

Ett nytt nationellt kommunalt forskningsprogram:

Resursanpassning och verksamhetsutveckling Kommunala verksamheter under kraftigt omvandlingstryck

Den kommunala verksamheten närmar sig en situation där det föreligger en påtaglig och konstant resursbrist. Sveriges kommuner och lands- ting har visat att givet en exponentiell utveckling av resurser och behov av kommunal service kommer skatteuttaget behöva öka med 13 kronor under perioden fram till 2035. Med vissa nyans- skillnader och olikheter i utvecklingstakt finns likartade problem på många ställen i Europa. Antalet äldre och äldre/äldre ökar dramatiskt till stor del beroende på utvecklingen inom läkeme- del och medicinsk teknologi. Behovet av resurser till omsorgsverksamheten är mycket stort, sam- tidigt som antalet individer i arbetsför ålder inte ökar i motsvarande utsträckning. Det föds helt enkelt för få barn. Samtidigt som befolknings- strukturen förändras påverkar urbaniseringen situationen. Hälften av världens befolkning bor numera i städer. Det är en trend som även är tydlig i Sverige. Befolkningsantalet minskar i när- mare hälften av landets kommuner medan befolk- ningstillväxt sker i och i anslutning till de stora städerna. Det är också huvudsakligen i dessa delar av landet som antalet alternativa leverantörer av välfärdstjänster såsom vård, omsorg och utbild- ning påtagligt har ökat i omfattning. Kommunala före detta ”kärnverksamheter” har över tid utsatts för allt större konkurrens.

En annan förändring är den ökade globala kon- kurrensen som de senaste decennierna skapat strukturomvandlingstryck i den svenska basindu- strin med påföljden att verksamhet lagts ner eller flyttats till länder som bedöms erbjuda mer eko- nomiskt konkurrenskraftiga villkor för företagen. När Sverige inte kan konkurrera inom basindu- strin måste förändring ske. Satsning på kunskap och innovationer genom högre utbildningsnivåer och mera forskning måste genomföras och för- väntas skapa en riktning mot ett konkurrens-

kraftigt samhälle. Det utanförskap som redan finns i samhället kan då öka som följd av att många inte klarar av att möta kraven som ett allt mer kun- skapsintensivt forcerat och internationellt inriktat näringsliv innebär. Naturligtvis går det inte heller att undvika den påverkan på samhällsförändring som utvecklingen av informations- och kommuni- kationsteknologin haft de senaste 20 åren, och mer kommer. Sannolikt har vi bara sett början på hur dessa exempel på förändringar kommer att forma samhället framöver och de effekter detta ger på kommunala verksamheter och förutsättningar att realisera uppdragen.

Det finns redan idag ett betydande finansierings- gap, som inte förefaller vara möjligt för kom- munsektorn att hantera på egen hand. Staten har naturligtvis en viktig roll. För kommunerna är det dock naturligt och prioriterat att själva söka lös- ningar på problemet, och det handlar då inte om att höja skatten. Skattehöjningar löser inte proble- met om det inte finns medarbetare att anställa för att genomföra verksamheten.

Efter hösten 2008 har vi sluppit tvära kast i den samhällsekonomiska utvecklingen som omedel- bart påverkat kommunsektorn, detta trots stor oro på finansiella marknader och skuldkriser i södra Europa. Stabila statsfinanser är förklaringen, vilka i sin tur förklaras av ett finansiellt ramverk med överskottsmål, utgiftstak och kommunalt balanskrav, ett framgångsrikt näringsliv och kan- ske sparsamhet vad gäller statliga investeringar i infrastruktur. Finansiell stabilitet och god kontroll förefaller föreligga.

Konjunktorella variationer som påverkar stats- finanser och samhällsekonomin förekommer alltid. Det har historien lärt oss. Efter det att den första programperioden av det nationella kommun-

forskningsprogrammet genomförts har också betydande kunskaper utvunnits om agerandet i situationer som präglats av turbulens och osäkerhet. Forskningen har också visat på framgångsrika sätt att möta tillfälliga intäktsförsvagningar till följd av konjunkturnedgångar, likväl som andra former av besvärliga situationer. Det omvandlingstryck som kommuner kommer att möta framöver väcker emellertid betydelsen av två väsentliga kommunala förmågor; förmågan till resursanpassning och förmågan till utveckling.

Behov av resursanpassning och verksamhetsutveckling

Förändringar avseende befolkningsutveckling och ålderssammansättning ställer stora krav på den kommunala verksamheten och organisationen att anpassa servicen till rådande omständigheter. Verksamheten måste anpassas till de resurser som finns och en sådan anpassningsprocess förutsätter verksamhetsutveckling eller med ett annat ord innovationer avseende det kommunala utbudet och de former och processer som kommunen använder för att realisera utbudet. Frågan är vilka dessa innovationer kan vara och vilka incitament som finns för att utveckla dem, men också hur de uppstår och utvecklas i organisationer som präglas av ett utvecklat och starkt planeringsideal? Traditionella budgetprocesser är utdragna, det finns rättmätiga och långtgående krav på rätts-säkerhet och det är betydelsefullt med förankring av förslag och beslut. Det framförda är grundläggande och en förutsättning för den kommunala verksamheten, och förutsätter att verksamheten styrs, redovisas och organiseras på ett ändamålsenligt sätt. Frågan är vilken påverkan sättet att styra, redovisa och organisera har på resursanpassning och verksamhetsutveckling?

Samverkan med och relationer till andra organisationer aktualiseras. Vilka möjligheter erbjuder mellankommunal samverkan, likväl som samverkan med andra aktörer såsom företag, universitet och högskolor? Kanske är det i sådana relationer innovationer utvecklas. Relationen med staten innebär såväl möjligheter som utmaningar för kommunsektorn. Ansvar och befogenheter förändras, vilka påverkar såväl tillgången på resurser och på vilket sätt resurserna tillåts att användas. Ibland tar det sig uttryck i förändrade regelverk, såsom varit fallet med det ekonomiska balanskra-

vet. Ett krav som för närvarande revideras eftersom det för enskilda kommuner inte bedömdes fungera ändamålsenligt under finanskrisen 2008/2009.

Kravet var inte tillräckligt flexibelt. Sett utifrån ett makroperspektiv har kravet emellertid utgjort en betydelsefull del i det finansiella ramverket som gäller för offentlig sektor som helhet.

Behov av forskning och idé till ett nytt forskningsprogram

Det är angeläget att studera hur olika kommuner agerar och kommer att agera för att anpassa verksamheten till de förändrade villkor som kommer att gälla under de kommande decennierna. Det är betydande anpassningar som krävs, och det kommer rimligtvis finnas behov av en omställningsperiod. Den forskningsmässiga fokusen är på vilka idéerna är för verksamhetsutveckling och hur dessa idéer tar sig uttryck i förändrade praktiker. Kunskapsläget avseende vilka uttryck

Deltagande kommuner i det nationella kommunforskningsprogrammet 2009–2012



Ale	Osby
Alingsås	Piteå
Askersund	Sjöbo
Borås	Skövde
Boxholm	Sotenäs
Eskilstuna	Stockholm
Finspång	Strömstad
Göteborg	Svalöv
Härryda	Svenljunga
Järfälla	Söderköping
Kinda	Tanum
Kristianstad	Tranemo
Kumla	Tranås
Lerum	Ulricehamn
Lidköping	Valdermarsvik
Linköping	Vara
Ljusnarsberg	Vellinge
Lomma	Vimmerby
Luleå	Västervik
Lund	Västerås
Malmö	Ydre
Mark	Åtvidaberg
Mjölby	Örebro
Munkedal	

en kommunal respons på dessa utmaningar kan ta sig och vilka effekter de ger är fragmenterad och bristfällig. Behovet av empirinära forskning som följer detta förlopp är därför av stor betydelse. Fokus är på verksamhetsutveckling, men kommunernas beslut och agerande kan också komma att handla om strukturella förändringar för att skapa förutsättningar för innovationer. En strukturell förändring är då kommunsammanslagningar.

Det andra nationella kommunala forskningsprogrammet handlar således om att kartlägga och beskriva idéer för resursanpassning och verksamhetsutveckling och studera hur dessa idéer överförs till verksamheten. Överföring av idéer inkluderar studier av de tankemönster som ger förutsättningar att styra både ny och gammal verksamhet på nya sätt. Samverkan av olika slag är en i sammanhanget viktig aktivitet att fokusera och det handlar då inte bara om nationell utan också internationell samverkan. Tankemönstren kan också avse påverkan på uppfattningar om visioner, strategier och mål rörande tillväxt, investering och finansiering.

I forskningsarbetet innefattas att etablera former för systematisk spridning av de goda exemplen. Det aktiva spridningsarbetet, som också kan innebära att forskarna aktivt driver och förespråkar typer av innovationer, är också en del av forskningsarbetet och kommer att studeras och utvärderas i sig i syfte att lära mer om betydelsen av intermediärer i utvecklingsarbeten. Det är ingen innovation om inte idén sprids och får fäste, vilket också gör det intressant att fokusera samverkan mellan olika organisationer och mellan olika funktioner inom de kommunala organisationerna.

Med ett stort antal medverkande kommuner och ett stort antal idéer till resursanpassning och verksamhetsutveckling möjliggörs att identifiera under vilka omständigheter som innovationsprocessen är framgångsrik, det vill säga hur kommunala utbud, former och processer utvecklas för att möta nya verksamhetsförutsättningar. Under vilka villkor föds de goda idéerna och vad utmärker de miljöer där idéerna förs vidare och omsätts. En öppen ansats tillämpas vilket innebär att etablerade teorier inte prövas mot beskrivna mönster utan strävan är att i sann grundad teorianda söka nya förklaringar i empiriska utsagor. Mönster tar form, beskrivs och tolkas i mötet med verksamma i de studerade kommunerna och i möten med forskarkollegor. Med ett stort antal studier kan verksamhetsutveckling och resursanpassning förstås och tolkas utifrån olika perspektiv och med hjälp av olika teoretiska referensramar.