

# Forskarperspektiv på kommunala problem

– en rapport om resurser, re-  
former och institutioner,  
i går, idag och i morgon

Av

Peter Arkeväg

Ulla Bengtsson

Björn Brorström

Anna Cregård

Malgorzata Eriksson

Pär Falkman

Bo Hallin

Marianne Leffler

Mikael Löfström

Ylva Mühlenbock

Lennart Nilsson

Katarina Orrbeck

Hans Petersson

Sven Siverbo

Rolf Solli

Ewa Wikström

## Förord

Kommunforskning i Västsverige (KFi) bildades 1989. Den nybildade verksamheten baserades på ett samverkansavtal mellan kommuner och landsting i Västsverige och Göteborgs universitet. Syftet med samverkansavtalet var dels att stimulera och initiera forskning och utveckling kring kommunal ekonomi och organisation, dels att få till stånd ett fruktbart samarbete i regionen mellan kommuner och landsting och universitetet och därigenom möjliggöra utvecklingen av en stark forskningsmiljö. Andra ska givetvis bedöma vad som åstadkommits under de gångna åren, men vi kan inte undgå att konstatera att när verksamheten inleddes fanns en handfull aktiva forskare inom området kommunal ekonomi och organisation vid Göteborgs universitet, idag är det en stor grupp av forskare inom KFi och närstående organisationer som arbetar med kommuner och landsting som forskningsfält. Det finns givetvis många förklaringar till detta men kommunernas satsning på ett samverkansavtal är en bidragande orsak.

De tio år som nu gått sedan starten har inneburit en successiv förändring och utveckling av forskningsverksamheten och sättet att sprida resultat från genomförd och pågående forskning. De resurser som medlemskommunerna tillför verksamheten används för att initiera och bedriva egen forskning inom ramen för av medlemskommunerna prioriterade områden och för att finansiera en basorganisation för forskning, utveckling

och utbildning. Ett stort antal externt finansierade projekt bedrivs idag inom KFi och där den etablerade basorganisationen är en förutsättning för att kunna genomföra dessa projekt.

Forskningsmässigt arbetar KFi idag inom tre av medlemmarna särskilt utvalda områden. Dessa är "Finansiell redovisning och bedömning – normer, modeller och metoder", "Former för styrning – reformer och dess effekter" samt "Kommunal förändring – institution och aktör". Resultat framkomna inom ramen för de tre programmen publiceras i KFi:s rapportserie. Vid utgången av 1998 omfattade den 49 rapporter. Längst bak i denna bok återfinns en förteckning av utgivna KFi-rapporter. Till detta kommer en serie med arbetsrapporter. Denna serie benämnd U-serien (Utredning, Utveckling och Utbildning) omfattar nu 43 rapporter.

Tio år ger anledning att stanna upp och fråga sig vad som har åstadkommits och vilka utmaningar vi står inför. Föreliggande rapport som är KFi-rapport 50 är dels ett försök till rekapitulering och ett avstamp inför fortsättningen, dels en rapport som syftar till att vara en bedömning av vilka uppgifter vi står inför som forskare. Boken är författad av forskare inom KFi. Alla som idag är verksamma inom KFi har på något sätt medverkat i framtagandet av denna bok, de som inte skrivit denna gång har läst och uppmuntrat.

Boken består av sju kapitel. Kapitel ett inleds med en redovisning av rötterna till KFi-forskningen inom området kommunal ekonomi och organisation, kapitlet innehåller också ett försök att beskriva ämnesområdet kommunal ekonomi och organisation. I kapitel två beskrivs omvärldsförändringar under den tioårsperiod som KFi verkat. Fokus i kapitlet är på de ekonomiska förutsätt-

ningarna och statens sätt att styra kommuner och lands-ting. Kapitel tre är en genomgång och granskning av de 49 KFi-rapporter som publicerats vid 1998 års utgång. Här redovisas på ett överskådligt och kortfattat sätt vad forskningen innehållit. Redovisningen av rapporterna och forskningen knyts till de forskningsprogram, som gällt under de gångna åren. Kapitel fyra är en redovisning av de forskningsprogram som gäller idag. Exempel på problemställningar och studier som genomförs inom ramen för respektive program redovisas. KFi har ett samarbete med SOM-institutet (Samhälle, Opinion, Media) vid Göteborgs universitet. Kapitel fem är en uppsats kring den offentliga sektorns ekonomi baserad på studier genomförda vid SOM-institutet. Kapitel sex är bokens mest omfattande kapitel. Kapitlet baseras på intervjuer med politiker och tjänstemän i medlemskommuner och lands-ting där dessa fått redovisa sina bedömningar av vilka utmaningar som välfärden och den offentliga sektorn står inför. Boken avslutas i kapitel sju med reflektioner rörande villkoren för den offentliga sektorn i går, idag och i morgon och den samhällsvetenskapliga forskningens roll i sammanhanget.

Samtliga medarbetare inom KFi har på något sätt bidragit till denna skrift, ingen nämnd ingen glömd. Ett alldeles extra viktigt bidrag har emellertid lämnats av Laila Vackinger som lagt ett stort arbete i slutskedet i framtagandet av denna bok i form av korrekturläsning och redigering. Med dessa ord vill vi som har haft förmånen att ställa samman de lämnade bidragen uttrycka en förhoppning om givande läsning och ett fortsatt gott samarbete i vår region kring forsknings- och utvecklingsfrågor.

Göteborg i oktober 1999

Ulla Bengtsson och Björn Brorström

# Innehåll

## Del 1 I går

<b>Kapitel 1 Ett historiskt perspektiv och ett försök att ringa in ämnesområdet</b>	11
• Forskningsområden	12
• Val av forskningsproblem – deltagande och nyfikenhet	15
<b>Kapitel 2 Kommunernas utveckling med fokus på finans och ekonomi – beskrivning och tolkning av ett bekymmersamt 1990-tal</b>	21
• Politisk bedömning av ekonomi och finanser	22
• Omvärlden och statens finanser under 1990-talet	26
• Regelförändringar med kommunala konsekvenser	32
• Förändring i siffror och kommentarer till en bekymmersam tid	42
<b>Kapitel 3 Tio år och fyrtionio forskningsrapporter</b>	46
• Utgångspunkterna för forskningen – beskrivning av forskningsprogrammen	47
• Forskningsfält under tio år och fyrtionio forskningsrapporter	52
• Växelverkan mellan teori och praktik – dess konsekvenser	84

## Del 2 Idag

### **Kapitel 4 Forskningsprogram inom Kommunforskning i Västsverige 1998 - 2000** 91

- Finansiell redovisning och bedömning –  
normer, modeller och metoder 91
- Former för styrning – reformer och dess  
effekter 102
- Kommunal förändring – institution och aktör 110

### **Kapitel 5 Spara och slösa** 117

- Opinionen om den offentliga sektorn 120
- Opinionen om privatisering 124
- Skatter och service 127
- Att minska den offentliga sektorn – att höja  
skatterna 132
- Ekonomisk nödvändighet och politisk  
ideologi 135

## Del 3 I morgon

### **Kapitel 6 Framtiden – rådande uppfattningar, djärva tolkningar och fortsatt forskning** 141

- Kommunala uppgifter och kommunala  
resurser 142
- Reformers och organisationsideal 152
- Det kan vara svårt att vara kommun 165
- Aktörer möter institution 181
- Kommun i framtiden 190

### **Kapitel 7 Förena konkurrerande värden och hantera osäkerhet** 197

- Oklarhetens tid 198
- Ett ideal 202
- Samhällsvetenskap och kommunforskning 206

### **Referenser** 208

## Del 1 – I går

## Kap 1 Ett historiskt perspektiv och ett försök att ringa in äm- nesområdet

Av Björn Brorström

Inom företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet inleddes för drygt 20 år sedan under ledning av Sten Jönsson och Rolf Lundin, professorer i Göteborg respektive Umeå, ett forskningsarbete kring planering, styrning och beslutsfattande inom offentlig förvaltning. Särskilt fokuserades procedurer och processer inom primärkommunala organisationer. Satsningen på en forskningsverksamhet med inriktning på studier av kommuner motiverades av de ledande forskarna med att viktiga insikter skulle kunna vinnas rörande hur planering bedrivs, hur styrning utövas och hur beslut fattas i organisationer med politiskt sammansatta ledningsorgan och styrelser. Dessa insikter förväntades sedan kunna vara till gagn vid kommande studier av privata företag och den demokratiseringsprocess som då inletts inom företagssektorn. Insikterna från kommunstudierna antogs kunna utgöra en viktig förförståelse vid analyser av före-

stående förändringar inom näringslivet. Forskningen inom området antogs även kunna innebära en utveckling av ämnet företagsekonomi. Kommunerna erbjöd då liksom nu ett smörgåsbord av intressanta problem inom området ekonomi och organisation

När väl forskningsverksamheten kommit igång övergavs tämligen snabbt tanken om överföring av erfarenheter till annan forskningsverksamhet som huvudidé och motiv till de utvecklade forskningsprojekten. Istället kom forskningsområdet att utvecklas på sina egna villkor och bli en rejäl satsning på studier av problem och fenomen inom kommuner och landsting. De kommunala forskningsproblemen visade sig vara så viktiga och intressanta att ett eget forskningsområde formades.

Forskningen inom området kommunal ekonomi och organisation har spänt över ett brett fält. Ett stort antal avhandlingar har lagts fram och en rik flora av andra viktiga forskningsrapporter har utarbetats. Alla försök till systematisering av forskningsverksamheten är problematiska men i ett sådant här sammanhang är det viktigt att försöka förmedla en samlad bild av vad forskningen har behandlat. Fyra större områden är urskiljbara. Forskningen har behandlat beslut, reformers logik, reformers effekter och informationsanvändning.

### **Forskningsområden**

Ledningsorganisationerna i kommuner och landsting är politiskt sammansatta och de formella besluten om inriktning och resursfördelning tas där. Den kommunala organisationen erbjuder en mycket spännande miljö för studier av hur beslutsfattande sker och vilken betydelse

det formella beslutet har. Relationen mellan förtroendevalda med allmänkunskap och lokal kännedom och tjänstemän med expertkunskap har problematiserats utifrån demokrati- och effektivitetsperspektiv. I flera studier har det formella beslutets symboliska betydelse beskrivits. Ett beslut visar att organisationen och dess medlemmar äger beslutsförmåga. Beslutet innebär också en prioritering och visar vägval, men det behöver inte följas av handling. Beslutet är i sig legitimitetskapande. Den rationella beslutsmodellen där beslut följs av handling och där kontroll av uppkomna effekter görs är en tydlig modell men ingen god beskrivning över hur det verkligen fungerar.

Ett flertal studier har tagit sikte på det intensiva reformarbete som pågått inom kommunsektorn under de gångna decennierna. Studierna kring reformarbetet har haft två olika inriktningar. Den ena typen av studier har varit inriktad mot att beskriva och förklara den spridning som skilda typer av reformer haft och vilka argumenten bakom de förebilder som funnits har varit. Den kommunala sektorns benägenhet till ständig omstrukturering har intresserat forskarna. Det har i flera studier visats att näringslivets organisations- och styrmodeller har vunnit de kommunala organisatörernas och beslutsfattarnas gillande. Begreppen marknadisering och företagisering har flitigt använts för att beskriva utvecklingen och situationen. På senare år har denna bild förändrats och förebilderna har varit svårare att definiera. Intresset forskningsmässigt fokuseras istället på varför förebilder saknas och vad det kan komma att innebära för den kommunala sektorns utveckling långsiktigt.

Reformarbetet inom kommunsektorn har också studerats genom att bedöma och försöka förklara observe-

rade effekter av genomförda förändringar. Fenomenet decentralisering har under det senaste decenniet ingående studerats av många forskargrupper. Bilden av decentralisering som en mycket framgångsrik besparingsreform har trätt fram. En rad invändningar mot denna slutsats har rests. Man har hävdats att förändringarna inte varit orsakade av reformen utan av andra händelser över vilka den enskilda kommunen inte råder. Förklaringen till besparingsarbetet och det ökade kostnadsmedvetandet är det statsfinansiella läget. Krisen har medfört en respekt för ekonomi och det är inte reformerna som förklarar förändringen. De olika betraktelsesätten ansluter till en viktig problematik inom samhällsvetenskapen nämligen hur motsatserna ska kunna identifieras. Reformerna inom kommuner och landsting innebär ofta omstrukturering av starka professionella enheter och en speciell och intressant problematik har varit att beskriva och förklara de professionellas motstånd mot förändring och samspelet mellan förtroendevalda, administratörer och de professionella utövarna. En betydelsefull uppgift för forskare inom området kommunal ekonomi och politik är att fortsätta att studera effekter av reformer och därigenom bidra till att välfärdsskapande organisatoriska lösningar utvecklas

Ett ytterligare område har behandlat användning av ekonomisk information. Utgångspunkten för flertalet av dessa studier har varit ett intresse för hur information används och av hur förändrad informationsgivning påverkar beslutsfattares bedömningar och kunskaper. Inte minst har studierna varit inriktade mot hur finansiell information tas emot och används. Här konstateras skillnader mellan vad experter erbjuder i form av sammanfattad och abstrakt information och användarnas önske-

mål om fokuserad och konkret information. Ett flertal redovisningsreformer har studerats men ingen av dessa reformer har enligt genomförda utvärderingar givit till resultat att osäkerheten vid beslutsfattande reduceras, vilket kan sägas vara det ideala utfallet av en redovisningsreform. Lösningen på upptäckta svårigheter med användning av redovisning har ofta varit att producera ännu mera redovisningsinformation. Om studier av finansiell redovisningsinformation visat på svårigheter med användning så har studier av förändrad och lokalt anpassad ekonomiinformation givit bättre praktiska utfall. En viktig slutsats har varit att individuell anpassning av informationen till lokalt ansvariga föder ett intresse för ekonomi.

### **Val av forskningsproblem – deltagande och nyfikenhet**

De forskningsproblem som valts och de frågor som kommunforskarna har försökt att besvara har utvecklats och formulerats utifrån två utgångspunkter. Den ena är den för en god forskare traditionella nyfikenheten över varför saker och ting fungerar på just det viset. Frågeställningarna har haft sin utgångspunkt i forskarens nyfikenhet och baseras på distans till det studerade fenomenet och den studerade organisationen. Den förutsätter perspektiv i både tid och rum. Frågorna har också en stark koppling till befintlig teori. Befintlig teori utgör utgångspunkten men samtidigt antas sättet att formulera frågeställningarna och valet av studieobjekt innebära att ny kunskap genereras som modifierar befintlig teori. Forskningen är en slags blandning mellan hypotes-



test och teoriutveckling. Ett annat sätt att uttrycka det är att forskaren befinner sig mellan det abstrakta och det konkreta. Den abduktiva ansatsen har präglat forskningen även om begreppet aldrig använts av forskarna.

Forskningsproblemen har också valts utifrån känedom om de förhållanden och svårigheter som föreligger ute i de studerade organisationerna. En medkänsla med de studerade organisationernas bekymmer och en vilja att hjälpa till har legat till grund för benägenheten att välja fältets problem och med vetenskapliga metoder bidra till att bekymren kan bemästras. En indelning av de genomförda projekten utifrån betoning på deltagande och nyfikenhet ger följande beskrivning av forskningen. Vi börjar med deltagande.

### ***Deltagande***

**Rambudgetens styrande effekt:** Ett flertal studier genomfördes under 1970-talet där bedömningar av rambudgetens betydelse kartlades. Här noterades svårigheter med att styra med budgeten och en ökad användning av historiskt orienterade styrinstrument såsom löpande uppföljning, bokslut och förvaltningsrevision anbefalldes. Studierna visade också det starka inkrementalistiska inslaget och gav argument för förvaltningsrevision och nollbasbudgetering.

**Decentraliseringen effekter:** Studier under 1980-talet visade på svårigheter att överföra decentraliseringens idé från central till lokal nivå. Problematiken uttrycktes bland annat i form av en avsaknad av konkretiseringar av decentraliseringen och forskningen pekade på vikten av att förena decentraliseringen inom organisationen med

förändringar av ekonomistyrningens modeller. Ett mycket konkret uttryck för decentralisering var möjligheten att föra med sig redovisade över-/underskott mellan åren.

**Stadsdelsnämndernas effektivitet:** I särskilda studier under 1980-talet och 1990-talet har stadsdelsnämndernas i Göteborg effektivitet studerats. Här pekas på de skonsamma besparingar som organisationsformen och dess inbyggda decentraliserings idé har haft. Samtidigt har det sätt på vilket politiska prioriteringar sker och den otydlighet som präglat resursfördelningen problematiserats. Argument för förbättrade jämförelser och ett mer transparent resursfördelningssystem är resultat av studierna.

**Resultatstyrningens innebörd och effekter:** Ett flertal studier under 90-talet har behandlat resultatstyrningens problematik. Resonemang har förts om förekommande suboptimeringar och hur eventuella sådana hanteras. Vikten av en gemensam värdebas har poängterats. Under senare år har resultatstyrningens kortsiktighet behandlats. Det är viktigt att utrymme skapas för utveckling och anpassning till förändrade förutsättningar. Organisationerna har blivit för platta och argument redovisas för att resa pyramiderna.

### ***Nyfikenhet***

**Går det att spara?** Studier med deltagande som utgångspunkt har bland annat haft den effekten att nyfikenheten har väckts och forskningsfrågorna har kunnat formas. Med utgångspunkt från problematiserande studier rörande olika styrinstruments faktiska betydelse ställs frågan om det överhuvudtaget går att spara i kommunal

förvaltning. Resonemangen leder bland annat fram till att rollerna väktare, förkämpar och superväktare tydliggörs. Väktarna försvarar ekonomin, förkämparna argumenterar för mer resurser till verksamheten och superväktarnas intresse är att skapa utrymme mellan inkomster och utgifter vilket innebär att superväktaren gärna ser inkomstförstärkningar, vilket är en uppfattning denne delar med förkämparna och utgiftsbegränsningar, vilket är en uppfattning denne delar med väktarna. Starka intressen finns således för inkomstökningar och svårigheterna att spara blir uppenbar. Studierna visar också på fenomenet med olika arenor. Problemet reduceras genom att arenorna hålls isär från varandra. Teknisk försörjning ställs aldrig mot omsorg och personalbudgeten behandlas skild från verksamhetsbudgeten. Inte undra på att det är svårt att spara.

**Vem fattar beslut?** Planeringsprocessen i kommuner är omständlig och iterativ. Den ställer stora krav på expertkunskap och engagemang. Är det en rimlig tanke att lekmännen, de förtroendevalda, intar en dominerande roll i ett sådant sammanhang och under sådana förutsättningar? Tre omständigheter ledde fram till en beskrivning av beslutsfattande som innebär att politikerna är mottagare och tjänstemännen sändare.

- Ett ifrågasättande av den klassiska modellen för beslutsfattande
- Empiriska kvalitativa studier av hur beslut fattas inom en politisk nämnd
- En synnerligen enkel kommunikationsmodell funnen i en vetenskaplig journal inom ämnet abnorm psykologi (Zajonc 1960).

Med denna modell som grund erhålls ett helt annat betraktelsesätt på relationen mellan politik och administration och mellan politiker och tjänstemän. En mängd studier har därefter genomförts där modellen använts som utgångspunkt, utvecklats och problematiserats.

**Varför alla dessa reformer?** Kommunerna har erbjudit ett rikt underlag för studier av reformer och deras effekter, men varför förekommer denna rika flora av reformer? Företeelsen har givit upphov till en omfattande forskning där förklaringar till uppkomst, spridning och genomförande har sökts. Reformernas symboliska betydelse har därvid behandlats. Att ansluta sig till en viss reform legitimerar organisationen i dess omvärld. Benägenheten att härma varandra har påvisats och teori utvecklats rörande hur reformidéer fortplantas och hur förebilder utvecklas. En aspekt på de kommunala reformerna är att den situation som just nu råder innebär att starka förebilder saknas. Vad kommer det sig och vilken betydelse kan det få att kommunerna idag inte kan visa upp en gemensam färgstark förebild?

**Varför är kommuner lika/olika?** Kommuner är lika, men de är också i hög grad olika varandra. De har samma uppdrag men de genomför det på skilda sätt med väsentligt olika ekonomiska förutsättningar. Denna omständighet väcker nyfikenhet och en önskan att försöka förklara skillnaderna. Vid Förvaltningshögskolan och Kommunforskning i Västsverige har inletts ett forskningsarbete med fokus på skillnaderna där syftet är att försöka förklara varför vissa klarar sig bättre än andra. Studierna har sin teoretiska utgångspunkt i ett antal banbrytande samhällsvetenskapliga studier där framgångsfaktorer identifierats och vår idé och vårt syfte är att pröva vissa av dessa teorier på kommuner och kommunala organi-

sationer (Brorström 1999). Det förtjänar att nämnas att samtidigt som göteborgsforskarna tar sig an olika kommuner bedriver en forskargrupp i Stockholm ett projekt om standardisering och ställer här bland annat frågan varför kommuner är så lika varandra (Brunsson och Jacobsson 1998). Perspektivrikedom präglar forskningen inom området kommunal ekonomi och organisation.

Forskningen har präglats av en växelverkan mellan deltagande och nyfikenhet. För KFi:s del har det varit naturligt att fortsätta på den inslagna vägen, men med en starkare betoning på deltagande. Vad detta inneburit visas bland annat i föreliggande rapport.

## Kap 2 Kommunernas utveckling med fokus på finans och ekonomi – beskrivning och tolkning av ett bekymmersamt 1990-tal

Av Ulla Bengtsson

Bedömning av ekonomi och finanser är en framtidsinriktad aktivitet, den bygger på antaganden om framtiden men också på erfarenhet. En del av det som händer i framtiden har mer eller mindre djupa rötter i vad som redan hänt. Det som är helt nytt kan vi inte förutse. Hanna Arendt (1958/1988) uttrycker det på följande sätt:

”Det ligger i varje börjans natur att den, sedd ur det redan skeddass synvinkel, fullständigt oväntat och oförhappandes bryter in i världen. Händelsens oförutsägbarhet hör till varje början och varje ursprung. ....Den nya början motsäger alltid de statistiskt gripbara sannolikheterna; den är alltid oändligt osannolik.”

Men allt är inte oförutsägbart. Trots att utvecklingen går allt fortare och trots att historien sällan upprepar sig prä-

las framtiden också av det som varit. Förändring äger inte sällan rum (på gott och ont) efter på förhand givna utvecklingsspår. Man talar ibland om utvecklingens spårbundenhet. För att möta framtiden och kunna bilda oss en uppfattning om den är vi hänvisade till att börja med att reflektera över det som redan hänt, att försöka begripliggöra den pågående utvecklingen. I fortsättningen diskuteras först något om innebörden av politisk bedömning, ekonomi och finanser för att på så vis åstadkomma en gemensam referensram inför fortsättningen. Därefter följer beskrivning och kommentarer till utvecklingen av först statens och sedan kommunernas ekonomiska utveckling under 1990-talet.

## **Politisk bedömning av ekonomi och finanser**

### ***Politisk bedömning***

Ekonomisk och finansiell bedömning inom stat och kommuner är former av politisk bedömning oavsett om den utövas av tjänstemän eller politiker. Den är politisk oavsett vem som utför den, eftersom den rör vår allmänna, gemensamma sfär. Beiner (1983) har skissat på en teori om vad politisk bedömning innehåller. Han tar sin utgångspunkt i Kants distinktion mellan regelstyrd och reflekterande bedömning. Bedömning enligt Kant är att föra in enskildheter under universella begrepp. Bedömningen är regelstyrd när det universella är givet på förhand och reflekterande när så inte är fallet. Reflekterande bedömning uppstår därför när universella begrepp saknas och

måste skapas ur enskildheterna. Våra bedömningar i vardagslivet är en form av reflekterande bedömning. Vi kan föreställa oss nya möjligheter och detta ger oss frihet. De möjligheter vi kan föreställa oss utgår ifrån tyst kunskap och förförståelse som vi genom erfarenhet besitter. Vid reflekterande bedömning finns inte det enda rätta svaret men vi kan argumentera för att vår lösning är den rätta med hänsyn till omständigheterna. Detta innebär att vi inte bara bedömer för vår egen del utan för att kunna argumentera väl måste vi ta hänsyn till potentiella åhörare när vi gör vår bedömning. Vid reflekterande bedömning måste vi också förstå innebörden av att klassificera något som något. (Vi har ett hårt föremål och för att klassificera det som till exempel ett bord måste vi förstå innebörden av vad ett bord är.)

Politisk bedömning är enligt Beiner den högsta formen av reflekterande bedömning. Politisk bedömning innehåller ansvar av en djup dimension. Denna dimension är en följd av det politiska samhälle vi lever i där det finns ett ansvar för vad som kan betraktas som "vårt gemensamma sätt att leva". Allmän politisk bedömning handlar om vilken form av gemensamt liv som är önskvärd för oss att sträva efter inom ett givet sammanhang av möjligheter.

Detta ansvar för vårt gemensamma liv innebär att endast politisk bedömning till skillnad från annan reflekterande bedömning karakteriseras av behovet att nå en överenskommelse. Det är denna strävan mot en överenskommelse som ligger bakom hur presentationen av en bedömning för gemensam överläggning, samtycke och konflikt görs och som gör att den avslutas med en rörelse mot att söka en rationell eller inte så rationell överenskommelse, det vill säga att nå fram till beslut och handling.

För att konstatera enighet eller oenighet måste det finnas insikt om ett begrepp som man kan vara enig eller oenig om och som ligger på ett djupare plan än den nivå där de vanliga politiska argumenten ventileras. Exempel på sådana begrepp kan vara ekonomi och finanser för att nämna några. I och med att politisk bedömning inrymmer ansvar för att nå en överenskommelse har den en moralisk dimension.

### ***Ekonomi och finanser***

Något behöver sägas om begreppen finanser och ekonomi. Dessa begrepp överlappar varandra och används inte sällan som synonymer. Samtidigt varierar innebörden av det enskilda begreppet i olika sammanhang och beroende på vem som använder dem. Hanna Arendt (1958/1988) resonerar om våra olika perspektiv så:

“Endast när tingen kan iaktas ur en mångfald perspektiv utan att förlora sin identitet, så att de församlade vet att det rör sig om samma sak som för dem framstår på ytterst olika sätt, kan den världsliga verkligheten framträda sann och tillförlitligt. Under en gemensam världs betingelser garanteras verkligheten inte av en för alla människor gemensam 'natur' utan härrör snarare från att det är uppenbart att alla befattar sig med samma föremål oaktat skillnader i position och den därav resulterade mångfalden aspekter.”

Vi talar med andra ord om ekonomi och finanser, det kan vi vara överens om, men vilken reell innebörd vi lägger i respektive begrepp beror på vem vi är och i vilken situation vi befinner oss. Trots det kan diskursen pågå eftersom vi i grova drag är överens om att det t.e.x. är ekonomi eller finanser som är föremålet för diskussionen. Vi är

också överens om att finanser är ett snävare begrepp än ekonomi.

Begreppet finanser kan härledas från den statliga sfären, från hur medel skulle uppbringas till statens förhållanden. Finanser och finansiering handlar om pengar och anskaffning av pengar. Ekonomi har innebörden hushållning och handlar om att hantera knappa resurser vare sig det handlar om pengar eller andra slag av resurser.

### ***Politisk bedömning av ekonomi och finanser***

Att utöva politisk bedömning över ekonomi och finanser innebär att det i grunden finns en gemensam förståelse för innebörden i dessa båda begrepp och att det måste nås en politisk överenskommelse om hur kommunens eller statens ekonomi och finanser bör utformas. I beslut om ekonomi och finanser krävs ett ansvar för vårt gemensamma sätt att leva. Detta kan manifesteras på flera sätt men den moraliska dimensionen slår igenom när uttryck eller begrepp som god ekonomi och goda finanser skapas. Den reella politiska innebörden vi ger dessa begrepp bygger på vår erfarenhet, det vill säga den tysta kunskap vi besitter, men den formas också av den offentliga dialogen med medborgarna eller väljarna.

Har inte politikerna i sin bedömning av ekonomi och finanser tagit tillräcklig hänsyn till sina åhörare och kan man i dialogen med väljarna inte nå fram till gemensamma värderingar uppstår en problematisk situation. Stråvan efter att nå en politisk överenskommelse upphör emellertid inte. Genom en fortsatt dialog med väljarna når man så småningom fram till en överenskommelse som innebär att den problematiska situationen löses upp.

Utvecklingen under 1990-talet illustrerar ett sådant förlopp.

### **Omvärlden och statens finanser under 1990-talet**

Den 9 november 1989 föll Berlinmuren. Detta datum har stor symbolisk betydelse för relationen mellan väst och öst och för synen på de ekonomiska fundamenten i världsekonomin. Vi har bara sett början på de förändringar som då blev synliggjorda och som har haft och kommer att ha återverkningar på världsekonomin och därmed också Sveriges ekonomi långt in i framtiden.

Inledningen av 1990-talet blev ur den svenska ekonomins synvinkel dramatisk och effekterna av vad som då hände präglade återstoden av årtiondet. En del av förloppet orsaker hade sin grund i finansiella händelser och ekonomisk politik under 1980-talet.

Den ekonomiska utbudspolitik, den så kallade tredje vägens politik, som bedrevs av den svenska regeringen från 1982 och fram till 1989 innefattade betydande avregleringar av penning- och finansmarknaderna. Exempelvis sloopades utlåningstaket för affärsbankerna 1985. En följd av detta blev att utlåningen från affärsbankerna och finansinstituterna, inte minst till fastighetsmarknaden, ökade kraftigt. Detta i kombination med en hög progressivitet i skattesystemet och en tilltagande inflation skapade förutsättningar för en spekulationsväg. Under stora delar av 1980-talet hade mer eller mindre allvarliga försök gjorts att bemästra den offentliga sektorns tillväxt. Försök som inte varit särskilt framgångsrika. Industriproduktionens andel av BNP sjönk från 27% år 1970 till

20% år 1991. Mot slutet av 1980-talet ökade inflationen snabbt och ekonomin visade tecken på överhettning. Den exportinriktade verkstadsindustrin fick stor brist på arbetskraft.

Vid ingången till 1990-talet var ekonomin överhettad. Det förelåg mer än full sysselsättning. För att kyla ner den överhettade ekonomin presenterade den socialdemokratiska regeringen våren 1990 ett krispaket. Detta innehöll bland annat lönestopp, strejkstopp och kommunalt skattestopp. Paketet röstades ner i riksdagen. Den socialdemokratiska regeringen avgick och ombildades. Det blev istället nedgången i den internationella konjunkturen som kylde ner ekonomin.

Den finansiella sektorn hade byggt upp en överdimensionerad utlåning, där en del av säkerheterna utgjordes av marknadsmässigt men i förhållande till sin avkastning extremt högt värderade tillgångar. När valuta-regleringen avskaffades, inflationen sjönk och skattesystemet inte längre gynnade låntagarna brast spekulationsbubblan. De förväntade prisstegringarna uteblev under andra halvåret 1990. Den svenska finansmarknaden fick omedelbart allvarliga problem. Den första kraftiga signalen kom i slutet av augusti 1990 när finansbolaget Nyckeln aviserade stora kreditförluster. I slutet av september börsstoppades Nyckeln. Andra finansbolag visade upp liknande problem. Hösten 1990 steg de korta räntorna kraftigt. Växlingen från inflation och överhettning till tillbakagång och deflation blev mycket snabb och brutal.

Prisfallen på fastigheter och andra tillgångar medförde att låntagare tvingades reglera sina skulder vilket i sin tur drog kapital från konsumtionen. Detta blev en av orsakerna till att den inhemska efterfrågan sjönk kraftigt.

Såväl sjunkande inhemsk efterfrågan som den internationella konjunkturedgången och finanskrisens mekanismer fördjupade den finansiella krisen som spred sig från finansbolagen till bankerna. De banker som stod för störst risktagande och hade stor fastighetsutlåning fick först problem. Dit hörde den statligt ägda Nordbanken vars problem var av den omfattningen att det krävde statliga insatser. Hösten 1992 när det konstaterades att Gota Bank var likvidationsmässig sviktade förtroendet för det finansiella systemet och staten fick gå in med bland annat en statlig bankgaranti för att stärka och stabilisera situationen. Regeringen ställde denna bankgaranti i september 1992 men staten tvingades också ta hand om kreditförluster på över 100 miljarder, eftersom de banker som var i gungning var av den storleksordning att ett fallissemang skulle kunnat leda till en systemkris.

Parallellt med detta försökte den borgerliga regeringen, som tillträtt hösten 1991, att i överensstämmelse med givna vallöften, envist försvara den svenska kronans värde gentemot valutorna inom det europeiska valutasamarbetet. Därmed övervärderades kronan och detta i kombination med att lågkonjunkturen förstärktes innebar att industrin förlorade exportandelar. Förtroendet för den svenska kronan försvagades och kraftiga spekulationer mot den svenska valutan inleddes. Riksbanken försvarade kronan med räntehöjningar men förtroendet var så sargat att inte ens en höjning av riksbankens marginalränta till 500 % förmådde hejda valutautflödet. Den 19 november 1992 tvingades regeringen att överge den fasta växelkursen och låta kronan flyta. Detta förde med sig att kronans värde på kort tid sjönk med 25 %, vilket är den största försvagning som ägt rum i modern svensk tid.

Problemet vid inledningen av 1990-talet var hög in-

flation, svag tillväxt och lågt sparande. Under 1990 fattades flera större beslut av betydelse som var avsedda att korrigera dessa problem. Den viktigaste var skattereformen som tillkom för att stimulera arbete, sparande och tillväxt. Riksdagen beslöt också att ansöka om fullt medlemskap i EU. Detta var emellertid beslut med långsiktiga verkningar som inte förändrade den kortsiktiga ekonomiska utvecklingen nämnvärt.

Den kraftiga nedgången i svensk ekonomi som började under andra halvåret 1990 visade sig vara början på en ovanligt lång recession som kom att vara fram till slutet av 1993 när en viss ljusning började skönjas. År 1992 blev som redan framgått det mest dramatiska året under denna tillbakagång. Vid utgången av 1992 fanns mer än 10 % av arbetskraften utanför arbetsmarknaden. Det statliga budgetunderskottet steg mot 200 miljarder eller 14 % av BNP och statsskulden ökade likaledes dramatiskt. I konjunkturrådets rapport för 1993 konstaterade man att

“Sverige har på tre år gått från överhettning till den djupaste ekonomiska nedgången sedan depressionen på 1930-talet..“

Det fanns dock tecken på en ljusning. Industrins produktivitet ökade starkt under 1992 och 1993. Uppgången i världsekonomin var under 1993 starkare än väntat och under slutet av 1993 började den privata konsumtionen att öka. Statens kostnader minskade när bankstödet avvecklades under 1994 och dessutom började läget på arbetsmarknaden att förbättras men i mycket långsam takt. Arbetslösheten var fortfarande ett stort problem. Vid utgången av 1994 saknade 682 000 personer arbete. Vid sidan av arbetslösheten var de stora budgetunderskotten

ett svårt obalansproblem i ekonomin. I december 1994 fattade riksdagen beslut om inträde i EU i överensstämmelse med folkomröstningens resultat. I budgetpropositionen 1995 presenterade regeringen ett program för att minska budgetunderskottet med 113 miljarder mellan 1995 och 1998. Förslaget innebar budgetförstärkande åtgärder på drygt 7 % av BNP för perioden 1995 – 1998. I propositionen konstateras att

“aldrig någonsin tidigare har en så kraftig neddragning av statens utgifter förelagts riksdagen“

Den ekonomiska politiken styrdes mot de konvergenskrav som ställts upp för ett inträde i en eventuell EMU. I propositionen om svenskt medlemskap i EU konstaterade regeringen att

“som medlem påtar sig Sverige att uppfylla konvergenskriterierna och följa EU:s lagstiftning på det ekonomiska och monetära området.“

Alldeles självklar är/var inte frågan om Sveriges inträde i EMU men saneringen av statsfinanserna som inleddes 1992 fortsatte med inriktning mot att uppfylla konvergenskraven.

Under 1995 ökade inte industrin sina marknadsandelar i samma omfattning som under 1993 och 1994 men industriproduktionen fortsatte ändå att växa på grund av hög efterfrågan. Hushållens disponibla inkomster minskade, på grund av höjda skatter och minskade transfereringar, vilket höll tillbaka den inhemska efterfrågan. Den sammanlagda arbetslösheten uppgick till närmare 13 % och statsskulden översteg 90 % av BNP. Sysselsättningen ökade inom industrin och den privata tjänstesektorn men såväl underskottet i statsbudgeten som

den ökande statsskulden var besvärande, även om budgetunderskottet under 1995 förbättrades avsevärt. Under åren 1993-1997 ökade BNP med 10%. Den snabba produktionstillväxten kunde ske samtidigt med en låg och sjunkande inflation, som i sin tur innebar att räntorna sjönk. Lönerna fortsatte att öka snabbare än i omvärlden men med en lägre ökningstakt än under 1970- och 1980- talen.

Inflationsförväntningarna blir nu lägre och förutsättningar har skapats för en lägre löneökningstakt. Utsikterna för svensk exportindustri är fortsatt goda. Hushållens konsumtion har ökat men sparandet inom hushållssektorn har minskat bland annat beroende på att hushållen handlar kapitalvaror. Framtidsoptimismen växer. Statens finanser håller snabbt på att förbättras. På sommaren och hösten 1997 skakar krisen i Asien världens finansmarknader. Bedömningen är att Asienkrisen dämpar tillväxten i världen. Osäkerheten i Sverige om på vilket sätt och i vilken omfattning den påverkar svenska företag är stor. Trots gynnsam industrikonjunktur och ökande hushållskonsumtion är utvecklingen av antalet sysselsatta otillfredsställande. Sysselsättningen 1998 ökar med 0.7% men ett betydande problem inför framtiden är en stor kvarstående strukturell arbetslöshet. Trots Asienkrisen börjar arbetslösheten minska efter att ha nått ett toppläge våren 1997. Arbetslöshetssiffrorna har därefter sjunkit snabbt till viss del beroende på att människor har gått in i utbildningar och därmed inte står till arbetsmarknadens förfogande.

BNP- tillväxten var 1996 och 1997 1.5 % resp cirka 2.5% 1998. Kommunförbundets bedömning för 1999 är också 2.5% men för de två följande åren tror man på en lägre tillväxt igen. Exporten växer inte lika snabbt längre



och orderingången har börjat minska. Däremot ökar investeringarna och hushållens konsumtion. Budgeten är i balans och politikerna tvistar om i vilken takt statskulden skall amorteras. Det råder tveksamhet om och när Sverige bör ansluta sig till det europeiska monetära samarbetet (EMU). Inflationen är låg och den 25 mars 1999 sänker Riksbanken reporäntan med 0.25 % till 2.9%. Detta innebär att Sverige jämte Schweiz får Europas lägsta ränta. Blickar vi utanför Europa påminns vi genom den finansiella oron i Brasilien i januari 1999 om att krisen i det globala finansiella systemet långt ifrån är över. Även om statsskulden fortfarande är betydande och arbetslösheten fortfarande hög, är statens finanser i dag i mycket bättre skick än vid 90-talets början. Förutsättningarna att möta framtida finansiell oro på global nivå är därför förbättrade i jämförelse med hur situationen såg ut för tio år sedan. Statens ansträngningar att sanera statsfinanserna parallellt med utveckling av nya reformer har styrt den ekonomiska utvecklingen i kommunerna under 1990-talet, vilket vi ska följa i nästa avsnitt.

### **Regelförändringar med kommunala konsekvenser**

Staten utövar ett betydande inflytande över kommunernas ekonomier trots att kommunerna är tilldelade egen beskattningsrätt. Staten styr inriktningen av den kommunal ekonomin och de kommunala aktiviteterna. Kopplingen mellan statens och kommunernas finanser och ekonomi är stark. Utvecklas obalanser i statens ekonomi med stigande budgetunderskott och ökande statsskuld,

vare sig det beror på felaktig ekonomisk politik eller faktorer i omvärlden, som är svåra att förutse, så får det snabbt effekter för kommunernas ekonomier. Den svenska ekonomins starka beroende av omvärlden påverkar kommunernas ekonomier direkt men också indirekt via statens budget. Kommunerna får inte bara hantera effekterna av lågkonjunktorens verkningar, med vad det innebär av lägre skatteunderlag och merkostnader för att lindra effekterna av tilltagande arbetslöshet, utan man tvingas dessutom anpassa sig till lägre bidrag från staten. Det material som presenteras nedan bygger i huvudsak på uppgifter som hämtats från publikationen Kommunernas ekonomiska läge, årgångarna 1994 – 1998.

Den starka kopplingen mellan statens och kommunernas ekonomi framgår av de spelregler som staten vid olika tidpunkter fastställer. Dessa regler har olika karaktär beroende på vad man önskar styra, till exempel:

#### **Regeltyper:**

- Regler som styr omfattningen av kommunernas ekonomier. Dessa är av två huvudslag. Regler som direkt eller indirekt begränsar eller ökar kommunernas inkomster respektive regler som direkt eller indirekt ökar eller minskar tillväxten i kommunernas verksamheter och därmed påverkar kostnaderna – omfattningsregler.
- Regler som påverkar hur den finansiella styrningen skall utövas – regler för finansiell styrning.
- Regler som enbart omfördelar inkomster mellan kommuner – inkomstomfördelningsregler.
- Regler som omfördelar verksamhet och inkomster mellan stat, kommun och landsting – verksamhetsomfördelningsregler.

- Regler om hur olika avräkningsförfaranden mellan kommuner och stat skall tillgå – avräkningsregler.
- Regler om akutstöd till kommuner med särskilda problem av i första hand finansiell karaktär – akutstödsregler.

Under 1990-talet har spelreglerna på grund av den svåra statsfinansiella situationen förändrats i allt snabbare takt, vilket ställer stora krav på de enskilda kommunernas anpassningsförmåga. Utvecklingen av det som hänt inom enskilda kommunala ekonomier kan begripliggöras genom att följa den mångfald regeländringar som skett under 1990-talet i någorlunda kronologisk ordning. Framställningen som följer gör inte anspråk på att vara fullständig. Efter varje förändring görs en hänvisning till typen av förändring enligt ovan.

Som ett led i försöken att kyla ned den överhettade ekonomin vid decenniets ingång beslöt riksdagen 1990 om kommunalt skattestopp. Beslutet innebar att kommuner, landsting och kyrkliga kommuner för 1991 och 1992 inte fick fastställa högre skattesats än den som gällde 1990, undantaget skattehöjning på grund av skatteväxling (omfattningsregel).

För att neutralisera effekterna av den år 1990 beslutade skattereformen på kommunernas ekonomi, infördes en så kallad avräkningsskatt mellan staten och kommunerna från och med 1991 (avräkningsregel).

Under 1991 fattade riksdagen beslut om en ny kommunallag, som började gälla från den 1 januari 1992. Av särskilt intresse är förändringar som behandlar ekonomisk förvaltning. Regeln om skydd av den kommunala förmögenheten ansågs otidsenlig och slopades (vilket skall förstås mot bakgrund av den inflationsutveckling som förevarit). Ekonomikapitlet inleddes istället med en ny

allmän bestämmelse som ålägger kommunerna att eftersträva

“en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet“.

En något diffus formulering eftersom ekonomi och hushållning är i det närmaste synonyma begrepp. Syftet var emellertid att även fortsättningsvis skapa “sundhet och säkerhet“ i hanteringen av kommunens finanser och i förvaltningen av kommunernas tillgångar på ett som man ansåg mer tidsenligt sätt. En ny bestämmelse som stipulerade att medelförvaltningen bör ske på ett sådant sätt att krav på god avkastning och tillfredsställande säkerhet kan tillgodoses, tillkom. Självkostnadsprincipen skrevs in i lagen. Kravet att budgeten skulle vara balanserad varje år försvann och ersattes av en bestämmelse om att budgeten under perioder om tre år skall vara i balans. Bestämmelser infördes i lagen att årsredovisning skall upprättas, att denna skall upprättas enligt god redovisningssed och att den skall omfatta även sådan kommunal verksamhet som kommunen bedriver i aktieföretagsform, stiftelseform eller annan form (omfattningsregel och regel för finansiell styrning).

År 1992 tilldelades kommunerna huvudmannskapet för service och vård av äldre och handikappade, den så kallade ÄDEL-reformen. Kommunerna tog över 30 000 långvårds- och sjukhemsplatser, dagverksamhet och gruppboendestäder från landstingen. Kommunerna fick därmed ansvar för de medicinskt färdigbehandlade patienterna. Detta var en betydande förändring och det var naturligt att det rädde osäkerhet om huruvida den skatteväxling som avtalats var tillräcklig för att täcka kostnaderna för den nya verksamheten (verksamhetsomfördelningsregel och avräkningsregel).

Från och med 1993 införs ett nytt system för utbetalning av kommunalskatten. Kommunalskatten hade tidigare avräknats med några års eftersläpning. Detta betydde att de kommunala skatteinkomsterna för 1992 och 1993 fortfarande var goda trots lågkonjunkturen men att de sedan minskade kraftigt 1994 och fortsatte att minska ytterligare när det nya utbetalningssystemet fått full genomslagskraft (avräkningsregel).

Det utomordentligt allvarliga statsfinansiella läge som utvecklade sig under 1992 och 1993 medförde stora åtstramningar i statens finanser. Åtstramningar som på en rad olika sätt påverkade kommunernas finanser. Besparingsåtgärder riktades i första hand mot statens transfereringsutgifter till hushållen och till kommunerna och landstingen. Statsbidragen till kommunerna reducerades med 6 miljarder 1993. Merparten av de specialdestinerade statsbidragen slogs samman med det generella statsbidraget till den så kallade "påsen". Efter 1993 lästes detta bidrag till sitt nominella värde vilket över åren innebär en urholkning av dess reala värde (omfattningsregel).

Under 1993 fattade riksdagen beslut om att alla barn skulle erbjudas barnomsorg från och med den 1 januari 1995 (omfattningsregel).

Den 1 juli 1994 genomfördes en ny gymnasiereform som innebar att de tidigare tvååriga utbildningarna blev treåriga (omfattningsregel).

Förändringar av skatteunderlaget påverkade kommunernas inkomster. En sådan förändring var den avdragsgilla egenavgiften för allmän pensionering som infördes 1995 och som ökar med 1% om året 1995–1998 (omfattningsregel).

Riksdagen fattade i juni 1995 principbeslut om ett nytt

system för inkomst- och kostnadsutjämning mellan kommunerna, som skulle träda i kraft 1996. Förslaget är ett nollsummespel inom den kommunala sektorn men med i en del fall betydande effekter för den enskilda kommunen. Förslaget är förenat med övergångsregler (inkomstfördelningsregel).

I kompletteringspropositionen 1994/95:150 ingick beslut om särskilda insatser för vissa kommuner och landsting. Detta var början till stöd till enskilda kommuner med särskilda svårigheter. Från början var insatserna tänkta för kommuner som kunde drabbas särskilt hårt av det nya inkomst- och kostnadsutjämningsystemet men även andra behov hade börjat visa sig som direkt följd av den förändrade sysselsättningssituationen. De största enskilda bidrag som betalats ut har gått till Haninge och Göteborg och beslutades om 1995. Bidragen har utgått och utgår för olika slags problem, bland annat har bidrag betalats ut till de kommunala bostadsföretagen för omstruktureringsproblem och till kommuner med stor andel flyktingar. Bidrag har sedan 1995 avsatts med i genomsnitt litet mer än 1 miljard per år. Detta kan jämföras med de 100 miljarder som staten fick skjuta till i samband med bankkrisen under åren 1993–1994 (akutstödsregel).

Det så kallade kunskapslyftet påbörjades 1996 och innebar att vuxenutbildningen skulle byggas ut med 100 000 platser. Satsningen är femårig och riktar sig till vuxna arbetslösa utan gymnasiekompetens. Inom kunskapslyftets ram skall också nya former utvecklas för hur vuxnas utvecklingsbehov skall mötas i framtiden (omfattningsregel).

Kommunernas ekonomier utvecklade sig inte så som regeringen önskade. De statliga besparingsåtgärderna

medförde inte motsvarande besparingar i kommunernas ekonomier utan resulterade i stället i försvagade ekonomier. Regeringen förklarade i budgetpropositionen 1995 att den hade för avsikt att skyndsamt göra en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning. En arbetsgrupp tillsattes. Arbetsgruppen föreslog som minimikrav att kommunens resultat 3 det vill säga resultat efter avskrivningar och pensionskostnader skall överstiga noll. Resultat tre är lika med förändringen av kommunens egna kapital. Om utfallet i bokslutet ändå skulle bli negativt skall kommunen senast det andra året därefter täcka underskottet. Detta är det så kallade balanskravet som kastar sin skugga över kommunernas ekonomier under återstoden av 1990-talet.

En viktig fråga i samband med balanskravet är pensionsskuldens redovisning. I lagstiftningen infördes en bestämmelse om att för dittills intjänade pensionsrättigheter skall utbetalningarna tas upp som en kostnad men för framtida intjänade rättigheter tas hela kostnaden upp enligt nuvarande bokföringspraxis, den så kallade blandmodellen, (omfattningsregel och regel för finansiell styrning).

Balanskravet träder i kraft den 1 januari 2000 för såväl kommuner som landsting. Lagen i övrigt trädde i kraft den 1 januari 1998 inklusive den nya regeln om hur redovisningen av avtalspensionerna skall gå till. År 1996 hade 81% av kommunerna ett negativt resultat. Beräkningar som Svenska Kommunförbundet gjorde 1996 visade att primärkommunerna behövde spara 13 miljarder för att kunna uppfylla balanskravet. Hälften av denna summa var den underbalans som förelåg i utgångsläget och den andra hälften var skillnaden mellan behov och resurser som då beräknades växa med 2% om året. Äldre-

omsorgen svarar för en stor del av denna skillnad.

Under 1996 lanserades den så kallade Perssonplanen vilken bland annat innebar att kommunerna inte skulle säga upp fast anställd personal under 1997 till 1998 för att undvika att denna skulle hamna i öppen arbetslöshet (omfattningsregel och verksamhetsomfördelningsregel).

I vårpropositionen 1996/1997 och budgetpropositionen 1997/1998 beslutades om höjda generella statsbidrag till kommunerna. Dessa tillskott som är en följd av förbättrade statliga finanser växer från 2.7 miljarder extra 1997 till hittills aviserade cirka 12 miljarder för år 2001. De generella statsbidragen 1999 uppgår till 45.2 miljarder exklusive kompensationsen för mervärdesskatt (omfattningsregel).

Riksdagen beslutade om sanktioner mot de kommuner som höjer skatten under 1997 och 1998. Sanktionen bestod i minskade statsbidrag i en storleksordning som motsvarade hälften av skattehöjningen. Regeln innebar i realiteten ett skattestopp (omfattningsregel).

Den 1 januari 1997 tillkommer nya besparingspaket inom det sociala området, som sänkta bostadsbidrag, underhållsstöd, skärpta arbetsvillkor för a-kassa, striktare bedömning för sjukbidrag och förtidspensionering samt höjda kostnader för sjukvård och läkemedel. Dessa förändringar får en inte oväsentlig övervältringseffekt på kommunernas finansiella situation (omfattningsregel).

Ny riksnorm för socialförsäkringen infördes från och med 1 januari 1998. Det behovsprövade bidraget omvandlades till en socialförsäkringsliknande förmån. Förändringen medför högre kostnader för kommunerna (omfattningsregel).

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Tillsyningsansvaret breddades och delegerades vilket inne-

bär ökade kostnader för kommunerna (omfattningsregel).

Regeringen överväger tak för barnomsorgsavgifterna vilket rimligen kommer att öka kommunernas kostnader för barnomsorg (omfattningsregel).

Regeringen presenterade i mars 1998 förslag till en ny och regionalt inriktad näringspolitik (omfattningsregel).

De statliga regelförändringarna kan sammanfattas kategorivis. Det kan konstateras att den vanligaste förändringen är förändring som påverkar omfattningen av verksamheten och att det under besparingstiden samtidigt genomförs kostnadskrävande reformer. Det årtal som anges efter respektive regelförändring avser antingen beslutsår eller genomförandeår.

#### **Omfattningsregler**

Kommunalt skattestopp (1990)

Ny kommunallag (1991)

Statsbidragsreform (1993)

Gymnasiereform (1994)

Barnomsorgsreform (1995)

Förändring av skatteunderlaget – avdragsgill egenavgift (1995)

Kunskapslyftet (1996)

Perssonplanen – ingen uppsägning av fast anställd personal (1997 och 1998)

Höjda generella statsbidrag (1996/1997)

Balanskravet (pensionsskulden) 2000

#### **Regler om finansiell styrning**

Ny kommunallag (1991)

Balanskravet och pensionsskulden (2000)

#### **Inkomstomfördelningsregel**

Ny modell för inkomst- och kostnadsutjämning mellan kommuner (1996)

#### **Verksamhetsomfördelningsregler**

Ädelreformen (1992)

Perssonplanen (1997/1998)

#### **Avräkningsregler**

Nytt system för utbetalning av kommunal-skatten (1993)

Ädelreformen (1992)

#### **Akutstödsregel**

Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting (1994/1995)

Som framgått av redovisningen har statliga påbud i form av nya spelregler respektive förändring av gamla regler varit talrika. Detta har bidragit till att försvåra kommunernas styrning av sina ekonomier under en period där kommunerna genom nedgången i sysselsättningen och ökande arbetslöshet redan utan dessa regelförändringar haft svårt att anpassa sina finanser till minskande skatteinkomster och ökande verksamhetskostnader. Några valda sifferexempel kompletterar bilden av utveckling och förändring i kommunerna under 1990-talet.

## Förändring i siffror och kommentarer till en bekymmersam tid

Totalt under åren 1992 – 1995 drog kommunerna ner kostnaderna med 6%. Verksamhetsvolymen minskade inte utan kostnadsminskningarna genomfördes genom en kombination av produktivitetshöjningar och kvalitetssänkningar. Under åren 1992 – 1995 försvann 45 000 arbetstillfällen i kommunerna.

Kommunernas arbetsmarknadspolitiska åtgärder hade aldrig tidigare varit så stora som under hösten 1994. I december saknade, som redan nämnts, 682 000 personer arbete. Av dessa var 134 000 i behov av konjunkturberoende åtgärder. Kommunerna stod för 63 000 av dessa arbeten eller 48 %. 1991 var kommunernas kostnader för sysselsättningsfrämjande åtgärder 1.4 miljarder. År 1995 var motsvarande siffra drygt 3 miljarder.

Av 1991 års flyktingkontingent hade bara 1 av 10 sysselsättning 4 år senare.

Barnomsorgsgarantin innebar att ytterligare 35 000 barn fick kommunalt finansierad barnomsorg 1994.

Gymnasiereformen innebar en ökning med 40 000 elever från 1994.

Under 1998 utgick statsbidrag för kunskapslyftet med 3.3 miljarder.

Under hela 1990- talet har kommunernas utgifter för socialbidrag fördubblats, och antalet bidragstagare ökat med mer än 200 000. År 1996 uppgick utgifterna för socialbidrag till 11.9 miljarder och var ännu något högre 1997 men i takt med att sysselsättningen började öka sjunker socialbidragskostnaderna. Arbetsmarknadssituationen nådde sitt bottenläge under våren 1997 och har sedan dess förbättrats snabbt bland annat beroende på att fler

personer finns i utbildning.

De demografiska förändringarna under de närmaste åren innebär att kommunerna skall minska barnomsorgen, öka omsorgen om de äldre och bygga ut grundskolan.

Under år 1997 – 2001 ökar antalet barn i grundskolan med 88 000 eller cirka 9 %. Under samma period minskar antalet barn i barnomsorg med 102 000 eller 15 % och samtidigt växer antalet invånare som är 85 år och äldre med cirka 33 000 eller 8 %.

Ytterligare ett par omständigheter skall beröras som försvårar den ekonomiska bedömningen i kommunerna. I kommunernas ekonomiska läge oktober 1997 berör Svenska kommunförbundet kommunernas osäkra planeringsförutsättningar:

“ Först sent under året vet kommunerna nästa års intäkter. Under hösten kan förutsättningarna ändras dramatiskt.....“

Svenska kommunförbundet menar att på grund av de stora osäkerheterna i intäkts- och skatteutjämningsbilden behöver kommunerna ha en budgetmarginal.

I kommunernas ekonomiska läge för mars 1998 tar Svenska kommunförbundet upp ett annat osäkerhetsproblem. Man konstaterar att missbedömningar av skatteunderlagets utveckling ofta kan återföras på prognosfel när det gäller sysselsättningsutvecklingen. Det har funnits en tendens hos prognosmakare att överskatta den framtida sysselsättningen. Trots stora avvikelser har realistiska prognoser upprepats år efter år vilket enligt Svenska kommunförbundet pekar på en ovilja att acceptera möjligheten att det handlar om en bestående hög arbetslöshet. Prognosmissar av detta slag är dubbelt be-

svärande när den sekundära nivån, det vill säga kommuner och landsting ska bedöma och hantera sin ekonomi och sina verksamhetsförändringar.

Under framförallt den senare delen av 1990-talet har staten tagit ett hårdare grepp om kommunernas ekonomi och finanser. Balanskravet innebär att enskilda kommuner med onödigt högt eget kapital inte ges möjlighet att reducera detta i lämpligt sammanhang och att kommuner därför kommer att vara mycket försiktiga med att bygga upp sitt egna kapital. Samtidigt innebär det att kommunerna kommer att bli mycket mer vaksamma på kostnadsövervältringar från statens sida. Detta framgår tydligt av Svenska kommunförbundets rapport i december 1998.

Den enskilda kommunen och de kommunala aktörerna har en svår uppgift när de skall anpassa sin ekonomi och sin verksamhet till statens ständigt förändrade intentioner som skiftar med politisk majoritet och med den statsfinansiella situationen. Kopplingen till staten är mycket stark och komplexiteten ökar ständigt genom den decentralisering av verksamheter som pågår. Decentraliseringen är av godo i så motto att beslut över verksamheten hamnar i kommunerna där man har verkligt djup kunskap om verksamheten, men när samtidigt styrningen av den finansiella situationen sker från statlig nivå uppstår nya problem. Även grunden för och kunskapen om den finansiella situationen finns lokalt. De finansiella problemen är lokala och låter sig inte lösas från central nivå med generella metoder eller med en permanent kommunakut.

1990-talet har präglats av regeländringar, effekter av regeländringar, omvärldspåverkan och prognosmissar. Analyserna från statsmakternas sida har blivit sämre och korrigeringarna fler. Detta har medfört att omställnings-

tiderna vid förändringar har blivit allt kortare, vilket i sin tur inneburit svårtolkade och undermåliga beslutsunderlag vilka försvarar bedömningen. De ekonomiska bedömningarna i kommunerna kommer inte att bli lättare i framtiden så länge den starka och komplexa kopplingen till staten föreligger som gör att kommunerna har lika mycket sikt framåt som man har i sista vagnen i ett tågsätt. Ekonomiskt och finansiellt hänger och slänger kommunerna efter den statsfinansiella situationen och de centralpolitiska viljorna. Endast åtgärder som löser upp de starka band som råder mellan stat och kommuner och åtgärder som reducerar komplexiteten radikalt kan förbättra kommunernas förmåga till god ekonomisk bedömning och framförhållning.

## Kap 3 Tio år och fyrtionio forskningsrapporter

Av Ylva Mühlenbock och Sven Siverbo

Under tio års tid har Kommunforskning i Västsverige bedrivit forskning i och om kommuner. Utan överdrift har det hänt en hel del i kommunerna under denna period. Redovisningen har i samband med införandet av en ny modell för budget och redovisning genomgått en omfattande förändring och givit nya möjligheter till information. Nya modeller för organisation och styrning har introducerats, prövats och utvärderats. Allt detta har forskarna inom KFi följt och avrapporterat i en mängd rapporter. Rapportserien omfattade vid 1998 års utgång 49 rapporter.

Syftet med det här kapitlet är att ge en översikt över den forskning som hittills bedrivits inom KFi och som finns redovisad i rapportserien. Vi presenterar och sammanfattar rapporterna under ett antal teman. Rapporten avslutas med en sammanfattande kommentar kring de vetenskapliga bidrag som KFi:s verksamhet skapat under sin tioåriga existens. För oss som har arbetat med att sammanställa den här rapporten, har nyfikenheten snarare blivit väckt än stillad när vi har läst igenom alla

rapporterna. Men det är väl så det skall vara – att väcka frågor kan ibland vara mer verkningsfullt än att besvara dem.

### Utgångspunkterna för forskningen – beskrivning av forskningsprogrammen

Den verksamhet som bedrivs inom KFi har ända sedan starten för tio år sedan delats in i olika forskningsprogram. Programmen har gradvis utvecklats och förändrats i takt med att nya kunskaper erhållits och nya forskningsfrågor uppkommit. Det är således en viss skillnad mellan de forskningsprogram som presenterades i starten och de program som nu, under år 1999, är aktuella. Det innebär inte att kontinuiteten har gått förlorad. Utvecklingen till trots, KFi:s kärnområden är fortfarande forskning om kommunal ekonomi och organisation.

De första tre forskningsprogrammen presenterades i den första KFi-rapporten, "Forskning kring kommunal ekonomi och organisation – Några slutsatser och metodmässiga reflektioner". Rapporten är viktig av flera skäl. Ett av dem är att den klargör vilka grupper som KFi vänder sig till, nämligen forskare samt praktiskt verksamma politiker och tjänstemän i kommunerna. Ett annat skäl är att rapporten skall vara utgångspunkt för kommande forskning inom ramen för samarbetsavtalet mellan de parter som samverkar kring KFi. Rapporten är en orientering i två riktningar – bakåt i tiden och framåt i tiden.

I backspegeln finns den forskning inom området kommunal ekonomi och organisation som bedrivits vid företagsekonomiska institutionen i Göteborg. Forskningen där har varit problemorienterad och har gett tre typer av



resultat. Dessa är empirinära processbeskrivningar, mer abstrakta beskrivningar för att finna samband och mönster i det som sker, samt slutligen normativa resultat genom de designorienterade forskningsprojekt som bedrivits. Tillvägagångssättet för att nå fram till resultaten har huvudsakligen varit intervjuer och forskningsbidragen har resulterat i ett språk eller en beskrivningsmodell för att förstå och använda vid tolkning av situationer som liknar de man har studerat. Förståelse och tolkning är nyckelord i sammanhanget och anger en forsknings-tradition som inte söker efter eller kan erbjuda slutgiltiga sanningar utan istället ger möjligheter till andra tolkningar än de som presenteras i rapporterna.

KFi-rapport nummer 1 blickar framåt genom att ange inom vilka områden som KFi:s forskning skall bedrivas. Vid den tidpunkt som rapporten skrevs var decentralisering i full blom. Reformen väckte naturligtvis frågor kring förändringar och dess effekter och det slogs fast att ett område för KFi att beforska var decentraliseringens resultat. Ett annat område fick rubriken "Vad är effektivitet – egentligen?" Här uppmärksammas att effektivitet bör diskuteras i termer av ekonomi och verksamhet. Vad menar olika aktörer med effektivitet, hur uppfattar och beskriver de detta? Det tredje forskningsområdet som var aktuellt var "Utveckling av ekonomimodellen och decentralisering". Utgångspunkten för detta var att människor har olika informationsbehov samt att kraven ökar på differentierad ekonomiinformation vid decentralisering av verksamhet. Vilka effekter uppstår när kraven tillgodoses? Det var frågan som skulle besvaras.

Några år senare utvecklades två nya forskningsprogram som delvis låg inom ramen för de första tre men inte lika explicit uttryckt. Forskningsprogrammet "God eko-

nomi i kommuner och landsting" tog sin utgångspunkt i att en ny modell för budgetering och redovisning förelåg, att kommunallagskommittén inte definierat innebörden av budget i balans och att nya förutsättningar för den kommunala ekonomin förelåg i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Programmets innehåll och utgångspunkter presenterades i KFi-rapport nummer 8 och rapporten fick följaktligen namnet "God ekonomi i kommuner och landsting". Forskningsprogrammets design baserade sig på en förstudie där experter på redovisningsinformation och redovisningsanvändare fick ge sin bild av god ekonomi. Studien visade att god ekonomi sammankopplades med handlingsfrihet, ändamålsenliga styr- och analysmetoder samt med väl fungerande och uppskattad verksamhet. Forskningsprogrammet delades in i fyra projekt. Det första handlade om att försöka åstadkomma en definition av god ekonomi genom att ta hjälp av förändrade finansiella mått och nyckeltal. Övriga tre projekt omfattade studier och utveckling av metoder för styrning av ekonomi och verksamhet.

Det andra forskningsprogrammet som utvecklades vid denna tid var "God kommunal organisation". KFi-rapport nummer 9 gavs samma namn som forskningsprogrammet. Vid tidpunkten för forskningsprogrammets tillkomst var både den kommunala organisationens utformning samt de kommunala uppgifterna under omprövning. Framtiden för kommunerna innehöll stora utmaningar vilka ställde nya krav på verksamhetens organisation. Den forskning som tidigare bedrivits, såväl den som varit specifikt inriktad på kommuner och den med inriktning på organisation, pekade på en allt ökande komplexitet. Mot en sådan bakgrund hade organisations-teorierna fått ett stort inslag av pluralism. Forsknings-

programmet blev därmed inriktat mot hur aktörer i kommunala organisationer väljer att arbeta med organisationsfrågor, hur de förmår att hantera komplexiteten/pluralismen. Med uttrycket "god" avsåg författarna att i programmet knyta an till humanistiska traditioner vilka poängterar människans unikheter som medveten, ansvarstagande, handlande aktör. Människans betydelse som den som aktivt skapar organisationen var alltså i centrum.

I KFi-rapport nummer 42 sammanfattades den forskning som bedrivits på KFi i fem forskningsprogram. De fem programmen var "Finansiell redovisning, styrning och bedömning", "Styrmodellens betydelse och relevans ur ett verksamhetsperspektiv", "Organisation under omvandling – tolkningar och handlingar", "Medborgare, väljare och valda" samt "Kommunala chefsroller och ekonomi". Inom samtliga program hade verksamhet bedrivits under år 1996 men i vissa fall hade avrapportering skett i andra rapportserier än KFi:s. Dessa fem program visade att verksamheten breddats men utan att avkall gjorts på KFi:s grundläggande fokus på ekonomi och organisation.

De forskningsprogram som har fastslagits att gälla under perioden 1998 till 2000 är tre till antalet. Dessa är "Finansiell redovisning och bedömning – normer, modeller och metoder", "Former för styrning – reformer och dess effekter" samt "Kommunal förändring – institution och aktör". Valet av forskningsprogram för perioden är resultatet av en successiv utveckling av erhållna kunskaper och nya forskningsfrågor. Speciellt det tredje programmet som inbegriper institutionernas betydelse för kommunal utveckling har tilldragit sig särskilt intresse bland forskarna på KFi. Detta forskningsprogrammes idé

och utgångspunkt utvecklas i KFi-rapport nummer .

I KFi-rapport nummer 46, "Samhällsvetenskapliga problemställningar och kvalitativa forskningsmetoder", ges en bild av KFi:s metodmässiga inriktning samtidigt som den forskning som bedrivits har problematiserats. Rapporten är också riktad till de som söker grundläggande kunskap om kvalitativ samhällsvetenskaplig forskning och vad den innebär. Generellt kan den samhällsvetenskapliga forskningen ha olika syften vilket också får till följd att forskningsbidragen har olika karaktär. Förståelse, förklaring, prediktion och normering är olika typer av bidrag. Inom KFi har forskningen varit inriktad mot att förstå, det vill säga att nå fördjupad insikt om samhällsliga företeelser och fenomen. Detta har lett till en stor förtrogenhet med kommunal praxis vilket i sin tur lett till normativa inslag i forskningen; idéer om hur praxis bör utvecklas. Även forskningens utgångspunkter eller de krafter som driver forskaren, belyses i rapporten. I rapporten presenteras också ett nystartat forskningsprogram. Detta innebär att kommunala utvecklingsförlopp jämförs i syfte att öka kunskapen om hur och varför skillnader uppstår mellan kommuner.

Forskningsprogrammen har alltså genomgått förändring och utveckling inom KFi. Från att ha haft ett exklusivt fokus på decentraliseringens resultat omfattas nu organisationsforskningen av ett flertal organisatoriska förändringar. Effektivitetsstudier görs inom ramen för den modell för belysning av effektivitet som framtagits och utveckling av ekonomimodeller och organisationsmodeller görs, i alla fall indirekt, genom att modellernas effekter studeras och kommenteras. Forskningen har också breddats till att omfatta specifika aktörsgrupper inom den kommunala organisationen och, slutligen, till att studera

institutionernas betydelse för långsiktigt gynnsam kommunal utveckling.

## **Forskningsfält under tio år och fyrtionio forskningsrapporter**

### ***God kommunal organisation – Människan som medveten, ansvarstagande och handlande aktör***

Den engagerade människan i kommunal organisation uppmärksammas i rapport nummer 17 "Engagemanget – organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet". Syftet är här att lägga en grund för att diskutera vilka organisatoriska förutsättningar som måste vara för handen för den enskilda människans engagemang liksom vilka konsekvenser hennes engagemang får. Motsatsen till engagemang är distans och vad författarna visar är att engagemang måste delas mellan flera för att det skall bestå. Även om en enskild människa engagerar sig starkt för en uppgift så kommer det på sikt att avta. Man distanserar sig såvida ingen annan träder in och delar engagemanget. Även tidsperspektivet har betydelse för engagemanget. Det är lättare att engagera sig i frågor som kräver en lösning på kort sikt än i frågor av mer långsiktig karaktär.

I rapport nummer 19, "Att välja kommunens organisationsform", presenteras ett antal bilder från två västgötakommuner, nämligen Vårgårda och Lidköping. Öppna erfarenhetssamtal med politiker och tjänstemän i kommunerna har bidragit till bilder av kommunerna.

Ansatsen är att använda bilderna för att utveckla idéer om god kommunal organisation snarare än att ge en allsidig belysning av Vårgårda och Lidköping. Rapporten belyser det svåra i och nödvändigheten av att aktivt välja synteser och kombinationer vid strategiska organisatoriska vägval. Det är lätt att stirra sig blind på det ena till förfång för det andra. Men ekonomiska realiteter och verksamhetens behov existerar samtidigt. Det kräver förmåga att både kunna dämpa kostnader och undanröja orsakerna till dem. Inte heller bör ambitionen att vara "modern" leda till att de traditionella värden som finns i organisationen går förlorade. Även här gäller att kunna vara både-och. Kommunernas valsituation är således präglad av en komplex verklighet som måste kunna hanteras genom samspel.

Vad betyder det att aktörer i kommunerna får nya begrepp och idéer såsom marknad, konkurrens, kund och köpa/sälj att förhålla sig till? Eller, annorlunda uttryckt, vad händer när de föreställningsramar som omger kommunala aktörer förändras och vad betyder det för hur de organiserar den kommunala verksamheten? De frågorna är i fokus i rapport nummer 20, "Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring". I rapporten beskrivs hur två kommuner, Vänersborg och Mölndal, behandlar sina organisatoriska vägval. I Vänersborgs kommun, med en över tiden allt sämre ekonomi, fanns en samstämmig uppfattning om att det krävdes en förändring. Omfattande organisationsförändringar, delvis med förtecken kopplade till marknads-, kund Anpassning samt konkurrensutsättning, pågick i kommunen samtidigt som studien genomfördes. Bland aktörerna fanns en enighet om den framtida kommunala organisationen och denna enighet mobiliserade organi-

satoriskt handling. Mölndals kommun beskrivs som en kommun som av tradition är försiktig. Smärre justeringar av organisationen skulle ske. Ser man bakåt i tiden har man låtit organisatoriska problem komma före lösningarna och lösningarna har varit lokala. Snarare har det handlat om att utveckla än att förändra organisationen. Aktörerna verkade dock ha olika bilder av den framtida kommunala organisationen. En slutsats som författaren drar är att de förändringar som sker inom kommunerna inte alltid går att förstå utifrån idealmodellerna om marknad, demokrati och byråkrati. Rapporten avslutas med en uppmaning till kommunens människor att upprätthålla flera, var för sig enhetliga beskrivningar av den kommunala situationen.

Med KFi-rapport nummer 22, "God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling", avslutas forskningsprogrammet "God kommunal organisation". I det här fallet innebar emellertid inte att avsluta detsamma som att sätta punkt. Snarare är rapporten en hopsamling av de vunna erfarenheterna och förslag inför framtiden av karaktären "Fortsättning följer!". Betoningen av det goda hade, när programmet startade, sin parallell i ett annat forskningsprogram, nämligen "God kommunal ekonomi". Det första förslag som överlämnas i rapporten är därmed att låta de två programmen korsbefruktas genom att uppmärksamma "den goda kommunala helheten". Att organisera förändrings- och utvecklingsarbete kan liknas vid att samtidigt få många människor att sjunga. Men man bör då vara uppmärksam på om det är allsång eller körsång som arrangeras. Det sistnämnda handlar om att få olika stämmor att samverka till skillnad från allsång där alla sjunger samma sak. En andra framtida forskningsfråga som föreslås handlar därmed

om förutsättningar att organisera förändrings-/utvecklingsarbete som en kör, att dela in/dela upp och att få de olika delarna att sjunga samstämt. Den tredje forskningsfrågan är hur delarna, och människorna där, bidrar till helheten. En fjärde framtida forskningsfråga berör organisatoriska förutsättningar för lyssning. Med detta avses vilka förutsättningar som skall finnas för att tillvarata den erfarenhetsbaserade så kallade "tysta" kunskapen.

### ***Signifikanta kommunala aktörer***

I rapporten "Ekonomrollen i förändring" (KFi-rapport nr 10) behandlas ekonomernas arbete och situation. Såväl ekonomrollen som ekonomistyrfunktionen förändras i kommuner och landsting, menar författaren. Traditionellt har ekonomernas uppgift både i privat och offentlig sektor varit inriktad på kontroll och redovisning. Ekonomerna i offentliga organisationer har dock haft tydligare inriktning mot budget- och kostnadsstyrning än ekonomerna i privata företag. I rapporten framkommer åsikter om att ekonomistyrare inte arbetar med de uppgifter de borde arbeta med. Den studie rapporten bygger på visar att det finns betydande skillnader mellan vad ekonomistyrning är och vad det bör vara. Bland annat lyfts redovisnings- och resultatstyrning fram som exempel på vad ekonomer bör syssla med. En förklaring som förs fram till det förändrade synsättet på ekonomernas arbetsuppgifter är införandet av den nya budget- och redovisningsmodellen (Kf/Lf-86). Detta förhållande indikerar att en ny ekonomroll bör utvecklas där ekonomernas arbetsuppgifter anpassas efter den ekonomistyrning som faktiskt efterfrågas. Det övergripande synsättet och inrikt-

ningen på ekonomistyrningen skiljer sig inte åt mellan privat och offentlig sektor.

Relationen mellan olika politiska beslutsnivåer är i fokus i KFi-rapport nummer 35, "Kommun- och riksdagspolitikernas syn på relationen dem emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'". Utifrån intervjuer med politiker på kommunal och statlig nivå beskrivs och förklaras hur dessa uppfattar dialogen mellan de två nivåerna. Några verklighetsuppfattningar som delas av politikerna är särskilt framträdande. En sådan är att det statsfinansiella läget har försämrats, en annan att nya administrativa gränser gör sig gällande på nationell och lokal nivå. I den omvandlingssituation som råder menar de politiska företrädarna att det är svårt att finna fungerande arbetsformer eller ett ändamålsenligt och ömsesidigt ansvarsutkrävande mellan de två nivåerna. Orsaken till detta står till stor del att finna i omställningen från expansion till besparingar.

Rapport nummer 36, "Kommundirektören. Vardagen och teorin", är till sin karaktär en pilotstudie och det är kommundirektörernas egna uppfattningar som rapporten grundas på. Tre frågor är i fokus: "Vad gör de?", "Hur gör de?" och "Med vem gör de det?". En kommundirektörs arbetsdag upptas till stor del av att delta i möten med ledande politiker, medarbetare och förvaltningschefer. Kommundirektören beskrivs som en person som vet (bör veta) vad som krävs i varje situation. Genom att använda olika former av strategier, gäller det för dem att påverka dem som de är i kontakt med. I relation till politiker kan det innebära att lära ut vad som är problemet och vad som är lösningen. I relation till förvaltningschefer att söka medhåll i frågor och i relation till medarbetarna förtroendeskapande. Av särskilt intresse är kommundirek-

törernas förhållande till ekonomi. Ekonomin finns ständigt närvarande men de distanserar sig från sådana spörsmål, utan att för den skull vara ointresserade, och undviker framför allt ekonomiska resonemang av teknisk karaktär.

Ekonomichefens roll behandlas i rapport nummer 47 "Viskande tjänstemän – En studie av kommunala ekonomichefers vardag". Vilka är de egentligen, vad gör de och vilken roll spelar de i kommuner? Det är några av de frågor som ställs och besvaras i rapporten. Dessutom har författaren studerat om, och hur, de medverkar i media. Svaret på den sista frågan är att de inte medverkar alls. En tolkning av detta är att de måste hålla sig borta från den offentliga arenan för att inte uppfattas som politiker. Däremot är politiker, förutom kommundirektören och förvaltningschefer, en kategori som de har täta kontakter med. I sin yrkesutövning är kommunala ekonomichefer lika varandra; som medlare, pragmatiker och superväktare. Men de är aldrig högljudda i sina budskap, de viskar fram det som behöver sägas. Även om ekonomicheferna är lika i sin yrkesutövning är de olika i sättet att uttrycka sig på. Här går det att dela in dem i två grupper beroende på vilket uttrycks sätt de har. Den ena gruppen uttrycker sig på ett sätt som ligger nära managementlitteraturens – de har haft näringslivet som förebild men har övergett den. I den andra gruppen återfinns de som har ett mer kommunalgrått sätt att uttrycka sig på.

Även i rapport nummer 43, "Kunskap som orienterar och övertygar. Två fallstudier om hur kommunala ledare använder forskning" är det aktörer som är i fokus för intresset. Huvudsyftet med studien var att beskriva och förstå villkoren för forskningsanvändning bland politiker och tjänstemän inom kommunal verksamhet. I rap-

porten ställs frågan vad det är som får praktiker att hämta och tillgodogöra sig information om forskning? Svaret på frågan ligger i att man förstår de sociala sammanhang där forskningen används. Genom att använda begreppet handlingskunskap vidgas kunskapsbegreppet till att omfatta former av kunskap vilka är specifika för de kommunala ledarna. En slutsats som dras är att forskning används i samspel med annan slags kunskap eller former av kunskap. Kommunala ledare ägnar sig inte i första hand åt att lösa avgränsade problem utan snarare åt att hantera problematiska situationer.

### ***Redovisning***

Inom redovisningsområdet skapade den nya budget- och redovisningsmodellen som utarbetades av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (den så kallade Kf/Lf-86) behov av forskning kring effekterna av den nya modellen. I KFi-rapport nummer 3 genomfördes därför en studie av hur Kf/Lf-86 mottagits av kommuner och landsting. Rapporten gavs namnet "Uppföljning av Kf/Lf-86 – Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell". Studien visade att kommunerna snabbt hade anpassat sin redovisning efter den nya modellen. Den visade också att politikerna föreföll vara likgiltiga inför modellen. Politikerna fick sin ekonomiska information direkt från ekonomichefen och behövde därför inte förhålla sig till den nya modellen. För ekonomerna hade modellen dock inneburit större möjligheter att begripa den finansiella informationen. Slutsatserna var att redovisningen blivit lättare att förstå men att den ändå inte var lätt att förstå, att den kommunala redovisningen närmast sig redovisningen inom andra samhällssektorer

och att budgeteringen numera följde samma struktur som redovisningen utom när det gällde balansräkningen. Andra slutsatser som dras i rapporten är att resultaträkningen ansågs vara den viktigaste rapporten och att det generellt sett var lättare att förstå kommunernas räkenskaper.

Det förslag till struktur för redovisning som Kf/Lf-86 utgjorde var emellertid inte så preciserat att det inte fanns risk för att den kommunala redovisningen skulle kunna bli olika i kommunerna eller att avarter skulle kunna uppkomma. Därför tillsattes "Referensgruppen i redovisningsfrågor" vars uppgift blev att verka för utveckling av god redovisningssed i kommuner och landsting. På denna grupps uppdrag utarbetades en rapport benämnd "Redovisning – En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning", KFi-rapport nummer 5). I skriften diskuteras olika exempel på utformning av resultaträkning, finansieringsanalys och ekonomistyrning. Reflektionen över redovisningens utveckling ledde till slutsatsen att den nya redovisningsmodellen hade en starkare koppling till redovisningsfilosofi och redovisningsteori. Detta hade gjort att redovisningen blivit lättare att förstå och mer analysvänlig. Detta ställde högre krav på användarna att fördjupa sina kunskaper om redovisningsmodellen så att möjligheten till förbättrad finansiell analys kunde utnyttjas.

Den nya modellen för budgetering och redovisning, Kf/Lf-86, medförde i kommuner och landsting en övergång till redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. Det är exempel på en sentida förändring av redovisning i allmänhet och kommunal redovisning i synnerhet. Men förändringar av redovisning har naturligtvis genomförts tidigare. I KFi-rapport nummer 25, "Den dubbla bokfö-

ringen, dess ursprung och Luca Pacioli”, ges med anledning av den dubbla redovisningens 500-årsjubileum en levnadsteckning av Luca Pacioli som anses vara den dubbla bokföringens fader. Pacioli utgav år 1494 den första läroboken i dubbel bokföring. I rapporten redogörs för hur den enkla bokföringen kom att ersättas av den dubbla och hur den dubbla redovisningen kom att utvecklas till redovisningsrapporter när även externa intressenter ville ha finansiell information om speciella företag.

I rapporten ”Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet” (KFi-rapport nummer 29) fortsätter studiet av redovisningens utveckling. Den här gången med ett explicit fokus på den kommunala redovisningen. Ambitionen i rapporten är att finna förklaringar till varför projektet med förändrad redovisning (det som sedermera blev Kf/Lf-86) kom till stånd. Författaren finner tre orsaker till förändringen. För det första söktes en lösning på upplevda problem med den tidigare redovisningsmodellen, för det andra gav den nya modellen ökad status, auktoritet och anseende åt dem som var inblandade i förändringsprojektet och för det tredje fanns hot om lagstiftning från staten. I rapporten resoneras även kring varför genomförandet varit förhållandevis enkelt. Kommunerna efterlever faktiskt det nya redovisningsreglementet vilket inte varit fallet inom andra redovisningssområden. Tänkbara förklaringar är att utvecklingsarbetet leddes av en bred maktkonstellation som var svår att motverka och att kommuner och landsting fick möjlighet att kommentera det nya förslaget innan det var fastställt. En god implementering ökade användarnas acceptans av modellen.

En av de mer omdiskuterade frågorna i den nya

redovisningsmodellen var pensionsåtagandets redovisning. Den förändring som redovisningen av pensionsåtagandet innebar – som en skuld i balansräkningen och dess årliga förändring i resultaträkningen – var exempel på hur förändrad redovisning kunde betraktas som ”den skyldige” till försämrade kommunala finanser. I KFi-rapport nummer 33, ”Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting” förs en diskussion om, och genomförs en praxisstudie av, pensionsåtagandets redovisning. Den genomförda praxisstudien visar att nio av tio kommuner tar upp skulden i balansräkningen och redovisar förändringen i resultaträkningen. I rapporten presenteras även ett förslag till redovisning av pensionsåtagandet utifrån de anvisningar som publicerats av referensgruppen i redovisningsfrågor.

### ***Finansiell analys och bedömning***

En fortsättning på utvecklingsarbetet inom området finansiell analys följde i rapporten ”Ekonomi för beslutsfattare” (KFi-rapport nummer 11) där en teoretiskt grundad diskussion om den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning presenterades. Utformningen av den finansiella analysen baserades även på en enkätstudie som skickades till sju experter på kommunal redovisning där deras åsikter om väsentlig information kartlades. Studien visade att soliditet ansågs vara ett viktigt finansiellt nyckeltal, att resultaträkningen och balansräkningen ansågs vara väsentliga rapporter och att finansieringsanalysen tillmättes begränsat värde. Förslaget till finansiell analys lades in under fyra rubriker: fi-

nansiell styrka på kort och lång sikt, resultat och tillgångar, verksamhet och finansiering samt intäkter och kostnader. Sammantaget skulle innehållet under dessa rubriker ge en rättvisande bild av en kommuns ekonomiska och finansiella läge.

I KFi-rapport nummer 13, "Redovisning av förändring och motståndskraft", förs ett resonemang om den finansiella redovisningens uppgift. Diskussionen om lämpliga mått för finansiell analys förs vidare, fast den här gången under rubriken "Finansiell bedömning". I den vidareutvecklade modellen för finansiell bedömning betonas vikten av att anlägga både ett dynamiskt och ett statiskt perspektiv vid analys.

Ett resonemang om god ekonomi i kommuner och landsting förs i rapporten "God ekonomi – om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi" (KFi-rapport nummer 21). Tre perspektiv på god ekonomi läggs fram. Det första är ett organisationsperspektiv där kommunens förutsättning för långsiktig överlevnad behandlas och olika teorier kring kommunal anpassning påvisas. Det andra är att betrakta kommunen ur ett finansiellt perspektiv där kommunen betraktas som en självständig redovisningsenhet där utformningen av finansiell analys kan ligga till grund för bedömning av kommunens ekonomi. Det tredje perspektivet är att betrakta kommunen som en del av den gemensamma sektorn där förhållandet till staten uppmärksammas. Rapporten mynnar ut i en uppmaning till externa bedömare av kommunal ekonomi att ta hänsyn till den kommunala särarten.

I samband med införandet av Kf/Lf-86 utvecklades även de kommunala årsredovisningarna så att de blev mer lika de som ges ut av företag i näringslivet. I rapporten "Finansiell bedömning och årsredovisningsin-

formation" (KFi-rapport nummer 30) knyts intresset till hur kommunala beslutsfattare gör finansiella bedömningar och vilket underlag de använder för detta. Ett bakomliggande syfte är att studera hur årsredovisningarna används i kommunerna. Studien visade att årsredovisningarna trots sin nya utformning och kontinuerliga utveckling fortfarande var av begränsad betydelse för finansiell bedömning. I stället användes de som uppslagsböcker, vilket författarna menade ställde frågor om hur årsredovisningarna egentligen skall utformas. I studien framkom att beslutsfattarnas användning av redovisning var indirekt. Informationen kom företrädesvis i form av muntliga uppgifter från ekonomichefen som beslutsfattarna uttryckte stort förtroende för. Informationen överfördes med ett språk som beslutsfattarna inte kunde tala men väl förstå. I rapporten redogörs även för att beslutsfattarna ansåg att tillämpningen av det nya redovisningsreglementet var en bidragande orsak till det bekymmersamma ekonomiska och finansiella läget. Rapporten avslutas med att författarna konstaterar att det behövdes mer utbildning, men inte om redovisning i sig utan om redovisningens uppgift och begränsning.

Redovisningens begränsningar för beslutsfattare är temat i Staffan Johanssons avhandling "Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer" (KFi-rapport nummer 31). Studien syftar till att nå förståelseinriktad kunskap om hur ledare inom mjuka organisationer gör verksamhetsbedömningar. Den visar att ledare använder både hård och mjuk information och att det är interaktionen och kombinationen mellan olika informationstyper som ger dem möjlighet att göra bedömningar och att förstå sina organisationer. Det visade sig också att anekdoter och personkontakter vägde tungt när ledare skulle be-



döma hur verksamhet fungerade. För sådana bedömningar var hårda och så kallade "hårdade" data av mindre betydelse. Sådan information användes av ledarna mest som bekräftelse på att de bilder de hade skapat sig om verksamheter stämde.

Eftersom studier av hur finansiell redovisning används och hur finansiell bedömning görs visar att årsredovisningen har en mindre betydelsefull roll finns det anledning att fundera över om årsredovisningen kan göras kortare och mer lättillgänglig utan att väsentlig information går förlorad. Med anledning av detta genomförde KFi ett experiment kring kortare redovisningsrapporter. Resultatet redovisas i rapporten "Resultat, flöde och risk – finansiell analys prövas av experter" (KFi-rapport nummer 44). Frågan var om det gick att fänga och beskriva kommunens finansiella ställning på en A4-sida. I experimentet fick tio ekonomichefer och redovisningsexperter rangordna tolv kommuner efter finansiell styrka med hjälp av den information som fick plats på ett pappersark. Rangordningen jämfördes sedermera med en rangordning som baserades sig på traditionell analys av årsredovisningar. Experimentet gav ett svårtolkat resultat men en slutsats på generell nivå var att de kortfattade beskrivningarna gav samma möjlighet som årsredovisningar att bedöma kommuners finansiella situation. Av rapporten framgår också att experterna förefaller använda andra kriterier för bedömning än de säger att de gör. Soliditet och nettokostnadsandel angavs som de viktigaste finansiella nyckeltalen men det stämde inte med hur experterna faktiskt rangordnade kommunerna.

### **Styrmodeller**

**Organisations- och ekonomistyrningsmodeller inom kommuner.** Under 1980-talet påbörjades försöken med kommunalnämnder, det vill säga en geografiskt orienterad organisation. Detta kopplades ofta samman med decentralisering i betydelsen spridning av ansvar och befogenheter i organisationen. I KFi-rapport nummer 2, "Ekonomi för dem som gör något", presenteras data från en studie av en kommun med kommunalnämnder. En referensram presenteras som kan användas för att förstå vilken ekonomiinformation verksamhetsansvariga behöver och genom att belysa de resonemang och handlingar som följer när verksamhetsansvariga får den ekonomiinformation de vill ha.

I KFi-rapport nummer 7, "Mot decentralisering och integrering – process och resultat", belyses situationen i en kommun med några års erfarenhet av kommunalnämnder, nämligen Ale kommun. Resultatet av studien visade att en god samverkan hade uppnåtts mellan olika kommunala verksamheter. Sektorsgränserna hade brutits ned vilket var helt i enlighet med reformens intentioner. Det rådde också en otydlighet och oordning i relationen mellan lokalt och centralt, en situation som man inom kommunen önskade komma bort ifrån. Det som efterfrågades var strukturering och tydlighet. Decentralisering kan ta sig olika uttryck och former beroende på hur begreppen styrning, tydlighet och förtroende tolkas och hur företeelser kopplade till begreppen hanteras. Utifrån en diskussion om olika former för decentralisering menar författaren att Ale kommun, vid det tillfälle då studien genomfördes, kännetecknades av en ofullständig decentralisering. En sådan form karaktäriseras av höga styr-

ambitioner vilket kombineras med otydlighet. För att kunna utveckla decentraliseringen i Ale, vilket det fanns en stark önskan om bland organisationsmedlemmarna, gällde det att klara ut vilka relationer som skulle gälla och/eller att ändra på den centrala enhetens styrambitioner.

I KFi-rapport nummer 14, "Ekonomi i en kommun" redogörs för en studie av en kommun som decentraliserat verksamheten genom att införa kostnadsenheter, en förändring som i hög grad anses påverka kommunens ekonomistyrning. En första intervjuomgång visade att det fanns vissa hinder för förändringen. Individerna var inte förberedda på en långtgående decentralisering av ansvar, det rädde avsaknad av stödfunktioner och stödssystem och det fanns ingen strategi för hur de lokala enheterna skulle styras. I designen av förändringen gjordes tre överväganden. Dessa var hur ansvar skulle fördelas, vilken typ av information som cheferna över de decentraliserade områdena skulle erhålla och hur detta kunde lösas tekniskt. När förändringen implementerats gjordes en studie av hur det nya uppfattades. Studien visade att cheferna för de ekonomiska ansvarsenheterna ansåg att införandet av kostnadsenheter ökat medvetandet, klarheten och säkerheten. Dessa ansåg sig vara mer medvetna om den ekonomiska situationen, de visste vad som var fel om något var fel och de hade fått större säkerhet i att diskutera ekonomiska frågor. De ansåg också att den mer frekventa och anpassade ekonomiska informationen ökade deras intresse för kostnader och i synnerhet för intäkter.

Flera KFi-rapporter kretsar kring reformer av olika slag. Stadsdelsreformen i Göteborg studerades under en period med stort intresse från KFi:s sida. Fyra rapporter

handlar om reformen vilken innebar att staden delades in i 21 stadsdelar vars förvaltningar skulle anpassas till lokala förutsättningar. I två av rapporterna, nummer 6 och nummer 16, är det stadsdelscheferna, som varit föremål för forskning. Den tredje rapporten, nummer 12, diskuterar problem och möjligheter i utvecklingen av organisationsformer och den fjärde rapporten, nummer 26, behandlar effektivitetsutvecklingen i tre av stadsdelsnämnderna.

I rapport nummer 6, "Stadsdelschefernas förväntningar", konstateras att de förväntningar som omgivningen i inledningsskedet ställde på SDN-reformen och på stadsdelscheferna var mångfacetterade och komplexa till sin karaktär. Men vilka förväntningar upplevde SDN-cheferna att de var utsatta för? Avsikten med rapporten var dels att få en bild av detta och dels att få en bild av chefernas föreställningar om vad som är utmärkande egenskaper hos en effektiv organisation. Ett argument för SDN-reformen var ju att verksamheten skulle anpassas till de lokala förutsättningar som rädde i de olika stadsdelarna. Som en konsekvens av detta borde organisationen bli olika för olika stadsdelar. I avsikt att lägga en grund för framtida studier tillämpades en modell där man prövade vilken typ av organisation stadsdelscheferna själva förknippade med begreppet effektivitet.

I den andra rapporten som handlar om stadsdelscheferna, nummer 16, "Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91", beskrivs, vilket titeln anger, stadsdelschefernas erfarenheter under reformens tidiga år. Inte oväntat kanske, kom organisationsarbete att präglade de första åren med reformen. Organisationslösningarna inom stadsdelarna var, när studien genomfördes, mycket differentierade. Samtidigt som reformen

genomfördes försämrades också ekonomin kraftigt. Detta var en yttre faktor som starkt kom att påverka arbetet med den nya organisationen. Extra turbulens tillfördes också genom oklarheter vid tilldelning av resurser från de gamla förvaltningarna, förtroendevalda som befann sig i en ny situation samt osäkra majoritetsförhållanden i kommunfullmäktige. Ytterligare en erfarenhet är den "mass-mediala motvind" som reformen mötte. En iakttagelse i det sammanhanget är att såväl kommunens centrala ledning som pressen hade svårigheter att anpassa sitt arbetssätt till den nya organisationen.

En av Göteborgs stadsdelar specialstuderades i KFi-rapport nummer 12. Rapportens titel är "Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning. En organisations-teoretisk analys av ett praktikfall." Idén med den decentraliserade områdesmodellen är att organisationen skall anpassas utifrån de behov som finns i det geografiska området. Ofta benämns den här typen av organisation för behovsstyrd. Studiens huvudsyfte är att diskutera möjligheter och problem i utvecklingen av behovsbaserad kommunal organisation. Vilken struktur en organisation får kan betraktas som ett resultat av de restriktioner som verksamheten måste anpassas till. När det gäller SDN-förvaltningarna kan den lokala anpassningen ses som en ny och tillkommande form av restriktion. Det finns dock andra restriktioner, såsom tekniska och ekonomiska beroendeförhållanden. Andra restriktioner handlar om maktförhållanden. Från den kommunövergripande nivån utgår exempelvis anvisningar om hur organisationen skall byggas upp. En tredje typ av restriktioner är av ideologisk karaktär och handlar om aktörernas övergripande föreställningar. I rapporten beskrivs hur de olika formerna av restriktioner påverkar den organisation som

växer fram i stadsdelen. En slutsats som dras är att behoven i de "mjuka" kommunala verksamheterna inte var entydiga, snarare var själva definitionen av behov en nödvändig utgångspunkt för att kunna organisera verksamheten. Behoven bestämdes av ideologi och maktförhållanden snarare än av "objektiva" beroenden. Både ideologierna och auktoriteten bestämdes i sin tur till stora delar av förhållanden utanför stadsdelen, främst på den nationella nivån. För att kunna definiera lokalt baserade behov krävdes det att auktoritet och ideologi i större utsträckning baserades på förhållanden i stadsdelen. Avslutningsvis diskuteras hur arenor skulle kunna anläggas för att diskutera behov.

KFi-rapport nummer 26 har titeln "Effektivitet och stadsdelsnämnder En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad". Effektivitet kan vara många olika saker och olika saker för många. Utifrån den insikten har en modell för effektivitetsbedömning utvecklats inom KFi och modellen tillämpades vid studier av tre stadsdelsnämnder i Göteborg, nämligen Gunnared, Linnéstaden och Torslanda. Studierna, vilka kan karaktäriseras som djupstudier, ingick i en större utvärdering av SDN-reformen och syftet med de förra var att belysa effektivitetsutvecklingen i en vidare mening. Modellen som tillämpats har inneburit att ekonomiska analyser genomförts och att nämndernas prestationsredovisning har studerats. Vidare har brukarundersökningar ingått samt personliga intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i de tre stadsdelarna. I rapport nummer 26 redovisas utdrag ur djupstudierna. I den del som avslutar rapporten konstateras att situationen i stadsdelsnämnderna var så komplex att någon entydig sammanfattning inte var möjlig att ge. En iakttagelse var

dock att stadsdelsnämndsorganisationen visat prov på anpassningsbarhet till nya ekonomiska villkor och förändrade förutsättningar. Beslutskapacitet och handlingskraft för omställning har funnits.

Hur samhällets omsorg om förståndshandikappade människor organiseras är temat för KFi-rapport nummer 27, "Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar – en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer". Med perspektivet riktat framåt beskrivs hur omsorgen om och arbetet med förståndshandikappade människor har utvecklats och förändrats. De förändringar och värderingar som kan skönjas på ett mer övergripande och samhälleligt plan går igen och präglar även utvecklingen av omsorgsarbetet och de tankar som bär organiseringen av detta. Utvecklingslinjen har gått från slutenhet och isolering mot öppenhet och integrering. Förståndshandikappade är exempel på en grupp kommunmedborgare med annorlunda förutsättningar. Integreringen av dem innebär också i förlängningen krav på anpassning till normalsamhällets villkor. Utifrån en sådan insikt väcker författarna avslutningsvis några frågor väl värda att fundera över, exempelvis denna: "Vilket förhållningssätt krävs inom kommunen för att klara en allt komplexare välfärdssituation orsakad av en alltmer heterogen befolkning?".

Ytterligare en rapport som behandlar stadsdelsnämndsreformen i Göteborg är KFi-rapport nummer 28, "Decentralisering och ekonomi". Genom intervjuer med ett trettiotal tjänstemän växer en bild fram av vilka effekter som uppkommit i samband med organisationsförändringen. En första iakttagelse är att de stora besparingskrav som stadsdelsnämnderna utsatts för, klarats av och att det har gjorts utan alltför betydande skada på verk-

samheten. En andra iakttagelse som görs är att det ekonomiska medvetandet ökat i organisationerna och att produktiviteten ökat. Den tredje observationen är att besparingsmetoden att låta verksamhetsansvariga avgöra hur besparingarna skall gå till medfört att politikernas styrning uppfattats som svag. Om viktiga besparingsbeslut fattas av verksamhetsansvariga blir det otydligt vad den politiska organisationen är till för.

I rapporten "När intäkten kom" (KFi-rapport nummer 41) redovisas resultaten från en studie av prestationsfinansiering i en kommunal förvaltning. En kommun hade valt att fördela resurserna inom barnomsorgen enligt en modell som benämndes schablonbudgetering. Principen var att varje barn förde med sig en lika stor intäkt till avdelningen där omsorgen bedrevs. Ju fler barn en avdelning tog hand om desto större resurser fick de. Prestationsfinansiering medförde att verksamhetscheferna plötsligt blev oroliga för att barnen skulle ta slut. Om de inte fick tillräckligt många barn till sin verksamhet kunde tjänster på sikt hotas. Oro uppkom även för att yttre svärpåverkbara kostnader, exempelvis löner, skulle omöjliggöra ekonomi i balans för avdelningen. De positiva effekter som kunde uttydas var ökad produktivitet, ökad flexibilitet och ett större ekonomiskt medvetande. En negativ effekt som påtalades var att äldre personal medförde konkurrensnackdel. Eftersom de oftast är dyrare måste förekomsten av äldre personal kompenseras med ökad produktivitet, det vill säga fler barn per avdelning. En annan negativ effekt var att prestationsfinansieringen var osmidig i och med att den stängde ute möjligheterna till kompensation för yttre vidriga omständigheter. Vissa barnomsorgsenheter var mindre, vissa hade ofördelaktigt läge och vissa tog hand om mindre

barn. En slutsats som dras i rapporten är därför att när alla behandlas lika ur resursfördelningssynpunkt då blir det orättvist (sic!).

**Organisations- och ekonomistyrmodeller inom landsting.** I KFi-rapport nummer 18 "Ekonomistyrning i teori och praktik – ideal och effekter" behandlas ekonomistyrning i sjukvårdsorganisationer, särskilt med inriktning mot resursfördelningsmodeller. Det traditionella sättet att fördela resurser och de spelregler som gäller kring resursernas användande bland verksamma i sjukvårdsorganisationer anses leda till slöseri och medföra felaktiga incitament genom att inte premiera den flitige utan tvärt om medföra att den som utför minst verksamhet redovisar bäst ekonomiskt resultat. I rapporten framhålls att den anmärkningsvärt starka retorik mot de traditionella resursfördelningsmetoderna som utvecklades sannolikt medförde att det blev enklare att införa nya resursfördelningsmodeller. I studien ombads ekonomichefer ge sin uppfattning av hur en ideal styrmodell bör utformas. Samstämmigheten var stor bland ekonomicheferna om grundstrukturen på en ideal styrmodell. Den skulle bygga på rollfördelning där tydlig åtskillnad görs mellan finansierare, beställare och utförare. Vidare skulle vårdproducenterna, det vill säga utförarna, intäktsfinansieras så att deras tillgängliga resurser blev en följd av utförda prestationer. Vid tiden för studien hade arbete påbörjats med att införa denna idealmodell på ett flertal sjukhus. Märkligt nog identifierades samma effekter på alla sjukhus oberoende av hur långt man hade kommit i förändringsarbetet. Kostnadsmedvetandet hade ökat, intresset för intäkter likaså och antalet prestationer hade börjat öka. I rapporten erbjuds olika förklaringar till och

tolkningar av att effekter uppkommer även i organisationer där insatser ännu inte satts in. En är att effekter av ekonomistyrningsmodeller uppstår bara genom att prata om dem, en annan är att förekomsten av ett generellt krismedvetande medfört effekterna. Den tredje tolkningen är att det är en kombination av krismedvetande och att prata om effekter. En fjärde förklaring är att kulturen i organisationer som traditionellt varit budgetkopplade medför att organisationsmedlemmarna ser fattade beslut som förverkligade effekter. Annan forskning har visat att budgetbeslut om förändring bland organisationsmedlemmar uppfattas som verkliga och redan realiserade förändringar.

KFi-rapport nummer 23, "Ekonomistyrningens effekter", handlar även den om styrmodellens effekter i sjukvårdsorganisationer. De intervjuer som tidigare gjorts med ekonomichefer upprepas för att ta reda på vilka nya effekter som uppkommit i samband med den nya idealmodellen. På de sjukhus där intäktsfinansiering används säger sig ekonomicheferna vara nöjda med de incitament som den nya modellen med intäktsfinansiering skapat. Vissa farhågor finns bland någon av de intervjuade om att kvaliteten på sikt kan bli lidande och att administrationskostnaderna skall öka. Ett påtagligt bekymmer som uppkommit är det så kallade totalkostnadsproblemet. De landsting som fördelar resurser till sina utförare baserat på hur många prestationer de utför har genom en betydande produktivitetökning fått problem med att få de totala resurserna att räcka till. Följden har blivit att ett "tak" har fått införas som innebär att utförarorganisationen bara får betalt för ett förutbestämt antal prestationer. Utöver dessa utgår en mindre eller ingen ersättning alls. Även i denna studie uppkommer likartade effekter

både på de sjukhus som använder prestationsfinansiering och på de sjukhus som inte gör det vad gäller ekonomiskt medvetande och språkbruk. I rapporten erbjuds två tänkbara förklaringar till detta. Den första är att de strukturella förändringarna har begränsad betydelse och att det är andra förändringar i omgivningen som medfört den förändrade hållningen till ekonomi bland organisationsmedlemmarna. Den andra förklaringen är att uppnådda och förväntade konsekvenser "smittar". Även om den nya styrmodellen inte införts på vissa sjukhus agerar organisationsmedlemmarna där som om så vore fallet.

Viktigt för att resursfördelningsmodeller som inbegriper prestationsfinansiering skall fungera är att adekvat information kan förmedlas till ansvariga verksamhetschefer. I rapporten "Information och informationssystem inom sjukvården" (KFi-rapport nummer 32) beskrivs hur de nya informationssystemen uppfattas av beställare och utförare på tre sjukhus i ett landsting. Den inventering av problem och möjligheter som görs genom intervjuer med ett stort antal organisationsmedlemmar visar att man inom organisationen generellt sett är positiva till informationssystemet och de uppgifter som går att få ur det. Tre problem upplevs emellertid. Det första är att kvaliteten på indatan inte alltid är tillfredsställande. Det andra är att det finns risk för diagnosglidning. När läkarna vacklar mellan två tänkbara diagnoser befaras att de väljer den som genererar störst intäkt till sjukhuset. Det tredje är att arbetet med att rapportera in uppgifter i informationssystemet av vissa uppfattas som betungande. Tid får läggas på administration i stället för på patientarbete. I studien framkommer även att muntlig information tillmäts betydelse. Den muntliga informationen inhämtas i samband med formella och informella

möten samt från patienterna.

I KFi-rapport nummer 34 "Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer" beskrivs och tolkas effekter av en ny styrmodell inom sjukvården. I rapporten konstateras att begrepp som kundorientering, affärsmässighet och producent strider mot etablerade synsätt på verksamhet och verksamhetens uppgift. Inte desto mindre har en väsentlig ekonomisering skett av sjukvården. Kostnadsmedvetandet och intresset för intäkter har ökat, produktiviteten likaså men till viss utsträckning på bekostnad av ökande transaktionskostnader. Tilltron till styrmodellen begränsades av att prestationsfinansieringen inte kunde tillåtas fungera fullt ut. Eftersom professionella organisationer till sin natur är expansiva kan inte ansvariga politiker avhända sig möjligheten att styra ekonomin. Därmed kan inte den ideallmodell för sjukvårdsstyrning som överläkare efterfrågar fungera. Organisationsmedlemmar med ansvar för helhetssynen tvingas begränsa styrmodellen med ett prestations-tak.

Hur Kungälv's sjukhus och primärvården i mellersta Bohuslän arbetar efter ett vårdprogram för slaganfall, en vårdkedja, beskrivs i KFi-rapport nummer 39. Rapporten har titeln "Vårdkedjans möjligheter och begränsningar". Vårdkedja är ett begrepp som vilar på idén om att samordna formaliserade aktiviteter, att få dem att länka vid varandra. Till sitt ursprung är det en teknisk lösning och en viktig förutsättning när den tillämpas inom sjukvården är att det är människor som utför aktiviteterna och att det är andra människor – patienter – som är föremål för aktiviteterna. Syftet med att utveckla vårdkedjor som här, i mellersta Bohuslän, var att det skulle förbättra integrationen inom länssjukvård och primärvård. Studiens

resultat pekar på att vårdkedjan inte löser alla problemen att den identifierar vilka problem som finns. Vidare så skapar den klarare administrativa gränser samtidigt som den genom formella förfaranden samordnar verksamheterna över gränserna. Den ökar också kompetensspridningen mellan vårdgivarna. Sammanfattningsvis är den ett sätt att successivt förbättra befintlig verksamhet, både administrativt och medicinskt, och på sikt även utveckla professionernas kompetens.

KFi-rapport nummer 49, har titeln "Sjukvård i förändring. En studie av fusionen mellan Uddevalla sjukhus och Norra Älvsborgs Lasarett". Sjukhusfusioner har under senare år genomförts på många håll i landet. En av dessa – fusionen mellan Uddevalla sjukhus och NÄL – har lett fram till det som idag går under beteckningen NU-sjukvården. Den här rapporten grundar sig på en studie som pågått under drygt två års tid och som inneburit att NU-projektets tre faser – struktur, dimensionering och genomförande – har kunnat följas. En lång rad politiker och anställda inom NU-sjukvården har intervjuats i olika omgångar. I rapporten beskrivs vilka förväntningar politiker och anställda hade inför fusionen. De positiva förväntningarna handlade om en kostnadseffektiv och kvalitativt god sjukvård. De negativa förväntningarna innebar en oro över att NU-sjukvården skulle leda till en sämre verksamhet. Hur förändringsarbetet genomfördes behandlas också i rapporten. En slutsats som dras i rapporten är att fusionen, vilken genomfördes under stark tidspress, var präglad av ett strukturorienterat synsätt, kombinerat med en bristande förståelse för förändringsprocessers "mjuka" aspekter.

**Styrning av kommuner – allmänt.** KFi-rapport nummer 37, "Forskning pågår", består av fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning. I den första artikeln behandlas utvärdering som styrinstrument. Där diskuteras vilka motiv som kan finnas bakom en utvärdering, om utvärderingen skall relateras till ett uttalat syfte med verksamheten eller mot ett ideal och andra problem som en utvärderare kan ställas inför. I den andra artikeln behandlas decentralisering i en professionell organisation. Decentralisering anses vara en organisationsförändring som har betydelse för att framgångsrikt kunna anpassa sig till nya omständigheter. Men trots att en positiv grundsyn finns på decentralisering så är decentraliseringsreformer inte oproblematiska. Decentralisering kan drivas för långt genom att organisatoriska underenheter får en alltför stark egen organisationsidentitet. Följden blir att organisatoriska enheter uppfattar varandra mer som konkurrenter än samarbetspartners vilket kan leda till suboptimeringsproblem. Decentralisering kan också leda till alltför omfattande kontroll och informationsöverflöd. Det tar sig uttryck i att det administrativa arbetet blir för omfattande i förhållande till de positiva effekter det skapar och att för mycket information skapas. Märkligt nog kan för mycket information medföra minskande förmåga att tillgodogöra sig information. Ett annat problem som uppkommit är att de decentraliserade enheterna inte har fått möjlighet att verka i enlighet med decentraliseringens grundidé. Inte minst är det ett resultat av ökade krav på organisatorisk helhetssyn i samband med att de ekonomiska restriktionerna aktualiserats. I rapporten bedöms därför decentralisering vara ett utmanande vägspel mellan konkurrerande värden där en långtgående självständighet skall förenas med ett fruktbart samarbete.

I den tredje artikeln behandlas hur politikerrollen förändrats genom ny organisation och förändrade arbetsuppgifter. Den organisationsförändring som står i centrum för diskussionen är beställar-utförarorganisationen. Av artikeln framgår att politikerna bedömde att de i sina roller som finansiärer och beställare hade stärkt både företrädarrollen och styrrollen, men trots att styrrollen förstärkts ansåg beställarna att den även fortsättningsvis var problematisk. De upplevde att det var svårt att utan medicinsk kompetens och utan möjligheter till pris-konkurrens prioritera mellan olika verksamheter. Den fjärde och sista artikeln i rapporten behandlar reformernas begrepp och språk. Införandet av marknadsstyrning i offentliga organisationer problematiseras. Marknadsstyrning inom sjukvård begränsas enligt författarna av att sjukvårdens medel är allmänna och att det är politikernas uppgift att företräda medborgarna vilket medför att efterfrågan på sjukvård inte kan avläsas med hjälp av brukarnas egna köp och handlingar. En slutsats är att det är nödvändigt att ta hänsyn till rådande normsystem när reformer skall genomföras. Det är viktigt att beakta att det är skillnad mellan att införa reformer som faller inom rådande normsystem och att genomföra förändringar som kräver att ett starkt normsystem ändras.

Ytterligare en rapport innehållande olika artiklar om styrning är "Kommunala reformer – tre uppsatser om styrning" (KFi-rapport nummer 42) I den första artikeln resoneras om vikten av att organisationer både är allokativ och adaptivt effektiva. Kravet på allokativ effektivitet tar sig uttryck i att organisationer måste vara duktiga på att använda tillgängliga resurser väl. Att säkerställa allokativ effektivitet ställer krav på organisationer att ha effektiva transformationsprocesser där resursomvand-

ling sker så friktionsfritt som möjligt. Samtidigt kan en optimal transformationsprocess kräva ett väl utbyggt styr-system som i sig medför vissa transaktionskostnader. En viktig kommunledningsuppgift är att begränsa och samtidigt försvara dessa transaktionskostnader. Kravet på adaptiv effektivitet bygger på insikt om att det är viktigt att organisationen förmår förändra och utveckla sig. Organisationer som är statiska förmår inte fortsätta sin verksamhet om omvärldsförändringar gör deras kunskaper obsoleta. I den andra artikeln beskrivs hur nollbasbudgetering, en reform som främst lät tala om sig på 1970- och 1980-talet, åter blivit aktuellt i en större och en mindre kommun. Anledningen till det nyväckta intresset för reformen bedöms vara det moment i nollbasbudgetering som går ut på att förutsättningslöst ompröva all befintlig verksamhet. Kommuner som under ett flertal år tvingats till generella sparbetning anser att gränsen är nådd för vad en "osthyvel" kan åstadkomma. Det medför att efterfrågan på ett styrinstrument som gör det möjligt att ställa verksamheter mot varandra på ett systematiskt sätt uppkommer. I den tredje artikeln förs ett resonemang kring begreppet samverkan. Det konstateras att marknadsmodellernas betydelse har tonats ner till förmån för en utvecklad diskussion om betydelsen av samverkan. Samverkan tar sig flera uttryck, bland annat i form av fusioner där två eller flera huvudmän slår samman likartade verksamheter för att kunna dra fördelar av att ha stordrift. Samverkan kan ombesörjas i projektform. En fördel med det är att det då är lättare att frigöra sig från informella regler hos moderorganisationen. Samverkan kan vara gränsöverskridande. Behovet av att överskrida gränser kan härledas till befintliga strukturer som betraktas som ofördelaktiga för potentiella brukare. Samverkan kan



också förekomma som "prat". I vissa fall är målsättningarna och problemformuleringarna oklara innan initiativ till samverkan tas. Resonemanget ligger till grund för artikelns avslutning där frågan ställs om samverkan inte bara är en lösning på problem utan också blir en lösning som söker sina problem.

**Effektivitet** I rapporten "Effektivitet – synsätt, begrepp och modell" (KFi-rapport nummer 4) förs en diskussion kring begreppet effektivitet. En genomgång av litteratur som behandlar begreppet antyder att det verkar vara viktigare att skapa definitioner och erbjuda "tjusinga" formuleringar än att visa hur organisationers effektivitet kan mätas. I rapporten problematiseras effektivitet som ett påfallande subjektivt begrepp och det förefaller svårt att ta fram effektivitetsmått som är oberoende av värderingarna hos den som mäter. Den studie som redovisas visar att det finns kopplingar mellan föreställningar om rationella styrformer och hur effektivitet värderas. När rapporten skrevs betraktades målstyrning som en rationell styrform och därför betraktades också förmågan att i organisationer formulera mål vara viktig för att nå effektivitet. Avslutningsvis presenteras i rapporten en modell som kan användas för att belysa effektivitet i organisationer.

**Kalkylering.** Om ett misslyckat investeringsprojekt handlar rapport nummer 24 – "Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun". När 8 miljoner kronor var förbrukade, all planering var klar och ritningarna till kommunens allaktivitetshus var färdiga, avbröts projektet. Hur kan ett sådant skeende förklaras? Den frågan ställs inledningsvis. Men svaret uteblir eftersom det inte finns några entydiga

och slutgiltiga förklaringar. Istället för svar presenteras tre tolkningar som kan öppna perspektiven istället för att sluta dem. Den första tolkningen innebär att problem och lösningar inte alltid kan hållas isär utan vävs in i varandra. Det blir därför svårt att analysera var oenigheterna egentligen finns. Den andra tolkningen tar fasta på att politiker och tjänstemän å ena sidan samarbetar internt men å andra sidan har olika externa arenor. Detta gör att deras föreställningar om vad som är rationellt är olika. Den tredje tolkningen handlar om behovet och svårigheten att avgränsa projekt. De tenderar att växa och risken är att de till slut faller under sin egen tyngd.

I rapport nummer 38 reflekterar författaren kring innebörden av det kommunala självkostnadsbegreppet och dess roll i kommunal prissättning. Kommunala verksamheter som finansierar sin verksamhet genom avgifter omfattas av självkostnadsprincipen. Självkostnadsprincipen utgör en övre gräns för hur höga avgifter en kommunal förvaltning får ta ut. Men självkostnadsprincipen utgör även i de fall kommunen agerar på en marknad i många fall en undre gräns för avgiftsättning eftersom kommunen annars skulle ägna sig åt prisdumpning. Eftersom kommunen därför måste sätta avgifter så att de precis täcker kostnaderna ställs stora krav på hur kommunerna kalkylerar sina kostnader. Av rapporten framgår att självkostnadsprincipen inte sätter någon absolut högsta gräns för avgiften ett enstaka år men att intäkter och kostnader måste jämnas ut sig inom en femårsperiod och att rättspraxis ser allvarligt på kommuner som använder eventuella överskott inom avgiftsfinansierade verksamheter till att finansiera annan verksamhet. Av studien framgår också att det finns en rad oklarheter när det gäller innebörden av använda begrepp, vilket mate-

rial som domstolarna använder för bedömning och vilken status självkostnadsprincipen har när den kommer i konflikt med annan lagstiftning.

**Samverkan.** KFi-rapport nummer 45 är benämnd "Flerpartssamverkan i missbruksvården Försöksprojekt i Umeå, Kristianstad och Göteborg". Till grund för rapporten ligger ett utvärderingsuppdrag från Socialstyrelsen. I syfte att stimulera samordning inom narkomanvården hade uppdragsgivaren beviljat medel till försöksprojekt på olika håll i landet. Olika aktörer såsom kommunens socialtjänst, AMI, försäkringskassa samverkade inom ramen för projekten. Tre av dessa försöksprojekt utvärderades i rapporten. Utvärderingen sker utifrån en modell för effektivitetsbedömning som utvecklats inom KFi och som innebär att effektiviteten skildras och vägs samman utifrån skilda aspekter, såväl kvalitativt som kvantitativt. I rapporten beskrivs hur man på de tre orterna valt att organisera samverkan och vilka resultat man uppnått. Sinsemellan skiljer sig projektens samverkansformer åt i mycket hög grad liksom de resultat man uppnått. Två av de studerade projekten betecknades som lyckade och förde med sig en positiv utveckling för klienterna. Några faktorer avgjorde framgången för projekten. Ett gemensamt intresse och ett engagemang för samverkan var en sådan. En annan faktor var projektledningen och projektledaren. En viktig iakttagelse som gjordes var att traditionella projektteorier där projekt förstås som tidsbegränsade, tillfälliga och med en begränsad uppgift inte är tillräckliga för att förstå alla typer av projekt. I de här studerade projekten visade det sig att det väsentliga var att åstadkomma en kommunikationsform mellan myndigheter snarare än en organisationsform.

**Framgång.** I rapport nummer 40, "Förklaring av finansiell utveckling – ett förvaltningsekonomiskt forskningsprojekt", beskrivs grunden för ett nytt projekt vars syfte är att söka förklaringar till kommunal utveckling. Framgångsrika organisationer har en förmåga att förena allokativ och adaptiv effektivitet. Den allokativa effektiviteten innefattar fördelningen av tillgängliga resurser medan den adaptiva effektiviteten hänger samman med organisationens förmåga att anpassa verksamheten utifrån nya villkor och omständigheter. Förmågan att vara effektiv och framgångsrik påverkas av organisationens omgivning. I den senare ingår den så kallade institutionella omgivningen vilken enkelt uttryckt kan sägas bestå av normer och regler vilka både understödjer och begränsar organisationens handlande. Genom att studera ett flertal kommuner och därigenom identifiera likheter och skillnader avser projektet att bidra till att förklara kommunal utveckling samt öka kunskaperna om den effektiva organisationen och institutionernas betydelse.

En första KFi-rapport inom ramen för detta projekt är nr 49, "Berättelsen om Kungälv – om utmärkande egenskaper och goda institutioner". Den ansats som rapporten bygger på innebär att kommunens utvecklingsförlopp samt den situation som är rådande analyseras. Genom analysen identifieras de möjligheter och begränsningar som är institutionella förutsättningar för organisationen. Ur beskrivningen av Kungälvs kommun framträder tre drag som kännetecknar den. Ett sådant är en försiktig hållning till förändring och utveckling. Ett andra drag är den distans som råder mellan politiker och tjänstemän, någon vardaglig kommunikation mellan dessa grupper förefaller inte finnas. Tjänstemännen uppfattar detta förhållande som problematiskt vilket däremot inte politi-

kerna gör. Ett tredje utmärkande drag är den gemensamma synen på kommunens ekonomi. Kommunen har i grunden en god ekonomi, menar man, vilket ger förutsättningar för att anpassa verksamheten till en försämrad finansiell situation. Institutionen "vi har en god ekonomi" vidmakthålls trots att kommunen har redovisat betydande negativa resultat de senaste åren. En slutsats som dras i studien är att kommunen verkar sakna viktiga effektivitetsbefrämjande egenskaper, exempelvis förmåga att anpassa och förändra verksamheten till förändrade förutsättningar. Trots detta har kommunen en verksamhet som motsvarar dagens krav. Rapporten avslutas med konstaterandet att det krävs fortsatta och fördjupade studier om hur och varför institutionell förändring sker.

### **Växelverkan mellan teori och praktik – dess konsekvenser**

I detta kapitel om rapporter har vi försökt att sammanfatta forskningsresultaten under tio år såsom de har presenterats i rapportserien. Ett tydligt kännetecken för den forskning som bedrivits inom KFi är att den har präglats av närhet till det som studeras. Genom intervjuer med politiker och anställda i kommunerna har forskarna fångat deras uppfattningar och föreställningar. Det är detta som sedan till en del legat som grund för rapporterna. Den kontinuerliga växelverkan mellan teori och praktik kan emellertid också ha en baksida. En synpunkt på forskningen är att den teoretiska fördjupningen ibland inte har varit så långtgående. Långsiktiga forskningsprojekt med teoretiska frågeställningar förefaller ha fått stå tillbaka för att tillgodose krav på praktisk relevans.

Betraktat ur ett kronologiskt perspektiv speglar rapporterna både den kommunala utvecklingen och hur forskningen inom KFi har utvecklats. Under perioden har en mängd reformer genomförts. En del av reformerna har beskrivits i rapporterna, i andra fall är det effekterna av dem som har studerats. Nya begrepp har introducerats under perioden och nya modeller för styrning och organisation har byggts kring begreppen. Vid 10-årsperiodens början fanns decentralisering i fokus. Den geografiskt orienterade organisationen har också fått uppmärksamhet. Mot slutet av perioden har flera rapporter handlat om samverkan i olika former. Parallellt med att organisationerna har ändrats har också redovisningsmodellerna ändrats. Även detta har KFi studerat i en mängd rapporter samtidigt som forskningen också varit inriktad på att bidra med nya lösningar inom området.

En slutsats utifrån beskrivningen är att modeller – eller föreställningar om den kommunala verkligheten – har förändrats över tid. Ibland har föreställningarna utvecklats ur praktiken och ibland utifrån teoretiska antaganden. Samtidigt som det skett en växelverkan mellan teori och praktik har det också skett en växelverkan mellan hur den kommunala redovisningen och de kommunala organisationerna har utformats. Organisatoriska förändringar kräver nya beskrivningar av organisationen, det vill säga en annan redovisning av verkligheten. Omvänt gäller, vilket flera rapporter pekar på, att en förändrad redovisning förändrar aktörers sätt att förhålla sig till ekonomi.

Forskningen inom KFi har på olika sätt pekat på betydelsen av att ekonomi och verksamhet är samma sak, fast betraktat från två olika håll. De forskningsprogram som har initierats och genomförts har inte heller varit strikt

renodlade i den meningen att de har handlat om endera ekonomi- eller organisationsmodeller. Istället tycks programmen ha utvecklats allteftersom kunskaper om och förståelsen för det som studeras har ökat. Resultat från forskning i de olika programmen har spilt över på varandra, även här har det skett en växelverkan. Under senare år har aktörers betydelse för den kommunala verksamheten hamnat i fokus liksom betydelsen av institutioner.

Som den uppmärksamme läsaren av KFi-rapporter noterat finns det en skiljelinje mellan två kategorier av rapporter. Den första kategorin utgörs av rapporter som behandlar redovisning, redovisningspraxis och finansiell analys. Dessa rapporter är ofta skrivna med tydliga budskap till läsaren och explicita förslag på hur redovisningsproblem skall lösas eller finansiell bedömning ske. Rapporterna angränsar till det normativa.

Den andra kategorin utgörs av studier av implementering av ny organisation eller ny form av styrning. Här är resultaten i rapporterna mer deskriptiva och preliminära. De skulle också kunna beskrivas som speciella teorbildningar, väntande på kommande studier som kan bekräfta teorierna och göra dem mer generella, eller kanske vederlägga dem. Vissa rapporter i denna kategori avslutas med mer filosofiskt grundade slutsatser om aktörens betydelse i förhållande till strukturerna och vilken faktisk möjlighet aktörer har att påverka.

Skillnaderna mellan dessa två kategorier av KFi-rapporter kan förklaras med att fokus för forskningen skiljer sig åt. Redovisning är till sin karaktär mer konkret än organisationer och styrningen av dessa. Kanske är det därför enklare att uttala sig om vilken information som är lämplig i en organisation än att uttala sig om vilka

former för organisation och styrning som i en given situation är de rätta? Och kanske kan det bero på att det är mindre komplicerat att uttyda och värdera effekter av förändrad redovisning än av förändrad organisation och styrning? Det förefaller enklare att säkerställa effekter av förändrade redovisningsprinciper och vilken inverkan det får för informationsförmedling och organisationsmedlemmars kunskaper än att tydligt visa vad en reform för med sig.

Arbetet med att bedöma effekter av förändring oavsett om det gäller nya ekonomiska styrprinciper, en redovisningslag, en ny organisationsmodell eller mer informella förändringar av normer och värderingar är en av samhällsvetenskapens viktigare uppgifter. Det är en uppgift som KFi tagit på allvar under sina första tio år och en utmaning att ta med in i nästa årtusende.

## Del 2 - Idag

## Kap 4 Forskningsprogram inom Kommunforskning i Västsverige 1998–2000

Våra tre nuvarande forskningsprogram har följande benämningar: Finansiell redovisning och bedömning -- normer, modeller och metoder, Former för styrning – reformer och dess effekter., Kommunal förändring – institution och aktör. I detta kapitel ges smakprov på vilka frågeställningar som behandlas inom de respektive programmen.

### **Finansiell redovisning och bedömning – normer, modeller och metoder**

Ett utmärkande forskningsintresse inom KFi är norm-, modell- och metodutveckling inom området finansiell redovisning och bedömning. KFi-medarbetare har engagerat sig i frågor om utvecklingen av den goda redovisningsseden och i frågan om hur finansiell utveckling ska beskrivas och bedömas.

Den kommunala redovisningen regleras från och med 1998 i lagstiftning genom lagen om kommunal redovis-

ning. Lagen, som består av nio kapitel och 48 paragrafer innebär att en etablerad institution är avvecklad nämligen kommunsektorns möjligheter att själv bestämma den kommunala redovisningens innehåll och utformning. En synnerligen angelägen forskningsuppgift är att följa utvecklingen av redovisningspraxis och beskriva och förklara hur god redovisningssed tar form. Beslutsfattares uppfattningar om den finansiella redovisningens roll som underlag för bedömning av den finansiella utvecklingen och ställningen och utkrävande av ansvar är angeläget att kartlägga till grund för teoriutveckling rörande redovisningens roll i kommuner och landsting. Lagstiftningen skapar också ett behov av modellutveckling för finansiell bedömning. Studierna om Externredovisningens roll respektive En modell för jämförelser exemplifierar denna forskning.

### ***Externredovisningens roll***

Av Björn Brorström och Pär Falkman

**Två syften.** Extern finansiell redovisning har två syften. Det ena är att tillhandahålla ett underlag för olika intressenters bedömningar av en redovisningsenhets finansiella utveckling och ställning. Denna bedömning ska leda fram till att redovisningsmottagaren kan fatta relevanta beslut om det framtida förhållandet till redovisningsenheten. Det andra syftet med den finansiella redovisningen är att den ska ligga till grund för utkrävande av ansvar. På grundval av redovisningen ska redovisningsmottagaren kunna ta ställning till om redovisningsenheten och den redovisningsskyldige har

fullgjort sina förpliktelser. Ett beslut fattas som har med det som varit att göra.

I mitten av 1980-talet förändrades den kommunala externa finansiella redovisningen i grunden. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet rekommenderade då en ny budget- och redovisningsmodell som kom att införas i samtliga kommuner och landsting under andra hälften av 1980-talet. Modellens grundbultar är resultaträkning, finansieringsanalys och balansräkning, det vill säga det är den traditionella modellen för rapportering av en redovisningsenhets finansiella utveckling och ställning som tillämpas i kommuner och landsting. Det grundläggande synsättet är bokföringsmässiga grunder. Sedan införandet har en successiv utveckling skett av modellens innehåll. Grundläggande principer för redovisningen har formulerats och anvisningar fastställts och oklarheter i tillämpningen av modellen har successivt kunnat redas ut. Redovisningen har utvecklats mot att i allt högre grad upprättas i enlighet med bokföringsmässiga grunder.

Forskning kring uppfattningar och användning av modellen har visat att en mer relevant redovisning idag erbjuds användarna. Syftet med den nya modellen var att erhålla en mer lättförståelig redovisning och utvecklingen sedan införandet har varit inriktad mot att tillhandahålla en redovisning som kan ligga till grund för beslutsfattares bedömning av kommunen eller landstinget och för beslut om eventuella åtgärder i syfte att förändra den finansiella situationen. Förändringen av kommunallagen 1992 där de allmänt formulerade kraven på god ekonomisk hushållning och redovisning i enlighet med god redovisningssed infördes bekräftade de förändringar som genomförts och gav stöd för en fort-

satt utveckling i riktning mot att tillhandahålla ett underlag för en bedömning i den enskilda kommunen.

Som en konsekvens av förändrad och ny lagstiftning 1998 och införandet av balanskravet har vikten av att redovisningen kan ligga till grund för ett ställningstagande rörande kommunernas förmåga att hantera balanskravet poängterats. Redovisningen kan sägas ha givits den överordnade uppgiften att definiera och mäta balanskravet enligt fastställda mätprinciper. Denna mätning har ansetts mer betydelsefull än att följa etablerad redovisningspraxis. En bättre ordning hade varit att låta redovisningen i första hand utgöra ett relevant besluts- och bedömningsunderlag och att föreskriven ansvarsredovisning som underlag för statens kontroll upprättas sidoordnat. I den fortsatta utvecklingen av redovisningen är det viktigt att vara uppmärksam på redovisningens två uppgifter och tillse att kravet på kontroll inte går ut över möjligheten att tillhandahålla ett relevant beslutsunderlag.

**Resultaträkningen har för stor betydelse och tolkas felaktigt.** I tillämpningen av redovisningsmodellen har över tiden resultaträkningen kommit att spela en allt större roll. Tolkningen av kommunens ekonomi har skett genom att utgå från slutraden i resultaträkningen. Denna uppgift har blivit dominerande i diskussionen. Balansräkningen har betraktas som en så kallad resultatutredningsbalans och finansieringsanalysen har av många uppfattats som mycket svårbegriplig. Fokuseringen på resultaträkningen kan sägas ha skett på bekostnad av ett helhetsperspektiv på den studerade enhetens finansiella utveckling och ställning. I den fortsatta utvecklingen och tillämpningen av den kommunala redovisningen är det

viktigt att de båda övriga rapporterna tillmäts en större betydelse och alltså ingår i bedömningsunderlaget. Balansräkningen är en resultatutredningsbalans men det innebär inte att den inte förmedlar viktig information om tillgångar och skulder. Kunskap om tillgångssidans sammansättning och risker förknippade med befintliga skulder eller andra förpliktelser är nödvändig för att kunna göra en bedömning. Informationen om dessa delar återfinns i balansräkningen. Vad gäller finansieringsanalysen bör denna utvecklas till en renodlad betalningsflödesrapport som visar vilka medel som tillförts, hur dessa tillförts och hur de har använts för verksamhet och investering. En betalningsflödesrapport som visar hur och varför likviditeten har förändrats är en viktig kompletterande rapport till den på bokföringsmässiga grunder upprättade resultaträkningen.

Alldeles oavsett hur dominant resultaträkningen är blir tolkningen av densamma mycket central. En felaktig tolkning av resultatredovisningen och användning av resultaträkningen får självfallet under sådan omständigheter stora konsekvenser. Resultaträkningen redovisar förhållandet mellan ersättningar för utförda prestationer och den resursförbrukning som dessa prestationer föranlett. För att redovisningsenheten över tiden ska kunna sägas ha en god ekonomi och uppfylla kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning fordras i en situation med en viss tillväxt i nominella värden att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett bidrag kan då lämnas till finansieringen av investeringar i anläggningar eller andra tillgångsökningar. Det är således inte tillräckligt att redovisa ett nollresultat. I synnerhet inte om redovisningen av resursförbrukningen är ofullständig.



Samtidigt som ett överskott över tiden är nödvändigt gäller att negativa resultat i sig inte innebär någon dramatik. Ett negativt resultat ett enskilt år eller som konsekvens av extraordinära omständigheter behöver inte innebära att redovisningsenheten inte har en god ekonomi. Resultatredovisningens uppgift är att vara en varnings-signal och det är viktigt att ta de signaler som förmedlas på allvar och successivt att anpassa verksamheten till de förutsättningar (restriktioner) som gäller. Men att varningslampan lyser innebär inte att något dramatiskt har hänt. Att halkvarnaren tänds på instrumentpanelen i bilen innebär inte att vi har kört av vägen bara att så kan bli fallet om inte hastigheten och körstilen anpassas till rådande omständigheter. För att varningssignalen ska fungera måste ett förtroende finnas för mätningen och detta förtroende grundas på att jämförbarhet över tiden råder. Redovisningen måste vara upprättad enligt gällande principer för god redovisning. Avvikelse från god redovisningssed och förändringar över tiden förhindrar att problem identifieras och leder enbart till större svårigheter i framtiden. Att lösa ett problem genom förändrad redovisning är omöjligt. Att koppla ur halkvarnaren när man misstänker temperaturskifte och risk för halka innebär inte att väglaget blir bättre.

**Kanske bottenar problemen i en bristande respekt för redovisning?** Resonemangen för oss över till beslutsfattarnas syn på redovisning. En iakttagelse man kan göra är att respekten för den finansiella redovisningen bland beslutsfattare ibland förefaller vara alltför dålig. Till exempel har en framförd synpunkt i diskussionen rörande utveckling och upprättande av redovisning på bokföringsmässiga grunder varit att redovisningen inte

får begränsa utrymmet för angelägen verksamhet. En fullständig och korrekt kostnadsredovisning skulle således innebära att angelägen verksamhet trängs undan. Ett sådant uttalande är en grov missuppfattning av redovisningens roll.

En resultatredovisning upprättad enligt god redovisningssed tränger inte undan verksamhet. Det är den verklighet som redovisningen försöker att beskriva på ett konsekvent sätt över tiden som undantränger verksamhet. Lösningen kan aldrig vara att förändra resultatredovisningen för att skapa utrymme för verksamhet. Avvikelse från god redovisningssed i syfte att skapa utrymme för verksamhet är ett uttryck för att redovisningen visas en bristande respekt.

### **Modell för jämförelser**

Av Katarina Orrbeck och Hans Petersson

Inom ramen för forsknings- och utvecklingsverksamheten pågår en ständig utveckling av modeller och metoder för finansiell bedömning. Utvecklingsarbetet handlar om den kommunala årsredovisningen, vilket innehåller denna ska ha och hur den ska struktureras. Utvecklingsarbetet handlar också om hur en förkortad och förenklad finansiell redovisning kan upprättas som dels innehåller det mest väsentliga, dels lockar till fördjupade studier. Ett tredje utvecklingsområde rör finansiella jämförelser mellan kommuner och hur dessa ska utarbetas och utformas. I denna artikel presenteras den modell för jämförelser som utvecklats och som vi har för avsikt att tillämpa i olika typer av analyser och kommunstudier.

**Argument för jämförelser.** Det viktiga argumentet för jämförelser med andra är att det är en genväg till ökade kunskaper om den egna enhetens utveckling och ställning. För att kunna göra jämförelser måste underlagen vara så likvärdiga som möjligt. Jämförelser över territoriella gränser kräver alltid stora arbetsinsatser för att säkerställa att jämförelserna verkligen kan göras och att eventuella skillnader inte beror på redovisningsprincipiella olikheter mellan de studerade enheterna. När underlaget är säkrat för jämförelser ställs beskrivningarna mot varandra i syfte att klargöra likheter och skillnader. Bedömningar utifrån konstaterandet att skillnader föreligger måste emellertid alltid bygga på insikten om det omöjliga i att reducera och ta hänsyn till alla principiella skillnader. Direkta rangordningar mellan kommunerna bör därför undvikas. Sådana innebär bara en lek med siffror och gör enligt vår bedömning sannolikt mer skada än nytta. Istället bör andra typer av jämförelser göras. I vår modell har vi skapat en finansiell profil för den enskilda kommunen i form av ett poläradiagram som jämför de analyserade kommunerna dels utifrån åtta viktiga ekonomiska nyckeltal men även utifrån fyra viktiga finansiella aspekter. Den finansiella profilen ligger till grund för att identifiera likheter och skillnader. Identifiering av likheter och skillnader är ett underlag för såväl fördjupade analyser av den egna enhetens utveckling som fördjupade komparativa analyser mellan ett färre antal enheter som uppvisar intressanta likheter och skillnader.

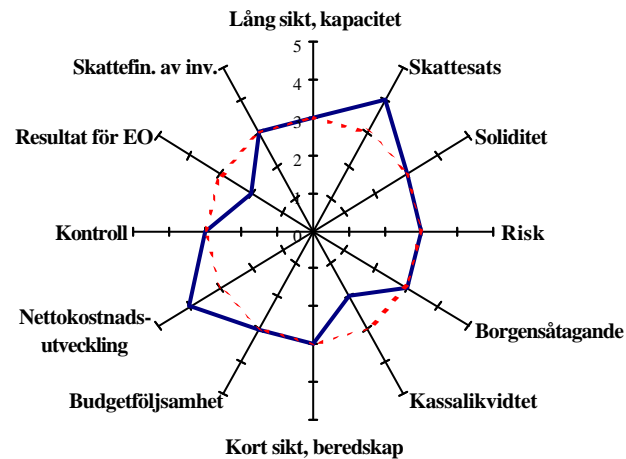
**Beskrivning av modell för finansiella jämförelser – RK-modellen.** Modellen innebär att information redovisas om resultatet, kapacitetsutvecklingen, riskförhållanden

samt kontrollen över den finansiella utvecklingen. De fyra aspekterna, Resultat – Kapacitet och Risk – Kontroll, utgör hörnstenar i modellen och ligger till grund för jämförelsemodellens benämning, RK-modellen. Varje aspekt analyseras med hjälp av ett antal finansiella nyckeltal som har till uppgift att belysa ställning och utveckling för den aktuella aspekten. De två första aspekterna som analyseras är resultat och kapacitet. Årets resultat och dess orsaker klarläggs. Resultatet visar om den resursförbrukning som sker täcks med ersättningar. En eventuell obalans, det vill säga att kostnaderna överstiger intäkterna, eller en rörelseriktning mot obalans eller ökad obalans, är en varningssignal. En urholkning sker av den finansiella motståndskraften eller av kapaciteten som är den andra studerade aspekten. Här handlar det om att mäta och redovisa vilken motståndskraft kommunen har på lång sikt ur ett finansiellt perspektiv. Mått som soliditet, skuld- och avsättningsgrad, kommunalskattesats och tillgångarnas sammansättning är några konkreta mått som mäter kapaciteten.

De två övriga aspekterna i RK-modellen är risk och kontroll. Med risk avses hur kommunen är exponerad finansiellt. En god ekonomisk hushållning innefattar att kommunen i ett kort- och medellångt perspektiv inte behöver vidta drastiska åtgärder för att möta finansiella problem. Inom denna aspekt används nyckeltal som kassalikviditet, likviditetsdagar, balanslikviditet, finansiella nettotillgångar, ränte- och valutarisker och borgensätaganden för att klarlägga eventuella risker främst på kort sikt. Med kontroll avses hur kommunen via en fungerande ekonomistyrning medverkar till att en god ekonomisk hushållning upprätthålls. God budgetföljsamhet och prognossäkerhet är mer konkreta mått som

kan användas för att bedöma kommunens strävan att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Risk och kontroll hänger samman på så vis att båda är mätt på förmågan att hantera problematiska situationer.

I nedanstående figur visas den finansiella profilen för en normal kommun i Västra Götaland. Av bilden framgår vilka specifika nyckeltal som tillämpats och i rutorna runt bilden beskrivs hur beräkningarna genomförts och hur bilden ska tolkas. En mer ingående beskrivning av modellen finner du i Brorström, Orrbeck och Petersson (1999).



**Figur 1: En beskrivning av en finansiell profil som används för att jämföra kommuner**

Diagrammet innehåller åtta nyckeltal redovisade på åtta axlar. Nyckeltalen speglar olika dimensioner av den analyserade kommunens finansiella situation.

Diagrammet har skalan 5-1. Poängskalan är relativ. I vår analys av kommunerna i Västra Götaland (48 stycken) fördelades poängen enligt följande:

De kommuner som hade de fem bästa observationerna inom varje nyckeltal fick en femma, de tio följande observationerna fick en fyra, de arton följande en trea, de tio följande en tvåa och de fem sämsta fick en etta. Poängen har således fördelats enligt en normalfördelningskurva.

Diagrammet innehåller fyra axlar som var och en ska ge en samlad bedömning av fyra viktiga finansiella perspektiv. Varje perspektiv/axel är summan av de fyra nyckeltal som ligger närmast intill axeln. Samtliga fyra nyckeltal väger lika tungt i bedömningen.

Den heldragna linjen visar de olika poäng som den analyserade kommunen har fått för varje enskilt nyckeltal respektive för de fyra sammanvägda axlarna. Den streckade ringen visar genomsnittet i den analyserade gruppen. Värden utanför den streckade ringen är bättre än genomsnittet i gruppen och tvärtom. Den heldragna linjen är den finansiella profilen för den analyserade kommunen.

I det fortsatta forsknings- och utvecklingsarbetet inom KFi gäller bland annat att tillämpa modellen vid bedömning av finanser.

## Former för styrning – reformer och dess effekter

En naturlig effekt av betoningen på tillämpningsorientering inom styrningens område är att inom KFi initiera och genomföra uppföljningar och utvärderingar av administrativa reformer.

Forskningsprogrammet fokuserar på utvärderingar av skilda typer av reformer rörande ekonomistyrning och verksamhetsstyrning. En viktig del i forskningen är att inhämta kunskaper om upplevda och faktiska effekter av genomförda reformer. Ett forskningsintresse i sammanhanget är också att utveckla metoder för utvärderingar. Inom ramen för programmet studeras olika typer av samverkansprojekt som initierats under de senaste åren. Studierna omfattar allt ifrån stora fusioner mellan olika huvudmän till samverkan över förvaltningsgränser inom och mellan kommuner och landsting.

Många kommuner och landsting tillämpar organisationsmodeller med inslag av beställning av verksamhet som utförs inom ett definierat resultatansvar. Studier av reformers effekter innefattar även att följa de ansvarsorienterade lösningarnas öden och äventyr. Ett slags styrform är även att basera formulerade ekonomiska och verksamhetsmässiga krav på lärande som följer av jämförelser med andra. Tid och resurser har satsats inom KFi på att genomföra olika typer av jämförelseprojekt. Resultaten har i skilda avseenden varierat. Det är angeläget att ta vara på den kunskap som finns inom KFi rörande möjligheter och problem vid jämförelser. Fortsatta studier är angelägna. Studien om effekter av behovsrelaterad resursfördelning är exempel på en studie inom detta område.

## *En studie av effekter av behovsrelaterad resursfördelning*

Av Björn Brorström och Rolf Solli

**Rättvisa – ett viktigt kriterium.** Ett viktigt kriterium för styrmodeller är att den som skall styras förstår modellens intentioner och konstruktion. I en studie av en behovsrelaterad resursfördelningsmodell inom skolverksamheten i en medelstor kommun visade det sig att i stort sett alla vi intervjuade kunde redogöra för modellen. I skoltermer mätt skulle de intervjuade få väl godkänt med snudd på mycket väl godkänt. Resursfördelningsmodellen beskrivs emellertid något olika. En del beskriver modellen som en förutbestämd logisk sekvens där pengar successivt fördelas ut för att slutligen kunna bestämma hur mycket personal det kan vara "och det skall vara så mycket som möjligt". Andra beskriver modellen mer dynamiskt. I dessa beskrivningar är det inte helt givet att det som tas upp först i modellen skall tillgodoses först. Många har svårt att tydligt beskriva och förklara syftet med modellen. Här finner vi allt ifrån att "det skall väl vara rättvist" och "vet inte" till "mindre tjat i budgetarbetet" och andra någorlunda uttömmande svar. Bara modellens konstruktör beskriver tydligt vad som är modellens syften. Trots att det är oklart vad modellen skall leda till är de flesta ganska nöjda med modellen. På en skala från ett till fem enligt det gamla betygssystemet ges det gamla systemet en tvåa och det nya av de flesta en fyra.

Den viktiga frågan i sammanhanget är emellertid vilken effekten är av den nya styrmodellen. Den uppfattning som rektorerna ger uttryck för är att resursför-

delningsmodellen inneburit en ökad frihet för rektorerna och ett förbättrat kostnadsmedvetande. Friheten och kostnadsmedvetandet har i sin tur befrämjat lokal utveckling. De flesta ser tämligen positivt på den ökade ekonomiska medvetenheten även om några som effekt uppger att arbetet i alltför hög grad har kommit att handla om ekonomi. Det som nämns oftast är att modellen skapat kostnadsmedvetande. En viktig omständighet i sammanhanget är att de flesta enheter redovisar underskott 1997. Även om underskotten delvis kan förklaras av att överskott från tidigare år förbrukas måste den ekonomiska utvecklingen nog följars. Det ekonomiska utfallet stämmer dåligt överens med angivna uppfattningar om modellens effekter. En notering som också kan göras i detta sammanhang är att ingen talar om intäktsmedvetande. Det senare vore naturligt eftersom prestationsersättningen handlar om att mäta intäkter före kostnader.

En annan effekt är att budgetarbetet underlättats högst väsentligt. Ingen har särskilt mycket att vinna på att tala för sin sak varför diskussioner mellan rektorer och förvaltningsledning blir överflödiga. De givna ramarna är liksom ödesbestämda och inte påverkbara. En ytterligare effekt är att det förekommer många fler fiffiga och konstruktiva lösningar nu än förr så i denna del är resursfördelningsmodellen allt annat än bestämmande för verksamhetens innehåll och utformning.

Beskrivningen av effekter av modellen är inte särskilt omfattande utan handlar egentligen om det ovan nämnda. Rektorerna talar desto mer om orsaker till dessa effekter och eventuella problem som är förknippade med tillämpning av modellen. Den nya resursfördelningsmodellen är mycket mer flexibel än den tidigare ur det lokala perspektivet. Modellen är "öppen" och innebär

att grunderna för fördelningen går att förstå. Det går att förklara systemet för andra och det går att följa hur de olika enheterna inom skolan erhåller sina resurser. Öppenheten ger också utrymme för lokal organisering. Friheten och öppenheten har därigenom befrämjat lokal utveckling och förändrat synsättet på ekonomi. Friheten och öppenheten har också enligt flera av de intervjuade positivt bidragit till det goda samarbete som finns mellan rektorerna i kommunen idag. Det finns inga andra vägar att gå än via resursfördelningsmodellen för att erhålla resurser och det har befrämjat samarbete och ömsidighet.

Systemets enkelhet och flexibilitet i meningen att resurserna inte är specialdestinerade har emellertid en baksida i form av upplevda orättvisor. Modellen kompenserar inte för skillnader i åldersstruktur hos lärare, behovet av skolskjuts, skillnader i storlek mellan skolorna och skillnader i graden av social tyngd, det vill säga som en av de intervjuade uttryckte det modellen tar inte hänsyn till "struliga skolor". Systemet anses inte vara rättvist, men det är enligt nästan samtliga i rimlig grad rättvist. Det är så nära rättvist man kan komma enligt några av de intervjuade. Det finns bland rektorerna en stor insikt om att den här typen av system aldrig kan bli rättvisa med mindre än att systemets komplexitet blir så hög att det blir omöjligt att förstå sig på resursfördelningsmekanismerna. Insikten innebär emellertid inte att man helt ska avstå från modifieringar. Några menar att ökade inslag av behovsprövning borde finnas i systemet. Vidare framför några av rektorerna att den så kallade stadiekoefficienten borde ses över så att inte högstadiet tillförs för mycket resurser på bekostnad av låg- och mellanstadiet. Ett påpekande som flera gör är att modellens kon-

struktion innebär att skolorna påverkas olika. Framförallt har modellen inneburit en ökad press på de mindre skolorna, där möjligheterna till förändrad klassorganisation i form av större klasser inte är så enkel att åstadkomma. Kanske av tradition, men skolans verksamhet fungerar till stora delar läsårsvis. När läsåret väl har börjat är det svårt att till exempel göra nya klassindelningar. Skulle det bli så att en del elever flyttar, eller inte ens börjar, hänger inte resursfördelningsmodellen med i förändringen.

De intervjuade politikerna menar att det nya resursfördelningssystemet är en väsentlig förenkling och förbättring jämfört med den tidigare modellen. Den effekt som systemet förefaller ha givit enligt politikerna är att ekonomi nu fokuseras tydligare. Ekonomi har enligt en av de intervjuades sätt att uttrycka det blivit synlig och tydlig och innebär att alla kan få förståelse för ekonomi och för fördelning av resurser. En annan av de intervjuade menar att systemet har gjort politikerna mindre delaktiga i budgetarbetet, det har förändrat politikerrollen som numera mera innebär att kunna ställa bra frågor. Några ytterligare påpekanden är att modellen säkert är en tjänstemannamodell. Vad vederbörande vill ha sagt med påpekandet framgår inte. En annan synpunkt är att modellen kanske ändå inte är så enkel och frågan är om föräldrarna verkligen begriper systemet.

De intervjuade tjänstemännen i kommunledningen och förvaltningsledningen är positiva till modellen och dess effekter. Enligt en av dem har systemet bidragit till tydliggörande av rollerna och till utveckling av den pedagogiska verksamheten. Det har skett en beteendeförändring i gruppen av rektorer som också inneburit en ökad vetskap om att man arbetar i en politisk organisa-

tion. En annan uttrycker det som att modellen har inneburit att rektorerna och skolpersonalen gör det bästa av de resurser man fått. Tidigare handlade resonemangen mest om hur mycket man borde få. Idag är resurstilldelningen accepterad och med den utgångspunkten bedriver man och utvecklar verksamheten. En annan av de intervjuade chefstjänstemännen menar att skolan har lyckats väl med att utföra sina uppgifter och ställer frågan om detta är en effekt av resursfördelningsmodellen och i så fall i vilken utsträckning.

**En god lösning värd att arbeta vidare med.** För att en resursfördelningsmodell ska fungera i en politisk organisation måste den leva upp till tre krav. Den måste vara legitim hos olika grupper, den måste befrämja effektivitet såväl kostnadseffektivitet som adaptiv effektivitet, det vill säga förmåga att anpassa verksamheten till förändrade villkor, och den måste kunna ligga till grund för politiska prioriteringar.

Vi kan konstatera att modellen är legitim. Den betraktas av nästan samtliga som i rimlig grad rättvis och den är accepterad av politiker, ledning och rektorer. Det finns synpunkter på modellen men dessa är inte av karaktären att de utgör hot mot modellen eller leder till omfattande, fruktlösa och därmed kostsamma diskussioner kring modellens konstruktion och framtid.

Modellen befrämjar kostnadseffektivitet. Samtliga intervjuade vittnar om att resursfördelningssystemet bidragit till en ökad uppmärksamhet på ekonomi. Några menar att det gått för långt. Självfallet kan det problematiseras i vilken utsträckning som resursfördelningsmodellen har givit dessa effekter och i vilken utsträckning som andra organisatoriska förändringar och om-

världsförändringar förklarar det förändrade synsättet och beteendet. Med utgångspunkt från ett synsätt som innebär att aktörer genom förändringar kan påverka utfall och beteende, vi är inte fångar i en institutionell miljö där våra åtgärder är helt underordnade övergripande värderingsförändringar, så har modellen bidragit till förändringen. Modellen har också enligt flera av de intervjuade inneburit förändrad verksamhet och lokal utveckling. Det förefaller således som om modellen i alla fall inte, trots den starka fokuseringen på kostnader, står i strid med utvecklingsorienteringen. De konkurrerande värdena kostnads-effektivitet och adaptiv effektivitet förenas.

Det politiska arbetet förefaller ha förändrats som en konsekvens av resursfördelningsmodellen. Vi har få uttalanden på den här punkten men de som haft synpunkter har pekat på en ökad självständighet för rektorerna och en minskad styrning från politikerna. Kortare nämndsammanträden, mer diskussion kring verksamhetens inriktning och fler frågor från politikerna – och färre svar – är behandlade effekter. Tolkningen av detta ur perspektivet att modellen ska utgöra underlag för politiska prioriteringar är inte möjlig att göra. Det vi kan konstatera är att modellen som princip inte innebär några begränsningar för prioriteringar. Genom att ändra vikter kan omfördelningar ske mellan stadier, mellan skolor med olika geografiska lägen och mellan skolor som skiljer sig åt beroende på social tyngd.

Vår sammanfattande bedömning är att skolförvaltningen i den studerade kommunen tillämpar en väl fungerande modell för resursfördelning. Den ger goda effekter och den är accepterad. Denna bedömning innebär inte att förändringar inte behöver göras. Det är viktigt att i samband med varje budgetarbete se över kriterier och

eventuellt göra förändringar som innebär annorlunda prioriteringar. Det är också viktigt att vara medveten om att acceptansen inte är för alltid. Förvaltningschefen tillmättes en mycket stor betydelse vid utvecklingen av modellen men idag är inte modellen kopplad till någon person. Det är ett bevis på acceptans men kan samtidigt innebära att om kritik uppkommer så finns ingen naturlig försvarare och modellen kan då snabbt förlora i trovärdighet. Det är viktigt att även en bra resursfördelningsmodell har tydliga tillskyndare för att modellen ska kunna utvecklas och överleva.

Den resursfördelningsmodell som används inom skolförvaltningen är rättvis på sitt sätt, den innehåller inte rätta värden, den är inte särskilt optimerande (rationell) men däremot är den accepterad. Modellen bygger på vad vi skulle vilja kalla pragmatisk rättvisa vilket får ses som en variant av komplex rättvisa. Den är komplicerad och inte alldeles genomskinlig, men den är inte för komplicerad och inte för ogenomskinlig. En förklaring till varför modellen kanske är accepterad är att den infördes vid en tidpunkt då det fanns gott om resurser i organisationen. Modellen var då inget direkt hot mot det dagliga görandet. Väl på plats tolereras bara förändringar som inte innebär någon förändring av resurstilldelningen.

En avslutande kommentar är att modellen medverkat till fokusering på ekonomi och att den inte motverkar skolans mål, däremot är det mera tveksamt om den stöder målen och så fall hur och i vilken utsträckning. En alternativ avslutande kommentar är att resursfördelningsmodellen är öppen för insyn, den har inneburit hederliga effekter och den har därför blivit accepterad.

## Kommunal förändring – institution och aktör

Det empiriska underlag som växer fram genom iakttagelser och resultat i samband med utvärderingar av reformer ligger till grund för KFi:s tredje forskningsprogram. Programmet syftar till att belysa förändring och utveckling utifrån samspelet mellan institution och aktör.

En förklaring till en specifik reforms upplevda positiva effekter är att de institutionella förhållandena har varit gynnsamma. Etablerade regler, rutiner och synsätt inom organisationen har gynnat intentionerna med reformen och underlättat acceptans och genomförande. I ett annat fall kan motgång vid implementering förklaras av att de institutionella förutsättningarna varit ogynnsamma. Betydelse har också hur den enskilde agerar. Ett framgångsrikt genomförande kan förklaras av en aktiv och insiktsfull ledning. Det finns forskning som idag problematiserar institutionernas och aktörernas betydelse. Det finns dock inga generella teorier som förklarar närmare var, när och hur förekommande regler och värderingar har betydelse för administration och verksamhet. Det finns också forskning som pekar på ledningens begränsade betydelse och påverkan på den verksamhet som bedrivs.

För KFi:s del utgör den stora kunskap som finns om upplevda effekter av reformer ett rikt underlag för fördjupade analyser på temat förändring, institution och aktör. Det empiriska underlaget möjliggör också studier av reformers innehåll. Här handlar det om att studera reformernas instrumentella och ceremoniella innehåll och betydelse. En satsning på initiering av studier inom detta område pågår under perioden. En genomförd studie inom detta

program handlar om innebörden av ett gott institutionellt arrangemang.

## *Om goda institutioner*

Av Björn Brorström och Marianne Leffler

En målmedveten sökning efter förklaringar till varför en viss verksamhet eller organisatorisk enhet anses vara effektiv eller framgångsrik sker i detta projekt med utgångspunkt från innebörden av ett gott institutionellt arrangemang. Ett sådant arrangemang förklarar effektivitet och framgång.

En första nödvändig omständighet är att det institutionella arrangemanget är trovärdigt (North 1990). Den uttalade och/eller uppfattade innebörden av de formella institutionerna får inte avvika i alltför hög grad eller i för stor omfattning från de informella institutionernas innebörd och mening såsom de uppfattas och värderas av aktörerna. Ett brott mellan det formella och det informella föder otydlighet och risk för en bristande respekt för de formella institutionerna. En regel som saknar relevans i förhållande till de värderingar som utfärdaren av regeln uppfattas ha kan vara enkel att bortse ifrån, alternativt skapar diskrepansen en stor osäkerhet över vilka grundläggande regler och förhållningssätt som faktiskt gäller. Brottet medför att de informella institutionernas innebörd förskjuts och dess mening blir mer otydlig samtidigt som meningen successivt förändras. Institutioner skapar säkerhet men i det här fallet föds osäkerhet. En osäkerhet som menligt kan påverka graden av effektivitet men som också kan vara grunden till förändring av de institutio-



nella ramarna.

En egenskap hos det institutionella arrangemanget är förtroende baserat på etablering av ett socialt kapital (Putnam 1993). En av samhällsvetenskapens grundläggande frågeställningar är hur förtroendefulla förhållanden och gemensam handling åstadkommes i en värld av egoister och vilken typ av övervakning som är nödvändig för att få till stånd gemensam handling. Klassiska studierna är Olson (1965) om den gemensamma handlingens logik och Hardins (1982) resonemang om allmänningarnas tragedi. Båda studierna förklarar varför egoismen tar överhand över tiden och leder på lång sikt fram till för helheten ödesdigra beslut och handlingar. En optimistisk bild av möjligheterna till gemensam handling återfinns i Axelrod (1984). Axelrod visar på grundval av spelteori samarbetets långsiktiga fruktbarhet. Ömsesidighet är ett nyckelbegrepp i resonemangen. Denna gynnas av möjligheten att överföra information om hur någon anses följa reglerna och om andra människors handlingar. Genom kunskap om andra befrämjas ömsesidigheten som är grundbulten. Axelrod redovisar ytterligare ett antal regler som stödjer effektiva val och som underlättar samarbete. Människor ska lära sig att bry sig om varandra, framtidens betydelse i förhållande till nuet ska betonas, och avundsjuka måste bemästras.

Ett av de senaste i raden av arbeten är Ostrom (1990) som talar om framgångsrika institutioner som möjliggör för individer att uppnå produktiva resultat i situationer där frestelser att åka snålskjuts och smita ständigt är närvarande. Ostrom har studerat hanteringen av allmänna nyttigheter och beskriver ett stort antal tillämpningar. Hon visar en rad exempel från bland skötseln av sjöar i Turkiet och bevattningsanläggningar i Kalifornien där

gemensam fruktbar handling varit möjlig. De utmärkande dragen för de framgångsrika exemplen sammanfattas och ett antal principer för den gemensamma handlingens organisation formuleras. Viktiga principer är klara gränser och väldefinierade enheter, möjligheter för enskilda individer att påverka regler, accepterade metoder för uppföljning av ansvaret samt enkla mekanismer för konfliktlösning.

Centrala begrepp i Rosenberg och Birdzell (1986) och i Rosenbergs (1994) fördjupade studie kring teknologisk förändring är förnyelse och innovationer. Nyskapande idéer och experiment har givit förutsättningar för utveckling. Även North (1990) behandlar förnyelse och betonar vikten av incitament för förnyelse som en del av det institutionella arrangemanget. Ett sätt att karaktärisera förmågan att tänka nytt och annorlunda är exemplet QWERTY. Den översta bokstavsraden på tangentbordet börjar med dessa bokstäver och ordningen dem emellan är bestämd av den mekaniska skrivmaskinens funktion. Utplaceringen av bokstäver har alltså att göra med att åstadkomma en lämplig kombination mellan hastighet och säkerhet. Idag är det perspektivet inte längre relevant ändå ser våra tangentbord likadana ut, men ingen ifrågasätter det. Att ifrågasätta det självklara är en egenskap som befrämjar utveckling och välstånd (se Krugman 1994 för ett översiktligt och förenklat resonemang om QWERTY-fenomenet).

Vikten av utveckling har också poängterats i ett flertal studier genomförda inom kommunforskningsgruppen i Göteborg, det vill säga inom ramen för vår egen forskning. Brorström (1995) belyser läkarprofessionens problematisering av den bristande utvecklingsorienteringen och förnyelsen inom sjukvården. En utarmning av verk-

samheten sker successivt som långsiktigt är problematisk verksamhetsmässigt och ekonomiskt. Ohlsson och Rombach (1999) behandlar i en idémässig rapport den platta organisationens egenskaper. Med ett flertal exempel och provocerande och stundtals övertygande argument belyses vikten av att resa pyramiderna för att åstadkomma nödvändig långsiktig utveckling och förnyelse. Brorström och Solli (1997) har studerat den platta organisationen inom en utbildnings- och barnomsorgs-förvaltning och noterar den platta organisationens problematik. Platt har blivit ett honnørsord och detta har samtidigt inneburit att det idag satsas begränsade resurser på utveckling och förnyelse. Alla resurser används inom den så kallade kärnverksamheten. Den långsiktiga innebörden av detta problematiseras av intervjupersoner och i rapportens slutsatser.

En långsiktig gynnsam utveckling förutsätter förmåga till successiv anpassning av verksamheten till de omständigheter som råder eller till nya omständigheter. Det institutionella arrangemanget måste befrämja adaptiv effektivitet. Organisationsforskaren Butler (1991) menar att organisatorisk effektivitet handlar om att erhålla ett dynamiskt jämviktstillstånd med omgivningen. Organisationen måste samtidigt som den är kostnadseffektiv och konkurrenskraftig upprätthålla förmågan att reagera på förändrat stöd i omvärlden och som långsiktigt kan innebära ett hot mot organisationen. En anpassning av verksamheten innebär att tillämpade regler och värderingar prövas och anpassas till nya omständigheter. En viktig egenskap kan därvid antas vara att individer ges utrymme. Hirschman (1970) behandlar i en klassisk studie reaktionsmönster bland organisationsmedlemmar vid ekonomisk och verksamhetsmässig försämring. Två

alternativ som ges är "exit och voice", det vill säga att lämna organisationen eller att protestera. Ett problem är därvid att om medlemmarna inte ges utrymme att protestera så är risken att de som är mest kritiska men samtidigt också mest engagerade och konstruktiva lämnar först, vilket innebär ytterligare försämring och nedgång. "Voice" kan således under sådan förutsättningar betraktas som en god institution. I en annan idag klassisk studie har Janis (1974) påvisat förekomsten av ett fenomen som han benämner grupptänkande. Grupptänkande, som eliminerar förmågan till kritiskt tänkande, uppstår när en grupp känner ett starkt behov av nå konsensus. Detta behov kan ha sin utgångspunkt i den ansvarigas tydliga signaler om att inte vilja bli motsagd. Grupptänkande ger en känsla av osårbarhet som kan ligga till grund för katastrofala beslut för organisation och verksamhet.

Forskning har visat att en gradvis förändring av regler och värderingar och relationen dem emellan ger lägre transaktionskostnader än drastiska förändringar (se till exempel Ostrom 1990). En successiv anpassning är således mer kostnadseffektiv. Samtidigt gäller att övergripande förutsättningar inom organisationen och omgivande förutsättningar inte alltid ska accepteras. Formella och informella institutioner som inte längre stödjer effektivitet måste utrangeras. Det är således också långsiktigt nödvändigt att institutionerna förändras. Restriktioner från det förflutna sätter gränser för aktuella beslut och handlingar och gör därigenom beslut och handlingar begränsade, men innebörden av restriktionerna kan över tiden förhindra nödvändig förändring. Institutionell kunskap kan framgångsrikt representera social kunskap under en viss period men om varaktigheten utvidgas till nästa period då kan den visa sig vara falsk. Existensen

av falsk institutionell kunskap är skäl för institutionell förändring. Framgång handlar således också om att förändra institutionerna.

En ytterligare aspekt på anpassning som kort måste beröras har med legitimitet att göra. För att en verksamhet och en organisation ska betraktas som framgångsrik är det viktigt att avspegla de förväntningar som finns. Avspeglingen behöver inte ske i handling utan legitimeringsbaserna är också prat och beslut. Meyer och Rowan hävdade 1971 att moderna organisationer legitimerar sig med hjälp av rationalistiska fasader och DiMaggio och Powell belyste 1983 hur och varför moderna och accepterade lösningar anammas av många samtidigt. Det råder en organisatorisk likformighet. En rad olika studier därefter har behandlat hur och varför vissa organisatoriska lösningar väljs och hur administrativa reformer förhåller sig till ideologi och verksamhet. Här har bland annat argumenterats för att reformer har starka symboliska värden och att de inte sällan har lite med verksamheten att göra (se till exempel Czarniawska 1987 och Brunsson och Olsen 1990. En annan framträdande aspekt är tendensen att välja lösningar som är moderna och som kan visa vara olämpliga i den miljö de ska tillämpas (se till exempel Berg och Jonsson 1990 och Sköldbberg 1991).

En viktig utgångspunkt är förståelsen för samexistensen av instrumentella och ceremoniella aspekter. De flesta mänskliga aktiviteter innehåller samtidigt instrumentella och ceremoniella aspekter. Individernas förhållande till och insikt om instrumentella och ceremoniella värden påverkar benägenheten och förmågan till anpassning (Klein 1993 och Klein och Miller 1996).























## Del 3 – I morgon

## Kap 6 Framtiden – rådande uppfattningar, djärva tolkningar och fortsatt forskning

I detta kapitel följer betraktelser över dagens och framtidens kommunala problem inom ramen för de tre forskningsprogrammen. Det första avsnittet har ett ekonomiskt/finansiellt perspektiv på kommunens utveckling. I det följande avsnittet behandlas reformer och organisationsideal inom kommuner och landsting. I det tredje avsnittet får vi en utblick mot en annan sorts kommun. Avsnitt fyra betraktar den kommunala utvecklingen och framtiden via begreppen institution och aktör. I det femte avsnittet målas det upp en bild av en framtida fiktiv kommun. Till grund för beskrivningar i kapitlet ligger genomförda intervjuer i kommuner och landsting.

De intervjuer med tjänstemän och politiker från några kommuner som genomfördes under hösten 1998 syftade till att ge en uppfattning om vilka man ansåg vara kommunernas väsentliga uppgifter idag och i morgon och vilka möjligheter och hot man ville lyfta fram.

Intervjuerna genomfördes i stora, små och medelstora kommuner i Västsverige, i förortskommuner och landsortskommuner, i kommuner med starkare ekonomi och i

kommuner med svagare ekonomi. En person intervjuades i varje kommun. I några kommuner intervjuades en tjänsteman och i några kommuner intervjuades en politiker. Politikerna var i samtliga fall ledande kommunpolitiker men med varierande partitillhörighet. Tjänstemännen representerade olika nivåer inom den kommunala förvaltningen. En stadsdelschef, en administrativ chef, en personalchef, en stadsdirektör samt en förvaltningschef finns med bland de intervjuade. Dessutom intervjuades tjänstemän från några lasarett.

### **Kommunala uppgifter och kommunala resurser**

Av Ulla Bengtsson

#### ***Om verksamheten idag och i morgon***

Det man omedelbart slås av är att de intervjuade ser mycket litet förändringar inför morgondagen när det gäller kommunernas verksamhet. En av politikerna hänvisar till kommunallagen och speciallagarna. Det som står där idag är också vad som kommer att gälla i framtiden.

”Vi ska tillhandahålla skola, vård och omsorg. Se till att det finns vatten, räddningstjänst och sådana saker. Och jag tror inte att det kommer att vara annorlunda i framtiden. Inte när det gäller uppdraget som sådant. Sen kan det bli så att man utför det på ett annat sätt i framtiden.”

En annan säger

”Idag har vi skalat bort så mycket av onödiga verksamheter så det som nu återstår är egentligen bara kärnverksamheterna.....Ska man ha en någorlunda komplett kommun får man ha kvar det vi har nu.”

En tredje politiker beskriver kommunens uppgifter på ett något annorlunda sätt och börjar med sysselsättningen

”att vi kan öka sysselsättningen, att arbeta för att kommunmedborgarna har en utkomst. Det tycker jag ligger till grund för de andra viktiga uppgifterna som rör sig då om utbildning. Det är oerhört viktigt att man har en god utbildning i samhället för att de då ska kunna komma ut på en arbetsmarknad. Den tredje delen är vård av barn och äldre.”

Det som sägs indirekt är att sysselsättningen är grunden för att skatteinkomsterna håller god nivå i kommunen och att ökad sysselsättning minskar kommunens kostnader. Det är via förbättrad sysselsättning som kommunen får förutsättningar för god basverksamhet och där utbildningen har en viktig uppgift för att skapa goda förutsättningar för mötet med arbetsmarknaden och arbetsmarknadens krav.

Tjänstemännen tar upp ungefär samma frågor men ett par av dem ger uttryck för en mer instrumentell syn på kommunens uppgifter. En av dem talar om att producera välfärd idag och i morgon och att kunna använda mer informationsteknologi inåt förvaltningarna och utåt mot medborgarna och en annan uttrycker sig om uppgiften så här

”Att administrera välfärden på något sätt, det kan man inte komma ifrån.”

Tjänstemannarollen ger ett delvis annorlunda perspek-



tiv på själva uppgiften. Man producerar och administrerar välfärd. En av politikerna talar om att man tillhandahåller välfärd vilket också det är ett instrumentellt eller regelstyrt synsätt när man kanske väntar sig en mer reflexiv politisk syn på uppgiften. Men man ser heller ingen nämnvärd skillnad mellan dagens och morgondagens uppgifter. Kanske beror det på att vi har betydligt svårare att prata om och fantisera kring framtiden än vi har att prata om, fantisera och brodera kring det förflutna.

En av politikerna säger om framtidsbilden att det kanske går att säga det på ett annat sätt och tar upp begreppet livskvalitet.

”...en hög livskvalitet, människor som bor i kommunen ska ha det, och man kan ju tycka att ordet livskvalitet är väldigt lätt att säga men det är mycket svårt att leva upp till den därför att livskvalitet är inte någonting som är samma för alla individer men för mej är livskvalitet att man ska ge en trygghet för barnen, finns möjligheter till en god utbildning för de som går i skolan, ...att vi kan ge arbete till den utbildning som dom har fått, och att man också har möjligheter till kulturupplevelser i kommunen.....”

I det här uttalandet anar man den reflexiva eller reflekterande bedömning som den politiska sfären inrymmer.

### ***Ljusa moln och möjligheter***

Två av politikerna som kommer från kommuner där näringslivet för närvarande utvecklats gynnsamt ser systerstämning och ett kreativt näringsliv som ljusa moln. Det är viktigt att näringslivet är starkt och det är viktigt för kommunen att vara attraktiv som lokaliserings-

kommun. Ett ljust moln är därför välutbildad befolkning, gärna med akademisk utbildning. Detta anses viktigt dels därför att det ger hög skattekraft, dels därför att det gör kommunen attraktiv för näringslivet vilket i sin tur leder till högre sysselsättning i kommunen. Med andra ord man hamnar i en god spiral. Därför är också högskola inom kommunen en ljuspunkt. Den politiker som representerar en kommun med låg utbildningsnivå ser det lokala småskaliga näringslivet som en ljusglimt. Det är också han som kraftigast betonar satsningar på infrastrukturen och som lyfter fram möjligheter till en naturnära livsstil som en positiv faktor för kommunens utveckling. Regionalutveckling och EU-bidrag hör till framtidsmöjligheterna

Tjänstemännen tar upp ekonomin som en möjlighet:

”Kommunens ekonomi går ihop, då kan man göra något.”

Man säger att

”när ekonomin är bättre så blir debatten politikerna emellan mer framåtsyftande”.

En av tjänstemännen resonerar om att även en dålig ekonomi kan vara något positivt – om den inte är värst. Tjänstemännen är starkt ekonomiorienterade vilket är lätt att förstå mot bakgrund av alla effektivitets- och sparbetning som pågått eller som fortfarande pågår. En av tjänstemännen ser också hur de ekonomiska problemen har fört med sig ett lärande hos resultatenhetscheferna som

”har blivit oerhört skickliga på att både klara verksamheten och ekonomin.”

Man har med andra ord blivit duktiga på att hantera de

bedömningar och prioriteringar som tvingas fram i situationer när verksamhetsbehoven är betydligt större än de knappa monetära resurserna. Andra möjligheter och goda framtidsförutsättningar som lyfts fram är informationstekniken, utvecklingen från industristad till kompetensstad, bra läge i regionen, bra arbete med ledarför-sörjningsprogram, god kvalitet på verksamheten och sam-verkan över kommungränser.

### ***Mörka moln och hot***

Det är svårt att få politikerna att tala om hot och mörka moln. Det ligger i sakens natur att en politiker är optimist. Politiker är ledare som tillhandahåller visioner och utvägar. Då kan man inte umgås alltför nära med negativa tankar, men så småningom kryper ändå några av hotbilderna fram. En av kommunerna har haft en utveckling med många företagsnedläggelser och ett hot är att historien skall upprepa sig men det är som sagt, inte något som man vill tänka på i kommunen. Dessutom kan man kanske vända det i något positivt eftersom det finns en erfarenhetsbank av att hantera sådana situationer. En av politikerna ser det som ett mörkt moln att kommunen inte får behålla hela sin skattekraft utan får dela med sig i skatteutjämningsystemet. Det reducerar förmågan att ge skattebetalarna valuta för de skatter de betalar. Otillräckligt effektiv infrastruktur, ungdomar som flyttar från kommunen och företag som inte finner utbildad personal till de arbetsuppgifter man har att erbjuda är hot mot en kommuns utveckling. Även ett svagt näringsliv i den omgivande regionen kan kasta en skugga över den egna kommunen, trots att det egna näringslivet har en gyn-

sam utveckling.

Tjänstemännen tar upp sviktande industrisysselsättning som ett hot liksom risken att hela industrier flyttar. Det allmänna ränteläget är ett hot för den kommun som har stora låneskulder liksom statens övervältring av kostnader är ett hot mot förmågan att hantera ekonomin. Är insikterna om behov av kompetenshöjning inte tillräckliga inom kommunen är detta ett hot mot den goda utvecklingen. Bostadsbolag med svag ekonomi kastar i en av kommunerna en mörk skugga in i framtiden. Segregationen mellan invandrare och svenskar i storstäderna beskrivs som "en tickande bomb".

### ***Reflektioner – vi lever i en brytningstid***

Mot bakgrund av vad som hänt under 1990-talet är det inte förvånande att sysselsättningsutvecklingen ses som både den största möjligheten och det största hotet. Förbättrade sysselsättningsmöjligheter, vilket dagens utveckling ger visst stöd för ger bättre skatteinkomster, lägre kostnader för socialbidrag och sysselsättningsfrämjande åtgärder men kommunerna har aktuella erfarenheter av en motsatt utveckling. Det är därför som hot och möjligheter så påtagligt speglar sig i varandra. Globala förhållanden gör utvecklingen instabil. Utbildning ses som det främsta medlet att göra kommunen attraktiv för företagandet och för sysselsättningen i ett längre perspektiv.

Vi lever i en brytningstid med snabba förändringar och där gamla sanningar inte längre gäller. Toffler (1990) säger i sin bok *Maktskiftet* att

"Gamla säkerhetsmekanismer, avsedda att upprätthålla ekonomisk stabilitet i en värld av relativt

slutna ekonomier är lika föråldrade som den gamla värld de utformades för att skydda ....”

och fortsätter

”Att släppa kapitalflödet fritt är som att ta bort de vattentäta skotten i en supertanker. Samtidigt som det är bäst för det ekonomiska framåtskridandet ökar det faran för att ett allvarligt sammanbrott i ett land kommer att sprida sig till andra länder. Det hotar också makten hos en av den industriella tidsålderns viktigaste institutioner: den nationella centralbanken.”

Detta är en utveckling som vi idag sett början på med den europeiska centralbankens tillkomst. Toffler konstaterar att kapitalet från att en gång ha varit förankrat i jord håller på att bli supersymboliskt. Dagens pengar består mer och mer av elektroniska pulser och far runt planeten som information och därmed utgör en bas för kunskap.

George von Wright (1994) tar upp samma problem:

”Det som skett under senare hälften av vårt sekel är inte att ekonomins roll som sådan skulle ha ökat eller minskat utan att den brutit sig ur samhällets helhet och börjat löpa amok och lägga under sig alla andra delar av livssfären. Penningen och ägandet har blivit spekulationsobjekt och lösgjort sig från sin realekonomiska bas i produktion och distribution av nyttigheter. Det är begripligt om tidens ekonomiska vetenskap förvirras av händelserna. Ämnets klassiker från Adam Smith till Keynes ger oss inte längre de perspektiv som skulle behövas.”

von Wright diskuterar kring arbetslöshet och anför att den inte i första hand skall ses som ett ekonomiskt problem utan som ett socialt problem. Han tar därför upp tankar om arbetsdelning som ett sätt att reducera arbets-

löshet. Toffler behandlar också problemet med arbetslösheten men har en annan syn på lösningen av problemet. Han diskuterar vad han kallar "arbetslöshetens nya innebörd". I industrisamhället kunde en injektion av möjligheter att spendera kapital eller köpa varor stimulera ekonomin och skapa arbetstillfällen. Eftersom dessa arbeten kunde utföras av samma arbetare eller krävde så liten skicklighet att man kunde lära sig arbetsuppgifterna på mindre än en timma så kunde praktiskt taget vilken arbetslös som helst ges vilket arbete som helst och genast var problemet borta. I dag är detta inte lika lätt och det är därför som en del arbetslöshet blir strukturell. Varken keynesianska eller monetaristiska metoder fungerar längre. Arbetslösheten kan inte reduceras bara genom att det skapas fler arbetstillfällen. Problemet är inte bara kvantitativt utan arbetslöshet har också blivit ett kvalitativt problem. Toffler menar att varje effektiv strategi för att reducera arbetslöshet i en supersymbolisk ekonomi måste förlita sig mindre på utdelning av pengar och mer på utdelning av kunskap. Vi kan konstatera att vi i Sverige är en bit på väg mot denna strategi men vi har långt kvar innan vi bemästrar strukturarbetslöshet med hjälp av kunskap. Stat och kommuner har börjat arbeta med att söka strategier för kunskapsutveckling men här finns fortfarande plats för mycket nytänkande.

Toffler konstaterar vidare att när den globala ekonomin växer blir den ekonomiska marknaden så stor att varje enskild institution, firma eller individ blir en dvärg i jämförelse. Ofattbara strömmar går genom systemet och ger upphov till utbrott och oroligheter i global skala. På samma sätt som staterna har svårigheter med att hantera terrorister eller religiöst vansinne blir det också svårare att reglera globala företag som kan förflytta operationer,

pengar, föreningar och människor över landsgränser. Företagen blir mer icke-nationella än övernationella säger Toffler. De hämtar sitt kapital och sina ledare från olika delar av världen, skapar arbetstillfällen och sprider vinstströmmarna till aktieägare i många olika länder. Toffler talar om de globala gladiatorerna. Dessa kan vara kommersiella, kriminella, religiösa och andra som berövar nationalstaterna en del av deras forna makt. Det nya ger upphov till en helt annan global ordning mångfaldig och riskfylld. Dramatisk och annorlunda än vad vi är vana vid och kommer så småningom att leda till en omprövning av de politiska formerna.

Toffler avslutar sin bok om det pågående maktskiftet med att konstatera att

”det viktigaste av alla maktskiften inte går från en person, ett parti, ett land eller en institution till en annan. Det viktigaste maktskiftet är det som sker mellan våldet, rikedom och kunskapen när samhällena skyndar mot sin kollision med morgondagen.”

En annan av dagens inflytelserika sociologer är Ulrich Beck (1992) som utvecklat tankar om risksamhället. Han konstaterar att fattigdom är hierarkisk men smog är demokratisk och talar om att det framförallt pågår en förskjutning från klassamhälle mot risksamhälle. De moderna riskerna, som risker mot naturen, hälsan, födan och vattnet ökar och då minskar de sociala skillnaderna, relativt sett, i betydelse. Det pågår säger Beck ett skifte från "I am hungry" till "I am afraid". Ett skifte från solidaritet till gemensam oro. Skiftet innebär att man inte längre kommer att ägna sig åt att uppnå någonting gott utan mer åt att förhindra det värsta. Om detta är en riktig tolkning av utvecklingen kommer förändringen att få stora

effekter på den politiska och ekonomiska utvecklingen i framtiden när välfärdsbegreppet kommer att ges nya innebörder. Beck tillsammans med Giddens och Lash tar därför upp frågor om reflexiv modernisering av samhället (Beck med flera 1994/1995). Becks uppfattning om reflexivitet, är att ändra och ompröva regler, han ser det som motsatsen till ett regelstyrt samhälle. De konstaterar gemensamt att framtiden liknar historien i mindre utsträckning än någon gång tidigare och har på några grundläggande områden blivit mycket hotfull. Nya områden för oförutsägbarhet skapas ofta genom själva försöken att kontrollera dem. Under dessa omständigheter blir det stora förändringar i vårt dagliga liv, i hur den samhällsliga organisationen ser ut och hur globala system struktureras. Tendenser till en intensifierad globalisering interagerar med vardagliga villkor och förändringar i vardagen. Becks lösning på problemen ligger i en förändring av politiken. På global men också på lokal nivå. Beck skiljer på officiell eller regelstyrd politik och en ny slags politik som kännetecknas av reflexivitet, det vill säga politik som ständigt ifrågasätter och omprövar de politiska reglerna. Han talar om en politik för politiken eller att uppfinna politiken. Politiken måste bli kreativ och positionera sig själv på ett nytt sätt, både lokalt och globalt.

### ***Framtidigheten***

Toffler (1970) tar i sin bok Framtidschocken upp frågan om hur vi kan förbereda oss för framtiden. Han talar om en strategi för framförhållning eller som han kallar det framtidighet (futureness) och argumenterar för att i en

värld av allt snabbare förändringar måste vi människor förvärva en förmåga till anpassning. Olika sociologiska försök har visat att de som har för vana att se framåt presterar bättre i förändringssituationer. Toffler talar om att ha en känsla för framtiden. Han vill göra framtidspekulationer och framtidsvisioner respektabla och vill att framtidsfrågor skall föras in i skolorna så att det skapas en nyfikenhet på framtiden. Att förmågan till framtidighet tillmäts stor vikt i kommunerna framgår av nästa avsnitt där kompetens, utvecklingsorientering och målformulering rankas högt i den ideala organisationen.

## Reformer och organisationsideal

Av Bo Hallin, Ylva Mühlenbock och Mikael Löfström

Omorganisationer, förändringar eller kalla det för reformer, något pågår ständigt i våra kommunala organisationer. De har det senaste decennierna varit utsatta för ett tydligt förändringstryck. Vilken benämning det skeende får som pågår är i mycket beroende av vilken dignitet olika aktörer på den kommunala scenen vill ge det. Otvivelaktigt är det dock så att de senaste decennierna har präglats av ett experimenterande med den kommunala organisationsformen.

Kraven på effektivisering och kostnadsmedvetenhet inom kommunal verksamhet restes från olika samhällsaktörer. Det fanns förväntningar på förändring, reformer och utveckling av den kommunala sektorns verksamhet – nya organisationsformer, nya administrativa rutiner, arbetsdelning och arbetsinnehåll. Dessa reformer inriktades på att förändra verksamheten, omorganisera, för

att uppnå en högre effektivitet och en nivå på kostnaderna som motsvarar den krismedvetenhet som fanns bland organisations- och samhällsaktörerna.

Vilka organisationsidéer har varit mest framträdande och vilka har varit ett resultat av vilka? Det finns många uttolkare. Det är framför allt två spår som gör sig tydliga. Det är marknadiseringen och decentraliseringen. Båda spåren är försök att finna styrformer som kan öka effektiviteten i kommunal verksamhet, men samtidigt finns det en uppenbar fascination över organisationsidéer som tenderar att få en modeliknande karaktär.

Organisationsmodeller och styrmetoder är exempel på föreställningar som tenderar att avlösa varandra som moden. Olika organisationsmoden framträder under en begränsad tid, i en viss omgivning och kan där få stor utbredning. Många organisationer introducerar samma typ av förändringar vid ungefär samma tidpunkt. Aktörerna i organisationerna jämför sin verksamhet och organisationsmodell med andra liknande och imiterar dem som anses framgångsrika. Men att organisationer tar till sig nya idéer innebär inte att de bara kopierar förebilden. Imiteringsprocessen innebär en översättning av den organisationsmodell som imiteras. Det finns med andra ord utrymme för tolkningar och lokala anpassningar av importerade idéer.

De kommunala reformernas historia under 1980- och 90-talen kan beskrivas som ett fortlöpande sökande efter den ideala kommunala organisationen, efter modeller och styrmetoder som kan anpassa verksamheten till förändrade yttre förutsättningar, förlösa organisationens inboende krafter och föra verksamhetens effektivitet mot en högre nivå. I detta sökande speglas både vunna erfarenheter och dominerande föreställningar om den ideala

organisationen.

### ***Den ideala kommunala organisationen***

Hur ser den ideala kommunala organisationen ut och vad är det som kännetecknar en sådan? Den frågan ställdes i samband med att vi intervjuade chefer och politiker i föreliggande studie. För att besvara frågan fick de intervjuade i uppgift att rangordna tolv av oss givna organisatoriska egenskaper. De tre egenskaper som respektive respondent uppfattade bäst beskriver den ideala organisationen fick värdet fem och de tre egenskaper som sämst kännetecknar den tilldelades värdet ett. De övriga sex egenskaperna rangordnades med två fyror, två treor och två tvåor. Därefter beräknades det aritmetiska medelvärdet för respondentgruppens bedömning av respektive egenskap. Följande rangordning blev resultatet.

Kompetenta medarbetare	4,5
Målformulering	4,0
Utvecklingsorienterad	3,9
Flexibel	3,6
Klar ansvarsfördelning	2,9
Gott samarbetsklimat	2,6
Produktionsorienterad	2,6
Goda rutiner	2,5
God samordning	2,4
Nyskapande	2,4
Beslutsamhet råder	2,1
Stabil	1,8

De mest utmärkande egenskaperna för den ideala kommunala organisationen är att den har kompetenta medarbetare, har förmåga att formulera klara mål samt att

den är utvecklingsorienterad och flexibel. Kompetenta medarbetare beskriver personalens betydelse för de tjänster som kommunerna och landstingen tillhandahåller. Förmågan att formulera klara mål speglar uppfattningen om målens roll för att styra verksamheten. En flexibel och utvecklingsorienterad organisation anses viktig för att anpassa verksamheten till nya förutsättningar. Som mindre betydelsefull bedömdes stabilitet vara, att beslutsamhet råder, att organisationen är nyskapande samt att samordningen är god. Stabilitet anses mindre väsentlig än flexibilitet. Att beslutsamhet rangordnas lägre kan tyda på att ett mer processorienterat arbetssätt, där besluten växer fram efterhand, är ett ideal att sträva mot. Ett sådant synsätt stöds av att det uppfattas som viktigare att organisationen är utvecklingsorienterad än att den är nyskapande. Det är mindre viktigt att skapa helt nya lösningar än att arbeta successivt i processer för att utveckla verksamheten. Att god samordning anses som mindre betydelsefull än kompetenta medarbetare och flexibilitet kan tyda på att decentraliserat ansvarstagande är en prioriterad strategi för organisering av verksamhetens service och utveckling.

### ***Nuvarande kommunal organisation***

Cheferna och politikerna fick även i uppgift att rangordna de aktuella egenskaperna med avseende på dagens kommunala organisation, det vill säga den organisation man har. Rangordningen gav följande resultat:

Kompetenta medarbetare	4,0
Gott samarbetsklimat	4,0

Stabil	3,8
Goda rutiner	3,6
Produktionsorienterad	3,3
Klar ansvarsfördelning	3,1
Beslutsamhet råder	3,1
God samordning	2,8
Utvecklingsorienterad	2,5
Flexibel	2,1
Målformulering	1,9
Nyskapande	1,7

Det som främst utmärker den nuvarande organisationen är att den har kompetenta medarbetare. Därefter kännetecknas den av ett gott samarbetsklimat, stabilitet och goda rutiner. Mindre utmärkande drag är förmåga att formulera klara mål, att organisationerna är flexibla och utvecklingsorienterade. Om vi jämför detta resultat med samma intervjupersoners föreställningar om den ideala organisationen finner vi att rangordningen i vissa avseenden är omvänd. Tydliga exempel är mer av målstyrning, flexibilitet och utvecklingsorientering och mindre av stabilitet och gott samarbetsklimat. I ett avseende finns dock en väsentlig avvikelse från den "omvända" rangordningen. Det gäller egenskapen kompetenta medarbetare som rangordnas högst både i den nuvarande och i den ideala organisationen, dock med ett högre genomsnittligt värde i den senare.

Hur kan de olika rangordningarna förklaras? Varför svarar de kommunala politikerna och cheferna som de gör? För att besvara den frågan vill vi rikta uppmärksamheten på vilka personerna är som har svarat för rangordningen. De flesta har en lång och bred erfarenhet av kommunal verksamhet. De har deltagit i ett antal organisatoriska reformer i den egna kommunen och tagit del av

erfarenheter från förändringar i andra kommuner. Samtidigt pågår i den kommunala världen och i massmedia en fortlöpande konstruktion och omkonstruktion av förebilder för den kommunala organisationen. En tolkning är att deras svar grundas på den erfarenhetsbaserade kunskap som de besitter och de organisationsideal som finns. En hypotes är att rangordningen av egenskaper i den ideala organisationsmodellen är ett uttryck för vad man vill uppnå, att den avspeglar en viljeinriktning, snarare än en bekräftelse på något som redan erövrats. I detta perspektiv tas det redan uppnådda för givet, det anses inte lika viktigt längre att satsa på. En invändning mot resonemanget skulle rangordningen av de kompetenta medarbetarna kunna vara. Såväl den ideala organisation man önskar som den faktiska organisation man har, kännetecknas ju av kompetenta medarbetare. En möjlig förklaring kan vara att det här finns en betydande samstämmighet mellan den erfarenhetsbaserade kunskapen och föreställningarna om den ideala organisationen, det vill säga att personalen är bärare av organisationens kompetens och en grundbult i verksamheten. Utan kompetenta medarbetare faller den kommunala organisationen samman.

### ***Förändring av idealen***

En annan intressant fråga är i vilken utsträckning som föreställningarna om den effektiva organisationen förändras över tiden. I en tidigare studie utförd 1990 gjordes en liknade undersökning som den vi redovisat ovan om kommunala politikernas och chefers uppfattningar om effektiva organisationer (Brorström 1990). Skillnaden är att i

den första studien ingick ett femtiotal personer medan de medverkande i den aktuella studien var ett tiotal. I båda studierna var deltagarna politiker och chefer på kommunledningsnivå samt förvaltningschefer. Verksamhetschefer, det vill säga första linjens chefer, ingick även i den tidigare studien. I 1998 års studie ställdes frågan om utmärkande egenskaper för den ideala organisationen, medan frågan i 1990 års studie handlade om den effektiva organisationen. De tolv egenskaperna var desamma i båda studierna. Om de båda undersökningarna jämförs får vi följande bild med resultaten från 1998 respektive 1990 i kolumn ett och två.

Kompetenta medarbetare	1	2
Målformulering	2	1
Utvecklingsorienterad	3	6
Flexibel	4	3
Klar ansvarsfördelning	5	5
Gott samarbetsklimat	6	4
Produktionsorienterad	6	10
Goda rutiner	8	11
God samordning	9	8
Nyskapande	9	9
Beslutsamhet råder	11	7
Stabil	12	12

Det finns både likheter och olikheter i rangordningen av utmärkande egenskaper. Av de fyra främsta egenskaperna 1990 återfinns tre i tätposition 1998 men med något annorlunda inbördes ordning. Kompetenta medarbetare rankas i båda undersökningarna högt. I 1998 års undersökning har kompetens passerat målformuleringsförmåga. Kompetenta medarbetare betraktas idag som den ideala kommunala organisationens viktigaste egenskap. Bland de fyra lägst rankade egenskaperna är två de-

samma i båda undersökningarna. Det är tydligt att stabilitet inte anses vara något som kännetecknar ideala organisationer. Egenskaperna utvecklingsorienterad, produktionsorienterad och goda rutiner har stigit i rangordning med tre eller fyra placeringar, medan beslutsamhet har tappat fyra placeringar. Kan dessa förändringar förklaras med nya organisationsideal? Nedgången för beslutsamhet och uppgången för utvecklingsorienterad kan vara ett uttryck för att processtänkandet har vunnit terräng under 90-talet. Organisationsutveckling/-förändring ses som processer. Processledning är ett modernt begrepp inom management. Inom sjukvården talas mycket om vårdprocesser. I detta perspektiv kan beslutsamhet uppfattas stå i motsats till processtänkande och delaktighet, medan utvecklingsorientering mer kan sägas spegla ett sådant synsätt.

Produktionsorientering har fått en högre rangordning i 1998 års undersökning än i 1990 års. Något som kan ha medverkat till denna förändring är fokuseringen på ökad produktivitet och effektivitet under 90-talet i den kommunala verksamheten. I många fall har ställts krav på oförändrad eller ökad produktion med mindre personal. Styrmetoder som beställar-utförarmodeller och konkurrensutsättning har satt mätbara resultat i centrum, ofta i form av nettokostnader och antalet utförda prestationer. I större utsträckning har också den ekonomiska ersättningen blivit prestationsrelaterad, ett sådant exempel är DRG-systemet inom sjukvården. Prestationer och produktion har fått ökad uppmärksamhet i den kommunala verksamheten.

Rutiner är något som traditionellt förknippas med en byråkratisk organisation och som därför hos många har en negativ klang. Under senare år har emellertid rutiner



fått en renässans genom spridningen av kvalitetskoncept som Total Quality Management (TQM) och Utmärkelsen Svensk Kvalitet (USK). I dessa koncept ses goda rutiner som en förutsättning för en hög och jämn kvalitet i verksamheten. Det är naturligt att vi som enskilda personer tolkar innebörden av utmärkande egenskaper olika beroende på våra egna referensramar. Begrepp som används uppfattas ha en mer positiv eller negativ värde-laddning. I detta sammanhang riktas intresset mot vad som kan vara gemensamma uppfattningar om utmärkande egenskaper bland kommunala politiker och chefer. Flexibilitet till exempel har under senare år blivit ett begrepp, som används för att beskriva organisationer i positiva termer (Stjernberg 1993). Något som också avspeglar sig i rangordningen ovan.

En annan egenskap som är intressant att reflektera kring är målformulering, det vill säga förmågan att formulera klara mål. I 1990 års undersökning ansågs den vara den främsta egenskapen hos en effektiv organisation och i 1998 års undersökning den näst främsta. Förmågan att formulera och styra med mål har sitt ursprung i ett planeringsideal. Idealet bygger på en rationell ansats där man genom att formulera tydliga mål och vidta åtgärder kan uppnå förväntade resultat. Under 1980-talets decentraliseringsideal inom den kommunala sektorn förstärktes uppfattningen om målformulering och målstyrning som utmärkande egenskaper för en effektiv organisation. Målstyrning sågs som en förutsättning för att kunna decentralisera ansvar och befogenheter i de kommunala organisationerna. Något som underbyggdes av en omfattande konferensverksamhet och argumentation för målstyrning.

De praktiska erfarenheterna av målstyrning är inte

lika positiva. I 1998 års undersökning av utmärkande egenskaper för dagens kommunala organisationer rangordnades målformulering först på elfte plats, det vill säga förmågan att formulera klara mål var en av de egenskaper som minst kännetecknar nuvarande organisationer. Under 90-talet har också en diskussion förts om möjligheterna att styra verksamheter med mål, kritik har framförts och målstyrningsidealet har problematiserats. Det är tydligt att målformulering lever kvar som en symbol för effektiva organisationer även om många kommuner har haft svårt att etablera fungerande system för målstyrning.

En ytterligare möjlig förklaring till varför de utmärkande egenskaperna för en effektiv organisation rangordnas på visst sätt kan vara organisationers motiv att anpassa sig för att vinna legitimitet. Organisationer är beroende av stöd från sina intressenter för att överleva. Stödet utgörs till stor del av mänskliga och finansiella resurser som ställs till organisationens förfogande. För att erhålla stöd krävs att organisationen uppfattas som legitim. Legitimitet får organisationer genom att anpassa sig till de normer och värderingar som intressenterna har om hur goda, moderna och effektiva organisationer skall vara utformade och agera. Kommunernas ledningar, både politiker och chefer, har ansvar för den kommunala organisationens överlevnad och utveckling. De förväntas agera i överensstämmelse därmed. Det innebär att deras rangordning av utmärkande egenskaper också speglar medborgarnas och andra intressenters förväntningar på den kommunala verksamheten. Med andra ord att organisationen utmärks av kompetenta medarbetare, styrs av mål och samt är utvecklingsorienterad och flexibel.

### ***Den framtida kommunala organisationen***

När vi hösten 1998 intervjuade chefer och politiker bad vi dem dels att beskriva den framtida kommunala organisationen och dels att berätta om vilken nästa stora administrativa reform inom kommunsektorn kan tänkas vara. Någon gemensam och självklar föreställning om hur kommunal verksamhet skall organiseras i framtiden hade de inte. Samma förhållande gäller de framtida reformerna. De färdiga lösningarna och förebilderna lyser helt enkelt med sin frånvaro. Tillståndet kan karaktäriseras som förändringsobenägenhet och kan även ses som en reform. Utifrån vårt material vill vi snarare uttrycka det som att det tycks handla om att mobilisera de egna krafterna för att lösa organisatoriska problem. Och att spana utåt mot omvärlden för att se vilka resurser som finns där. Allsången om reformer och styrmodeller har däremot tystnat (jämför Leijon med flera 1993).

Vilka är då de organisatoriska problem som politiker och cheferna tror att de kommer att möta i framtiden? Ett problem handlar om hur demokratin skall organiseras framöver. Det pågår en förskjutning, både i samhället i stort och inom politiken, mot intresseområden och särintressen. Det är en kommunal uppgift att vara förmedlare av demokrati men frågan som ställs är hur det politiska arbetet skall organiseras. Det är svårt redan nu att få medborgare att engagera sig och ta på sig förtroendeuppdrag. Detta ger återverkningar på den politiska organisationen. Hur skall vi få en politisk organisation som både representerar helheten och tar ansvar för helheten är frågor som ställs i anslutning till de här diskussionerna. I framtiden kommer vi att tvingas att värdera och ställa demokratikostnader i relation till kostnader

för verksamhet. Det är en uppfattning som förs fram och som exemplifieras med kostnaden för att svara på remisser. Det är dyrbart att låta alla komma till tals och frågan är om vi har råd med det i framtiden. En tänkbar utveckling framöver är att tjänstemannaledningen tillsätts politiskt.

Ett annat problem handlar om att å ena sidan klargöra skiljelinjer och förhållanden till andra nivåer och organisationer i samhället och å andra sidan att lyckas med att överbygga dem. Regionens intåg är exempelvis en ny nivå och en faktor att räkna med när man skall relatera sig till andra. Tankarna kring organiserandet av den egna verksamheten är alltså till stor del orienterade utåt mot omvärlden. Genom att samverka med andra kan man lösa framtida problem. Detta kommer särskilt tydligt till uttryck i de intervjuer som vi gjort med företrädare för sjukvården. Här är det flöden, kedjor och processer som strömmar fram genom den egna organisationen och vidare till andra vårdgivare. Tankar motsvarande dessa och som finns i primärkommunerna handlar mer om hur man skall kunna samverka och kanske dela resurser med andra kommuner. Behöver varje kommun ha till exempel egen stadsarkitekt och egen räddningschef? Skulle man inte kunna dela? Andra funderingar rör brukarnas medverkan i verksamheten och frivilliginsatser. Besluten kommer kanske att fattas nära brukarna genom föräldrastyrelser och liknande. Huruvida trenden med entreprenader skall fortsätta eller inte finns det inte någon samstämmig uppfattning kring.

En tydlig gemensam föreställning finns och som uttrycks som en tilltro till informationsteknikens förmåga att underlätta organiseringen. Genom ökad användning av IT kommer det administrativa arbetet att minska, den

gör det också möjligt att involvera medborgarna och de kan framföra sina synpunkter mer direkt. Inom sjukvården kan den ge möjligheter att skapa gränslösa arbetsförutsättningar genom att underlätta kommunikationen mellan vårdgivarna. Telemedicin tillåter att patienten är still och att kunskaperna rör sig runt henne.

### ***Kompetenta medarbetare – organisationens framtidskapital***

Vi har skrivit om hur kommunalt verksamma uppfattar sina organisationer, vilka ideal de strävar efter och hur idealen förändras över tid. En egenskap som kännetecknar den organisation man har nu, den man anser att man borde ha och hur man tyckte för tio år sedan att den borde vara, är de kompetenta medarbetarna. Verkligheten är i det avseendet lika skön som idealet. De kompetenta medarbetarna finns såväl i den dagliga verksamhet man lever i som i den drömda. Vi har också bett om framtidsbilder för den kommunala verksamheten. Några tydliga och gemensamma sådana har vi inte funnit, däremot en viss oro över framtida problem. Dessa är relaterade till hur demokratin skall organiseras, och hur gränser och skiljelinjer mellan organisationer skall överbryggas. De organisatoriska lösningarna framträder inte som tidigare i form av färdiga mallar vare sig i det nuvarande eller i den tänkta framtiden. En undantag från denna bild är dock landstingen, där en väg av sammanslagningar av sjukhus har ägt rum under de senaste åren. Enligt uppgifter från Landstingsförbundet har hälften av landstingen genomfört denna typ av strukturförändringar, totalt har ett 40-tal sjukhus berörts. En annan tendens till

likartat beteende är regionaliseringen i Skåne och Västra Götaland, där två respektive fyra landsting bildat nya större och mer komplexa organisationer. I andra delar av landet pågår diskussioner och arbete med liknande inriktning. Kartan ritas om och vad detta kommer att innebära i framtiden blir viktigt att följa.

Eftersom framtidsbilden i de kommuner där vi genomfört intervjuer är relativt diffusa och otydliga är det intressant att kika ut mot "landet under där nere". Avsikten är att se efter hur det i en unik kommun förhåller sig med ekonomin och hur man beskriver sin kommun ur såväl ett "är"- som "bör"-perspektiv. Rolf Solli har varit "där nere" och lyssnat.

### **Det kan vara svårt att vara kommun**

Av Rolf Solli

Under medverkan av Peter Demediuk och Rob Sims. Victoria University of Technology, Melbourne Australien.

Det här handlar om en kommun i landet under där nere. Närmare bestämt handlar det om en liten landsortskommun i delstaten Victoria, Australien. Mycket av det som presenteras nedan kan tyckas vara upp-och-ner-vända världen. En del är upp-och-ner, en del är bara något de gör på annat sätt än svensk kommuner. För att förstå de som intervjuats om framtiden finns det anledning att först förklara den situation som gäller för kommuner i detta land

**Kontext.** Kommuner i Australien (så kallade Shire eller Councils) verkar under något annorlunda förutsättning-

är än svenska kommuner. De är ett slags mellanting mellan det som i Sverige kallas kommuner och det som kallas kommunalnämnder. Den australiensiska kommunen är en helt självständig juridisk person men är högst påtagligt underordnad delstaten. Varje kommun har en vald styrelse med upp till tio ledamöter. Med undantag av de allra största kommunerna är politiker oftast fritidspolitiker.

Den kommunala självstyrelsen är inte uppfunnen i Australien. Om delstaten inte gillar de beslut som fattas i kommunerna kan guvernören utan vidare avskeda kommunstyrelsen och sätta in en kommissionär i dess ställe. Sådana åtgärder vällar ingen större debatt – en och annan kommunstyrelseledamot kanske blir arg men inga andra.

Den dagliga driften av verksamheten leds av en kommundirektör. Kommunstyrelsen är bara inblandad i det som brukar kallas strategiska frågor. Det verkar ganska vanligt att kommundirektören organiserar verksamheten på ett sådant sätt att han omkring sig har tre-fyra chefer som i sin tur leder så kallade affärsområden (Business unites). Chefer på nivå ett, kommundirektör, och två, verksamhetschefer och oftast ekonomichefer, skall enligt lag vara kontraktsanställda. Kontraktstiden varierar mellan tre och fem år. Det är inte frågan om fallskärmar, bara att tjänsterna skall annonseras ut efter kontraktstiden. Nog är det annorlunda än i Sverige.

**Uppgiften.** Den australiensiska kommunen har begränsade uppgifter i förhållande till den svenska motsvarigheten. De stora posterna i budgeten (för budget har de och den är viktig) handlar om vägar, broar, parker och annan infrastruktur. Viss social verksamhet ligger också

inom kommunernas revir, men det är inte mycket och det är en ganska komplicerad ansvarsfördelning mellan delstat och kommunen. Eftersom delstaten sköter skolor och stora delar av den mjuka verksamheten innebär det att relativa tal som omsättning blir små. En kommun med 17000 invånare omsätter motsvarande ca 100 miljoner svenska kronor, exklusive avskrivningar.

En stor del av en kommuns inkomster kommer från fastighetsskatt, i det fall vi här diskuterar cirka 35%. Anslag från delstaten är lika stort och resterande inkomster består av övriga ersättningar av olika slag.

**Kommunsammanslagningar och konkurrens – en premiss.** Antalet kommuner i Australien reducerades kraftigt i början 1990-talet. Samtidigt som antalet reducerades skapades spelregler som innebär att alla kommuner måste utsätta delar av verksamheten för konkurrens. Uppgiften för kommunerna var från början att minst 20 procent av verksamheten skulle utsättas för konkurrens, för närvarande gäller minst 50 procent. Det är inte uttalat vilken verksamhet som skall konkurrensutsättas, det viktiga är att det görs. För många kommuner betyder 50 procent i själva verket all verksamhet, vissa verksamheter kan inte konkurrensutsättas. Kostnader för kommunstyrelsen är svårt att konkurrensutsätta i vanlig mening men ingår vid beräkningen i underlaget i alla fall.

Kommunen kan behålla driften av verksamheten om de lämnar det bästa anbudet, om inte – ja då lämnas verksamheten ut på entreprenad. I en kommun jag besökte under en intervju-turné hösten 1998 redogjorde en ekonomichef för att hela ekonomiavdelningen hade lagts ut på entreprenad men för det mesta är det så kallad Meals-on-wheel, bESPisning till fattiga, och skötsel av vägar som

lagts ut. En del kommuner sköter fortfarande det mesta själva och en del har medvetet avvecklat den egna verksamheten. Antalet anställda varierar mot bakgrund av entreprenadernas omfattning.

Texten ovan skall ses som en introduktion till den australiensiska kommunens förutsättningar för att verka. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara uttömmande men är förhoppningsvis tillräcklig för att förstå hur tre tjänstemän i en kommun ser på framtiden.

### ***Kommunen ifråga***

Den kommun det här handlar om är på intet sätt en normal australiensisk kommun, snarare tvärtom. Vi besökte under den nämnda intervjuturnén tolv kommuner och intervjuade minst ekonomichefen i varje kommun. Den här kommunen var speciell på många sätt.

En liten förvarning för vad som komma skall. I kommunens entré, den så kallade kundreceptionen (Customers Reception) finns en vacker disk av något exotiskt träslag. Vi berömde den fina disken varpå receptionisten påpekade att det minsann fanns en stor repa i ena änden på disken. Repan gick att se – om man tittade noga.

Väl inne i mötesrummet serverades smörgåsar, kaffe och kakor. Den normala ordningen för de kommuner vi besökte var att kommundirektören hälsade oss välkomna för att sedan lämna oss ensamma med ekonomichefen. Men inte i denna kommun. Kommundirektören såg vi inte till men väl den administrative chefen som jobbat i kommuner under 20 års tid, ekonomichefen som jobbat i kommunen i 3 år men hade erfarenhet från andra kommuner innan dess samt en som skulle kallas redovisningskamrer om det vore i Sverige. Den senare var påtag-

ligt yngre än de båda andra och hade bara jobbat 2 år i kommunen. Alla stannade också kvar hela tiden under de två timmar vi hade till förfogande. Det blev alltså en gruppintervju om framtiden.

### ***Framtiden***

Framtiden är mest mörk för kommunen och detta trots att det inte är särskilt långt till framtiden. Ekonomin går utför. I princip är avskrivningarna ofinansierade, det handlar om 60 miljoner svenska kronor om året. De vi intervjuade såg ingen lösning av den ekonomiska ekvationen. De ekonomiska ramarna medger enbart att långt mindre än hälften av alla vägar, 200 mil, som borde underhållas verkligen blir underhållna. Bankerna i centralorten håller på att packa ihop och kvar blir kanske bara en bankomat, och så vidare. Det finns alltså anledning att börja med att utreda de mörka molnen.

### ***Mörka moln***

Den administrative chefen menade att det finns tre riktigt mörka moln på himmeln. Det stora problemet är förstås att man inte klarar uppgiften att sköta vägarna. I förlängningen, menade han, kommer företagen i kommunen att behöva flytta. En stor industri i området är mejerivaror som behöver många tunga transporter för att fungera.

Ett annat mörkt moln är att delstaten ställer allt större krav på kommunerna. Inte bara verksamhetskrav utan också administrativa krav över hur saker och ting skall skötas. Ett tredje problem som blir allt mer påtagligt är att

kommunen saknar en tydlig organisationsstruktur. Under de senaste två åren har fyra betydande organisationsöversyner genomförts. Det är idag svårt att få reda på vad som gäller och vad som skall göras. Situationen är förvirrande och definitivt inte på ett konstruktivt sätt.

Ekonomichefen höll med den administrativa chefen i det mesta men tillade att det finns fler mörka moln. Effekterna av privatiseringen är ett exempel på det senare. När verksamheten väl lagts ut på entreprenad är det hart när omöjligt för kommunen att sätta ytterligare press på marknaden när den egna kapaciteten eliminerats. Ytterligare ett mörkt moln är delstatens tendens att minska anslaget till den kommunala verksamheten. I ett sådant läge finns det inte några nya finansieringskällor att ta till.

Redovisningskamrern menade att det måste bli så att ytterligare kommunsammanslagningar kommer. Det är konsekvensen av att kommunen inte klarar sina uppgifter.

### ***Ljusa moln***

De ljusa molnen är inte så många, inte särskilt ljusa heller för den delen. Trots allt är de förhållandevis välartikulerade.

Reformerna som genomfördes för några år sedan har de facto lett till effektivare kommuner i meningen att det som görs kräver mindre resurser än tidigare, det var alla respondenterna överens om. Att kommunerna blivit mer företagslika tyckte ekonomerna var en bra utveckling. De menade också att företagiseringen inneburit en ökad legitimitet för kommunerna, människor i allmänhet känner bättre igen det som händer i kommunerna. Kulturskiftet, de kallar det så, från den juridiska traditionen till

den företagslika har gjort kommunerna mer kundorienterade i både ord och handling. Tabell 1 kan tyckas patetisk men skall ses i ljuset av en mycket långt driven "kundorientering".

**Tabell 1. Nyckeltal från kommunens årsredovisning**

<b>Variabler/År</b>	<b>1997/98</b>	<b>1996/97</b>
Omhändertagna hundar	46	72
Klagomål avseende hundar	215	518
Klagomål avseende katter	89	268

Ekonomichefen menade att företagiseringen skapar nya möjligheter. En möjlighet för kommuner som numera måste ha ekonomisystem som klarar alla typer av redovisning är att hjälpa små företag med deras redovisning. Kommunen satsar ovanligt mycket resurser på ledningsinformationssystem och torde vara en av de organisationer i området som har störst kunskaper på området.

Redovisningskamrern såg egentligen inga andra ljusa moln än de som redan var nämnda. Hon menade sammanfattningsvis att bara kommunen blir större eller uppdelad på andra kommuner blir det mesta bättre.

**Den egna framtiden.** På frågan hur de såg på framtiden som kommunalanställd, för egen del, kom fritt översatt följande svar:

### **Redovisningskamrern:**

"Den blir inte särskilt lång. Jag slutar nästa vecka för att börja på en redovisningsbyrå här i närheten. För unga människor som jag finns det ingen framtid i kommuner. Högst sannolikt kommer kommu-

nen att delas eller så skulle jag bli övertalig i nästa organisationsöversyn. För att fortfarande vara konkurrenskraftig på arbetsmarknaden är det viktigt att jag inte arbetar för länge i kommuner."

**Ekonomichefen:**

"I och för sig gillar jag mitt jobb, men det börjar bli dags att byta snart. Ännu kollar jag bara in marknaden men det kommer inte att dröja länge innan jag kommer att söka nytt jobb. Jag behöver förändring."

**Den administrative chefen:**

"Efter den senaste organisationsöversynen blev jag tilldelad posten som administrativ chef, det var inget jag ville men det blev så. Jag gör mitt jobb men när jag kommer hem tänker jag på något annat. Jag har sökt flera jobb det senaste året men inte fått något."

Citaten är talar sitt tydliga språk – det är ett deprimerat sällskap som vi intervjuat.

**Effektivitet**

Förutom framtid diskuterades alltså effektivitet. Modellen vi utgick ifrån finns redovisad i Brorström (1990) och bygger i korthet på att effektivitet innehåller en mängd delvis oförenliga egenskaper. Respondenterna får dels beskriva hur de uppfattar att kommunen är ur effektivitetssynpunkt och dels hur de anser att kommunen BÖR vara för att vara effektiv. Utfallet av den använda enkäten framgår av figur 1. Det är föga förvånande att det

finns betydande skillnad mellan Är och Bör. Vilket inte är helt ovanligt i det här slaget av mätningar. De individuella skillnaderna mellan Är och Bör är större i varje enskilt fall än vad det är kollektivt. Mättet Anpassningsgrad, hur väl är och bör stämmer överens, är för den administrative chefen det lägsta möjliga, 0,0! Motsvarande tal för ekonomichefen är 0,19 och redovisningschefen 0,25. I förhållande till våra mätningar i elva andra australiensiska kommuner är värdena också låga.

**Figur 1. Mätresultat från Kommunen**

Avseende organisatoriskt ideal är respondenternas beskrivning av organisationen splittrad inom den referensram modellen i figur 1 bygger på. De ger den höga värden avseende Utveckling och Kompetens men lägsta möjliga avseende Samarbete. Samtidigt menar de att organisationen präglas av oklar Ansvarsfördelning och markerar avsaknandet av Tydliga mål som en viktig egenskap hos organisationen.

Även i stora drag skiljer sig den här refererade kommunen från övriga 11 vi undersökt. Tabell 2 utgör en illustration av nyss nämnda.

**Tabell 2. Ideal i jämförelse**

Ideal	Kommunen 11 ekonomi- chefer			
	Är	Bör	Är	Bör
<b>Professionell</b>	10,3	11,0	10,1	8,2
<b>Entreprenör</b>	8,3	8,7	8,0	9,7
<b>Planerande</b>	9,0	10,7	9,4	0,7
<b>Byråkratiskt</b>	9,0	5,7	8,9	7,4

Just Samarbete, Klara mål och Klar ansvarsfördelning är de egenskaper de vill se betydande förbättringar av. Koordineringen i organisationen är inte vad den borde vara i den undersökta kommunen. Ett annat sätt att uttrycka samma sak på är att det är inget vidare trevligt att jobba i den här kommunen. Osäkerheten är hög och ledningsorganisationen fungerar inte vidare bra. Det som förvillar den annars konsistenta bilden mellan vad de säger och mätningen är att de i mätningen menar att de är bra på Rutiner men borde ägna sig mindre åt det. Ruti-

ner brukar vara osäkerhetsreducerande men så är inte fallet här. En rimlig förklaring till synen på Rutiner är att de inom ramen för detta lägger in den formella styrning delstaten utövar på kommunen. Olika slag av dekret kommer i en strid ström från delstatsnivån och det är en rutin att ta hand om dem.

I förhållande till andra kommuner skiljer sig den refererade kommunen dels genom att den har en större längtan efter samarbete och större motstånd mot rutiner.

### **Slutsats**

En dyster framtid är också en framtid. Det intressanta med Kommunen är att den deprimerande bilden av framtiden kan förstås på flera olika men samverkande sätt. Vi har valt att lyfta fram fyra sätt att förstå de attityder som de vi intervjuat lämnat.

- Den vackra systemen – legitimeringspsykologin
- Osäkerhetens roll för stämningen – socialpsykologin
- Besparingars effekter – organisatoriska förutsättningar internt
- Den omöjliga uppgiften – organisatoriska förutsättningars struktur

Avsikten är att visa att var och en av de fyra sätten att förstå attityderna i själva verket är kompletterande premisser för en dyster framtid. De kan förekomma var för sig, eller som här tillsammans. Var för sig är de problematiska, tillsammans är de mycket deprimerande.



**Den vackra system – depressionens psykologi.** Precis som i Sverige ses näringslivet som en förebild. Även om det i Sverige finns tecken på att idén om näringslivet som förebild för kommuner håller på att gå över är de mycket närvarande i Australien. Delstatens strategier att marknaden på ett effektivt sätt kan lösa den antagna ineffektiviteten har till stora delar anammats av kommunerna såsom egna ideal.

Att stå utanför det vackra, effektiva och närande ger självfallet ingen god stämning på det psykologiska planet. Trots detta kom flera av de ekonomischefer vi intervjuade alldeles nyligen direkt från näringslivet. I viss mån gällde det också den undersökta kommunen, i vart fall redovisningskammern. Det förefaller som att särskilt bland de som inte kom från näringslivet var näringslivet den vackra system man avundsjukt betraktade.

Å ena sidan betraktas näringslivet som ett ideal, men samtidigt finns det uttalade fördelar med den kommunala sektorn. Den blir allt "bättre", som redovisningskammern får man intressantare arbetsuppgifter i meningen mer varierande än vad man får inom motsvarande tjänst inom näringslivet. Motargumenten är små och kanske mest skall ses som ett sätt att uppvisa en balanserad insikt. Det finns anledning att vara deprimerad om man finns på fel ställe.

**Osäkerhetens roll för stämningen – depressionens socialpsykologi.** Kommunen är en ny kommun. Den är ett resultat av fyra kommuner som slogs samman för bara några år sedan. Den ort som kommunhuset finns i var tidigare egen kommun och den var också den som fick "behålla" rutiner och system. Sammanslagningen var början på många organisationsöversyner. Inte så olik de

svenska reformerna där ledningsorganisationen omorganiserar utan att påverka verksamheten för mycket.

En tolkning av det återkommande omorganiserandet är att Kommunen inte hittat det kulturmönster en organisation behöver för att fungera smärtfritt. Oklara rollfördelningar ger svårigheter att samarbeta kring konkreta frågor. När en ny omorganisering står för dörren, eller kanske för dörren, sprids osäkerhet. När osäkerheten blir en del av identiteten är det lätt att bli deprimerad. Det man gör idag spelar ingen roll i morgon. Depressionen blir i detta perspektiv ett socialpsykologiskt fenomen med stor spridningsförmåga.

**Besparingar – depressionens effekter.** Ett signum för Kommunen är att den skall spara pengar. Mer skall göras med sannolikt mindre resurser. Sparandet inom offentligt sektor är ett förhållandevis välkänt fenomen i litteraturen. Erfarenheter och teoritiseringen av dessa är varken upplyftande eller innehållande lösningar. Ett genomgående tema är istället att besparingsarbete kännetecknas av ett antal paradoxer. Signifikativt för paradoxer är att ett handlande förutsätter sin motsats. Det går inte att bli stor om man inte varit liten, är ett enkelt exempel på en paradox. Vid en första betraktelse kan paradoxer förefalla komiska, men de fångar ofta den dialektik verkligheten består av.

Det finns alltså en hel rad paradoxer som behandlar vad som händer i organisationer som sparar. En paradox handlar om den oreducerbara helheten. Organisationer innehåller många kommunicerande kärnl. Tar man bort ett så drabbas ett annat. Tänk tanken att ta bort en ekonomiavdelning. I de flesta kommuner och landsting skulle det innebära inställda betalningar. Det skulle inte

dröja länge förrän också verksamheten skulle inställas.

En annan paradox är kunskapsparadoxen. Expansiva organisationer är bra på att utveckla lärande. Organisationen kan lägga pengar på att göra experiment och klara av att misslyckas. Både det analytiska och erfarenhetsbaserade lärandet stimuleras. I kristider minskar först och främst forsknings- och utvecklingsarbetet. De som arbetar med sådana frågor lämnar först organisationen och med dem också lösningarna på den gällande situationen.

Kriser är alltid relativa. En tredje paradox är naturlig och kan kallas sagoparadoxen. Eftersom alla har hört talat om krisen så länge de kan minnas så är misstänksamheten mot vad som gäller påtaglig. Beteende som "du först sedan jag" blir dominerande. Enligt denna paradox förväntas höga chefer, på japanskt vis, minska sina löner innan de kräver att någon annan skall göra det. När vi kan konstatera att detta inte blir fallet blir all förändring suspekt.

En fjärde paradox kan kallas effektivitetsparadoxen. Det är främst effektiva enheter som kommer att utsättas för ett verkligt sparande. De dyra och dåliga enheterna har svårt att klara av uppgifter som innebär att effektivisera, det är ju därför de är dyra och dåliga! Styreffekten i organisationer tenderar att bli den omvända resultatstyrningen, "om du är duktig så skall du minsann få mindre resurser – är du slösaktig skall du få mer". Till detta kommer ett näraliggande dilemma. I alla organisationer finns det enheter eller personer som enbart har att fatta beslut och det skall de göra utan att ta hänsyn till vad det kostar, ett mandat-utan-pengar dilemma. Exempel på det senare är domare som utdömer fängelse (ingen frågar väl vad det kan kosta att låsa in en brottsling). I

kommunala sammanhang har fastställda normer av olika slag samma innebörd.

Ovanpå allt annat kommer en femte paradox, produktivitetsparadoxen. Allt sparande kostar pengar. För att kunna spara måste man spendera (Czarniawska-Joerges 1992). För att nå uppsatta sparmål måste man investera i till exempel konsultutredningar eller i maskiner.

Vilken effekt ger då det eviga och eventuellt stora sparandet. Ja, inte är det särskilt uppbyggligt. Sparande kan i och för sig vara en utmaning på kort sikt men knappast på lång sikt. Erfarenheterna från det som kallas "downsizing" är allt annat än uppmuntrande.

Sparande som levnadssätt i komplexa organisationer vilka är vana vid att expandera är deprimerande. Kommunen uppvisar mer eller mindre tydligt alla de paradoxer som nämnts ovan, scenarioskrivningen kan inte bli annat än dyster.

**Den omöjliga uppgiften – deprimerad av struktur.** Den mest näraliggande förklaringen till den deprimerade scenarioskrivningen är att Kommunen inte kommer att klara sin viktigaste uppgift, infrastrukturen. Det finns inte ens utsikter att det skall gå.

Kommunen är stor till ytan med totalt 200 mil väg att underhålla med en budget på mindre än 20 miljoner svenska kronor går ekvationen inte ihop. Undersökning efter undersökning har visat att underhållet som genomförs uppgår till några procent av vad det borde vara. En lösning vore att stänga en del vägar, men det är inte helt enkelt. En annan och mer näraliggande är att dela upp kommunen i flera delar och hänföra dessa till grannkommunerna – mottagare finnes.

### ***En hypotes som ett slut***

När vi tänker på framtiden gör vi det oftast i positiva termer. Scenarioskrivningen, beskrivningar av framtiden, utgår inte sällan från ett problem idag som med kloka insatser kommer att lösas till det bästa. Mönstret är ungefär detsamma som i sagornas värld. Efter diverse strapatser "levde de lyckliga i alla år".

Man kan ställa många krav på scenarioskrivningar. Asplund (1979) menar att de viktigaste kraven på en scenarioskrivning är att den dels är intressant dels konsistent. Intressant blir den om den uppmuntrar oss att tänka på saken. Konsistent blir den om argumenten som används hänger ihop och stödjer varandra. För Asplund är det alltså inte frågan om sant eller falskt.

Enligt vår mening fyller den scenarioskrivning de tre respondenterna tecknar alla Asplunds krav. Den är intressant därför att den är innehåller överraskningsmomentet depression. Den är konsistent därför att flera olika förståelseansatser stödjer varandra. Den-stora-syster-syndromet verkar på det psykologiska planet, Osäkerhetssyndromet på det socialpsykologiska planet, Besparingsarbetet på det sociologiska och slutligen Den omöjliga uppgiften på det strukturella planet.

Detta kanske är en ovanlig framtidsbeskrivning men som sådan lär den oss en del om hur organisationer fungerar under stress.

Från den deprimerade kommunen i "landet under där nere" återvänder vi till de västsvenska kommunerna. Författarna av nästa artikel identifierar minst en bild av framtiden, när de bearbetar intervjuvaren ur ett institutionellt perspektiv.

### **Aktörer möter institution**

Av Anna Cregård och Malgorzata Eriksson

Hur påverkar institutionella förändringar aktörers handlingsutrymme? Vi analyserar tre förändringar utifrån begreppen institution och aktör. Innan vi ger oss in på analys av intervjumaterialet skall vi ge en kortfattad beskrivning av begreppen.

Som aktör betraktar vi varje enhet som kan besluta och handla. Det kan med andra ord innebära att aktören i en situation är en person, och i en annan kan aktören vara ett företag eller en förvaltning. Aktören har förmåga att utarbeta olika handlingsalternativ, välja mellan dessa samt fatta självständiga beslut. Självständiga i den här betydelsen innebär att aktören visserligen har möjlighet att ta in argument från andra aktörer, men har förmåga att själv urskilja bästa alternativ. Således har aktören förmåga att formulera en önskan om hur framtiden bör se ut, samt utarbeta handlingsalternativ för hur denna uppnås. Aktören har avsevärt utrymme att planera sin framtid och är också den avgörande faktorn för framtida utveckling.

I denna rapport betraktar vi institutioner som bestående av både formellt formulerade spelregler och sådana som är baserade på, inte sällan tysta, överenskommelser mellan aktörer. De formella institutionerna utgörs av bland annat lagar, nedskrivna regler och rutiner, delegationsordning och utfärdade anvisningar. De informella är inte lika tydliga eller enkla att upptäcka och består av normer och värderingar som råder inom en organisation eller annan enhet, och sådant som det råder konsensus om. De informella institutionerna ger sociala handlingar

mening. Institutionerna, både de formella och informella, gör att framtidsbilden hos aktörerna styrs av vad som uppfattas vara lämpligt i den aktuella, organisatoriska kontexten. Vissa handlingsalternativ kan, trots att de skulle kunna leda till ett önskat framtida tillstånd, betraktas som omöjliga just därför att de bryter mot en institution som råder inom organisationen. Institutionerna har, såsom Brorström och Leffler (1998 sidan 2) skriver, därför en reducerande effekt:

”Institutioner begränsar antalet möjliga val för handling och vid förändring av organisation och verksamhet innebär förekommande institutioner att variationsrikedomen minskar. Institutionerna reducerar osäkerhet och skänker nödvändig stabilitet för att beslut ska kunna fattas och handling verkställas. Institutionerna medför också mer kontrollerade utvecklingsförlopp inom en organisation eller i samhället. Antalet tänkbara lösningar blir färre.”

I analysen av intervjuerna kommer vi att tolka aktörernas utsagor i de termer som definitionerna ger oss möjlighet till.

Intervjufrågorna handlar om respektive aktörs väsentliga uppgifter, både idag och i morgon samt positiva och negativa förväntningar på framtiden. Andra frågor tar fasta på de studerade aktörernas syn på den egna organisationens form i framtiden. Vilka förändringar vill man ha eller blir man tvungen att genomföra i framtiden? Finns det några större reformer i sikte som kan vara aktuella för aktörernas del?

Medan aktörerna har en önskan att påverka och förändra utgör institutionerna ramar som sätter gränser för vad som är möjligt att förändra. I det empiriska materia-

let uppmärksammar vi de delar som exemplifierar aktörernas syn på framtiden med inslag av önskan om och även uttalade möjligheter till påverkan på framtiden. Dessa inslag sätts i relation till institutionernas konserverande inflytande.

### ***Tre teman: Näringslivet, nya sätt att organisera samt IT***

I materialet framkommer ett flertal uppfattningar rörande aktörernas uppgifter, organisering och framtid. Vid en närmare granskning, och särskilt då aktörernas utsagor jämförs med varandra, framstår de institutionella ramarna striktare i en del kommuner än i andra. Man pekar på att traditionella uppgifter även i framtiden kommer att överväga, och några menar att uppgifterna antagligen kommer att renodlas. Uppfattningar om vad en primär- eller en landstingskommun är för något, vad den skall utföra samt på vilket sätt det ska utföras kan vara institutionaliserat. Intervjupersonerna uppfattar inte att framtiden skulle förändra tanke bilden av kommunerna.

Men med det vill vi inte påstå att aktörerna skulle vara helt fångna i de institutioner och de förhållanden som de beskriver. Åtminstone en ny institution kan vi identifiera, en annan håller på att blekna synbart och en tredje förväntas uppstå. Den sistnämnda är på sitt sätt en institutionaliserad och specificerad bild av framtiden. Men vi börjar med den nya institutionen som vi påträffat. Den handlar om vilket ansvar aktörerna har för att skapa goda förutsättningar för näringslivet. Vikten av att kunna locka till sig företag till kommunen poängteras och hur

aktörerna skall kunna göra det har i viss mån institutionaliserats. Tänkandet kring företagen som en mycket viktig faktor för kommunernas möjlighet att genomföra sina uppgifter är framträdande i intervjumaterialet. Näringslivet ses som lösningen på många problem, bland annat låga skatteintäkter och hög arbetslöshet. Uppgiften att skapa en attraktiv kommun för företagen har rutiniserats i flera kommuner. Aktörerna har formaliserat hanteringen av att skapa vad som brukar betecknas som ett gott företagsklimat. Följande citat ger en målande beskrivning:

”Näringslivspolitik i kommunen är ju inte att avsätta hundra tusen till nya jobb utan det är ju en annan typ av arbete. Man måste skaffa det här. Alltså en stolthet, en framåtanda, ett rykte ...”

”Vi har ett mycket välgenomarbetat näringspolitiskt program där vi jobbar ihop med företag. Vi har näringslivsråd, vi har två näringslivssekreterare som jobbar med de här grejerna och är mycket aktiva på det näringspolitiska området.”

Medan de aktörer som är primärkommuner poängterar näringslivet och tillvaratagande av detta på ett påtagligt vis, gäller inte detsamma för landstingskommunerna. Näringslivet har inte samma givna plats i deras tankeverksamhet. Landstingskommunerna har inte heller tagit på sig sådant ansvar för arbetsmarknadsfrågor som primärkommunerna har. Istället poängteras statens finanser som en faktor som kan påverka Landstingens ekonomi.

”Om inte statens finanser förbättras blir det nog svårt att hitta pengar till sjukvården.”

Synen på näringslivet samt vad som skall utföras för att

företag skall lockas till aktuell aktör är således en ny institution som håller på att växa sig allt starkare. Den har en allt mer stabiliserande effekt på hanteringen av frågor kring näringslivet.

En annan institution som beskrivs gäller trender i organisering av aktörernas verksamhet. Den utvecklas i motsatt riktning mot den som just skildrats ovan. Under ett antal år har trender för organisering, om inte skapats, så åtminstone återskapats och följts inom kommuner. I och med frikommunsförsöket 1986 och ny kommunallag 1991 har statens reglering av den kommunala organisationen minskat. Förändringen av denna formella institution möjliggjorde olika slags experiment med organisationsformer. Vissa kommuner valde då att experimentera, medan andra avvaktade och införde de beprövade lösningarna. Därmed övergav en del primärkommuner den formella institution som innebar att staten styrde, till förmån för en informell institution där trender var tongivande. Samtidigt skapades en tredje grupp kommuner som helt enkelt valde att inte använda den frihet som skapades i och med avregleringen. Då intervjupersonerna tillfrågades om den kommande organisationstrenden, påpekades att någon framträdande sådan inte finns. Citatet nedan illustrerar inställningen till större, organisatoriska trender:

”Jag tror att de flesta kommuner nog har lekt lusten av sig i det sammanhanget. Man upptäckte att organisationsförändringar kostar energi och kraft och ibland också pengar. Man är nog lite mer försiktig med att göra organisationsförändringar.”

Det betyder emellertid inte att aktörerna saknar förslag på vilka förändringar som kan komma att genomföras.

Men dessa förslag innebär inte på samma sätt som tidigare att en organisationslösning införs i sin helhet som universalmedel för att komma tillrätta med olika problem och svårigheter. Istället handlar deras svar om delar av organiserandet. Kanske kommer storleken på nämnder att förändras och det finns också svar som tyder på att intervjupersonerna väntar sig sammanslagning av några verksamheter. Men i huvudsak gäller för aktörerna att förädla de modeller som de redan nu har och utgå ifrån de uppgifter som olika kommunala verksamheter har att utföra, se citatet nedan.

”... och kan man utveckla det då att organisera sig på ett sådant sätt gentemot målgrupperna så att man kan använda stälarna så effektivt som möjligt så har man vunnit mycket ...”

Istället för att röra om alltför mycket menar flera att samverkan mellan olika verksamheter är en framkomlig väg. Aktörerna behöver, efter många års livliga förändringsförsök, stabilitet och tid att stärka nuvarande organisationslösning. Det skapar de sig genom att utöka sitt handlingsutrymme. Medan institutionen bleknar, ökar möjligheterna att anpassa varje delförändring till den verksamhet som är aktuell. Frihet att förändra i den befintliga organisationen ökar för aktören. Samverkan med andra aktörer, såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och ideella organisationer, möjliggörs.

Den sista institutionen som vi skall ta upp här ger en bild av hur intervjupersonerna tänker sig framtiden. Den visar att de har stor tilltro till informationstekniken och dess utveckling. Framtidsbilden delas av de flesta intervjupersoner, och därför kan den beskrivas som institutionaliserad. De förväntar sig att framtiden skall bära

med sig större mängd information, ökad tillgänglighet för allmänheten samt förenklad – och kanske rentav ersatt – administrationshantering. IT konkurrerar nämligen med administrationen om resurserna. Citaten nedan visar hur positivt intervjupersonerna uppfattar informationsteknik:

”Vi ser informationstekniken som möjligheten att utveckla gränslösa samarbetsformer, där patienten är mer still och kunskapen kommunicerar med hjälp av tekniken, med telemedicin osv. Det tycker jag är ljusglimten, att se var den utvecklingen kan ta vägen och att skapa trygghet för våra patienter”.

”Jag tror att tekniken faktiskt är väldigt bra. Vi har varit ganska offensiva när det gäller Internet och lagt ut ganska mycket. Och jag tror att vi har 200 besök per dygn och då pratar jag om externa besök. Och då letar man information och det är sådan information som man förut ringt in till oss om. Innebär att vi kan bli väldigt duktiga på att informera så att vi får väldigt upplysta medborgare som vet mycket om sina rättigheter.”

”Administrativa, jaa det vi håller på och jobbar med egentligen administrativt är ju att nyttja IT-tekniken och den delen, datadelen som kommer att minska det administrativa arbetet rent insatsmässigt ifrån människor och där man har tekniken som hjälp och där har vi ju redan om man ser idag på den kommunala förvaltningen och hanteringen utav många ärenden så sköts mycket enkelt idag med IT-tekniken eller datakunskapen. Data-möjligheterna och det gör ju att vi har minskat en hel del på administrativ personal, handläggande personal och det tror jag kommer att fortsätta ytterligare ett antal år, den utvecklingen, det som kanske är det tråkiga är att tekniken ger oss större

möjligheter till utveckling än vad olika lagar ger och där är en konflikt idag mellan tekniska möjligheter och lagen.”

Vilket utrymme denna bild av framtiden ger aktören är svårt att uttala sig om. Å ena sidan pekar näst intill alla uttalanden på att handlingsalternativen blir fler och att friheten för skilda aktörer ökar i och med att informationen blir mer lättillgänglig. Men å andra sidan innebär en fastlagd bild av framtiden att andra utvecklingsmöjligheter, vilka skulle gå stick i stäv med denna, bortses ifrån. Därmed inskränks aktörernas tänkande.

### ***Aktörer, institutioner och effektivitet***

Det övergripande problemet som både primär- och landstingskommuner är uppfyllda av är pengar till verksamheterna. Uppfattningar kring näringslivet, organisering och IT – vilka vi tagit upp här – har alla att göra med en önskan om ökad effektivitet i verksamheten. Det som skiljer sig mellan aktörerna är hur ökade medel skall erhållas. Landstingskommunerna ser lösningen i att statens finanser förbättras. De betraktar sig på så sätt som mer beroende av statens finanser än vad primärkommunerna gör. Dessa ser sig som mer fria att själva skaffa pengar och förbättra sin ekonomiska situation på egen hand, exempelvis genom att locka till sig företag och öka selsättningen.

Gemensamt för de studerade aktörerna är att de som lösningar på de ekonomiska problemen diskuterar effektivisering inom organisationen. Tidigare hanterades problemen med effektivitet i högre grad genom omorganisationer. Man uppfattade att lösningen låg i bättre

organisationsformer. I intervjuerna framkommer att samverkan över organisationsgränser och anpassning av organisationsformen till uppgiften är det centrala, snarare än nya reformer i organisationsform. Dessutom förväntas informationstekniken effektivisera arbetet på ett revolutionerande sätt.

Då formella institutioner förbleknar skapas utrymme dels för nya institutioner, både informella och andra formella, dels för aktörens frihet att handla mer självständigt. Att aktörerna poängterar att nuvarande organisation skall stabiliseras och utvecklas, snarare än förändras, kan betraktas både som att aktörerna nu givits större utrymme att självständigt besluta om organisation, och som att en institution om "icke-omorganisation" skapats. Utrymmet som givits av staten att experimentera och organisera på annorlunda sätt, har visserligen inneburit att nymodigheter skapats, men också ny stabilitet.

Avslutningsvis vill vi påpeka att institutioner, också de vi definierat här, är i ständig förändring. Vi anser att de dels förändras radikalt genom större händelser och utmaningar, dels vagt och ringa varje dag.

I nästa avsnitt byter vi från det institutionella perspektivet till reflexioner utifrån ett organiserande perspektiv. De underliggande frågorna handlar om vilka framtidens aktörer är, vilka roller de har, vilka arbetsuppgifterna är och hur aktörerna samverkar sinsemellan.

## Kommun i framtiden

Av Peter Arkevåg och Ewa Wikström

### ***Från decentralisering till större organisatoriska enheter och central styrning***

I vår undersökning beskriver de intervjuade hur det inom och mellan kommuner och landsting finns en rörelse mot att slå ihop delar för att skapa större organisatoriska enheter. En anledning till det är att 80-talet och 90-talet har ägnats åt att krympa verksamheten. Det finns idag inte tillräcklig tillväxt och kostnaderna ökar. Det skapar svårigheter för kommunerna och landstingen att klara sin verksamhet. Det är utifrån den bakgrunden som sammanslagningar uppstår. Större enheter menar de intervjuade är ett sätt att minska konkurrenstänkandet inom och mellan kommunerna och landstingen. De anser också att skapandet av större organisatoriska enheter gör att fördelningsfrågor är enklare att hantera. De framhåller att större enheter leder till en ökad central styrning.

”Det är där svårigheten finns att dels behandla invånarna lika av rättsskäl, dels anpassa verksamheten efter lokala behov i olika delar. Det gäller att bestämma sig för vilka frågor där man skall ha en rättsäkerhet och ett lika behandlande. Det innebär en centralstyrning i vissa frågor.”

Beskrivningarna av trenden mot sammanslagningar ställs i relation till den regionala samverkan. I beskrivningarna återfinns vi tankarna om betydelsen av större geografiska områden. Det handlar både om sammanslagningar, samverkansformer och samarbete. Med sammanslagningar menar man att olika enheter kommer att sam-

manföras under ett tak. Nya samverkansformer innebär snarare att man kommer att öka samverkan över traditionella enhets- eller myndighetsgränser. Andra typer av samarbeten betyder att man ser behovet av att förbättra samarbeten mellan människor med olika yrkesbakgrund.

### ***Att utföra lagstiftad verksamhet i nätverk med entreprenörer och frivilliga organisationer***

I frågan om vilka de väsentligaste uppgifterna är för kommunerna och landstingen framhåller de intervjuade de lagstiftade uppgifterna och uppdraget som staten formulerat. Allt som faller utanför lagstiftningen och uppdraget har man skalat bort.

”Vi har ett uppdrag från staten och enligt lagstiftningen skall vi göra ett antal saker. Den lokala uppgiften är att se till att det görs. Vem som driver det är inte väsentligt.”

Flera menar att vi går mot en utveckling där privata entreprenörer och frivilliga organisationer utför verksamheten. Trenden är att skapa nätverksorienterad samverkan mellan kommunerna, entreprenörer och frivilliga organisationer. Problemet med den formen av organiserande är demokratifrågan. De intervjuade menar att demokratiproblemet är den svåraste frågan som politikererna står inför idag.

### ***Paradoxen med större geografiska, centralstyrda enheter och nätverksorienterad samverkan***

Trenden mot större geografiska, centralstyrda kommuner och landsting verkar på ytan inte ha mycket gemen-



samt med trenden mot samverkan i nätverk mellan kommuner, landsting, entreprenörer och frivilliga organisationer. Paradoxen är dock att de utgör två sidor av samma mynt. För att kunna skapa större organisatoriska enheter och samtidigt behålla effektivitet och flexibilitet behövs nätverksorienterad samverkan i avgränsade frågor.

Beskrivningen som de intervjuade ger om dagens och morgondagens offentliga organisation uppmärksammar större geografiska och organisatoriska enheter. Sammanslagningarna ökar graden av central styrning. Kommunernas och landstingens uppgifter är att utföra det lagstiftade uppdraget, andra uppgifter skalas bort. Det är inte längre självklart att uppgifterna skall genomföras i kommunal- eller landstingsregi. Entreprenörer och frivilliga organisationer får en alltmer central roll för den offentliga organisationen. Mot bakgrund av den beskrivningen är det intressant att ytterligare fördjupa diskussionen om den framtida kommunen.

### ***Ett framtidsscenario***

Intervjusvaren kräver en viss tolkning för att kunna ge en bild av kommunerna i framtiden. Tolkningar skall vara avvägda vilket man kan få genom förståelse för det sammanhang som intervjuerna kretsar kring. Skulle istället intervjusvaren övertolkas eller lyftas ur sitt sammanhang får man sannolikt en helt annan bild än vad de intervjuade hade tänkt sig. Vad säger en sådan bild om framtiden och vad tjänar det till att måla upp en sådan bild av en kommun? I ett holistiskt perspektiv skall helheten vara mer än delarna tillsammans, här är avsikten att läsarna skall känna igen sig i delarna men helheten skall ge ut-

rymme för reflektion.

Kommunernas situation har under en längre tid varit ansträngd. Kostnadssidan har kantats av generella sparbetning och intäktsidan har begränsats av skattestopp. Kommunpolitikernas vilja till en bibehållen välfärd i form av god kommunal service har bleknat inför det faktum att resurserna kraftig minskat i förhållande till befintlig verksamhet. En fråga som många politiker har ställt sig, en del högt, andra tyst för sig själv är, vad som kommer efter osthyveln. Från att under 80-talet kunna bedriva verksamheter i ett samhälle som går på högvarv har situationen förändrats till att nästan vara det motsatta. I vissa fall har förändringarna varit tydliga medan i andra fall har förändringarna knappt märkts av. Förändringar har i de flesta fall gjorts i sådana riktningar som känns igen, det vill säga kartan över möjliga förändringar är redan i tryck och man skall bara bestämma sig åt vilket håll man skall gå. Det är "bara" att lägga ut kursen. Men den här gången måste förändringen ske till okända marker där det inte hjälper med karta över de tidigare områden för att kunna orientera sig. Behovet av nytänkande är således stort

Organisatorisk har tanken om att föra ut ansvar och befogenheter långt ut i verksamheterna varit den förhärskande under de senaste decennierna. Att fortsätta utvecklingen eller närmandet till framtiden med denna bakgrund accentuerar frågan om pendeln håller på att vända och om det är någon form av det motsatta vi kommer att få se.

Frågan inför framtiden är i vilken grad den just beskrivna historien kommer att påverka den framtida kommunen. För en gångs skull skall vi inte låta pendeln svänga helt tillbaka och visa på det mer eller mindre

motsatta – i några avseenden kommer lösningarna vara de motsatta men i de flesta avseenden kommer den kommunala kartan att ritas om. Låt oss ta en titt på en fiktiv kommun!

### ***En överdramatisering***

- Den kommunala resursfördelningsmodellen har uppfattats som svår att påverka. Man har därför inom kommunen bestämt sig för att sluta fundera på hur en optimal situation skulle se ut. Tidigare var man mån om att få folk och företag att flytta in till kommunen och ett av kommunalrådets uppgifter var att just att se till att det fanns ett bärkraftigt skatteunderlag. Nu är emellertid detta arbete mindre nödvändigt eftersom resursfördelningsmodellen ser till en utjämning - antingen är kommunen en "givare" eller en "tagare" av resurser.
- Neddragningarna har som sagts varit stora inom den offentliga sektorn. De besparingar som kan göras har också gjorts - kvar finns ett minimum av verksamhet. Att fasta kostnader är rörliga på sikt kan hänföras till den stora andelen personalkostnader inom kommunen men även där har stora neddragningar gjorts. Den enda vägen för att fördela de fasta kostnader är en sammanslagning med grannkommunen. Det startade med en nämndsammanslagning och slutar med en kommunsammanslagning, det räcker med en chefsuppsättning i de sammanslagna kommunerna, tanken är ju att resurserna skall räcka till verksamheten. Olika försök har gjorts för att dra ner på verksamheten, nu är det inte längre frågan om var man skall dra ner utan den stora frågan är: vilken verksamhet skall vi ha kvar? Den lagstadgade verksamheten är given men hur löser man det med den övriga?
- I slutet av 80-talet investerade kommunen i en

simhall, intresset var stort och en lokal simklubb startades. Efter 10 år har intresset från kommuninvånarna svalnat något men framförallt har kostnaderna för drift och underhåll blivit betydande. För att kunna behålla simhallen har avtal tecknats med simklubben om drift och underhåll mot att de har fri tillgång till hallen på kvällarna. Initiativet har visat sig framgångsrikt, föräldrar bakar bullar som säljs i kafeterian och man turas om att sköta vaktmästarrollen. Att några av föräldrarnas semesterdagar går åt till skötsel av simhallen verkar inte spela så stor roll - "huvudsaken är att ungdomarna har något att göra". Socialchefen följer projektet med simhallen noga och tankar finns att låta Sällskapet Länkarna ta över en viss del av rehabiliteringen av de missbrukare som finns i kommunen.

- Underhållet av kommunens vägar har tagits över av lokala vägföreningar, dock står kommunen kvar som ägare - resultatet har blivit att man gemensamt beslutar i samhällsföreningar om hur närmiljön skall se ut. Kritikerna menar att detta är steg mot vad man förr kallade för municipalsamhälle med ett visst lokalt självstyre och där känslan för ett större sammanhang går om intet - i altruismens tecken tas beslut som av utomstående i högsta grad kan uppfattas som egoistiska. De mer positiva anhängarna pekar på hur den sociala kompetensen utvecklas och förändras, det är något som kommer hela samhället till gagn.
- En allmän trend inom det privata näringslivet är att inrikta sig mot kärnverksamheten. Den vackrare systemen har som så många gånger förr visat vägen för kommunen. Kommunens kontrakt med invånarna inskränker sig till lagstadgad verksamhet - det är också värd, skola och omsorg som är viktigast. Denna minimering av kommunens åtagande skall inte ses som något negativt utan snarare tvärt om. Demokratin har kunnat utvecklas genom att kommuninvånarna på ett aktivt sätt är engagerade i många verksamheter på

ett sätt som de tidigare inte var.

- Rekryteringen av nya kommunpolitiker har visat sig svår. Att ha ett övergripande ansvar för kommunens verksamhet är inget som lockar kommuninvånarna – det politiska engagemanget syns snarare i brukargrupper och lokala föreningar. Kommunikationen mellan medborgare och politiker sker i allt större utsträckning genom de möjligheter som informationsteknologin medger. Genom kommuninvånarnas ökade engagemang ställs också krav på att politikerna snabbt skall kunna agera. Ett uttryck för detta är det bombardemang av frågor som politikerna får via e-post varje dag, att besvara alla dessa frågor är näst intill en omöjlighet för politikerna. Samtidigt pågår ett arbete med att lägga ut kommuninformation på Internet för att öka tillgängligheten.

### Alltså!

Kommunen har blivit större både geografiskt och organisatoriskt främst av kostnadsskäl, färre kommunala tjänstemän och politiker sköter en verksamhet som främst är lagstiftad. Frivilligorganisationer och lokal föreningar har tagit över en del av den övriga verksamheten. Ekonomin spelar fortfarande en stor roll för den kommunala verksamheten men möjligheten att påverka kommunens ekonomiska situation på intäktssidan har visat sig svårt – resursfördelningsmodellen verkar ha en förlamande inverkan. Detta till trots så finns fungerande verksamheter – ofta med kommunen som finansiär men alltmer säljare som utförare.

## Kap 7 Förena konkurrerande värden och hantera osäkerhet

Av Ulla Bengtsson och Björn Brorström

Den tioårsperiod under vilken Kommunforskning i Väst-sverige verkat och bedrivit forskningsverksamhet har präglats av ekonomiska bekymmer för kommuner och landsting. Oron har varit stark bland beslutsfattare och medarbetare för att de ekonomiska resurserna inte ska räcka till och för att framtiden väntar med ännu sämre förutsättningar och ännu mer begränsat utrymme för utveckling av verksamheten. De ekonomiska förutsättningarna och antagandena om framtiden har varit moln som förmörkat himlen för verksamma i kommuner och landsting. Ekonomiska frågor har funnits överst på dagordningen och tagit stort utrymme.

Under den första delen av tioårsperioden söktes lösningen på de ekonomiska problemen i att reformera styrformer och organisation. Resultatstyrning, prestationsrelaterad ersättning, decentralisering och beställarutförarorganisation blev ledningens verktyg för att försöka bemästra bekymren. Utvecklingsarbetet och införandet av de nya modellerna utgjorde ljus i tunneln. Förhoppningen var att när den nya modellen väl var på plats

och fungerade så skulle allting bli mycket enklare. Man kan därför hävda att arbetet med att utveckla nya styr- och organisationsformer dämpade ångesten för många ansvariga. Det skarpa läget, det vill säga den tidpunkt då den nya lösningen skulle träda i kraft, representerade en förmodad vändpunkt i utvecklingen.

### Oklarhetens tid

Det är ställt utom allt tvivel att decentralisering och marknadslika lösningar innebar en tydlig fokusering på ekonomi. Modellerna bidrog till att besparingar kunde åstadkommas, men de mer genomgripande förändringarna i enlighet med beskrivningar och syftesformuleringar i beslutsdokument infann sig aldrig. Bland annat som en följd av implementeringsproblem och uteblivna avsedda effekter tilltog över tiden kritiken mot det marknadsliknande sättet att betrakta och styra offentlig förvaltning.

En tydlig omsvängning av idealen skedde i mitten av 90-talet. Tiden därefter har dominerats av föreställningen om samarbete och samverkan som medel för att öka effektiviteten. En övergång från fokusering på den enskilda enheten till fokusering på helheten skedde. Det var inte längre genom att härma marknaden och låta enheter konkurrera med varandra som den effektiva lösningen skulle hittas utan genom samarbete. Övergången till ett nytt ideal skedde snabbt och kom för många organisationer mitt i ett långt gånget förändringsarbete med sikte mot att etablera marknadsliknande förhållanden. I praktiken har i många kommuner och landsting samarbetsidealet och strävan efter samarbetslösningar förenats med tillämpning av marknadslika organisationslösningar. Dessa

organisationsmodeller har funnits kvar och genomförts i praktiken samtidigt som ett nytt ideal har blivit dominerande i retoriken. Den situation som nu råder präglas av att många olika lösningar samtidigt är gångbara och av en otydlighet rörande vilken som är den rätta. Det finns inga enkla lösningar, inte ens i vältalighetens salonger, utan en mångfald olika möjligheter med fördelar och nackdelar presenteras och erbjuds. Beslutsfattarna ställs inför svåra val och den minskade förekomsten av stora och praktfulla organisatoriska reformer kan bland annat förklaras av den annorlunda och mer komplicerade beslutssituationen.

Den otydlighet som finns är bland annat en effekt av mindre framgångsrika försök med marknadsmodeller. Konkreta negativa erfarenheter har således bidragit till att en oklarhet råder. Men otydligheten är också en effekt av omvärldsförändringar och nya samhällslika ideal. Åren före och några år efter Berlinmurens fall och upplösningen av det forna Sovjetblocket blev marknadslösningar ett givet ideal. De stora problemen med att faktiskt åstadkomma fungerande marknader och finansiella bekymmer i kölvattnet av omstruktureringen av Europa bidrog till att marknadsförebilden mattades. Effekten kan sägas vara att idag gäller vare sig marknads- eller hierarkiideal. Ett sådant mer obestämt ideal är svårt att orientera sig efter. För idealet söks de goda värdena men utan exakt kunskap om vilka de goda egenskaperna är i denna situation och hur man vid eventuell identifiering av dessa egenskaper utvecklar och etablerar dem.

Inom samhällsvetenskapen har kritik mot att antingen marknad eller hierarki representerar de enda alternativen i styrningen av samhällsutvecklingen kommit från ett antal så kallade nyinstitutionalister, framförallt verk-

samma inom disciplinerna nationalekonomi och statsvetenskap. Dessa vill å ena sidan inte överge de grundantaganden om individernas rationalitet som ämnena i hög utsträckning baseras på, å andra sidan visar de en stor förståelse för den påverkan som individer utsätts för i form av etablerade förhållningssätt och fastställda riktlinjer. Formella och informella regler eller institutioner underlättar individers beslut och handlingar samtidigt som de begränsar utrymmet för förändring. Institutionernas påverkan måste därför beaktas i analyser av samhällsutvecklingen. I synen på samhällsutvecklingen hamnar dessa samhällsvetare mitt emellan hierarki och marknad. Den amerikanska statsvetaren Elinor Ostrom har studerat hur utnyttjandet av gemensamma begränsade resurser kan styras för att åstadkomma långsiktig överlevnad. Hennes slutsats är att den goda lösningen varken handlar om att välja mellan hierarki och marknad eller att välja mellan att statliga eller privata institutioner skall planera och ansvara för genomförandet. Den bästa konstruktionen innehåller inslag av allt. Det är en lycklig förening av individers drivkraft och det bästa för kollektivet. Påståendet och argumenten bakom formuleringen allmänningarnas tragedi (*The Tragedy of the Commons*, Hardin 1968 och Hardin 1982), det vill säga att egoismen tar överhand och att det inte är möjligt att hantera gemensamma resurser utan prissättning eller strikt kontroll, får inte stöd i Ostroms studier. Ett annat exempel är ekonomihistorikern Douglass North (1990/1993) som utifrån synsättet, att ekonomernas beteendebegrepp är alltför enkla, konstaterar att vi måste lära oss mer om de informella restriktionernas betydelse för utveckling av samhällsekonomin. Det är inte förvånande att nyinstitutionalisternas perspektiv blivit uppmärksam-

mat under 90-talet.

Det föreligger även en otydlighet idag rörande vilka de ekonomiska förutsättningar faktiskt är (sic). Under expansionsfasen 60-70-tal fanns det alltid resurser, fantasin och möjligheten att hinna med att göra det som planerats var begränsningen, inte tillgången till pengar. Efter ett otydligt 80-tal har 90-talet präglats av att det inte finns resurser till något. Ödesmättade utspel från regeringsföreträdare om det statsfinansiella krisläget och beskrivningar av den allvarliga situation som skulle uppstå om ingen förändring kommer till stånd har följts av hårda besparingsbeting och i många kommuner faktiska neddragningar av resurser. För många kommuner och landsting är situationen fortfarande bekymmersam. Kostnaderna är större än intäkterna och idéerna om vad som ska göras utan att åsamka verksamheten för stor skada har börjat sina. Media är fyllda av problembeskrivningar från olika offentligt finansierade verksamheter och problemen skylls oftast på rådande resursbrist. Så långt är bilden tydlig och välkänd. Den kommunala verkligheten såsom den gestaltas idag förenas emellertid med mycket positiva bedömningar av samhällsekonomin utveckling, rapporter om överskott i statens finanser, positiva budgetavvikelse och ett förbättrat arbetsmarknads-läge. Samtidigt som det är mycket illa ställt är det således mycket bra en stor statsskuld till trots. Tidigare har gällt att medan mamma (svenska staten) haft ekonomiska problem så har barnen klarat sig relativt bra (kommuner och landsting), nu är det tvärtom. Staten har lärt sig att övervältra besparingskraven på kommunsektorn och ofta har de skickats över till kommunsektorn tillsammans med stort beröm för god förmåga att anpassa verksamheten till nya förutsättningar. Frågan är hur situationen ska

tolkas på kommunal nivå och vad som är effekten av eventuella omtolkningar av läget.

Avsaknad av klara förebilder för organisation och styrning, splittrade grundläggande värderingar och otydliga ekonomiska förutsättningar karakteriserar nuläget. Det institutionella arrangemanget som omger organisationerna och ger förutsättningar för utveckling och handling är otydligt och svårt att läsa av. Ledningen av och arbetet inom de offentliga organisationerna har blivit mer utsatt och komplicerat. För att kunna utveckla verksamheten, fatta relevanta beslut och vidta långsiktigt ändamålsenliga åtgärder måste rimliga bedömningar kunna göras av vilka förutsättningarna är. Frågor som måste besvaras är hur de samhälleliga institutionella arrangemangen är uppbyggt, vilka förändringar och modeller som är genomförbara och vilka de finansiella förutsättningarna är och hur den finansiella styrningen utformas. Omvärldsförhållanden är således svårtolkade. En sådan situation komplicerar och/eller berikar tillvaron för ansvariga och medarbetare, vägen till framgång är långt ifrån given. Det är svårt att veta vad man ska göra i sak för att åstadkomma förbättringar. Komplexiteten innebär att några enkla lösningar inte existerar. Det är också svårt att veta vad man ska göra för att framstå som framgångsrik eftersom det är oklart vad som uppfattas vara goda lösningar i organisationers omvärld.

## **Ett ideal**

### *Konkurrerande värden*

Vid ett otydligt och motsägelsefullt institutionellt arrangemang är två egenskaper särskilt viktiga hos organisa-

tionens aktörer. Det ena är att acceptera förekomsten av konkurrerande värden och utveckla förmågan att kunna hantera motstridiga intressen och det andra är att kunna hantera en hög grad av osäkerhet. Förmåga att hantera konkurrerande värden handlar om att organisationen och dess utveckling inte kan betraktas och beskrivas med utgångspunkt från dikotomier. Motpoler kan båda vara riktiga. Exempel på värden som måste förenas är ett tydligt definierat ansvar och ett välutvecklat samarbete mellan enheter och individer, en grundläggande stabilitet och ordning och en stark benägenhet att förändra och förnya, en fokusering på verksamheten eller med ett annat uttryck produktionen och avnämarens behov och eventuellt förändrade krav på verksamheten. Det går inte längre att vara bra på en sak utan man måste vara bra på många olika saker samtidigt.

Två ytterligare begrepp som också har karaktären av konkurrerande värden och som befinner sig på en mer övergripande nivå är adaptiv och allokativ effektivitet. Med det förra menas förmåga att anpassa och utveckla verksamheten i förhållande till förändrade förutsättningar och med det senare att för stunden genomföra en så kostnadseffektiv verksamhet som möjligt. Morgondagens framgångsrika organisation måste kunna förena adaptiv och allokativ effektivitet. Adaptiv effektivitet förutsätter enligt resonemang förda av Amin och Wilkinson (1999) förmåga att få tillgång till, inkorporera och använda externt hämtad och härledd information och kunskap. Organisationerna och dess medarbetare måste ha känslspröten ute för att kunna uppfatta förändringar. En ständig sondering måste pågå. Vidare måste finnas kapacitet att lära, förmåga att tolka information och omsätta informationen till kunskap som sprids inom orga-

nisationen. Andra sätt att beskriva den adaptiva effektiviteten återfinns hos Kreps (1990) som talar om förmåga att hantera oförutsebara situationer och North (1990/1993) som talar om vikten av flexibla reaktioner. Idealet är alltså att på något sätt bygga in mekanismer i organisation som gör att förändringar i omvärlden kan hanteras. En nödvändig egenskap inom organisationen är kompetens. Kompetens och kompetensutveckling är förutsättningar för att organisationen ska kunna vara adaptivt effektiv. Vederhäftig och varaktig kunskap är nödvändig för att kunna utmana rådande föreställningar och avslöja ceremoniella värden som inte befrämjar en långsiktig utveckling.

Den allokativa effektiviteten handlar om att använda tilldelade resurser väl. Allokativ effektivitet förutsätter att den resursfördelningsmodell som tillämpas befrämjar hushållning och att system för uppföljning och analys beskriver kostnadsutveckling och utförda prestationer. Ett tillfredsställande system för mätning och bedömning av ekonomi och verksamhet måste finnas för att garantera den allokativa effektiviteten. Den allokativa effektiviteten kan antas förbättras över tiden i takt med att individerna lär sig att utföra verksamheten. Verksamheter baserade på erfarenhet och beprövad kunskap är allokativt effektiva men sannolikt svåra att anpassa till förändrade förutsättningar. Ett motsatsförhållande föreligger mellan adaptiv och allokativ effektivitet. Medan den allokativa effektiviteten gynnas av låga transaktionskostnader så kan man anta att den adaptiva effektiviteten gynnas av höga transaktionskostnader. Kostnader för utveckling, förhandling och informationsgivning påverkar negativt den allokativa effektiviteten medan de stödjer en adaptiv effektivitet. Adaptiv och allokativ ef-

fektivitet är konkurrerande värden och en långsiktigt gynnsam utveckling förutsätter att dessa båda värden balanseras.

### *Hantering av osäkerhet*

En nödvändig förmåga under oklara betingelser hos organisationens ledare är förmåga att reducera osäkerhet. Det är de ansvarigas uppgift att ta hand om den oklarhet och osäkerhet som finns och därigenom skapa trygghet och utrymme för handling för medarbetare i organisationen. För att inte uppgiften ska bli övermäktig och för att inte ansvariga ska överbelastas med information och krav på tolkning är det viktigt att finna relevanta former för styrning och organisation. En grundläggande kvalitet hos en tillfredsställande styr- och organisationsmodell är att osäkerheten reduceras. Samma sak gäller för informationsgivningen. Ett beslutsunderlag ska bringa klarhet i utveckling och situation och underlätta för beslutsfattare. I ekonomiska sammanhang innebär det att rapportering måste bygga på fastställda principer som gäller över tiden. Därigenom möjliggörs jämförelser och slutsatser kan dras om utveckling och situation. De verktyg som en organisation förfogar över måste vara utformade och användas på ett sådant sätt att osäkerhet reduceras. Därigenom kan de bidra till en gynnsam utvecklingen av verksamheten. Ett krav på informationsgivningen är att den fångar väsentliga omvärldsför

### **Samhällsvetenskap och kommunforskning**

Den samhällsvetenskapliga forskningen syftar ytterst till att lämna bidrag till en gynnsam samhällelig utveckling, en ökad välfärd. Studier av hur samhällsorganisationer upprätthåller och utvecklar demokrati, effektivitet och rättssäkerhet är ett sätt att betrakta och uttrycka innehållet i och meningen med den forskning som bedrivs. Vårt bidrag som kommunforskare är att medverka till att skapa och öka kunskaperna om under vilka betingelser verksamheten bedrivs, vilka effekterna av olika sätt att lösa problemen är och vilka förklaringarna är till uppkomna hinder och möjligheter. Ett bidrag är att också att genom goda beskrivningar av förlopp, situationer och syn på framtiden sortera olika argument och uppfattningar och därigenom medverka till att skapa en mer öppen och saklig debatt. En tydlig uppgift är att hyfsa debatten genom att problematisera företeelser av skilda slag och visa att företeelser kan bedömas ur många olika perspektiv.

Kommuner och landsting har under 90-talet erbjudit intressanta forskningsproblem, inte minst för studier av orsaker och effekter av stora organisationsförändringar och förändringar av formerna för styrning och resursfördelning. Idag finns mycket kunskap om innebörden av reformer av skilda slag. Det kommande decenniet startar med en betydande osäkerhet rörande riktningen i det fortsatta förändringsarbetet. För forskarnas del innebär det en intressant utmaning att studera hur denna situation hanteras, klarar ansvariga att hantera motstridiga intressen och reducera osäkerheten så att mycket blir utfört, det vill säga handling, åstadkoms samtidigt som framtiden förbereds, det vill säga beredskap för förändring, utvecklas. Vår nyfikenhet kring hur de kommunala organi-

sationerna möter och hanterar de skilda kraven är stor och utgör grund för nya forskningsfrågor.



## Referenser

- Amin Ash och Frank Wilkinson, 1999  
 "Learning, proximity and industrial performance: an introduction". I Cambridge Journal of Economics, sid 121–125
- Arendt Hannah, 1958/1988.  
 "Människans villkor". University of Chicago, Eslöv: Röda bokförlaget AB
- Asplund Johan, 1979  
 "Teorier om framtiden". Stockholm: Kontenta (Liber Förlag)
- Axelrod Robert, 1984  
 "The Evolution of Co-operation". New York: Basic Books
- Beck Ulrich, Anthony Giddens och Scott Lash, 1995  
 "Reflexive Modernization". Cambridge: Polity Press
- Beck Ulrich, 1992  
 "Risk Society, Towards a new modernity". California: Sage Publications
- Beiner Ronald, 1983  
 "Political Judgment". Cambridge: Cambridge University Press
- Bennulf Martin, 1999  
 "Medborgarna och den hållbara utvecklingen". I Holmberg Sören och Lennart Weibull (red) "Ljusnande framtid", SOM-rapport nr 22. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Berg Per-Olof och Christer Jonsson, 1991

- "Strategisk ledning på politiska marknader". Lund: Studentlitteratur
- Brorström Björn, 1995  
 "Effektivitet: synsätt, begrepp och modell". Göteborg. KFi-rapport nr 4
- Brorström Björn, 1995  
 "Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer. En studie av nya styrformer inom sjukvården". Lund: Studentlitteratur
- Brorström Björn 1999  
 "Institutioner och institutionell förändring – perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling", Göteborg: FGU-rapport
- Brorström Björn och Henry Bäck, 1997  
 "Kommunal ekonomi och politik som forskningsområde", Kommunal ekonomi och politik, Vol. 1 (1), sid. 5-9.
- Brorström Björn, Anders Haglund och Rolf Solli, 1999  
 "Förvaltningsekonomi". Lund: Studentlitteratur
- Brorström Björn, Katarina Orrbeck och Hans Petersson, 1999  
 "Finansiell bedömning. Tre perspektiv". Lund: Studentlitteratur
- Brorström Björn och Marianne Leffler, 1998  
 "Berättelsen om Kungälv. Om utmärkande egenskaper och goda institutioner". Göteborg: KFi-rapport nr 48
- Brorström Björn och Björn Rombach, 1996  
 "Lugnet efter stormen – om storslagna reformer och brist på förändringsförmåga i kommuner". I Ekonomi styrning och informatik, sid 111–125

- Brorström Björn och Rolf Solli, 1998  
"Ekonomistyrning har betydelse", Göteborg: Förvaltningshögskolans rapportserie, nr 15
- Brunsson Nils och Bengt Jacobsson, 1998  
"Standardisering" Stockholm: Nerenius och Samtérus Förlag
- Butler Richard, 1991  
"Designing Organizations. A Decision-Making Perspective". London: Routledge
- Carlsson Bengt R, 1998  
"Fristående skolor i Göteborg – ett traditionsbrott?" I Nilsson Lennard (red) "Mångfald. Bilder av en storstadsregion", SOM-rapport nr 21. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Czarniawska-Joerges Barbara, 1988  
"Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg", Doxa Ekonomi, Lund.
- Czarniawska-Joerges Barbara, 1992  
"Styrningens paradoxer- scener ur den offentliga verksamheten". Norstedts. Stockholm.
- Czarniawska Barbara and Bernward Joerges, 1996  
"Travel of Ideas ur Translating Organizational Change", Czarniawska Barbara and Sevón Guje (eds.). Berlin: de Gruyter
- DiMaggio Paul J. and Powell Walter W., 1991  
"The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields" ur The New Institutionalism in Organizational Analysis. Powell W. W. and DiMaggio P. J. (eds.). Chicago: The University of Chicago Press

- Hardin Russel, 1968  
"The Tragedy of the Commons" I Science 162: 1243-1248
- Hardin Russell, 1982  
"Collective Action". Baltimore: John Hopkins University Press
- Hirschman Albert O., 1970  
"Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States". Cambridge: Harvard University Press
- Janis Irving, 1972  
"Victims of Group Think". Boston: Houghton Mufflin
- Klein Philip, 1993  
"The Institutional Challenge: Beyond Dissent". I Marc Tool (red), Institutional Economics: Theory, Method, Policy", sid 13-47
- Klein, Philip A. och Edythe S. Miller, 1996  
"Concepts of Value Efficiency and Democracy in Institutional Economics". I Journal of Economic Issues, sid 267-277
- Kreps David M., 1990  
"Corporate Culture and Economic Theory". I Alt, James E. Och Kenneth Shepsle (red), "Perspectives on Positive Political Economy", sid 90-143
- Krugman Paul, 1994/1995  
"Valser om välfärd – Idéentreprenörernas farliga förenklingar och den ekonomiska politiken". Borås: Juridik & Samhälle
- Leijon, Svante m fl, 1993  
"God kommunal organisation – Lyssning, Tolkning, Handling". Göteborg: KFi-rapport nr 22

- Meyer John W. och Brian Rowan, 1977  
"Institutionalised Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, sid 340–363
- Myhrman Johan, 1994  
"Hur Sverige blev rikt". Stockholm: SNS
- Nilsson Lennart, 1998  
"Att spara eller inte spara? I Holmberg Sören och Lennart Weibull (red) "Opinionssamhället", SOM-rapport nr 20. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Nilsson Lennart, 1995  
"Att spara eller inte spara?" I Holmberg Sören och Lennart Weibull (red), "Det gamla riket", SOM-rapport nr 13. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet
- Nilsson Lennart och Lars Strömberg, 1988  
"Offentlig – privat, Svenska folkets åsikter om privatisering och avreglering". I Holmberg Sören och Lennart Weibull (red) "SOM-undersökningen 1987", SOM-rapport nr 3. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- North Douglass C., 1990/1993  
"Institutionerna, tillväxten och välfärden". Stockholm: SNS
- Ohlsson Östen och Björn Rombach, 1999  
"Res pyramiderna". Stockholm: Svenska förlaget
- Olson Mancur, 1965  
"The Logic of Collective Action". Cambridge: Harvard University Press

- Peters Guy, 1991  
"The politics of Taxation. A Comparative Perspective". Blackwell
- Proposition 1998/99:100, Bilaga 1.1
- Putnam Robert D., 1993/1996  
"Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien". Stockholm: SNS
- Rombach Björn, 1991  
"Det går inte att styra med mål!" Lund: Studentlitteratur
- Rosenberg Nathan, 1994  
"Exploring the black box". Technology, economics, and history". Cambridge: Cambridge University Press
- Rosenberg Nathan och Birdzell L.E jr, 1991  
"Västsvärldens väg till välstånd". Stockholm: SNS
- Sahlin-Andersson Kerstin 1996  
"Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields" ur *Translating Organizational Change*, Czarniawska Barbara and Sevón Guje (eds.). Berlin: de Gruyter
- Sköldberg Kaj., 1991  
"Reformer på en vridscen. Organisationsförändringar i kommuner och landsting". Lund: Studentlitteratur
- Stjernberg Torbjörn, 1993  
"Organisationsideal – livskraft och spridning". Stockholm: Norstedts Juridik
- Strömberg Lars, 1975  
"Väljare och valda, En studie av den representativa demokratin i kommunerna". Göteborgs universitet

Svenska Kommunförbundet. 1994-1998. Kommunernas Ekonomiska läge 1994 – 1998. Kommentus Förlag, Stockholm

Toffler Alvin, 1970

“Framtidschocken“. Stockholm. Bonniers

Toffler Alvin, 1990.

“Maktskifte: kunskap, rikedom och våld på randen till det 21:a århundradet“. Bokförlaget Viken, Höganäs

Vogel Joachim, 1970

"Aspirationer, möjligheter och skattemoral". Stockholm: SOU 1970:25

Westerstahl Jörgen och Folke Johansson, 1981

"Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativt folkstyre. Ds Kn 1981:12

Zajonc, R. 1960

“The Process of Cognitive Tuning in Communication“  
Journal of Abnormal and Social Psychology“, vol 61,  
sid 159–167

Åberg Rune, 1993

"Århundradets skattereform? Politik och opinion kring 1991 års skattereform". Fritzes

### KFi:s rapportserie

1. Brorström B., 1988  
”Forskning kring kommunal ekonomi och organisation – Några slutsatser och metodmässiga reflektioner”
2. Solli R., 1988  
”Ekonomi för dem som gör något – Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga”
3. Johansson S., 1990  
”Uppföljning av Kf/Lf-86 – Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell”
4. Brorström B., 1990  
”Effektivitet – Synsätt, begrepp och modell”
5. Brorström B., 1990  
”Redovisning – En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning”
6. Jönsson S., 1990  
”Stadsdelschefernas förväntningar”
7. Brorström B., 1990  
”Mot decentralisering och integrering – process och resultat”
8. Brorström B., 1991  
”God ekonomi i kommuner och landsting”
9. Johansson I-L., Leijon S., Nilsson L. och B. Westerlund 1991  
”God kommunal organisation”
10. Jansson L., 1991  
”Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och landsting”
11. Brorström B., 1991  
”Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning”
12. Norén L., 1991  
”Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning”
13. Bengtsson U. och B. Brorström, 1992  
”Redovisning av förändring och motståndskraft – resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift”
14. Brorström B. och R. Solli, 1992  
”Ekonomi i en kommun – ett praktikfall om styrning och information”

15. Wise L.R., 1992  
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. och R. Solli, 1992  
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
17. Johansson I-L och E. Wikström, 1992  
"Engagemanget – organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. och V. Edlund, 1993  
"Ekonomistyrning i teori och praktik – ideal och effekter"
19. Leijon S., 1993  
"Att välja kommunens organisationsform – eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
20. Jensen C., 1993  
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisation stadd i förändring"
21. Brorström B., 1993  
"God ekonomi – om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
22. Leijon S. m.fl., 1993  
"God kommunal organisation – Lyssning, Tolkning, Handling"
23. Brorström B. och V. Edlund, 1993  
"Ekonomistyrningens effekter – tio ekonomichefer om sina modeller"
24. Johansson S och R. Solli, 1994  
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun"
25. Fihn G., 1994  
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
26. Brorström B. m.fl., 1994  
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs

- stad"
27. Skottsberg B. och S. Leijon, 1994  
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar – en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"
28. Brorström B. och C. Jensen, 1994  
"Decentralisering och ekonomi"
29. Fihn G., 1995  
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
30. Brorström B., Fihn G., Olsson H. och H. Petersson, 1995  
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation – En studie i fyra kommuner av beslutsfattarens synsätt och tillvägagångssätt"
31. Johansson S., 1995  
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"
32. Cwejman M. och V. Edlund, 1995  
"Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"
33. Bengtsson U., Brorström B. och H. Petersson, 1995  
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"
34. Brorström B., 1995  
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
35. Jensen C., 1995  
"Kommun- och riksdagspolitikerns syn på relationen dem emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'"
36. Källström A., och R. Solli, 1995  
"Kommundirektören. Vardagen och teorin"
37. Brorström B., Bengtsson U., Cwejman M., Edlund V. och M. Leffler, 1996  
"Forskning pågår - fyra artiklar om styrning i offent

- lig förvaltning”
38. Malmer S., 1996  
”Självkostnad”
39. Leffler J., 1996  
”Vårdkedjans möjligheter och begränsningar”
40. Brorström B., 1997  
”Förklaring av finansiell utveckling - ett förvaltnings-ekonomiskt forskningsprojekt”
41. Brorström B. och R.Solli (under medverkan av Edlund V. och Siverbo S., 1997  
”När intäkten kom - en studie av skiftet från kostnads-till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer”
42. Leffler M. (red.), 1997  
”Kommunala reformer - tre uppsatser om styrning”
43. Jensen C. och S. Johansson, 1997  
”Kunskap som orienterar och övertygar. Två fall studier om hur kommunala ledare använder forskning”
44. Brorström B., Orrbeck, K. och H. Petersson, 1998  
”Resultat, flöde och risk - finansiell analys prövas av experter”
45. Wikström E. (red.), Löfström M., Jansson L., Mühlenbock Y. och S. Siverbo, 1998  
”Flerpartssamverkan i missbruksvården - Försöksprojekt i Umeå, Kristianstad och Göteborg”
46. Brorström, B., 1998  
”Samhällsvetenskapliga problemställningar och kvalitativa forskningsmetoder. En rapport med fokus på kommunforskning i Västsverige”
47. Solli, R., 1998  
”Viskande tjänstemän - En studie av kommunala ekonomichefers vardag”
48. Brorström B. och M. Leffler, 1998  
”Berättelsen om Kungälv - om utmärkande egenskaper och goda institutioner”
49. Leffler, M. och Y. Mühlenbock (under medverkan av B. Brorström), 1998

- ”NU-sjukvården - sjukvård i förändring. En studie av fusionen mellan Uddevalla sjukhus och NÄL”
50. Bengtsson U. och B. Brorström (red)  
”Forskarperspektiv på kommunala problem - en rapport om resurser, reformer och institutioner, i går, idag och i morgon”
51. Cregård A. och R. Solli, 1999  
”Framgångsrik och turbulent - en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress”
52. Brorström B., Orrbeck K. och H. Petersson, 1999  
”Finansiell bedömning. Tre perspektiv”
53. Brorström B. och M. Leffler, 1999  
”Berättelsen om Lidköping - Om innebörden av Lidköpingsandan och om motståndskraftiga institutioner”