

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT-2016]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Henrik Yrlid

Handledare: Carina Abrahamson Löfström

Examinatorer: Iwona Sobis

Perspektiv på organisationsförändringar

- En studie om förändringar av kommundelsnämnder och
stadsdelsnämnder i Borås och Göteborg

Förord

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare Carina Abrahamson Löfström för all hjälp som jag fått. Jag vill också rikta ett tack till politikerna i Borås och Göteborg som var med på mina intervjuer.

Sammanfattning

I den här uppsatsen studeras organisationsförändringar i två kommuner, Borås och Göteborg, som har haft kommundelsnämnder och stadsdelsnämnder. Kommundelsnämnder är en organisationsform som uppstod på 1980-talet i Sverige och hade bland annat som syfte att ta hand om ”mjuka” välfärdstjänster och förstärka den lokala demokratin i kommunerna. Kommundelsnämnder innebär att nämnden ansvarade för olika välfärdstjänster inom ett visst geografiskt område. Kritik har historiskt sett riktats mot kommundelsnämnder på grund av brister i form av effektivitet och demokrati. Två kommuner har studerats, Borås och Göteborg, som valt att omorganisera sina kommundelsnämnder/-stadsdelsnämnder. År 2010 valde Borås att omorganisera tio kommundelsnämnder till tre stadsdelsnämnder och Göteborg valde samma år att omorganisera 20 stadsdelsnämnder till tio stadsdelsnämnder. Studiens syfte är dels att ta reda på vad politiker i kommunerna anser om organisationsförändringarna och dels att bidra till kunskap om kommunala organisationsförändringar genom att studera förändringarna utifrån tre perspektiv. I studien beskrivs tre perspektiv som kan användas för att förstå organisationsförändringar: instrumentellt perspektiv, kulturperspektiv och mytperspektiv. För att enklare kunna studera organisationsförändringarna har dessa tre perspektiv preciserats till ett rationalitetsperspektiv, identitetsperspektiv och legitimitetsperspektiv. I den här studien har intervjuer använts som metod för att samla in information. Totalt har åtta politiker intervjuats, fyra från respektive kommun. Utifrån intervjuerna med politikerna har framkommit att de anser att organisationsförändringarna har varit en nödvändig förändring men att processen varit utdragen. Organisationsförändringarna har inte lett till att kommunernas ekonomi har förbättrats men möjligtvis har likabehandlingen av medborgarna blivit bättre. Vidare har det framkommit att det har funnits mycket åsikter om kommundelsnämnderna/stadsdelsnämnderna innan organisationsförändringen och att de flesta åsikterna har kretsat kring problem. Efter förändringen står stadsdelsnämnderna i kommunerna fortfarande inför flera utmaningar av olika slag och en ny situation där stadsdelsnämnderna inte fyller samma funktion som tidigare. Från intervjuerna har också framkommit att kommunerna upplevde en press inför organisationsförändringarna från både internt och externt håll. Utifrån ett rationalitetsperspektiv kan det beskrivas som att kommunerna har agerat rationellt vid organisationsförändringarna men att rationaliteten har varit begränsad. Enligt identitetsperspektivet går det att se att det har funnits en identitet kopplad till kommundelsnämnderna/stadsdelsnämnderna innan förändringen men att identiteten inte har förändrats. Legitimitetsperspektivet kan beskriva förändringen som att kommunerna har gjort förändringen för att få mer legitimitet men det är osäkert om kommunerna har fått mer legitimitet till följd av förändringen. Studiens syfte uppnås genom att det kan beskrivas hur politiker ser på organisationsförändringar. Politikerna är väl medvetna om problemen som är orsak till organisationsförändringarna och det finns en medvetenhet om att organisationsförändringar kommer att fortsätta framöver. Politikernas situation framstår som paradoxal då de måste presentera lösningar

på problem men att det samtidigt är svårt att genomföra en lösning. Den andra delen av syftet uppnås genom att uppsatsen kan presentera kunskap om kommunala organisationsförändringar. De studerade kommunerna, Borås och Göteborg, har agerat målrationellt men deras rationalitet har varit begränsad. Vidare går det att se försöket att förändra identiteten hos kommunstyrelserna/stadsdelsnämnderna som att de vill få till ett kritiskt avgörande för att förändra informella normer. Att kommunerna försöker få mer legitimitet kan ses som att de har valt att följa ett recept på en organisationsstruktur som är allmänt accepterad av omgivningen. De slutsatser som kan dras av den genererade kunskapen är att kommunerna kunde ha valt en annan organisationsstruktur för att hantera den begränsade rationaliteten. Identiteten kan ha förblivit oförändrad på grund av det faktum att organisationsförändringen inte har skapat några nya gränser utan bara ritat om tidigare existerande gränser omkring stadsdelsnämnderna. Legitimitet kan också ha förblivit oförändrad för att organisationsförändringen mest har haft en symbolisk karaktär.

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.2 Bakgrund.....	6
1.3 Utredningen i Göteborg	6
1.4 Utredningen i Borås	8
1.5 Jämförelse mellan utredningarna	9
2. Tidigare forskning	10
2.1 Ett område värt att studera?.....	10
2.2 Förstå organisationsförändringar genom perspektiv	12
2.3 Precisering av perspektiven.....	14
3. Syfte	14
4. Teoretisk referensram.....	15
4.2 Instrumentellt perspektiv.....	15
4.3 Kulturperspektiv.....	17
4.4 Mytperspektiv	21
5. Metod	24
5.1 Val av forskningsmetod	24
5.2 Intervjufrågor	24
5.3 Urval.....	25
5.4 Genomförande av intervjuerna.....	26
5.5 Bearbetning av intervjuerna	26
6. Empirisk analys	27
6.1 Rationalitetsperspektiv	27
6.2 Identitetsperspektiv	35
6.3 Legitimitetsperspektiv	42
7. Teoretisk analys	48
7.1 Rationalitetsperspektiv	48
7.1.1 Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett rationalitetsperspektiv?.....	50
7.2 Identitetsperspektiv	50
7.2.1 Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett identitetsperspektiv?	52
7.3 Legitimitetsperspektiv	52
7.3.1 Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett legitimitetsperspektiv?	54
8. Slutsatser	54
8.1 Egna tankar.....	57
Källförteckning	58
Bilagor.....	61
Intervjuguide	61
Karta Stadsdelsnämnderna Borås 2011	62
Karta Stadsdelsnämnderna Göteborg 2011	63

1. Inledning

Sveriges kommuner fyller en viktig funktion i samhället då de tillhandahåller många typer av välfärdstjänster såsom skola, äldreomsorg och social omsorg. Genom historien har kommunerna genomgått många förändringar. En förändring som Sveriges kommuner har genomgått är att antalet kommuner överlag har minskat. Mellan 1952-1974 genomfördes sammanslagningar av många kommuner och huvudsyftet med sammanslagningarna var att skapa större enheter och på så sätt frigöra mer resurser till välfärden.¹ Vidare genom historien har det även skett andra typer av organisatoriska förändringar i kommunerna. Under 1980-talet fick vissa kommuner som var del av det så kallade frikommunförsöket större frihet att göra förändringar i sin egen organisation. Sedan 1991 i samband med den nya kommunallagen har kommuner fått större frihet att bestämma över sin organisation med endast några få krav på obligatoriska nämnder. Detta kan jämföras mot tidigare då speciallagstiftning ställde krav på att kommuner måste ha vissa nämnder såsom byggnadsnämnd och skolstyrelse.² Andra förändringar som har skett beträffande den kommunala organisationen är att det under 1980-talet blev möjligt för kommuner att ha en geografisk nämndstruktur så kallade kommundelsnämnder. Syftet med kommundelsnämnderna var att de skulle ha hand om ”mjuka” välfärdstjänster och förbättra den lokala demokratin och öka det lokala engagemanget hos medborgarna.³ Med tiden som kommundelsnämnder, eller stadsdelsnämnder, har funnits har det uppstått kritik gentemot dessa. Det har menats på att stadsdelsnämnder har haft ett demokratiproblem då ledamöterna i stadsdelsnämnderna inte väljs direkt av medborgarna i stadsdelarna och således inte representerar medborgarna. Vidare har det också funnits förhoppningar att stadsdelsnämnder ska leda till mer effektivitet då verksamheten har möjlighet att anpassa sig till lokala förhållanden. Dock är det svårt att se om stadsdelsnämnderna har haft dessa effekter.⁴

I media har det även förts en diskussion om nyttan av stadsdelsnämnder. På Göteborgs-Postens ledarsida den 5 december 2008 kritiseras stadsdelsnämnderna för att samhällsservicen varierar mellan de olika stadsdelarna i Göteborg. Exempelvis stadsdelsnämnden Örgryte valde att lägga ner 43 platser inom äldreomsorgen samtidigt som 400 göteborgare köar för en plats.⁵ Å andra sidan kan nämnas en artikel i Göteborgs-Posten från 19 november 2009 med rubriken ”Stadsdelsnämnder är bättre än sitt rykte”. I artikeln hävdas att SDN-reformen initialt har haft effektivitetsvinster och att stadsdelspolitiker ofta har varit inriktade på att hålla kontakt med medborgarna som i sin tur kan ses som ett tecken på att demokratin förstärks. Kritiken som riktas mot stadsdelsnämnderna kan egentligen grundas på beslut som fattats på den centrala nivån i Göteborg.⁶

¹ Bäck, Larsson, (2008), Den svenska politiken, s. 232.

² Brorström, Haglund, Solli, (2005), Förvaltningsekonomi, s. 27f.

³ Bäck, m.fl., (2008), s. 250.

⁴ ibid

⁵ Göteborgs-Posten, ”Ett Göteborg är bättre”, 2008-12-05.

⁶ Göteborgs-Posten, ”Stadsdelsnämnder är bättre än sitt rykte”, 2009-10-09.

Som det går att se från litteratur och media har fenomenet med stadsdelsnämnder varit en omdebatterad fråga. Detta fenomen kan därför vara viktigt att studera på grund av den viktiga roll som kommunerna fyller i samhället. Vidare kan det också ses som viktigt att studera hur kommunerna har påverkats när stadsdelsnämnderna har förändrats. I den här uppsatsen studeras kommunerna Borås och Göteborg. Det är två kommuner som har kommundelsnämnder eller stadsdelsnämnder och där båda kommunerna har valt att omorganisera sin organisation beträffande dessa organisationstyper. I resten av uppsatsen kommer dessa organisationsförändringar att beskrivas närmare.

1.2 Bakgrund

I Borås beslutade kommunfullmäktige den 17 juni 2010 att fastställa en ny nämndorganisation där de dåvarande kommundelsnämnderna, tio stycken till antalet, försvann till förmån för tre stycken stadsdelsnämnder (se bilaga Karta Borås stadsdelsnämnderna 2011). Den 18 november 2010 beslutade också Borås kommunfullmäktige om en ny förvaltningsorganisation där reglementen för de tre nya stadsdelsnämnderna antogs. I samband med detta beslutades även att reglementen för de tidigare kommundelsnämnderna och några andra nämnder skulle upphävas.⁷ I Göteborg skedde förändringen av den kommunala nämndorganisationen den 28 januari 2010 då kommunfullmäktige beslutade att inrätta nya stadsdelsnämnder. Förändringen innebar att från 1 januari 2011 skulle staden ha 10 stycken stadsdelsnämnder istället för 20 stycken.⁸ Redan 2010 hade antalet minskat från 21 till 20 då stadsdelsnämnderna Frölunda och Högsbo slogs ihop.⁹ (se bilaga Karta Göteborg stadsdelsnämnderna 2011)

1.3 Utredningen i Göteborg

I kommunfullmäktiges protokoll framkommer förutom själva beslutet ytterligare information om hur politikerna har resonerat inför beslutet. I tjänsteutlåtandet anges att en särskild utredare under hösten 2009 berett frågan för en arbetsgrupp bestående av partiernas gruppleddare i kommunstyrelsen.¹⁰ Den 28 oktober hade kommunstyrelsen beslutat att stadskansliet skyndsamt skulle föreslå en ny indelning av stadsdelsorganisationen. Syftet var att föreslå en ny organisation där antalet nämnder reduceras för att ge bättre förutsättningar för en högre effektivitet. Förslaget förordar att den nya stadsdelsorganisationen ska bestå av 10 stycken stadsdelsnämnder. Totalt har det utretts tre förslag med 5, 10-12 och 15 stadsdelsnämnder.¹¹ Förslaget till en ny stadsdelsorganisation tros leda till besparingar. En reduktion av antalet nämnder till tio stycken beräknas leda till minskade kostnader

⁷ Protokoll, Borås Kommunfullmäktige, 2010-11-18.

⁸ Protokoll, Göteborgs Kommunfullmäktige, 2010-01-28.

⁹ Karlsson, (2014), SDN-reformen och göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service, s.31.

¹⁰ Protokoll, Göteborgs kommunfullmäktige, 2010-01-28, Handling 2010 nr 3, Tjänsteutlåtande Enheten för Vårld och Utbildning, Förslag till en ny SDN-organisation s.2.

¹¹ ibid

med 15 miljoner kr per år, därtill en 20 procent reducering av lednings- och administrativ personal som skulle kunna minska kostnaderna med 40 miljoner kr per år. Samtidigt står det i tjänsteutlåtandet att stadskansliet sammantaget bedömer att kostnader för central ledning och stöd uppgår till 11,5 miljoner kr. Omställningen av de kommungemensamma IT-systemen bedöms under 2010 kosta 26 miljoner kr.¹² Utredningen som finns som bilaga till tjänsteutlåtandet heter ”Översyn av den samlade SDN-organisationen”. I utredningens uppdrag betonas att det behöver utvecklas smidigare samverkansformer mellan de samhällsplanerade nämnderna så att den sociala dimensionen kan stärkas för att nå det hållbara samhället. Vidare behöver den nya organisationen vara robust nog att klara av förändringar, till exempel politiska maktskiften. Samtidigt betonas dock att organisationsutveckling sker i flera steg och att huvudfokus för den här organisationsförändringen ska vara effektivitet.¹³ I utredningen har de tre alternativen på stadsdelsorganisationen värderats med 13 stycken kriterier. Nio stycken berör effektivitet, Tre stycken berör medborgarinflytande och likabehandling och det sista kriteriet är av övergripande karaktär.¹⁴ Kriterierna om effektivitet kretsar om till exempel större produktionsvolym, utnyttjande av administrationens kapacitet och ökad specialistkompetens. Utredaren bedömer att förslaget om 10-12 stadsdelsnämnder är det mest lämpliga alternativet. Alternativet ger ökad robusthet att möta förändrande förutsättningar, möjligheter till kommunikativ ledning och styrning och samverkan förbättras. Alternativet uppfyller också de flesta kriterier.¹⁵ Utredningen ger även en tillbakablick på hur stadsdelarnas historia har sett ut. En tidigare rapport som kallades Rooseniit-rapporten kom fram till att stadsdelarna i huvudsak fungerat på ett förtjänstfullt sätt men att det fanns brister inom bl.a. beslutsprocesser, ledning, samordning och ekonomistyrning.¹⁶ Förutom själva utredningen kan också nämnas remissyrkande från fackliga organisationer som var bifogade till utredningen. I fackförbundets SKTF:s yttrande nämndes att de redan tidigare åren uttryckt behovet av en förändring av stadsdelssektorn. SKTF skulle gärna vilja se att stadsdelssektorn blir en slags ”koncern” med en egen ”koncernledning” under kommunstyrelsen.¹⁷ Fackförbundet Kommunal är medveten om att organiseringen av stadsdelsnämnderna behöver förändras och är positiva till förslaget.¹⁸ Lärarförbundets inställning är att de helst hade velat se en sammanhållen Barn- och ungdomsnämnd för att garantera en likvärdig skola för alla och utifrån detta är utredningens förslag en förbättring i Lärarförbundets ögon.¹⁹

¹² Tjänsteutlåtande, Förslag till en ny SDN-organisation, s.2f.

¹³ Handling 2010 nr 3, Förslag till ny SDN-organisation, Bilaga 4 Översyn av den samlade SDN-organisationen i Göteborg s. 2.

¹⁴ Översyn av den samlade SDN-organisationen i Göteborg, s. 15.

¹⁵ Översyn av den samlade SDN-organisationen i Göteborg, s. 21.

¹⁶ Översyn av den samlade SDN-organisationen i Göteborg s. 7.

¹⁷ Handling 2010 nr 3, SKTF Göteborgs yttrande om förslag på en stadsdelsorganisation.

¹⁸ Handling 2010 nr 3, Synpunkter från Kommunal.

¹⁹ Handling 2010 nr 3, Yttrande från Lärarförbundet ang ”Tjänsteutlåtande-Förslag till SDN-organisation”.

1.4 Utredningen i Borås

I Borås fall beslutade kommunfullmäktige den 17 juni 2010 att godkänna förslaget till ny nämndorganisation. I förslaget till beslut står det att kommunen i princip har haft samma nämndorganisation sedan 1992 med undantag för tre nämnder som tillkommit. Den 3 december 2007 beslutade kommunstyrelsen att tillsätta en parlamentarisk utredning som skulle göra en översyn av nämndorganisationen.²⁰ Utredningens arbete ledde fram till ett förslag på en ny nämndorganisation som skickades ut på remiss. Den 22 mars 2010 beslutade kommunstyrelsen uppdraga åt en politikergrupp att fortsätta arbetet med översynen av nämndorganisationen.²¹ Arbetsgruppens ambition var att hitta en snabb lösning på en ny nämndorganisation som kunde börja gälla den 1 januari 2011.²² Arbetsgruppen medger att förslaget är en kompromiss där alla partier har fått ge och ta. Men samtidigt står det skrivet att de har valt en organisation som de tror på och den skulle med rätt ledarskap kunna fungera väl och lyckas.²³ Vad gäller förslaget presenteras två utgångspunkter som arbetsgruppen har haft: dels att likabehandling av medborgarna är viktigt och dels att renodla verksamhet som antingen riktar sig internt till kommunens förvaltningar eller externt till medborgarna.²⁴ Förslaget beskriver hur alla nämnder i staden kommer att förändras på olika sätt. Vad gäller stadsdelsnämnderna presenteras ett förslag där tio stycken kommundelsnämnder reduceras till tre stycken stadsdelsnämnder (Väster, Norr och Öster). Varje enskild nämnd blir större och förvaltningen kan bättre bredda och fördjupa sin kompetens och samtidigt minska sårbarheten.²⁵ Arbetsgruppen har använt fem stycken utgångspunkter för att komma fram till sitt förslag. De är: 1) de geografiska gränserna ska följa de nuvarande kommundelsgränserna 2) antalet stadsdelsnämnder ska begränsas så att antalet blir cirka: 30-35 000 invånare per nämnd 3) varje stadsdelsnämnd ska innehålla både centralort och ytterområde 4) de geografiska områdena ska vara geografiskt sammanhängande och 5) de geografiska områdena bör ha ungefär lika många invånare.²⁶ Det nämns även att det måste utvecklas nya former för lokalt inflytande och lokal service när antalet kommundelsnämnder minskar, det kan till exempel ske genom lokala servicekontor eller medborgarkontor.²⁷ Ytterligare en sak som kan nämnas i förslaget är kommunstyrelsens roll. I förslaget står det att kommunstyrelsens uppgift är att vara ”regering och koncernledning” och att kommunstyrelsens uppgifter bör renodlas till sådant som rör kommunledning och strategiska frågor. Det anses som mindre lämpligt att kommunstyrelsen ska ansvara för operativ verksamhet.²⁸ Slutligen kan också nämnas att det inte står mycket om de ekonomiska konsekvenserna

²⁰ Protokoll, Borås Kommunfullmäktige, 2010-06-17 Handling nr 64, Kommunstyrelsens förslag till beslut.

²¹ ibid

²² Handling nr 64, Arbetsgruppen för översyn av kommunens nämndorganisation.

²³ ibid

²⁴ Handling nr 64, Förslag till ny nämndorganisation s. 1.

²⁵ Förslag till ny nämndorganisation s. 6.

²⁶ Förslag till ny nämndorganisation s. 5f.

²⁷ Förslag till ny nämndorganisation s. 7.

²⁸ Förslag till ny nämndorganisation s. 2.

av förslaget. Den nya nämndorganisationen kommer totalt att innehålla färre förtroendevalda politiker, 323 stycken mot tidigare 437 stycken.²⁹ I kommunstyrelsens förslag till beslut står det också skrivet att *målet är att organisationsförändringen efter en övergångstid skall genomföras inom ramen för oförändrade resurser.*³⁰

I takt med nämndorganisationen förändrades även förvaltningsorganisationen i Borås. Den 18 november antogs förslaget till en ny förvaltningsorganisation av kommunfullmäktige i Borås Stad. Även i det här fallet låg en utredning till grund för beslutet. Vad gäller stadsdelsnämnderna presenterades i utredningen hur deras förvaltningsorganisation skulle se ut. Förvaltningsorganisationen för alla tre stadsdelarna skulle se likadan ut för att skapa möjligheter till samverkan över förvaltningsgränserna och därigenom skapa möjligheter för medborgarna att behandlas lika.³¹ Förvaltningsorganisationen måste också framöver utvärderas för att kunna utveckla en professionell tjänstemannaorganisation som har medborgarnas bästa för ögonen och genomför de politiska uppdragen.³² Beträffande utredningen har utomstående organisationer fått lämna in remisser. De fackliga organisationernas gemensamma remissvar innehöll synpunkter på hela stadens förvaltningsorganisation. Om stadsdelsnämnderna nämns till exempel att de är emot att utbildningsnämndens utvecklingsenhet ska överföras till stadsdelsnämnd Norr.³³

1.5 Jämförelse mellan utredningarna

Beträffande de förändringar som har ägt rum i Göteborg och Borås går det att göra några grundläggande konstateranden. Det första är att i Borås fall handlar utredningen om hela nämndorganisationen medan Göteborgs utredning endast tar upp stadsdelsnämnderna. Det andra konstaterandet är att båda kommunerna i princip föreslagit exakt samma slags förändring, nämligen en minskning av antalet stadsdelsnämnder så att nämnderna därav blir större och får fler invånare. Men vid en betraktelse av de olika utredningarna går det även att se likheter och skillnader mellan kommunerna. Om vi börjar med skillnaderna har Göteborg betydligt fler kriterier, 13 stycken, som de olika förslagen jämfördes mot. Borås har använt 5 stycken utgångspunkter men det finns inget utförligt resonemang om hur den nya stadsdelsorganisationen ska uppfylla dem. Vidare har Göteborgs utredning även undersökt två andra alternativ beträffande antal stadsdelsnämnder. Ytterligare en skillnad som kan framhåvas är att Göteborgs utredning betonar att organisationsförändringen genomförs för att skapa en mer effektiv organisation medan för Borås betonas likabehandling av medborgarna och renodling av verksamheterna. Vad gäller likheter går det att se att båda

²⁹ Förslag till ny nämndorganisation, s. 9.

³⁰ Handling nr 64, Kommunstyrelsens förslag till beslut.

³¹ Protokoll, Borås Kommunfullmäktige, 2010-11-18 Handling nr 91 Ny förvaltningsorganisation Borås Stad s. 17.

³² Ibid

³³ Handling nr 91 De fackliga organisationernas synpunkter på översynen av kommunens nämndorganisation s.4.

utredningarna betonar en fördel med att de nya stadsdelsnämnderna kommer bli större och på så sätt mindre sårbara.

2. Tidigare forskning

2.1 Ett område värt att studera?

Vad gäller de organisationsförändringar som har ägt rum i Göteborg och Borås kan frågan ställas om det finns skäl till att studera förändringarna? Utifrån ett allmänt perspektiv kan hävdas att det finns flera skäl för att studera organisationsförändringarna. För det första finns det skäl att studera organisationsförändringen för att kommuner fyller en viktig funktion i samhället då de tillhandahåller mycket samhällsservice till medborgarna. För det andra finns skäl att studera detta därför att organisationsförändringar har blivit något som allt mer präglar kommuner. I boken ”Kommunalpolitik” nämns att för många inom den kommunala sektorn har omorganisationer blivit en del av vardagen. Det går också att hävda att omorganisationer har skapat en särskild marknad för organisationskonsulter. Om en kommun vill ändra något i sin organisation så finns det organisationskonsulter som erbjuder olika lösningar inom till exempel: organisation och styrformer.³⁴ Det kan talas om att ständiga omorganisationer har blivit en livsform. Förutom att kommuner präglas mycket av omorganisationer kan det också finnas skäl att studera de här organisationsförändringarna eftersom det verkar som att omorganisationer genererar nya problem istället för att lösa de problem som var avsedda att lösas. I ”Kommunalpolitik” nämns att från att kommuner har setts som lösningen på sociala problem har kommuner i större utsträckning fått lösa problem som alstras av kommunal politik.³⁵ När kommunerna expanderade och blev större uppstod problem som inte hade förutsetts av reformkonstruktörerna. Det fanns en oro att de nya stora kommunerna hade blivit mer effektiva men fått sämre demokrati.³⁶

Ytterligare skäl till att genomföra studien kan hämtas från att det finns intresse av att ta reda på vilka effekter som organisationsförändringen har haft och om kommunerna uppnått de mål som har funnits med organisationsförändringen. En studie av forskaren David Karlsson undersöker om stadsdelsreformen i Göteborg har fått några effekter på nöjdheten med den lokala demokratin och den service som stadsdelsnämnderna producerar.³⁷ En slutsats som presenteras i studien var att göteborgarna har blivit mindre nöjda med de serviceverksamheter som stadsdelsnämnderna ansvarar för, med demokratin i kommunen generellt och möjligheten att påverka politiska beslut i den egna stadsdelen.³⁸ En annan slutsats som presenteras är att skillnaderna i nöjdhet mellan

³⁴ Petersson, (1992), Kommunalpolitik s.168.

³⁵ Petersson, (1992), s.58f.

³⁶ ibid

³⁷ Karlsson, (2014), s. 31.

³⁸ Karlsson, (2014), s. 42.

stadsdelsnämnderna har minskat. Det ligger i linje med målsättningen med stadsdelsreformen. Dock har det skett genom att nöjdheten har minskat i de stadsdelarna där man var mest nöjd.³⁹

Mot bakgrund av att det redan har studerats om stadsdelsreformen haft några effekter på nöjdheten hos allmänheten skulle det kunna vara intressant att undersöka hur en annan grupp ser på reformen. En grupp som det skulle kunna vara speciellt intressant att studera är politiker. Politiker har en viktig position då de är kommunens främsta makthavare och de som medborgarna utkräver ansvar av i samband med val. Därav kan det vara av vikt att undersöka vad de anser om organisationsförändringarna i kommunerna. Att undersöka hur politiker ser på organisationsförändringen skulle troligtvis mest generera deskriptiv information men samtidigt kan det vara av vikt att förstå hur den här gruppen ser på förändringarna.

Vad gäller studiens relevans utifrån ett teoretiskt perspektiv kan frågan ställas vad det finns för intressanta teoretiska aspekter som skulle studeras med utgångspunkt i de här organisationsförändringarna? Innan jag gör en närmare inblick i de teoretiska aspekterna av den här studien kan det vara lämpligt att beskriva några studier som behandlar kommunala organisationsförändringar. I en masteruppsats från år 2012 studerar Alexander Lagerstrand hur ledares roller påverkas vid en omorganisation inom kommunal verksamhet.⁴⁰ I uppsatsens slutsatser som baseras på en studie av tre stadsdelar i Göteborg presenteras ett antal aspekter som kan påverka ledarnas roller positivt och negativt i en organisationsförändring.⁴¹ Vidare kan nämnas Barbara Czarniawska-Joerges studie om kommundelsnämndernas införande i boken ”Makten att reformera”. Studiens syfte var som att försöka förstå varför kommuner antingen hade infört eller inte infört kommundelsnämnder och vad reformen betydde för kommunerna som var med.⁴² Reformen fyllde olika funktioner bl.a. att legitimitera. Trots att reformens funktioner kunde leda till materiella och politiska effekter var funktionerna alltså samtidigt av symbolisk karaktär.⁴³ I ett Research Paper från 1987 som Barbara Czarniawska-Joerges har skrivit om kommundelsnämnderna kan också nämnas att reformen kan ha externa och interna funktioner. Den interna funktionen som en reform har är att ge möjligheten för organisationen att göra en slags ”städning”. Genom ”städningen” kan organisatoriska problem aktiveras och lösas.⁴⁴ Beträffande senare studier kan nämnas Gustaf Kastbergs studie ”Ändamålsenlig organisering” som ingår i Förvaltningshögskolans rapportserie. Studiens övergripande syfte var att generera mer kunskap om organisationsformen stadsdelsorganisation genom

³⁹ ibid

⁴⁰ Lagerstrand, (2012), Ledarskap i organisationsförändring – Med fokus på sammanslagningen av Göteborgs stadsdelsnämnder, s. 2.

⁴¹ Lagerstrand, (2012), s. 56.

⁴² Czarniawska-Joerges, (1990), Makten att reformera, kap 10, *Kommunerna i reformernas sagoland*, red Brunsson, Olsen, s. 218.

⁴³ Czarniawska-Joerges, (1990), s.229f.

⁴⁴ Czarniawska-Joerges, (1987), Kommundelsreformen: Förändring genom ideologisk styrning, Research Paper 6327, Ekonomiska forskningsinstitutet vid handelshögskolan i Stockholm, s. 35.

att belysa olika aspekter av Göteborgs stadsdelsorganisation efter att staden hade genomfört den senaste reformen.⁴⁵ Kastberg menar att de flesta studier som har behandlat kommunaldelsorganisationer har fokuserat främst på frågor om demokrati eller resursfördelning.⁴⁶ I Nazem Tahvilzadehs studie ”Socialt hållbar stadsutveckling?” som också har publicerats som en rapport från Förvaltningshögskolan var syftet ”...att fördjupa förståelsen för stadsutvecklingspolitik med fokus på hur idén om `Socialt hållbar utveckling` ramar in och förverkligas”.⁴⁷ Studien är även en utvärdering av SDN-reformen hur väl de nya stadsdelsnämnderna har uppnått målen som funnits i stadsdelsnämndernas reglemente som i sin tur bygger på Kommunfullmäktiges och Kommunstyrelsens intentioner.⁴⁸ En av slutsatserna som presenteras i studien är att något som kallas för den ”entreprenöriella och nyliberala stadsutvecklingen” dominerar både strategier och praktiken i Göteborg. Det är marknaden som har starkast inflytande för att avgöra för vilka grupper som det byggs för i staden.⁴⁹

Sammantaget kan det konstateras att kommunaldelsnämnder har studerats tidigare både när kommunaldelsnämnderna infördes och när de har förändrats. Utifrån vad som har presenterats skulle syftet med den här studien kunna vara att studera kommunala organisationsförändringar för att skapa förståelse om organisationsförändringarna. Det teoretiskt intressanta med den här studien skulle exempelvis kunna vara att se om reformen fortfarande, som Czarniawska-Joerges hävdade, leder till legitimitet? Att ha som syfte att skapa mer förståelse om organisationsförändringar särskiljer inte den här studien från andra studier av kommunaldelsnämnder. Men att ha som syfte att exempelvis skapa förståelse om organisationsförändringen med fokus på legitimitet eller likande perspektiv kan anses särskilja den här studien från andra då Kastberg skriver att många studier om kommunaldelsnämnder har handlat om demokrati och resursfördelning.

2. 2 Förstå organisationsförändringar genom perspektiv

Syftet med den här studien kan vara att skapa förståelse om organisationsförändringar utifrån legitimitet. Samtidigt kan jag fråga mig om det finns andra sätt att förstå organisationsförändringar än bara legitimitet? Om man tittar på utredningarna framstår det som att Göteborg har gjort förändringen till stor del därför att kommunen vill skapa en mer effektiv organisation och Borås har gjort förändringen för att de vill skapa bättre förutsättningar för likabehandling och renodla kommunens verksamheter. Vad gäller de här förklaringarna kan de dock ifrågasättas utifrån litteraturen som finns

⁴⁵ Kastberg, (2015), Ändamålsenlig organisering-Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld, s.4.

⁴⁶ ibid

⁴⁷ Tahvilzadeh, (2015), Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs Stad, s.7.

⁴⁸ Tahvilzadeh, (2015), s.8.

⁴⁹ Tahvilzadeh, (2015), s.79.

om stadsdelsnämnder. Kritik som har riktats mot stadsdelsnämnder är att de har haft demokratiproblem då ledamöterna i stadsdelarna inte väljs direkt av medborgarna i stadsdelsnämnderna och således inte representerar medborgarna som bor där.⁵⁰ Vidare har det också funnits förhoppningar att stadsdelsnämnder ska leda till mer effektivitet då verksamheten har möjlighet att anpassa sig till lokala förhållanden. Dock är det svårt att se om stadsdelsnämnderna har haft dessa effekter.⁵¹ I Göteborgs utredning anges även att organisationsförändringen i sig inte skapar någon bättre effektivitet utan bara förutsättningar för en sådan utveckling.⁵² Frågan kan ställas om det finns andra förklaringar än effektivitet och likabehandling för att förstå det som har hänt? Stödet för detta påstående kan hämtas dels från att det finns litteratur som problematiserar om stadsdelsnämnderna har lett till mer effektivitet och mer demokrati och dels från det som nämns i utredningen från Göteborg. Att Borås och Göteborg har gjort en snarlik organisationsförändring men att de skiljer sig åt beträffande argumentationen kan också ses som en anledning till att hitta ett annat sätt för att förstå organisationsförändringarna.

Innan jag går in närmare på olika sätt att förstå organisationsförändringarna kan frågan ställas om det är mer lämpligt att förstå en organisationsförändring eller att förklara en organisationsförändring? Fördelen med att hitta en förklaring till varför en organisationsförändring sker är att det blir ett definitivt svar på varför en förändring har skett. Samtidigt kan det vara problematiskt att hävda att en viss förklaring är den som stämmer om resultatet skulle kunna indikera att det finns flera olika förklaringar till *varför* en förändring ägt rum. Istället för att utgå från förklaringar kan det vara lämpligt att försöka förstå en organisationsförändring från olika perspektiv. En fördel med att försöka förstå organisationsförändringarna utifrån olika perspektiv är att de kan komplettera varandra och tillsammans öka förståelsen för det som har skett. I boken "Organisationsteori för offentlig sektor" förklarar författarna reformer och förändringar inom Polismyndigheten utifrån tre stycken perspektiv: ett instrumentellt perspektiv, ett kulturperspektiv och ett mytperspektiv. Som exempel kan nämnas när Polisen förstatligades under 1960-talet. När polisen hade förstatligats fick en organisation byggas upp som inte hade funnits tidigare. Det innebar bland annat att arbetsrutiner och procedurer fick standardiseras och föreskrifter fick utfärdas.⁵³ Det *instrumentella perspektivet* ser dessa förändringar som ett sätt att bygga upp ett tydligt mål-medeltänkande hos ledningen och skapa samordning och arbetsfördelning. Samma förändring utifrån ett *kulturperspektiv* ses som ett sätt att skapa en gemensam kultur och enhetliga normer. *Mytperspektivet* ser förändringen som att polisen avspeglade rådande organisationsmode som fanns i dess institutionella omgivning.⁵⁴ Sammantaget menar författarna att

⁵⁰ Bäck, m.fl., (2008), s.250.

⁵¹ ibid

⁵² Handling 2010 nr 3, Förslag till ny SDN-organisation, Bilaga 4 Översyn av den samlade SDN-organisationen i Göteborg, s. 23.

⁵³ Christensen, Lægroid, Roness, Røvik, (2005), Organisationsteori för offentlig sektor, s. 168.

⁵⁴ Christensen, m.fl., (2005,) s. 168f.

alla tre perspektiv är relevanta för att analysera de reformer och förändringar som varit inom Polisen och i vissa fall ger ett perspektiv mer förståelse för reformerna medan ibland behövs det en kombination av perspektiv.⁵⁵

2.3 Precisering av perspektiven

De tre perspektiv som nämnts är relativt omfattande för att förklara organisationsförändringar utifrån ett visst synsätt och då det gäller att studera organisationsförändringarna i Göteborg och Borås kan det vara lämpligt att precisera de här perspektiven för att det ska vara enklare att studera förändringarna. För att studera organisationsförändringarna väljer jag fokusera att på *rationalitet* inom det instrumentella perspektivet, *identitet* inom kulturspektivet och *legitimitet* inom mytterspektivet. Andra begrepp som finns inom respektive perspektiv är givetvis också relevanta och det kan vara lämpligt att återknyta till dessa när empirin ska analyseras. Men beträffande att studera organisationsförändringarna kan det vara enklare att begränsa studien till de här tre områdena. I den teoretiska referensramen ges djupare beskrivning av de tre ursprungliga perspektiven.

3. Syfte

Studien syftar till att studera vad politiker i respektive kommun anser om organisationsförändringarna. Att studera hur politiker uppfattar organisationsförändringarna är lämpligt med stöd av att det är viktigt att studera organisationsförändringar i kommunerna och att politiker också fyller en viktig roll i kommunerna.

Syftet är även att bidra med kunskap om kommunala organisationsförändringar genom att studera dem utifrån de tre perspektiven rationalitetsperspektiv, identitetsperspektiv och legitimitetsperspektiv. Genom att studera organisationsförändringarna utifrån de här perspektiven går det att få en uppfattning om hur *rationella* var kommunerna i samband med organisationsförändringarna, har *identiteten* i kommunerna förändrats på grund av beslutet och gjordes beslutet för att skapa *legitimitet*. Studien blir teoretiskt relevant genom att jämföra resultaten från studien med tidigare studier som anknyter till dessa frågor.

Forskningsfrågor:

Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett rationalitetsperspektiv?

Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett identitetsperspektiv?

Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett legitimitetsperspektiv?

⁵⁵ Christensen, m.fl., (2005) s.172f.

4. Teoretisk referensram

I den här teoretiska referensramen ges en närmare beskrivning av de tre ursprungliga perspektiven: instrumentellt perspektiv, kulturperspektiv och mytperspektiv.

4.1 Instrumentellt perspektiv

Om man börjar titta på det instrumentella perspektivet innebär det att offentliga organisationer ses som ett redskap eller instrument för att uppnå vissa uppgifter som anses viktiga i samhället.⁵⁶

Organisationer och dess medlemmar handlar målrationellt när de utför uppgifter. Det innebär att när en uppgift ska utföras värderas olika alternativ utifrån vad konsekvenserna blir i förhållande till fastställda mål. Sedan görs ett val mellan alternativen och sedan uppnås de effekter som önskas.⁵⁷ Det instrumentella perspektivet kan kopplas till tänkare som Max Weber och Fredrick Taylor. Max Weber studerade organisationsformen *byråkrati*. Den byråkratiska organisationsformen kännetecknas av starka inslag av hierarki, arbetsfördelning och rutiner. Fredrick Taylor kan kopplas samman till forskningstraditionen *scientific management* som lägger fokus på att hitta effektiva organisationsformer och arbetstekniker.⁵⁸

En viktig del i det instrumentella perspektivet är att se på organisationens formella struktur.

Utformningen av den formella organisationsstrukturen kan sägas beror på synen på *specialisering* och *samordning*.⁵⁹ Specialisering och samordning berör både förhållandet mellan olika underenheter inom en organisation och förhållandet till andra organisationer. Specialisering och samordning kan beskrivas som antingen horisontell eller vertikal. Om man börjar titta på den horisontella specialiseringen menas att arbetsuppgifter fördelas till olika enheter eller konkreta positioner på en nivå i en organisation. Medan den vertikala specialiseringen handlar om att arbetsuppgifter läggs på olika nivåer i en organisations hierarki.⁶⁰ Då det gäller samordning menas med vertikal samordning att det finns ett över- och underordningsförhållande mellan de hierarkiska nivåerna i en organisation. Exempel på vertikal samordning är att en minister är ansvarig inför riksdagen för sitt departement och förvaltningsområdet som ligger under departementet. Motsatsen horisontell samordning kan samtidigt ses i att alla statsråden gemensamt är ansvariga för regeringens politik.⁶¹ Förutom att organisera arbetsfördelning utifrån specialisering och samordning finns det även andra sätt. Exempelvis finns något som kan kallas för *processprincipen*, som innebär att frågor tilldelas olika processer som

⁵⁶ Christensen, m.fl., (2005), s. 32.

⁵⁷ ibid

⁵⁸ Christensen, m.fl., (2005), s.32f.

⁵⁹ Christensen, m.fl., (2005), s.36.

⁶⁰ Christensen, m.fl., (2005), s.36f.

⁶¹ Christensen, m.fl., (2005) s.37.

hanterar vissa slags frågor exempelvis budgetfrågor eller personalfrågor.⁶² Ytterligare ett sätt att arbeta med arbetsfördelning är att utgå ifrån en geografisk indelning. *Geografiprincipen* syftar på en organisationsstruktur som utgår från territoriell indelning som finns i ett samhälle exempelvis att det finns en nationell, en regional och en lokal nivå.⁶³ Stadsdelsnämnder som organisationsform kan anses överensstämma med geografiprincipen eftersom utgångspunkten för stadsdelsnämnder är att de bygger på en geografisk indelning. Samtidigt som det finns inslag av samordning och specialisering inom respektive nämnd i och med att varje nämnd har sin egen hierarki.

Som nämndes ovan utgår det instrumentella perspektivet från att organisationer agerar målrationalt när det fattar beslut. En perfekt situation när organisationer fattar ett beslut skulle kunna beskrivas som att organisationer har *fullständig målrationalitet*. Med detta menas att organisationen har klara mål. full översikt över vilka alternativ som man kan välja och full översikt över vilka konsekvenser som respektive alternativ har i förhållande till sina mål.⁶⁴ I en situation som det råder fullständig målrationalitet kan en organisation välja det alternativ som ger högst måluppfyllelse. Motsatsen till situationer där det råder fullständig målrationalitet är när organisationen bara har *begränsad rationalitet*. I en sådan här situation är en organisations mål oklara och inkonsistenta och den har otillräcklig information om alternativ och dess konsekvenser. När en organisation bara har begränsad rationalitet innebär det att organisationen får välja det alternativ som ger en tillfredsställande grad av måluppfyllelse. Då det gäller begränsad rationalitet skulle man kunna tala om att det är mer väsentligt för organisationer att *satisfiera* istället för att *optimera*. En lösning väljs för att den är tillfredställande men kanske inte helt optimal.⁶⁵

Utgångspunkten för det instrumentella perspektivet är att organisationer agerar målrationalt antingen om organisationen har fullständig rationalitet eller begränsad rationalitet. Men hur påverkar detta vilken typ av formell organisationsstruktur som en organisation väljer? Som begreppen fullständig och begränsad rationalitet antyder, konfronteras organisationer av en varierande grad av osäkerhet från sin omgivning. Ett sätt att beskriva omgivningen är att prata om att en organisation befinner sig i en *handlingsmiljö* med andra aktörer som organisationen är beroende av. Detta beroende handlar om att organisationen erhåller resurser från omgivningen eller för att kunna sprida resultaten från organisationens verksamhet.⁶⁶ Handlingsmiljön som organisationen befinner sig i kan beskrivas som antingen *stabil* eller *skiftande* men även som *homogen* eller *heterogen*. Beroende på vilken kombination av de här dimensionerna som organisationen konfronteras av finns det en viss typ av organisationsstruktur som kan vara mer fördelaktig för organisationen. Om omgivningen är homogen

⁶² Christensen, m.fl., (2005) s. 37.

⁶³ Christensen, m.fl., (2005), s. 38.

⁶⁴ Christensen, m.fl., (2005), s. 34.

⁶⁵ Christensen, m.fl., (2005), s. 35.

⁶⁶ Christensen, m.fl., (2005), s. 45.

och stabil är det möjligt för en organisation att ha en enkel struktur. Medan om motsatsen råder att omgivningen är heterogen och skiftande är det mer lämpligt att organisationsstrukturen är decentraliserad och baserad på specialisering efter mål- eller processprinciper.⁶⁷ Andra sätt som osäkerhet kan påverka hur en organisation agerar är synen på mål och orsakssamband. Till exempel att det i regeringen kan råda enighet om att arbetslösheten ska sänkas men oenighet om hur detta ska ske.⁶⁸ En sådan situation skulle kunna beskrivas som att de inblandade är eniga om målet men inte orsakssambandet för att uppnå målet. Även i fråga om organisationsstruktur påverkar de här frågorna utformandet av strukturen. Större enighet om mål och orsakssamband möjliggör för en kalkylerande byråkratisk struktur medan oenighet om mål och orsakssamband antyder att det ska vara en löst kopplad struktur med fokus på kreativitet.⁶⁹

Om man tittar på utredningarna från Borås och Göteborg från ett instrumentellt perspektiv framstår det som att Göteborgs primära mål har varit att skapa en mer effektiv organisation och för Borås var målet skapa bättre förutsättningar för likabehandling och att renodla kommunens verksamheter. Det skulle kunna ses som ett målrationellt tillvägagångsätt att båda kommunerna har utgått från ett antal kriterier som förslagen ska uppfylla. Göteborgs fall beskrivs att flera förslag har använts men att valet har fallit på det förslag som bäst uppfyller kriterierna. Sedan har båda kommunerna valt ett förslag som innebär att antalet stadsdelsnämnder och kommundelsnämnder reduceras i respektive kommun. Utifrån ett instrumentellt perspektiv kan dock frågan ställas om kommunerna har agerat *målrationellt* då kommunerna har fattat sitt beslut? I Borås fall står det i beslutsunderlaget att förslaget var en kompromiss. För Göteborgs del skulle det faktum att det har funnits kritik mot stadsdelsnämnderna dels historiskt och dels från externa intressenter innebära att rationaliteten var begränsad. Om rationaliteten har varit begränsad skulle det antas att det förslag som har fattats i första hand ska *satisfiera* snarare än *optimera*. Att konfronteras av osäkerhet från sin omgivning väcker också frågan om eventuellt kommunerna skulle ha valt en annan organisationsstruktur än den som man har valt.

4.3 Kulturperspektiv

Kulturperspektivet är relaterat till begreppet organisationskultur. Organisationskultur kan beskrivas som de informella normer och värderingar som utvecklas i en organisation och har betydelse för en organisation och dess verksamhet.⁷⁰ När en organisation utvecklar informella normer vid sidan av de formella normerna kan man tala om att det uppstår institutionella drag hos organisationen. Den institutionaliserade organisationen blir mer komplex. De nya normerna kan göra organisationen mindre anpassningsbar till nya krav men samtidigt kan de informella normerna göra att det uppstår en

⁶⁷ ibid

⁶⁸ Christensen, m.fl., (2005), s.47.

⁶⁹ Christensen, m.fl., (2005), s.46.

⁷⁰ Christensen, m.fl., (2005), s.52.

bättre social gemenskap. Organisationsforskaren Philip Selznick skiljer mellan en *institution* och en *organisation*. Institutionen är det informella som gradvis uppstår utifrån en organisk metafor och organisationen är kopplad till formella normerna.⁷¹ Till skillnad från de formella normerna i en organisation exempelvis regler och organisationsschema kan det vara svårt att se organisationskulturen. Organisationskultur kan ibland beskrivas som något ”som sitter i väggarna” och som en person bara kan lära sig genom att vistas i en institution.⁷² Ett begrepp som kan kopplas till organisationskultur är *stigberoende* eller *spårbundenhet*. Stigberonde syftar på i det här sammanhanget att de kulturella normer som präglar en organisation när den startar och kommer påverka hur organisationen utvecklas. Man kan tala om att organisationer får ”födelsemärken” från den tidsperiod då de uppstår i form av informella normer och värderingar som råder då och som kommer fortsätta att präglar organisationen.⁷³ Fördelen med stigberoende är att det ger stabilitet för organisationen om vilka informella normer och värderingar som organisationen måste förhålla sig till och vad som är ett bra beteende. Men samtidigt finns det nackdelar i form av bristande flexibilitet när omgivningen förändras snabbt och det uppstår ett glapp till omgivningen.⁷⁴ Ett exempel på när stigberoende skulle kunna anse ha varit ett problem var när Skolöverstyrelsen skulle omorganiseras i början av 1980-talet. På grund av att det ansågs att Skolöverstyrelsen bar på en gammaldags skolpolitik som inte gick att förändra blev beslutet att istället inrätta en ny myndighet Skolverket.⁷⁵ Ett annat begrepp som kan relateras till ett kulturperspektiv är *kritiska avgöranden*. Kritiska avgöranden utgår från ledarens roll i en organisation. Ledarens uppgift är tvådelad. En uppgift är att vaka över de traditioner och informella normer som finns i organisationen vilket kan leda till att förändringar motverkas. Den andra uppgiften är samtidigt att verka för att en organisation utvecklas även om det kan vara i begränsad omfattning.⁷⁶ Det kritiska avgörandet är de situationer som ledningen kan försöka påverka en organisations identitet genom att skydda, utveckla eller förändra organisationskulturen. Exempel på kritiska avgöranden skulle kunna vara när ledningen omdefinierar en organisations uppgift eller roll. Det kan handla om att beskriva vad organisationen ska vara bra på och således begränsa vilka kulturella normer som man ska följa.⁷⁷

Med utgångspunkt i begrepp som *stigberoende* och *kritiska avgörande* är det värt att nämna en artikel som skrivits av Nils Brunsson och Kerstin Sahlin-Andersson. I artikeln argumenteras för att reformer i offentlig sektor kan tolkas som försök att konstruera organisationer. De organisationer i offentlig sektor som kategoriseras som idealtyperna agenter och arenor har förändrats till mer fullständiga organisationer genom att installera eller förstärka egenskaperna: lokal identitet, hierarki och

⁷¹ ibid

⁷² Christensen, m.fl., (2005), s.53.

⁷³ Christensen, m.fl., (2005), s.63.

⁷⁴ Christensen, m.fl., (2005), s.63f.

⁷⁵ Christensen, m.fl., (2005), s.64.

⁷⁶ Christensen, m.fl., (2005) s.65.

⁷⁷ ibid

rationalitet i organisationerna.⁷⁸ I artikeln beskrivs tre idealtyper för organisationer, de varierar beträffande hur fullständig organisationen kan anses vara. Den första idealtypen, *aktören*, är en organisation som kan ses som en fullständig organisation eftersom organisationen har en klar och stark identitet, hierarki och rationalitet. En företeelse som är särskilt utmärkande med aktören som organisation är dess förmåga att agera i form av att kunna välja att investera, producera och gör andra ställningstagande.⁷⁹ Den andra typen av organisation är *agenten*. Den kan inte ses som en fullständig organisation eftersom agenten förutsätts ha en principal som kontrollerar och ansvarar för de handlingar som organisationen utför. Agenten har en oklar och svag identitet och resurser kontrolleras på en högre nivå i organisationen som fördelas ner genom en budgetprocess till agenten.⁸⁰ Exempel på organisationer som kan ses som agenter är ett dotterbolag till ett moderföretag eller olika departement som är underställda ett huvudkontor.⁸¹ Den tredje idealtypen är *arenan* som inte heller kan ses som en fullständig organisation. Den här idealtypen kan ses som ofullständig eftersom organisationens medlemmar och vad de gör styrs av externa intressen, värderingar, normer och standarder snarare än internt framtagna policyer. Till exempel kan nämnas sjukhus som måste anställa utbildade läkare vars agerande påverkas av en gemensam utbildning av läkare och speciella normer inom professionen. Vidare kan nämnas att i vissa länder får inte universitet på egen hand välja vilka professorer som ska anställas utan rekryteringen sköts av externa parter.⁸²

Vad beträffar utvecklingen för de olika idealtyperna av organisationer ger författarna förslag på möjliga förklaringar till varför idealtypen agent och arena utvecklas mot mer fullständiga organisationer. En första orsak till den här utvecklingen är att när den offentliga sektorn vuxit har det samtidigt uppstått kritik mot dess brister. I en traditionell byråkratisk stat vilar ansvaret för detta hos politiker (eng. policymakers) eftersom de anses var riktiga aktörer. Dock har det visat sig svårt för politiker att bära detta ansvar och istället setts som klokt att fördela ansvaret på flera organisationer och deras chefer.⁸³ En andra orsak till denna utveckling är att organisationstanken har uppstått som en biprodukt när politiker har velat introducera marknader. En marknad förutsätter aktörer som kan erbjuda och efterfråga varor och tjänster. För att marknaden ska fungera väl krävs det tydliga gränser mellan aktörer och aktörerna måste ha en viss grad av autonomi för att kunna bestämma vem de ska göra affärer med.⁸⁴ Förutom dessa två förslag finns det andra faktorer som kan ha bidragit till utvecklingen att organisationer vill bli mer fullständiga. En sådan faktor är ökningen av utvärdering

⁷⁸ Brunsson, Sahlin-Andersson, (2000), Constructing organizations: The example of public sector reforms, s. 721.

⁷⁹ Brunsson, m.fl., (2000), s.731.

⁸⁰ Brunsson, m.fl., (2000), s. 732.

⁸¹ ibid

⁸² Brunsson, m.fl., (2000), s.734.

⁸³ Brunsson, m.fl., (2000), s.739.

⁸⁴ Brunsson, m.fl., (2000), s. 739f.

och granskning. I utvärdering definieras en enhet i organisatoriska termer beträffande organisationens: gränser, resultat och ansvar.⁸⁵

Vidare kan nämnas två artiklar som talar om att det har skett en utveckling där organisationer blir mer lika varandra. I en artikel som heter ”The Worldwide Expansion of ”Organization” skriver författarna att ett slående inslag i alla samhällen runt om världen de senaste årtiondena har varit framväxten av den formella organisationen. Traditionella byråkratier, familjeföretag och välgörenhetsorganisationer förvandlas till formella organisationer med betoning på ledarskap och agentskap.⁸⁶ I artikeln nämns att den övergripande förklaringen till den formella organisationens framväxt är nationalstatens begränsningar. Centraliserade nationalstatslösningar på sociala problem är mindre gångbar och istället har det skett en kulturell ombetoning av vissa samhällsliga värden som skydd av mänskliga rättigheter och miljöfrågor. På grund av de kulturella förändringar som skett har organisationer blivit resultatet.⁸⁷ Mer exakt kan processen beskrivas som att organisationer har kunnat öka för att det har skett kulturell rationalisering (eng. cultural rationalization) då det har skett ökad betoning på vetenskap, mänskliga rättigheter och högre utbildning. De här förändringarna har kunnat spridas till lokala sammanhang genom principer för rättsväsende, redovisning och professionalism. Slutproduktionen är att den traditionella organisationen har förändrats till en organisation som kan beskrivas som en organisatorisk aktör (eng. organizational actor). De nya organisationerna framstår som självständiga men i realiteten måste de försöka uppfylla många motstridiga mål från omgivningen.⁸⁸ I artikeln framförs åsikter om det är ett problem att organisationer blir för lika. Att religiösa organisationer tappar sitt syfte om de ägnar sig åt ”oreligiösa aktiviteter” eller att företag blir ineffektiva för att man måste spendera pengar på aktiviteter som är riktade mot allmänheten.⁸⁹ Författarna tror inte det finns risk att någon av organisationstyperna försvinner eftersom organisationer kan försöka uppnå många olika mål genom att separera olika avdelningar i organisationen från varandra.⁹⁰ En annan artikel som kan nämnas heter ”After the reform: Change in Dutch Public and Private Organizations”. Utgångspunkten för artikeln är det som kallas för *New Public Management*. Förespråkare för New Public Management hävdar att det kan antas att offentliga organisationer som genomgått administrativa förändringar kommer bli mer flexibla och anpassningsbara och överstämmer med organisatoriska förändringar i den privata sektorn.⁹¹ Författarna till artikeln har i en studie undersökt om offentliga organisationer har förändrat sin struktur och interna policyer på grund av påtryckningar i form av konkurrens, regleringar och autonomi på samma sätt som privata organisationer. Resultaten från studien menar författarna stödjer

⁸⁵ Brunsson, m.fl., (2000), s. 740.

⁸⁶ Meyer, Bromley, (2013), The Worldwide Expansion of “Organization”, s.366.

⁸⁷ Meyer, m.fl., (2013), s.368.

⁸⁸ Meyer, m.fl., (2013), s.369.

⁸⁹ Meyer, m.fl., (2013), s.384.

⁹⁰ ibid

⁹¹ Nieto Morales, Wittek, Heyes, (2012), After the Reform: Change in Dutch Public and Private Organizations, s.735.

antagander om att NPM-reformen har gjort offentliga organisationer mer lika privata organisationer även om det kvarstår vissa konkreta skillnader mellan de här organisationsformerna i Nederländerna.⁹²

Om man jämför kulturperspektivet och organisationsförändringarna i Borås och Göteborg kan det ses som att kommunerna försöker förändra sin organisationskultur genom att omorganisera sina stadsdelsnämnder. I Brunsson m.fl:s artikel anges att organisationstyperna arena och agent blir mer fullständiga organisationer genom att bland annat betona egenskapen lokal identitet och i sin tur att identiteten kan förändras genom att organisationer konstruerar gränser. I artikeln står att organisationer är definierade av sina gränser mellan sig själv och sin omgivning. Det görs en distinktion på vad som händer inom och utanför organisationen och detta utvärderas olika. I reformer inom offentlig sektor har lokala enheter blivit ombedda att definiera sin omgivning och sina gränser i policydokument. Gränser skapas även och upprätthålls i utförliga redovisningssystem, mellan organisationen och dess omgivning.⁹³ Det skulle kunna antas att organisationskulturen förändras därför att kommunernas identitet förändras när kommunfels- och stadsdelsnämndernas gränser ritas om. Utifrån kulturperspektivet skulle det också kunna spekuleras att organisationsförändringarna i Borås och Göteborg är ett *kritiskt avgörande* där ledare i kommunerna velat förändra organisationskulturen. Informella normer som har präglat kommunerna under lång tid, *stigberoende*, kanske inte längre passar in eftersom deras omgivning förändras då organisationer enligt artiklarna som presenterades ovan blir mer lika varandra även om orsakerna till det varierar.

4.4 Mytperspektiv

Det som i boken ”Organisationsteori för offentlig sektor” kallas för ett Mytperspektiv är knutet till den *nyinstitutionella skolan* inom organisationsteori.⁹⁴ Kända forskare inom den nyinstitutionella skolan är bland annat John W. Meyer, Brian Rowan, Paul J. DiMaggio och Walter W. Powell. En viktig utgångspunkt i den nyinstitutionella teorin är att organisationer påverkas av sin *institutionella omgivning*. Från omgivningen konfronteras organisationer med sociala normer om hur organisationen ska vara utformad. Normerna som finns i organisationernas omgivning måste organisationer försöka anpassa sig till även om det inte gör organisationerna mer effektiva. På grund av att organisationer anpassar sig till normerna framstår de som mer lika varandra. De sociala normer som den institutionella omgivningen skapar kan kallas för *myter*.⁹⁵ Mer exakt kan man se myterna i olika *recept* om hur organisationer ska utforma sin verksamhet. Oftast är ett recept ett förlag på hur en viss del av en organisations verksamhet ska utformas samtidigt som det finns många olika slags recept inom

⁹² ibid

⁹³ Brunsson, m.fl., (2000), s.724f.

⁹⁴ Christensen, m.fl., (2005), s.76.

⁹⁵ ibid

områden såsom ledningsfrågor, formell organisationsstruktur och ekonomistyrning.⁹⁶ Inom till exempel området formell organisationsstruktur är några olika recept bl.a. divisionaliserad struktur eller platt/kollegial struktur. Vissa typer av recept kan även inordnas i olika familjer för att de har sin grund i en särskild ideologi eller filosofi. Exempelvis begreppet *New public management* kan hävdas vara en familj som samlar många olika recept. Recepten har gemensamt att de är hämtade från den privata sektorn och erbjuder förslag på hur den offentliga sektorn ska moderniseras som bland annat innebär en ökad betoning på konkurrens och användning av kontrakt som politiskt styrinstrument.⁹⁷

Ett begrepp som kopplas till mytterspektivet är *legitimitet*. Redan i John W. Meyer och Brian Rowans artikel ”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” görs ett antagande om att myter påverkar organisationers legitimitet. Antagandet handlar om att organisationer som anammar institutionaliserade myter kommer att vara mer legitima, framgångsrika och ha bättre överlevnadsförmåga.⁹⁸ Legitimitet behöver inte bara komma från de myter som organisationer konfronteras av. Förändringar i samhället kan också påverka vilken legitimitet som organisationer har. I boken ”Institutionell teori – idéer, moden, förändring” beskrivs att hur en förändrad syn på stadsjeepar (Sports Utility Vehicle) i samhället påverkade bilföretags legitimitet. I början av 2000-talet uppfattades till exempel Volvos XC90 som en säker och rymlig bil. Men på grund av att frågor som global uppvärmning blev mer uppmärksammade och oljepriser steg under år 2008 tappade den här bilmodellen i legitimitet till förmån för mer bränslesnålare bilar. För bilföretagen innebar förändringen inte bara en förändrad legitimitet men också försämrade försäljningssiffror för de företag som inte ställt om sin produktion.⁹⁹ Legitimitet kan även erhållas från att organisationer väljer att genomföra reformer. Barbara Czarniawska-Joerges har bidragit med ett kapitel i boken ”Makten att reformera”. I sitt kapitel beskriver Czarniawska-Joerges en studie som hon hade genomfört beträffande införandet av kommunalnämnder på 1980-talet. Studiens syfte var bl.a. att försöka förstå varför kommuner antingen hade infört eller inte infört kommunalnämnder.¹⁰⁰ Utifrån studien av kommunalsreformen presenteras olika funktioner som reformen kan fylla, en funktion som en reform kan leda till är att den legitimerar igen. När en organisation initierar handlingar bevisar det att organisation ständigt förbättras och då får organisationen förnyat förtroende som den behöver för att uppfattas som legitim.¹⁰¹

Utifrån mytterspektivet kan det antas att organisationer kommer att konfronteras av många olika slags myter från sin omgivning men hur gör organisationer för att hantera detta? Ett begrepp som förklarar varför organisationer kan hantera krav från omgivningen är *Isärkoppling*. Begreppet kommer från

⁹⁶ Christensen, m.fl., (2005), s.78f.

⁹⁷ Christensen, m.fl., (2005), s.80f.

⁹⁸ Meyer, Rowan, (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, s.361.

⁹⁹ Eriksson-Zetterquist, (2009), Institutionell teori – idéer, moden, förändring, s.104.

¹⁰⁰ Czarniawska-Joerges, (1990), s. 218

¹⁰¹ Czarniawska-Joerges, (1990), s.230.

John W. Meyer och Brian Rowans artikel från 1977.¹⁰² Isärkoppling (eng. decoupling) syftar på att den formella strukturen i en organisation kopplas isär från det som faktiskt sker i organisationen. Den formella strukturen kan enkelt ändras när lagar och normer förändras medan den informella strukturen samordnar det som faktiskt sker i organisationen.¹⁰³ Ett annat begrepp som kan nämnas är *löskoppling* som till skillnad från isärkoppling menas att den formella och den informella strukturen inte är helt separata utan att det finns ett samband mellan dessa.¹⁰⁴

Då man tittar på de organisationsförändringar som har skett i Borås och Göteborg skulle ett mytperspektiv föreslå att organisationsförändringarna kommit till för att kommunerna försöker anpassa sig till krav från omgivningen. Det tycks som att kommunerna har valt att följa samma slags *recept* som innebär att man valt omorganisera sin organisationsstruktur med följderna att antalet stadsdelsnämnder/kommundelsnämnder har minskat. Vad gäller begreppet *legitimitet* kan det antagligen vara användbart i den här situationen. I Göteborgs fall talar utredningen om att Göteborg har fler stadsdelsnämnder än både Stockholm och Malmö. Stockholm har 14 stycken stadsdelsnämnder och Malmö har 10 stycken.¹⁰⁵ Att Göteborg har valt minska ner antalet skulle kunna vara ett sätt för kommunen att få mer legitimitet eftersom då får man ungefär samma antal som de andra två kommunerna. Andra skäl för att vilja förbättra legitimiteten skulle kunna vara för att bemöta de brister som nämns i utredningen och kritiken från remissvaren. I Borås går det kanske inte lika tydligt att hävda kommunens legitimitet skulle vara ifrågasatt. Däremot skulle begreppet isärkoppling kunna vara användbart för att förstå vad som har hänt. En av utgångspunkterna som organisationsutredningens arbetsgrupp hade var att likabehandling av medborgarna är viktigt. Då en av arbetsgruppens två utgångspunkter handlar om likabehandling kan det antas att detta är något som inte har fungerat i den tidigare organisationen. Skillnader som funnits mellan de tio kommunaldelsnämnderna skulle kunna ha uppstått därför att den formella strukturen i kommunaldelsnämnderna har varit särkopplad i förhållande till verksamheten. Genom att minska antalet kommunaldelsnämnder till endast tre stadsdelsnämnder skulle det kunna bli en tätare koppling mellan den formella strukturen och den informella strukturen.

¹⁰² Meyer, m.fl., (1977), s.340.

¹⁰³ Eriksson-Zetterquist, (2009), s.69.

¹⁰⁴ *ibid*

¹⁰⁵ Handling 2010 nr 10, Förslag till ny SDN-organisation, Bilaga 4 Översyn av den samlade SDN-organisationen i Göteborg s.8.

5. Metod

I det här metodavsnittet beskrivs den metod som har använts i studien för att kunna samla in empirin. Metoden är ett led för att kunna uppnå studiens syfte som är dels att studera vad politiker anser om organisationsförändringarna och dels att bidra med kunskap om organisationsförändringarna.

5.1 Val av forskningsmetod

För att kunna bedriva forskning kan olika metoder användas för att samla in information exempelvis intervjuer eller enkäter. Det är även vanligt att skilja mellan forskning som antingen är kvalitativ eller kvantitativ. Kvantitativa studier kan beskrivas som en forskningsstrategi som betonar kvantifiering vid insamling och analys av data. Vidare att en kvantitativ studie kan innehålla ett deduktivt synsätt i förhållande mellan teori och forskning där fokus ligger på att pröva om teorierna stämmer.¹⁰⁶ En kvalitativ studie å andra sidan kan sägas lägga mer fokus på ord än kvantifiering och betonar oftare ett induktivt synsätt på sambandet mellan teori och forskning där fokus ligger på generering av teori.¹⁰⁷ Utifrån vad som är den här studiens syfte verkade det mest lämpligt att använda en kvalitativ metod eftersom den här studiens syfte är att ta reda på vad politiker anser om organisationsförändringarna och bidra med kunskap om kommunala organisationsförändringar. Samtidigt skulle man kunna prata om att det finns deduktiva inslag i syftet eftersom det i syftet även talas om att det är teoretiskt relevant att återknyta resultatet från den här studien till tidigare studier. Till exempel om en reform fortfarande leder till legitimitet. Trots att det kan vara svårt utifrån studiens syfte att avgöra om man ska använda en kvalitativ eller kvantitativ metod har valet ändå fallit på att använda intervjuer som forskningsmetod. Intervjuer som forskningsmetod kan både vara en kvalitativ eller kvantitativ metod. I boken ”Samhällsvetenskapliga metoder” beskrivs *strukturerade intervjuer* i delen om kvantitativ forskning¹⁰⁸ och *semistrukturerade intervjuer* i delen om kvalitativ forskning.¹⁰⁹ Anledningen att intervjuer valdes just i den här uppsatsen var för att få djupare information om organisationsförändringarna och på så sätt skapa mer förståelse om ämnet. Den andra orsaken till att välja intervjuer som metod var för att det kändes som att denna metod var den mest lämpliga av praktiska skäl.

5.2 Intervjufrågor

För att kunna genomföra intervjuerna har två intervjuguider tagits fram, en för vardera kommun (se bilaga intervjuguide). Intervjuguiden har totalt bestått av tre block med ett antal frågor inom varje block och totalt har intervjuguiden bestått av 20 intervjufrågor. Skillnaden mellan intervjuguiderna

¹⁰⁶ Bryman, (2008), Samhällsvetenskapliga metoder, s.40.

¹⁰⁷ ibid

¹⁰⁸ Bryman, (2008), s 202.

¹⁰⁹ Bryman, (2008), s.412.

har varit små exempelvis att den för Borås har använt ordet *kommundelsnämnder* och den för Göteborg har använt ordet *stadsdelsnämnder*. Intervjufrågorna inom ett block är relaterat till en av de tre forskningsfrågorna. Intervjufrågorna hade valts för att de tillsammans skulle bidra till att kunna besvara forskningsfrågorna. Intervjufrågorna som har använts i intervjuguiden har varierat. De flesta frågorna i intervjuguiden kan beskrivas som öppna frågor men det har även funnits en del slutna frågor. Med öppna frågor menas frågor där respondenten fritt kan välja sitt svar medan en sluten fråga presenteras den svarande för olika fastställda svarsalternativ.¹¹⁰ I den här studien har de slutna frågorna kännetecknats av frågor som kan besvaras med ”Ja” eller ”Nej”. Förhoppningen var dock att respondenterna inte bara skulle svara ja eller nej på frågorna. Frågorna inom det första blocket av intervjuguiden handlade om den första forskningsfrågan om hur organisationsförändringarna förstås ur ett rationalitetsperspektiv och frågorna berörde ett instrumentellt sätt att se på organisationsförändring som till exempel ”Vilka tycker du var de främsta skälen till att organisationsförändringen genomfördes?”. Frågorna under det andra blocket anknöt till forskningsfrågan om att förstå organisationsförändringen ifrån ett identitetsperspektiv. Här handlar frågorna om att ta reda på om kommunens identitet hade förändrats på grund av organisationsförändringen. För att fånga begreppet identitet ställdes bland annat frågor om ”Hur upplevde du stadsdelsnämnderna innan organisationsförändringen?” och ”Vilken bild har du av stadsdelsnämnderna idag?”. I det tredje blocket anknyter intervjufrågorna till forskningsfrågan om legitimitet. Frågorna försöker att belysa om organisationsförändringen gjordes för att kommunerna uppfattade att de var i behov att få mer legitimitet. En fråga var till exempel ”Upplevde du att det fanns en press att få till en förändring?”.

5.3 Urval

Urvalet i den här studien består av politiker från Borås och Göteborg. Tanken från början var att urvalet skulle bestå av tio stycken politiker. Sex stycken från Göteborg och fyra stycken från Borås. Vidare var tanken att urvalet från Göteborg skulle bestå av fyra stycken politiker från stadsdelsnämnder och två stycken från kommunstyrelsen. I Borås var tanken att ha två stycken från en stadsdelsnämnd och två stycken från kommunstyrelsen. Orsaken till att ha fyra stycken stadsdelspolitiker från Göteborg var för att bättre spegla de tio stadsdelsnämnder genom att kunna få respondenter från stadsdelsnämnder i innerstaden och ytterområdena. I varje nämnd eller kommunstyrelse valdes två personer från antingen ett borgligt parti eller rödgrönt parti. Personer som valdes hade även en ledande position i sin nämnd antingen som ordförande eller vice ordförande. När respondenter hade valts ut kontaktades de antingen via telefon, muntligt eller e-post. En person som kontaktades tackade nej på grund av tidsbrist men hänvisade till en kollega. En annan person som kontaktades föreslog också en kollega istället på grund av att personen inte ansåg sig ha suttit tillräckligt länge in i nämnden. Två personer som kontaktades, båda i samma stadsdelsnämnd, svarade

¹¹⁰ Bryman, (2008), s.242.

inte på förfrågan. Sammanfattningsvis kom urvalet att bestå av åtta personer jämt fördelat på båda kommunerna

5.4 Genomförande av intervjuerna

Sex intervjuer genomfördes genom att jag träffade respondenterna personligt medan två av intervjuerna gjordes per telefon. Intervjuerna som jag genomförde var strukturerade intervjuer men även att det fanns inslag av semi-strukturerade intervjuer. Med strukturerade intervjuer menas intervjuer där respondenterna får svara på exakt samma frågor och i samma ordningsföljd.¹¹¹ Några frågor som ställdes formulerades annorlunda än hur det var skrivet i intervjuguiden. Det hände under intervjuer att frågorna fick formuleras om för att respondenterna inte förstod frågan. Vid de flesta intervjuerna tillkom det oftast någon extra fråga utöver intervjuguiden. Det kunde bland annat handla om att respondenterna blev ombudda att utveckla något som de sagt. Att intervjuguiden inte har följts helt strikt och att det har skett ändringar kan ses som inslag av semi-strukturerade intervjuer. Ett problem som uppstod vid den första intervjun vara att minnet på min telefon blev fullt innan intervjun var över. På grund av detta stängdes inspelningen av och några av de sista frågorna i intervjuguiden kom inte med på inspelningen. Jag anser inte att detta har inneburit något oersättligt problem men samtidigt innebar det att jag under de övriga intervjuerna blev mer noggrann med att kontrollera att inspelningen inte stängdes av. Övergripande vad gäller att använda strukturerade intervjuer tycker jag att fördelen har varit att det gick lätt att jämföra intervjusvaren. Alla respondenter har fått svara på samma frågor oavsett om det var telefonintervju eller vanlig intervju. Nackdelen å andra sidan var att jag inte kunde göra några ändringar i intervjuguiden under tidsperioden som intervjuerna genomfördes.

5.5 Bearbetning av intervjuerna

Efter att intervjuer var avklarade transkriberades dessa. Transkriberingen genomfördes på så sätt att jag lyssnade på inspelningarna och samtidigt antecknade de ord som sades på inspelning. När texterna var klara skickades de till de respondenter som hade bett att få läsa sina intervjuer ifall de skulle ha några synpunkter. Men ingen av respondenter har lämnat några synpunkter på transkriberingarna. Transkriberingarna har sedan bearbetats genom att svaren på en viss fråga har klippts ut och sedan lagts in i ett nytt dokument så att alla svaren på en fråga från en av kommunerna ligger i samma dokument. Efter att svaren sammanförts till ett nytt dokument har de kunnat analyseras närmare. I empiridelen presenteras svaren på frågorna och citat från respondenterna. Citaten som presenteras är inte ordagranna utan har blivit korrigerade för att bättre passa in en skriven text. I den empiriska analysen har även respondenternas namn anonymiserats.

¹¹¹ Bryman, (2008), s.655.

6. Empirisk analys

I den empiriska analysen presenteras respondenternas svar. Totalt är det åtta stycken respondenter, fyra från Borås och fyra från Göteborg. Båda grupperna består av två stycken män och två stycken kvinnor och partitillhörigheten består fyra stycken Moderater, tre stycken Socialdemokrater och en Vänsterpartist. Den empiriska analysen utgår från hur intervjuguiden var utformad och under varje rubrik presenteras svaren från en eller flera frågor. Först presenteras respondenterna i Borås och sedan i Göteborg.

6.1 Rationalitetsperspektiv

Vilka var skälen till och förhoppningarna med organisationsförändringen?

Vid en genomgång av materialet går det att se både likheter och skillnaderna beträffande respondenternas svar om skälen till och förhoppningarna med organisationsförändringen. I *Borås* framförs från flera politiker att den organisationsförändring som genomfördes var ett kompromissförslag mellan de politiska partierna där vissa partier ville behålla kommunalnämnderna och andra partier ville gå direkt till facknämnder.

Jag tror att i den organisationsförändringen som skedde 2011 så hade partierna väldigt olika ingångar. Några partier ville gärna ha kvar stadsdelsnämnderna med argumentet att man ville ha nära för medborgare till besluten och samtidigt som man väl såg att utmaningarna blev större och större... vissa partier ville gå direkt på facknämndsorganisation och sen blev det ett kompromissförslag som blev tre stadsdelar. Då var nog intentionerna väldigt goda från alla partier att det ändå skulle ge bättre förutsättningar eftersom det skulle vara ganska mycket större enheter...
(Stadsdelspolitiker (V))

Diskussionen om kommunalnämnderna ska enligt en respondent ha pågått under lång tid ända sedan slutet av 90-talet.

...det har ju varit en debatt om kommunalnämnderna sedan slutet på 90-talet. Vissa partier har ju förordat att man skulle ha facknämnder istället för bättre samordning utav verksamheten och för att få en likställighet i beslut och så vidare... (Stadsdelspolitiker (M))

Trots att organisationsförändringen ska ha varit ett kompromissförslag ska de politiska partierna ha haft goda intentioner med förändringen. Den skulle leda till bättre förutsättningar eftersom stadsdelsnämnderna skulle innefatta större områden och därmed få ett större befolkningsunderlag.

...det fanns politiker som ville gå hela steget ifrån tio kommunalar till facknämnder och då blev detta den politiska kompromissen: tre stadsdelar. För då fick vi ändå tre områden som var så pass stora till

befolkningen att man kunde se att det kunde bära sig utav egen kraft. För det klarade inte kommundelarna av. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Ytterligare skäl som framkommer från intervjuerna var att man ville få större likvärdighet och kvalitet. Medborgare fick olika beslut beroende på i vilken kommun del de bodde i och att det handlade om en styrning- och ledningsfråga. De förhoppningar som politikerna hade med organisationsförändringen påminner om skälen som de såg med organisationsförändringen. En respondent nämnde att en förhoppning med förändringen var att den skulle leda till bättre samverkan mellan olika funktioner inom stadsdelsnämnden.

Den stora fördelen som vi såg det i Vänsterpartiet var att man skulle kunna ha en bra samverkan mellan skola, IFO, kultur och fritid på stadsdelen. Det är väl också det som har vi sett fungerat väl i den här organisationen. (Stadsdelspolitiker (V))

Men också att vissa politiker gärna hade sett att stadsdelsnämnderna hade försvunnit tidigare.

Min förhoppning var ju att de hade försvunnit redan då helt och hållet. Det är ju eftersom att jag tillhör ett parti som drivit den frågan i 15 år... (Stadsdelspolitiker (M))

I Göteborg framförs liknande synpunkter om både skälen till organisationsförändringen och förhoppningarna med organisationsförändringen. Svaren kretsar kring brister om likabehandling och att bristerna har blivit större över tiden. Det framstår som att stadsdelsnämnderna innan organisationsförändringen såg sig själva som egna små kommuner istället för en del av en helhet. Det fanns inte heller mycket samarbete mellan stadsdelsnämnderna.

Jag tror det fanns olika åsikter om anledningen men den största anledningen för mig var lika behandlingsprincipen. Under en rad år hade varje stadsdelsnämnd betraktat sig själva på något sätt som en egen kommun... (Kommunstyrelsepolitiker (S))

Andra synpunkter som kan nämnas är att det har funnits åsikter inom vissa partier att det var för mycket med 21 stadsdelsnämnder. Stadsdelsnämnderna har inte heller inneburit mer demokrati för medborgarna. Ekonomiska skäl nämns också som ett skäl till att organisationsförändringen har skett. Besparingar skulle uppstå genom att man kunde ha färre personer anställda i en större organisation.

...jag tycker ju att det från början var alldeles för många med 21 stadsdelsnämnder när de kom till. Mitt parti Moderaterna var ju inte med på att det skulle bli så många. När de bildades blev det en protektionistisk stadsdel, att alla stadsdelar höll sig väldigt mycket inom sin i ram... (Stadsdelspolitiker (M))

De främsta skälen var dels ekonomiska skäl att man skulle kunna ha färre personer helt enkelt anställd i en större organisation och sen för mig var det också organisatoriskt. Att få ett större område och jobba med när det gäller till exempel skola och förskola... (Stadsdelspolitiker (S))

Det som kan sägas om förhoppningarna i Göteborg är att respondenterna hoppades på att samarbetet mellan stadsdelsnämnderna skulle bli bättre. En respondent menade också att det har blivit bättre samarbete mellan dem.

Mina förhoppningar blev faktiskt ganska bra besannade. De var framförallt att man skulle samarbeta mer med varandra för många stadsdelar ligger ju nära varandra och har ganska mycket samma bekymmer eller i alla fall likartade bekymmer... (Stadsdelspolitiker (M))

Det kan också nämnas att en respondent hade som förhoppning att det skulle vara en fördel med större verksamhetsområden.

Det är ju en svår fråga men mina förhoppningar var väl att vi skulle få större områden. Detta att det blir större områden och jobba med. Att det skulle bli mycket bättre och lättare att organisera än om man har för små enheter. (Stadsdelspolitiker (S))

Hur gick det att genomföra organisationsförändringen?

I Borås ges en blandad bild av hur det gick att genomföra den faktiska organisationsförändringen. Organisationsförändringen ska ha gått bra och inte märkts mycket ute på golvet i verksamheterna. Samtidigt nämns brister som att ekonomin i de gamla kommundelsnämnderna skenade i väg under deras sista år och ådrog sig ekonomiska underskott. Detta gjorde att stadsdelsnämnderna fick ett tufft utgångsläge med en för stor volym som de fick hantera genom att man fick på sig ett effektiviseringskrav.

Själva genomförandefasen tycker jag gick bra. Den gick ganska så effektivt men det fanns brister ... vi tappade lite grann av styrningen i den gamla organisationen. Man fick med sig som vi säger en ryggsäck in alltså man hade ekonomiska underskott och det var ett problem... (Kommunstyrelsepolitiker (S))

Det nämns flera orsaker till varför genomförandet ska ha varit problematiskt. Tiden ska ha gått väldigt snabbt och det fanns inte tillräcklig styrning från varken politiker eller tjänstemän. Det faktum att många chefer bytte positioner var negativt. Det var också negativt att alla ledande positioner i stadsdelsnämnderna både politiker och förvaltningschefer var nya. Att organisationsförändringen genomfördes under ett valår var ett problem. En respondent pratade också om att alla organisationsförändringar är svåra och det är viktigt att de förbereds tidigt.

Det man kan säga var att omorganisationen skedde efter ett val. Det vill säga att man var kvar i den gamla organisationen under valåret och erfarenheten är väl att ekonomin skenade i en del kommundelar och det gjorde att stadsdelarna fick ett ganska tufft utgångsläge... (Stadsdelspolitiker (V))

Alla större organisationsförändringar är ju svåra och det är väldigt, väldigt viktigt att man förbereder dem tidigt... (Stadsdelspolitiker (M))

I Göteborg framstår det på de flesta respondenter att själva genomförandet av organisationsförändringen har varit svår. Det pratas om underskattning av den turbulens som inträffade när organisationsförändring genomfördes. Många medarbetare tappade kraft samtidigt och undrade vad som skulle hända med dem och deras enskilda organisation. En annan underskattning som nämns var att man inte såg att många chefer inom stadsdelsnämnderna skulle byta positioner. Detta fick till följd att det inte gick att ha den kontinuitet som hade varit önskvärt.

Det var väldigt smärtsamt tycker jag. Det har varit väldigt svårt. För det först för att vi underskattade att det blev en dominoeffekt bland chefsleden. Vi såg inte den komma och sedan plötsligt i nästan alla stadsdelar hade 20, 30, 40 % av cheferna bytt... det fanns inte så mycket möjligheter att ha den kontinuitet som man vill ha. (Kommunstyrelsepolitiker (S))

Det framförs också vissa positiva åsikter men även att det har varit svårt att sammanföra olika kulturer från de gamla stadsdelsnämnderna till en ny enhet.

Jag tycker nog att det gick rätt så bra. Mina nämnder var ju XXX och XXX ... det var ganska olika kulturer, har man förstått i efterhand som var lite svårt att få ihop. Jag tror personalmässigt så tycker man nog att det var lite tungt i början men som politiker ser jag många stora fördelar. (Stadsdelspolitiker (M))

Vilka positiva effekter har organisationsförändringen haft?

De positiva effekter som organisationsförändringen ska ha haft i Borås är främst att det blivit större likvärdighet inom kommunen. Det talas även om att det troligtvis är lättare nu att samordna nämnderna när de är färre. Det är också positivt att man har jobbat för att hitta ett liknande förhållningssätt gentemot boråsaren.

Jag upplever att vi ändå har fått en större likvärdighet i kommunen och dessutom tycker jag vi också fått en större kvalitet på många delar... de viktigaste orsakerna till organisationsförändringen tycker jag i alla fall vi del visst har uppnått. (Kommunstyrelsepolitiker (S))

Andra positiva effekter som kan nämnas med organisationsförändringen är att kvaliteten ska ha blivit bättre i vissa delar av kommunens verksamheter. Det finns nu en god samverkan mellan olika funktioner inom stadsdelarna som leder till att de kan arbeta på ett förebyggande sätt. Trots de positiva effekterna med organisationsförändringen framhåller dock respondenterna att organisationsförändringen bara delvis lyckats med de intentioner som funnits.

...positivt är ju att man har jobbat med att hitta liknande förhållningssätt gentemot boråsaren. Man har ändå försökt att få till de här kommungemensamma ansvarsområdena för att jobba lika. Sen har man inte lyckats helt och hållet... (Kommunstyrelsepolitiker (M))

I Göteborg anses att det är positivt att ett ”Hela-staden-perspektiv” har lagt sig som ett kommungemensamt koncept som personalen i stadsdelsnämnderna tänker på. Det finns också en större känsla av sammanhang. Det finns nu större likabehandling och det är mer ”Ett Göteborg” där stadsdelsnämnderna samarbetar med varandra.

... framför allt att det inte var 20, 20 små delar utav Göteborg utan nu blev 10 stadsdelar som samarbetar för Göteborg, blev mer ett Göteborg igen tycker jag. (Stadsdelspolitiker (M))

Andra positiva effekter som framhålls är att det nu finns en bättre kontakt mellan stadsdelsnämnderna och facknämnderna. När det fanns 21 stadsdelsnämnder var det för många för att facknämnderna skulle kunna samverka med dem. Det ska också ha blivit mer integrerade stadsdelar då de nya stadsdelarna som skapades hade områden som var segregerade och medelklassområden.

De positiva effekterna är att det blir en mer blandad stadsdel. För de flesta stadsdelar har ju på något sätt fått både en mer segregerad del och en mer medelklass del. Så ihop blir det en mer integrerad stadsdel. (Stadsdelspolitiker (S))

Har organisationsförändringen lett till några negativa effekter?

På frågorna om det funnits områden som inte har kunnat förändras trots organisationsförändringen och om förändringen har lett till några negativa effekter ges det till viss del liknande svar av respondenterna i Borås. Likvärdigheten skulle kunna vara ännu större mellan stadsdelsnämnderna. En förklaring till varför likvärdigheten mellan stadsdelsnämnderna inte har blivit större är för att stadsdelsnämnderna blivit mer kraftfulla enheter. De har kunnat gå åt olika håll i större utsträckning än de gamla kommunalnämnderna. Det pratas även om att det är tre kommuner i Borås. Den ekonomiska utvecklingen har inte heller varit bra för stadsdelsnämnderna och två av stadsdelsnämnderna har fortsatt att gå med ekonomiska underskott. Administrationen har inte kunnat slimmas så mycket som man hade hoppats.

Jag tror att den största kritiken mot den här organisationen handlar om bristande likvärdighet... Eftersom stadsdelarna har blivit så pass stora kraftfulla enheter har man lite grann kunnat gå åt olika håll i större utsträckning än vad man gjorde när man hade kommundelsnämnderna... medborgare men framför allt folk som jobbar i kommunen upplever att det inte riktigt gäller samma förutsättningar i de olika stadsdelarna. (Stadsdelspolitiker (V))

Ett annat synsätt som lyfts fram är att på grund av att den grundläggande problematiken med stadsdelsnämnderna finns kvar trots att det skedde en minskning från tio kommundelsnämnder. Politikerna har därför arbetat fram ett nytt förslag på nämndorganisation som är på remiss. Förslaget innebär att stadsdelsnämnderna tas bort och ersätts med facknämnder. Inför denna kommande organisationsförändringen har man lärt sig av problemen som var vid organisationsförändringen år 2011. Politikerna i stadsdelsnämnden var inte involverad från början när tjänstemännen började ”bygga” organisationen.

... jag tror att de negativa synpunkterna som fanns från början när man började diskutera den här förändringen kvarstår. Det är väl orsaken till att vi nu har jobbat fram ett förslag som är på remiss. Det är ingen hemlighet att det förslaget går ut på att vi tar bort stadsdelsnämnderna och inför facknämnder i Borås... (Stadsdelspolitiker (M))

På samma frågor i *Göteborg* ges en blandad bild. En bild som förs fram om det som inte har kunnat förändras och negativa effekter är att det fortfarande är långa avstånd inom organisationen. Det är långt mellan beslutsfattarna och de som ska utföra verksamheten. Det tros också finnas frustration bland kommunens medarbetare att det tillkom ett nytt chefsled. Det kanske upplevs att chefer inom stadsdelsförvaltningar har mer kunskap om varandras verksamheter än sin egen. Följderna med långa avstånd inom organisation kan bli att politiker fjärras från medborgarna och att den information som når politikerna har ”filtrerats” då den passerat genom olika chefsled.

...en av de negativa effekterna är att vi har fått ett nytt chefsled som inte fanns förut. Det är sektorchefer eller områdeschefer. Det tror jag göra att man fjärras sig ganska mycket från medborgarna. Politikerna får informationen mycket filtrerat via olika chefsled innan det kommer upp... (Kommunstyrelsepolitiker (S))

En inte fullt lika dystert bild beskrivs av politikerna som sitter stadsdelsnämnderna. Politikerna har varit måna om att den nya stadsdelen ska uppfattas som en stadsdel. Samtidigt kan förändringen visserligen ha varit jobbig för personalen om man behövt börja arbeta på ett nytt sätt som man inte är van vid. Det nämns att organisationsförändringar på olika sätt förekommer hela tiden så på ett sätt kan det vara svårt att säga om det är något som inte har förändrats.

Nej det är egentligen svårt att säga om det är någonting som inte har förändrats för det sker ju organisationsförändringar hela tiden i verksamheten. Men alla har ju haft möjlighet till att göra förändringar i alla fall. (Stadsdelspolitiker (S))

Ytterligare två synpunkter som också nämndes var att den kommunala statistiken tidigare visade den segregation som fanns i Göteborg på ett tydligare sätt, större stadsdelar ger ett jämnare genomsnitt. Den andra synpunkten var att man hoppades att stadsdelarna skulle ha större inflytande i plan- och byggfrågor men det ska inte ha blivit så.

...en annan sak som jag också tycker man får tänka på är vår kommunala statistik. Det låter inte så upphetsande men ju större stadsdelarna blir ju mer jämna blir genomsnittet. Den stora boendesegregation och sociala segregation vi har i Göteborg syntes tydligare när vi mätte på 21 enheter än vi mäter på tio. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Har organisationsförändringen förbättrat kommunens ekonomi och likabehandlingen av medborgare?

I Borås tror inte respondenterna att den genomförda organisationsförändringen lett till någon större ekonomisk besparing. Även om de inte ger några helt definitiva svar. Vidare belyser de lite olika aspekter kring stadsdelsnämndernas ekonomi. En respondent svarar att på grund av att det försvann ett chefsled inom vissa områden behövdes det samordnartjänster och annan administrativ personal istället. Det blev ingen besparing utan snarare ökade kostnader. En annan respondent lyfter fram att det inte fanns något effektiviseringskrav på stadsdelsnämnderna men det var sagt att det inte skulle kosta mer. Dock innebar ”underskotten” från vissa kommunaldelsnämnder att stadsdelsnämnderna var tvungna att göra besparingar eftersom verksamheterna hade för höga kostnader.

Nej det kan vi inte säga. Det fanns inget ekonomiskt effektiviseringskrav, man sa att det inte skulle kosta mer. Sen fanns det ju ryggsäckar in, för i kommundelarna hade man omfördelat medel mellan äldreomsorg, skola och förskola och så vidare. Men nu försökte man hålla en mer strikt nivå... (Kommunstyrelsepolitiker (M))

På frågan om organisationsförändringen har lett till en bättre likabehandling av medborgarna ges något motsägande svar. Å ena sidan nämns att det borde finnas bättre förutsättningar med tre stadsdelsnämnder för att likabehandling ska bli bättre. Det är enklare att styra över tre stadsdelsnämnder. Man har också ”nått en bra bit på vägen” för att man pratar om likabehandling. Å andra sidan nämns att de nya stadsdelsnämnderna har blivit kraftfulla enheter och att de har kunnat dra åt sitt eget håll genom att de har gjort egna prioriteringar. De skulle visserligen kunna vara berättigade utifrån stadsdelens behov men att det ändå kan uppfattas som att förutsättningarna skiljer sig mellan stadsdelsnämnderna.

Ja och nej kan man nog säga. För att det är klart att i någon mån kanske det är lättare att styra över tre stadsdelar och försöka jobba för likvärdighet. Men samtidigt som jag sa innan, eftersom det har blivit så stora enheter och ekonomisk starka enheter har man lite grann kunnat dra åt sitt eget håll...
(Stadsdelspolitiker (V))

I Göteborg tror de flesta respondenterna att kommunens ekonomi inte har förbättrats i och med organisationsförändringen. En respondent nämner dock att han anser ekonomistyrningen är lättare nu när det är tio stycken stadsdelsnämnder. En annan hoppas att ekonomin har förbättrats bland annat därför att antalet stadsdelschefer minskade från 20 till att det nu endast finns 10 stycken stadsdelsdirektörer.

Ja det måste den ha gjort eftersom vi inte har 20 stadsdelschefer utan 10 chefer. Så jag hoppas innerligt att den har gjort det. Jag kan faktiskt inte säga att jag har sett någon siffra men när man pratade om det så skulle det bli ganska stora besparingar eftersom man tog bort 20 stadsdelschefer och blev det 10... (Stadsdelspolitiker (M))

Respondenterna har positiva svar på frågan om organisationsförändringen lett till en bättre likabehandling av medborgarna. Dock varierar det hur positiva de är i sina svar. En respondent menar att det är hans absoluta intryck att likabehandlingen har blivit bättre. Det finns också en tydlig förväntan på att det är så det ska vara. Det har skett en förändring över tid från när stadsdelsnämnderna infördes och att det då betonades att det kunde finnas skillnader mellan stadsdelarna. De andra respondenterna är mer försiktiga men menar att det är mer samarbete mellan stadsdelsnämnderna. Det är också lättare att förändra om man ser att någon stadsdel har sämre service. Men samtidigt betonas det att det fortfarande är olika förutsättningar beroende på var i staden man bor och att staden inte är helt framme vad gäller likabehandling.

Det är mitt absoluta intryck och dessutom då utöver den verkliga förändringen också en tydlig förväntan på att det är så det ska vara. För när stadsdelsnämnderna infördes så betonade man istället olikheterna. Det var viktigt att varje nämnd själv fann sin väg så att säga... från den borgliga sidan hade vi en rätt tydlig bild av att det tycker inte göteborgarna. De tycker inte att servicenivån ska bero på i vilken stadsdel man bor i utan de förväntar sig faktiskt att det ska bero på vilka behov man har.
(Kommunstyrelsepolitiker (M))

6.2 Identitetsperspektiv

Hur upplevdes kommunaldelsnämnderna/stadsdelsnämnderna och kommunen innan organisationsförändringen?

När politikerna beskriver sin bild av kommunaldelsnämnderna i *Borås* framkommer en kluven bild. Det lyfts fram brister som fanns i kommunaldelsnämnderna. Kommunaldelsnämnderna var små och sårbara. Det var svårt med kvalitetsuppföljningen och likvärdigheten. Kommunens kärnverksamhet var uppdelad på tio huvudmän och medborgare blev behandlade på olika sätt beroende på i vilken kommunaldelsnämnd de bodde i. Det var inte förenligt med kommunallagen och andra föreskrifter som styr kommunal verksamhet. Kommunaldelsnämnderna fick arbeta med frågor inom en stor spännvidd och det var inte alltid som dessa sköttes professionellt. Den nuvarande organisationen har blivit bättre då den har givit mer utrymme för de olika professioner som finns i stadsdelsnämnderna. De ekonomiska underskotten som vissa kommunaldelsnämnder har haft ända sedan 1990-talet nämns också som brister. En respondent talar även om att de ekonomiska förutsättningarna var svåra på grund av liten befolkning i kommunaldelsnämnderna. Det behövdes extra pengar när en kommunaldelsnämnd skulle göra olika investeringar och nämnderna var inte tillräckligt stora för att hitta stordriftsfördelar.

...man klarade inte av att hantera situationen. För skulle man bygga om en skola till exempel blev det höga kostnader så man behövde tillskott i medel... det var inte tillräckligt stort för att hitta stordriftsfördelarna. Då blev det tyvärr att man sköt upp väldigt mycket nödvändiga åtgärder för att man inte klarade av att göra det av egen kraft... (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Den andra bilden som fanns av kommunaldelsnämnderna var att det var nära för medborgarna. Det var nära till politikerna och andra offentliga företrädare inom kommunaldelsnämnden. Det var troligtvis lättare för medborgare att veta vart de skulle vända sig eftersom det fanns en känsla av att kommunaldelsnämnden hade ansvar för de flesta frågor i området. Förvaltningarna var inte heller större än att politikerna som satt i kommunaldelsnämnderna kunde lära känna alla verksamheter. De visste var förskolorna och äldreboendena låg. En respondent beskriver i sitt svar hur det var när kommunaldelsnämnderna infördes i Borås. År 1986 startades de första kommunaldelsnämnderna i Borås fyra ytterområden: Viskafors, Dalsjöfors, Fristad och Sandhult. Verksamheterna här provades fram till år 1991 då ytterligare sex stycken kommunaldelsnämnder bildades inne i centralorten. Det ska ha varit en bra process när kommunaldelsnämnderna infördes.

...jag var med när man startade upp 1991. Då startade vi arbetet både i presidiet och med förvaltningschefen. Ungefär ett halvår tidigare under 1990 förberedes införandet. Det var i och för sig bra och det tror jag man ska vara väldigt noga med även den här gången. Anslaget och ingången i det

här var det allra bästa. Det var klokt tänkt då men sen visade sig verkligheten då att det blev andra problem... (Stadsdelspolitiker (M))

Vad gäller frågan om hur respondenterna uppfattade *Borås* i stort innan organisationsförändringen ges det även här något blandade svar. Det framstår att respondenterna upplevde staden på ett positivt sätt och att upplevelsen har stärkts efter den här förändringen. Det har funnits en bra central styrning i mångt och mycket. Men det fanns även brister i då det gällde likabehandling och kvalitetsarbete och det gick inte att kompensera för detta från centralt håll i kommunen. Det är svårt att säga att den förbättrade bilden av kommunen beror på organisationsförändringen.

... Borås har en väldigt positiv utveckling och det är ju svårt och säga om det är avhängigt den politiska organisationen. Det är klart att bilden av Borås tror jag har stärkts och blivit mer positiv efter den här förändringen men det är inte detsamma som att säga att det beror på förändringen. (Stadsdelspolitiker (V))

En av respondenterna ger också i sitt svar uttryck för en kommun som inte räcker till. Det saknades ett ”*Borås Stads perspektiv*” och istället fanns det konkurrens emellan kommundelsnämnderna. Det var inte samma medborgarperspektiv över hela staden.

...det som jag saknade väldigt mycket var det här ”Borås Stads perspektivet”. Man jobbade var för sig det blev lite grann konkurrens emellan... jag saknade att det här gör vi ihop och det här var för sig. Utan var och en satt hos sig och det fanns en fiktiv linje. På Trandared hade vi dagbarnvårdare men om det fanns någon som bodde på Brämhults kommundel så svarade man där nej det har vi inte. Jo det hade vi ju!.. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Tre av respondenterna i *Göteborg* ger likande svar på hur de upplevde stadsdelsnämnderna innan organisationsförändringen. Stadsdelsnämnderna var som små kommuner och det var mest fokus på den egna stadsdelsnämnden och inte resten av staden. Servicenivåerna mellan stadsdelsnämnderna spretade och det fanns olika sätt att arbeta på. Ledningsorganisationen räckte inte heller för att ha uppsikt över 21 stadsdelsnämnder utan det var vissa som fick mer uppmärksamhet än andra. En respondent menar att man hade större personkännedom i den gamla stadsdelsnämnden båda vad gäller de anställda och medborgarna. Men samtidigt har det inte blivit så stor skillnad efter organisationsförändringen för nämnderna har fortfarande hand om samma verksamheter.

...det är ingen större skillnad vi har ju precis samma verksamhet och verksamheterna skiljer sig ingenting ifrån det var innan. Men det är klart att i den gamla stadsdelen var det nog en större, lite mer personkännedom både bland de anställd och medborgarna och man var mer närmre varandra... (Stadsdelspolitiker (S))

På frågan hur respondenterna upplevde kommunen i stort innan organisationsförändringen ges varierade svar. En respondent menar att hen inte ser någon skillnad på den övriga kommunala verksamheten mot hur det är idag. I denna personens stadsdelsnämnd har samtidigt inte mycket samarbete med andra facknämnder. En annan respondent menar också att dennes bild av Göteborg idag är ungefär samma som innan organisationsförändringen. Detta grundar sig på jämförelser från Sveriges kommuner och landsting och där det framkommer hur kommunerna presterar inom olika områden. Göteborg fick ganska dåliga resultat innan organisationsförändringen och det går inte att säga att det har blivit bättre efter den. I ett ytterligare svar nämner en respondent att det har blivit enklare för de andra facknämnderna i och med organisationsförändringen för att de nu har färre aktörer att samverka med.

...Sveriges kommuner och landsting gör ju ett antal jämförelser mellan kommunerna i landet hur man presterar på olika områden. Där kommer Göteborg tyvärr ganska dåligt ut i många sådana jämförelser. Det var dåligt innan och man kan nog inte säga att det har blivit bättre med denna omorganisationen utan det kvarstår i ungefär samma läge. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Vilken bild fanns det av kommundelsnämnderna/stadsdelsnämnderna bland politikerna innan organisationsförändringen?

I Borås ger respondenterna en tydlig bild av att det var uppdelat bland politikerna hur de såg på kommundelsnämnderna. Det ska alltid ha funnits kritik mot kommundelsnämnderna inom alla partier men mer uttalat från vissa. Bilden av kommundelsnämnderna ska dock samtidigt ha varierat mellan de politiska partierna där vissa partier ville att de skulle försvinna och vissa ville ha dem kvar. Det är möjligt att de politiker som var involverade i kommundelsnämnderna tyckte att de fungerade bra och de som inte var det tyckte att de fungerade sämre. På grund av att det funnits fastlåsta positioner mellan de politiska blocken blev förslaget till den nya organisationen ett kompromissförslag som innebar att det skapades tre stadsdelsnämnder på grund av det inte gick att ta steget direkt till facknämnder.

Jag tror att det var väldigt olika... Det fanns de som ville behålla kommundelsnämnderna och det fanns de som ville ta bort de helt och hållet. Det var ju som jag var inne på tidigare upplevde jag att det här blev en kompromisslösning, att det blev tre. (Stadsdelspolitiker (M))

...den bilden var väldigt delad mellan blocken och i viss mån inom blocken också. Det var därför vi inte klarade av att gå hela steget utan det blev tre stadsdelar istället... (Kommunstyrelsepolitiker (M))

I Göteborg varierar bilden mellan politikerna som sitter i kommunstyrelsen och de som sitter i en stadsdelsnämnd. De politiker som sitter i kommunstyrelsen ger bilden av att det ska ha funnits en samsyn bland politikerna om uppfattningen av stadsdelsnämnderna. Bilden som funnits var att det har

varit svårt att styra. Beslut kunde tas i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige men det var svårt att se resultat ute i stadsdelarna. Vidare ska det ha växt fram en uppfattning bland alla partier om att det var för många stadsdelsnämnder och att någonting måste göras. Det har funnits olika parlamentariska grupper i kommunstyrelsen som arbetat med frågan under flera mandatperioder innan förändringen genomfördes. Så på grund av detta har det funnits en växande insikt om att något måste göras.

Politikerna i stadsdelsnämnderna anser att bilden bland politikerna har varierat. Många partier tyckte att det var för många stadsdelsnämnder samtidigt som det inom Socialdemokraterna ska funnits många som varit positiva till stadsdelsnämnderna. Det ska ha funnits viss kritik mot sammanslagningen.

Jag tror att det i alla partier växte det fram en uppfattning över tid att det var för många och att det behövdes göras någonting för att öka likabehandlingen. För att likabehandlingen var viktig. Innan den här förändringen så har diskussionen pågått under lång tid. Det har funnits parlamentariska grupper i kommunstyrelsen i vart fall under tre mandatperioder innan den här förändringen faktiskt genomfördes... (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Alla tycker inte samma men jag tror vi var ganska många som ändå tyckte att det var för många... (Stadsdelspolitiker (M))

Hur såg invånarna på kommunstyrelsen/stadsdelsnämnder och kommunen innan organisationsförändringen?

I Borås går det att se två olika synsätt bland respondenterna hur de tror invånare i Borås såg på kommunstyrelsen. En bild som de borgliga respondenterna gav uttryck för var att invånarna upplevde att det fanns skillnader mellan kommunstyrelsen i frågan om resurser till kärnverksamheter. Det fanns olika regelverk för kommunstyrelsen. Invånarna tros också ha önskat att verksamheterna skulle vara samlade kring en egen förvaltning för respektive område.

De såg det klart och tydligt att här finns det skillnader. Upplevelsen var i varje fall att våra barn får inte lika mycket resurser till skolan, lika mycket resurser till förskolan. Det finns olika regelverk. Till exempel det här med att ha barnen 15 timmar i förskolan var en sak som diskuterades. I vissa kommuner kunde man ha barnen färre dagar men längre tid och andra var det väldigt strikt tre timmar varje dag. Det upplevdes som oerhört orättvist. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Den andra bilden som ges av de rödgröna politikerna påtalar en annorlunda bild. En respondent menar att invånarna troligtvis hade en begränsad kunskap om kommunens organisation. De bryr sig inte så mycket om hur kommunen organiserar sig utan de är mer intresserad av att det finns exempelvis en fungerande skola. Den andra respondenten lyfter fram att hon tror att invånarna såg

kommundelsnämnderna som vägen in i till den lokala politiken, att politikerna var nära för att de kom från samma område som invånarna.

De undersökningar vi har gjort visar att de flesta inte brydde sig så mycket om man ska vara krasst. Man vill att skolan skulle fungera, förskolan skulle fungera sen hur kommunen organiserar sig var inte ett stort samtalsämne bland boråsarna. Kunskapen om vilken typ av organisation vi hade var nog ganska begränsad. (Kommunstyrelsepolitiker (S))

På nästa fråga om hur medborgarna upplevde staden i stort ger alla respondenter liknande svar och som påminner om den förra frågan. Borås har haft en lång period av ekonomisk stabilitet och stabilitet på servicenivån till medborgarna. Det är svårt att säga att medborgarna upplevde en stor skillnad mellan hur det var innan och efter organisationsförändringen. Medborgarna var nog rätt så nöjda med de kommunala bolagen och den övriga kommunala verksamheten. Det lyfts fram igen att medborgarna bryr sig troligtvis inte mycket om den kommunala organisationen så länge den kommunala verksamheten fungerar. Den här synpunkten framförs från både den röd-gröna och den borgliga sidan. Men samtidigt upplevde invånarna att det fanns skillnader inom förskolan och grundskolan.

Jag vet inte vad jag ska säga riktigt. Borås har ju haft en ganska lång tid av stabilitet när det gäller kommunens ekonomi och vilken service man erbjuder. Jag tror det är svårt att säga om medborgarna upplever jättestor skillnad... (Stadsdelspolitiker (V))

...jag tror att som invånare så reagerar du på det som du har kontakt med kommunen. Om allting funkar tycker man nog att allting är rätt bra. Men framför allt föräldrar som har barn i förskolan och skolan tyckte att det inte var bra för att man fick olika service... (Kommunstyrelsepolitiker (M))

I Göteborg råder det en ganska stor enighet om att invånarna antagligen inte har ett stort intresse om hur kommunen organiserar sig. Invånarna är mest intresserade av den samhällsservice som erhålls att deras barn ska ha en bra skola, äldreomsorg och så vidare. Det är troligt att det stora flertalet av kommuninvånare inte märkt av den förändring som har skett.

Man kan väl säga att när vi har öppna möten så är det inte någon rusning vare sig nu eller då om inte det är en väldigt viktig fråga. Jag vet faktiskt inte om så många invånare egentligen märkte jättestor förändring. Jag hoppas att de ska ha märkt... (Stadsdelspolitiker (M))

Trots enigheten nämns även åsikten om att de mer engagerade medborgarna upplevde en otydlig ansvarsfördelning mellan stadsdelsnämnderna och kommunledning om frågor som berör deras vardag.

De som engagerade sig i frågor upplevde ett oklart ansvarsförhållande. Om man är missnöjd med neddragning i en skola till exempel vänder man sig till stadsdelsnämnden och då får man beskedet att det där är de resurser vi får av kommunledningen. Men när man vänder sig till kommunledningen får

man svaret att det är stadsdelsnämnden som har att prioritera sina resurser. Så ett otydligt ansvarstagande skulle jag tro att många som intresserade sig upplevde. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Vad gäller nästa fråga tyckte några respondenter att det var en svår fråga att besvara om hur de tror att invånare i stort uppfattade kommunen. Hur som helst beskriver respondenterna att göteborgarna både såg negativt och positivt på Göteborg. De såg att klassklyftorna har ökat i Göteborg och att kommunens verksamhet var splittrad. I en stor kommun som Göteborg kan man också tänka sig att missnöjet med den kommunala servicen är större än i en mindre kommun.

... jag tror man tyckte det var för plottrigt. Det var för många delar av samma sak. (Stadsdelspolitiker (M))

Det positiva å andra sidan som medborgarna ser är att i Göteborg finns det arbeten på de stora arbetsplatserna som Volvo och SKF. Många framför allt ungdomar flyttar även in till Göteborg för att de tycker att Göteborg är en bra stad att bo i. Kritiken mot den kommunala verksamheten kan också nyanseras på så sätt att kommunala servicen inte nödvändigt är viss dålig. Utan det som upprör medborgarna är att det finns skillnader mellan stadsdelsnämnderna och att medborgarna egentligen bara vill ha en bra verksamhet.

...vi lyckas ändå få människor i arbete. Volvo och SKF finns här. Jag tror att de ser Göteborg som en bra kommun att bo i särskilt för ungdomar. Det är många ungdomar som flyttar till Göteborg för att de tycker det är en cool stad att bo i. (Kommunstyrelsepolitiker (S))

Vilken bild finns det av stadsdelsnämnderna idag?

På frågan om respondenternas nuvarande bild av stadsdelsnämnderna i Borås framstår tre bilder. Den första bilden som två respondenter pratar om är att stadsdelsnämnderna har en väldigt stor ekonomi och omfattar många olika verksamheter. Det är svårt för fritidpolitiker att sätta sig in i alla verksamheter som finns under stadsdelsnämnden. Det krävs mycket eget engagemang för att vara ute och lära känna verksamheterna. Den andra bilden som finns talar om utmaningar med att öka likabehandlingen och effektiviseringar. Invånarantalet i Borås ökar kraftigt och den nettobefolkningsökning som äger rum har stor påverkan på verksamheter inom stadsdelsnämnderna såsom barnomsorg och skola. Den tredje bilden som går att se är att respondenterna pratar om den otillräcklighet som finns med stadsdelsnämnderna och trots att stadsdelsnämnderna har uppnått vissa effekter så kommer de att ersättas av centrala facknämnder.

...Sen har vi jättestora utmaningar i Borås liksom många andra. Vi har ett invånarantal som ökar mer än det har gjort de senaste 15 åren. Mycket tyder på att vi kanske går från en nettobefolkningsökning

på 0,8 % i snitt sen 90-talet uppemot 1,5–1,6 %. Det är klart det påverkar vår verksamhet...

(Stadsdelspolitiker (M))

De har uppnått vissa effekter men inte fullt ut och det är det som är skälet till att vi nu kommer att förändra stadsdelsnämnderna och gå över till centrala nämnder... (Kommunstyrelsepolitiker (S))

Respondenterna ger olika svar beträffande på frågan hur de tror att boråsarna ser på stadsdelsnämnderna idag. Medborgarna är engagerade i hur deras förskolor och skolor fungerar men inte engagerad om hur den kommunala organisationen ser ut. Samtidigt är det dock lättare nu att se skillnaderna mellan stadsdelsnämnderna. Till exempel har förskolorna i de olika stadsdelsnämnderna arbetat på olika sätt.

... Föräldrarna i Väster har upplevt att de har mindre resurser till sina barn än man har i Öster. Till exempel för att man har valt lite olika sätt att jobba. Inom förskolan har man på Öster mer jobbat med att ha "ur-och-skur avdelningar". Det vill säga att man har kunnat fylla förskolorna med fler barn för man är inte fler barn i lokalerna för en avdelning är ute...

(Kommunstyrelsepolitiker (M))

Utifrån svaren verkar det som att politikerna inte tror att stadsdelsnämnderna spelar en betydande roll i medborgarnas tillvaro men samtidigt att medborgarna har tydliga åsikter om stadsdelsnämndernas verksamheter. Ett annat svar handlar om att boråsarna troligtvis upplever att de får en bra service från stadsdelsnämnderna men att det nu är längre till politiken. Det finns inte samma geografiska samband mellan ett område och en stadsdelsnämnd. Detta påstående får medhåll i ett annat svar. Medborgarna upplever inte att stadsdelsnämnderna är nära eller förtrodda med sin stadsdel. Det beror dock inte på att stadsdelsnämnderna har blivit större utan därför att "närhetsprincipen", orsaken till att det finns stadsdelsnämnder, överhuvudtaget inte har fungerat.

...Den här närhetsprincipen och det här forumet för medborgarna som man trodde från början att det skulle bli så bra, att det skulle bli så nära det har inte infriats...Även om stadsdelarna i sig jobbar med den här frågan, att komma nära medborgarna, kan man givetvis lika gärna jobba med den frågan i en fackförvaltning... (Stadsdelspolitiker (M))

I Göteborg finns det likheter beträffande vilken bild som respondenterna har av stadsdelsnämnderna idag. Det är lättare nu att få bra information och följa upp resultat. Man har lyckats balansera alla stadsdelsnämnder på så sätt att de har ungefär 50 000 medborgare var och att alla stadsdelsnämnder har rika och fattiga områden. Det kan uppstå synergieffekter inom stadsdelsnämnderna. Det finns mindre otydlighet i relationen mellan kommunledning och stadsdelsnämnden.

Jag har en positiv bild jag tycker de fungerar ganska bra. (Stadsdelspolitiker (M))

Trots den positiva bilden av stadsdelsnämnderna framhävs även saker som kan bli bättre. Stadsdelsnämnderna kämpar för att försöka bli den organisation medborgarna önskar, att det ska finnas bra skola, äldreomsorg och så vidare. Det finns fortfarande kvar diskussioner som kretsar om ansvarsfördelningen mellan kommunledningen och stadsdelsnämnderna och vilken budgetmodell som kommunen ska använda för att tydliggöra ansvarsfördelningen. Det går även att göra mer för att staden ska bli mer jämlik.

Vi har fortfarande en hel del att göra det kan jag känna och staden borde vara mer jämlik i sina verksamheter. Det ska inte vara så att man får olika kunskaper beroende på vilken skola man går i. Det ska ju var jämlikt men det är väldigt svårt komma dit... Vi har fortfarande ingen jämlik stad och det märks i verksamheterna. (Stadsdelspolitiker (S))

Den sista frågan är hur respondenterna tror medborgarna upplever stadsdelsnämnder idag. Respondenterna tror bland annat att medborgarna ser mindre obefogade skillnader i servicenivå mellan stadsdelsnämnderna och att de tycker det är bra att stadsdelsnämnderna är stora för att verksamheten ska bli mer effektiv. Samtidigt känner man nog mindre tillhörighet till sin nya stadsdelsnämnd.

...jag tror också att man känner sig mindre ska man säga tillhörig sin stadsdel... Det är väldigt få som definierar sig som invånare i Majorna-Linné eller jag bor i Askim-Frölunda-Högsbo. De tidigare nämnderna hade ju gränser som mer överensstämde med människors uppfattning om hur stadsdelarna ser ut. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Den andra synpunkten som framförs är att medborgarna antagligen inte har märkt av att det har skett en organisationsförändring. Man hade kunnat tro att fler skulle vilja påverka men att det inte är så många som kontaktar politikerna. Samtidigt var en av målsättningar med organisationsförändringen att invånarna inte skulle påverkas av den.

Jag tror inte de har märkt någonting allvarligt talat. Jag tror det här är någonting som inom politikens värld eller inom universitet uppmärksammar...man uppfattar inte var är den stora organisationsförändringen...det var en av målsättningarna att medborgarna skulle inte drabbas... (Kommunstyrelsepolitiker (S))

6.3 Legitimitetsperspektiv

Hur viktigt var det att genomföra organisationsförändringen?

I Borås var tre stycken av respondenterna eniga om att det var viktigt att genomföra en organisationsförändring. En respondent berättade att det var nödvändigt att genomföra organisationsförändringen för att det fanns mycket kritik mot kommunaldelsnämnderna. En annan respondent ansåg att det var onödigt att ersätta kommunaldelsnämnder med stadsdelsnämnder. Det hade

varit hög tid att ta bort stadsdelsnämnder redan år 2011 men det blev istället ett kompromissförslag. En av respondenterna gav till skillnad från de andra inte ett fullt lika bestämt svar att det var viktigt att genomföra organisationsförändringen. Hen menade att den organisationen som valdes var ett kompromissförslag och den aspekten tillsammans med den ekonomiska obalansen har präglat tiden som varit. Det har inte getts någon möjlighet att fullt pröva hur väl stadsdelsnämnderna som organisation fungerat. Men det är samtidigt positivt att facknämnder införs även om det har funnits fördelar med stadsdelsnämnderna.

Någonstans så var omorganisationen, den organisationen man valde ett kompromissförslag och det har väl präglat hela den här tiden tillsammans med den ekonomiska obalansen man gick in med. Egentligen är väl känslan att man inte riktigt har fått chansen att fullt pröva hur väl den här organisationen har fungerat... (Stadsdelspolitiker (V))

En aspekt som lyfts fram av en respondent var att kommundelsnämnderna inte bara infördes för att man skulle komma närmare medborgarna, utan också för att bryta upp till exempel socialnämnden som fanns på den tiden för att få till ett verkligt förändringsarbete. Socialnämnden och även skolnämnden ska ha varit stora och svårstyrda nämnder och därför ville man bryta isär dem för att få till ett förändringsarbete som man inte måktade med annars. Kopplingen till den organisationsförändringen som skedde år 2011 är att även om den visserligen var problematisk kan förändringar ändå vara nödvändiga för att bryta upp gamla strukturer.

När vi en gång införde kommundelar gjorde man ju det utav olika skäl... att vissa som socialnämnden till exempel som hade individ- och familjeomsorg, äldreomsorg under sig och skolnämnden var så stora och svårstyrda så man ville bryta isär... i samband med att man gick från kommundelar till stadsdelar tappade man bort kontinuiteten. Men att göra en förändring både att man flyttar sig fysiskt till en annan byggnad och att man bryter isär gamla strukturer är kanske nödvändigt för att få till det förändringsarbete som krävs. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Alla respondenter upplever att det har funnits en press att få till en förändring. Men samtidigt finns det skillnader på deras svar. En respondent menar att det fanns en press men också att det fanns olika viljor hos politikerna och det gjorde att man landade i ett kompromissförslag som inget parti ville ha. Andra åsikter som nämns är att det har funnits en press från olika intressenter såsom, förvaltningen, medborgare och delar av politiken. På grund av de problem som har funnits var man tvingad att genomföra en förändring för väljarna skulle inte acceptera om man inte gjorde något.

Jag tror att det fanns en press både från förvaltningen, från medborgarna och från delar av politiken. Delar av politiken har ju drivit den här frågan i väldigt många år. Jag var ju med och drev den på 90-talet att vi skulle ta bort dem... (Stadsdelspolitiker (M))

I Göteborg på frågan om det var viktigt att genomföra organisationsförändringen anser alla respondenter att det var viktigt. Det pratas om att det fanns allt mindre acceptans för att servicenivåerna varierade. Även om det var svårt att säga hur viktigt det var innan beslutet hade tagits var det samtidigt viktigt att det skulle bli bra. En respondent beskriver att det har funnits ett problem inom politiken i Göteborg. Politikerna tittar snarare på den kommunala organisationen än innehållet i kommunens verksamhet.

...Problemet inom politiken i Göteborg är att när man inte vet vad man ska göra då tittar man inte på innehållet i verksamheten utan man tittar på organisationen så ändrar man organisationen fast kanske innehållet var det som skulle behöva förändras. Nu har vi gjort en organisationsförändring. Det är inte säkert att vi har lyckats förändra innehållet i verksamheten för att vi bara organiserar oss annorlunda. (Kommunstyrelsepolitiker (S))

De fanns också en enighet bland respondenterna att de upplevde att det fanns en press att få till en förändring. Utifrån svaren verkar det vara en press som politikerna själva skapat. Stadsdelsreformen hade 20 år på nacken och övriga landet har redan börjat avveckla stadsdelsnämnder som organisationsform. Det kan också beskrivas som att det finns en centraliseringsprocess i hela landet och på grund av detta har det funnits en önskan om att modernisera Göteborgs organisation. Vidare har det funnits grupper som tidigare har utrett frågan men inte kommit med något resultat och det har också skapat en förväntan.

...Det hade ju funnits parlamentariska grupper under kommunstyrelsen två tidigare mandatperioder som inte hade kommit fram till något resultat. Så det fanns en uppdämd förväntan på att nu måste det komma till. (Kommunstyrelsepolitiker (M))

Har andra organisationer velat få till en förändring?

I Borås framkommer det utifrån respondenternas svar att andra organisationer inte har varit engagerade att få till en förändring. De fåtal organisationer som haft åsikter om organisationsförändringen är organisationer som kunde relatera till de gamla kommunaldelsnämnderna. Det handlar framför allt om lokala organisationer som fanns inom kommunaldelsnämnderna som låg i Borås ytterområden; Fristad, Viskafors, Dalsjöfors och Sandhult. Dessa områden var egna kommuner innan storkommunsammanslagningen 1974.

Nej det är snarast tvärtom. De få organisationer som har uttryckt någonting har varit de lokala organisationerna som Framtid Fristad, vissa delar i Viskafors och så vidare som har känt ett engagemang i de gamla kommunaldelsnämnderna... De hade en betydligt mer tydlig identitet i synnerhet Fristad, Viskafors, Dalsjöfors i viss mån Sandhult... det fanns vissa organisationer som kunde relatera till kommunaldelsnämnderna i de yttre delarna. (Kommunstyrelsepolitiker (S))

En del av svaren leder in på nästa fråga hur respondenterna tror att andra organisationer ser på hur organisationsförändringen har gått. De menar att det kan vara lättare att samarbeta med Borås för att det endast finns tre vägar in till kommunen istället för tio som det var tidigare. Men även att organisationen kan var otydlig utifrån ett skolperspektiv. Ett begrepp som används i skollagen är ”Huvudman” men vem är huvudman för grundskolorna i kommunens organisation? Är det Stadsdelsnämnd Norr som har fått ett övergripande ansvar för skolfrågor eller är det alla tre stadsdelsnämnderna eller kommunfullmäktige. Det blir problematiskt för att från statens sida finns det en uppfattning att en kommun ska ha en skolförvaltning men det har inte funnits i Borås. Trots de här synpunkterna framhålls det alltså att man inte tror att andra organisationer funderar så mycket på organisationsförändringen. Det är inte en frågeställning som man har stött på i stor utsträckning och det kan därför vara svårt att kommentera.

Jag har jättesvårt att bedöma det. Jag har egentligen inte mött den frågeställning eller de kommentarerna. Nej jag kan inte ge något svar på det egentligen vad deras upplevelse är...

(Kommunstyrelsepolitiker (M))

Beträffande svaren i *Göteborg* går det en skiljelinje mellan politikerna som sitter i kommunstyrelsen och politikerna i stadsdelsnämnderna. Skillnaden som finns är att politikerna i kommunstyrelsen menar att framför allt statliga myndigheter har tyckt att det har varit problematiskt med 21 stadsdelsnämnder. Det har varit för många enheter att samverka med. Det kan jämföras med kommunens centrala facknämnder som också tyckt att det har varit svårt att samverka med alla stadsdelsnämnder. Det pratas om att tydligare kommunikationsvägar in efterfrågades och det fick de externa aktörerna genom att det blev färre stadsdelsnämnder.

... På samma sätt som kommunens egna centrala facknämnder tyckte att 21 var för många att relatera till så är det många externa aktörer som också har tyckt det... Tydligare kommunikationsvägar in upplever jag att det var många som efterfrågade och de fick det genom att det blev tio.

(Kommunstyrelsepolitiker (M))

Politikerna som sitter i stadsdelsnämnderna upplever inte samma problematik då de har svårt att se att några andra organisationer velat få till en förändring. De flesta av respondenterna tror att utomstående organisationer ser positivt på hur organisationsförändringen har gått. De tror att andra organisationer ser fördelar med att det finns mer samarbete mellan stadsdelsnämnderna och att det är lättare för någon utomstående att komma i kontakt med rätt person i kommunen.

Andra organisationer ser troligtvis också positivt på att kommunen förutom att minska antalet stadsdelsnämnder även kommer att göra andra organisationsförändringar framöver. Till exempel kommer det att skapas en vuxenutbildningsnämnd som ska samverka med Arbetsförmedlingen.

Jag tror de flesta är positiva. För vi har inte bara gjort SDN-reformen... utan vi ska också skapa en vuxenutbildningsnämnd som samverkar med arbetsförmedlingen för hela staden. Vi har ett kunskapscenter för organiserad kriminalitet som samverkar med Polisen. Vi har krympt vägarna in i kommunen för att underlätta för dem så jag tror de flesta är mycket positivare nu.

(Kommunstyrelsepolitiker (S))

En respondent menar att de organisationer som dennes nämnd kommit i kontakt med till exempel Skolinspektionen kan ha synpunkter på att det är stora enheter. Men de säger inte att det är bättre eller sämre mot hur det har varit tidigare.

...De som vi har mycket kontakt med. Det är ju till exempel Skolinspektionen, Arbetsmiljöverket och de kan naturligtvis ha synpunkter på att det är stora enheter. Men det är inte så att de säger att det är sämre eller bättre... (Stadsdelspolitiker (S))

Har Borås/Göteborg tittat på andra kommuner inför förändringen?

I Borås finns det en samsyn bland respondenterna att kommunen har tittat på andra kommuner som har stadsdelsnämnder inför organisationsförändringen även om det varierar beträffande hur utförliga svar som de ger. Den bild som dock framkommer är att det fanns mycket benchmarking på det sättet att tjänstemännen tog fram underlag på hur man gjort i andra kommuner och hur de har utformat sin organisation. Vidare ska man också ha märkt att stadsdelsnämnder var på väg att försvinna mer och mer och att bara större kommuner hade kvar dem. Trenden var även att det skedde en utveckling från små kommundelsnämnder till stadsdelsnämnder. Till exempel hade Göteborg valt att ha större stadsdelsnämnder. Detta tror man har påverkat att Borås beslutade gör en organisationsförändring. Trots det poängteras det också att kommunen samtidigt måste utgå från sina egna förutsättningar och att det inte går att implementera en modell rakt av.

Det har man naturligtvis gjort och sett på olika alternativ samtidigt var det här med stadsdelarna redan då på väg att försvinna. Bara de större kommunerna som hade kvar de... man tittade på den här trenden att små kommundelar blev större stadsdelar... (Stadsdelspolitiker (V))

Den bild som framträder i Göteborg är att kommunen har tittat på andra kommuner som har stadsdelsnämnder inför organisationsförändringen. Genom att undersöka andra kommuner med stadsdelsnämnder hittades underlag till de reglementen som stadsdelsnämnderna har att förhålla sig till. Det framkom att Stockholm och Malmö redan hade minskat antalet stadsdelsnämnder före Göteborg. De pratade även om att man uppmärksammade att de flesta kommuner blev mer centraliserade och att stadsdelsnämnder som organisationsmode var på väg att försvinna. En respondent menar att det är ganska naturligt att det finns kontakter med andra kommuner för att kunna diskutera saker som kan förbättras och samarbetet nödvändigtvis inte är organiserats.

Det gjorde vi. Det var därifrån vi hittade ganska mycket när det gäller reglementet och förändringar...det var där som vi uppmärksammade att de flesta städer i landet gick mot en centralisering. (Kommunstyrelsepolitiker (S))

Utvecklingen för stadsdelsnämnderna?

Vid två av intervjuerna med politiker i *Göteborg* tillkom en extra fråga. Respondenterna blev ombudda att berätta om vad de tror om framtiden för stadsdelsnämnderna i *Göteborg*. I skrivande stund står stadsdelsnämnderna inför förändringar. Kommunstyrelsen i *Göteborg* beslöt den 27 maj 2015 att ge statsledningskontoret i uppdrag att genomföra en utredning av styrning och ledning av bl.a. grundskolan. Utredningen ska även jämföra konsekvenserna av att överföra ansvaret för skolverksamheten från stadsdelsnämnderna med den nuvarande organisationen.¹¹² Tre borgliga partier hade den 22 april 2015 föreslagit kommunstyrelsen att besluta om att utreda en överföring av bl.a. grundskolan från stadsdelsnämnderna till en ny grundskolenämnd men beslutet bordlades till den 27 maj.¹¹³ Frågan håller fortfarande på att utredas men en av respondenterna tycker att det vore bra om ansvaret för skolan ligger kvar under stadsdelsnämnderna. Det finns en bra samverkan med socialtjänst, kultur- och fritidsfrågor och att den samverkan kan förvinna om det blir en skolenämnd. Vidare nämner den andra respondenten att även hemtjänsten kommer att försvinna från stadsdelsnämnderna genom beslut som kommunen har fattat. På sikt måste kommunen titta om den nuvarande organisationen är den mest optimala.

...Det ligger ett beslut i fullmäktige som de borgliga partierna fått igenom att vi ska förändra skolorganisationen till en skolenämnd istället för att skolan ska ligga under stadsdelarna . Vi håller på och utreder det... min uppfattning är egentligen att skolan ska ligga kvar i stadsdelarna. Det tycker jag är det bästa för att där har man samverkan med socialtjänst och med kultur- och fritid... (Stadsdelspolitiker (S))

Jag tror vi står i en situation där stadsdelsnämnderna kommer att ifrågasättas ännu mer. Just nu har kommunfullmäktige tagit beslut att skapa en central skolenämnd det innebär att stadsdelarna avlövas från det området. Vi har beslutat om LOV (lagen om offentlig vård) det innebär att hemtjänsten kommer avlövas från stadsdelarna... (Kommunstyrelsepolitiker (S))

¹¹² Protokoll, Göteborgs Kommunstyrelse, 2015-05-27.

¹¹³ Protokoll, Göteborg Kommunstyrelse, 2015-04-22.

7. Teoretisk analys

I den här teoretiska analysen sammanfattas svaren från det föregående avsnittet för att ge en tydligare bild av hur organisationsförändringarna har gått till väga utifrån de tre perspektiven, rationalitetsperspektivet, identitetsperspektivet och legitimitetsperspektivet. Avslutningsvis under varje perspektiv besvaras den forskningsfråga som har varit kopplad till respektive perspektiv.

7.1 Rationalitetsperspektiv

En nödvändig förändring och en utdragen process

I *Borås* framstår det som att skälet till att kommunen valde att införa tre stadsdelsnämnder var för att det var den organisation som politikerna kunde enas kring. Några av de politiska partierna hade önskat att kommundelsnämnderna skulle försvunnit tidigare medan andra partier såg fördelar med dem. Diskussionen om stadsdelsnämnderna ska också ha pågått under en lång tid. Trots den här bakgrunden fanns det samtidigt goda intentioner. Likabehandlingen av medborgarna och kvaliteten i verksamheterna skulle förbättras samt samverkan mellan olika professioner inom stadsdelsnämnden. I *Göteborg* var skälen till att organisationsförändringen genomfördes för att det fanns brister i likabehandlingen av medborgarna och att dessa hade blivit större över tiden. Stadsdelsnämnderna var många, små till storleken och det fanns inte mycket samarbete mellan dem. Omorganisationen var också ett sätt att uppnå ekonomiska besparingar. Förhoppningarna var att organisationsförändringen skulle leda till mer samarbete mellan stadsdelsnämnderna och att det skulle finnas fördelar med större verksamhetsområden. Utifrån de här svaren som presenteras framstår det som att båda kommunerna hade många problem med sina nämnder innan förändringen genomfördes men också att problem och diskussionerna hade pågått under en lång tid. Situationen för båda kommunerna skulle kunna beskrivas som att de såg det som en nödvändig förändring och att processen har varit utdragen.

Problematiskt genomförande

Genomförandet av organisationsförändringen i *Borås* ska ha gått bra på så sätt att den inte märktes i verksamheterna som fanns under kommundelsnämnderna. Problem ska dock ha funnits i form av att ekonomin i några av de gamla kommundelsnämnderna skenade iväg och gav stadsdelsnämnderna ett svårt utgångsläge. De många chefsbytena och nya politiker gjorde att övergången till stadsdelsnämnderna var problematiskt. I *Göteborg* var också genomförandet av organisationsförändringen svårt. Man underskattade att skulle bli turbulent för medarbetarna i kommunen och att så många chefer skulle byta positioner. De många chefsbytena gjorde att det var svårt att ha en kontinuitet i stadsdelsnämndernas verksamheter. På stadsdelsnivå har det dock gått bra att genomföra organisationsförändringen även om det var svårt att sammanföra de tidigare kulturerna från stadsdelsnämnderna till en ny. Vid en analys av svaren framstår det att båda kommunerna verkar

ha haft problem vid genomförandet inte minst då många chefer slutade och nya chefer och politiker tillkom.

Positivt med bättre samordning

De positiva effekterna som organisationsförändringen i *Borås* ska ha bidragit till är större likvärdighet i kommunen och att man fick ett liknande förhållningssätt gentemot medborgarna. Samordningen mellan stadsdelsnämnderna är troligtvis lättare nu och det finns en bra samverkan mellan funktionerna i stadsdelsförvaltningen. För *Göteborgs* del går det att se positiva effekter som att det nu finns ett ”hela staden perspektiv” som alla stadsdelsnämnder tänker på. Stadsdelsnämnderna samarbetar mer med varandra och de har en bättre kontakt mellan stadsdelsnämnderna och facknämnderna. Stadsdelarna har blivit mer integrerade för att de består av olika socioekonomiska områden. Båda kommunerna har upplevt en positiv effekt med att samordningen mellan stadsdelsnämnderna har blivit bättre men även att samordningen i andra avseenden också har blivit bättre.

Varierande syn på negativa effekter

Beträffande negativa effekter och områden som inte har kunnat förändras nämns i *Borås* att likvärdigheten mellan stadsdelsnämnderna skulle kunnat vara ännu större. På grund av att stadsdelsnämnderna har blivit stora organisationer och därmed kunnat agera på ett självständigt sätt som om kommunen består av tre kommuner. Den ekonomiska utvecklingen har varit fortsatt problematiskt och två stadsdelsnämnder har fortsatt att gå med ekonomiska underskott. Då samma problematik som fanns i kommunalsnämnder lever kvar i stadsdelsnämnderna kommer de att ersättas av centrala facknämnder. I *Göteborg* varierar bilden huruvida det har genererats några negativa effekter. Det är negativt att det har blivit långa avstånd i stadsdelsnämnderna mellan beslutsfattare och utförare, personalen känner frustration över att det tillkom ett nytt chefsled och att de långa avstånden gör att politikerna fjärrar sig från medborgarna. Politikerna på stadsdelsnivå ser inte lika många problem bland annat därför att det ofta förekommer organisationsförändringar. Då man tittar på de negativa synpunkterna finns det variation mellan kommunerna. I *Borås* berörs de ekonomiska problemen medan i *Göteborg* är det delade meningar om förändringen har varit negativ.

Ekonomi har inte förbättrats men det är möjligt att likabehandlingen har förbättrats

Organisationsförändringen i *Borås* sägs inte ha förbättrat kommunens ekonomi. Även om chefsposter försvann behövdes det samordnartjänster istället. Det blev snarare ökade kostnader och även om det inte fanns något effektiviseringskrav så behövdes det alltså effektiviseringar på grund av att vissa kommunalsnämnder hade gått med underskott. Det är även osäkert om likabehandlingen av medborgarna har förbättrats. Det finns bättre förutsättningar men samtidigt har stadsdelsnämnder i och med sin storlek kunnat göra olika prioriteringar som kan uppfattas som att förutsättningarna var olika.

I *Göteborg* går det inte heller att säga att kommunens ekonomi har förbättrats på grund av organisationsförändringen även om det har funnits förhoppningar om detta. Likabehandlingen av medborgarna har blivit bättre även om det är osäkert hur mycket bättre den har blivit. I båda kommunerna kan det beskrivas som att organisationsförändringen inte har förbättrat kommunernas ekonomi. Beträffande likabehandlingen av medborgarna är det däremot möjligt att den blivit bättre i båda kommunerna.

7.1.1 Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett rationalitetsperspektiv?

Politikerna kan anses ha tyckt att organisationsförändringarna har varit en nödvändig förändring men att processen har varit utdragen. Vidare har genomförandet av organisationsförändringen varit problematiskt i båda kommunerna då många chefer slutade. Företrädare för båda kommunerna upplevde bättre samordning som en positiv effekt men på den andra sidan fanns en varierad syn på vad som var de negativa effekterna. Kommunernas ekonomi har inte förbättrats men det är möjligt att likabehandlingen har förbättrats. Detta kan jämföras med det som nämndes i början av uppsatsen där det konstaterades att Borås främsta mål bland annat var att förbättra förutsättningarna för likabehandling och Göteborgs mål var att skapa en mer effektiv organisation. Forskningsfrågan som skulle besvaras under rationalitetsperspektivet var: *Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett rationalitetsperspektiv?* Svaret kan beskrivas som att kommunerna har agerat *målrationalt* och även om kommunerna har velat *optimera* så framstår det som att rationaliteten har varit *begränsad*. Den begränsade målrationaliteten framstår mest tydligt i att det har varit en utdragen process. Därmed kan antas att man har haft svårt att enas kring vilka mål man vill uppnå och hur. Vidare kan den begränsade rationaliteten ses utifrån att genomförande av förändringen var problematiskt. Att förändringar är svåra att hantera behöver inte ha något att göra med rationalitet men att det under genomförandet uppstår oförutsedda händelser indikerar att rationaliteten varit begränsad.

7.2 Identitetsperspektiv

Blandad bild av kommundelsnämnderna/stadsdelsnämnderna innan förändringen

I *Borås* ges en delad bild av kommundelsnämnderna. Kommundelsnämnderna var små och sårbara och de hade olika problem, exempelvis kvalitetsuppföljning. Tio stycken huvudmän gjorde att människor upplevde att de behandlades på olika sätt. Å andra sidan hade medborgarna närmare till politikerna i kommundelsnämnderna. Det var lättare för medborgare att veta vart man skulle vända sig om man behövde hjälp. Det var lättare för politiker att lära känna verksamheterna. Det fanns en positiv bild av staden i stort innan organisationsförändringen med bra central styrning. Men samtidigt fanns det brister i kvalitetsarbetet och att det saknades ett ”Borås Stads perspektiv”. I *Göteborg* sågs stadsdelsnämnderna som små kommuner. Det var spretande servicenivåer och det var svårt från

centralt håll att ha uppsikt över alla nämnderna. Å andra sidan nämns att det delvis fanns större personalkännedom i de gamla stadsdelsnämnderna vad gäller kontakt till medborgare och anställda. Bilden av *Göteborg* innan förändringen skiljer sig inte mycket mot idag. Likheten mellan kommunerna var att de både gav stöd för att det fanns en blandad bild av nämnderna innan förändringen även om det var mest fokus på de negativa synpunkterna. Vidare fanns det en viss likhet mellan kommunerna om hur de uppfattade sig själva i ett större perspektiv.

Olika uppfattningar hos de politiska partierna

Politikerna i *Borås* hade en delad syn på kommunaldelsnämnderna. Några partier ville att kommunaldelsnämnderna skulle försvinna och några ville ha dem kvar. Politiker som var involverade i stadsdelsnämnderna tyckte att de fungerade bättre än de som inte var involverade. I *Göteborg* är bilden också delad i om det hade rått en samsyn bland politikerna om att det varit svårt att styra stadsdelsnämnderna. Men det gavs också samtidigt en bild av att vissa partier tyckte att det har varit för många stadsdelsnämnder och att några partier har varit positiva till dem. Det framstår som att det sammantaget i båda kommunerna har funnits olika uppfattningar bland de politiska partierna om hur de har sett på sina nämnder. Även om det har varit större enighet i *Göteborg* i synen på stadsdelsnämnderna.

Blandad syn om kommunaldelsnämnderna/stadsdelsnämnderna hos invånarna

Politikernas uppfattning om invånarnas syn på kommunaldelsnämnderna i *Borås* varierar. Å ena sidan såg invånarna skillnader mellan kommunaldelsnämnderna i frågan om resurstilldelning men å andra sidan var deras kunskap om kommunens organisation begränsad. Istället var man intresserad av att det finns en fungerande skola och så vidare. Bilden av kommunen i stort innan organisationsförändringen har varit positiv och medborgarna är inte intresserade av kommunens organisation så länge verksamheterna fungerar. Invånarna i *Göteborg* har inte haft ett stort intresse beträffande stadsdelsnämndernas organisation utan de är mest intresserade av att få en bra samhällsservice. Vissa engagerade samhällsmedborgare såg dock problem med stadsdelsnämnderna. Bilden av *Göteborg* i stort innan förändringen var både negativ och positiv. Utifrån vad invånarna i de båda kommunerna tyckte om nämnderna och kommunerna i stort innan förändringen går det att se en skillnad. Det ska i båda kommunerna ha funnits grupper av engagerade invånare som har varit kritiska till nämnderna medan de flesta invånare i båda kommunerna mest varit intresserade av den service som de får.

Fortfarande otillräckligt och minskad anknytning till stadsdelsnämnder

Det är svårt för politikerna i *Borås* att sätta sig in i stadsdelsnämndernas omfattande verksamhet. Verksamheterna inom stadsdelsnämnderna står inför stora utmaningar med att öka likabehandlingen och effektiviseringar. Samtidigt har stadsdelsnämnderna varit otillräckliga och kommer att ersättas av

facknämnder. Stadsdelsnämnderna spelar inte någon viktig roll i invånares liv även om de har åsikter om verksamheterna. Det finns inte samma samband mellan ett geografiskt område och en stadsdelsnämnd. Bilden i *Göteborg* av stadsdelsnämnderna idag är att det är lättare att få bra information om stadsdelnämnderna och att de är ungefär lika stora. Men samtidigt kämpar stadsdelsnämnderna för att det ska finnas bra skolor och så vidare och delar av diskussionen kvarstår om styrningsfrågor. Medborgarna ser mindre obefogade skillnader mellan stadsdelsnämnderna men också mindre tillhörighet till sin stadsdelsnämnd. Om man tittar på båda kommunerna uttrycker man att det fortfarande finns utmaningar förknippade med stadsdelsnämnderna även om de har uppnått vissa positiva effekter. Vidare finns en likhet mellan kommunerna att deras invånare inte känner samma samhörighet med sin stadsdelsnämnd jämfört hur man gjorde tidigare.

7.2.1 Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett identitetsperspektiv?

Då svaren sammanfattas framkommer att det fanns olika åsikter om kommunaldelsnämnder/-stadsdelsnämnder innan förändringen. Skillnaden framstår tydlig jämfört med hur bilden var av kommunerna i stort innan förändringen. Det fanns många problem med nämnderna även om det fanns vissa positiva egenskaper. De politiska partierna hade också haft en blandad syn på nämnderna. Invånarnas syn på nämnderna har i vissa fall varit kritisk men samtidigt har det funnits många som inte bryr sig. Stadsdelsnämnderna står fortfarande inför utmaningar men också en förändrad situation där de inte riktigt fyller samma funktion som tidigare. Forskningsfrågan under det här perspektivet var: *Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett identitetsperspektiv?* Som svar på frågan kan sägas att det varit en *identitet* förknippad med kommunaldelsnämnderna/stadsdelsnämnderna. Identiteten kan ses i att det fanns en tydlig bild av hur de uppfattades innan förändringen. Identiteten kan ses än mer tydligt då städerna i stort uppfattades positivt. Även att de politiska partierna hade olika åsikter tyder det på en klar identitet. Samtidigt kan det visserligen ses som att identiteten inte varit svag då invånare inte har varit insatta i organiseringen. Att den nuvarande bilden av stadsdelsnämnderna fortfarande kretsar kring utmaningar tyder på att identiteten inte har genomgått någon förändring.

7.3 Legitimitetsperspektiv

En viktig förändring och en upplevd press från externa och interna krafter

Det nämns från *Borås* att det var viktigt att genomföra förändringen på grund av kritiken som fanns mot kommunaldelsnämnderna. Samtidigt har förändringen också varit nödvändig för att bryta upp gamla strukturer och få till ett förändringsarbete. Förändringen kan jämföras historiskt med tidigare organisationsförändringar som hade detta syfte. Det fanns en press att få till en förändring men samtidigt hade politikerna olika viljor som landade i ett kompromissförslag. Pressen som fanns kom

från olika intressenter såsom väljare, förvaltning och delar av politiken. I *Göteborg* anses det också ha varit viktigt att genomföra organisationsförändringen då det fanns mindre acceptans för att servicenivåerna varierade. När beslutet var fattat var det viktigt att det skulle bli bra. Det fanns även en press att få till en förändring och det framstår att politikernas agerande bidrog till pressen. I övriga landet såg man även en avveckling av stadsdelsnämnder och en centraliseringsprocess. Det hade skapats en förväntan att få till en förändring för att frågan hade utretts tidigare men inte kommit fram till några resultat. Det som kan ses som gemensamt för båda kommunerna var att de ansåg att förändringen var viktig på grund av den kritik som fanns mot de gamla organisationerna. Båda kommunerna upplevde även att det fanns en press både från externa och interna krafter.

Begränsat intresse från omgivningen

För *Borås* del har andra organisationer inte varit engagerade för att få till en förändring. De organisationer som har haft åsikter om kommundelsnämnderna är organisationer som finns i kommunens ytterområden. De fördelar som andra organisationer kan se med den nya organisationen är att det nu bara finns tre vägar in i organisationen istället för tio. Den nackdel som omgivningen har sett med organisationen är att den har varit otydlig ur ett skolperspektiv då det kan vara svårt att avgöra vem som är grundskolans huvudman. Men överlag har troligtvis inte andra organisationer funderat så mycket på organisationsförändringen. I *Göteborg* ges en delad bild. Kommunstyrelsepolitikerna menar att statliga myndigheter tycker att det varit problematiskt med 21 stadsdelsnämnder. Det var för många enheter att samverka med och facknämnderna tyckte det vara svårt att samverka med alla. Tydligare kommunikationsvägar efterfrågades och det fick de externa aktörerna genom att det blev färre stadsdelsnämnder. Stadsdelspolitiker upplever inte samma problematik men tror att utomstående ser fördelar med mer samarbete och att det är lättare att man kan komma i kontakt med rätt person i kommunen. Överlag framstår det för båda kommunerna att omgivningen har haft ett begränsat intresse att få till en förändring och inte heller har haft så många synpunkter på hur förändringen har gått. Dock finns vissa undantag.

En utveckling mot färre stadsdelsnämnder

Det kan nämnas att *Borås* har tittat på andra kommuner som har stadsdelsnämnder inför förändringen. Det förekom benchmarking och bilden som växte fram var att stadsdelsnämnder som organisationsmode var på väg att försvinna mer och mer. Förändringarna i omgivningen tros ha påverkat att *Borås* gjorde sin förändring samtidigt som det betonas att en kommun måste utgå från sina egna förutsättningar och inte kan implementera en modell rakt av. För *Göteborgs* del har kommunen tittat på andra kommuner som har stadsdelsnämnder. Där hittades till exempel underlagen till de reglementen som stadsdelsnämnderna använder. Man såg även här att andra städer hade minskat antalet stadsdelsnämnder och centraliserat. I *Göteborg* finns det även i skrivande stund ett förslag på

gång att skapa en skolnämnd och då befrias stadsdelsnämnderna från detta ansvar. Vidare kommer även hemtjänsten att försvinna från stadsdelsnämnderna. Det som är gemensamt för kommunerna är att de båda har tittat på utvecklingen i Sverige och upptäckt att stadsdelsnämnder är på väg att försvinna. Hur mycket den här utvecklingen har påverkat besluten är osäkert eftersom kommuner enligt deras synsätt måste ta hänsyn till sina egna förutsättningar.

7.3.1 Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett legitimitetsperspektiv?

Vid en anblick av svaren framkommer att båda kommunerna anser att förändringen har varit viktig på grund av den kritik som fanns mot den tidigare organisationen. Det fanns också en press från externa och interna krafter att få till en förändring. Omgivningen har dock med några undantag haft ett begränsat intresse av förändringen. Båda kommunerna har varit medvetna om utvecklingen att stadsdelsnämnder håller på att försvinna och har gjort en förändring i linje med denna utveckling. Svaret på forskningsfrågan: *Hur kan organisationsförändringarna förstås utifrån ett legitimitetsperspektiv?* skulle kunna beskrivas på följande sätt. *Legitimitet* har spelat en del i varför kommunerna gjorde sina förändringar. Så är fallet eftersom kommunerna ser förändringarna som viktiga samt att de upplevde en press från olika aktörer. Omgivningens till stora delar begränsade intresse av organisationsförändringarna gör att det är svårt att uppskatta om förändringen har lett till mer legitimitet.

8. Slutsatser

Syftet med den här uppsatsen har varit tvådelad, dels att studera vad politiker i respektive kommun anser om organisationsförändringarna och dels att bidra med kunskap om kommunala organisationsförändringar genom att studera dem utifrån tre perspektiv: rationalitetsperspektiv, identitetsperspektiv och legitimitetsperspektiv. Om jag börjar med den första delen av syftet kan sägas att politiker är väl medvetna om de problem som är orsakerna till organisationsförändringarna. De har också en vilja och önskan att förbättra genom att få till en förändring. Samtidigt är det svårt för dem att styra en stor organisation även om de förstår komplexiteten. Vidare är det viktigt för politiker att få sin vilja igenom men är medvetna om att det ibland måste bli kompromisser. De är intresserade av vad invånare inför en förändring tycker även om alla invånare inte tycker likadant. Politiker påverkas inte i så hög utstäckning av vad andra organisationer tycker men samtidigt kan det härledas till att andra organisationer har ett begränsat intresse till kommunernas organisation. Slutligen finns det en medvetenhet om att organisationsförändringar kommer att fortsätta framöver som ett sätt för kommuner att förändra sin verksamhet.

Då man ser på hur politiker uppfattar organisationsförändringarna kan här återknytas till boken ”Kommunalpolitik”. Det talas i boken om att ständiga omorganisationer är en livsform för kommuner

och att kommunalpolitik måste hantera olika problem som har alstrats av den kommunala politiken.¹¹⁴ Den här studien kan stämma in i den bilden att omorganisationer fortsätter att prägla kommunerna. Vad gäller att kommuner måste hantera problem som har skapats av kommunalpolitik kan det finnas visst stöd för det påståendet. Det har i den här uppsatsen framkommit att i samband med organisationsförändringarna i Borås och Göteborg har det uppstått problem som inte var förutsedda. I andra studier exempelvis den från David Karlsson då han presentera en slutsats om att Göteborgarna efter SDN-reformen bland annat hade blivit mindre nöjda med de serviceverksamheter som stadsdelsnämnderna tillhandahåller.¹¹⁵ Även om det kan ses som om det kommunala beslutsfattandet leder till nya problem vore det orättvist att säga att detta är politikernas fel. Snarare är det mer rimligt att tala om att politiker befinner sig i en svår situation. De har begränsat med alternativ att använda och måste tillfredsställa många intressen. I en sådan situation kan det vara mer lämpligt att presentera en lösning snarare än att lösa ett problem. Samtidigt som det är svårt att förverkliga en lösning. Det krävs mycket planering, engagemang och så vidare för att lösningen ska nå ett önskat resultat. Två citat som kan belysa den något paradoxala situation är följande:

...Problemet inom politiken i Göteborg är att när man inte vet vad man ska göra då tittar man inte på innehållet i verksamheten utan man tittar på organisationen så ändrar man organisationen fast kanske innehållet var det som skulle behöva förändras. Nu har vi gjort en organisationsförändring. Det är inte säkert att vi har lyckats förändra innehållet i verksamheten för att vi bara organiserar oss annorlunda. (Kommunstyrelsepolitiker (S))

Alla större organisationsförändringar är ju svåra och det är väldigt, väldigt viktigt att man förbereder dem tidigt... (Stadsdelspolitiker (M))

Den andra delen i syftet med den här uppsatsen har varit att bidra med kunskap om organisationsförändringar genom att studera dem utifrån tre perspektiv. Om jag börjar med *rationalitetsperspektivet* kan den här studien presentera kunskap i form av att kommunerna har agerat rationellt i samband med organisationsförändringen. Men att deras rationalitet kan anses ha varit begränsad på grund av att det har uppstått oförutsedda problem; exempelvis att många chefer slutade. Med vetskapen om att kommunerna i den här organisationsförändringen har agerat med begränsad rationalitet kan det återknytas till litteraturen om det instrumentella perspektivet. I detta perspektiv pratas det bl.a. om att handlingsmiljön och synen på mål och orsaksband indikerar vilken organisationstruktur som en organisation ska välja. Då rationaliteten i de studerade kommunerna har varit begränsad bland annat på grund av den osäkerhet som rått beträffande mål- och orsakssamband, framstår det som att kommunerna skulle ha valt en annan slags organisationsstruktur. I boken

¹¹⁴ Petersson, (1992), s.58f.

¹¹⁵ Karlsson, (2014), s. 42.

”Organisationsteori för offentlig sektor” talas det om att när det finns oenighet om mål och orsaksamband föreslås en löst kopplad struktur med fokus på kreativitet. Exempel på en sådan situation kan ses i samarbetet mellan myndigheter och miljöorganisationer där miljöorganisationerna är mer aktionsorienterade samt ad hoc- präglade.¹¹⁶ Detta exempel fokuserar på relation mellan två organisationer. Men samtidigt kan det ses som lämpligt när det finns oenighet inom en organisation att införa en mer decentraliserad organisationsstruktur i samband med förändringar.

Den kunskap som har genererats under *identitetsperspektivet* är att organisationerna har haft en identitet kopplad till kommundelsnämnderna/stadsdelsnämnderna bland annat därför att det har funnits mycket åsikter om nämnderna innan organisationsförändringen. De organisationsförändringar som har skett i kommunerna kan ses som ett försöka att förändra identiteten men att förändringen inte har lett till någon förändrad identitet. Snarare verkar det som att stadsdelsnämnderna delvis har tappat sin identitet efter förändringen. Om man ser förändringen mer strikt utifrån *kulturperspektivet* kan förändringen beskrivas som ett försöka att få till ett *kritiskt avgörande* för att bryta ett *stigberoende*. Stigberoendet är i det fallet de *informella normer* som funnits hos nämnderna innan förändringen. Att det har funnits informella normer kan ses i att det talas om skillnader mellan nämnderna innan förändringen och i sin tur att skillnaderna kan berott på olika normer inom nämnderna. Men då bilden av nämnderna inte har förändrats på något tydligt sätt kan detta ses som att det kritiska avgörandet inte har haft avsedd verkan och att de informella normerna finns kvar. Om man tittar mer specifikt på identiteten och hur den har förändrats kan det vara intressant att återkoppla till Brunssons och Sahlins Anderssons artikel “Constructing organizations: The example of public sector reforms”. Artikeln talar bland annat om att reformer inom offentlig sektor kan ses som försök att installera identitet bland annat genom att definiera gränser.¹¹⁷ Den här uppsatsen kan inte säga att förändringen har haft den effekten för kommunerna som har studerats. En förklaring till varför det finns en skillnad skulle kunna vara följande. I artikeln utgås det ifrån att gränserna definieras exempelvis i policydokument och på så sätt uppstår en identitet.¹¹⁸ Men i den här studien handlar det om att tidigare befintliga gränser har ritats om till att innefatta större områden. Den slutsats som kan dras av detta resonemang är att det är troligt att en identitet uppstår när gränser konstrueras men att det är mindre troligt att identiteten kommer förändras när samma gränser ritas om.

Från det sista perspektivet, *legitimitetsperspektivet*, har kunskap genererats i form av att kommunerna har gjort förändringarna för att dem har varit i behov av legitimitet. Samtidigt är det osäkert om de har fått mer legitimitet till följd av förändringen. Utifrån *mytperspektivet* skulle organisationsförändringen kunna ses som att kommunerna har följt ett *recept* som har inneburit att

¹¹⁶ Christensen, m.fl., (2005), s.47.

¹¹⁷ Brunsson, m.fl., (2000), s.723.

¹¹⁸ Brunsson, m.fl., (2000), s.724f.

kommundelsnämnderna/stadsdelsnämnderna har minskat i antal. Det faktum att båda kommunerna är inne på en utveckling där mer förändringar kommer att ske med stadsdelsnämnderna kan ses som att kommunerna fortsätter följa receptet för legitimitet. Förhoppningen med detta agerande är att få legitimitet då kommunerna gör som andra kommuner gör i sin omgivning. Då det handlar om *isärkoppling* går det att se tendenser som pekar på att det har funnits en *informell struktur* vid sidan av den formella strukturen. Men det är osäkert att kopplingen mellan dessa strukturer har blivit tätare i och med organisationsförändringen. Det skulle kunna hävdas att det har blivit en tätare koppling mellan dessa strukturer eftersom vissa organisationer ser positivt på förändringen. Å andra sidan kan dock motsatsen också hävdas eftersom det kommer att ske fortsatta förändringar med de formella strukturerna. Då det handlar om legitimitet kan det återkopplas till Czarniawska-Joerges tankar om att en reform kan fylla flera funktioner exempelvis att den legitimerar men också att den är av symbolisk karaktär.¹¹⁹ Denna uppsats kan stämma in i den uppfattningen till viss del. Organisationsförändringen eller reformen görs för att den ska leda till mer legitimitet men i det här fallet är det osäkert om den har gjort detta. Istället är det mer passande att tala om att organisationsförändringen har en symbolisk karaktär beträffande legitimitet.

8.1 Egna tankar

Avslutningsvis i den här uppsatsen kan det vara lämpligt att fundera på förslag på framtida forskning inom området offentlig förvaltning. Den här uppsatsen har fokuserat på att skapa förståelse om kommunala organisationsförändringar genom att studera dem genom olika perspektiv. Ibland kan ett perspektiv skapa mer förståelse men det kan också vara så att alla perspektiven tillsammans bidrar till en större förståelse. Det har nämnts ovan att kommunerna har haft en begränsad rationalitet, de har velat skapa en ny identitet och även velat få legitimitet från sin omgivning. Det som dessa tre perspektiv gemensamt belyser är att kommuner måste förhålla sig till osäkerhet och hur de gör för att minimera osäkerhet. Osäkerheten kan finnas i samband med att ett beslut ska fattas men också osäkerhet att kanske inte passa in i sin omgivning. Att det sker fortsatta studier om hur kommuner hanterar osäkerhet, inte minst i samband med kommunala organisationsförändringar, är ett förslag från den här uppsatsen.

¹¹⁹ Czarniawska-Joerges, (1990), s. 229f.

Källförteckning

Litteratur

Brorström, Björn, Haglund, Anders, Solli, Rolf, 2005 *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur AB, andra upplagan, Lund

Bryman, Alan, 2008 *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber, andra upplagan, Malmö

Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn, 2008, *Den svenska politiken; Strukturer, processer och resultat*, Liber, andra upplagan Malmö

Christensen, Tom, Læg Reid, Tom, Roness, Paul G, Røvik, Kjell Arne, 2005 *Organisationsteori för offentlig sektor*; Liber, Malmö

Czarniawska-Joerges, Barbara, 1990 *Kommunerna i reformernas sagoland* (kap 10) i *Makten att reformera*, redaktör Brunsson, Nils, Olsen, Johan P, Carlsson Bokförlag, Stockholm

Eriksson-Zetterquist, Ulla, 2009 *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*, Liber, Malmö

Petersson, Olof, 1992 *Kommunalpolitik*, Norstedts Juridik, femte upplagan, Stockholm

Vetenskapliga artiklar

Brunsson, Nils, Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000 *Constructing organizations: The example of public sector reforms*, Organizations Studies 22/4 pp. 721-746

Nieto Morales, Fernando, Wittek, Rafael, Heyes, Liesbet 2012 *After the Reform: Change in Dutch Public and Private Organizations*, Journal of Public Administration Research and Theory, 23 pp.735-754

Meyer, John W, Bromley, Patricia, 2013 *The Worldwide Expansion of "Organization"*, Sociological Theory, 31(4) pp. 366-389

Meyer, John W, Rowan, Brian, 1977 *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, The American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2, (Sep. 1977) pp. 340-363

Uppsatser

Lagerstrand, Alexander, 2012 *Ledarskap i organisationsförändring – Med fokus på sammanslagningen av Göteborgs stadsdelsnämnder*, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Vetenskapliga rapporter

Czarniawska-Joerges, Barbara, 1987 *Kommundelsreformen: Förändring genom ideologisk styrning*, Research Paper 6327, Ekonomiska forskningsinstitutet vid handelshögskolan i Stockholm

Karlsson, David, 2014 *SDN-reformen och göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service i Brytningstider*, redaktör Bergström, Annika, Ohlsson, Jonas, Ohlsson, Göteborgs Universitet, SOM-institutet

Kastberg, Gustaf, 2015 *Ändamålsenlig organisering- Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld*, Rapport 135, Förvaltningshögskolans rapporter, Göteborgs Universitet

Tahvilzadeh, Nazem 2015 *Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs*, Rapport 136, Förvaltningshögskolans rapporter, Göteborgs Universitet

Tidningsartiklar

Göteborgs Posten, *Ett Göteborg är bättre* 2008-12-05

Göteborgs Posten, Johansson, Folke *Stadsdelsnämnder är bättre än sitt rykte* 2009-10-19

Offentliga handlingar

Borås

Protokoll Borås Kommunfullmäktige 2010-06-17

Handling nr 64, Kommunstyrelsens förslag till beslut

Handling nr 64, Arbetsgruppen för översyn av kommunens nämndorganisation

Handling nr 64, Förslag till ny nämndorganisation

Protokoll Borås Kommunfullmäktige 2010-11-18

Handling nr 91 Ny förvaltningsorganisation Borås Stad

Handling nr 91 De fackliga organisationernas synpunkter på översynen av kommunens nämndorganisation

Göteborg

Protokoll Göteborgs Kommunfullmäktige 2010-01-28

Handling 2010 nr 3, Tjänsteutlåtande Enheten för Vårld och Utbildning F6rslag till en ny SDN-organisation

Handling 2010 nr 3 F6rslag till ny SDN-organisation, Bilaga 4 6versyn av den samlade SDN-organisationen i G6teborg

Handling 2010 nr 3, SKTF G6teborgs yttrande om f6rslag p6 en stadsdelsorganisation

Handling 2010 nr 3, Synpunkter fr6n Kommunal

Handling 2010 nr 3, Yttrande fr6n L6r6rfrbundet 6ng6ende ” Tj6nsteutl6tande-F6rslag till SDN-organisation”

Protokoll G6teborg Kommunstyrelse 2015-04-22

Protokoll G6teborgs Kommunstyrelse 2015-05-27

Intervjuer

Bor6s

Intervju med Stadsdelspolitiker (V) 2015-11-16

Intervju med Stadsdelspolitiker (M) 2015-11-16

Intervju med Kommunstyrelsepolitiker (S) 2015-11-18

Intervju med Kommunstyrelsepolitiker (M) 2015-11-20

G6teborg

Intervju med Kommunstyrelsepolitiker (M) 2015-11-23

Intervju med Stadsdelspolitiker (M) 2015-11-28

Intervju med Stadsdelspolitiker (S) 2015-12-01

Intervju med Kommunstyrelsepolitiker (S) 2015-12-01

Bilagor

Intervjuguide

Block 1

Hur organisationsförändringen förstås ur ett rationalitetsperspektiv?

1. Vilka tycker du var de främsta skälen till att organisationsförändringen genomfördes?
2. Vilka förhoppningar hade du om organisationsförändringen?
3. Hur tycker du det gick att genomföra själva organisationsförändringen?
4. Vilka positiva effekter upplever du att organisationsförändringen har haft?
5. Finns det några områden som inte har kunnat förändras?
6. Har organisationsförändringen lett till några negativa effekter och i så fall vilka?
7. Har organisationsförändringen förbättrat kommunens ekonomi?
8. Har organisationsförändringen lett till bättre likabehandling av medborgarna?

Block 2

Hur kan organisationsförändringen förstås ur ett identitetsperspektiv?

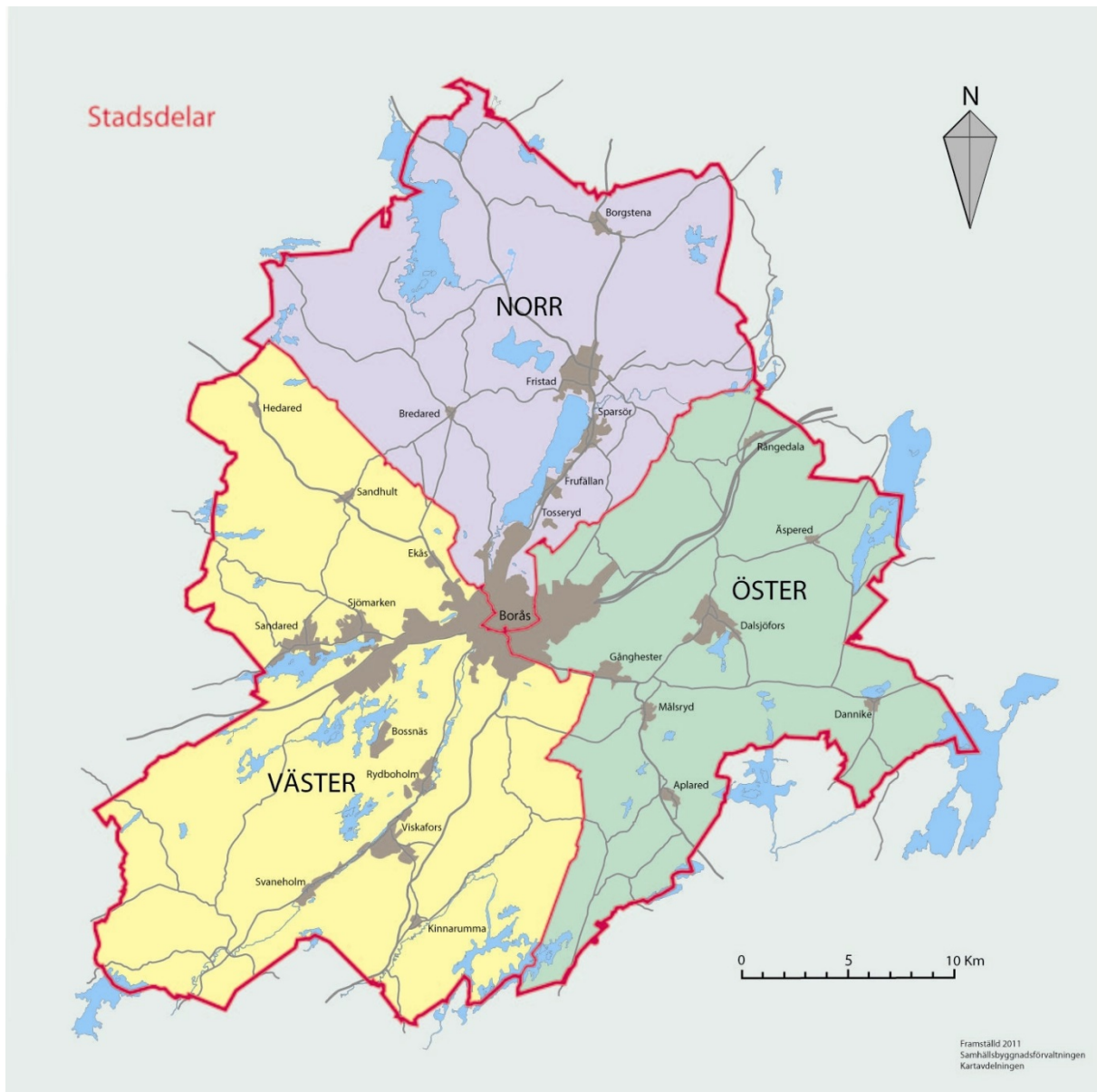
1. Hur upplevde du kommundelsnämnderna innan organisationsförändringen?
2. Hur upplevde du kommunen i stort organisationsförändringen?
3. Vilken bild fanns det av kommundelsnämnderna bland politikerna innan organisationsförändringen?
4. Hur tror du invånare i kommunen såg på kommundelsnämnderna innan organisationsförändringen?
5. Hur tror du kommunen i stort upplevdes innan organisationsförändringen?
6. Vilken bild har du av stadsdelsnämnderna idag?
7. Hur tror du medborgarna i Borås upplever stadsdelsnämnderna idag?

Block 3

Hur kan organisationsförändringen förstås ur ett legitimitetsperspektiv?

1. Hur viktigt var det att genomföra organisationsförändringen?
2. Upplevde du att det fanns en press att få till en förändring?
3. Tycker du att det har funnits andra organisationer med relationer till kommunen som velat få till en förändring?
4. Hur tror du att andra organisationer i kommunens omgivning ser på hur organisationsförändringen har blivit?
5. Upplever att Borås inför den här organisationsförändringen har tittat på hur andra kommuner som har stadsdelsnämnder?

Karta Stadsdelsnämnderna Borås 2011



Källa: Handling nr 64 Förslag till ny nämndorganisation s. 6

Karta Stadsdelsnämnderna Göteborg 2011



Källa: Karlsson (2014) SDN-reformen och Göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service s. 32