

**Kommunforskning i Västsverige** bedriver forskning om ekonomi och organisation i kommuner och landsting. En ny forskningsaktivitet är att årligen genomföra en enkätstudie där förekomsten av och uppfattningar om redovisning och styrning kartläggs. Enkäten riktas till ekonomichefer i landets samtliga kommuner. Varje enkätstudie ligger till grund för en rapport där utvalda problemställningar tolkas och analyseras. Rapporten ingår i serien av KFi-rapporter men har den särskilda benämningen RoS-rapport, vilket markerar att texterna har utarbetats inom ramen för KFi:s seminariegrupp Redovisning och Styrning.

**RoS-rapport 1** baseras på den första enkätstudien som genomfördes hösten 2005. I rapporten återfinns också en sammanfattning av innehållet i Kvalitetsmässan 2005. Rapportens titel är Samarbete på bekostnad av anpassning. En central iakttagelse är nämligen den utbredda förekomsten av samarbete och risken för att strävan efter konsensus hämmar anpassning och utveckling. RoS-rapport 2 baseras på enkätstudien hösten 2006 och utkommer i februari 2007. Här kommer jämförelser över tid att redovisas till grund för tolkningar och slutsatser om trender och tendenser.

**Kommunforskning i Västsverige**  
Pilgatan 19A, 411 22 Göteborg  
Tel 031-773 59 00, Fax 031-773 59 09  
kfi@kfi.se [www.kfi.se](http://www.kfi.se)



**KommunForskning  
i Västsverige**

## Samarbete på bekostnad av anpassning?

KFi spanar på kommuner  
och drar slutsatser

*Redaktörer: Björn Brorström  
och Sven Siverbo*



**KommunForskning  
i Västsverige**

1

RoS-RAPPORT 2006

RoS-rapport, 2006 (1)

# Samarbete på bekostnad av anpassning?

KFi spanar på kommuner och  
drar slutsatser

Björn Brorström och Sven Siverbo (redaktörer)

*Samarbete på bekostnad av anpassning?*  
*KFi spanar på kommuner och drar slutsatser*  
Björn Brorström och Sven Siverbo (redaktörer)  
Första upplagan  
Första tryckningen

©2006

Tryckning  
ISBN

Författarna

Elanders Infologistics Väst AB  
91-976612-0-1

# Innehåll

Förord .....	5
1. Kommunala styrmodeller – vilka är de? .....	7
2. Styrfilosofier i kommuner .....	11
3. Organisationsideal och organisatoriska egenskaper – effektiv i rätt situation och vid rätt tidpunkt .....	14
4. Synsätt, idéer och lösningar samt innebörden av smart .....	20
5. Några reflektioner med samarbete i fokus .....	32
Referenser .....	35



## Förord

För forskare inom samhällsvetenskapen med fokus på kommunal ekonomi och organisation är den överordnade frågan att försöka finna förklaringar till ekonomiska och verksamhetsmässiga utvecklingsförlopp, och till problem och möjligheter som föreligger. Frågor vi ställer oss är vilken betydelse organisationsförändringar har, hur mycket enskilda individer påverkar genom sitt ledarskap och medarbetarskap, vilken roll regler spelar som statuerar krav på god ekonomisk hushållning för den enskilda kommunen och vilken betydelse som förekommande informella regler och överenskommelser har för ekonomi och verksamhet. Forskningens bidrag är att ge beskrivningar och försöka förklara orsaker till och effekter av skilda omständigheter och tillämpningar. Nyfikenhet och en vilja att öka förståelsen och överföra kunskaper till praktiken är nödvändiga forskaregenskaper.

Inom Kommunforskning i Västsverige är närheten till praktiken självklar och nästan alltid formuleras forskningsproblem utifrån intressanta och betydelsefulla praktiska omständigheter. I syfte att dels få en bild av läget i kommunerna avseende ekonomi och organisation, dels i syfte att vara utgångspunkt för formulering av nya forskningsproblem genomfördes hösten 2005 en enkätstudie riktad till ekonomi-

chefer i kommuner. Ekonomichefer i landets samtliga 290 kommuner ombads besvara frågor rörande kommunal ekonomi, styrmodeller och ledning. Svar kom från 222 kommuner och economichefer, vilket innebär en svarsfrekvens på 77 procent. Enkätstudien upprepas 2006 och vi börjar därmed bygga upp tidsserier och möjligheter till jämförelser över tid. Årligen kommer vi således att genomföra enkätstudien och avrapportera resultatet inom serien av KFi-rapporter med den särskilda benämningen RoS (Redovisning och Styrning). I denna rapport presenteras resultat ifrån den genomförda enkätstudien i form av tre artiklar. Den första handlar om förekomsten av styrmodeller och vilka de är, den andra om styrfilosofier och hur de anses fungera och den tredje om innebörden av en effektiv organisation. I denna rapport som således är den första i en serie av kommande årsrapporter återfinns också en redovisning av iakttagelser och intryck från Kvalitetsmässan i Göteborg hösten 2005. Vi hade uppdraget att genomföra en spaning genom att lyssna till ett stort antal seminarier och debatter och redovisa vilka de centrala frågeställningarna är, vilka utmaningar som finns och vilka idealen för styrning av den offentliga förvaltningen är. En redovisning av resultatet av vår spaning kompletterar enkätens försök att fånga uppfattningar om organisation och styrning. Rapporten avslutas med ett avsnitt där vi sammanfattar, bestämmer vilket idealet är och argumenterar för förändring.

Göteborg i november 2006

*Björn Brorström och Sven Siverbo*

# 1. Kommunala styrmodeller – vilka är de?

Av Sven Siverbo

Ibland hävdas från forskarhåll att kommunsektorn utan att reflektera särskilt mycket anammar de senaste moderna när det gäller organisation och styrning. I den här artikeln både stärks och tillbakavisas den tesen. Det visar sig nämligen att det både finns styrmodeller som används tämligen uthålligt i sektorn, vilket indikerar att kommunerna inte alls är särskilt ombytliga, och att det finns styrmodeller som till synes har kort livslängd, vilket är en indikation på motsatsen. Vad som är något oroande är att kommunerna förefaller ha låg utvärderingsbenägenhet när det gäller införda styrmodeller.

I KFi:s ekonomichefsenkät ställdes frågor om användning av och tidigare förekomst av styrmodeller i deras kommuner. Ekonomicheferna fick bland annat ange vilka styrmodeller som kommunerna hade infört, om de hade utvärderats och om de hade avvecklats. De ombads också att (om möjligt) ange vilka år det hade skett. Frågan används här för att redovisa vilka styrmodeller och styrtekniker som är mest frekventa i kommunsektorn och för att ge en bild av att styrmodellens storhetstid kan vara både kort och lång.

Av tabellen nedan framgår att två styrmodeller intar en särställning i användning inom sektorn. Målstyrning och nyckeltalsjämförel-



ser används av 79 respektive 70 procent av kommunerna. I och för sig är nyckeltalsjämförelser kanske inte att betrakta som en styrmodell utan snarare som ett styrverktyg eller en informationskälla men det stora genomslaget är hursomhelst intressant att konstatera. Andra styrmodeller som exempelvis kundvalsmodeller och processtyrning kan inte uppvisa tillnärmelsevis lika stor användningsfrekvens.

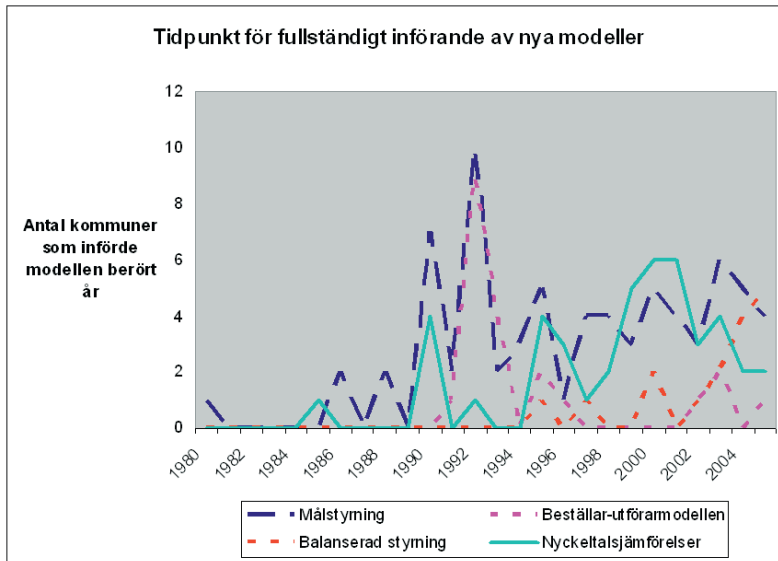
<b>Organisations- eller styrmodell</b>	<b>n=</b>	<b>Har tillämpats någon gång</b>	<b>Användare år 2005</b>
Målstyrning	212	80%	79%
Nyckeltalsjämförelser	211	71%	70%
Kvalitetsstyrning	211	29%	29%
Balanserade styrkort	211	25%	24%
Prestationsfinansiering	211	20%	20%
Beställarutförarmodellen	211	22%	13%
Processtyrning	210	10%	10%
Kundval	211	8%	8%

**Tabell: Styrmodeller och styrverktyg i kommunsektorn.**

Av särskilt intresse är att den under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet så omtalade beställar-utförarmodellen i praktiken inte fick särskilt stort genomslag i kommunsektorn (i alla fall inte i jämförelse med målstyrning) och att modellen helt klart har färre användare idag än den haft tidigare. I det avseendet skiljer den sig från övriga modeller och tekniker som finns med i tabellen. Beställar-utförarmodellen som idé förefaller med andra ord vara avinstitutionaliserad, men det behöver inte innebära att modellen inte är ändamålsenlig i de organisationer där den fortfarande tillämpas. I kommuner som använder modellen kan modellen ha undergått lokala anpassningar som gör att den smälter väl in i resterande del av det institutionella arrangemanget.

När vi skulle analysera när de olika styrmodellerna hade haft sin storhetstid visade det sig att alla ekonomichefer inte hade haft möjlig-

het att ange när de olika styrmodellerna hade införts i deras kommuner. Det är inget konstigt med det eftersom även ekonomichefer glömmar bort saker och byter arbetsplats då och då. Det var dock tillräckligt många som mindes för att det ska gå att bilda sig en uppfattning om när modellerna hade eller har sin storhetstid när det gäller nyinförande. I diagrammet nedan presenteras en bild över detta avseende målstyrning, beställar-utförarmodellen, balanserad styrning och nyckeltalsjämförelser.



**Diagram: Tidpunkt för införande av styrmodeller**

Diagrammet ger upphov till flera intressanta reflektioner. Det är tydligt att beställar-utförarmodellen hade sin guldålder i början av 1990-talet. Särskilt år 1992 var det flera som införde modellen och det äger

sin naturliga förklaring eftersom den nya kommunallagen – där det blev tillåtet för alla kommuner att förändra sin organisation – kom det året. Målstyrning hade sin storhetstid samtidigt men till skillnad från beställar-utförarmodellen har nya kommuner hela tiden infört modellen. Balanserad styrning har börjat införas i sektorn med början vid mitten av 1990-talet men flertalet användare tycks ha tillkommit de senaste åren. En särskilt anmärkningsvärd observation är att det varje år fram till år 2005 har varit fler kommuner som har nyinfört målstyrning än som nyinfört balanserad styrning. År 2005 var det dock fler som införde balanserad styrning och som indikeras i diagrammet går det inte att säga om balanserad styrning nått sin topp ännu. När det gäller nyckeltalsjämförelser är det en styrteknik som till synes har anlänt i flest kommuner i början av 2000-talet men förmodligen är det en teknik som använts i många årtionden i alla kommuner om än i mindre formaliserad form. Att titta i och reflektera över nyckeltalen i scb:s skrift *Vad kostar verksamheten i din kommun?* är ju till exempel en form av nyckeltalsjämförelse.

Vad som är överraskande och oroande är att styrmodellerna i mycket begränsad utsträckning tycks utvärderas. Endast i 5 procent av de kommuner som tillämpar eller har tillämpat målstyrning anger ekonomicheferna att modellen har utvärderats. Motsvarande procent-satser avseende beställar- utförarmodellen är 19 procent och nyckeltalsjämförelser 3 procent. När det gäller balanserad styrning är siffran 0 (!). Här finns det anledning att göra minst två reflektioner. Den ena är att det är den mest utvärderade styrmodellen som också är den mest avvecklade. Kan det finnas ett samband mellan utvärdering och minskande popularitet? Den andra är att det givetvis måste till ansträngningar för att förklara den låga benägenheten att utvärdera styrmodeller i kommunsektorn.

## 2. Styrfilosofier i kommuner

Av Björn Brorström och Karin Runhagen

Ett av frågeområdena avsåg styrfilosofin i kommunen och huruvida en sådan var antagen, om den tillämpades på avsett sätt och vilket innehåll den antagna styrfilosofin har. En antagen styrfilosofi förekommer i knappt hälften av kommunerna. I 99 av de 222 som besvarade enkäten finns en antagen styrfilosofi. Av de 99 med antagen styrfilosofi besvarade 97 frågan om styrfilosofin överensstämmer med hur styrningen bedrivs i praktiken. Ett balansmått har beräknats där antalet som anser att styrfilosofin stämmer mycket bra eller ganska bra med praktiken adderas och från det dras det antal som angett att det stämmer mycket dåligt eller dåligt med praktiken. Balansmålet blir +60, vilket innebär en stor övervikt för dem som menar att en tillämpning sker. 19 av de 97 menar att tillämpningen stämmer mycket bra överens med innebörden av den antagna styrfilosofin. Detta innebär att ett mycket väl fungerande system finns i 20 procent av de kommuner som antaget en styrfilosofi. Om de 19 relateras till hela gruppen, det vill säga de 222, blir antalet som uppfattar att princip och praktik hänger samman mycket väl 9 procent, i var tionde kommun således. Tar man också med dem som anser att princip och praktik stämmer överens ganska bra handlar det om var tredje kommun. Det kan också

nämnas att i en av de 97 kommunerna så var överensställelsen mycket dålig, vilket då sannolikt innebär att filosofin säger något men verkligheten är någon helt annat. Så kan det vara också.

Verbala kommentarer har lämnats av ett 20-tal kommuner till frågan om överensställelse. Den mest vanligt förekommande kommentaren är att ett utvecklingsarbete pågår och att styrfilosofin och styrmodellen inte är implementerad ännu. Det är ett långsiktigt arbete och det behövs några års erfarenheter för att kunna ge ett relevant svar på tillämpningens kvalitet. Några ekonomichefer nämner särskilt att det är balanserad styrning som är under utveckling och införande, några andra framhåller särskilt svårigheterna att få fram relevanta nyckeltal för styrning och uppföljning och ytterligare några är bekymrade över att ekonomin inte är styrande trots att styrfilosofin säger att så ska vara fallet.

De respondenter som bejakade frågan om antagen styrfilosofi ombads att lista fem nyckelbegrepp i styrfilosofin. Något krav på rangordning fanns inte. Nästan samtliga respondenter besvarade frågan, två avstod, och totalt förekom 391 begrepp, vilket innebär att ekonomicheferna i genomsnitt listade 4 begrepp. Mest vanligt förekommande i de antagna styrfilosofierna är begrepp som har med ekonomi att göra. Vi räknar till 94 ekonomiska begrepp och de förekommer i över hälften av styrfilosofierna. Vanligt förekommande är noteringen att ekonomi är överordnad och att en ekonomifokus ska gälla. En del av styrfilosofin utgörs också av konkreta finansiella mål, såsom till exempel att årets resultat ska vara 2 procent av eget kapital, att investeringar ska finansieras med egna medel och att soliditeten bör öka med 5 procent. Tämmligen vanligt förekommande är också orden vision och mål, det vill säga att styrfilosofin omfattar en vision och/eller ett mål. Ett viktigt inslag är också decentralisering och delaktighet som finns i varannan styrfilosofi.

Mindre vanligt förekommande är att medborgare och brukare omnämns i styrfilosofin, sju respondenter har med begrepp som har

med avnämarna att göra. Några långtgående slutsatser ska inte dras från denna genomgång. Stor försiktighet vid tolkning av enkätsvaren är nödvändig. Det kan ju vara som så att vissa begrepp faktiskt förekommer, men respondenterna har valt att inte ta med dem, det är också på det sättet att saker och ting överlappar varandra och det är inte alldeles enkelt att kategorisera begreppen. Hursomhelst så förefaller ändå en betoning finnas på ekonomi, decentralisering och delaktighet. Den lösning som man försöker åstadkomma för att upprätthålla balans mellan verksamhet och ekonomi och för att få till stånd en gynnsam utveckling är således att betona ekonomi, formulera ekonomiska krav, decentralisera ansvaret och skapa delaktighet genom förankring och dialog. Vi noterar också ambitioner att utveckla målstyrningen och att balanserad styrning är en förekommande idé.

En slutsats av annorlunda slag är att det finns brister av mer eller mindre allvarligt slag i 90 procent av kommunerna. En uppfattning som det ska bli spännande att följa upp i kommande studier genom jämförelser med andra grupper, andra organisationer och över tid.

### 3. Organisationsideal och organisatoriska egenskaper – effektiv i rätt situation och vid rätt tidpunkt

Av Björn Brorström och Gustaf Kastberg

#### *Mätning av effektivitet*

I en studie kring innebörden av effektivitet (Brorström 1990) utvecklades och presenterades en modell för belysning av effektivitet utifrån ett flerdimensionellt perspektiv. Fyra typer av mätningar föreslogs utifrån dimensionerna mätningens fokus och mätningens art. En av kombinationerna är av intresse för resonemanget här. I kombinationen fokus på det interna och subjektiv mätning handlar det om hur organisationsmedlemmarna uppfattar organisationens egenskaper utifrån ett effektivitetsperspektiv. En modell utvecklades baserat på intervjuer med beslutsfattare och tjänstemän i kommuner rörande innebörden av effektivitet, beskrivningar av administrativ effektivitet och organisatoriska egenskaper och dess relation till varandra utvecklade av Quinn och Rohrbaugh (1981) samt Mintzbergs (1983) beskrivningar av organisatoriska idealmodeller. Quinn och Rohrbaughs modell bygger på en idé om konkurrerande värden. Egenskaper ställs mot varandra och värderingen av en viss egenskap påverkar värdet på en annan. Mintzbergs beskrivning av ideal ger en karaktärisering av fem

organisationstyper med vitt skilda egenskaper. Den modell som utvecklades innebar en förenkling och förening av de två utgångspunkterna. Fyra organisationsideal beskrevs och den beräkningsmässiga kopplingen mellan variablerna som finns i Quinn och Rohrbaughs modell tillämpades inte. De fyra organisationsidealen är entreprenörsideal, planeringsideal, byråkratiskt ideal och professionellt ideal.

Det typiska för en entreprenörsorienterad organisation är flexibilitet, snabb anpassning till nya villkor, ny verksamhet skapas och en utpräglad förmåga att fatta beslut till grund för omorientering. Det utmärkande för en planeringsorienterad organisation är att med utgångspunkt från klara och tydliga mål som ska uppfyllas, fördela ansvaret i organisationen och fokusera på uppgiften eller produktionen för att leva upp till målsättningar och förväntningar. Den byråkratiska organisationen utmärks av god samordning, stabilitet råder och goda ändamålsenliga rutiner som skapar säkerhet tillämpas. Den professionella organisationen avslutningsvis är utvecklingsorienterad, ett gott samarbetsklimat råder och kompetenta medarbetare är ständigt på jakt efter ny kunskap. I den professionella organisationen är det horisontella perspektivet i fokus, medarbetarna söker uppskattning bland kollegor snarare än hos ledningen, i den byråkratiska organisationen och i den planeringsorienterade är det vertikala perspektivet utmärkande, mål, ansvarsfördelning och linjen är viktig. Den entreprenörsorienterade organisationen är strukturmässigt enkel, det är en platt organisation där mycket hänger på enskilda individer, entreprenörerna. Sammanfattningsvis innebär beskrivningen följande. Entreprenörsidealet utmärks av flexibilitet, nyskapande och beslutsamhet, planeringsidealet utmärks av förmåga att formulera klara mål, klar ansvarsfördelning och produktionsorientering, det byråkratiska idealet utmärks av god samordning, stabilitet och goda rutiner och det professionella idealet utmärks av gott samarbetsklimat, kompetenta medarbetare och utvecklingsorientering.



Några ytterligare kommentarer till de utmärkande egenskaperna är följande. Skillnaden mellan nyskapande och utvecklingsorientering förefaller hårfin samtidigt som egenskaperna finns inom olika ideal. Tanken är att nyskapande ska associera till just det förhållandet att ny verksamhet skapas, en uppfinningsrikedom finns och radikala förändringar sker när nya saker lanseras. Nyskapande bygger på idérikedom snarare än hög kompetens. För utvecklingsorientering gäller det motsatta. Medarbetare med hög kompetens, starkt professionella medarbetare inom organisationen driver ett systematiskt utvecklingsarbete. Två andra begrepp som förefaller finnas nära varandra är god samordning och gott samarbetsklimat. Här är logiken att god samordning hänger samman med relationerna mellan olika organisatoriska enheter och hur koordineringen mellan enheter är upprättad. God samordning hänger således samman med goda rutiner och är en del av det byråkratiska idealet. Gott samarbetsklimat refererar till umgänget mellan olika individer i organisationen och typiskt för en välfungerande professionell organisation är ju samarbetet inom den lilla högkvalificerade gruppen.

En organisation kan alltså karaktäriseras med hjälp av de fyra idealen och de tolv egenskaperna. Den modell som utvecklades bygger på fyra organisationsideal och till varje ideal knyts tre organisatoriska egenskaper. Vad som är effektivt eller ineffektivt kan inte bestämmas generellt utan har att göra med i vilken situation organisationen befinner sig i och under vilka omständigheter den verkar. Effektivitet kan också ha att göra med hur stora differenserna är eller anses vara mellan olika egenskaper. För stark orientering mot ett ideal och för stora skillnader kan innebära en obalans i den mening som tidigare har behandlats.

## *En empirisk studie – kommunerna är professionella byråkratier*

I enkäten fanns en fråga där ekonomicheferna ombads att värdera de tolv organisatoriska egenskaperna. Uppgiften var att ange i vilken utsträckning som den nuvarande organisationen i kommunen kännetecknas av de tolv olika organisatoriska egenskaperna. Av frågan framgår inte till vilka respektive ideal som egenskaperna hör. Inte heller finns någon beskrivning av den närmare innebörden utan en medvetenhet måste finnas vid tolkning om att respondenter kan uppfatta egenskaper på ett annat sätt än avsikten. Det går inte värja sig mot.

Vid bearbetningen av svaren på frågan konstruerades balansmått där de som angivit i mycket liten eller ganska liten utsträckning subtraherades från dem som angivit i ganska stor uträkning eller i mycket stor utsträckning. Ett positivt balansmått innebär således att fler anser att egenskapen överensstämmer med situationen i den egna kommunen än de som tycker att så inte är fallet.

- Gott samarbetsklimat 63
- Kompetenta medarbetare 60
- Stabil 53
- Goda rutiner 39
- Klar ansvarsfördelning 35
- Beslutsamhet råder 27
- God samordning 25
- Produktionsorientering 18
- Utvecklingsorienterad 12
- Flexibel 10
- Nyskapande -9
- Förmåga att formulera klara mål -14

Positiva balansmått gäller för tio av de tolv egenskaperna. Undantagen är som synes nyskapande och förmåga att formulera klara mål. Närmare 40 procent av ekonomicheferna anser att kommunen i liten utsträckning har förmåga att formulera mål. Drygt två procent menar att denna förmåga finns i mycket stor uträkning. Med tanke på den uppmärksamhet som ägnats målstyrningsfenomenet under de senaste åren och även den lagstiftning som nu trätt i kraft där det krävs av kommunerna att redovisa mål för verksamheten som har betydelse för god ekonomisk hushållning så är det, om inte särskilt förvånande, intressant att notera självbilden av förmågan att leva upp till ideal och krav. Gott samarbetsklimat och stabilitet utmärker kommunerna på bekostnad av flexibilitet och nyskapande. Ett exempel på ordens makt är att medan verksamheten anses vara i fokus, vilket framkommit i många andra studier, så är inte värderingen av produktionsorientering särskilt stark. Sannolikt har det att göra med valet av begrepp.

Balansmåttan för de fyra organisationsidealen blir följande:

**Det professionella idealet:**

- Gott samarbetsklimat 63
- Kompetenta medarbetare 60
- Utvecklingsorientering 12

SUMMA 135

**Genomsnitt 45**

**Det byråkratiska idealet:**

- Stabil 53
- Goda rutiner 39
- God samordning 25

SUMMA 117

**Genomsnitt 39**

**Planeringsidealet:**

- Klar ansvarsfördelning 35
- Produktionsorientering 18
- Förmåga att formulera klara mål - 14

SUMMA 39

**Genomsnitt 13**

**Entreprenörsidealet:**

- Beslutsamhet 27
- Flexibel 10
- Nyskapande -9

SUMMA 28

**Genomsnitt 9**

Enligt sina ekonomichefer är kommunerna professionella byråkratier. Kompetenta medarbetare samarbetar, rutiner och samordning fungerar och stabilitet präglar situationen. Dessutom anses ansvarsfördelningen vara klar. Under dessa förutsättningar råder en utvecklingsorientering som dock är mindre utmärkande än de övriga egenskaperna. Kommunerna är mindre skickade att skapa ny verksamhet och framförallt som tidigare nämnts så förefaller det finnas en oförmåga att formulera klara mål. Det finns således brister ur ett effektivitetsperspektiv och en problematisk obalans mellan konkurrerande värden.

## 4. Synsätt, idéer och lösningar samt innebörden av smart

Av Björn Brorström och Sven Siverbo

### *Uppdraget*

Kvalitetsmässan i Göteborg är en mötesplats där den offentliga verksamheten, dess förutsättningar, utvecklingslinjer och uppnådda effekter är i fokus. På mässan möts företrädare för olika samhällsorganisationer och utbyter erfarenheter rörande verksamhetsutveckling, styrning och ledning. Goda prestationer uppmärksammas genom utdelning av priser till framgångsrika utvecklingsprojekt och kvalitetsarbeten. Vid mässan tillkännages och presenteras även årets kvalitetskommun och årets IT-kommun. Söker man innebörden av eller exempel på smart offentlig service är självfallet beskrivningar av hur de diplomerade arbetar en betydelsefull källa.

Under Kvalitetsmässans tre dagar har nästan 170 seminarier genomförts. Till det kommer särskilda specialseminarier, presentationer på arrangörstorget och en rad olika aktiviteter runt om på mässområdet. Det är självfallet en alldeles omöjlig uppgift att sammanfatta innehållet i en sådan mässa, men det är värt att göra ett försök. Vårt uppdrag har varit att försöka sammanfatta det idémässiga innehållet på mässan och urskilja de trender och tendenser som råder vad gäller verk-

samhetsutveckling och också belysa innebörden av smart offentlig service, vilket har varit Kvalitetsmässans tema 2005. Vår metod har varit att försöka bevista så många olika seminarier som möjligt under de tre dagarna. Inför mässan gick vi tillsammans igenom konferensprogrammet och gjorde en uppdelning sinsemellan så att vi fick en så god spridning av ämnen och organisationstyper som möjligt. Väl på plats var det bara att börja gå runt och lyssna och försöka finna röda trådar och sammanhang. Mellan seminariepassen har vi träffats för att stämma av intryck och sedan skyndat vidare till nästa föreställning.

En utgångspunkt för den fortsatta läsningen är att intrycken givetvis är många och svåra att sortera. Det är också svårt att avgöra om allt det som framförs och som pratas om har någon förankring i den praktiska verkligheten. Baserat på vad som behandlas på seminarierna på Kvalitetsmässan är det ändå i hög grad möjligt att klart urskilja idéer och strömningar och uttyda klara uppfattningar om vad som kan göra den offentliga servicen smartare. Det har varit mycket lärorikt att lyssna och fortsättningsvis redovisar vi vår bild av vad som sas på Kvalitetsmässan 2005. Det ska också nämnas inledningsvis att en liknande spaning genomfördes i samband med förra mässan som gick av stapeln hösten 2003.

### *Ett övergripande perspektiv – arbetsmarknad och mätiver*

Det överordnade samtalet under mässan har handlat om sysselsättning och arbetsmarknaden. Betydelsen av fler människor i arbete och fler utförda timmar i ekonomin har framförts av många. Fler jobb och fler arbetstimmar fordras för att finansiera välfärden och den stora anspänning som följer av omfattande pensioneringar under de närmaste åren. Ett sätt att formulera problematiken är genom att ställa

frågan hur länge vi klarar att finansiera ett välfärdssystem med världens äldsta studenter och världens yngsta pensionärer. I centrum för diskussionerna står också ohälsoproblematiken och hur vi kommer till rätta med denna. Självfallet är uppfattningarna om hur illa det är ställt varierande liksom bedömningarna av vem som bäst kan se till att det blir ändring. Valrörelsen har börjat och inte minst medverkande partiledare använde traditionella retoriska formuleringar för att belysa fenomenet. Hursomhelst är arbetsmarknad och sysselsättning i fokus medan däremot det tidigare mantrat i diskussioner om samhällsutveckling och välfärd nämligen begreppet tillväxt har försvunnit. Med undantag av seminarier där rubriken var just tillväxt, då är det svårt att undvika att använda ordet, så har det knappt nämnts. Att resonera i termer av tillväxt är ute.

Vi noterar att innebörden och utvecklingen av kommunal självstyrelse är en central och övergripande problematik. I Sverige finns en grundlagsskyddad tradition av kommunalt självstyre. Enligt företrädare för den kommunala sektorn har detta självstyre under de senaste årtiondena urholkats allt mer. Kommunernas göromål blir allt mer reglerade, kommunernas beslut överprövas av förvaltningsdomstolar och staten specialdestinerar resurser till särskilt angelägna verksamhetsområden. Hur utvecklingen blir i den nära framtiden blir intressant att följa. En del av kvalitetsmässans debattörer förespråkade explicit eller implicit att staten måste reglera kommunerna ännu mer för att säkerställa likformighet i landets serviceutbud. Enligt deras förmenande är det inte speciellt smart att, exempelvis, alla äldre på alla landets serviceboenden inte kan garanteras utomhusvistelse. Det måste bli mer rättvist över landet, hävdades det.

En företrädare för Ansvarskommittén som genomförde ett särskilt lunchseminarium menade att frågan om hur man balanserar mellan likformigt serviceutbud och en kommunal självstyrelse värd namnet var Ansvarskommitténs hundratusenkronorsfråga. Denna fråga var en av en mängd frågor som formulerades av kommitténs representant

och det var i stort sett samma frågor som har ställts hela tiden sedan kommittén levererade sitt första delbetänkande för två år sedan. Det enda nya, vad vi vet, det kanske inte var särskilt nytt det heller, var ett resonemang om asymmetriska kommuner, det vill säga att kommunerna i framtiden kan komma att ha olika uppgifter. Man undrar onekligen varför inget nytt kommer fram eller finns det en dold agenda. Kanske kommer kommittén, givetvis inom ramen för utredningsdirektiven, inspirerade av bland annat kommunreformen i Danmark att leverera ett antal omvälvande förslag till hösten efter valet. En konsekvens av att ansvarskommittén fortsätter att ställa (intressanta) frågor är att det i övrigt vid denna stora samhällskonferens nästan inte sas ett ord om ansvarskommittén och dess arbete. Den ansvarige ministern nämnde det pågående arbetet i ett inlägg om välfärdens utveckling men ingen av de övriga medverkande tog upp tråden på det seminariet.

Utmärkande för Kvalitetsmässan 2005 är att det är färre tydliga koncept som lanseras. De kan heller inte placeras inom en eller ett fåtal fallor som var möjligt på 1980- och 1990-talen då flertalet smarta lösningar byggde på marknadens och företagets logik. Istället handlar det om att nya idéer lanseras som kan kläs i varierande skruder och vokabulärer. Vi saknar grandiosa modeller för reformering av den offentliga sektorn. Det finns inga tydliga ideal längre inom detta område som omfattar de flesta. Det finns snarast en slags antiinställning till modeller. Nya organisationsmodeller leder ingen vart utan skapar problem framfördes det i presentationer och debatter. Samtidigt finns det ett behov av förändring menade många, men vi blir inte riktigt kloka på hur denna förändring ska gå till. Vi har mött en ambivalent och motsägelsefull inställning till förändring. Man ska våga pröva nytt, det är viktigt att det går fort men det är också viktigt att ha tålamod så att inte nya lösningar avvecklas innan de har hunnit ge verkan. Förändring ska ske men inte genom lansering och implementering av nya styrmodeller eller organisationer utan på något annat sätt.



Vi noterar således att organisation och organisationsförändring är ute däremot är systematik inne. Förbättringsarbete ska bedrivas och det ska bedrivas i systematiska former. Orden systematik och systematiskt arbete var på många läppar. Bättre systematik fordrar ett bättre ledarskap och i sammanhanget har den klassiska problematiken kring hur politiken kan eller bör styra professioner behandlats. Professionella grupper inom flera verksamhetsfält är för starka har många hävdad, andra har menat att politikerna är för otydliga i sitt sätt att formulera uppdraget. En annan förutsättning för systematik är att det finns bra beslutsunderlag. Ett exempel på ett bra beslutsunderlag kan vara att jämförelser görs med andra, med de bästa eller helt enkelt någon som annan kan vara intressant att jämföra med för den egna organisationen. Emellertid gäller, vilket betonades av flera, att för att kunna jämföra måste man ha bra kontroll på den egna situationen. Det är en förutsättning att det finns ordentliga data om den egna organisationen och att det finns en öppenhet i redovisningen. Det är smart att ha ordning och reda på saker och ting. Information om verksamhet, ekonomi, och kunskaper om hur olika intressenter uppfattar det verksamheten gör och åstadkommer är en förutsättning för att kunna lära av varandra. En uppmaning som framfördes var att öppna upp informationssystemen, ta reda på och tala om vad medborgare, brukare och medarbetare tycker och tänker till gagn för den egna utvecklingen. En relevant inställning till IT och ökad användning av IT framhövdes.

En trend är också en ökad grad av problematisering. Vi forskare känner oss hemma här. Det finns en mängd konkurrerande värden som måste hanteras inom hälso- och sjukvården, skolan och omsorgen. Tillgänglighet, kvalitet, mångfald, process, innehåll, samarbete och självständigt är egenskaper och värden som inte alltid enkelt låter sig förenas. Politisk styrning i förhållande till professionell autonomi är en annan relation som måste hanteras på ett för verksamhetens utveckling tillfredsställande sätt.

## *Smartare offentlig service*

### *De utmärkta*

Smarta är årets kvalitetskommun Umeå, IT kommunen Nacka, Kwickprojektet och dess aktörer som vann Göta-priset, Kullaviksskolan, Torslanda stadsdelsförvaltning, Bolagsverket med flera som beskrev sina angreppssätt, verksamhet, ekonomi och organisation under mässdagarna i olika sammanhang. Ett gemensamt drag för dem alla förefaller vara entusiastisk ledning och systematiskt arbete för att åstadkomma goda resultat med avnämarna i fokus. Ett tips för den som söker smarta lösningar är givetvis att ta del av de goda exemplen och lära av dessa.

### *Processorientering och kundfokusering – smart utan invändningar*

En idé som lanserades på Kvalitetsmässan handlar om att förändra synsättet inom de offentliga organisationerna. Två begrepp som kan hänföras till idén och som har använts frekvent är processorientering och kundfokus. Många är övertygade om att kvaliteten kan förbättras till oförändrad kostnad eller kanske till och med till en reducerad kostnad om de offentliga organisationerna förändrar sina arbetsformer och reflekterar över vilka av alla arbetsmoment som utförs idag som verkligen bidrar till att skapa värde för brukarna.

Bakom övertygelsen står en problematisering av dagens organisationer som i många tycke är alltför produktionsorienterade, det vill säga för inriktade på att tillhandahålla det som organisationen vill tillhandahålla, och för mycket baserade på ett tänkande i hierarkier och förvaltningar istället för i processer. En annan kritik som framförs är att de offentliga organisationerna – precis som många andra organisationer – istället för att hantera brukarna rätt vid den första kontak-

ten drar på sig onödiga kostnader, så kallade kvalitetsbristkostnader, för att rätta till begångna misstag. Exempel ges på att myndigheter får ägna stor del av sin tid åt att förklara för medborgare hur de ska fylla i krångliga formulär. Företrädarna för processororientering och kundfokus propagerar för enkelhet i kontakten mellan organisationer och enskilda.

Sammanfattningsvis tycks processororientering och kundfokus i stort sett handla om att organisationer måste bli bättre på att göra rätt från början. Det är naturligtvis svårt att hävda att det inte skulle vara smart.

### *Samverkan – smart nästan utan invändningar*

Redan under 1990-talets andra hälft började allt fler propagera för ökad samverkan mellan offentliga organisationer. Kommuner, landsting och staten skulle samverka mer med varandra och inbördes inom sektorerna. Anledningen var bland annat en allmän uppfattning om att de samhällliga resurserna inte användes effektivt och att det fanns medborgare som for illa medan de olika offentliga instanserna försökte reda ut vem av dem som egentligen hade ansvar för den berörda medborgaren. Samverkan är fortfarande på modet och anses vara viktigt men problematiseras allt mer.

Personer som har arbetat med samverkan noterar att enskilda offentliga organisationer mycket väl kan fortsätta att jobba lika sektoriserat som tidigare trots att alla hinder mot samverkan är bortröjda. Andra har noterat att samverkan inte bara ger vinster utan även för med sig kostnader. Samverkan ger transaktionskostnader som måste vägas mot eventuella vinster i form av kvalitetsökningar och kostnadsreduktioner. Från några håll hördes också om försök att avdramatisera problematiken som samverkan är tänkt att lösa. En och annan tycks mena att de bekymmer som samhällets sektorisering skapar är överdrivna och att det inte kan tas för givet att samhället skulle fungera bättre med mer samverkan.

## *Målstyrning och mätning av prestationer och effektivitet – smart men allt mer problematiserat*

Målstyrning nådde den offentliga sektorn med kraft under 1980-talet. Det var få som på allvar ifrågasatte att den politiska nivån skulle ansvara för visioner och mål och att den administrativa nivån skulle ansvara för hur visionerna och målen verkställdes. Att det inte blev riktigt så tydlig rollfördelning i praktiken är sedan dess känt för de allra flesta men målstyrningen som styrmetod förefaller ändå ha överlevt. Vad som var eftersatt under många år var uppföljningen av om målen hade nåtts. Metoderna för prestations- och effektivitetsmätning var utvecklade.

Den senaste tioårsperioden har emellertid den offentliga sektorn blivit inriktad på att verkligen mäta vad den har åstadkommit. Det gäller både på statlig och lokal nivå. Det ställs allt högre krav på de offentliga organisationerna att redovisa vad de har åstadkommit och att det har skett på ett effektivt sätt.

Det syns tydligt på kvalitetsmässan att trenden att mäta vad som verkligen åstadkoms är stark. Det har presenterats mängder med goda argument för att resultat måste redovisas, att jämförelse ska ske med andra och att effektiviteten ska bedömas. Vad som emellertid också växer sig starkt är kritiken mot den ökade fokuseringen på mål och mätningar. Vad som problematiseras på mässan är att mätningarna inte alltid är tillförlitliga, att de kan manipuleras, att de drar bort fokus på vad som är viktigt (det vill säga att verksamheten fungerar), att de skapar dysfunktionellt beteende, att det förhindrar samverkan med andra myndigheter i syfte att nå högre samhällliga mål och att de används fel.

### *Vad kan vara smart i framtiden?*

Från spridda håll, men utan den samstämmighet som gäller exemplen ovan, kommer andra idéer om vad som är smart offentlig service, eller

kanske snarare idéer om vad man bör tänka på när man organiserar, styr och leder offentliga organisationer.

Det finns förespråkare för att arbetsplatser bör organiseras för att passa både förändringsbenägna och förändringsobenägna arbetstagare. Det borde vara tillåtet för medarbetare att slippa beröras av förändringsprocesser och istället placeras i så kallade förändringsfria zoner. Alla arbetstagare borde heller inte avkrävas delaktighet i beslut och diskussioner utan det borde vara tillåtet att ställa sig bredvid och lita på dem som för ens talan. "Tillit istället för delaktighet" föreslogs exempelvis av en av mässans talare. Förespråkarna för en sådan ordning hävdar att det för många skulle öka trivseln på jobbet, minska stressen och därigenom mildra problemet med arbetslivsrelaterad ohälsa. Det ska finnas plats i arbetslivet både för fullblod och för ardennerhästar som en av föredragshållarna uttryckte det.

### *Vägskäl – värt att följa i framtiden*

En fråga som blir intressant att följa framöver är vilken väg arbetet med produktivetsförbättringar tar. På en del av mässans seminarier förordades förändringsarbete i de offentliga organisationerna som går ut på att finna smartare arbetsorganisation och tidsplanering. Innebörden av argumentationen på seminarierna var att det går att få ut mer verksamhet för pengarna. En föredragshållare menade, förmodligen halvt på skämt, att den ökade belastningen på äldreomsorgen som kommer i samband med att 40-talisterna åldras kan lösas med befintliga resurser och produktivetsförbättringar. Andra pratade om "lean management" och att all verksamhet som inte skapar värde för kunderna bör avvecklas.

En rimlig tolkning är att detta arbete inte kan ske utan att belastningen ökar på den befintliga personalen och frågan är vilka långsiktiga konsekvenser det ger. På andra seminarier på mässan togs det ökade trycket och stressen inom arbetslivet upp. Föredragshållare

problematiserade att marginalerna och andningshålerna på arbetsplatserna i allt större utsträckning håller på att försvinna. Frågan är var gränsen går, när övergår en resurssnål organisation till att vara en anorektisk organisation. I kombination med att marginalerna minskar även under fritiden skapar det en större press på gemene man, hävdades det. Vi måste tillbaka till "långa sittningar i de mörka hörnen på caféer och sluta dricka café-au-lait ur pappersmugg på spår-vagnen".

Det finns alltså klara motargument mot dem som ivrar för stark fokusering på produktivitetsförbättringar. Framtiden får utvisa åt vilket håll utvecklingen går och vad som är smart i slutändan.

### *Vad som inte tycks vara lika smart som för två år sedan*

På Kvalitetsmässan 2003 förfäktades idéer som i det närmaste saknades eller i alla fall var kraftigt nedtonade under årets mässa. Det kan tolkas som att flera saker som var smarta för två år sedan inte är det just nu. Det kan också tolkas som att dessa idéer redan tas för givna ute i sektorn och därför inte behöver ordas mer om.

För två år sedan var begreppet dialog i centrum. Det framstod nästan som att det inte fanns några problem i offentlig sektor som inte kunde lösas med en välutvecklad och förtroendefull dialog mellan inblandade parter. Det kunde vara mellan samverkande myndigheter, kommuner och landsting eller mellan offentliga organisationer och deras medborgare eller brukare. De styrmodeller som tidigare hade varit så omtalade, exempelvis beställarutförarmodellen, reducerades till instrument för att få till stånd en dialog. Alla nya idéer om hur organisationer skulle organiseras eller styras skulle införas långsamt och under en kontinuerlig dialog.

Ett styrkoncept som har vuxit fram sedan slutet av 1990-talet och som var framträdande på mässan 2003 var balanserad styrning. Flera användare av och förespråkare för balanserade styrkort vittnade om

klokskapen i att redovisa vad som hade åstadkommit i verksamheten utifrån flera olika perspektiv. Alltför länge hade det ekonomiska perspektivet varit allena rådande och nu måste det kompletteras med andra, inte minst hur brukarna uppfattar verksamheten. Under årets mäsas har det varit väsentligt mindre tal om dessa styrkort som inte längre tycks vara den smarta lösning som den framställdes som år 2003. Kanske har styrkonceptets popularitet nått sin kulmen och istället ersatts med en större inriktning mot processorientering och kundfokus?

Vi noterar också att det myckna pratet om gemensam värdegrund under förra Kvalitetsmässan inte har upprepats under årets mäsas. För två år sedan framstod det som en lösning på problem med helhetsyn och avsaknad av gemensamma mål. Det omtalades i projekt på skolor, inom kommuner och inom myndigheter. Under årets mäsas har begreppet inte alls varit lika framträdande. Det är anmärkningsvärt och en intressant utgångspunkt för forskning att ett begrepp kan försvinna på så pass kort tid.

### *Kvalitet, mätning och ansvar – centrala teman*

Kvalitetsmässan i Göteborg är en bred konferens kring samhällsutveckling och utmaningar för den offentliga sektorn där presentationer och diskussioner kring kvalitetsutveckling är en viktig företeelse. Vi noterar att mässan och seminarierna denna gång mer än tidigare handlade om just kvalitet. Det förefaller idag finnas en stor acceptans rörande vikten av att mäta den offentliga verksamhetens resultat och effekter och det finns fler exempel på genomförda mätningar. Men mycket finns kvar att göra, de databaser som finns för kommunala jämförelser används inte alls i den utsträckning som de borde, ekonomiska och verksamhetsmässiga redovisningar från olika offentliga organisationer blir allt bättre, men vi vet att de inte används särskilt

frekvent och inte för jämförelser. En problematisering av mätivern måste också göras. Det finns givetvis risker, vilket tidigare nämnts med att beskriva en komplicerad verksamhet i några få nyckeltal, felaktiga slutsatser kan dras och felaktiga prioriteringar kan göras inom organisationen i syfte att leva upp till formulerade mål och krav. Ett bekymmer i sammanhanget är att åtgärder som ger omedelbara resultat och effekter prioriteras på bekostnad av sådant som långsiktigt kan leda till en i alla avseende mer effektiv verksamhet. En prediktion är exempelvis användning av verksamhetsmått och framgångsrik avvägning mellan det kortsiktiga och långsiktiga kommer att redovisas vid nästa Kvalitetsmessa, Beslutsfattare, opinionsbildare och experter kommer att argumentera för betydelsen av den goda balansen.

Vid nästa Kvalitetsmessa vet vi också om det kom några svar från Ansvarskommittén på alla de frågor man själv har formulerat och ställt om och om igen. Kanske beror tystnaden på att man vill undvika att kommuner som kommer att fusioneras inte ska ha möjlighet att besluta om och genomföra investeringar. I vilket fall som helst så kommer Kvalitetsmässan 2007 att handla om hur ansvaret ska fördelas inom den offentliga sektorn mellan olika nivåer och vilka dessa nivåer är. I dessa resonemang inryms frågor rörande samhällsekonomi och hur de gemensamma resurserna bäst kan användas.



## 5. Några reflektioner med samarbete i fokus

Av Björn Brorström och Sven Siverbo

Samarbetsnormen är stark i kommuner och landsting. Ett välutvecklat och gott samarbete är något som många anser utmärker organisationerna idag. Det är ett ideal för många och i kommuner som präglas av ett gott samarbete finns en strävan mot att bli ännu bättre på att samarbeta. Och visst finns det många goda skäl för samarbete. Man tar vara på varandras kompetens och erfarenhet vilket borde innebära ett effektivt resursutnyttjande. Man delar ansvaret med andra, vilket lättar bördan. Att samarbeta och vara överens är ju en omständighet och ett tillstånd som alla, i alla fall nästan, uppfattar vara behagligt. Ett välutvecklat samarbete innebär också en kraft mot förändring. Det utvecklas en samsyn inom organisationen eller gruppen som står emot förslag till nyordning. I den utsträckning som medarbetarna uppfattar att förändring är störande inslag i en väl fungerande vardag och pågående verksamhet så blir denna effekt av samarbete något positivt. Uppfattningen om det välutvecklade samarbetet förenas med starkt fokus på verksamhet och en uppfattning om en hög kompetens bland medarbetarna. En sådan organisation förefaller ha goda möjligheter att åstadkomma bra resultat.

Emellertid uppfattar vi den tilltagande obalansen mellan organisatoriska egenskaper och en allt starkare samsarbetsfokusering som

tämligen problematisk. Några konkreta uttryck för samarbetsfokuseringen är till exempel samarbete över kommungränserna i olika grupperingar. Vi noterar också en ökad förekomst av policies inom olika områden som ska vara vägledande eller kanske till och med är tvingande för verksamheter att rätta sig efter. Syftet är inte sällan att åstadkomma likformighet och ett samarbete över förvaltningsgränserna. Vi noterar också omorganisationer med innebörden att stärka den centrala ledningen och samarbetet inom den centrala ledningen. Kommunchefen blir chefernas chef och ledningsgruppens inflytande och betydelse stärks väsentligt.

Problemen i denna utveckling är flera. Samarbetslösningarna över organisatoriska gränser innebär en ökad komplexitet. En oklarhet rörande vem som är ansvarig för vad och vilka beslut som olika samsamarbetsorgan ska fatta och kan fatta kan uppstå. Vidare kan samsamarbetsidealet förhindra från olika utgångspunkter och perspektiv ändamålsenliga kommunsammanslagningar. Inrättande av policies står i motsatsställningen till tanken om decentralisering. Att följa regler och krav på likformighet begränsar givetvis utrymmet för lokala initiativ. Även idén om starka ledningsgrupper har betydelse för decentraliseringens innebörd. En stark ledning behöver inte innebära att en långtgående decentralisering omöjliggörs, men det är givetvis en viktig omständighet att ledningen stärks och som kan gå utöver verksamhetens självständighet. Starka ledningsgrupper kan förta initiativkraft, men de också innebär att politiken och politikerna kan komma i kläm. En beslutsordning som betyder att frågor först ska hanteras av ledningsgruppen och att förslag till beslut lämnas av en sammansvetsad ledningsgrupp kan göra att kommunstyrelsens inflytande kraftigt försvagas i realiteten. Besluten fattas inte där och inte heller av kommunstyrelsens arbetsutskott utan av ledningsgruppen eventuellt efter hörande av kommunalrådet (kommunstyrelsens ordförande).

Allt sammantaget medför att organisationens förmåga till omorientering och förnyelse försvagas. Risken är att kommunerna blir

bra på att göra det de gör idag men missar anpassningen till förändrade förutsättningar. Vanor och rutiner är bra så länge som problemen är desamma men om problembilden förändras så måste också organisationen och verksamheten förändras. Mekanismer för anpassning måste finnas. Det handlar då om att tillåta experiment, tillåta medarbetarna att försöka finna nya vägar och uppmuntra nyfikenhet. Ett sätt att få till stånd många olika varianter är att decentralisera beslut och ansvar och tillåta decentraliserade enheter att finna egna lösningar. Därmed inte sagt att det blir många olika lösningar men möjligheten finns.

Vår rekommendation, baserad på våra spaningar är att ledning och medarbetare i kommuner och landsting måste problematisera samarbetsnormen och inte utgå från att den är tillämplig i alla situationer och sammanhang. Fusion kan vara en bättre lösning liksom fission kan vara det. Det vill säga kommunsammanslagningar ska genomföras där det är lämpligt och en långtgående decentralisering ska genomföras där en utveckling förefaller vara det bästa sättet att utnyttja befintliga resurser väl samtidigt som anpassning sker till förändrade förutsättningar. Det bästa kanske är en långtgående fissionering inom ramen för en effektivitetsbefrämjande fusion.

## Referenser

Brorström, Björn, 1990

Effektivitet. Synsätt, begrepp och modell. Göteborg: KFi-rapport nr 4

Mintzberg, Henry, 1982

Structures in Fives. Designing Effective Organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall

Quinn, Robert E. och John Rohrbaugh, 1981

A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness.  
Public Productivity Review

