mer eller mindre långtgående visioner. Sålunda önskar sig t ex socialchefen: "Vi borde ha tillgång till datorer också på daghemmen — för barnen." På barnstugan har man en lite mer jordnära inställning till vilken ny teknik som behövs i barnomsorgen, när man som en förbättring under senare tid särskilt nämner sitt nya snickarum med flera verktyg.

⁶ Se huvudrapporten sid 135.

Referenser till annan ny teknik än datorer är annars sällsynta. Någon har omnämnt videoteknikens inmarsch inom AV-tekniken i skolan och på gatukontoret har nya gräsklippare och snöslungor blivit omnämnda.

Ett tema, som många av våra intervjupersoner gärna återkommer till är hur den professionella utvecklingen förhåller sig till programmet "Sollentuna Kreativ Kommun." Många är överens om att det pågår både inom skolan och barnomsorgen en professionell utveckling i samma riktning som kommunens förändringsarbete, innebärande decentralisering, synen på brukarnas rätt att ställa krav, nya ledarroller, kreativitet osv. En intervjuperson uttrycker saken så att "Kreativ kommun" är kommunens svar och bekräftelse" på denna yttre utveckling. Förändringarna i skolan tror man skulle ha kommit även "Kreativ kommun" förutan och på ekonomikontoret har man samma ståndpunkt om förnyelsebudgeteringen.

Det finns dock företrädare även andra åsikter om sambandet mellan professionalismen och förändringsarbetet. Oppositionsföreträdaren i skolstyrelsen framhåller t ex hur de professionella värderingarna i skolan tenderar att blockera förändringsarbetet: "Professionerna är så starka i skolan att det är svårt att göra politiska förändringar ... man bryr sig ofta inte om de politiska signalerna." Socialchefen ser dock det omvända förhållandet, där professionaliseringen är en förutsättning för ett framgångsrikt förändringsarbete: "Genom att skapa professionella medarbetare får man andra förändringar på köpet, d v s brukarinflytande, fungerande målstyrning, decentralisering, kreativitet."

4.3 Personalenkäter

Under åren 1984–88 lät kommunen med hjälp av en konsult genomföra enkäter med personal inom vissa verksamheter. I en första omgång våren 1984 – våren 1985 utfrågades personal inom skolan, barnomsorgen och fritidsförvaltningen i Kärrdalsområdet, personal vid stadsbyggnads- och fritidskontoren. I en andra omgång hösten 1986 – våren 1988 var det personal vid skolkontoret, fritidsförvaltningen, kommunstyrelsens kontor samt personal inom skolan, fritidsförvaltningen och det sociala distriktskontoret i Tureberg som utfrågades.

Det har inte gjorts möjligt för oss att ta del av annat än bearbetade resultat från dessa undersökningar, vilket endast möjliggör en analys på aggregerad nivå. Vi har i denna analys använt oss av 18 analysenheter. Som variabler har vi i huvudsak använt andel inom respektive analysenhet som avgett svar enligt det högsta svarsalternativet (t ex andel "Ja, mycket").

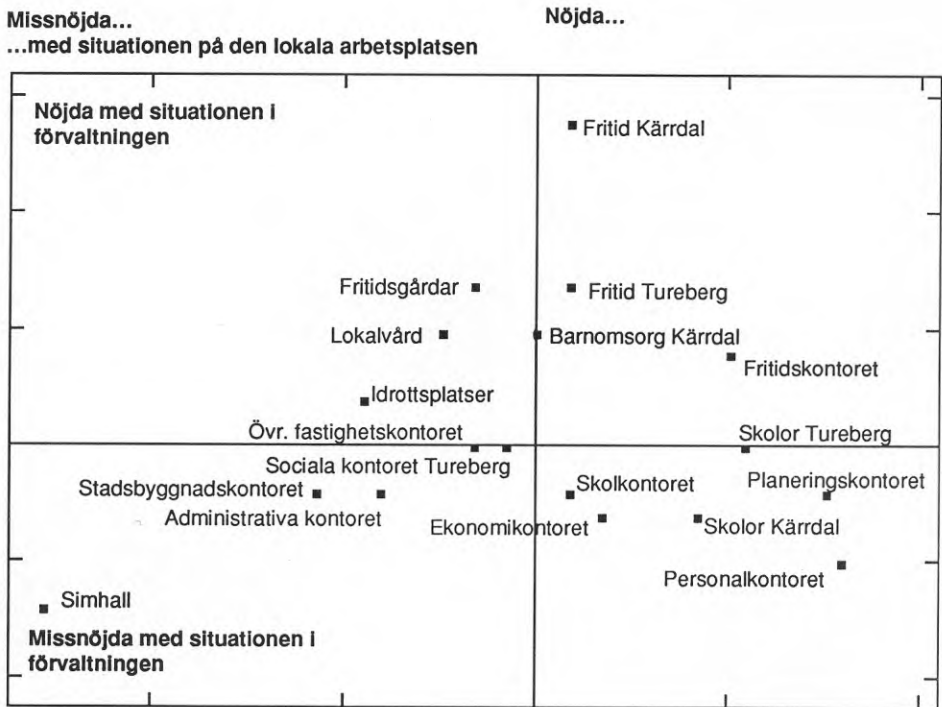
I detta material har vi med hjälp av faktoranalys identifierat två huvudsakliga dimensioner.⁷ Den ena dimensionen har starka laddningar för variabler som beskriver den anställdes relation till sin chef (chefen vågar ta i personalproblem, chefen skapar entusiasm, chefen lyssnar på problem och chefen ger saklig kritik och klara besked). Andra variabler som laddar starkt på denna dimension är: Verksamheten är inte detaljreglerad, meningsfullt arbete, jag får utveckla mig själv, dålig lön, ineffektiv central ledning, byråkratisk och stelbent organisation, vi får hjälp av andra enheter, vet vilket mål vi har, vi får beröm av kunderna, gör onödiga saker och hjälper varandra. Vi har tolkat denna dimension, i första hand som ett uttryck för de anställdas nöjdhet med den lokala situationen på arbetsplatsen.

Den andra dimensionen som vi har tolkat som nöjdhet inom den större organisationen (förvaltningen) har starka samband med sådana variabler som: Den centrala ledningen är effektiv, jag har tillräcklig information om hela organisationen, det är högt i tak, jag är stolt att arbeta i

⁷ Se huvudrapporten sid 135f.

organisationen, organisationen är effektiv, vi är inte hjälpsamma mot andra enheter, den centrala ledningen är positiv gentemot personalen.

Figur 4.2: Arbetsplatser eller grupper av arbetsplatser fördelade efter personalens nöjdhet med arbetssituationen på arbetsplatsen respektive i förvaltningen



En iakttagelse som kan göras i figur 4.2 där vi fördelat analysenheterna efter de båda nöjdhetsdimensionerna är, att det finns en tendens till större tillfredsställelse med situationen i förvaltningen bland fältpersonal (fritidsanläggningar, barnstugor, skolor, lokalvård) än bland den mer centrala personalen (t ex stadsbyggnadskontoret, administrativa kontoret, skolkontoret, ekonomikontoret, planeringskontoret, personalkontoret).

Någon liknande tendens finns inte efter den andra dimensionen (nöjdhet med arbetsplatsen). Vidare kan noteras, att en särskilt hög andel av analysenheterna inom fritidsförvaltningen återfinns i den kvadrant som inrymmer de grupper som är nöjda i båda avseendena. Som ett uppseendeväckande undantag framstår sim- och sporthallen med de lägsta värdena efter båda dimensionerna.

De aggregerade analysenheter vi använt oss av i reanalysen av personalenkäterna motsvaras i termer av analysenheterna i vår egen enkätundersökning av 54 arbetsplatser (30%). Om man skulle använda sig av de variabler vi extraherat ur personalenkäterna i de kommande analyserna, skulle man alltså få ett extremt stort bortfall. Till detta kommer de speciella analysnivåproblemen. Av dessa skäl kommer de variabler vi här har redovisat inte att användas i den fortsatta analysen.

4.4 Exit options

En central föreställning i samhällsvetenskaperna om människors handlande i otillfredsställande situationer bygger på att man antingen kan försöka förändra situationen eller lämna den. Den första typen av handlande har ibland sett som det typiskt "politiska" handlandet medan det andra alternativet — att lämna situationen — har setts som det typiska för aktörerna på marknader. Man köper eller köper inte en vara. Man säljer eller säljer inte. Albert Hirschman (1970) satte med sin suggestiva boktitel "Exit, Voice and Loyalty" slagkraftiga namn på handlingsalternativen.

Vi har haft föreställningen att de möjligheter de anställda har att lämna arbetssituationen — "sluta sälja" — har betydelse för organisationens styrbarhet. Om dessa möjligheter att lämna situationen — de anställdas "exit-options" — är stora, är det rimligt att föreställa sig att styrbarheten minskar. Styr signaler som kan väntas möta motstånd hos personalen kan leda till att organisationen töms på folk.

De anställdas möjligheter att göra karriär inom Sollentuna kommun bedöms överlag som små av våra respondenter. Däremot upplever man en starkare konkurrens från andra kommuner och från den privata sektorn. Omkring 40% av respondenterna anser, att personalen har stora möjligheter att byta jobb till andra kommuner eller till den privata sektorn.

Tabell 4.1: De anställdas möjligheter att göra karriär

Karriär...	Inga	Små	Stora	Summa
... inom arbetsenheten	34%	62%	4%	100%
... inom förvaltningen	15%	76%	9%	100%
... inom kommunen i övr	21%	69%	11%	101%
... till annan kommun	7%	56%	37%	100%
... till privat sektor	9%	49%	42%	100%

Naturligtvis finns det mellan personalgrupperna på de olika arbetsplatserna skillnader i möjligheterna att byta jobb. Endast 15% av respondenterna uppger, att deras bedömning av karriärmöjligheterna gäller för hela personalgruppen. Av dem, som uppger att det finns skillnader, anser de flesta att skillnaderna följer skillnader mellan personalgrupperna i statushänseende. Av dem, som svarat att det finns skillnader, menar tre av fem (61%) att karriärmöjligheterna är större för grupper med högre status (exempelvis lättare för förskollärare än barnskötare, lättare för handläggare än för kanslist). Mindre grupper menar att karriärmöjligheterna är större för grupper med lägre status (16%) eller att skillnader i karriärmöjligheter följer andra dimensioner (24%).

Liksom vi har gjort i tidigare redovisningar har vi även här konstruerat ett index för personalens karriärmöjligheter ("exit-options").⁸

De förvaltningar, som får särskilt höga värden på detta index, d v s där man upplever sig som särskilt utsatt för konkurrens om personalen är framförallt vissa centrala förvaltningar med teknisk kompetens och/eller relativt högutbildad personal (Miljö- och hälsoskyddskontoret, planeringskontoret, den centrala socialförvaltningen och gatukontoret).

⁸ Se huvudrapporten sid 137.

Särskilt lite konkurrensutsatta är bland annat förvaltningar där personalen har en mycket specialiserad kompetens, där det finns få alternativa arbetsmarknader än den kommunala (t ex brandmän, bibliotekarier och lärare) men även administrativa kontoret med en stor andel icke-handläggande administrativ personal.

Den sociala sektorn befinner sig enligt vårt karriärmöjlighetsindex i mittfältet. Socialchefen är visserligen bekymrad över hög personalomsättning och menar, att en del av svårigheten att rekrytera personal beror på att andra kommuner erbjuder bättre förmåner t ex bostadsförturer.

På den barnstuga vi besökt är man mindre oroad av personalomsättningen. Det är snarare de uppenbara rekryteringssvårigheterna som är en källa till bekymmer. Även med en normal personalomsättning uppstår snabbt problem på grund av rekryteringssvårigheterna. Man delar också socialchefens bedömning att ett särskilt problem i nyrekryteringen är att man har så lite förmåner att erbjuda. "Vi har inget att erbjuda personalen, ingen fortbildning, inga extra lönepåslag, ingen gratis mat. Det enda vi har är KRAM", säger en intervjuperson uppgett.

Skolan representerar de förvaltningar där utsattheten för konkurrens om arbetskraft är minimal. Alla våra intervjupersoner är överens om att det finns få karriärmöjligheter både inom och utom skolan för lärarpersonalen. "Det enda problem vi har haft har varit att rekrytera vaktmästare", säger en av våra sagespersoner.

Ekonomi- och gatukontoren representerar i vårt material av specialstudier av vissa arbetsplatser den andra extremen med hög utsatthet för konkurrens. Trots de höga värdena i index för gatukontoret framkommer inte någon större oro för personalomsättningen i de muntliga intervjuerna. Gatuchefen pekar på en under senare år ganska hög personalomsättning inom parkavdelningen, vilken man har försökt möta med att marknadsanpassa lönerna. Ekonomichefen kan redovisa en större omsättning. Inom den ledningsfunktion som vi har studerat finns bara en kvar sedan Kreativ kommun startade. Som orsaker anges både högre och mer ansvarsfulla jobb men också vantrivsel.

4.5 Sambanden mellan de programexterna faktorerna

De programexterna faktorer som vi har diskuterat i kapitelen 3 och 4 är inte orelaterade till varandra. Vi ska här redovisa några framträdande samband.

Statlig styrning

Den variabel som avser att mäta förändringar i den statliga styrningen är naturligtvis korrelerad med graden av statlig styrning.

Brukarstrukturen

De tre variabler som utgör mått på brukarstrukturen är naturligtvis negativt relaterade med varandra. I övrigt är variablerna inte i någon hög grad utsatta för påverkan från andra programexterna faktorer som kan bedömas kausalt föregå dem. Vi har noterat ett samband mellan graden av statlig styrning och om enskilda personer är brukare eller ej: De mer statligt reglerade organisationerna har oftare allmänheten som brukare. Däremot är de variabler som vi konstruerat för att mäta befolkningens sociala och ålderssammansättning i organisationernas "upptagningsområden" i det närmaste att betrakta som exogena.

Professionalism

Professionell status förklaras till 22% av tidigare variabler i modellen. Starkaste samband är med brukarstrukturen (annan extern brukare) och med storlek. Dvs, graden av professionalism är högre i de stora organisationerna och i organisationer som inte har företag och föreningar som brukare. Professionell och teknisk utveckling förklaras till 14%. Starkaste samband är med professionalism och med brukarstrukturen (kommunal enhet brukare). Den professionella och tekniska förändringen har alltså varit mer omfattande i de internadministrativa organisationer där den professionella nivån är låg.

Exit-options

Variationerna i Exit-options förklaras till 22% inom modellen, främst av professionalism och brukarstruktur (Annan extern brukare). Exit-options är alltså större i de organisationer som betjänar föreningar och företag och mindre i de professionella organisationerna.

Budget- och verksamhetsförändringar

Variationerna förklaras till 13%. Starkaste samband är med brukarstrukturen. Det är mindre vanligt att de internadministrativa enheterna har utsatts för verksamhetsökningar och resursminskningar.

Dessa samband producerar ett visst bestämt mönster av förvaltningar och arbetsplatser beroende på hur lika eller olika de är varandra med avseende på de programexterna faktorerna.

Förvaltningarna grupperar sig i första hand i två grupper: En grupp med framförallt internadministrativa verksamheter som genomgått en ganska omfattande teknisk utveckling men relativt små budget- och verksamhetsändringar. Typiska förvaltningar i denna grupp är administrativa kontoret, ekonomikontoret, planeringskontoret och personalkontoret. Den andra, något mer heterogena gruppen är i större utsträckning utåtriktade, har ej genomgått samma teknisk/professionella utveckling men ganska stora budget- och verksamhetsförändringar. De är också i större utsträckning statligt reglerade. Typiska förvaltningar i denna grupp är skolan och socialdistrikten.⁹

⁹ Grupperingen bygger på multidimensionell skalningsanalys och klusteranalys vilka redovisas i huvudrapporten på sid 73 och sid 138.

5 Insatserna

5.1 Decentralisering

När vi i vår enkät har ställt frågor om vilka förändringar man upplevt som betydelsefulla dominerar decentraliseringsåtgärderna. På den öppna frågan om viktigare förändringar under de senaste tre åren ger 29% svar som kan tolkas i dessa termer. Tillsammans med svar som handlar om andra organisationsförändringar — utan decentraliseringsinslag — är detta den största svars-kategorin. På motsvarande fråga som avser en längre tidsperiod är decentralisering det vanligaste svaret (31%). På vår bundna fråga om förändringar i olika avseenden under den senaste treårsperioden säger 68% att enhetens självständighet att besluta om verksamheten har ökat.

De klart högsta värdena på decentraliseringsindex¹⁰ har två centrala förvaltningar — personal- och ekonomikontoren — dessa har troligen berörts av decentraliseringsåtgärderna på ett annat sätt än t ex barnomsorgen, eftersom det är dessa båda förvaltningar som har fått släppa ifrån sig en del uppgifter då ekonomirutiner, budgetansvar och ansvar för personalrekrytering decentraliserats. På ekonomikontoret anser man inte att kontoret har varit pådrivande i decentraliseringen. Man har ställt upp och försökt hitta lösningar, men man har också spelat den motsatta rollen och försökt bevaka den centrala kommunledningens intressen i decentraliseringsprocessen.

Den sociala sektorn, som ju varit föregångare i decentraliseringsarbetet hamnar i vårt index i en mellangrupp tillsammans med kultur-, fastighets- och fritidsförvaltningarna samt brandförsvaret. Decentraliseringsprocessen i kommunen startade ju inom den sociala sektorn med distriktsorganisationen, och man var också genom 4F-projektet föregångare när det gällde att decentralisera ekonomiskt ansvar till basenheterna i organisationen.

Distriktsorganisationen har varit nära förknippad med den integrerade socialtjänsten, och båda dessa fenomen har under senaste tid kommit att diskuteras. Avsaknaden av specialister för olika programråden på distriktsnivån och delvis också på den centrala nivån har uppgetts vara en viktig orsak till att socialchefen våren 1989 sagt upp sig.

Aktuella förändringar inom barnomsorgen, som kan innebära en ytterligare decentralisering är förslag om att institutionerna ska få överta ansvaret för skötseln av tomterna och även städningen, och därvid vara fria att anlita kommunens förvaltningar (gatu- och fastighetskontoren)

¹⁰ Se huvudrapporten sid 75 och 138

eller externa entreprenörer. Förslag om ytterligare möjligheter att reservera överskott till kommande budgetår har också omnämnts som en aktuell decentraliseringsåtgärd.

Lägsta värden på decentraliseringsindex intas av de centrala förvaltningar som inte på samma sätt som ekonomi- och personalkontoren berörs av decentraliseringen, vilka fått avhända sig funktioner (administrativa kontoret, stadsbyggnadskontoret, planeringskontoret, miljö- och hälsoskyddskontoret). I denna lägre grupp ingår också gatukontoret, som dock genom den omtalade efterfrågestyrningen av markskötsel kan komma i en liknande situation som ekonomi- och personalkontoren. Också skolan har märkbart låga värden på indexvariabeln.

När det gäller den inre decentraliseringen inom gatukontoret och speciellt parkavdelning som vi har studerat särskilt uttrycker politiker, chefer och övriga anställda olikartade åsikter. Vårt huvudintryck är dock att det finns utbredd skepsis till att decentralisera t ex ekonomiansvar långt ut i organisationen — exempelvis till arbetslagen. "Det är bättre att man är ute och är produktiv än att man sitter inne och sysslar med pappersjobb", uttrycker en intervjuperson saken.

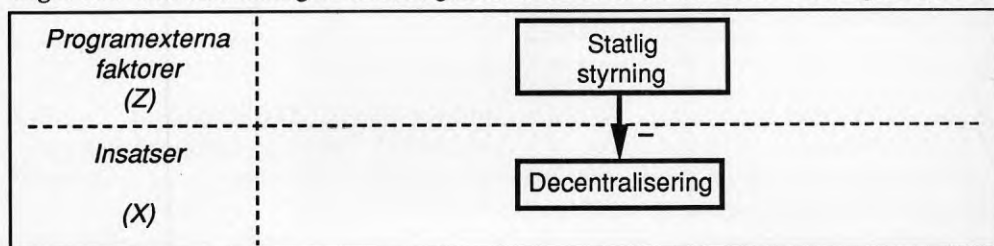
Inom skolan råder det en ganska allmän enighet bland våra intervjupersoner att det egentligen inte hänt något i decentraliseringsavseende. Enligt en historieskrivning, som flera sagespersoner står för, hade man inlett en organisationsöversyn som innebar en omfattande decentralisering till rektorsområdesnivån. Denna översyn bromsades av diskussionen om kommundelsnämnder och blockerades av utredningen om införandet av kommundelsnämnder.

Idéerna från den tidigare utredningen har nu tagits upp i ett nytt förändringsprogram — Skolorganisation 90 (SO90). En viss decentralisering har dock ändå förekommit inom skolan. Rektorer har decentraliserat ansvaret för inköp av läromedel till tillsynslärarna, ibland med avsikten att det ansvaret skulle delegeras vidare till arbetsenheterna. Eftersom det är praktiskt att alla använder samma läromedel och eftersom större inköp ger rabatter har dock inte skillnaden blivit så stor.

Många av dem vi har talat med har på detta sätt sökt förklaringar till att decentraliseringen gått så trögt i omständigheter, som i princip vore påverkbara av kommunen (t ex KDN-utredningen), men man antyder också andra tröghetsfaktorer som snarare hänger ihop med lärarnas professionella roll och den starka statliga styrningen.

Då vi har undersökt sambanden i enkätmaterialiet mellan decentraliseringsindexet och de programexterna faktorerna har vi också funnit ett starkt samband med den upplevda graden av statlig styrning (-0,36) och ett märkbart samband med den professionella statusen (-0,23). Märkbara korrelationer förelåg också med arbetsplatsens storlek samt med åldersstrukturen i upptagningsområdet. Alla dessa samband, utom sambandet med statlig styrning, minskade dock avsevärt vid kontroll för övriga variabler.¹¹

Figur 5.1: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i decentraliseringsinsatserna



¹¹ Resultatet av denna och senare regressionsanalyser redovisas i bilaga.

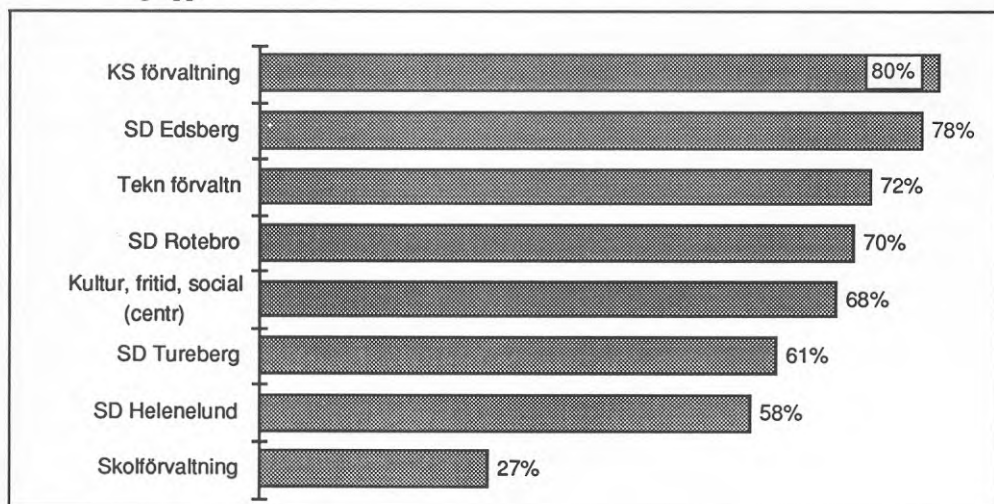
Vi drar alltså slutsatsen, att allt övrigt lika, påverkas omfattningen av decentraliseringsinsatserna i första hand av graden av statlig styrning. Ju starkare den statliga styrningen är, desto mindre omfattande har kommunens egna decentraliseringsåtgärder varit.

5.2 Belöningar

Tre av fem respondenter (61%) uppger att någon form av extra belöningar förekommer i deras organisation. Av dessa dominerar de icke-ekonomiska belöningarna (58% av dem som uppgett att belöningar förekommer). Belöningar har varit vanligast i kommunstyrelsens förvaltningar, men bortsett från skolan där belöningar är speciellt sällsynta är variationerna mellan förvaltningarna ganska små.

På våra specialstuderade arbetsplatser är det framförallt på gatu- och ekonomikontoren som man har erfarenhet av belöningsystemet. Ekonomichefen har mest använt lönesystemet som belöningsverktyg. Eftersom det är stor efterfrågan på ekonomer på marknaden måste man försöka hänga med i lönesättningen. Gatukontoret och speciellt parkavdelningen var bland de första att tillämpa tillfälliga löneåtgärder. Det nya resultatlönesystemet DAUCUS har använts på parkavdelningen sedan 1988 och införts 1989 också på arbetsavdelningen. På kansliavdelningen har enskilda personer fått tillfälliga belöningar och vid ett tillfälle gav man hela avdelningen en konferensresa.

Figur 5.2: Andel som uppger att belöningar förekommit under senaste året. Per redovisningsgrupp.



I skolan och barnomsorgen har systemet varit mindre utnyttjat. Den individuella lönesättningen gäller föreståndare och administrativ personal. På "vår" barnstuga har föreståndaren använt tillfälliga belöningar en gång, och då till en hel avdelning. Våra sagespersoner i skolan kan bara omnämna enstaka exempel på tillfälliga belöningar.

I båda skola och barnomsorg är det en vanlig uppfattning, att man har fått för lite information om belöningsystemen. Ett typiskt citat: "Jag känner inte till några som har fått någon belöning. Jag känner överhuvud taget inte till något belöningsystem. Det har inte kommit någon information om det."

De egenskaper hos personalen som de flesta anser att arbetsgivaren premierar är kreativitet, samarbete och lojalitet. Det finns ett ganska omfattande missnöje med den prioritering som man anser att arbetsgivaren ger uttryck för i form av belöningar av olika slag. Nästan hälften av våra respondenter (46%) anser att det finns egenskaper som arbetsgivaren nu premierar och som inte borde premieras, och ännu fler (72%) vill ändra på prioriteringen och placera någon eller några egenskaper högre.

Om man använder den andel som på detta sätt vill ändra på prioriteringen som en indikator på nöjdheten med hur belöningsystemet idag utnyttjas, kan man konstatera att det framförallt är inom skolan och socialdistrikten som man är missnöjd. Av de centrala förvaltningarna är det bara inom ekonomi- och miljö- och hälsoskyddskontoren, som det är relativt vanligt att man vill ha en annan prioritering än den nuvarande.

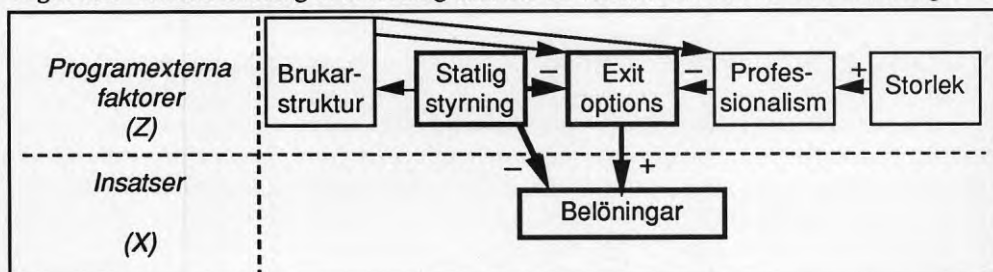
Egenskaper som särskilt många anser borde prioriteras upp, och alltså belönas i större utsträckning är "skickligt arbete" (26%) och långsiktighet (21%). Särskilt få nämner "lojalitet" (4%). Av de som sagt att det idag finns egenskaper som premieras och som inte borde premieras, har få preciserat sig, men av dem som gjort det nämner de flesta också "lojalitet".

I våra intervjuer går det, åtminstone inom skolan och barnomsorgen en ganska skarp gräns mellan politiker och chefer å ena sidan och personalen å andra sidan när det gäller värderingen av belöningsystemet. Inom gatukontoret har vi fått intrycket att man är mer överens i sin positiva värdering av belöningsystemen.

I kritiken från personalen är bristen på kännedom om kriterierna ett återkommande tema. Några citat: "Det är full förvirring." "Jag vet inte själv varför jag har fått den lön jag har." "Kriterierna är okända, därför är det omöjligt att bedöma graden av rättvisa." Flera, även på gatukontoret pekar dock på, att det är viktigare att höja den generella lönenivån, än att dela ut tillfälliga eller individuella belöningar.

Vi ska nu övergå till att diskutera hur skillnader i förekomsten av belöningar kan förklaras. Förekomsten av belöningar uppvisar negativa korrelationer med om företag eller föreningar är brukare och med graden av statlig reglering. Den första korrelationen visar sig dock vid konstanthållning av övriga programexterna faktorer vara spuriös. Däremot står sig och till och med förstärks sambandet med den statliga styrningen. Vid konstanthållningen framträder också ett samband med variabeln "exit-options". Detta tyder alltså på att belöningsystemen används som ett konkurrensmedel om personalen. Ju mer konkurrensutsatt man är på arbetsmarknaden, desto mer benägen är man att ta till belöningsystemet för att behålla och/eller locka till sig personal.

Figur 5.3: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i förekomst av belöningar



Sammanfattningsvis gäller alltså, att förekomsten av belöningar är större i den mindre statligt reglerade verksamheten och i den del av verksamheten som är särskilt utsatt för konkurrens om

personalen. Bilden förändras föga om vi istället för förekomst av belöningar studerar förändringar i möjligheterna att belöna personal. Nästan tre av fem respondenter (57%) menar att dessa möjligheter ökat under senaste treårsperiod. Liksom tidigare kan vi iaktta samband med graden av statlig styrning och med exit-options.

De iakttagna sambanden kan sammanfattas så, att förekomst (och förändring) av belöningsmöjligheter är direkt beroende av graden av statlig styrning och av personalens exit-options. Genom att denna senare egenskap i sin tur är beroende av brukarstrukturen, graden av professionell status och organisationens storlek uppstår också indirekta samband mellan dessa variabler och belöningsvariabeln. Dessa indirekta samband är negativa för storlek och professionalism och positiva för brukarstruktur (variabeln "föreningar eller företag brukare").

5.3 Information

Informationsflödena följer när det gäller de flesta ämnesområden de hierarkiska tjänstevägarna. De underordnade informeras av sin närmaste chef. För samtliga ämnesområden vi har undersökt utom vad gäller information om brukarnas önskemål dominerar detta förhållande. För olika ämnen uppger 30 – 64% att informationen på detta sätt följer tjänstevägen. För information om brukarnas önskemål är naturligtvis brukarna själva den viktigaste källan. Politikerna och de politiska organen spelar en underordnad roll som sändare av information. Den högsta andel som uppger sig få information från politikerna är de 13% som säger sig ha fått information om verksamhetens politiska mål den vägen. När det gäller lagstiftning och professionell utveckling kommer mycket av informationen från utomkommunala källor, t ex statliga myndigheter eller facktidskrifter. Rent kvantitativt är det dock vanligast också i dessa ämnen att informationen följer tjänstevägen.

De definitivt viktigaste informationskanalerna är olika slags skriftligt material (skrivelser, protokoll, cirkulärbrev, rapporter osv.) och vad som kan kallas formella muntliga kanaler, dvs möten, sammanträden, konferenser. Dessa båda kanaler omnämns för olika ämnen av 16 – 38% respektive 17 – 32%. De övriga kanaler vi sökt särskilja är mer specialiserade. En ganska stor andel (25%) får information om den professionella utvecklingen från tidningar och tidskrifter. I samband med utbildning av olika slag förmedlas information om de politiska målen (25%), lagstiftningen (20%) och den professionella utvecklingen (50%). För informationen om brukarnas önskemål dominerar naturligen de informella muntliga kontakterna.

Med avseende på informationssändare har vi konstruerat tre olika indexvariabler: [1] Informationsmängd tjänstevägen, [2] Informationsmängd från politiker och politiska organ och [3] Informationsmängd från utomkommunala källor.¹² Med informationsmängd menas här hur många av sex olika ämnesområdena där man får information från respektive källa.

Med avseende på strukturen av informationskällor kan man urskilja tre grupper av förvaltningar:

Höga värden för information tjänstevägen: Kärnan i denna grupp utgörs av socialdistrikten, men hit hör också de mer centraliserade, men i stor utsträckning mot allmänheten riktade miljö- och hälsoskyddskontoret samt brandförsvaret. Även fastighetskontoret, som har en omfattande fältverksamhet, men med interna kommunala brukare kan föras till denna grupp. Till gruppen kan också en central förvaltning — ekonomikontoret — räknas.

¹² Se huvudrapporten sid 84 och 138.

Höga värden för information från politikerna: Till denna grupp hör planeringskontoret, stadsbyggnadskontoret och den centrala socialförvaltningen, som alla kan sägas ha karaktär av centrala stabsorgan. Skolförvaltningen, som också kan föras till denna grupp är avvikande i detta avseende. Vi kan erinra oss, att redan i vår genomgång av organisationernas kontaktmönster kunde vi notera ovanligt höga värden för politikerkontakter inom skolförvaltningen.

Låga värden i båda avseendena: Här återfinns vi de utåtriktade kultur-, fritids- och gatuförvaltningarna samt med extremt låga värden de internadministrativa personal- och administrativa kontoren.

Med avseende på information från utomkommunala källor har planeringskontoret, skol-, kultur- och gatuförvaltningarna samt ett av socialdistrikten höga värden.

Socialförvaltningen är som vi har sett speciellt beroende av tjänstevägen som informationsväg. Detta är man medveten om från förvaltningsledningen. Socialchefen säger i vår intervju med henne, att informationen är dålig, vilket i stor utsträckning beror på att informationen hela tiden går genom hierarkin och därmed förvrängs på olika sätt. På basnivån beklagar man sig över att man får dålig information om vad som händer på den politiska nivån, men också information om vad som händer i de andra distrikten. En av våra respondenter säger att hon får information bara därför att hon råkar bo granne med en kommunalpolitiker.

Skolan har ett elaborerat informationssystem med fasta konferenser för olika personalkategorier, informationsträffar av olika slag, personaltidningen Skolreflexen med fyra nummer per år sedan 1975. Många informationskanaler har utökats på grund av personalens önskemål. "Sug efter information från personalen har ökat", säger en intervjuperson. De direkta kontakterna med den politiska nivån har utökats från 1987 med s k hearings i rektorsområdena, där skolstyrelsens arbetsutskott en gång om året träffar personal, skolledning och föräldrar.

Också på gatukontoret har man noterat den ökande efterfrågan på information från personalen och utökat antalet informationsträffar av olika slag. På parkavdelningen har man ett visst antal lagbasträffar per år och dessutom möten med hela personalen. Kansliavdelningen har månatliga personalträffar. I samband med privatiseringsdiskussionen ökade antalet informationsträffar.

Information från den politiska nivån visar inga samband med någon av de programexterna faktorerna. För variationerna i den informationsmängd som följer tjänstevägarna har graden av statlig styrning en positiv betydelse. Detsamma gäller förekomsten av budget- och verksamhetsförändringar. Det finns också ett samband med brukarstrukturen som innebär en mindre informationsvolym för internadministrativa enheter och enheter med andra externa brukare än allmänheten. Detta samband är dock indirekt. Dessa verksamheter har undergått mindre budget- och verksamhetsändringar än de mot allmänheten riktade verksamheterna.

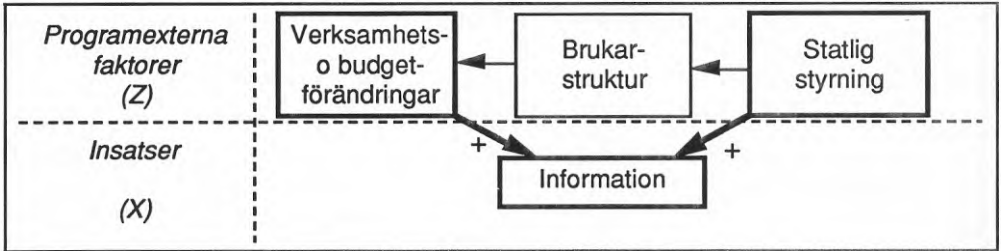
Tabell 5.1: Sambandet mellan budget- och verksamhetsförändringar och information tjänstevägen

Budgetändringar	Information tjänstevägen			Summa
	Låg	Mellan	Hög	
Små	41%	36%	23%	100%
Mellan	36%	43%	21%	100%
Stora	24%	24%	53%	101%
Alla	34%	35%	32%	101%

Detta samband mellan en ökande informationsvolym och förändringar i organisation och verksamhet, som också antytts av intervjusvar på gatukontoret och då med referens till privatiseringsförslagen illustreras i tabell 5.1. Det framgår där, att andel arbetsplatser med stor volym information tjänstevägen mer än fördubblas (från 23% till 53%) då vi rör oss från organisationer som undergått små budget- och verksamhetsförändringar till organisationer med stora sådana förändringar.

I figur 5.4 fortsätter vi vårt modellbygge genom att sammanfatta de direkta orsaksrelationerna mellan "statlig styrning" och "budget- och verksamhetsförändringar" å ena sidan samt "information" å andra sidan. I figuren kan vi också se den indirekta orsakskedjan statlig styrning-> brukarstruktur-> verksamhets- och budgetförändringar-> information.

Figur 5.4: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i informationskällor



6 Effekter i organisationen

6.1 Målstrukturen

I den rationella beslutsmodellen (se t ex Lindblom, 1964) är en förutsättning för beslutsfattandet att beslutsfattaren har mål mot vilka olika handlingsalternativs konsekvenser kan utvärderas. Om vi förutsätter att kommunala befattningshavare i sitt dagliga agerande är rationella måste det alltså hos dem finnas något slags målstruktur, som vi föreställer oss styr deras handlande.

När vi i denna framställning ska diskutera i vilka termer dessa "faktiska" målstrukturer kan uttryckas ska vi utgå från effektivitetsbegreppet. Trots en mycket omfattande diskussion om vad som ska avses med effektivitet torde det råda enighet om att den grundläggande strukturen av begreppet innebär att en verksamhets output eller effekter relateras till de resurser som sätts in i verksamheten (input). Oenigheten gäller närmast vilket slag av output eller effekter som ska beaktas.

I en vanlig kategorisering av olika effektivitetsbegrepp brukar man skilja mellan en mer "fysisk" output i termer av producerade enheter (produktivitet eller inre effektivitet), effekter för verksamhetens intressenter (effektivitet eller yttre effektivitet) och effekter även för andra aktörer än verksamhetens intressenter (samhällelig effektivitet) (jfr t ex Thorburn, 1979).

I det traditionella effektivitetsbegreppet (yttre effektivitet) är alltså de viktiga komponenterna *effekterna för intressenterna, och resursförbrukningen*. De, som vi ser som de centrala intressentgrupperna är *brukarna, politikerna och personalen*. Som måldimensioner kan man med dessa utgångspunkter urskilja:

- [1] Att åstadkomma positiva effekter för brukarna (bättre service)
- [2] Att åstadkomma positiva effekter för politikerna:
 - [2a] Måluppfyllelse
 - [2b] Minskade kostnader
- [3] Positiva effekter för personalen: Efter denna dimension kan man göra en distinktion mellan:
 - [3a] Effekter som omedelbart kommer individerna till del (högre lön, karriär, trygg anställning osv.) och
 - [3b] Effekter som endast indirekt kommer individerna till del. Det har ofta ansetts att ökade resurser och ökad verksamhet har sådana konsekvenser genom att organi-

sationens fortlevnad tryggas och speciellt för chefen genom att makt, lön och prestige knyts till att man ansvarar för en stor organisation (jfr t ex Niskanen, 1971)

Med de olika distinktioner som föreslagits har vi föreslagit fem olika typer av mål: Bättre service, ökad målpuppfyllelse och minskade kostnader (som vi ska kalla *verksamhetsrelaterade mål*), ökade resurser till organisationen (*organisationsrelaterade mål*) och löne- och karriärkrav (*individrelaterade mål*).

Dessa måltyper anknyter nära till vanliga teoretiska föreställningar om politiska och sociala aktörers målstrukturer. En grov gruppering är indelningen i *substantiella* eller *sakorienterade* mål (motsvarar våra verksamhetsrelaterade mål) och *strategiska* eller *positionsmål* (motsvarar våra organisations- och individrelaterade mål) (jfr Hadenius, 1979). En diskussion om målstrukturer i dessa eller likartade termer återfinns t ex för politiker och partier hos Downs (1957) och Sjöblom (1968), för administratörer hos Downs (1966) och för flera aktörskategorier hos Lewin (1988).

Vi ska nu övergå till att betrakta hur våra informanter i form av intervjupersoner och enkätrespondenter i Sollentunas kommunala förvaltningar värderar dessa olika måldimensioner.

Effekter i termer av målpuppfyllelse

Den allmänna mening som framkommit vid våra intervjuer med såväl chefer som personal torde kunna formuleras så, att de *politiska målen* uppfattas som tämligen harmlösa. På grund av att de är så allmänt hållna uppfattas de inte som styrande. Några citat kan illustrera:

”Målen är så allmänt hållna, att de är riktiga.”

”Jag har ingen invändning mot målen.”

”Det känns som om målen är skrivna av människor som inte känner till verksamheten.”

”Jag har inte läst måldokumentet.”

”Målen verkar vara något som gäller mellan politiker och chefer.”

Mot bakgrund av att nästan inga intervjupersoner uttalar någon större uppskattning av de politiska målen — och för den delen knappast någon kritik heller — är det kanske något förvånande, att inte mindre än 70% av respondenterna i enkäten (se tabell 6.1) uppger att det är mycket viktigt att sträva efter att förverkliga de politiska målen. Detta bör kanske därför snarare ses som uttryck för en attityd eller en ideologisk inställning än som att de politiska målen faktiskt fungerar som mål för den dagliga verksamheten.

Effekter för brukarna

I enkätsvaren är det denna typ av effekter som de flesta respondenterna uppger som mycket viktiga (84%). Också när vi ser på intervjuvaran råder en markant mer positiv inställning, än i frågan om uppnåendet av de politiska målen. Bara i något enstaka fall kan vi finna negativa eller indifferent synpunkter. Denna fråga har också tagits upp i brukarintervjuerna, och det är där som de mest ifrågasättande synpunkterna på serviceproducenternas vilja att göra en bra produkt för brukarna framkommer. ”Man får ingen spontan känsla av att skolan är till för bar-

nen" är ett illustrativt uttalande. När det gäller bedömningen av utbildningsinsatsernas effekt med avseende på inställningen till serviceproduktionen är bilden mera splittrad. Flera intervju-personer uppger att serviceutbildningen haft positiv betydelse för attityderna. "Serviceutbildningen var en tankeställare: Det var för många något nytt att se föräldrarna som brukare." Många anser dock att utbildningen var "meningslös" och att positiva attityder alltid funnits eller framkommit av andra orsaker. På gatukontoret råder speciella förhållanden, eftersom kansliavdelningen har sina kunder i kontorets övriga avdelningar, och att man under serviceutbildningen fick möta sina brukare, och som flera uttryckt saken "fick tillfälle att klara ut gamla konflikter."

Tabell 6.1: Vikt förbättra servicen, uppnå politiska mål, spara pengar, få mer personal eller anslag, ha karriärmöjligheter

	Lite eller inte alls viktigt	Ganska oviktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt
Förbättra servicen	1%	1%	14%	84%
Uppnå politiska mål	-	5%	25%	70%
Större anslag	5%	11%	32%	52%
Mer personal	5%	17%	27%	50%
Karriärmöjligheter	2%	16%	52%	30%
Spara pengar	6%	25%	45%	24%

Minskade kostnader

Intresset för att höja effektiviteten genom besparingar är ringa. I enkäten är det bara 24% som tycker att det är mycket viktigt att spara. I intervjumaterialet råder en nästan total enighet bland chefer, personal och oppositionspolitiker om att detta inte är viktigt. Många anför specifika missförhållanden i verksamheten eller arbetsförhållandena som man anser borde åtgärdas, och som fordrar större ekonomiska anslag. Någon uttrycker också ett mer allmänt ointresse för frågeställningen: "Vi har aldrig haft som mål att spara pengar, och har aldrig hållit oss inom budgeten." En skeptisk inställning till vilka långsiktiga konsekvenser besparingar kan få uttrycks också: "Om man spar pengar så drar de bara in anslag nästa år." "Det går bra att överskrida budgeten om man ger en bra motivering." Det är bara majoritetens politiker, som uttrycker avvikande meningar. Någon menar att missnöjet med besparingar beror på att facket aktivt underblåser missnöjesyttringar, vilket i och för sig kan vara rationellt för facket: "Det ligger i fackets intresse att få så många medlemmar som möjligt."

Ökade resurser till organisationen

Omkring 50% av de svarande i enkäten uppger, att det är mycket viktigt att organisationen får större anslag och mer personal. I intervjumaterialet framträder ungefär samma skiljelinjer som i besparingsfrågan. För större anslag och mer personal uttalar sig oppositionens politiker, chefer, personal och brukare och som skeptiska till värdet av utökade resurser majoritetens politiker. Argumentationen från förespråkarna för mer resurser förs i verksamhetstermer. Man pekar på missförhållanden i verksamheten eller arbetsförhållandena som man anser borde åtgärdas,

medan majoritetspolitikerna t ex hävdar att måluppfyllelsen inte är direkt beroende av resursförbrukningen, eller försvarar sig med att missförhållanden föranledda av resursbrist beror på beslut utom kommunens kontroll.

Karriärmöjligheter

Nästan var tredje respondent (30%) uppger att det är mycket viktigt att personalen har karriärmöjligheter. Nästan hälften (47%) anser också att personalens vilja att byta jobb har ökat under den senaste treårsperioden.

Vi har teoretiskt relaterat dessa olika måldimensioner till varandra i huvudgrupperna verksamhetsrelaterade och organisations-/individrelaterade mål. Vi ska nu undersöka i vilken utsträckning de också i vårt material är empiriskt relaterade till varandra. I detta syfte genomför vi en faktoranalys av de sju enkätfrågor som hittills diskuterats.¹³

Faktoranalysen visar, att målvariablerna mycket tydligt grupperar sig i tre faktorer. På den första faktorn har "måluppfyllelse" och "serviceförbättringar" starka laddningar (0,79 respektive 0,78) och "besparingar" en måttlig laddning (0,44). De övriga fyra variabelernas faktorldaddningar är små (absoluta värden 0,03-0,17). Denna faktor svarar uppenbarligen väl mot det teoretiska begreppet *verksamhetsrelaterade mål*.

På den andra faktorn är det "större anslag" och "mer personal" som med höga laddningar (0,86 och 0,80) ger faktorn dess karaktär. Övriga laddningar har små absoluta belopp (0,02-0,13). Denna faktor avspeglar tydligt de *organisationsrelaterade målen*.

Den tredje faktorn slutligen karaktäriseras av "karriärmöjligheter" (0,73) och "ökad vilja byta jobb" (0,69). Denna tredje faktor är mindre ren till sin karaktär än de båda övriga eftersom den uppvisar märkbara samband med variabler som har höga laddningar på de båda föregående faktorerna. Vikten att spara pengar är negativt relaterad (-0,36) med tredje faktorn och vikten att få mer personal är positivt (0,28) relaterad med faktorn. Vi tycker ändå, att det är tydligt att den tredje faktorn i första hand avspeglar de *individrelaterade målen*.

Målstrukturen, i termer av hur de tre olika måldimensionerna rangordnas ser olika ut i olika förvaltningar. Fyra olika grupperingar av förvaltningar med olika typer av målstrukturer kan iakttas:

Verksamhetsorienterade mål dominerar: Denna grupp består av fem förvaltningar, som alla intar en position som ett slags stabsorgan till kommunledningen (administrativa kontoret, planeringskontoret, personalkontoret, ekonomikontoret och den centrala socialförvaltningen). Av dessa har också tre höga värden för de individrelaterade målen.

Organisationsrelaterade mål dominerar: Denna grupp består egentligen bara av skolförvaltningen.

Individrelaterade mål dominerar: Detta är en kanske något heterogen grupp bestående av brandförsvaret, fritidsförvaltningen och stadsbyggnadskontoret.

Både verksamhets- och organisationsrelaterade mål: Kärnan i denna grupp utgörs av socialtjänstens fältorganisation i socialdistrikten men även några andra "producerande" förvaltningar kan föras hit (fastighetskontoret, miljö- och hälsoskyddskontoret, kulturförvaltningen och gatukontoret). Två av organisationerna i gruppen har också höga värden längs den individrelaterade måldimensionen.

¹³ Se huvudrapporten sid 90f och 139.

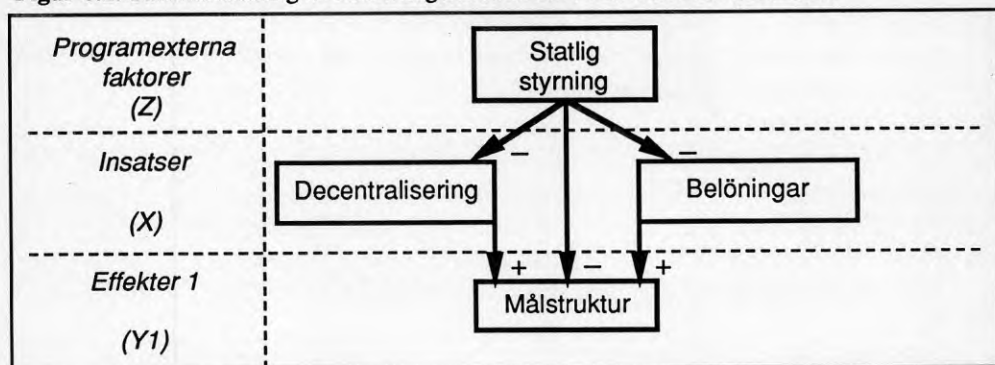
En inspektion av korrelationerna mellan å ena sidan målvariablerna och å andra sidan de programexterna faktorerna och insatserna ger vid handen, att de verksamhetsrelaterade målen är positivt korrelerade med personalens exit-options, om enheten är internadministrativ samt med insatsvariablerna belöningar och decentralisering. De organisationsrelaterade målen är positivt relaterade till graden av statlig styrning, den professionella statusen samt enhetens storlek. Med de individrelaterade målen uppträder endast svaga korrelationer.

Några av de iaktagna sambanden visar sig vid kontroll för övriga variabler i modellen försvinna eller minska så mycket att de inte längre kan betraktas som betydelsefulla. Detta gäller sambanden mellan verksamhetsmålen å ena sidan och "exit-options" och "kommunal enhet brukare" å andra sidan. När det gäller variabeln "exit-options" kan den drastiska reduktionen tolkas som ett uttryck för att denna variabel endast har indirekta effekter via kausalkedjan exit-options-> belöningar-> målstruktur. Med avseende på variabeln "kommunal enhet brukare" är reduktionen mindre påfallande, men kan tolkas som ett tecken på att en del av effekten är att betrakta som spuriös.

När vi betraktar målvariabeln "organisationsmål" är det sambanden med "professionell status" och "storlek" som på detta sätt reduceras vid konstanthållningen. Också dessa förändringar kan ses som ett fall av spuriösitet.

De direkta effekter som överlever analysen är effekterna från insatsvariablerna belöningar och decentralisering på verksamhetsmålen samt effekten från statlig styrning på organisationsmålen. Vi kan alltså konstatera, att insatserna i förändringsarbetet inte varit verkningslösa på målstrukturen så som vi mätt den. Införande av belöningsystem och decentraliseringsåtgärder främjar de altruistiska verksamhetsmålen — man uttrycker en större vilja att uppnå politiska mål, förbättra servicen och att hushålla med resurser. I figur 6.1 sammanfattas de iaktagna effekterna.

Figur 6.1: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i målstrukturen



6.2 Informationsnivån

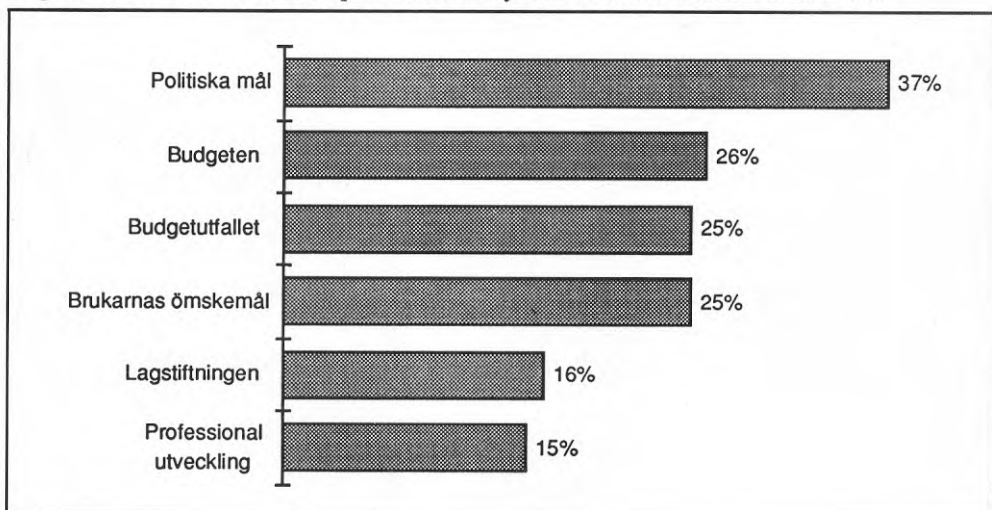
Liksom förverkligandet av de politiska målen prioriterades högt av enkätundersökningens respondenter i deras svar, anser de att kännedomen om de politiska målen bland personalen är relativt god. Tre av åtta (37%) menar att personalen är mycket väl informerad om de politiska målen för verksamheten. Något lägre andelar — omkring var fjärde — anser att personalen är

mycket väl informerad om de ekonomiska förhållandena — budget och budgetutfall — samt om brukarnas önskemål. Informationsnivån om lagstiftning och professionell utveckling bedöms vara ännu något lägre (15 – 16%).

Drygt hälften (56%) menar att det finns skillnader mellan olika personalgrupper med avseende på hur välinformerade de är. Av dessa anser de flesta att dessa skillnader följer statusskillnader (t ex utbildning och ansvar) och att det är personalgrupper med högre status som är bäst informerade (64%). Mycket få anser att det är det omvända förhållandet som gäller (2%) medan drygt var femte (23%) av dem som kan urskilja skillnader menar att de följer andra dimensioner än statusdimensionen. 11% har bara svarat att skillnader föreligger, men utan att specificera dessa.

Flertalet anser också att personalens informationsnivå vad avser de politiska målen och de ekonomiska förutsättningarna har ökat under den senaste treårsperioden (69 respektive 58%). Något färre menar att informationsnivån när det gäller brukarnas önskemål har ökat (40%).

Figur 6.2: Andel som anser att personalen är mycket väl informerad om olika ämnen



Av dessa variabler, som mäter informationsnivå och dess förändringar bygger vi tre indexvariabler: Informationsnivå om kommunala ämnen (med starka laddningar för information om de politiska målen, budgeten och budgetutfallet), informationsnivå om utomkommunala ämnen (brukarönskemål, lagstiftning och professionell utveckling) samt förändring av informationsnivån.¹⁴

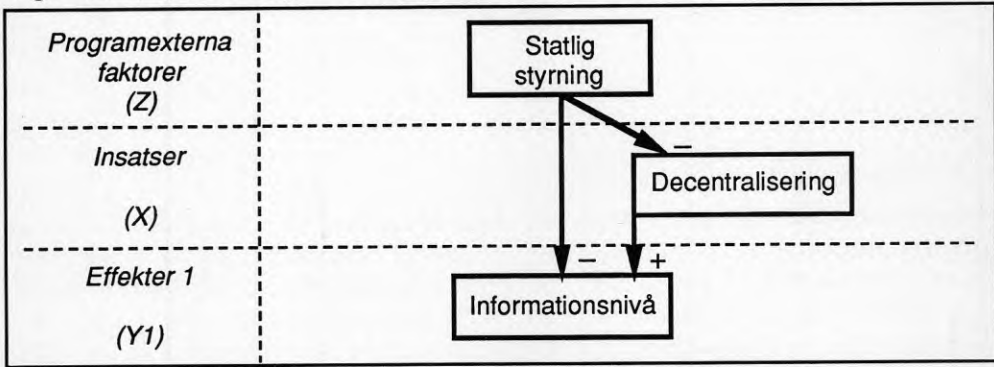
Informationsnivån om kommunala ämnen är korrelerad med upptagningsområdets befolknings åldersstruktur, graden av statlig styrning och vårt decentraliseringsindex. Sambandet med åldersstrukturen minskar dock en hel del vid konstanthållningen, varför vi drar slutsatsen att informationsnivå med avseende på de kommunala ämnena är direkt kausalt relaterad endast med graden av statlig styrning (negativt) och decentralisering (positivt).

¹⁴ Se huvudrapporten sid 95 och 139.

Informationsnivån om utomkommunala ämnen är också positivt korrelerad med åldersstrukturen. Även detta samband tenderar att försvinna vid konstanthållning. Efter regressionsanalys kvarstår inga betydelsefulla samband.

Förändring i informationsnivå är positivt korrelerad med såväl belöningar som decentralisering. Efter konstanthållning kvarstår dock bara sambandet med decentralisering. Minskningen av sambandet med belöningar får förklaras med att båda variablerna har gemensamma bakomliggande förklaringar.

Figur 6.3: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i informationsnivå



Det anmärkningsvärda i den här analysen är, att de insatsvariabler, som avsåg att mäta informationsmängden i huvudsak är verkningslösa på informationsnivån. Bakom varje resultat i en empirisk undersökning kan man söka substantiella förklaringar (resultatet beror på omständigheter i den studerade verkligheten) eller metodologiska förklaringar (resultatet beror på egenheter hos de valda insamlings- och analysmetoderna) (jfr Hellevik, 1987, s 248 ff).

Vi tror, att det just i detta fall kan finnas risk för att metodologiska förklaringar kan ha betydelse. Man kan t ex hävda, att våra informationsmängdsmått är alltför grova och oprecisa (de bygger ju enbart på förekomst/icke-förekomst av informationsflöden rörande vissa ämnesområden). Vidare vet vi från vårt dataprepareringsarbete att just den enkätfråga, som indexvariablerna bygger på var särskilt känslig i reliabilitetshänseende. Sammanfattningsvis kan det finnas skäl att dra våra informationsmängdsmått i validitetsmässigt tvivelsmål.

Naturligtvis kan man också föreställa sig mer substantiella förklaringar. Decentraliseringen, med det därpå följande ökade beslutsansvaret, kan ha lett till en ökad uppmärksamhet gentemot en redan befintlig informationsmängd. Om informationsnivån följer denna av decentraliseringen beroende ökning av uppmärksamheten, kan vi få ett resultat där informationsnivån visar sig vara oberoende av informationsmängden.

Vi har inte här möjlighet att ta ställning mellan dessa båda konkurrerande hypoteser, utan får nöja oss med att konstatera, att informationsnivån har visat sig vara oberoende av informationsmängden, så som vi mätt den, medan den däremot i viss mån är beroende av i vilken utsträckning verksamheten decentraliserats.

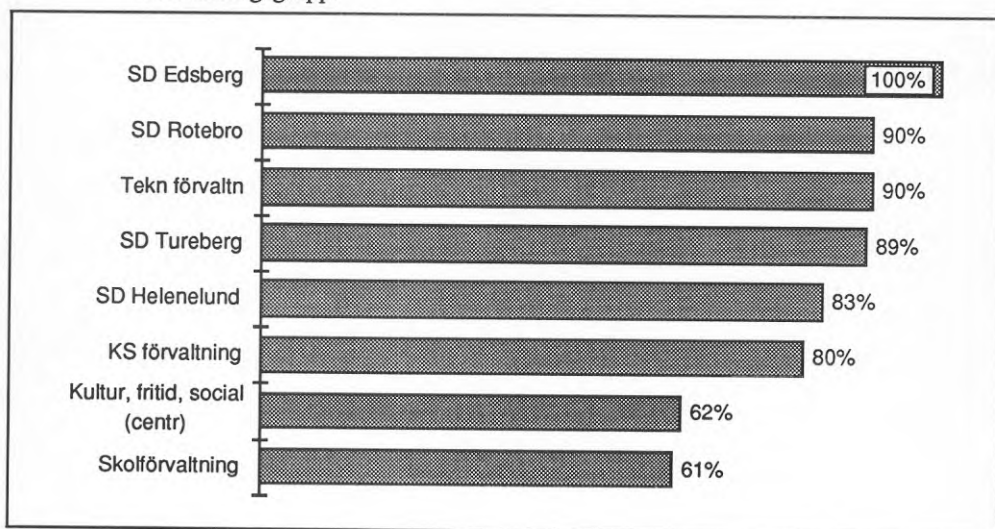
7 Effekter vid omvärldsgränsen

7.1 Produktivitet

En överväldigande majoritet (80%) av våra respondenter anser att produktiviteten vid deras arbetsenhet har ökat under de senaste tre åren. Endast 0,7% menar att produktiviteten har minskat. Vanligen (96%) hävdar man också att produktivitetsökningen har åstadkommit genom att organisationens prestationsnivå har höjts — fler enheter produceras. Relativt många men ändå en minoritet (33%) anser att produktivitetsökningen åstadkommit genom att resursupoffringen har minskat (man har fått mindre resurser) — ensamt eller i kombination med en prestationsökning.

Spridningen mellan förvaltningsgrupperna är inte så stor, men en tendens är att socialdistriktens arbetsplatser ligger i topp (83 – 100%) med avseende på upplevd produktivitetsökning, medan skolan, kultur- och fritidsförvaltningarna samt den centrala socialförvaltningen intar relativt låga positioner (61 – 62%).

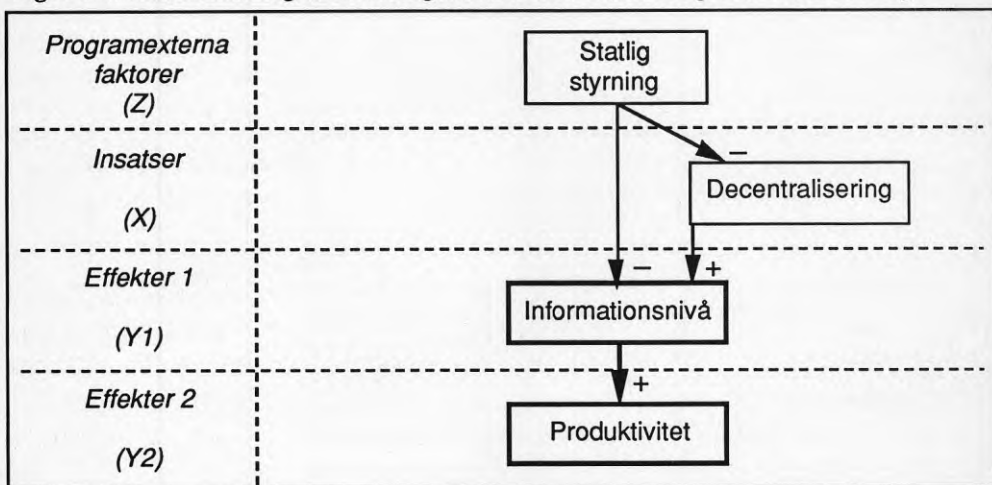
Figur 7.1: Andel som uppger att produktiviteten har ökat under senaste treårsperioden. Per redovisningsgrupp.



För att inte få en alltför komplicerad framställning har vi i regressionsanalyserna från och med detta avsnitt något reducerat antalet oberoende variabler. Vi har uteslutit variabler som uppvisar mycket låga samband med den beroende variabeln och som vi inte har någon teoretiskt grundad anledning att tro att de skulle ha betydelse i den aktuella analysen. För att en variabel ska uteslutas måste båda dessa kriterier vara uppfyllda.

Med dessa utgångspunkter kan vi konstatera, att den enda variabel i de tidigare variabeluppsättningarna — programexterna faktorer, insatser och förändringar i organisationen — som har någon betydelse är förändringen i informationsnivån. Ju större förändring i informationsnivån, desto sannolikare att organisationen upplever att produktiviteten har ökat. Detta samband står sig i stort sett ograverat vid kontroll för övriga variabler. Effekten från höjning av informationsnivån är den enda direkta effekt vi kan notera på produktivetsvariabeln.

Figur 7.2: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i produktivetsökning



7.2 Kreativitet

Omkring en fjärdedel av enkätundersökningens respondenter uppger att förslag från personalen, vilka syftar till att förbättra servicen eller att uppnå de politiska målen är mycket vanliga (24% respektive 21%). Förslag som syftar till besparingar är avsevärt mycket mer sällsynta (7%). En överväldigande majoritet (71%) har den uppfattningen att personalens intresse att föreslå förbättringar har ökat under senaste treårsperioden.

När det gäller frågan om vad som kan förklara denna utveckling är det i våra intervjuer typiskt, att cheferna oftare söker förklaringar som anknyter till det kommunala förändringsarbetet:

Inom ramen för det delegerade budgetansvaret får man större handlingsutrymme. Utbildningen tar fram de ”inneboende krafterna hos personalen”. Vid personalträffar får man möjlighet att diskutera olika förbättringsförslag.

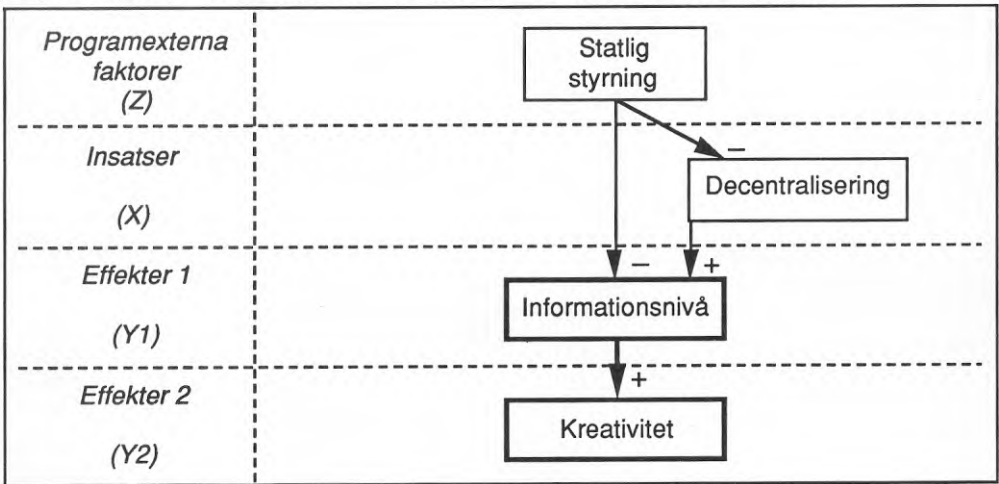
Personalen är mer benägen att ta upp hindren för kreativiteten, och ett ofta återkommande tema är de resursmässiga restriktionerna: ”Vi har haft vakanser och personalbyten. Då är det

svårt att sätta igång med något nytt.” ”Det finns en allmän attityd att om man har nya idéer så blir man snart nedtagen på jorden med att inte finns några extra resurser.

Andra hindrande eller underlättande faktorer som omnämns i intervjuerna är förändringar i den statliga regleringen, den tekniska utvecklingen och speciellt på gatukontoret privatiseringsdiskussionen. När det gäller den senare frågan är meningarna delade om effekternas riktning. Samtidigt som man konstaterar, att entreprenadfrågan skapade negativa attityder gentemot kommunledningen, vilket gjorde att projektet Kreativ kommun fick ett svalt mottagande, och samtidigt som förslagslustan avtog när man inte visste om man skulle få ha jobbet kvar, fanns det menar en del positiva effekter. Inför hotet om privatisering gällde det att visa att man var konkurrenskraftig.

Av de variabler som avser att mäta förslagsverksamhet som syftar till att förbättra servicen, uppnå politiska mål och spara resurser har vi konstruerat ett index.¹⁵

Figur 7.3: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i kreativitet



En iakttagelse som kan göras när vi betraktar förvaltningarnas fördelning med avseende på medelvärden längs detta index, är att de på fältet producerande förvaltningarna (socialdistrikten, kultur- och fritidsförvaltningarna) befinner sig nära genomsnittet, medan de mer centrala förvaltningarna avviker uppåt och nedåt. Den viktigaste avvikelserna från detta mönster är skolförvaltningen med låga värden.

Ett studium av sambanden mellan å ena sidan kreativitetsvariabeln och förändringarna i personalens intresse för förslagsverksamhet och å andra sidan programexterna faktorer, insatser och inomorganisatoriska effekter visar, att föreställningar hos intervjupersonerna om programexterna faktorerers direkta effekter inte håller streck.

Däremot kan man finna vissa belägg för att programinterna faktorer faktiskt haft direkta effekter. När det gäller kreativitetsindex finns en sådan direkt effekt från informationsnivåvariabeln "utomkommunal informationsnivå", dvs ju högre informationsnivå om brukarönskemål, lagstiftning och professionell utveckling, desto högre kreativitetsvärde.

¹⁵ Se huvudrapporten sid 102 och 140.

Före kontroll uppträder också ett samband mellan variabeln "verksamhetsrelaterade mål" och "kreativitet". Detta försvagas dock vid kontrollen för övriga variabler i modellen, vilket avspeglar ett spuriöst samband där både kreativitet och verksamhetsrelaterade mål har gemensamma bakomliggande förklaringsfaktorer, framförallt i decentraliseringen och graden av statlig styrning.

I modellen sammanfattas de orsakskedjor som innebär, att decentraliseringsåtgärderna har en indirekt positiv effekt på kreativiteten via informationsnivån, och att den statliga styrningen har indirekta negativa effekter på kreativiteten via sina effekter på decentralisering och informationsnivå.

7.3 Brukarinflytande

Att förbättra kund- eller brukarinflytande var ett av de centrala målen med programmet "Kreativ kommun". Redan vid våra samtal med företrädare för kommunledningen framkom det att det var det område man ansåg sig ha åstadkommit minst inom. Trots detta är det så många som en femtedel (21%) av vår enkätundersöknings respondenter som helt instämmer i påståendet "Brukarnas önskemål har stor betydelse för hur verksamheten utformas." Det är däremot mycket få (3%) som uppger att det är mycket vanligt att brukarna kommer med förslag som rör verksamheten. Endast minoriteter uppger också spontant som svar på våra öppna enkätfrågor att ett ökat brukarinflytande är en viktig förändring under senaste tre år (4%) eller på längre sikt (5%). Trots dessa kanske lite glåmiga siffror tycker så många som 35% att brukarinflytandet har ökat när de konfronteras med en strukturerad enkätfråga. Ingen menar att brukarinflytandet har minskat.

I de kundenkäter som ingick i serviceutbildningen "Operation Service" ställdes i några delenkäter frågor som kan knytas till frågeställningen om brukarnas inflytande över verksamheten. Ett allmänt intryck vi får av de knapphändiga redovisningar som vi fått ta del av, är att det är ett avsevärt större missnöje med inflytandet än med verksamheten som sådan. Resultaten av kundenkäterna i verksamhetskänseende ska vi diskutera något i nästa kapitel.

Rektorer, studierektorer, tillsynslärare och kanslipersonal vid rektorsområdena tillfrågades i sin kapacitet av brukare av den centrala skolförvaltningens tjänster. Av dessa ansåg 35% att de ganska eller mycket sällan fick gehör för synpunkter de förde fram till skolkontoret. Motsvarande fråga ställdes till brukarna av den centrala socialförvaltningens administrativa funktioner. Den procentuella andel som här ansåg sig sällan få gehör för sina synpunkter var så hög som 44%. Lärare och skolbibliotekarier som tillfrågats som AV-centralens kunder ansåg i mycket stor utsträckning (76%) att de sällan kunde påverka urvalet av läroböcker medan möjligheterna att påverka urvalet av böcker i skolbiblioteket ansågs vara något större (27%).

Också bland externa kunder kunde något av samma bedömningar spåras. Av föräldrar med barn på daghem i Kärrdal ansåg hela 60% att de själva sällan eller aldrig hade möjlighet att påverka aktiviteterna. För fritidshemsföräldrarna var motsvarande andel 44% och för föräldrar med barn placerade i familjedaghem 29%.

När vi i våra intervjuer har diskuterat vilka former för brukarinflytande som förekommer tycker vi oss skönja fyra olika huvudlinjer:

Alternativa driftformer: Detta anges naturligen oftast av den politiska majoriteten som en viktig form för brukarinflytande. Socialnämndens ordförande anför t ex föräldrakooperativa daghem som ett exempel på hur man genomfört brukarinflytande, och skolstyrelsens ordförande menar att profilering och valfrihet är viktiga inslag i det kommande förändringsprojek-

tet SO90. Andra alternativ, som man föreställer sig ska medföra ökat brukarinflytande är för parkavdelningens del då man sluter avtal med samfälligheter, bostadsrättsföreningar och bostadsföretag att dessa ska överta skötseln av grönytor.

Förändrade attityder hos personalen: Detta menar många är det konkreta resultatet av serviceutbildningen. "Vi har fått en ökad beredskap att ta emot brukarsynpunkter på parken." "Vi har försökt stimulera genom information och diskussion."

Institutionella arrangemang: Både inom barnomsorgen och skolan nämner man de traditionella institutionella arrangemangen för att kanalisera brukarinflytandet: föräldramöten och -kvartar, skolkonferenser osv. En viss skepsis uttrycks i en del intervjuer. Föräldrarna i skola och barnomsorg har t ex inte visat något större intresse för fler möten, och har inte varit intresserade av att delta i verksamhetsplaneringen.

Remisser och samråd med föreningar: Inom skolan nämner flera intervjupersoner att Hem och Skola sedan gammalt används som remissorgan i flera sammanhang.

Inom Kärrdalsområdet, som vi särskilt har studerat har man kanske i vissa avseenden försökt gå längre än i många andra kommuner. Serviceutbildningen fick en fortsättning med en arbetsgrupp mellan olika förvaltningar i området, varur framkom en del konkreta förslag som genomfördes med varierande framgång. Det torde dock i huvudsak ha handlat om samarbete mellan olika sektorer snarare än att speciellt utöka brukarnas påverkansmöjligheter. De konkreta projekten framstår inte heller som så särskilt omfattande. Det kan t ex ha gällt spolning av en isbana, orienteringsskyltar eller grillplatser. I skolan har man till en början med hjälp av särskilda pengar från länskolnämnden uppmuntrat bildandet av ett elevråd.

När vi diskuterade vad som kunde hindra respektive gynna brukarinflytandet refererade de flesta intervjupersoner antingen till egenskaper hos brukarna eller till egenskaper hos personalen. Andra synpunkter som förekom kunde knytas till resurstillgången respektive till den statliga centralstyrningen.

Brukarnas egenskaper: Den gamla "överhetsattityden" sitter i. Brukarna tror inte att de har rätt att ställa krav på "myndigheterna". En närbesläktad synpunkt som framfördes var att "föräldrarna är tacksamma att de har fått en dagisplats, därför klagar man inte gärna." Både i skolan och barnomsorgen var det många som refererade till att föräldrarna inte har tid och ork att engagera sig. Andra synpunkter hade att göra med det mer sporadiska intresse föräldrar i skola och barnomsorg visar. Man agerar bara när det är akuta problem, eller man engagerar sig bara av egenintresse när något gäller just ens eget barn. På gatukontoret, där man i viss mån har interna brukare i kommunalförvaltningen anförde man den ökade beslutskompetensen hos skolor och daghem i och med det decentraliserade budgetansvaret som en gynnande omständighet.

Personalens egenskaper: Ett genomgående tema hos många intervjupersoner är att personalens attityder gentemot brukarna har stor betydelse för graden av inflytande för de senare. Man gör också ganska ofta en koppling mellan dessa positiva attityder och serviceutbildningen: "Servicekursen vidgade vyerna lite grann utanför den slutna dagisvärlden." "Personalen blev mer medveten om brukarna genom servicekursen." Det finns också företrädd en viss skepsis gentemot de uttalade "kundvänliga attityderna"; kanske är de bara en läpparnas bekännelse: "Man talar ibland med dubbla tungor. Det är inte alltid man själv har tagit in de värderingar man själv talar om." Någon intervjuperson vill också göra en direkt koppling till personalens beslutskompetens genom decentraliseringsåtgärderna: "Det måste finnas en tilltro hos personalen att man får styra själv, utan att känna sig reglerad."

Resurstillgången: När brukarna engagerar sig i verksamheten skapas förväntningar om förändringar, som kan bli svåra att genomföra på grund av resursbrist. Detta leder till besvikelse som gör att engagemanget svalnar: "Problemet med elevrådet är att man skapar förväntningar hos eleverna som man sen inte kan uppfylla. De flesta av elevernas förslag innebär krav på resurser t ex lekredskap på skolgården." "I början på 80-talet hade man ett projekt för brukarinflytande i Helenelund. Det var stor entusiasm, men när föräldrarna uppvaktade politikerna om skolmaten och fick nej till sina förändringsförslag gick luften ur." En annorlunda variant på resursargumentet är när man menar, att det inte finns resurser för själva brukarinflytandet: "Vi har inte datoriserat, så vi kan inte bearbeta kundenkäter." "Om man bara hade tid och resurser, skulle man oftare göra besök på institutioner och göra enkäter till allmänheten."

Den statliga styrningen: Inom skolan menar många att den statliga styrningen är ett hinder för brukarinflytandet. Detta påpekas med särskild enfasc av chefer och majoritetsföreträdare. Som ett exempel nämner man de aktioner kommunen gjort för att få införa betyg i fler årskurser i grundskolan. Efter enkäter med föräldrarna där en stor majoritet uttalat sig för betyg ansökte kommunen om dispens, men fick avslag. Samtidigt är man medveten om att statliga åtgärder ofta faktiskt haft en positiv betydelse. Som exempel nämns hur man med hjälp av statliga pengar tog initiativ till och stödde elevrådet i den skola vi besökt. Oppositionsföreträdaren menar tvärtom majoritetsföreträdare och chefer att den statliga regleringen, som den uttrycks i läroplanen, innehåller outnyttjade möjligheter för ett ökat brukarinflytande.

Som sammanfattande mått på brukarinflytandet har vi konstruerat två indices¹⁶. Det ena avser att mäta graden av brukarinflytande med hjälp av enkätfrågorna om brukarönskemålens betydelse för verksamheten och hur ofta brukare föreslår förändringar i verksamheten. Det andra indexet mäter förändring av brukarinflytandet med hjälp av den bundna frågan om förändringar i detta avseende samt svarsalternativen "ökat brukarinflytande" på de öppna frågorna om viktiga förändringar på kort respektive lång sikt.

Med avseende på brukarinflytandeindex intar den sociala sektorn (den centrala socialförvaltningen och distriktet) en mellanposition med medelvärden nära totalmedelvärdet. Ett markant undantag är Edsbergsdistriktet med ett högre medelvärde. Gruppen med högre brukarinflytandevärden inrymmer i övrigt både intern- och externproducerande förvaltningar, men får en tyngdpunkt i externproducerande verksamheter. Externproducerande verksamheter med mer specialreglerad eller t o m myndighetsutövande karaktär (brandförsvaret, skolan, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret) har däremot markant låga medelvärden tillsammans med centrala stabsorgan som planeringskontoret, administrativa kontoret och personalkontoret.

Brukarinflytandet samvarierar med förändringarna i brukarinflytande. Av de sex förvaltningarna med högsta medelvärden på brukarinflytandeindex har tre också höga värden på index för förändringar i brukarinflytandet (fastighetskontoret, Edsbergs socialdistrikt och ekonomikontoret). Motsvarande andelar för förvaltningar med medelvärden i mittengruppen är två av fyra (den centrala socialförvaltningen och Turebergs socialdistrikt) och för gruppen med lägst brukarinflytandevärden en av sju (stadsbyggnadskontoret). Av den senare gruppen har tre (brandförsvaret, miljö- och hälsoskyddskontoret och skolan) särskilt låga värden på förändringsvariabeln.

Regressionsanalysen visar, att de enda omständigheter som har direkt betydelse för brukarinflytandet är brukarstrukturen och informationsnivån. Gynnsamt för brukarinflytandet är om

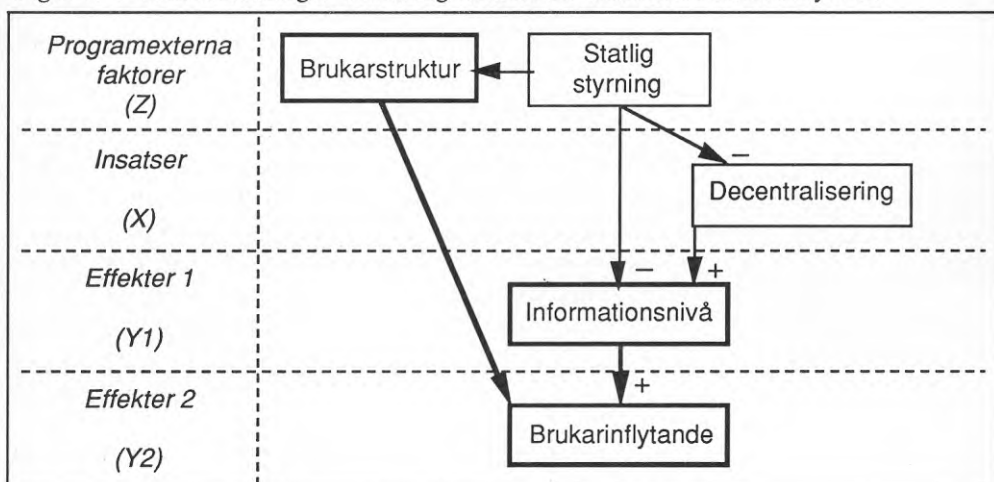
¹⁶ Se huvudrapporten sid 108 och 140.

man har andra externa brukare än allmänheten (föreningar och företag) och om man har en hög informationsnivå med avseende på de utomkommunala ämnena (brukarönskemål, lagstiftning och professionell utveckling). Den relativt höga korrelationen av nollte ordningen med personalens exit-options försvinner helt vid kontroll, vilket vi tror beror på att båda variabelerna har brukarstruktur som bakomliggande förklaringsvariabel.

De teorier som många av våra intervjupersoner haft om direkta effekter av statlig styrning, decentralisering och personalens attityder håller inte streck i regressionsanalysen. De standardiserade regressionskoefficienterna är synnerligen låga (-0,02 – 0,05). Däremot tyder korrelationskoefficienterna och våra tidigare analyser på indirekta effekter av statlig styrning och decentralisering. Några sådana tecken på effekter från mål- eller attitydstrukturen finns dock inte.

Sambanden med förändringsvariabeln är genomgående låga. Det enda noterbara är en positiv direkt effekt från variabeln "förändrad informationsnivå." De iakttagna direkta effekterna på brukarinflytandet från brukarstrukturen och informationsnivån samt de indirekta effekterna av den statliga styrningen sammanfattas i figur 7.4.

Figur 7.4: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i brukarinflytande

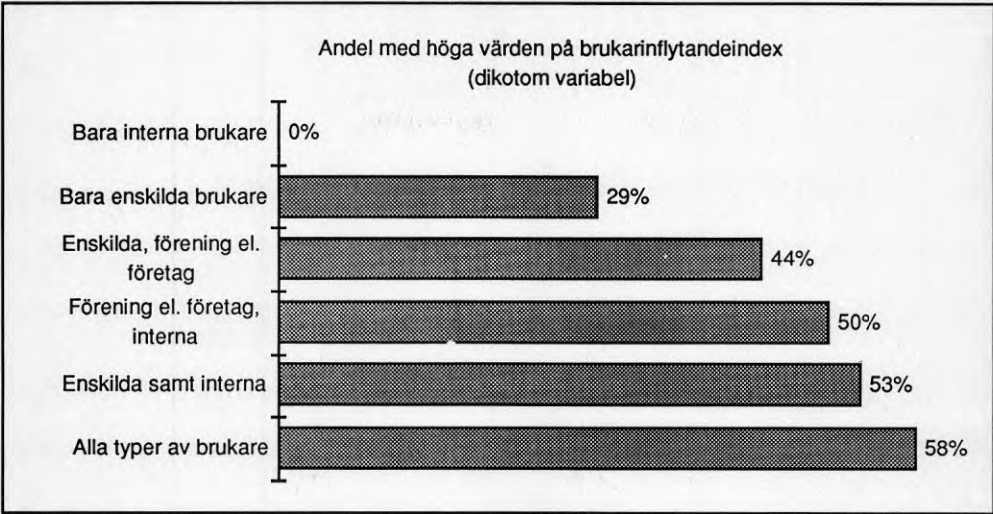


Effekterna illustreras i figur 7.5 där vi redovisar andel med höga brukarinflytandevärden i grupper som bildas av enheter med likartad brukarstruktur.

Från den lägsta gruppen — de rent internadministrativa enheterna — kan vi bortse, eftersom gruppen är mycket liten (4 enheter). Den grupp som då kan redovisa lägst andel med höga brukarinflytandevärden blir de som enbart har medlemmar av allmänheten som brukare (i stor utsträckning skolor och barnstugor). Endast 29% redovisar stort brukarinflytande. Denna andel ökar sedan i de grupper som har varierande inslag av kommunala enheter, föreningar och företag som brukare till hela 58% av de arbetsplatser som servar såväl allmänheten, andra kommunala förvaltningsenheter som föreningar/företag.

Att särskilt skolan framstår som en verksamhet där möjligheterna för brukarna att påverka verksamheten är små, är inte något unikt för Sollentuna. I maktutredningens intervjuer med ett riksrepresentativt urval är skolan det område av sex olika sfärer av medborgerlig aktivitet (boende, kapitalvaruinköp, hälso- och sjukvård, barntillsyn, skola och arbete) där respondenterna bedömer sina möjligheter att påverka som minst (Petersson m fl, 1989).

Figur 7.5: Sambandet mellan brukarstruktur och brukarinflytande



Våra resultat tyder på, att det för att få inflytande som brukare av en kommunal förvaltnings tjänster är en fördel om man är en institutionaliserad aktör (annan kommunal förvaltning, organisation eller företag), snarare än om man är en enskild kommunmedlem. Resultatet överensstämmer också med resultatet av vår regressionsanalys där effekterna av de tre brukarkategori variablerna kan rangordnas [1] Föreningar och företag, [2] andra kommunala enheter samt politiker och slutligen [3] enskilda kommunmedlemmar.

8 Effekter i omvärlden

8.1 Brukarnas nöjdhet

Hos enkätundersökningens respondenter dominerar uppfattningen att brukarna är nöjda med verksamheten. På fyra av fem frågor, som vi anser kan indikera brukarnas nöjdhet har 79 – 97% svarat med positiva svarsalternativ: Verksamheten är viktig för brukarna, brukarna är nöjda med verksamheten, det är vanligt att brukarna berömmar personalen, brukarna är nöjda med sitt inflytande över verksamheten. Den enda frågan som får ett något lägre antal positiva svar är hur ofta brukarna kritiserar verksamheten, där 56% menar att detta sker sällan eller aldrig.

Tabell 8.1: Variabler som indikerar brukarnas nöjdhet. Procent.

Variabel	Svarsalternativ				S:a
	1 (neg)	2	3	4 (pos)	
Verksamhetens vikt för brukarna ^a	-	3	20	77	100
Brukarna nöjda med verksamheten ^b	-	5	69	26	100
Brukare berömmar personalen ^c	3	17	61	19	100
Nöjda med sitt inflytande ^b	2	20	75	4	101
Brukare kritiserar personalen ^d	12	33	54	2	101

Anm:

a: 1 = lite eller inte alls viktigt; 2 = ganska oviktigt; 3 = ganska viktigt; 4 = mycket viktigt

b: 1 = mycket missnöjda; 2 = ganska missnöjda; 3 = ganska nöjda; 4 = mycket nöjda

c: 1 = aldrig; 2 = ovanligt; 3 = ganska vanligt; 4 = mycket vanligt

d: 1 = mycket vanligt; 2 = ganska vanligt; 3 = ovanligt; 4 = aldrig

Precis en tredjedel anser att brukarnöjdheten har ökat under den senaste treårsperioden. Särskilt låga värden i detta avseende har administrativa kontoret, planeringskontoret, brandförsvaret och skolan. Våra specialstuderade arbetsplatser faller i tre kategorier i detta avseende. Skolan faller i den grupp där brukarnöjdheten förändrats särskilt lite. Gatukontoret faller i mellangruppen och daghemmet i Kärrdal tillhör Edsbergs socialdistrikt, där brukarnöjdheten i genomsnitt ökat särskilt mycket.

I skolan är våra intervjupersoner både bland personal och föräldrar ense om att man inte kan notera någon förändring med avseende på elevers och föräldrars nöjdhet.

På daghemmet däremot dominerar de positiva omdömena: "Brukarna känner förtroende för verksamheten." "Aldrig hört någon som har klagat på personalen." "Man har blivit mer serviceinriktad." När det gäller föräldrarnas inflytande är man nöjd med den relativt låga nivån: "Personalen klarar det bäst." "Bäst att inte lägga sig i planeringen av verksamheten. Personalen har utbildning för att klara det."

På gatukontoret är omdömena mer blandade. Såväl positiva som negativa omdömen förekommer: "Det är färre som ringer och klagar på att något är dåligt skött." "Daghemmen har blivit mer positiva — vi har mer direktkontakt när de har eget budgetansvar." "Det är inte så sällan man får beröm för att man har gjort ett jobb snabbt." "Brukarna har en känsla av att de har större betydelse på grund av delegationsåtgärderna." Å andra sidan har vi fått kommentarer som: "Svårt att säga, ingen undersökning har gjorts.", "Ingen skillnad." "Vi har påpekat den krångliga ärendehantering flera gånger men inte mött något större intresse."

Av de fem variabler som indikerar uppfattningen om brukarnöjdhet har vi konstruerat ett index.¹⁷ De förvaltningar som enligt detta mått har särskilt nöjda brukare är socialdistrikten och kulturförvaltningen. Förvaltningar med särskilt missnöjda brukare är framförallt de internproducerande planeringskontoret, administrativa kontoret, samt fastighets- och ekonomikontoren. Till denna grupp kan också räknas två förvaltningar med både intern- och externproducerande funktioner (gatukontoret samt den centrala socialförvaltningen). Dessutom har, som avvikande fall skolförvaltningen låga värden.

Dessa iakttagelser — att de interna kunderna är mer missbelättna än de externa — ligger i linje med iakttagelser som kan göras i de tidigare omnämnda kundenkäterna:

Interna kunder

Av personal vid rektorsområdena gav 5 – 38% negativa omdömen om *skolkontorets* service på tre enkätfrågor. Av lärare och skolbibliotekarier gav 0 – 5% negativa omdömen om *läro-medelscentralens* service på fem olika enkätfrågor. Av socialarbetarna uppgav 0 – 19% på fyra frågor att de fick i olika avseenden dålig service av den *centrala socialförvaltningens producerande enheter* (familjerättssektionen, zigenarverksamheten, rådgivningsbyrån och handikappkuratorn). Dessa resultat kan tas som exempel på tämligen positiva omdömen från interna kunder.

Omdömena om den centrala socialförvaltningens mer administrativa enheter, fastighetskontoret och administrativa kontoret var mer nedgörande. Av kunderna till den *centrala socialförvaltningens administrativa funktioner* (planerings-, ekonomi- och allmänna stödfunktioner) hade mellan 3 och 63% negativa omdömen på sex enkätfrågor. *Administrativa kontorets* kunder (framförallt chefspersoner i den övriga förvaltningen) gav på fem frågor 10 – 47% negativa svar. Vid *fastighetskontoret* tillfrågades skolor, daghem m fl om lokalvård samt drift och underhåll. På elva frågor var den kritiska andelen mellan 13 och 39%.

Allmänheten

Kulturförvaltningen hade distribuerat 1000 enkäter till ett slumpurval av kommuninvånare av vilka 292 hade svarat. Av dessa lämnade 2 – 22% negativa omdömen på fem servicefrågor. Av föräldrar till barn i *barnomsorgen i Kärrdal* som bland annat svarade på sex frågor om nöjdhet med service var 0 – 15% av daghemsföräldrarna missnöjda, 0 – 14% av föräldrar till barn i

¹⁷ Se huvudrapporten sid 113 och 140.

familjedaghem och 0 – 21% av fritidshemsföräldrarna. Klienter till den *centrala socialförvaltningens produktionsenheter* gav till 6 – 29% kritiska omdömen på fem frågor. *Stadsbyggnadskontorets* kunder tillfrågades om servicen i plan- eller fastighetsbildningsärenden respektive bygglovärenden. Av dessa var mellan 8 och 65% negativa på 18 enkätfrågor.

Dessa iakttagelser kan sammanställas som i tabell 8.2, där det klart framgår att det är en högre tyngdpunkt i andel missnöjda på de frågor som ställts till interna kunder. Den lilla kategori frågor som även bland allmänheten fått höga andelar negativa svar (8% av frågorna med över 40% negativa svar) hänför sig nästan undantagslöst till stadsbyggnadskontorets och socialförvaltningens myndighetsutövande verksamhet.

Tabell 8.2: Kundenkäternas frågor om nöjdhet med service fördelade efter brukarkategori och andel negativa svar

Andel negativa svar	Kommunal enhet	Enskilda personer
0 – 9%	30%	53%
10 – 19%	30%	27%
20 – 29%	15%	11%
30 – 39%	15%	-
40 – 49%	3%	2%
50 – 59%	3%	4%
60 – 69%	3%	2%
Summa	99%	99%
N	33	45

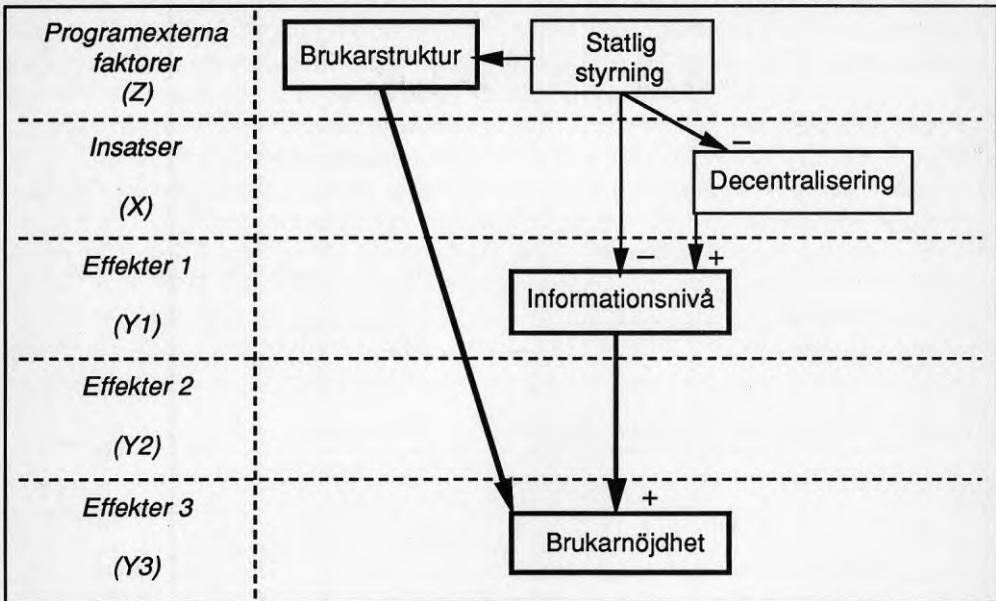
Det är svårt att dra några giltiga slutsatser av dessa kundenkäter, eftersom vi endast haft tillgång till bearbetade resultat, och dessutom endast för ett mindre antal av de enkäter som faktiskt genomförts. Dessutom kan man konstatera, att bortfallet, både externt och internt i dessa enkäter ofta är mycket stort. Vidare kan noteras, att frågeformuleringarna ofta skiljer sig från enkät till enkät. Vi tycker oss dock kunna konstatera, att tendenserna i detta bristfälliga material ligger i linje med de iakttagelser vi kunnat göra genom intervjuer och enkät.

Också i regressionsanalysen framträder sambandet med brukarstrukturen — sambandet med variabeln "kommunal enhet är brukare" är $-0,28$ och den standardiserade regressionskoefficienten är $-0,20$. Ett annat samband som också står sig efter kontroll för inflytandet från övriga variabler i modellen är ett positivt samband med vår variabel "kommunal informationsnivå".

Däremot tenderar ett antal andra iakttagna samvariationer att förvinna vid kontroll. Detta gäller det negativa sambandet med arbetsplatsens storlek samt de positiva sambanden med "budget- och verksamhetsförändringar", "åldersstruktur", "decentralisering", "information tjänstevägen", "ändrad informationsnivå", "kreativitet" och "brukarinflytande". Dessa variabler har alltså enligt vår modell inget direkt inflytande på brukarnas nöjdhet. De iakttagna korrelationerna är antingen s k skensamband eller tecken på indirekta effekter.

Man kan visa, att så som vi byggt vår modell är sambanden med "information tjänstevägen" och "budget- och verksamhetsförändringar" sådana skensamband, där "statlig styrning" och "brukarstruktur" är de bakomliggande förklaringsvariablerna till både "information", "budgetändringar" och "brukarnöjdhet".

Figur 8.1: Sammanfattning av förklaringsfaktorer till variationer i brukarnöjdhet



På samma sätt är sambandet mellan "kreativitet" och "brukarnöjdhet" ett skensamband, där "statlig styrning", "decentralisering" och "informationsnivå" fungerar som gemensamma bakomliggande förklaringsfaktorer.

Även sambandet mellan "brukarinflytande" och "brukarnöjdhet" är ett skensamband. Här är det "statlig styrning", "decentralisering", "informationsnivå" och "brukarstruktur" som utgör gemensamma bakomliggande förklaringsfaktorer.

Sambandet mellan "decentralisering" och "brukarnöjdhet" är däremot inte ett skensamband, utan avspeglar istället en indirekt orsakskedja, där "informationsnivå" fungerar som mellanliggande variabel:

Modellresonemangen sammanfattas i figur 8.1 där vi kan se de direkta effekterna på brukarnöjdhet från brukarstruktur och informationsnivå samt de indirekta orsakskedjorna från statlig styrning via brukarstrukturen (positiv effekt) respektive decentralisering/informationsnivå (negativa).

8.2 Politikernas nöjdhet

Politikerna anses av våra respondenter vara mindre tillfreds med verksamheten än brukarna. Bara 29% anser att den egna verksamheten av politikerna upplevs som mycket viktig. Motsvarande andel när det gällde betydelsen för brukarna var 77%. Ungefär var femte (21%) tror att politikerna är mycket nöjda med verksamheten, vilket kan jämföras med att 26% tror att brukarna är mycket nöjda. De som har uppfattat att politikernas nöjdhet har ökat utgör 22% vilket vi kan relatera till de 33% som ansåg att brukarnas nöjdhet hade ökat under den senaste treårsperioden.

En annan iakttagelse som kan göras i enkätmaterialen, men som inte framgår av frekvenstabellerna är, att det är en markant stor andel som inte har någon åsikt om politikernas nöjdhet. Så många som var fjärde respondent väljer svarsalternativet "vet ej" på denna fråga. Motsvarande andel på frågan om brukarnas nöjdhet var bara 5%. Den höga andelen "vet ej"-svar stämmer väl överens med de iakttagelser vi kunde göra i kapitel tre om de sällsynta kontakterna mellan arbetsplatserna och politikerna. Vi kunde där konstatera, att sådana kontakter var särskilt sällsynta i socialdistrikten, men relativt vanliga i kommunstyrelsens förvaltningar.

Andelen "vet ej"-svar på frågan om politikernas nöjdhet följer ett likartat mönster. Den andel som väljer detta svarsalternativ varierar över de fyra socialdistrikten mellan 22 och 54% och medelvärdet för socialdistrikten blir 35%. Medelvärdet för de fyra KS-förvaltningarna (administrativa kontoret, planerings-, personal- och ekonomikontoren) är 19%. Även skolförvaltningen redovisar en hög andel "vet ej"-svar (39%). Förvaltningar, vid sidan om KS-förvaltningarna som också har särskilt låga andelar är gat-, fastighets- och stadsbyggnadskontoren samt kulturförvaltningen och den centrala socialförvaltningen.

Tabell 8.3: Variabler som indikerar politikernas nöjdhet. Procent.

Variabel	Svarsalternativ				
	1 (neg)	2	3	4 (pos)	S:a
Verksamhetens vikt för politiker ^a	3	15	53	29	100
Politiker nöjda med verksamheten ^b	1	2	76	21	100

Anm:

a: 1 = lite eller inte alls viktigt; 2 = ganska oviktigt; 3 = ganska viktigt; 4 = mycket viktigt

b: 1 = mycket missnöjda; 2 = ganska missnöjda; 3 = ganska nöjda; 4 = mycket nöjda

Den bristande kontakten är också ett genomgående tema i våra intervjuer när vi frågar om relationerna personal — politiker och politikernas inställning till verksamheten:

"Det har tidigare brustit i kommunikation mellan personal och politiker. De har inte förståelse för vad man gör i nämnden och i ledningen" (Politiker)

"Vi politiker måste ut på rektorsområdena och lyssna, ta del av verksamheten" (Politiker)

Både politiker och chefer tror att decentraliseringen ska leda till att dessa förhållanden förbättras:

"Detta [personalens förståelse för politikerna] blir förhoppningsvis bättre i och med KRAM-utbildningen" (Politiker)

"I och med att staten släpper sitt grepp över skolan känner politikerna att de kan påverka mer, och därigenom ökar engagemanget" (Chef)

Detta tema — den bristande kontakten — var framträdande i intervjuerna inom skola och barnomsorg. På gatukontoret vet man mer var man har varandra, och uppehåller sig helst vid entreprenadfrågan och dess orsaker och konsekvenser: "...det var nere i botten vid entreprenad-diskussionen." "Den syn som gatunämndens moderata ordförande har på kommunal verksamhet känner alla till." "Något stöd känner vi knappast, snarare fientlighet."

Nämndens ordförande kontrar dock med att det inte ligger någon värdering av verksamheten bakom privatiseringsförslagen: "Driftentreprenader har ingenting att göra med hur folk arbetar på fältet ... det är i stället en organisatorisk fråga, som mer gäller den centrala administrationen av verksamheten."

Av de två variablerna "verksamhetens vikt för politikerna" och "politikernas nöjdhet med verksamheten" samt förändringsvariabeln "politikernas nöjdhet har ökat" har vi konstruerat ett sammansatt mått på den uppfattade politikernöjdheten.¹⁸ För att inte få alltför stort bortfall på indexvariabeln har vi tolkat "vet ej"-svaren som ett neutralt mittenalternativ.

Förvaltningarnas fördelning med avseende på medelvärde för politikernöjdhetsindex ger en ganska osystematisk bild. Liksom i flera andra sammanhang intar fältverksamheter som socialdistrikten, skolan och kulturförvaltningen en mittposition. Ett av socialdistrikten har dock ett markant lågt medelvärde. Andra förvaltningar med låga medelvärden är fritidsförvaltningen, och som man kanske kunde förvänta sig efter citaten från intervjuerna, även gatukontoret. Särskilt höga värden redovisas av miljö- och hälsoskyddskontoret, personal-, planerings- och fastighetskontoren samt den centrala socialförvaltningen.

Den osystematiska bilden kvarstår efter vår regressionsanalys, där det visar sig, att inga samband med tidigare variabler i modellen är starka. De samband med "personalens exit-options", "professionell och teknisk utveckling" samt "verksamhetsorienterade mål" som till förstona uppenbarar sig reduceras kraftigt vid kontroll för övriga variabler i modellen.

Vi kan alltså konstatera, att politikernas nöjdhet, som den uppfattas av våra respondenter varierar, men att dessa variationer i huvudsak är oberoende av hur arbetsplatserna uppträder. Det har en obetydlig betydelse om man delar de politiska målen, om man är välinformerad, om man är produktiv och kreativ. Vi tror, att en viktig orsak till detta resultat är de obetydliga kontakter som finns mellan den politiska och verksamhetsnivån. Dessa svaga eller obefintliga relationer kan dels leda till att politikerna faktiskt har dåliga kunskaper om verksamheten och därmed svårt för att värdera den, men även att personalens kunskap om politikernas värdering är liten.

¹⁸ Se huvudrapporten sid 120 och 141

9 Slutdiskussion

9.1 Fyra påståenden

Vi ska nu övergå till att diskutera de, som vi ser det, viktigaste resultaten av vår undersökning. Dessa skulle hittills kunna sammanfattas i följande påståenden:

- P1** Graden av statlig styrning påverkar genomförandet och utfallet av förändringsarbetet negativt
- P2** Av kommunen genomförda decentraliseringsåtgärder har positiva effekter på arbetsplatsernas produktion och hur denna värderas av brukarna
- P3** Brukarstrukturen påverkar utfallet av förändringsarbetet i så måtto, att interna och institutionella brukare har större möjligheter att få inflytande samtidigt som de är mer missnöjda med servicen än vad allmänheten är
- P4** Förändringsarbetet har påverkat målstrukturen i förvaltningen, vilket emellertid i sin tur varit verkningslöst för produktionen och hur denna värderas

Vi ska i detta avslutande kapitel något ytterligare kommentera dessa olika påståenden.

9.2 Arbetsplatsernas självständighet har stor betydelse (P1;P2)

Vi har i de föregående kapitlen kunnat se, hur den av kommunen genomförda decentraliseringen haft en direkt positiv betydelse för målstrukturen (man blir mer intresserad av de verksamhetsorienterade målen — att uppnå politiska mål, att förbättra servicen och att spara — om man är självstyrande) och informationsnivån (man blir mer välorienterad om politiska mål, ekonomiska förutsättningar, brukarönskemål, lagstiftning och professionell utveckling). Att informationsnivån i huvudsak är oberoende av informationsmängden har vi försökt tolka så, att den med decentraliseringen ökade beslutskompetensen leder till en höjd uppmärksamhetsnivå inför en redan befintlig informationsmängd. Via den höjda informationsnivån har decentraliseringen positiva effekter på brukarinflytande, kreativitet, produktivitet och brukarinflytande:

- P2.1** Decentraliseringen leder till en ökad anslutning till de politiska målen, serviceinriktningen och behovet att ekonomisera
- P2.2** Decentraliseringen leder till en i olika avseenden höjd informationsnivå i organisationen
- P2.3** Via den höjda informationsnivån påverkas brukarinflytande, kreativitet, produktivitet och brukarnas nöjdhet med verksamheten positivt

Den statliga styrningen har i mycket samma effekter som den kommunala decentraliseringen, men med omvända förtecken. För det första påverkar graden av statlig styrning kommunens möjligheter att över huvud genomföra decentraliseringsåtgärder negativt. Den statliga styrningen har också negativa konsekvenser för möjligheterna att införa belöningssystem i förvaltningen. De effektvariabler som påverkas direkt negativt av graden av statlig reglering är "informationsnivån" och "målstrukturen", där man i de mer specialreglerade organisationerna är mer måna om de "organisationsegoistiska målen". Via effekterna på decentralisering och informationsnivå får också den statliga regleringen negativa konsekvenser för brukarinflytande, kreativitet, produktivitet, och brukarnas nöjdhet med verksamheten. Organisationer med stark statlig styrning har ofta allmänheten som brukare. Via detta samband med brukarstrukturen påverkas brukarinflytandet negativt men brukarnas nöjdhet positivt.

- P1.1** Möjligheterna att decentralisera och att införa belöningssystem hämmas av stark statlig styrning.
- P1.2** Graden av statlig styrning påverkar målstrukturen så, att organisationsegoistiska mål prioriteras.
- P1.3** Graden av statlig styrning påverkar informationsnivån negativt direkt och indirekt via sina effekter på möjligheterna för kommunen att decentralisera.
- P1.4** Via sina effekter på decentralisering och informationsnivå har den statliga styrningen negativa konsekvenser för brukarinflytande, kreativitet och brukarnöjdhet.
- P1.5** Via sitt samband med brukarstrukturen har graden av statlig styrning ett negativt samband med brukarinflytandet samt ett positivt samband med brukarnas nöjdhet.

Det är naturligtvis inte förvånande, att graden av statlig styrning och kommunal decentralisering har så likartade effekter — fast i varandra motsatt riktning. Sett ur den enskilda arbetsplatsens synvinkel handlar det ju om samma sak. Avsaknad av statlig styrning och decentraliseringens relativa frihet från regler som emanerar från kommunledningen innebär ju båda en ökad självständighet och självbestämmanderätt för arbetsenheten. Vi skulle kunna formulera en mer övergripande sats P12, av vilken de diskuterade P1 och P2 är specialfall:

P12 Ökad självständighet för de kommunala arbetsenheterna har — framförallt via en höjd informationsnivå i organisationen — positiva effekter på brukarinflytande, kreativitet, produktivitet och brukarnas nöjdhet med verksamheten.

9.3 Brukarstrukturens betydelse (P3)

Brukarstrukturen — i termer av om brukarna är medlemmar av allmänheten, andra kommunala förvaltningsenheter och politiska organ eller externa institutioner (föreningar eller företag) — har direkta effekter på brukarinflytandet och brukarnas nöjdhet. De institutionella brukarna, d v s andra kommunala enheter, företag och föreningar har ett större inflytande än de enskilda kommunmedlemmarna. Särskilt de interna brukarna visar också ett större missnöje med verksamheten:

P3.1 Institutionella brukare (andra kommunala enheter, politiska organ, företag och föreningar) har större inflytande än medlemmar av allmänheten.

P3.2 Interna brukare (andra kommunala enheter och politiska organ) är mer missnöjda med verksamheten än medlemmar av allmänheten.

Vi har också övervägt andra dimensioner av brukarstrukturen, när det gäller enheter där allmänheten är brukare. Vi har där studerat befolkningens sammansättning i enhetens "upptagningsområde" i termer av åldersgrupper och sociala strata. Dessa variabler har genomgående visat sig vara verkningslösa. Varken insatsernas frekvens eller effekter inom eller utom organisationen har kunnat relateras till dessa egenskaper.

Ett problem är naturligtvis att samtliga arbetsplatser har tillskrivits sådana egenskaper som är knutna till befolkningsstrukturen, även sådana som inte i någon högre grad serverar allmänheten. Att även kommunövergripande institutioner har tilldelats värden på variablerna medför dessutom att spridningen reduceras avsevärt.

För att se om dessa omständigheter har någon effekt på de observerade korrelationerna har vi beräknat korrelationskoefficienter enbart för fritidsgårdar, grundskolor, dag- och fritidshem. Någon multivariat analys har dock inte genomförts. Nästan samtliga iakttagna korrelationer var till sitt absolutbelopp högre än då analysen genomfördes på hela materialet. En del av den observerade effektlösheten kan alltså tillskrivas det förhållandet att även kommunövergripande enheter och enheter som inte i första hand serverar allmänheten tilldelats värden på befolkningsstrukturvariablerna.

Korrelationsanalysen visar, att om dessa variabler har någon effekt då analysen begränsas till fältenheter inom fritids-, skol- och socialförvaltningarna är det troligast att åldersvariabeln har störst effekter. Genomgående gäller att de starkaste sambanden har den riktningen att de producerar gynnsammare effekter (större anslutning till verksamhetsmålen, högre informationsnivå, större kreativitet och större brukarinflytande) i de enheter som finns i områden med en ung befolkning och i områden med en befolkning som har hög socioekonomisk status.

9.4 Varför är förändringarna i målstrukturen verkningslösa?

Inte i något fall då vi undersökt sambanden mellan målstrukturvariablerna och senare i modellen följande effekter har vi kunnat iaktta några starka samband, *ceteris paribus*. Vi har tolkat detta så, att de olika senare effekterna och målstrukturen har gemensamma bakomliggande förklaringsfaktorer främst i form av graden av självständighet för arbetsplatserna (grad av statlig styrning och decentralisering). Eventuella samband mellan målstrukturvariablerna och senare effektvariabler är alltså att betrakta som skensamband.

Det kan finnas åtminstone två metodologiska förklaringar till detta resultat. För det första är det frågan om vilka samband som ska betraktas som starka. Vi har i hela denna undersökning använt en schablonmässig gräns på 0,20. Då vi sysslar med β -koefficienter innebär detta att ett samband betraktas som starkt då en förändring om en standardavvikelse i den oberoende variabeln producerar en förändring om 0,2 standardavvikelse i den beroende variabeln. I termer av korrelationskoefficienter är innebörden att variationen i den oberoende variabeln förklarar 4% av variationen i den beroende variabeln. Eftersom vi betraktar vår undersökning som en totalundersökning har vi inte laborerat med begreppet signifikans, men det kan tilläggas, att samtliga de β -koefficienter vi har betraktat som starka vore signifikanta på högst 10%-nivån om vi hade gjort en stickprovsundersökning.

Om vi skulle sänka ribban till t ex 0,15 skulle ett antal samband med målstrukturvariablerna framträda, varav det viktigaste synes vara ett samband som innebär, att verksamhetsrelaterade mål påverkar kreativetsvariabeln.

Ett andra metodologiskt val, som kan ha påverkat resultatet är den av oss stipulerade "svaga kausalordningen":

Decentralisering-> Målstruktur-> Effekter inom och utom organisationen.

Innebörden av begreppet "svag kausalordning" är, att om det finns ett orsakssamband mellan variablerna, går det i den stipulerade riktningen.

Om vi istället hade stipulerat den svaga kausalordningen:

Målstruktur-> Decentralisering-> Effekter

hade tolkningen av de vid kontroll för övriga variabler sjunkande sambanden varit, att målstrukturen hade indirekta effekter via decentralisering på effektvariablerna. Denna slutsats hade naturligtvis bara blivit aktuell om de ursprungliga korrelationerna mellan målstrukturvariablerna och effektvariablerna passerat den uppsatta "signifikansribban". Detta skulle då gälla sambanden mellan å ena sidan verksamhetsrelaterade mål och å andra sidan kreativitet och politikernöjdhet.

Tolkningen skulle alltså vara att anslutningen till de verksamhetsrelaterade målen leder till ökad decentralisering, vilket i sin tur medför ökad kreativitet och mer nöjda politiker.

Vi anser, att den här redovisningen har visat att olika antaganden om vilka samband som ska betraktas som starka och olika antaganden om den svaga kausalordningen inte har några mer genomgripande konsekvenser för slutsatsen att förändringar i målstrukturen i huvudsak är verkningslösa. Vad som eventuellt kan övervägas är, att ta med sambandet mellan verksamhetsrelaterade mål och kreativitet i modellen.

Vi vidhåller alltså uppfattningen att förändringar i målstrukturen i huvudsak är verkningslösa med avseende på produktivitet, kreativitet, brukarinflytande, brukarnöjdhet och politikernöjd-

het. Denna slutsats innebär emellertid nya svårigheter. Om man förutsätter [1] att de kommunala befattningshavarna fattar beslut enligt något slags approximativt rationell beslutsmodell och [2] att de verksamhetsrelaterade målen implicerar beslut som innebär ökad produktivitet, kreativitet och lyhördhet för brukarönskemål och [3] att vi med våra mått lyckats mäta de avsedda teoretiska begreppen, så gäller [4] att det måste uppträda ett empiriskt samband mellan graden av anslutning till de verksamhetsorienterade målen och kreativitet, produktivitet och brukarinflytande.

Eftersom [4] faktiskt inte uppträder, måste det vara så, att någon av förutsättningarna [1] – [3] inte föreligger, d v s:

- [1] Kommunala befattningshavare fattar inte rationella beslut.
- [2] Anslutning till de verksamhetsrelaterade målen (uppfylla politiska mål, bra service, sparsamhet) implicerar inte kreativitet, produktivitet och brukarinflytande.
- [3] Måtten är inte valida.
 - [3.1] Måttet "verksamhetsorienterade mål" mäter något annat än anslutning till målen: uppnå politiska mål, bra service och sparsamhet.
 - [3.2] Måtten "kreativitet", "produktivitet" och "brukarinflytande" mäter något annat än det avsedda.

Vi tycker, att vi bland annat i våra intervjuer fått indikationer på att [3.1] kan vara en rimlig tolkning, d v s att vad vi lyckats mäta med vårt index "verksamhetsrelaterade mål" är något annat än faktiska mål. På grund av de politiska målformuleringarnas vaga karaktär, uppfattas de inte styra handlandet i organisationen i någon större utsträckning. När — paradoxalt nog — många enkätrespondenter trots detta uppger att det är mycket viktigt att handla så, att de politiska målen förverkligas, tror vi att de snarast ger uttryck för en normativ föreställning.

Höga värden på vår indexvariabel "verksamhetsrelaterade mål" skulle då uttrycka en åtminstone verbal anslutning till en ideologisk doktrin som säger att uppnående av politiska mål, bra serviceproduktion och sparsamhet *bör* vara mål för en kommunal organisation. Däremot implicerar inte denna anslutning någon nödvändig uppfattning om att det faktiskt *är* så i den egna organisationen.

Vi skulle alltså omformulera innebörden av variabeln "verksamhetsrelaterade mål" så, att den mäter anslutningen till en viss ideologisk uppfattning om den offentliga förvaltningens roll, låt oss kalla det en "serviceideologi".

Huruvida de båda andra dimensionerna — "organisationsrelaterade mål" och "individrelaterade mål" — också har denna ideologiska karaktär, kan vi inte ta ställning till, eftersom vi inte på samma sätt som när det gäller de verksamhetsorienterade målen har sökt mäta förekomsten av handlingar, som skulle impliceras av anslutning till dessa mål.

Detta resonemang föranleder oss att något formulera om två av våra tidigare påståenden. Vi kan dessutom formulera ett påstående om effekterna av belöningsystem, eftersom denna variabel inte har några effekter som ligger senare i modellen än "målstrukturen".

P4' Förändringsarbetet har lett till en ideologisk påverkan så att fler ansluter sig till en "serviceideologi." Denna ideologiska påverkan är dock verkningslös med avseende på produktionen och hur denna värderas.

P2.1' Decentraliseringen leder till en ökad anslutning till "serviceideologin".

P4.1 Införandet av belöningsystem gör att fler ansluter sig till "serviceideologin". Några ytterligare effekter har dock inte införandet av belöningsystem.

9.5 Slutsatserna sammanfattade

Innan vi går över till några avslutande synpunkter på i vilken utsträckning man kan hävda att Sollentuna kommuns förändringsarbete har varit framgångsrikt, ska vi ställa samman de resultat i form av påståenden, som vi hittills har diskuterat i detta kapitel. Påståenden kan delas i tre block, där det första rör de positiva effekterna av arbetsplatsernas *självständighet* (P12). Det andra blocket av slutsatser rör effekterna av *brukarstrukturen* (P3), d v s hur brukarinflytande och -nöjdhet påverkas av om brukarna är allmänheten eller interna eller externa institutioner. Det sista blocket (P4') handlar om avsaknaden av ytterligare effekter av den *ideologiska påverkan*.

P12 Ökad självständighet för de kommunala arbetsenheterna har — framförallt via en höjd informationsnivå i organisationen — positiva effekter på brukarinflytande, kreativitet, produktivitet och brukarnas nöjdhet med verksamheten.

P1 Graden av statlig styrning påverkar genomförandet och utfallet av förändringsarbetet negativt.

P1.1 Möjligheterna att decentralisera och att införa belöningsystem hämmas av stark statlig styrning.

P1.2 Graden av statlig styrning påverkar målstrukturen så, att organisationsegoistiska mål prioriteras.

P1.3 Graden av statlig styrning påverkar informationsnivån negativt direkt och indirekt via sina effekter på möjligheterna för kommunen att decentralisera.

P1.4 Via sina effekter på decentralisering och informationsnivå har den statliga styrningen negativa konsekvenser för brukarinflytande, kreativitet och brukarnöjdhet.

P1.5 Via sitt samband med brukarstrukturen har graden av statlig styrning ett negativt samband med brukarinflytandet samt ett positivt samband med brukarnas nöjdhet.

P2 Av kommunen genomförda decentraliseringsåtgärder har positiva effekter på arbetsplatsernas produktion och hur denna värderas av brukarna.

P2.1' Decentraliseringen leder till en ökad anslutning till "serviceideologin".

P2.2 Decentraliseringen leder till en i olika avseenden höjd informationsnivå i organisationen.

	P2.3	Via den höjda informationsnivån påverkas brukarinflytande, kreativitet, produktivitet och brukarnas nöjdhet med verksamheten positivt.
P3		Brucarstrukturen påverkar utfallet av förändrings- arbetet i så måtto, att interna och institutionella brukare har större möjligheter att få inflytande samtidigt som de är mer missnöjda med servicen än vad allmänheten är.
	P3.1	Institutionella brukare (andra kommunala enheter, politiska organ, företag och föreningar) har större inflytande än medlemmar av allmänheten.
	P3.2	Interna brukare (andra kommunala enheter och politiska organ) är mer missnöjda med verksamheten än medlemmar av allmänheten.
P4'		Förändringsarbetet har lett till en ideologisk påverkan så att fler ansluter sig till en "serviceideologi." Denna ideologiska påverkan är dock verkningslös med avseende på produktionen och hur denna värderas.
	P4.1	Införandet av belöningsystem gör att fler ansluter sig till "serviceideologin". Några ytterligare effekter har dock inte införandet av belöningsystem.

9.6 Har förändringsarbetet varit effektivt?

Belöningsystemet har, har vi kunnat visa, haft effekter på den ideologiska strukturen. På arbetsplatser där belöningar förekommer ansluter man sig i högre grad till "serviceideologin" än på arbetsplatser där belöningar inte förekommer. Detta innebär att belöningarna leder till anammandet av doktrinen att kommunala organisationer *bör* sträva efter att uppnå politiska mål, de *bör* sträva efter att producera en bra service till brukarna och de *bör* vara sparsamma med allmänna medel.

Vi har emellertid också visat, att denna ideologiska påverkan inte har några ytterligare effekter. Det är inte med nödvändighet så (eller det är inte ens sannolikt så) att anhängarna av "serviceideologin" faktiskt låter sitt handlande styras av dessa ideologiska föreställningar. Man kan därför konstatera att belöningsystemet inte har varit effektivt. Detsamma gäller om andra åtgärder som haft till syfte att påverka de ideologiska föreställningarna. Vi vet, att en stor del av den verksamhet som går under beteckningen personalutbildning har sådana syften och sådana funktioner. Vad våra analyser tyder på, är alltså att sådan "indoktrinerande utbildning" inte är effektiv om man vill påverka organisationens produktion och hur denna värderas av brukare och politiker.

De mer handfasta decentraliseringsåtgärderna — att förflytta beslutanderätten i olika frågor från högre till lägre nivåer har däremot avsedda effekter. Den förändring av auktoritetsstrukturen som decentraliseringsåtgärderna innebär har positiva effekter för kreativitet, produktivitet, brukarinflytande och hur brukarna värderar den producerade servicen. Huruvida decentraliseringen också är effektiv är en fråga som vi inte kan besvara. Svaret är dels beroende av effekternas storlek, dels av de kostnader som lagts ned i projektet. Ingendera av dessa parame-

trar är kända för oss. Med avseende på effekternas storlek, kan vi bara konstatera, att de i statistisk mening genomgående är små. Den andel av variationen i effektvariablerna som förklaras inom modellen är genomgående liten (i storleksordningen 20%) och effekterna av de programinterna faktorerna i regressionstermer är också svaga (i storleksordningen $\beta = 0,20$).

Vår slutsats kan därför formuleras: Belöningsåtgärder och utbildningsinsatser med syfte att påverka de ideologiska föreställningarna har inte varit effektiva, medan decentraliseringsåtgärderna kan ha varit effektiva.

BILAGA — Regressionsanalyser

Decentralisering

Oberoende variabel	r_{xy}	β
Statligt reglerad	-0,36	-0,31
Professionell status	-0,23	-0,09
Storlek	-0,22	-0,11
Åldersstruktur	0,20	0,16
Ändrad lagstiftning	-0,15	0,00
Social struktur	-0,13	-0,11
Exit-options	0,12	0,11
Professionell/teknisk utveckling	-0,08	-0,11
Enskilda personer brukare	-0,07	0,03
Kommunala enheter brukare	-0,03	0,04
Företag/föreningar brukare	-0,01	-0,08
Budget- o verksamhetsförändring	-0,01	-0,02

$R^2 = 0,23$

Belöningar

Oberoende variabel	r_{xy}	β
Företag/föreningar brukare	-0,29	-0,05
Statligt reglerad	-0,24	-0,30
Storlek	-0,14	0,00
Exit-options	0,13	0,20
Kommunala enheter brukare	-0,11	0,06
Social struktur	-0,11	0,02
Enskilda personer brukare	0,08	0,10
Åldersstruktur	0,03	0,15
Budget- o verksamhetsförändring	0,03	0,07
Professionell status	-0,03	-0,08
Ändrad lagstiftning	-0,01	0,17
Professionell/teknisk utveckling	-0,01	0,09

$R^2 = 0,20$

Information från politiker och information tjänstevägen

Oberoende variabel	Information från politiker		Information tjänstevägen	
	r_{xy}	β	r_{xy}	β
Storlek	-0,04	-0,08	-0,13	-0,08
Statligt reglerad	0,10	0,03	0,18	0,20
Enskilda personer brukare	0,06	0,05	0,11	0,01
Föreningar/företag brukare	-0,09	-0,07	-0,23	-0,14
Kommunala enheter brukare	0,02	0,03	-0,21	-0,05
Social struktur	-0,06	-0,05	-0,07	-0,07
Åldersstruktur	-0,15	-0,15	0,14	0,14
Ändrad lagstiftning	-0,03	-0,04	0,06	0,02
Budget- o verksamhetsförändring	-0,02	0,16	0,28	0,22
Professionell status	0,16	0,18	-0,02	-0,06
Exit-options	-0,02	0,03	-0,10	-0,01
Professionell/teknisk utveckling	0,13	0,16	-0,17	-0,17
R ²	0,09		0,20	

Målstrukturen

Oberoende variabel	Verksamhet		Organisation		Individ	
	r_{xy}	β	r_{xy}	β	r_{xy}	β
<u>Programexterna faktorer</u>						
Statligt reglerad	-0,19	0,01	0,27	0,30	0,14	0,15
Professionell status	-0,19	-0,13	0,24	0,06	0,02	0,04
Prof/teknisk utveckl	0,13	0,07	-0,14	-0,10	-0,13	-0,01
Exit-options	0,20	0,00	-0,18	-0,15	0,01	-0,01
Enskilda brukare	-0,09	0,02	0,18	0,06	0,08	0,03
Komm enheter brukare	0,21	0,16	-0,12	-0,15	-0,02	-0,10
Storlek	-0,02	0,01	0,26	0,19	-0,02	-0,08
Företag/föreningar bruk	0,15	0,04	0,04	0,16	0,10	0,15
Budget- o verksamh.ändr	-0,18	-0,14	0,06	0,04	0,05	0,04
Åldersstruktur	0,09	0,01	-0,08	-0,00	-0,08	-0,07
Ändrad lagstiftning	-0,10	-0,12	-0,02	-0,14	0,12	0,07
Social struktur	0,02	0,06	0,04	0,04	-0,14	-0,14
<u>Insatser</u>						
Belöningar	0,30	0,24	-0,16	0,01	0,02	0,08
Decentralisering	0,26	0,20	-0,13	0,05	-0,02	0,03
Info från politiker	-0,06	0,00	0,10	0,09	0,02	0,01
Info tjänstevägen	-0,07	-0,05	0,01	-0,05	0,02	-0,04
R ²	0,24		0,24		0,08	

Informationsnivå

Oberoende variabel	Kommunala ämnen		Utom kommunala ämnen		Förändring	
	r_{xy}	β	r_{xy}	β	r_{xy}	β
<u>Programexterna faktorer</u>						
Åldersstruktur	0,22	0,14	0,20	0,16	0,11	0,04
Statligt reglerad	-0,25	-0,20	0,10	0,09	-0,09	0,10
Budget- o verksamh.ändr	0,03	-0,02	0,18	0,17	0,14	0,13
Prof/teknisk utveckl	-0,16	0,00	0,08	0,12	-0,10	-0,09
Enskilda brukare	0,11	0,09	0,12	0,07	0,09	0,09
Ändrad lagstiftning	-0,14	-0,03	-0,01	0,02	0,13	-0,17
Storlek	-0,18	-0,18	-0,06	-0,02	0,03	0,10
Social struktur	0,05	0,11	0,14	0,13	0,07	0,11
Exit-options	-0,06	-0,11	0,13	0,18	0,06	-0,06
Komm enheter brukare	-0,12	-0,09	-0,07	0,01	0,06	0,14
Företag/föreningar bruk	-0,01	0,18	-0,11	-0,08	0,07	0,09
Professionell status	0,05	0,16	0,07	0,19	-0,04	-0,04
<u>Insatser</u>						
Decentralisering	0,31	0,23	0,12	0,15	0,34	0,34
Belöningar	0,12	0,01	0,06	-0,04	0,23	0,18
Info från politiker	-0,06	0,05	0,10	-0,06	0,02	0,19
Info tjänstevägen	-0,07	0,14	0,01	0,04	0,02	0,04
R ²	0,26		0,18		0,08	

Produktivitetsökning

Oberoende variabel	Produktivitet	
	r_{xy}	β
<u>Programexterna faktorer</u>		
Budget- o verksamh.ändr	0,18	0,12
Storlek	-0,14	-0,01
Företag/föreningar bruk	-0,13	-0,17
Prof/teknisk utveckling	0,11	0,10
Exit-options	-0,02	-0,19
<u>Insatser</u>		
Decentralisering	0,15	-0,05
Belöningar	0,14	-0,02
Info tjänstevägen	0,12	0,05
<u>Effekter i organisationen</u>		
Ändrad informationsnivå	0,30	0,27
Kommunal informationsnivå	0,16	0,09
Utomkommunal informationsnivå	0,13	0,04
Verksamhetsrelaterade mål	0,12	0,07
R ²	0,22	

Kreativitet

Oberoende variabel	Kreativitet		Ökad kreativitet	
	r_{xy}	β	r_{xy}	β
<u>Programexterna faktorer</u>				
Åldersstruktur	0,13	0,00	-0,16	0,05
Social struktur	0,14	0,12	-0,12	-0,12
Professionell status	-0,07	0,02	-0,18	-0,14
Statlig styrning	-0,11	-0,04	-0,09	0,07
Exit-options	0,12	-0,01	0,07	-0,03
Företag/föreningar bruk	0,09	0,15	-0,01	-0,04
<u>Insatser</u>				
Decentralisering	0,15	-0,01	0,23	0,06
Belöningar	0,08	-0,03	0,27	0,16
<u>Effekter i organisationen</u>				
Ändrad info.nivå	0,17	-0,01	0,25	0,17
Utomkommunal info.nivå	0,40	0,33	-0,01	-0,06
Verksamhetsrel. mål	0,22	0,18	0,19	0,08
Kommunal info.nivå	0,23	0,17	0,11	0,03
Individrelaterade mål	-0,13	-0,13	-0,15	-0,17
R ²	0,28		0,19	

Brukarinflytande

Oberoende variabel	Brukarinflytande		Ökat brukarinflytande	
	r_{xy}	β	r_{xy}	β
<u>Programexterna faktorer</u>				
Åldersstruktur	0,18	-0,00	-0,01	-0,01
Social struktur	0,02	-0,01	-0,04	-0,12
Statlig styrning	-0,11	-0,02	-0,10	-0,14
Exit-options	0,22	0,00	0,09	0,05
Företag/föreningar bruk	0,19	0,25	0,03	-0,07
Ändrad lagstiftning	-0,17	-0,17	-0,02	0,08
Enskilda brukare	0,08	0,04	0,07	0,06
Kommunal enhet brukare	0,09	0,17	0,04	-0,03
Budget- o verksh.förändr	0,14	0,10	-0,13	-0,07
<u>Insatser</u>				
Info från politiker	-0,13	-0,10	0,19	0,15
Info tjänstevägen	0,09	0,16	-0,18	-0,15
Decentralisering	0,18	0,05	0,04	-0,13
<u>Effekter i organisationen</u>				
Ändrad info.nivå	0,13	0,07	0,14	0,20
Utomkommunal info.nivå	0,36	0,25	0,18	0,18
Verksamhetsrel. mål	0,04	-0,01	0,19	0,13
Kommunal info.nivå	0,16	-0,01	0,10	0,02
Organisationsrel. mål	0,08	-0,15	-0,09	0,10
R ²	0,31		0,17	

Brukarnöjdhet

Oberoende variabel	Produktivitet	
	r_{xy}	β
<u>Programexterna faktorer</u>		
Kommunal enhet brukare	-0,28	-0,20
Storlek	-0,26	-0,16
Budget- o verksamh.ändr	0,24	0,06
Åldersstruktur	0,24	0,08
Enskilda brukare	0,18	0,07
Ändrad lagstiftning	-0,17	-0,04
Statlig styrning	-0,16	-0,00
Prof/teknisk utveckl	-0,12	0,00
Social struktur	0,06	0,03
Företag/föreningar bruk	-0,04	0,07
<u>Insatser</u>		
Decentralisering	0,30	0,06
Information tjänstevägen	0,23	0,06
<u>Effekter i organisationen</u>		
Kommunal info.nivå	0,44	0,24
Ändrad info.nivå	0,26	0,12
Utomkommunal info.nivå	0,19	-0,01
Verksamhetsrel. mål	0,05	-0,02
<u>Effekter vid omvärldsgåransen</u>		
Kreativitet	0,27	0,15
Brukarinflytande	0,25	0,13
Produktivitetsökning	0,14	-0,00
Kreativitetsökning	0,13	0,05
Ökning brukarinflytande	-0,06	-0,13
R ²	0,39	

Politikernöjdhet

Oberoende variabel	Produktivitet	
	r_{xy}	β
<u>Programexterna faktorer</u>		
Exit-options	0,28	0,18
Prof/teknisk utveckl	0,20	0,13
Budget- o verksamh.ändr	-0,18	-0,12
Kommunal enhet brukare	0,15	-0,02
Enskilda brukare	-0,13	-0,15
Professionell status	-0,06	0,11
Företag/föreningar bruk	0,05	-0,02
Statlig styrning	-0,04	0,05
<u>Insatser</u>		
Belöningar	0,18	0,08
Decentralisering	0,08	0,04
<u>Effekter i organisationen</u>		
Verksamhetsrel. mål	0,27	0,12
Ändrad info.nivå	0,19	0,13
Kommunal info.nivå	-0,10	-0,15
Utomkommunal info.nivå	-0,01	-0,07
<u>Effekter vid omvärldsgränsen</u>		
Kreativitetsökning	0,15	0,05
Kreativitet	0,14	0,14
Produktivitetsökning	0,09	0,04
<u>Effekter i omvärlden</u>		
Brukarnöjdhet	-0,01	0,04
R ²	0,21	

Referenser

- Downs, A, 1957, *An Economic Theory of Democracy*. (Harper & Row), New York.
- Downs, A, 1966, *Inside Bureaucracy*. (Little, Brown and Company), Boston.
- Gustafsson, A, 1984, *Kommunal självstyrelse. Kommunerna i det politiska systemet*. (Liber), Malmö.
- Hadenius, A, 1979, Politiska aktörers preferenser. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1979, ss 163–177.
- Hellevik, O, 1987, *Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap*. (Natur och Kultur), Lund.
- Hirschman, A O, 1970, *Exit, Voice and Loyalty*. (Harvard University Press), Cambridge.
- Lane, J-E, Magnusson, T, 1987, Sweden. Ingår i Page, E, Goldsmith, M (red), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. (Sage Publications), Sage Modern Politics Series, Vol 13, London.
- Lewin, L, 1988, *Det gemensamma bästa. Om egenintresse och allmänintresse i västerländsk politik*. (Carlssons), Stockholm.
- Lindblom, C, 1964, The Science of Muddling through. *Public Administration Review*, vol 24, ss 153–157.
- Mellbourn, A, 1979, *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän*. (Liber), Stockholm Studies in Politics, 13, Stockholm.
- Niskanen, W A, 1971, *Bureaucracy and Representative Government*. (Aldine-Atherton), Chicago & New York.
- Petersson, O, Westholm, A, Blomberg, G, 1989, *Medborgarnas makt*. (Carlssons), Stockholm.

Ramström, D, 1988, Målstyrning i utbildningen, skåpmat eller en reell förnyelsekraft. Forskning om utbildning, nr 2 1988.

Sandqvist, J, 1988, Privatisering i Sollentuna kommun — en undersökning av kommunens försök att lägga ut gatukontorets drifts- och underhållsverksamhet på entreprenad. (Förvaltningshögskolan, Stockholms universitet), Stockholm. /Opublicerad stencil./

Sjöblom, G, 1968, Party Strategies in a Multiparty System. (Studentlitteratur), Lund Political Studies, 7, Lund.

Thorburn, T, 1979, Metodproblem vid bedömning av en offentlig myndighets verksamhet. Ingår i Riksrevisionsverket, Är verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning. (Riksrevisionsverket), Stockholm.

Westerståhl, J, 1987, Staten kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor. (Stat-kommunberedningen, Civildepartementet), Stockholm.

R24:1991

ISBN 91-540-5324-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6811024

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst
171 88 Solna

Cirka pris: 60 kr exkl moms