

Framgångsrik förändring

– ett nationellt kommunforskningsprogram
om hantering av förändrade ekonomiska förut-
sättningar och besvärliga situationer

Centrum för Kommunstrategiska studier (CKS)
vid Linköpings universitet

Forskarskolan för offentlig verksamhet i
utveckling (FOVU) vid Örebro universitet

Institutet för kommunal ekonomi (IKE)
vid Stockholms universitet

Kommunforskning i Västsverige (KFi)
vid Göteborgs universitet

Rådet för Kommunalekonomisk forskning
och utveckling (KEFU) vid Lunds universitet

RAPPORT 1

Denna rapport är den första i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktionsrådet för rapportserien består av följande personer:

Roland Almqvist, Ekonomie doktor, Föreståndare för Institutet för kommunalekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Björn Brorström, Professor, Föreståndare för Kommunforskning i Västsverige (KFi) vid Göteborgs universitet

Leif Jonsson, Docent, Filosofie doktor, Centrum för Kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet

Stig Montin, Professor, Föreståndare för forskarskolan för offentlig verksamhet i utveckling (FOVU) vid Örebro universitet

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utveckling (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-978520-8-1

© KFi tillsammans med författarna 2010

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Framgångsrik förändring

– ett nationellt kommunforskningsprogram
om hantering av förändrade ekonomiska förut-
sättningar och besvärliga situationer

Roland Almqvist
Björn Brorström
Leif Jonsson
Stig Montin
Ulf Ramberg

Innehåll

Förord	3
Forskningsprogrammet	5
Bakgrund	5
Forskningsprogrammets syfte	6
Forskningsprogrammets uppläggning	7
Inledande portalstudie	8
Planerade temastudier	10
Hur kriser upptäcks	10
Relationen stat och kommun i brytningstider	10
Vad händer med de demokratiska institutionerna i samband med krishanteringen?	11
Strategi och mekanismer för anpassning	12
Satsning på tillväxt och infrastruktur under svåra förhållanden ...	13
Regelverkets betydelse – om god ekonomisk hushållning och krav på ekonomi i balans	14
Organisation och styrning	15
Ledning i besvärliga tider – alldeles extraordinärt eller ungefär som vanligt?	16
Besvärliga beslut, legitimitet och demokrati	16
Den finansiella redovisningen och kommunernas beslutspolitik .	17
Referensram	18
Fortsatt forskning	22
Referenser	23

Förord

I juni 2009 genomfördes en konferens med anledning av den samhällsekonomiska utvecklingen och konsekvenser för kommunsektorn. En grupp forskare och praktiker möttes för att resonera kring behovet av studier av det som av många beskrevs som krisen. Ett resultat av konferensen och diskussionerna blev att de fem universitetsanknutna forskningsinstitutionerna inom kommunal ekonomi och politik gör gemensam sak och tillsammans utvecklar och genomför ett forskningsprogram.

Programmets innehåll har vuxit fram i samtal mellan forskare från de fem forskningsmiljöerna och företrädare för de kommuner som har uttalat intresse för att delta i programmet. Intresset har kommit till uttryck i samtal med kommunföreträdare som har berättat om erfarenheter från besvärliga situationer, erfarenheter som behöver analyseras och ställas i relation till andra kommuners erfarenheter och på så sätt rusta organisationen för framtiden. Intresse för att utveckla kunskap har också uttryckts i form av utmaningar som behöver hanteras. Det kan handla om utmaningar i form av att kunna skapa bra förutsättningar för stora och växande industriföretag i kommunen, om utmaningar relaterade till hög ungdomsarbetslöshet och de påfrestningar detta innebär på välfärden, om utmaningar relaterade till befolkningsutveckling eller utmaningar som har att göra med infrastruktuursatsningar och svårigheter att få till stånd sådana. Sammantaget innebär programmet en mångsidig, djuplodande, problematiserande och lösningsorienterad fokusering på kommuners handlande i besvärliga situationer som kan uppkomma till följd av förändrade förutsättningar. Inom ramen för programmet söks förklaringar till hur anpassning sker till förändrade villkor och varför vissa organisationer lyckas bättre än andra att framgångsrikt förändra verksamhet och organisation. Erfarenheter av besvärliga situationer kommer att beskrivas och tolkas till grund för utveckling av resonemang kring hur förändrade förutsättningar kan bemästras.

Utarbetandet av forskningsprogrammet har bedrivits i samarbete mellan föreståndarna för de fem instituten. Arbetet har samordnats av Björn Brorström. Bidrag och kommentarer till programbeskrivningen har lämnats av företrädarna för respektive forskningsinstitut. Medarbetare inom de fem instituten har bidragit med underlag till programmet och synpunkter på programmets innehåll och design. Det är många som aktivt bidragit och har del i att programmet tagit form.

Beskrivningen av forskningsprogrammet är den första rapporten i den rapportserie som nu etableras för redovisning av framkomna forskningsresultat. Styrgruppen för forskningsprogrammet utgör redaktionsråd för rapportserien. En omfattande publicering kommer att ske inom ramen för rapportserien.

100403

Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Örebro

*Björn Brorström, Leif Jonsson, Ulf Ramberg,
Roland Almqvist och Stig Montin*

Forskningsprogrammet

Bakgrund

Under 2008 tilltog successivt känslan av att något inte stod rätt till i världsekonomin. Händelser på den amerikanska bolånemarknaden gav föraning om kommande problem i den amerikanska ekonomin med konsekvenser för utvecklingen och situationen i övriga delen av världen. Stora börsfall under 2008 bland annat som följd av att bolagens vinstutveckling inte motsvarade förväntningarna bidrog också till en allmän osäkerhet och ökad pessimism i de ekonomiska bedömningarna. I september brakade det loss på allvar. Stora kreditförluster för bankerna började skönjas, det finansiella systemet var i gungning och krispaket med gigantiska summor togs fram för att förhindra sammanbrott.

En av de värst utsatta branscherna var den redan hårt ansatta fordonsindustrin och fordonsföretagen med underleverantörer som drabbades hårt utomlands och i Sverige. Försäljningen vek, varslen duggade tätt och krisåtgärder diskuterades. I september/oktober blev det också tydligt att kommunerna skulle drabbas. Skatteutfallsprognosen innebar en väsentlig nedskrivning av skatteintäktsutvecklingen och kommande prognoser under hösten 2008 innebar ytterligare revideringar och antaganden om försämrade förutsättningar. I media och i den allmänna debatten konstaterades att den kommunalekonomiska krisen är här och stora svårigheter att upprätthålla servicenivån i verksamheten och en god ekonomisk hushållning befarades.

Förändringen av de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna kom mycket snabbt och fördjupades. Ett stort antal kommuner och landsting rapporterade att de inte kommer att klara ekonomisk balans 2009 och inte heller att besluta om en budget i ekonomisk balans 2010. På mycket kort tid hade utvecklingen vänt från till synes mycket starka ekonomier till ekonomier i kris. Naturligtvis gällde inte krisstämpeln för alla, men för alla gällde att de ekonomiska förutsättningarna var väsentligt annorlunda, väsentligt försämrade jämfört med för ett år sedan. Regeringen svarade med att öka de generella statsbidragen i några olika omgångar – för sent och alldeles för lite enligt

oppositionen – och att uttala en ambition att se över innebörden av kommunallagskravet på ekonomi i balans. Nya pengar tillsammans med en förbättrad konjunktur och skatteutfallsprognoser innebar att krisen mattades av. Våren 2010 redovisar många kommuner betydande överskott i sina bokslut för 2009 och många frågar sig var krisen tog vägen.

Den situation som uppkommit måste studeras av många olika skäl. Resultat från systematiska studier baserade på jämförelser mellan kommuner innebär möjligheter till en ökad förståelse för hur och varför kriser uppkommer, hanteras och försvagas. Den situation som har utvecklats ger förutsättningar att utveckla kunskap om kommuners handlande i besvärliga situationer och hur framgångsrik förändring uppnås och förklaras.

Forskningsprogrammets syfte

Den uppkomna situationen inom kommunsektorn och för enskilda kommuner måste således beforskas. Det är viktigt att systematiskt följa utvecklingen i sektorn och söka förklaringar till situation och händelseutveckling. Det är angeläget att nu studera hur kommunsektorn hanterar krisen och de förändrade villkoren. Det är också viktigt att relatera utvecklingen och den rådande situationen till kommunsektorns utveckling i ett historiskt perspektiv. Brott i utvecklingsförloppet har skett tidigare och kunskaper om konsekvenser och åtgärder finns att hämta. Den övergripande frågan för forskningsprogrammet är hur kommuner anpassar sig till förändrade förutsättningar och handskas med besvärliga situationer. Fyra övergripande avsikter präglar programmet och de planerade studierna.

- Programmet ska tillhandahålla möjligheter för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling i kontinuerlig samverkan mellan medverkande kommuner och forskningsinstitutioner.
- Kunskaper ska genereras för framtida bruk. Det handlar om kunskaper som ökar kapaciteten att hantera besvärliga situationer.
- Kunskaper ska utvinnas och teori utvecklas om kommuners agerande vid förändrade förutsättningar och i besvärliga situationer.
- Vunna kunskaper och empiriska illustrationer ska få genomslag i undervisningssammanhang som programmets forskare är aktiva i.

Forskningsprogrammets uppläggning

Programmet genomförs i fyra steg :

- En kunskapsöversikt genomförs under 2010.
- En inledande portalstudie genomförs under 2010.
- Temastudier genomförs under 2011 och 2012.
- En avslutande summerande studie genomförs under våren 2013.

Kunskapsöversikten är under utveckling. Steg två och tre beskrivs närmare i det följande. Det fjärde formas senare.

Inledande portalstudie

Arbetet i forskningsprogrammet inleds med en bred inledande studie i vilken samtliga medverkande kommuner besöks. Denna studie tar fasta på det ämne som står i centrum för programmet. Avsikten med studien är att insamla berättelser om kommuners agerande i besvärliga situationer och därvid få en bild av vad företrädare för kommuner uppfattar vara besvärliga situationer. Följande fyra övergripande frågor kommer att behandlas.

Den första frågan är *hur man identifierar en kris, den besvärliga situationen eller en utmaning*. I förda samtal med kommunföreträdare har det framkommit att man alldeles för sent insåg att man hade att göra med en kris eller ett stort problem och därmed också agerade senare än vad som hade varit önskvärt.

Den andra frågan handlar om *hur man agerar/kommunicerar internt inom kommunen i relation till den besvärliga situationen*. Det här handlar framförallt om organisations- och ledningsfrågor: hur väl organisationen och ledningen lyckas anpassa sig till den specifika situation som uppstått.

Den tredje frågan har att göra med *det handlingsutrymme som existerar för att hantera en identifierad besvärlig situation och hur handlingsutrymmet används*. Här handlar det framförallt om de lagar som begränsar kommunernas handlingsutrymme, hur kommunernas relation till staten påverkar deras handlingsutrymme och hur man identifierar lämpliga investeringar i respons till den uppkomna situationen.

Den fjärde frågan handlar om extern kommunikation och demokratisk legitimitet: *hur kommunicerar man externt till partimedlemmar, medborgare och media i relation till utmaningen och möjligheterna att hantera den?* Denna fråga är viktig av två anledningar: normativt eftersom en kommun förväntas organiseras på demokratiska principer men också praktiskt eftersom det blir väldigt svårt att driva igenom specifika förslag om medborgarna inte accepterar den verklighetsbeskrivning samt de förslag som presenteras.

De fyra frågorna är tänkta att användas i den inledande studien i syfte att fånga och systematisera kommunledningars uppfattningar om och bedömningar av besvärliga situationer och utmaningar. Det som kommer fram ur

detta kan senare ligga till grund för fördjupade studier, vilket nedanstående figur visar.

A. Identifikation av kris/problem/utmaning

- Hur upptäcks kriser och hur avtar kriser?

B. Internt agerande och ledarskap

- Hur påverkar och påverkas de organisatoriska arrangemangen?
- Hur agerar ledningen i svåra tider?

C. Handlingsutrymme och strategier

- Hur sker anpassning?
- Hur påverkas och påverkar kraven på ekonomi i balans samt god ekonomisk hushållning?
- Hur används redovisningsinformation?
- Hur sker strategiska satsningar i besvärliga situationer?
- Hur påverkar och påverkas relationen med staten?

D. Extern kommunikation och demokrati

- Hur påverkas och påverkar de demokratiska institutionerna?
- Hur skapas förståelse för problem och handlingar genom medborgardialog?

I denna inledande studie besöks samtliga medverkande kommuner. Intervjuer genomförs med i normalfallet kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd, kommunchef, ekonomichef, någon ledande förvaltningschef och eventuella ytterligare lämpliga personer. Intervjuerna genomförs under försommaren och hösten och avrapporteringar sker i slutet av 2010 vid en tvådagarskonferens där resultat redovisas och där också diskussioner förs om vilka fördjupningsstudier som bör genomföras i nästa etapp i programmet. Baserat på insikter vunna vid konferensen föreslås och beslutas om den fortsatta uppläggnings, vilka forskningsfrågor som ska behandlas, i vilka kommuner och när i tiden studierna bör genomföras.

Planerade temastudier

Tio temastudier planeras. Det finns överlappningar mellan studierna och naturligtvis kommer forskningsarbetet att organiseras på ett sådant sätt att dubbelarbete undviks.

Hur kriser upptäcks

Ett särskilt problem med krisbegreppet är att det är allmängiltigt och samtidigt värdeladdat. Det betyder mycket och inget på en gång. En allmän definition av ordet är vändpunkt. I ekonomiskt hänseende finns det två vändpunkter, en när det vänder nedåt och en när det vänder uppåt. Här är vi intresserade av båda dessa punkter, hur och när den första uppfattades och hur man får till stånd den andra. När blir det kris och när är det inte längre kris. I praktiken är kriser sällan entydiga. Inte sällan är de socialt konstruerade och en betydande ingrediens i argumenten för förändring.

Projektet handlar om vad en kris är och hur den uppstår. Vilka är de mekanismer som styr och som gör att en omdefiniering av ett visst tillstånd sker? Vilka är de viktiga aktörerna innanför och utanför den enskilda organisationen? Projektet innebär mer kunskaper om hur och varför kriser uppkommer. Projektet och de resultat som framkommer är också betydelsefulla för att kunna tolka och bedöma de strategier som kommunerna formulerar för att möta krisen. Tolkningar och uppfattningar om krisen har betydelse för valet av strategier och strategiernas framgång.

Relationen stat och kommun i brytningstider

I grunden kan man säga att svenska kommuner är nationella konstruktioner. De har sedan mitten på 1800-talet formats av staten för att realisera statlig politik. Kommuner kan därför ses som nationella aktörer som skall medverka till att verksamheter riktade till medborgare ser likadana ut över landet. Likvärdighet, likabehandling och rättvisa är nyckelord för detta. Samtidigt förväntas kommunerna vara aktiva och forma sin egen framtid. Detta bottnar i föreställningen om lokal självstyrelse och om lokal fysisk planering. I denna

anda görs ansträngningar att skapa försörjningsmöjligheter och i detta avseende uppträder kommuner som lokala aktörer.

Även i ledningshänseende är kommuner nationella konstruktioner. Kommuners politiska ledning bygger på förekomsten av politiska partier av samma slag som nationellt. Kommuners politiska ledningsorganisation har sina rötter i statliga konstruktioner, vilka under de senaste femton åren alltmer har präglats av lokala förutsättningar. På senare år har det uppträtt tecken på att de politiska partierna och partipolitiken har fått allt mindre betydelse. Det gäller framför allt i kommuners ansträngningar att framstå som attraktiva och kunna locka till sig företag och medborgare. Med sådana ambitioner är det samförstånd som gäller och då skall det inte finnas politisk oenighet. Samtidigt som detta sker finns det tecken som tyder på ökat medborgerligt engagemang och då i andra former än via etablerade politiska partier.

Frågan om vad kommuner skall ägna sig åt hänger samman med hur kommuners ledning skall se ut och fungera samt därmed också om medborgerlig medverkan och demokrati. Om kommunerna framför allt förväntas ägna sig åt att realisera statlig politik så kan de ha likformig partipolitisk struktur och de behöver då framför allt ha förvaltningskompetens i ledningen. Om kommuner i första hand förväntas bedriva lokal samhällsutveckling så kan de behöva arbeta utifrån lokalt relevanta ideologiska och intressebaserade strukturer och de behöver då ha kompetens att arbeta med lokala frågor och framför allt med samhällsutveckling.

Relationen mellan stat och kommun kommer av naturliga skäl i blickfånget i ekonomiskt präglade brytningstider. Samtidigt kan man säga att relationen i sig befinner sig i en brytningstid på så sätt att den har tillkommit i en tid då välfärd skulle byggas. Två frågor står i centrum för denna studie. Den första handlar om hur relationen mellan stat och kommun påverkas av ekonomiskt präglade brytningstider. Den andra frågan handlar om hur kommuners handlande i ekonomiskt besvärliga tider påverkas av rådande förhållanden.

Vad händer med de demokratiska institutionerna i samband med krishantering?

Institutionella förändringar kan vara ett resultat av flera faktorer och en sådan är när en organisations ledning definierar tillståndet som en kris. Demokratiska institutioner har ofta en förmåga att balansera förändring och kontinuitet. Exempelvis har de politiska styrelseformerna i kommunerna i allmänhet förändrats i endast begränsad utsträckning medan förvaltning och verksam-

heter har genomgått omfattande organisationsförändringar. Frågan är om den nuvarande krishantering utmanar de demokratiska institutionerna mer än tidigare?

Två tänkbara utvecklingslinjer kan fungera som hypoteser. Den ena linjen innebär en tydligare hierarkisering. Tidigare kriser i kommunala sammanhang har exempelvis hanterats på så sätt att nämnder har lagts ned eller att deras betydelse för ekonomiska prioriteringar har minskat till förmån för en starkare styrning från kommunstyrelsen. Med de välkända begreppen ”väktare” och ”förkämpar” kan sägas att den förändrade styrningen innebär att förkämparna för de olika verksamheterna och sektorerna förlorar makt eller definieras bort, medan väktarna över kassakistan stärker sin ställning. Vidare innebär hierarkiseringen att viktiga beslut i allt större utsträckning tas i informella sammanhang där endast få politiker och tjänstemän medverkar samt att ordinarie styrsystem med tidsutdragna dialoger och förhandlingar kopplas bort till förmån för kraftfull centralstyrning.

Den andra utvecklingslinjen är att olika aktörer på olika nivåer bjuds in att medverka i krishantering och därmed erbjuds fler att vara med och ta ansvar för politiken. Det kallas ibland för ”aktiveringens politik”, ”the politics of self-governance” eller ”interaktiv samhällsstyrning”. Makten över de resurser som behövs för att hantera problemen är utspridd i samhället och behöver mobiliseras och samordnas på olika sätt. Även medborgarna bjuds in att medverka. Landets samtliga kommuner genomför olika former av medborgardialoger och en del av dessa har det explicita syftet att involvera medborgarna i dialog om prioriteringar. Båda utvecklingslinjerna kan förekomma samtidigt. Hur kommer dessa till uttryck och hur ser samspelet ut mellan dem? Vilka konflikter uppstår och hur hanteras dessa? Hur sker samspelet mellan politik och profession? Hur demokratiska är medborgardialogerna?

Strategi och mekanismer för anpassning

Kommunernas handlingsmönster det vill säga strategier för att möta krisen när den kom och så som den gestaltar sig idag och förväntas utvecklas ska kartläggas. Strategiernas bakomliggande argument, orsaker och effekter ska studeras. De skall därvid beskrivas och förklaras och jämförelser göras mellan kommunerna. Strategierna relateras också till olika typer av idealmodeller och rekommendationer som beskriver hur kriser och oväntade händelser bör hanteras. Detta innebär också en prövning av idealmodellernas relevans och en prövning av logiken i den strategi som kommunen valt. En strategi kan också

vara att inte utveckla någon strategi utan att möta problemen i vardagen. Effekterna av ett sådant förhållningssätt kommer också att belysas.

Projektet rörande strategi innefattar också kartläggning av vilken beredskap som kommunen har etablerat för att möta förändrade förutsättningar. Vilka är anpassningsmekanismerna och hur utvecklas innovativa miljöer? Det handlar här såväl om formella arrangemang i form av rutiner för omvärldsbevakning och strategiformulering som informella konstruktioner i form av förhållningssätt till förändring och för givet taget föreställningar om organisationens egenskaper. Av stor betydelse är sannolikt med vilken inställning förändringen möts. Uppfattas den negativa utvecklingen och misslyckandet att upprätthålla servicenivå och en god ekonomisk hushållning enbart som en effekt av yttre vidriga omständigheter eller finns det uppfattningar om att kommunen hade kunnat förbereda sig bättre och ha möjlighet att med egna insatser påverka situationen. En kartläggning av centrala aktörers inställning till krisens orsaker i förhållande till formulerade strategier och vidtagna åtgärder ska ske. Det finns naturligtvis inget rätt eller fel i sammanhanget, men sannolikt viktiga samband mellan förhållningssätt och agerande. En viktig fråga är på vilket sätt begränsade resurser främjar respektive hindrar lärande och innovation inom olika verksamhetsområden?

Satsning på tillväxt och infrastruktur under svåra förhållanden

Att satsningar sker i kommuner med goda ekonomiska förutsättningar och naturlig tillväxt är inte svårt att påvisa. Det behövs helt enkelt inte lika många argument och anledningar till satsningar, det finns utrymme för dem ändå. I kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar är det skillnad, där diskuteras varje satsning som kostar pengar fram och tillbaka. Flera av de kommuner som tidigare har räknats till dem som har haft goda förutsättningar har nu bekymmer. Kommer detta att innebära att det blir svårare att genomföra satsningar?

Genomförda studier visar att kommunala aktörer menar att det inte går att spara sig ur en kris, snarare är det tvärtom, det är mot bakgrund av krisen som det finns utrymme att satsa. När väl krisen är över måste satsningarna vara klara, de kan inte påbörjas när krisen är över, då är det för sent. Dessutom är det ekonomiskt fördelaktigt att bygga och utveckla i kristider, ytterligare en anledning till att satsa i dessa tider. Men frågan är om det finns förståelse för att satsa på infrastruktur eller tillväxtsatsningar samtidigt som personal måste sägas upp i andra sektorer? Är ett offensivt tillväxtorienterat tänkande ett bra

förhållningssätt men som strategi omöjligt att realisera? Kommunala satsningar är politik och av den anledningen kanske svårt att genomföra i tider av kriser även om det råkar vara billigare och framsynt. Satsningar är ekonomiskt och långsiktigt rationella men inte legitima.

Kommunala ledare har i goda tider talat om vikten för kommunen att växa, en kommunal tillväxt som består av både en ekonomisk tillväxt men framförallt av en befolkningstillväxt, där det ena anses ge det andra. Kommer de kommunala ledarna att kunna hävda vikten av att locka nya invånare samtidigt som det sparas in på verksamheter för dem som redan bor i kommunen? Vad sker med de tillväxtnål som finns? De visioner som finns antagna avser ofta flera år och fattas beslut om i ett visst skede och frågan är om de kvarstår även om tiderna förändras? Eller finns tider av kris med i planeringen av kommunens framtid? Synen på tillväxt ansluter också till uppfattningar om kommunernas roll i konjunkturpolitiken. Det är en statlig angelägenhet att ansvara för konjunkturpolitiska åtgärder och åstadkomma utjämning över tid, vilket givetvis inte hindrar kommuner från att agera på ett sätt som påverkar i första hand konjunkturen lokalt. Möjligtvis är resonemang och beslut baserade på vikten av konjunkturpåverkan ett sätt att skapa legitimitet för stora satsningar i dåliga tider, inte bara på nationell nivå utan även på kommunnivå.

En fråga som kan ställas och besvaras inom ramen för projektet är om det är några speciella satsningar som blir vanligare i sämre tider medan andra är svårare att motivera. Frågan är vad det satsas på i kristider och hur görs satsningar jämfört med under mer normala omständigheter?

Regelverkets betydelse – om god ekonomisk hushållning och krav på ekonomi i balans

Det är viktigt att uppmärksamma vilken roll kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning spelar för bedömningar och beslut. Projektet handlar om att följa utvecklingen av praxis och hur befintlig lagstiftning tillämpas. Kan ett trendbrott identifieras i samband med att konjunkturen vänder eller påverkas inte praxis av de förändrade förutsättningarna. Konkreta exempel på vad som kan studeras är om – och i så fall hur – kravet på ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning utvecklas och definieras i den enskilda kommunen och i kommunsektorn. Görs samma tolkningar av vilket tillstånd som fordras för att uppnå god ekonomisk hushållning i en krissituation som vid mer stabila och gynnsamma yttre förhållanden? Det är redan bekant att

många kommuner inte kommer att budgetera en ekonomi i balans för 2010, en systematisk studie som fångar argumentationen och likheter och skillnader mellan olika kommuner är angelägen. I projektet innefattas att utveckla resonemang kring vad som händer med balanskravet som förefaller gröpas ur och inte längre respekteras av ledande kommunföreträdare.

Organisation och styrning

Det är viktigt att klargöra vilken betydelse företrädare för kommunen bedömer att styrmodeller och organisationsstruktur har för att kunna möta och hantera krisen och vilka konsekvenser olika typer av uppfattningar har. Ett antagande är att kommunerna avstår från strukturförändringar och nya modeller för resursfördelning mitt i krisen, vilket möjligtvis kan få till effekt att potentiella effektivitetsvinster inte tas tillvara utan förändringarna stannar vid att måttliga vardagsrationaliseringar sker. En studie genomförs där synen på modeller för styrning och organisation beskrivs och relateras till utvecklingen i den enskilda kommunen.

Användningen av nyckeltal har blivit allt mer frekvent i kommuner. En fråga är om de förändrade ekonomiska förutsättningarna innebär ett ännu större fokus på nyckeltal i syfte att finna ett underlag för styrning och resursfördelning. Kommer användningen av nyckeltal att bli mer aktiv och hur kommer jämförelser med andra kommuner att användas som grund för ställningstaganden. Tidigare forskning har visat ett intresse för nyckeltalsjämförelser, men en begränsad användning i den faktiska beslutssituationen i den enskilda kommunen

Styrning handlar också om relationen till externa leverantörer och hur dessa påverkas av krisen. Relationen mellan kommun och extern leverantör regleras genom formella avtal och frågan är vilka möjligheter som finns till justeringar under innevarande avtalsperiod. Utgör plötsliga förändringar i ekonomiska förutsättningar en risk för kommuner med hög andel externa leverantörer. Det blir en form av inlåsning där inga förändringar kan vidtas på kort sikt. Vad innebär det i så fall för verksamheter som drivs i egen regi. Studier av kommunala självstyrande enheter illustrerar problematiken med att gällande långsiktiga avtal med externa utförare leder till stora besparingsbeting riktade mot de egna enheterna.

Ledning i besvärliga tider – alldeles extraordinärt eller ungefär som vanligt?

Kriser innebär påfrestningar för och på ledningen. Studier av tidigare kriser visar att krisen ofta möts av ledningen genom att den tar på sig en uppstramande uppgift. Det är inte självklart framgångsrikt, men vanligt. I ett särskilt projekt uppmärksammas vilka konsekvenser som krisen har på kommunernas ledningar, såväl den politiska ledningen som tjänstemannaledningen, och sättet att utöva chefskap och ledarskap. Hur väl förberedda är cheferna på att efter en tid av tillväxt och gynnsamma omständigheter hantera åtstramningar och behov av neddragningar? Eller är det möjligtvis så att det i det kommunala chefsuppdraget sedan 30 år tillbaka, då den stora utbyggnadsfasen var över är nedärvt att hantera en situation där behov och efterfrågan överstiger tillgängliga resurser. Har den nya situationen inneburit omorganisationer av yttersta ledningen och inrättandet av nya kraftfulla konstellationer för att gemensamt hantera krisen? Hur många väljer eller tvingas till att lämna chefsuppdraget och varför? Projektet innefattar att relationen politik och administration uppmärksammas och hur en ökad ekonomisk anspänning påverkar denna relation. En fråga i sammanhanget är också vilka förväntningar som finns på att ta tillfället i akt och åstadkomma genomgripande förändringar, göra upp med saker och ting som blivit för givet tagna eller varit svåra att hantera utan stora invändningar från olika håll.

Ledning i besvärliga tider handlar också om genomförande av besparingar som innebär personalminskningar. Vilka är konsekvenserna verksamhetsmässigt och ekonomiskt av personalneddragning och hur hanteras det klassiska problemet att viktiga kompetenser ur ett utvecklingsperspektiv går förlorade vid neddragningar.

Besvärliga beslut, legitimitet och demokrati

Under efterkrigstiden präglades politiken i stor utsträckning av tillväxt och en växande offentlig sektor – politik kom därför att handla om att fördela överflöd. Sedan 1970-talets oljekriser, och i än större utsträckning sedan 1990-talskrisen, har politiken kommit att handla om resursknapphet och svåra prioriteringar i form av åtstramningar, besparingar och nedskärningar, det vill säga så kallad negativ resursfördelning.

Effekterna av negativ resursfördelning blir ofta påtagliga ute i kommunerna, i synnerhet i kristider. Det kan handla om skolor som ska läggas ned på landsbygden och elever som ska bussas in till centralorterna, om avdel-

ningar på äldreboenden som ska stängas ned, om personal som ska gå i någon kommunal verksamhet. Medborgarnas reaktioner på denna typ av beslut kan vara starka och högljudda, och till och med få konsekvenser för valresultatet om de inte anser att de besvärliga besluten varit nödvändiga eller hanterats på ett bra sätt. Det finns skäl att tro att reaktionerna kan bli mildare om processen som leder fram till det besvärliga beslutet uppfattas som legitim. Studien behandlar frågan om vad det är som gör att till synes likartade beslut i till synes likartade kommuner kan ha olika legitimitet bland befolkningen. Arbetshypotesen är att det beror på den process som föregår beslutet, där tanken är att ju mer offentlig debatt och insyn som föregår beslutet, desto mer legitimt uppfattas beslutet vara.

Den finansiella redovisningen och kommunernas bokslutspolitik

När kommunsektorn genomgick en kris i början av 1990-talet förändrades redovisningsreglerna på flera betydande punkter och frågan är om så kommer att ske igen. Kravet på ekonomi i balans ses till exempel över eftersom det anses vara orimligt att tillämpa i den lågkonjunktur som nu råder. En första del är således att följa utvecklingen av redovisningens reglering.

En annan studie av redovisningens roll i nuvarande läge är att belysa huruvida det förekommer bokslutspolitik och i så fall på vilket sätt. Med nuvarande redovisning som baseras på bokföringsmässiga grunder finns som bekant möjligheter och spelutrymme att fördela kostnader på olika sätt. Ökar ned/uppskrivningarna i nuvarande läge och i vilken utsträckning förekommer bokslutsdispositioner? Ett antagande kan vara att nuvarande situation genom redovisningsmässiga manövrar förskönas, men det kan likväl ses som en möjlighet att ”dumpa” kostnader ett enskilt år och redovisa stora underskott eftersom det rör sig om en speciell situation. Därigenom omöjliggörs vettiga jämförelser över tid.

Referensram

Tolkningen och bearbetningen av framkomna empiriska resultat kommer dels att redovisas i form av identifierade samband och teman, dels genom att resultaten prövas mot en teoretisk referensram. En rik och omfattande referensram kommer att upprättas tidigt i forskningsprocessen. Tidigare studier och formulerade teorier ger också underlag för att formulera fler och skarpare frågor inom de olika projekten. En del av referensramen är modeller som beskriver egenskaper för ideala organisationer, effektiva organisationer med förmåga att hantera förändrade förutsättningar. Fortsättningsvis i detta avsnitt lämnas några exempel på relevanta studier och relevant litteratur som kan ge perspektiv vid tolkning av det empiriska materialet. Syftet är att illustrera vad programmets referensram kommer att innefatta för typ av teori och litteratur.

Weick och Sutcliffe (2007) har kartlagt och beskrivit egenskaper eller principer som utmärker organisationer som har hög trovärdighet och som är stabila och pålitliga. Sådana organisationer har förmåga att hantera oväntade händelser. En utgångspunkt för resonemangen är Lagadecs (1993) konstaterande att förmågan att hantera en krissituation i stor utsträckning är beroende av den struktur som har utvecklats före det att kaoset bryter ut. Weick och Sutcliffe talar om en medvetenhet, ett slags insiktsfull mental infrastruktur, som en förutsättning för att undvika problem vid oväntade händelser. Denna struktur består av fem egenskaper. Det är viktigt att framhålla att Weick och Sutcliffe behandlar synnerligen extraordinära händelser, men egenskaperna kan ändå vara viktiga att förhålla sig till. De fem egenskaperna är följande.

- Uppmärksamhet på misstag. Organisationen behandlar alla försämringar som om det kan vara något fel på systemet.
- Ovillighet att förenkla. Det kan finnas ett behov av att fokusera på några nyckelegenskaper för att vara fokuserad men risken är att viktiga förklaringar missas. Styrningen och utveckling får inte ske utifrån klichéer.
- Känslighet för verksamheten. Det finns en uppmärksamhet på frontlinjen där arbetet utförs.

- Åtagande att vara motståndskraftig (resilient). Detta handlar om att vara dynamisk och samtidigt stabil. Extraordinära situationer fordrar flexibilitet och anpassningsbarhet, men samtidigt måste organisationens ordinarie verksamhet bedrivas som vanligt och medarbetare hantera ordinarie och vanligt förekommande kundbehov.
- Respekt för expertis. Företagen utvecklar (kultiverar) mångfald för att undvika ensidighet. ”Push decision making down and around.” Använd expertisen som finns ute i företaget.

Weick och Sutcliffe`s studier har fått stor uppmärksamhet och de är flitigt citerade inte minst av forskare som ägnar sig åt resilienta organisationer, det vill säga organisationer som är motståndskraftiga och samtidigt utvecklingsorienterade.

En annan mycket uppmärksam managementstudie genomfördes av Peters och Waterman (1982). De beskrev i en klassisk konsultbok i början av 1980-talet egenskaper för excellenta företag. Åtta attribut för ett excellent företag, bland annat aktivt beslutsfattande, närhet till kunderna och ”bli vid din läst”, beskrivs och motiveras. Dessa attribut var utmärkande för företag som betraktades som framgångsrika vid tiden för studien. Den missbedömning som Peters och Waterman gjorde var att förespegla att attributen var eviga, vilket har visat sig vara felaktigt. Det är viktigt i tolkningen och i användning av idealmodeller att vara medveten om att egenskaper är bundna såväl i tiden som i rummet.

De kanske mest använda artiklarna när det gäller hantering av kriser i kommuner är författade av Charles Levin (1978 och 1979). Nedskärningsarbetet (cutback management) beskrivs av Levin som paradoxer. Listan över paradoxer är lång. Symtomatiskt för dessa paradoxer är att mycket av det man vill ha kvar kan gå förlorat när besparingar sätts i fokus. De bästa medarbetarna försvinner av sig själv först (jämför Hirschmann 1970), det kostar att spara, de som utformat analysmodellerna slutar tidigt varför informationssystem av olika slag fungerar som sämst när de behövs som mest. International City/Council Management Association (2009) har byggt vidare på Levins tankegångar och lämnar ett antal rekommendationer riktade till kriskommuner i USA. Här framförs bland annat vikten av att undvika generella neddragningar – osthyvelsprincipen, upprätthålla ”spending” och inte slimma investeringsprojekt som har begränsad betydelse för driftkostnaderna och att använda krisen för att identifiera på vilket sätt organisationen kan stärkas.

En förebild för kommunal utveckling som spridits är hämtad ifrån Phoenix, Arizona. Det finns många förklaringar till Phoenix förmåga att åstadkomma verksamhetsutveckling. Delegering är en egenskap, en annan förmågan att åstadkomma balans mellan nytänkande och stabilitet och mellan demokrati och effektivitet. I Knutsson med flera (2003) beskrivs Phoenix framgångsrecept mer ingående.

Inspirerad av Phoenix framgångskriterier, Barneys (1996) resursbaserade strategisyn och Kotters (1995) syn på förändringsarbete har KEFUs resursnätverk genomfört ett antal studier om kommunalt förändringsarbete (2003, 2006/2008 och 2009). I de två senare, med omfattande studier av svensk kommunal praktik, utvecklas och tillämpas en referensram för god kommunal hushållning. I dessa studier framgår bland annat betydelsen av kommuners förmåga att anpassa organisation, mål och aktiviteter till förändringar i omvärlden, såväl på mikro- som på makronivå. Författarna betonar speciellt betydelsen av att förstå denna förmåga i skenet av en längre tidsperiod. I Knutsson, Mattisson, Ramberg och Tagesson (2006) kunde bland annat identifieras indikationer på att skillnaden, mellan de kommuner som ”alltid” varit framgångsrika och de som vänt efter en kris, huvudsakligen kunde karakteriseras av en längre tidsperiod av konsistenta beslut. I Hellström, Knutsson och Ramberg (2009) framkommer denna karakteristik än mer. Vidare betonas betydelsen av ändrade tanke- och handlingsmönster i samspelet mellan den kommunala ledningskapaciteten och de som utför den kommunala verksamhetens tjänster och kvalitet. Att rutiner som etablerats över tid och sättet att organisera och styra har betydelse visar också andra studier av svensk kommunal förändringspraktik.

Brorström och Siverbo (2008) har studerat ett 40-tal olika kommuner på jakt efter att förklara varför kommuner utvecklas olika trots samma uppdrag och likvärdiga ekonomiska förutsättningar som följd av effekter av det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Av särskilt intresse var att belysa betydelsen av informella institutioner, eller med andra ord vad som sitter i väggarna, för utvecklingen. I slutrapporten som huvudsakligen baseras på upprepade studier av fem kommuner som betraktades som framgångsrika konstaterar Brorström och Siverbo att informella avtal över ideologiska gränser om att värna vissa grundläggande värden och egenskaper är viktiga för en gynnsam utveckling. Det innebär att betydelsefulla och potentiella meningskiljaktigheter kan läggas åt sidan. Politik får utövas rörande andra saker. En annan viktig egenskap är ett utvecklat samarbete inom kommunen och med andra kommuner. Det förefaller som om kommuner inte kan få nog av sam-

arbete utan ständigt söker nya partners och fördjupade samarbeten. En tredje gemensam egenskap är en stark ledning och en process där ledningen förstärks. En fjärde egenskap är fokus på ekonomi och att hävda kostnadseffektivitet. I de studerade kommunerna är det legitimt att hävda kostnadseffektivitet. Produktivitet och effektivitet är honnörsord som används flitigt medan neddragningar och besparingar förekommer mer sällan. För att åstadkomma förändring, vilket särskilt uppmärksammades i en delstudie är det viktigt att ha förmåga att kasta loss från det historiska arvet och klara att se kommunen och organisationen på ett nytt sätt. En ny berättelse om kommunens starka sidor kan ligga till grund för ett offensivt förändringsarbete. Kommuner som hakar upp sig på gamla styrkor som inte längre gäller eller i ett institutionaliserat förhållningssätt till utjämningssystemet eller liknande konstruktioner riskerar att aldrig komma vidare utan fastnar i ett bidragsberoende.

Utvecklingen av kommunikationen mellan medborgare, politiker, tjänstemän och kommunledningen är ett centralt forskningstema. Inom statsvetenskaplig forskning finns teoretiska och empiriska studier av både framgång och misslyckanden i denna kommunikation (för en översikt se Montin 2007). Senare tids utveckling i riktning mot medborgardialoger som ett sätt att kommunicera har rönt stor uppmärksamhet och kan ses som ett försök att involvera medborgare och brukare som ”medskapare” i den kommunala politiken och verksamheten.

Kommunikationen hänger samman med hur de politiska institutionerna fungerar. Under en följd av år har det återkommande förts diskussioner om makt och ansvar i den politiska ledningen i kommuner, både nationellt och internationellt. Det har bland annat påtalats att det finns en otydlighet i styrning och ansvarsutkrävande. I detta sammanhang finns en rik flora av teoretiska perspektiv kring att förklara demokratiska institutioners kontinuitet, anpassning och förändring (se till exempel Olsen 2009). Ett exempel på en inträngande analys av hur kommunala institutioner anpassar sig till nya former av styrning finns i Montin m fl (2009). I den studien påvisas också hur ett könsperspektiv kan hjälpa till att förstå genomförande av förändrad styrning och organisation. Mycket tyder på ett ökat intresse för egenskaper hos chefer och ledare som traditionellt betraktats som ”kvinnliga” (Hedlund 2006).

Fortsatt forskning

De refererade studierna är ett axplock av studier och rapporter som beskriver egenskaper för skilda typer av organisationer, recept för framgång och idealmodeller för organisering och styrning. Vid studier av hur svenska kommuner som utsätts för ett omvandlingstryck och som i större eller mindre grad måste hantera en situation som kan benämnas kris är naturligtvis den typen av erfarenheter och modeller som beskrivits viktig att förhålla sig till. Den faktiska utvecklingen för svenska kommuner och uppdraget och utmaningen att hantera besvärliga utvecklingsförlopp och situationer motiverar en bred och omfattande forskningsansats. Befintliga kunskaper ger en viktig inramning och visar också starkt på behovet av mera forskning på temat varför vissa organisationer är mer framgångsrika än andra.

Referenser

Barney, Jay B., 1996

Bringing Managers Back In: A resource-based analysis of the role of managers in creating and sustaining competitive advantages for firms. Texas: A&M.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2008

Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 94.

Hedlund, Gun, 2006

”Genus och det nya kommunala ledarskapet”. Kommunal ekonomi och politik. Vol. 10, No. 3 (41–62).

Hellström, Mikael, Hans Knutsson och Ulf Ramberg, 2009

Strategier för kommunal hushållning. Stockholm: Rådet för främjande av kommunala analyser.

Hirschmann, Albert, 1970

Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Harvard University.

Knutsson, Hans, Ola Mattisson, Ulf Ramberg och Torbjörn Tagesson, 2008

Do strategy and management matter in municipal organisations? *Financial Accountability & Management*, 24 (3), 297–321.

Knutsson, Hans, Ola Mattisson, Ulf Ramberg, Gert Paulsson och

Torbjörn Tagesson, 2003

På spaning efter kommunal utvecklingsförmåga. Lund: Rådet för Kommunal Ekonomisk Forskning och Utbildning, rapportserie 2003:2.

Knutsson, Hans, Ola Mattisson, Ulf Ramberg, och Torbjörn Tagesson, 2006

God kommunal hushållning måste man arbeta för. Lund: Studentlitteratur.

Kotter, John, 1995

"Leading Change: Why Transforming Efforts Fail". Harvard Business Review, March–April.

Lagadec, Pat, 1993

Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control, and Damage Limitation. London: McGraw-Hill International.

Levine, Charles H., 1978

"Organizational Decline and Cutback Management." Public Administration Review Vol. 40 (Issue 3 July/August): 316–325.

Levine, Charles H., 1979

"More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times." Public Administration Review Vol. 39(Issue 2 Mar/Apr): 179–184.

Montin, Stig, 2007

Moderna kommuner. Malmö: Liber.

Montin, Stig, Camilla Hansén, Ann-Sofie Lennqvist Lindén,
Jan Olsson och Carl Åborg, 2008

Mellan kontinuitet och förändring. Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun. Örebro: Örebro universitet, Centrum för Urbana och Regionala Studier (CUREs), Rapport nummer 62.

Olsen, Johan P., 2009

"Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government." European Political Science Review, Vol. 1, No. 1 (3–32).

Peters, Thomas och Robert Waterman, 1982

In Search of Excellence. Lessons from America's best-run Companies. New York: Harper and Row.

Weick, Karl och Kathleen Sutcliffe, 2007

Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty. USA: John Wiley and Sons.

