

Försök och omgivning

Ett kontingensteoretisk perspektiv på kommunernas försöksverksamhet

Sari Pikkala

Paper presenterat vid den IX nordiska statsvetarkongressen inom arbetsgruppen »Försöksverksamhet som offentlig reformstrategi» Reykjavik, Island, 15—18 augusti 1990

1 INLEDNING

Begreppet »försök» hörs allt oftare i diskussioner kring den offentliga förvaltningen och dess förnyelse — den offentliga försöksverksamheten har ökat i omfång under de senaste åren. Försök förekommer såväl på den centrala som på den regionala och kommunala nivån.

Jag kommer att i denna uppsats beröra försök inom kommunalförvaltningen. För det första måste man naturligtvis fråga sig *vad* »den offentliga sektorns försök» egentligen är. För det andra riktas intresset mot frågan *var* försök prioriteras. Alla kommuner är inte lika försöksorienterade. Jag kommer att granska huruvida olika omständigheter kan tänkas stimulera eller dämpa försöksvilligheten. Granskningen kommer huvudsakligen att bygga på ett kontingensperspektiv, där organisationens beroende av sin omgivning är det centralaste elementet.

De empiriska analyserna görs främst i stöd av en enkät, som riktats till den kommunala ledningen. Enkätundersökningen är ett led i ett samnordiskt forskningsprojekt »Offentlig forsoksvirksomhet som laerings- og tilpasningsstrategi». Finland representeras i projektet av Institutionen för offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Enkätens syfte är att undersöka och jämföra de nordiska kommunernas situation och utvecklingsarbete. Ett särskilt intresse hyses också för de nordiska frikommunexperimenten.

2 FÖRSÖK INOM FÖRVALTNINGEN — AVGRÄNSNING

Det i förvaltningsssammanhang använda be-

greppet »försök» är ingalunda klart eller entydigt. Sådana benämningar som försök, experiment, utvecklingsprojekt och -program används parallellt och de hänför sig till en brokig skara av olika verksamheter. Det traditionella, naturvetenskapliga försöksbegreppet — med klart avgränsade och kontrollerbara variabler och påvisbara orsakssamband — kan inte jämföras med den offentliga förvaltningens försök. Anspråksnivån är i detta sammanhang mycket lägre.

Vilka kännetecken eller kriterier skall då vara uppfyllida för att ett projekt kan kallas för ett försök?

Ett försök skall vara *problemorienterat*. Försöket har sin grund i en viss problemuppfattning. Man prövar en ny lösning eller söker ny information om problemområdet. Försök innebär en förändring i organisationen eller processen i förhållande till det tidigare. Här sammanfaller begreppen försök och administrativ reform: förändringen förutsätts vara intentionell och medvetet styrd.

Vidare skall ett försök vara *tidsbegränsat*, dvs att huvudmannen har på förhand fastställt försöksperioden. Försöket har klara start- och slutpunkter. Periodens längd har däremot ingen betydelse. Vid *periodens* slut avgörs försökets fortsatta öde. Då har man möjlighet att värdera försökets effekter. Försöket kan förlängas eller avslutas och det experimenterade tilltaget kan bli permanent eller förkastas. Det finns ingen direkt koppling från försökseffekterna och effekterna till försökets vidareföring. Ibland kan ett försök med positiva effekter »glömmas bort» medan försök med mindre övertygande positiva effekter kan föras vidare (Adamsen & Fisker 1988).

Ett administrativt försök skall också naturligtvis ske med någon typ av offentlig medverkan — i detta fall kommunal. Själva initiativet till ett försök kan däremot komma såväl från politiker- na och byråkraterna som från »fältet».

3 FÖRSÖK — VARFÖR?

Vi har konstaterat att försöksverksamheten inom den offentliga sektorn har ökat i omfattning. Frågan lyder »varför görs försök»? Försöksverksamheten fyller många olika slags funktioner. Utan att sträva till någon uttömmande genomgång av tänkbara motiv för försök skall jag i det följande kort beröra några perspektiv på utnyttjandet av försök inom den offentliga förvaltningen.

Försök som styrning

Dagens samhälle präglas av snabb och dels oförutsägbar utveckling. Föränderligheten skapar osäkerhet — sambandet mellan problem, mål och medel blir oklarare. Förutsättningarna för att närma sig problemen med det traditionella utrednings- och planeringsbaserade sättet försämras. Försöksverksamhet kan under dylika omständigheter tjäna som ett mera flexibelt styrningsalternativ (Hagen & Rose 1989).

Olika områden drabbas också olika av de snabba samhällsförändringarna. Försöksverksamhet kan erbjuda en möjlighet till snabbare lokal anpassning.

Försöksverksamhet är en försiktig, små stegens strategi; man får information och erfarenheter av en lösning och beslutsfattarna behöver ej på förhand förbinda sig till beslutsutfallet. Ansvaret som beslutsfattarna har att bära är inte tungt även om försöket skulle misslyckas. Försöken kan här uppfattas som strategier för organisationellt nytänkande och innovation. Inlärningsfokusering och »försöka och misslyckas»-perspektivet präglar denna syn på offentliga sektorns försök.

Erfarenheterna ur det praktiska livet visar att långtifrån alla försök som företas inom den offentliga sektorn följer inlärningslogiken. I stället för en strävan till att nå kunskap genom försök kan man experimentera i andra syften; försök kan också ses som en politisk eller symbolisk handling.

Försök som ett svar på olika »hotsituationer»

Det finns många tänkbara hotsituationer som kan antas stimulera till försök inom förvaltningen. Försök kan t ex vara ett användbart sätt för organisationen att relativt snabbt reagera på ett ökat tryck och hårdare krav från klienternas eller politikernas sida.

Nedskärningshot och strama budget hör ofta till den offentliga förvaltningens vardag. Under ekonomiskt hot kan en förvaltning experimentera i syfte att spara, att finna nya, effektiva och mindre kostnadskrävande lösningar. Men så är icke alltid fallet — ett försök kan initieras likaväl i hopp om att kunna bibehålla eller vidga den egna förvaltningens volym, när chanserna för större och långvarigt bindande utgiftsökningar är mycket små. Förvaltningarna vill ju sällan frivilligt acceptera nedskärningar i sin verksamhet, strävandena att expandera är på många sektorer starka. Det är m a o fråga om budgetpolitik. Finansiering av ett försök antas inte förbinda till stora långvariga offringar ur allmänna budgetmedel.

Försök som konfliktlösning

Försök initieras ofta i situationer, där politiker, byråkrater eller andra parter har olika intressen och drar åt olika håll. Ifall man inte kan enas om det fortsatta utvecklandet av organisationen, erbjuder försök en möjlig utväg ur den besvärliga situationen. Det är lättare att nå en politisk kompromiss om påbörjandet av ett experiment än att göra ett beslut som innebär »slutliga» förändringar inom förvaltningen. Försök kan då uppfattas både som konfliktlösning och som reformstrategi, ett sätt att åstadkomma en reform i organisationen. Inom organisationen kan deltagandet i ett försök även skapa entusiasm och engagemang och öka viandan.

Försök som legitimering

Organisationers legitimitet skapas av överensstämmelse mellan organisationens handling och de relevanta samhällsnormerna. För enkelt uttryckt skall politiska organisationer legitimeras sig genom att reflektera samhälleliga värden medan de produktiva organisationerna legitimerar sig genom sina produkter och vinst. Administrativa organisationer antas både avspegla och producera och således även kombinera de två legitimeringssätten. Ett lämpligt legitimeringssätt för den offentliga sektorn är att reformera — t ex genom försöksordningar — förvaltningen påvisar då att det som pågår inom organisationen är i överensstämmelse med allmänna normer och förväntningar i samhället och att den ständigt förbättrar sitt arbete. (Czarniawska-Joerges 1988)

4 ETT KONTINGENSPERSPEKTIV PÅ FÖRSÖK I KOMMUNER

Försök och försöksverksamhet — som alltså innebär förändring — kan uppfattas som ett sätt med vilket organisationen anpassar sig till de förhållanden den befinner sig i. Kommuner na antas då experimentera i syfte att anpassa sig till de lokala omständigheterna. Detta anpassningsperspektiv för oss till ett kontingens-teoretiskt angreppssätt på försök.

Allmänt om kontingensteorin

Kontingens-teoretiska resonemang bygger på ett systemtänkande, där organisationen ses som ett öppet system som existerar i en bredare omgivning. Organisationen påverkar och låter sig påverkas av omgivningen. I princip uppfattar man organisationen som ett subsystem i ett vidare socialt system vari omgivningen ingår som en del. (Burrell & Morgan 1979, 167—168)

Organisationen byggs alltså upp enligt det sammanhang den verkar inom, organisationen är m a o anpassad till omgivningen. Organisationen anpassar sig i syfte att överleva eller utvecklas och klara sig bättre.

Inom kontingens-teorin uppfattas organisationens struktur som contingent — beroende. Minzberg (1979, 221) räknar upp följande kontingensvariabler, omständigheter organisationens struktur är beroende av: organisationens ålder och storlek, reglering av det tekniska systemet och dess grad av sofistikerad omgivningens stabilitet, komplexitet, diversitet och fiendtlighet, ägandeförhållanden, organisationsmedlemmarnas behov samt mode. Organisationen svarar på omgivningens krav genom att justera på sin interna struktur.

Graden av organisationsstrukturens beroende av sin omgivning har inom kontingens-teorin uppfattats på olika sätt. Anpassningen har beskrivits både som voluntaristisk och som deterministisk. Det voluntaristiska synsättet utgår från att organisationen själv väljer sina lösningar för anpassning till omgivningen. I den deterministiska varianten ses anpassningen som omgivningsbestämmd — organisationer anses förenklat uttryckt vara direkta produkter av omgivningen. Det finns också forskare som anser att bara en kombination av valperspektivet och det deterministiska perspektivet kan på ett

tillfredsställande sätt förklara organisationsanpassningen (t ex Hrebiniak & Joyce, 1985)

*

Organisationen uppfattas — analogt med den biologiska organismen — bestå av en uppsättning subsystem (strategiska, operationella, manageriella och mänskliga) som uppfyller för organisationen nödvändiga uppgifter (se t ex Burrell & Morgan 1979, 168—170). Subsystemen står i växelverkan med varandra och med omgivningen. Organisationerna kan variera beträffande de olika subsystemen.

Effektiviteten hos en organisation är beroende av att subsystemens element är utformade eller anpassade till sin omgivning. Detta kallas inom kontingens-teorin för kongruenshypotesen. Kongruens subsystemen emellan är en nödvändig, men icke tillräcklig förutsättning för att en organisation skulle klara sig bra. Organisationen måste — efter att den differentierats — också nå en lämplig grad av reintegrering för att bli effektiv. Detta supplement till kongruenshypotesen kallas för integrationshypotesen. (Burrell & Morgan 1979, 176—179)

Både subsystemens och omgivningarnas variationer har varit föremål för stor uppmärksamhet inom den kontingens-teoretiska litteraturen. Vi sammanfattar här Minzbergs (1979, 267—279) genomgång av fyra organisationsdimensioner.

*

Organisationens omgivning varierar från stabil till dynamisk. Dynamisk omgivning bör ej uppfattas synonymt med föränderlig (variable) omgivning — dynamiskheten används här i betydelsen oförutsägbar. I en dynamisk omgivning präglas organisationen arbete alltså av osäkerhet och oförutsägbarhet.

Vidare kan organisationsomgivningar variera från enkla till komplexa. Omgivningen är komplex i den mån den kräver sofistikerad information av organisationen. Organisationen måste i en komplex omgivning ta hänsyn till en stor mängd aspekter hos omgivningen och den bör kunna analysera sambanden mellan omgivningsaspekterna.

Organisationens marknad varierar från integrerade till diversifierade. Marknaden kan vara diversifierad p g a att klientelen består av många olika grupper eller p g a att organisationen producerar många slags produkter eller service. Geografisk spridning är också ett uttryck för diversifiering.

Slutligen kan organisationsomgivningen variera från »överlägsen» (munificent) till fientlig. Fientlighet påverkas framför allt av graden av tävling och konkurrens. Hård konkurrens antas ha speciella effekter på organisationsstrukturen.

*

Minzberg (1979, 270—285) har presenterat fem hypoteser rörande sambandet mellan de ovan framförda omgivningskaraktäristika och organisationsstrukturen:

1. Ju mer dynamisk omgivning, desto mer organisk struktur
2. Ju mer komplex omgivning, desto mer decentraliserad struktur
3. Ju mer diversifierad marknad organisationen har, desto större är dess benägenhet att delas upp i marknadsbaserade enheter (diversifiering innebär divisionalisering)
4. Organisationen i en extremt fientlig omgivning drivs till att tillfälligt centralisera sin struktur.
5. Oenhetlighet i omgivningen bidrar till en selektiv decentralisering av organisationsstrukturen

De kommunala försöken som anpassning

På vilket sätt kan de kontingensteoretiska resonemangen vara vägledande när vi vill undersöka förekomsten av försök inom kommunerna?

Kommunerna befinner sig inom mycket olika omgivningar och därför antas de välja mycket olika lösningar för organisationsanpassning (här utgår vi alltså från den mera voluntaristiska synen på anpassning). Enligt kontingensteoretiskt tänkesätt har framgångsrika organisationer med likartade omgivningar en tendens att likna varandra. Vi förväntar oss att försöksverksamhet prioriteras olika i olika kommuner beroende på de omständigheter kommunen befinner sig i, att det finns ett samband mellan försöksverksamhet och den kommunala organisationens omgivning. Men hurdana är de omständigheter som stimulerar kommuner till försök?

Det är rimligt att anta att försök förekommer eller prioriteras under omständigheter som präglas av osäkerhet. I detta sammanhang är dimensionsparen stabil-dynamisk och enkel-komplex användbara. På lungna, stabila och homogena orter är försöksbehovet eller -lusten knappast stor. Däremot förväntar vi oss att osäkerhet stimulerar till försök.

Eftersom vi, beroende på det empiriska materialets karaktär, inte kan mäta den faktiska förekomsten och arten av försöksverksamhet skall vi här ta fasta på *prioriteringen* av försöksverksamheten. Vi antar att

1. Försök prioriteras i kommuner med dynamisk omgivning
2. Försök prioriteras i kommuner med komplex omgivning

5 UNDERSÖKNINGENS EMPIRISKA MATERIAL OCH UPPLÄGGNING

Som redan nämnts har ifrågavarande enkätundersökning utförts inom ramen för ett samordiskt forskningsprojekt kring offentlig försöksverksamhet. Den finländska enkäten sändes ut i mars 1990 och den omfattade kommundirektörer i alla kommuner förutom de 16 åländska kommunerna som på landskaps-självstyrelse intar en särställning. Av de 444 tillfrågade kommundirektörerna returnerade 378 formuläret. Detta ger en svarsprocent på 85,1, vilket kan betraktas som ett mycket tillfredsställande resultat.

Först skall jag allmänt redogöra för den kommunala ledningens attityder till försöksverksamhet. I ett andra steg reduceras försöksinställningsvariablerna med hjälp av en faktoranalys till »grundinställningar», som på ett komprimerat sätt beskriver attitydmönstren. Grundinställningarnas förekomst granskas skilt inom olika kommungrupper: frikommuner, förvaltningsförsökskommuner och övriga, icke-experimentkommuner.

För att kunna granska relationen försök — omgivning har vi i stöd av officiell statistik konstruerat mått som beskriver omgivningens komplexitet och dynamiskhet. Försöksinställningsfaktorerna relateras till dessa komplexitets- och dynamikfaktorerna i en regressionsanalys.

6 INSTÄLLNINGAR TILL FÖRSÖKSVERKSAMHETEN

I Finland finns det brist på dokument som skulle belysa den offentliga sektorns försök i allmänhet och kommunernas försök i synnerhet. Mera omfattande kartläggningar har gjorts enbart inom social- och hälsovården och inom skolförvaltningen (t ex Sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämistoiminta 1988, Terveysten-

huollon tutkimus- ja kehittämistoiminta 1985—1986). De centrala ämbetsverken har samlat in dessa uppgifter. Bristen på kartläggningar på andra sektorer torde vara ett bevis på att försöksverksamheten är inte lika utbredd utanför de traditionella välfärdssektorerna.

Kommundirektörsenkäten stöder inte direkt denna uppfattning. Kommundirektörerna ombads nämna tre exempel på lyckade försök i kommunen, och även vad försöket gällde. En hopsummering av exemplen visade att allmän förvaltning hade den högsta frekvensen. Försök som kan hänföras till service och välfärd kom först på andra plats. Dessa två kategorier hade dock det överlägset största antalet exempel. Näringspolitiska och eller tekniska sektorns försök nämndes inte lika ofta. Att så många exempel ägde rum inom den allmänna förvaltningen kan förstås bero på att det var just kommunidirektörerna som svarade på enkäten — de känner den allmänna förvaltningen mera som sin. Skulle man vilja få tillförlitligare information borde var och en av förvaltningssektorerna förfrågas skilt.

Resonemanget ovan ger anledning att ifrågasätta enkätens information mera allmänt — vi har ju mått bara kommunidirektörens inställningar. Kommunidirektören har mycket central ställning inom kommunens organisation. Han eller hon är den högsta förmannen inom kommunens ämbetsverksorganisation och han eller hon ansvarar för beredningen och verkställandet. Åtminstone med avseende på försöksverksamhet torde kommunidirektörens möjlig-

heter att agera som motor — eller som broms — för försök vara mycket stora. Således kan man utgå från att resultaten faktiskt säger något om kommunens försöksorientering i verkligheten.

I ljuset av enkätresultaten tycks de finländska kommunidirektörerna vara mycket positiva till försöksverksamhet i allmänhet. Enbart 5 % av de svarande anser att försöksverksamhet inte är ett lämpligt tillvägagångssätt för att få till stånd förändring i kommunen. Fyra av fem menar att försök är generellt sett lämpliga medan 10 % accepterar försök bara inom vissa sektorer inom kommunalförvaltningen. Resultatet vittnar kanske inte så mycket om kommunidirektörernas stora entusiasm för försöksverksamhet som om deras ovilja att öppet framstå som omoderna reformmotståndare.

I tabellen nedan ges de svarandes värderingar av olika motiv som kan tänkas ligga till grund för försöksverksamhet.

Resultatet kunde tolkas så att kommunerna experimenterar främst i syfte att lära sig nytt eller att effektivare utnyttja sina resurser. Över hälften av samtliga svaranden värderade skaffande av nya erfarenheter och utvecklande av arbetsmetoderna som mycket viktiga försöksmotiv. Effektivare resursutnyttjande och upplösande av stela strukturer hade likaså värderats högt av drygt hälften.

Förvånansvärt är att de direkt ekonomiska motiven uppfattas som relativt oviktiga. Bara en

Tabell 1. De svarandes värdering av möjliga syften för försöksverksamhet (%) (n för de olika variablerna varierar från 364 till 369)

	Mycket viktig	Ganska viktig	Mindre viktig	Inte viktig	Vet ej
1. Att vinna nya erfarenheter	57.1	39.9	2.2	—	0.8
2. Att skapa ny energi genom att frigöra dolda resurser hos invånare, medarbetare och ledning	47.7	45.5	4.3	4.3	1.6
3. Att få kommunen att framstå i positiv dager	33.9	52.6	11.7	1.1	0.8
4. Att lugna missnöjda medarbetare	7.6	29.5	46.6	14.6	1.6
5. Att agera »murbräcka», dvs att upplösa stela strukturer och bryta invanda rutiner	52.0	44.2	3.0	0.3	0.5
6. Att lösa akuta problem	30.1	50.4	16.8	2.2	0.5
7. Att finna nya och utveckla existerande arbetsmetoder	53.1	44.7	1.6	0.3	0.3
8. Att göra inbesparningar	25.3	52.7	18.7	2.7	0.5
9. Att tillföra kommunens ekonomi resurser utifrån (fonder, stödarrangemang)	15.8	43.1	32.4	6.8	1.9
10. Att använda de existerande resurserna bättre	56.3	40.8	2.7	—	0

fjärdedel anser det vara mycket viktigt att experimentera i inbesparingssyfte. Likaså verkar det som om kommunerna sällan skulle initiera försök i hopp om extra ekonomiska resurser, fyra svaranden av tio tycker att detta motiv är nästan eller helt oviktig.

De mest »politiska» syftena finns ej heller bland de högst värderade. Var tredje kommundirektör skulle sträva till att höja kommunens profil genom att gå in för ett experiment. Det mest impopulära motivet, att lugna missnöjda medarbetare, är något elakt formulerad — det är kanske inte lätt att ansluta sig till det.

*

Den kommunala ledningens inställningar till försöks- och utvecklingsverksamhet granskades även med ett antal attitydpåståenden. De framförda påståendena är bekanta från den offentliga debatten kring kommunalförvaltningen, särskilt i samband med frikommunexperimentet. Svaranden ombads bedöma påståendena enligt skalan helt enig -helt oenig.

Kommunerna längtar efter frihet. Kommundirektörerna menar nästan hundra procentigt att kommunerna bör få mera ansvar och mera frihet att pröva egna lösningar. Det stora behovet av förändring och anpassning är inte bara prat — så anser de flesta.

Många tycker att den egna kommunen skall vara en föregångskommun när det gäller nya åtgärder och arbetsrutiner. Man vill ej passivt vänta på att andra kommuner skulle experimentera med nya saker. Å andra sidan anses det vara bra att kommunala reformer först kan prövas inom särskilda försökskommuner innan de genomförs i samtliga kommuner. Den kommunala ledningen är av den åsikten att det inom kommuner finns motstånd mot reformer, att det är rätt svårt att få igenom ideer som innebär förändringar i kommunens verksamhet.

Hälften av de svarande menar att kommunen klarar av att experimentera utan statens ekonomiska stöd. Statens normer och regler — även om de syftar till att undvika alltför stora olikheter mellan kommuner — får ej särskilt beröm. En kritisk hållning gentemot statens förmynderi och stort behov av frihet och förändring verkar vara utmärkande för de finländska kommunerna.

Försöksfaktorer

Försöksmotiv- och påståendeveriablen infördes i en faktoranalys. Av de 18 variablerna valde vi dock efter »provkörningar» att lämna 7 variabler utanför analysen för att eliminera faktorer som inte kunde ges någon entydig tolk-

Tabell 2. De svarandenas inställningar till ett antal påståenden om försöksverksamhet (%) (n varierar från 375—376)

	Helt enig	Delvis enig	Delvis oenig	Helt oenig	Vet ej
1. Behovet av förändring och anpassning inom kommunsektorn är starkt överdrivet i den offentliga debatten	8.0	31.4	23.9	35.6	1.1
2. Det är bättre att låta andra kommuner pröva sig fram innan man ger sig i kast med nya åtgärder och arbetsrutiner	2.7	18.1	36.2	42.6	0.5
3. Reformerna i kommunsektorn bör genomföras i alla kommuner samtidigt hellre än att enskilda kommuner får försöksstatus	3.5	14.4	38.0	42.6	1.6
4. Kommunerna bör få större ansvar och möjligheter att pröva egna lösningar	65.7	29.3	3.7	0.8	0.5
5. Det är svårt att få igenom ideer som innebär förändringar i kommunernas verksamhet	24.5	54.7	15.7	5.1	—
6. Statliga regler och normer är viktiga för att kunna undvika alltför stora olikheter mellan kommuner	4.5	32.3	40.0	22.9	0.3
7. Vår kommun bör vara en föregångskommun när det gäller nya åtgärder och arbetsrutiner	23.5	47.7	21.1	4.3	3.5
8. För att kommunen skall kunna driva försöksverksamhet måste staten ställa medel till förfogande	10.9	35.5	31.2	21.3	1.1

ning (de utelämnade variablerna är motivvar. 4 och 6 samt attitydvar. 3, 4, 5 och 8, se framställningen ovan).

I den slutliga rättvinkliga faktoranalysen inkluderades alltså 11 variabler. Sammanlagt 333 svarande hade svarat på samtliga 11 frågor. Förklaringsgraden för variablernas totala variation uppgick till 52 %, som kan i detta sammanhang betraktas som tillfredsställande. Analysen resulterade i en trefaktorlösning. I det följande granskas faktorerna i tur och ordning.

Offensiva försöksmotiv

Följande motivvariabler fångas upp av denna faktor (faktorladdningarna inom parentes):

- att skapa ny energi genom att frigöra dolda resurser hos invånare, medarbetare och ledning (0.694)
- att använda de existerande resurserna bättre (0.670)
- att finna nya och utveckla existerande arbetsmetoder (0.664)
- att agera »murbräcka»... (0.650)
- att vinna nya erfarenheter (0.580)

Höga värden på faktorn erhåller kommuner där skapande av ny energi anses vara en viktig försöksmotiv. Försök företas också i syfte att bättre utnyttja de existerande resurserna. Man vill med hjälp av försöksprojekt söka och utveckla arbetsmetoderna, upplösa förvaltningens stela strukturer och skaffa sig nya erfarenheter. Faktorn är lättolkad: kommuner som här får höga faktorpoäng har en fördomsfri, självständig, offensiv grundinställning till försöksverksamhet. Faktorn kan också uppfattas som uttryck för en »trial and error» -logik.

Defensiva försöksmotiv

Fyra motivvariabler och en påståendevariabel fångas upp av denna faktor

- att få kommunen att framstå i positiv dager (0.711)
- att göra inbesparningar (0.708)
- att tillföra kommunenes ekonomi resurser utifrån (0.701)
- vår kommun bör vara en föregångskommun... (—0.419)
- att använda de existerande resurserna bättre (0.268)

Kommuner som får höga faktorpoäng menar att skapande av en positiv bild av kommunen är ett viktigt syfte med experiment. Ekonomis-

ka motiv — inbesparningar och utomstående ekonomiska resurser, och i viss utsträckning även effektivare resursutnyttjande — värderas högt. Kommunen präglas inte av framåtanda, kommunen behöver ej vara föregångskommun när det gäller att pröva nya lösningar. Vi har här att göra med kommuner vars försöksinställningar är rätt återhållsamma, huvudvikt läggs vid ekonomiska och »kosmetiska» motiv. Man kunde vänta sig att kommuner med denna defensiv inställning skulle ha främst utifrån styrda försök.

Anti-försöksfaktor

Den tredje faktorn kan föstås mot bakgrunden av variablerna nedan

- det är bättre att låta andra kommuner pröva sig fram... (0.801)
- behovet av förändring och anpassning starkt överdrivet (0.609)
- vår kommun bör vara en föregångskommun... (—0.619)
- att agera murbräcka (0.288)

Faktorn bildas av tre attitydvariabler och en motivvariabel. Kommuner som får höga värden på faktorn tar avstånd från påståndet att det är bättre att låta andra kommuner pröva sig fram innan man ger sig i kast med nya lösningar. Det finns ett verkligt behov av förändring och anpassning inom kommunalförvaltningen. Vidare anser man att den egna kommunen skall pröva nya åtgärder och arbetsrutiner före andra. Dessa kommuner vill experimentera i syfte att upplösa stela strukturer och bryta invanda rutiner. I motpolen finner vi de egentliga reformmotståndarna — därför har faktorn döpts till anti-försöksfaktor.

7 FÖRSÖK OCH OMGIVNING

Vi skall inleda granskningen av relationerna mellan försöksorientering och omgivning med att granska försöksfaktorerna i olika kommungrupper med tanke på det nu pågående frikommunförsöket. Vi har indelat kommunerna i fyra grupper i enlighet med deras status i det pågående frikommunexperimentet: stora frikommuner, d v s kommuner vars invånarantal överstiger 90 000 (7 st), övriga frikommuner (49 st), förvaltningsförsökskommuner (199 st) och övriga, icke-experimentkommuner (190 st).

Ur tidigare forskning (Ståhlberg 1990, 41—42) framgår att dessa kommungrupper avviker från

Tabell 3. Medelvärden på försöksfaktorpoängen grupperade enligt kommuntyperna

	stora frikom.	övriga frikom.	förv. förs.kom.	övriga kommuner
Offensiva försöksmotiv	0.221	0.159	0.037	-0.101
Defensiva försöksmotiv	-0.058	0.141	0.120	-0.178
Anti-försöksfaktorn	0.436	0.779	0.065	-0.329
n=	6	40	163	146

varandra. Frikommunerna hör till kommunernas elit. De är större, modernare, rikare och de har mera socialister och välutbildade. Utvecklingen går åt det andra hållet när man rör mot icke-experimentkommuner. I icke-försökskommunerna finner vi mera centerpartister, större stadsandelar per capita och mera av primärnärings sysselsatta. Förvaltningsförsökskommuner intar en mellanställning, generellt kommer de närmare icke-försökskommuner än frikommuner.

Vi skall granska försöksfaktorernas medelvärden inom de olika kommungrupperna. Vi antar, att de ovan antydda skillnaderna återspeglar sig i resultatet att försöksinställningarna poängteras olika i de olika grupperna. Man kan också förvänta sig att försöksstatus i sig inverkar på försöksinställningsmönstret — försökskommunerna har ju uppmuntrats till prövning av nya lösningar och detta kunde resultera i försöksvänligare attityder mera generellt. Försöksdeltagandet som sådant torde vara ett bevis på rätt positiv inställning till försöksverksamhet.

Resultatet innebär inga stora överraskningar. Beträffande de offensiva och de defensiva försöksfaktorerna är skillnaderna mellan de olika grupperna relativt små. De offensiva försöksmotiven är — helt enligt förväntningarna — vanligare inom frikommuner och speciellt inom stora frikommuner. I frikommuner och förvaltningsförsökskommuner finns något starkare benägenhet att prioritera offensiva motiv för försöksverksamhet.

På anti-försöksfaktorn kan vi däremot notera mycket tydliga skillnader mellan kommuntyperna. Tolkningen är också entydig: försöksmotståndarna finner vi i övriga kommuner.

*

Vi återgår till de två hypoteserna som ställdes gällande sambandet mellan försöksverksamhet och den kommunala organisationens omgivning. Vi antar att försök prioriteras i kommuner med dynamisk och komplex omgivning.

Ett antal variabler, som beskriver förändring i kommuner, infördes i en rättvinklig faktoranalys. Analysen omfattar 433 kommuner och förklaringsgraden uppgår till 56 %. De använda variablerna är:

1. förändring av socialistiska partiernas andel av fullmäktigeplatserna 1975—85 (mäts som andelen år 1985 — andelen år 1975)
2. den absoluta förändringen i invånarantalet 1976—86
3. den relativa förändringen i invånarantalet 1976—86
4. förändringen i andelen sysselsatta inom primärnäringsarna 1975—85
5. förändringen i andelen sysselsatta inom servicenäringsarna 1975—1985
6. förändringen i pensionärernas relativa andel av befolkningen 1980—85
7. förändringen i de arbetslösas relativa andel av befolkningen 1980—1985
8. förändringen i kommunernas tätortsgrad 1980—1985

Analysen utmynnade i tre dynamikfaktorer. Jag skall här ge en kort beskrivning av faktorerna. Numren på de variabler som fångas in av faktorerna och respektive faktorlaggningar ges inom parentes.

1. **Befolkningsförändringsfaktorn** (3: 0.843, 6: -0.701, 2: 0.678)

Höga faktorpoäng på faktorn erhåller kommuner i vilka invånarantalet har ökat såväl absolut som relativt. Pensionärernas andel har däremot minskat.

2. **Strukturförändringsfaktorn** (4: 0.825, 5: -0.622, 1: -0.572, 3: 0.340, 6: 0.357)

Höga faktorpoäng får kommuner i vilka primärnäringsarnas andel har inte sjunkit och i vilka servicesysselsättningarnas andel har snarare minskat än ökat. Vidare har andelen socialister i fullmäktige minskat i dessa kommuner.

3. Koncentrations- och migrationsfaktorn (7: 0.750, 8: 0.666)

Höga faktorpoäng erhåller kommuner i vilka arbetslösheten ökat och vilka präglas av större flyttning till tätorten (tätortsgraden ökat).

*

I faktoranalysen för komplexitetsvariablerna inkluderades likaså 8 variabler. I den ratvinkliga analysen ingick 445 kommuner och förklaringsgraden för faktorns totala variation blev 63 %. Komplexitets- eller strukturvariablerna är

1. de primärnäringsysselsattas andel 1985
2. de förädlings- eller tillverkningsysselsattas andel 1985
3. pensionärernas andel 1985
4. de arbetslösas andel 1985
5. kommunens areal
6. personer med minst mellanstadietubidning som andel av den totala arbetskraften 1985
7. socialistpartiernas andel av fullmäktigeplatserna 1985
8. kommunens areal 1985

Analysen gav följande tvåfaktorlösning:

1. Primärnäringsfaktorn (1: 0.956, 6: -0.780, 3: 0.747, 7: -0.731, 2: -0.697, 8: -0.426)

I kommuner som får höga faktorpoäng på primärnäringsfaktorn är andelen sysselsatta inom primärnäringsgarna hög och andelen sysselsatta inom förädling låg. Utbildningsnivån är relativt låg bland kommuninvånarna. Andelen pensionärer är låg och i fullmäktige finns relativt lite so-

cialister. Kommunerna är inte till sitt invånarantal särskilt stora. Förenklat kan dessa kommuner betecknas som traditionella jordbrukskommuner, där den kommunala strukturen är relativt enkel.

2. Glesbygdskfaktorn (5: 0.861, 4: 0.860, 2: -0.459)

Höga värden på faktorn erhåller kommuner som har stor areal och i vilka andelen arbetslösa är stor. Andelen sysselsatta inom tillverkning och förädling är relativt låg. Kommunerna är alltså stora glesbygskommuner. Motpolen representeras av små tätorter som har en hög andel sysselsatta inom förädling.

*

Om vårt kontingensresonemang håller, borde de ovan uppräknade komplexitets- och förändringsfaktorerna ha förklaringskraft rörande försöksinställningsfaktorerna. Vi har utfört analysen som en stegvis regressionsanalys, som stegvist väljer in de faktorer som överskrider invalsströskeln för analysen. Försöksfaktorerna har i tur och ordning använts som beroende variabler och komplexitets- och dynamikfaktorerna som oberoende variabler.

Vi ser genast att regressionsanalysen gav ett ytterst anspråkslöst resultat vad kontingensperspektivet beträffar. Förekomsten av offensiva och defensiva försöksmotiv kan inte alls förklaras med de oberoende variablerna och enbart primärnäringsfaktorn ger utslag för anti-försöksvariabeln. Även där är förklaringsgraden

Tabell 4. Sammanfattning av tre stegvisa regressionsanalyser med försöksfaktorerna som beroende variabler och dynamik- och komplexitetsfaktorerna som oberoende variabler (invalsordningen samt stegets förklaringsgrad %) (n = 326)

Oberoende variabler	Beroende variabler		
	offensiva försöksmotiv	defensiva försöksmotiv	anti-försöksfaktor
<i>Dynamikfaktorerna</i>			
Befolkningsförändringsfaktorn	—	—	—
Strukturförändringsfaktorn	—	—	—
Koncentrationsfaktorn	—	—	—
<i>Komplexitetsfaktorerna</i>			
Primärnäringsfaktorn	—	—	1) 2.1
Glesbygdskfaktorn	—	—	—

mycket låg. Resultatet kan ändå vara riktigvande: man kan mycket väl vänta sig att små jordbrukskommuner präglas snarare av försöksfientliga än av försöksvänliga attityder.

8 AVSLUTANDE KOMMENTAR

Summa summarum: ett kontingensteoretiskt angreppssätt är till föga hjälp när man vill förstå förekomsten av olika syn på försöksverksamhet. Vilka slutsatser kan man dra av detta?

Ståhlberg (1990c, 1—2) framhäver parallelliteterna mellan det kontingensteoretiska och det rationella tänkesättet. Den rationella synen på beslutsfattandet förutsätter att beslutsfattarna ständigt analyserar omgivningen och reagerar på omgivningsförändringarna. Organisationens val av mål och handlingsalternativ är dock inte helt fria, de påverkas både av den situation organisationen befinner sig i och de egenskaper som organisationen har. Det rationella synsättet kan såtillvida uppfattas som besläktat med kontingensteorins omgivningsdeterminism.

Uppfattningen om försök som innovation, ideprövning och inläring bygger på ett rationellt perspektiv på försöksverksamhet (Hagen & Rose 1989, 17). Om vi granskar våra resultat med kopplingen mellan rationell och kontingensteoretisk syn i minnet, kan vi konstatera att det rationella, inlärningsbetonade perspektivet på försök får ej stöd här.

Förekomsten av olika försöksmotiv är i ljuset av våra iakttagelser mera slumpmässigt relaterad till omgivningen. Detta ger oss anledning att tro att motiven för försöksverksamhet ofta är snarare politiska än på rationella grunder formulerade.

LITTERATUR

- Adamsen, L. & Fisker, J.: *Forsog på tvaers*. Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut. København 1988.
- Brunsson, N. & Olsen J.P. (red): *Makten att reformera*. Helsingborg 1990.
- Burrell, G. & Morgan, G.: *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London 1979.
- Czarniawska-Joerges, B.: *Reformer och ideologier*. Lund 1988.
- Granqvist, Nina: *Politisk professionalisering som anpassning*. Meddelanden från ekonomisk-statsetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser A: 304. Åbo 1990.
- Hrebiniak, L. & Joyce, W.: *Organisational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism*. *Administrative Science Quarterly*. 30: 3 1985.
- Hagen, T. & Rose, L.: *Hvordan organisere statlige forsoksordningen*. NIBR-rapport 1989: 17. Norsk institutt for by- og regionsforskning. Oslo 1989.
- Hagen, T. & Rose, L.: *Nyskaping og laering via statlige forsoksordninger*. NIBR-rapport 1988: 1. Norsk institutt for by- og regionsforskning. Oslo 1988.
- Minzberg, Henry: *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc 1979.
- Pikkala, Sari: *Experiment som politik*. Meddelanden från ekonomisk-statsetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Åbo 1989.
- Sosiaalihuollon . . . : *Sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämistöiminta 1988*. Sosiaalihallituksen julkaisu- ja 13: 1988. Helsinki 1988.
- Ståhlberg, Krister a) *Finnish local government in the postwar period*. Meddelanden från ekonomisk-statsetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser A: 310. Åbo 1990.
- Ståhlberg, Krister b) *Frikommunerna i ett kontingensteoretiskt perspektiv*. Paper presenterat vid symposiet »Frikommunerna i organisationsteoretisk belysning», Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo Akademi, 12—13 mars 1990.
- Ståhlberg, Krister c) *Situation, tolkning och handling*. Paper framlagt vid den IX nordiska statsvetarkongressen i Reykjavik, Island, 15—18 augusti 1990.
- Terveidenhuollon . . . : *Terveidenhuollon tutkimus- ja kehittämistöiminta 1985—1986*. Lääkintöhallituksen julkaisuja 112: 1988.