

1 Sammanfattning

Denna rapport behandlar effekterna av decentralisering inom den kommunala sektorn och försöker besvara följande frågor:

1. Kan man dra några generella slutsatser i fråga om positiva och negativa effekter av decentralisering och kanske t.o.m. dra slutsatser kring sambandet mellan decentralisering och ekonomisk effektivitet?
2. Kan man i så fall visa på orsakerna till dessa samband?
3. Kan man också dra några slutsatser kring hur man från såväl riks- som lokalplanet, kan stimulera och skapa förutsättningar för decentralisering som grund för fortsatt effektivisering av den kommunala verksamheten?

En viktig utgångspunkt för vår studie har varit det grundläggande synsätt som vuxit fram under många års arbete med denna typ av frågor som konsulter och som också har kommit att utgöra vår referensram när decentraliserad styrning införs. Denna referensram har också legat till grund för analys och slutsatser i denna rapport. Denna referensram beskrivs närmare i kapitel 4.

Ett centralt begrepp är *decentraliseringsfilosofi*, dvs. vikten av att ordentligt gå igenom sin syn på decentralisering och vad man vill åstadkomma med denna form av styrning. *Delegering* och *decentralisering* används ofta som i det närmaste synonyma begrepp. Vi ser emellertid dessa begrepp i mångt och mycket som varandras motsatser. Med delegering menar vi fortsättningsvis i denna rapport att beslut i enskilda frågor eller grupper av frågor överförs till en särskild individ eller till en särskild befattning. Med decentralisering avses alla beslut, utom de som för överordnad nivå är att se som strategiska, flyttas ut i organisationen.

Decentraliseringsprocessens innehåll och struktur behandlas också. Andra centrala begrepp i synsättet är *decentraliseringsarbetets genom-*

förande, där bl.a. viktiga faktorer för att säkerställa förankring, engagemang och resultat i genomförandearbetet belyses samt *konsekvenser för verksamhetsstyrningen*, särskilt sambandet mellan decentralisering av ansvar och befogenheter och nödvändiga anpassningar av verksamhetsstyrningen. I verksamhetsstyrningen ser vi fyra samverkande delar som alla påverkas när decentraliserad styrning införs. Delarna är planerings- och uppföljningsprocessen, ekonomiska ansvarsmodeller och spelregler, verksamhetsstödet inriktning och struktur samt de verksamhetsstödjande systemen.

I rapporten redovisas ingående tre fallstudier. I dessa har vi studerat hur man i *Helsingborg*, *Sollentuna* samt *Piteå* utformat och genomfört ett omfattande förändringsarbete med olika utformning och varierande grad av decentralisering. För respektive kommun har vi studerat bakomliggande problem, vad man ville åstadkomma med förändringen, hur genomförandearbetet lagts upp samt vad man faktiskt uppnått.

Det är ett brett område och vi har därför tvingats hålla undersökningen på en relativt övergripande nivå. Vi har emellertid valt att gå djupare inom verksamhetsområdena barnomsorg och skola.

Förändringsarbetet har tagit något olika former i dessa kommuner. Sammanfattningsvis har emellertid alla tre varit relativt framgångsrika i genomförandet av decentraliseringen.

I *Helsingborg* byggde decentraliseringsfilosofin på ett brett chefsansvar för hela verksamheten. Däremot var kommunledningen otydlig i sin strategiska roll. I genomförandearbetet fick detta till konsekvens att kommundelscheferna på eget initiativ var tvungna att ta tag i de strategiska frågorna. Det fanns ett stort engagemang i probleminventeringen, men arbetet tog ganska lång tid och innehöll "många turer" innan decentraliseringen slutligen genomfördes. Ett problem var att opposition och majoritet prioriterade olika i vad man ville uppnå med förändringen. Detta medförde en del "kast" i genomförandet efter valen 1991 och 1994. Fokus låg i hög grad på införande av en ny organisationsstruktur och man hade en väl genomarbetad plan för organisationsförändringen. Positivt var att man, i varje fall inledningsvis, tog ett samlat grepp om genomförandet. Förankringsfrågor och interna kulturfrågor hade hög prioritet. Det fanns däremot ingen samlad plan för anpassning av styrningen vilket vi ser som en väsentlig brist. Planerings- och uppföljningsprocessen lämnades ganska orörd vilket bl.a. resulterade i bristande helhetsperspektiv.

strategiskt fokus etc. Centrala lednings- och stödfunktioner förblev i stort sett intakta trots en ganska långtgående decentralisering i övrigt. Stort engagemang lades dock ned på att utforma och anpassa ekonomiska ansvarsmodeller. Även ekonomisystemet byttes ut och anpassades till decentraliseringen.

Också i *Sollentuna* baserades decentraliseringsfilosofin i hög grad på ett brett chefsansvar. Här var också renodlingen av politikerrollerna ur ett beställar-/utförarperspektiv ett viktigt inslag. Kommunledningen intog även här en passiv roll i såväl genomförandearbetet som i den löpande styrningen av kommunen. Det fanns ett stort engagemang i probleminentifiering, men arbetet tog lång tid. Positivt var att detta ledde fram till en bred enighet om önskat läge. Också i *Sollentuna* låg fokus i hög grad på att införa en ny organisationsstruktur. Man lade också ned ett stort arbete på att utforma denna, men överlät genomförandet med förankring och interna kulturfrågor till linjecheferna i organisationen. Eftersom genomförandet dessutom skulle ske på mycket kort tid blev förankringsarbetet lidande. Från intervjuerna har vi kunnat dra slutsasten att detta lett till, som man uttryckte det, "energiförluster" i organisationen med mycket diskussioner och ifrågasättande av förändringen. I *Sollentuna* var också marknadskrafter och konkurrens viktiga faktorer för att uppnå förbättrad effektivitet. Där tog man emellertid ett mer samlat grepp om styrningen än i Helsingborg. Inledningsvis behandlades dock planerings- och uppföljningsprocessen knappast alls. Man arbetade mycket med att utforma och anpassa de ekonomiska ansvarsmodellerna. Verksamhetsstödet genomgick stora förändringar och inom ramen för projektet halverades antalet anställda med administrativa uppgifter. Ekonomisystemet har också anpassats till decentraliseringen. Från 1995 har planerings- och uppföljningsprocesserna börjat anpassas. Man genomför nu en ganska radikal förändring där verksamhet och ekonomi integreras, flertalet medarbetare i organisationen engageras och där verksamhetsplanen ligger till grund för utformning av kontrakt mellan parterna i organisationen.

I *Piteå* pekade man ut det decentraliserade ansvaret och målstyrningen som grundläggande delar i förändringen. Också här byggde decentraliseringsfilosofin på ett tydligt och brett chefsansvar. Detta har dock inte tillämpats konsekvent eftersom en separat politisk styrning av personalfrågorna har bibehållits. I *Piteå* intog kommunledningen en

tydlig strategisk roll. Man genomförde en systematisk och bred problemanalys och uppnådde stor enighet i denna. Man var också tydlig i beskrivningen av önskat läge och tog ett samlat grepp om genomförandearbetet. Kommunledningen behöll under hela genomförandet detta strategiska grepp men tillät ändå en stor grad av lokal frihet. Dessutom genomfördes fortlöpande utvärderingar under arbetets gång med ganska tydliga inslag av lärande. Personalmedverkan förekom i stor utsträckning via olika försöksverksamheter samt genom en omfattande dialog. I Piteå tog man redan från början ett samlat grepp om styrningen. Planerings- och uppföljningsprocessen har nu anpassats men på lokal nivå saknas fortfarande koppling mellan internbudget och arbetsplaner. Ekonomiska ansvarsmodeller har också anpassats till decentraliseringen men tillämpningen visar fortfarande brister vad gäller flerårsekonomin. Verksamhetsstödet har decentraliserats och numera hanteras endast strategiska frågor centralt. Också ekonomisystemet har anpassats till decentraliseringen.

Decentralisering kan genomföras på många olika sätt och – rätt genomfört – kan det vara ett *effektivt hjälpmedel* i arbetet att effektivisera verksamheten. Det är en slutsats som vi kan dra trots att vi endast studerat tre kommuner och trots svårigheterna att isolera effekterna av decentralisering från effekterna av andra förändringsfaktorer. I samtliga tre kommuner har väsentliga produktivitetseffekter åstadkommits och vår bedömning är att det generellt sett torde finnas en koppling mellan decentralisering och effektivitet. Utöver förbättrad produktivitet pekar man från kommunerna på effekter som bättre helhetssyn, större förändringsbenägenhet, bättre ledarkompetens, mer servicetänkande och större engagemang och delaktighet.

Seriöst arbete med att skapa en stabil *värdegrund* kring synen på decentralisering och på dess konsekvenser i verksamheten är avgörande för att önskade effekter skall uppnås. Det handlar om att utforma en decentraliseringsfilosofi, om innehållet i förändringsarbetet samt om principer för hur genomförandet skall läggas upp.

Det är viktigt att inte underskatta värdet av att utveckla *planerings- och uppföljningsprocessen* till ett strategiskt verktyg i utveckling, styrning och lärande i organisationen. Detta ger stöd och struktur i det strategiska tänkandet och säkerställer en helhetssyn på verksamheten.

Att skilja på *myndighetsutövning* och *service till kommuninvånarna* är också viktigt. Dessa båda verksamheter kräver nämligen olika

former av styrning. Vid myndighetsutövning är regelstyrning ofta lämplig, t.ex. ur rättsäkerhetsynpunkt. I serviceverksamhet till kommuninvånarna är det däremot nödvändigt med stor frihet. Här är det inte likformighet utan snarare olikhet och mångfald som skapar den sammanlagt bästa kvaliteten.

Vid decentralisering måste delegationsordningen i en kommun anpassas så att förutsättningar för ett brett verksamhetsansvar skapas. För att uppnå en förbättrad kvalitet i beslutsfattandet behöver besluten sättas in i sitt sammanhang. Därför är enligt vår uppfattning helhetssyn på verksamheten en förutsättning för beslutsfattandet. Vid decentralisering skapas sådana förutsättningar.

Delegering så som den ofta utformas i praktiken – dvs. som delegering av beslut i en stor mängd *enskilda* frågor – är enligt vår uppfattning inte ett lämpligt sätt att föra ut beslut i organisationen. På det sättet skapas inte förutsättningar för att på lokal nivå ta ett helhetsgrepp om verksamheten.

Genom en ökad ekonomisk press på kommunerna och genom att omvärldsförutsättningarna förändras allt snabbare blir det allt viktigare att se över både inriktning, organisation och styrning. En långtgående decentralisering skapar goda förutsättningar för att pröva alternativa ansvars- eller organisationsstrukturer. Utvecklingen i Helsingborg och Sollentuna visar också att kommunen inte behöver äga samtliga resurser själv. För att skapa ökad flexibilitet i verksamheten föreslår vi en förutsättningslös prövning av nya ansvarsstrukturer utifrån ett kompetensperspektiv. Identifiera vilka kärnkompetenser som verkligen behövs i den egna organisationen. Stimulera sedan ett nätverksperspektiv på utformningen av den egna organisationen.