

# **Varaktiga effekter?**

**Om ekonomisk utveckling i  
Kommundelagationens spår**

Sven Siverbo

**KFi-rapport nr 73**

Kommunforskning i Västsverige  
Sven Siverbo  
KFi-rapport 73  
2004

## Förord

Vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) bedrivs forskning kring den offentliga sektorn. En del av denna forskning är inriktad på att försöka förstå utvecklingen i kommuner och landsting. Inom ramen för forskningsprogrammet "Kommunal utveckling – institution och aktör" söks förklaringar till varför till synes likartade organisationer med likartade förutsättningar utvecklas olika. I den här rapporten redovisas en studie av de kommuner och landsting som via Kommundelegationen beviljades extra statligt stöd på sammanlagt över 1,3 miljarder kronor. Frågan som ställs och åtminstone delvis besvaras är om det extra stödet gav varaktiga effekter i de berörda kommunerna. Initiativ till studien har tagits av KFi, men finansiering har kommit – förutom från KFi – från Öhrlings PricewaterhouseCoopers och regeringen.

Rapporten bygger på ett stort material som både omfattar övergripande finansiell analys och fallstudier. Flera forskare har varit delaktiga i datainsamlingen.

- Björn Brorström har genomfört intervjuer och skrivit grundmaterialet till avsnittet om Bromölla.
- Anna Cregård har skrivit grundmaterialet till avsnittet om Ljusnarsberg.
- Malgorzata Eriksson har genomfört intervjuer i Ljusnarsberg och Pajala och skrivit grundmaterialet till avsnittet om Pajala.
- Marianne Leffler har genomfört intervjuer och skrivit grundmaterialet till avsnittet om Landstinget Dalarna.
- Tobias Johansson har hjälpt till med den finansiella analysen, genomfört intervjuer och skrivit delar av grundmaterialet till avsnittet om Bromölla.
- Ylva Mühlenbock har genomfört intervjuer och skrivit grundmaterialet till avsnittet om Bjurholm.
- Lisa Nöjd har hjälpt till med den finansiella analysen, genomfört intervjuer och skrivit delar av grundmaterialet till avsnittet om Olofström.
- Rolf Solli har genomfört intervjuer och skrivit grundmaterialet till avsnittet om Olofström.

Samtliga har under resans gång deltagit på seminarier och kommit med förslag till förbättringar på rapporten. Konstruktiva förslag har även kommit från Gustaf Kastberg och Heléne Gustafsson. Tack till er alla. Ansvar för eventuella kvarstående fel och brister i rapporten faller på undertecknad.

Älvängen i augusti 2004

*Sven Siverbo*



## INNEHÅLL

<b>1. INLEDNING</b>	<b>7</b>
Kommunalekonomiska olikheter	7
Kommundelegationen	7
Tidigare studier av Kommundelegationens kommuner	7
Denna studie	8
<b>2. EKONOMISK UTVECKLING I KOMMUNDELEGATIONENS SPÅR</b>	<b>9</b>
Den ekonomiska analysens upplägg	9
Ekonomisk utveckling i stödkommunerna	9
Ekonomisk utveckling i stödlandstingen	16
Ekonomisk utveckling, en sammanfattning	18
Studien fortsätter med fallstudier	18
<b>3. DÄR VÄNDNINGEN INTE KOM</b>	<b>20</b>
Bromölla – skatten fick höjas	20
Dalarna – överdecentraliserat	23
<b>4. DÄR VÄNDNINGEN KOM MEN INTE STANNADE</b>	<b>25</b>
Pajala – omvänd strategi	25
Rättvik – styrproblem	28
Bjurholm – en självbild av att vara för små	31
<b>5. DE SOM LYCKADES BÄST</b>	<b>34</b>
Ljusnarsberg – omorganisation	34
Olofström – handling med delaktighet	37
<b>6. UTVECKLINGEN TOLKAD UR ETT EVOLUTIONÄRT EKONOMISKT PERSPEKTIV</b>	<b>40</b>
Arv – förklaring till beständighet	40
Variation – förklaring till förändring	41
Selektion – förklaring till både beständighet och förändring	41
Förutsättning för utveckling: att vilja och förmå	42
<b>7. FÖRKLARINGAR TILL DET EKONOMISKA UTFALLET</b>	<b>43</b>
Förändringsobenägenhet	43
Tillfällig förändring	44
Framgångsrik förändring och besparing (men med oklar varaktighet)	45
Förklaring med evolutionsteoretiska begrepp	46
<b>8. OM ATT KRYMPA</b>	<b>48</b>
Avdramatisering	48
God pedagogik	48
Replikering: jämförelser och imitation	48
Politiskt samarbete	49
Utvecklat självstyre – skickligare statlig ekonomistyrning	49
<b>REFERENSER</b>	<b>51</b>



## 1. Inledning

### Kommunalekonomiska olikheter

En evig forskningsuppgift är att förklara vad som orsakar olikheter. Det beror på att olikheter alltid kommer att finnas och att vi i allmänhet är nyfikna på vad som förklarar dem. Vissa olikheter är ganska svåra att värdera. Det gäller egenskaper och tillstånd som inte har någon självklar positiv eller negativ laddning. Det är svårt att utan förbestämda kriterier avgöra om något långt, runt och grönt är bättre än något som är kort, fyrkantigt och rött. Andra olikheter är relativt lätta att värdera. Alla är nog hellre rika, friska, framgångsrika, kloka och snälla än fattiga, sjuka, misslyckade, dumma och elaka. Det finns alltså olikheter där det är lätt att skilja mellan vad som är önskvärt och oönskat. Även om många sorters skillnader är intressanta är kanske oönskade olikheter allra mest fängslande. Därigenom blir det också särskilt intressant att undersöka och förklara hur oönskade olikheter kan avlägsnas.

Den här rapporten handlar om olikheter i den kommunala sektorn. Den fråga som står i centrum är varför vissa kommuner inte klarar av sin ekonomi. Sektorn kännetecknas nämligen av påfallande olikheter mellan kommunernas ekonomiska utveckling. Vissa är rika och andra fattiga i ekonomisk bemärkelse. En enkel studie av offentlig statistik visar att tio kommuner har haft ekonomiska underskott sedan 1998 och att cirka trettio kommuner har haft överskott under samma period<sup>1</sup>. Denna form av olikheter är måhända något oväntade eftersom det finns ett mellankommunalt utjämningsystem som syftar till att ge kommunerna likartade förutsättningar. I och för sig anser en och annan att utjämningsen inte är helt rättvis men systemet kompenserar tveklöst kommunerna för merparten av skillnaderna i skattekraft och kostnadsstruktur. Systemet utjämnar emellertid inte de olika färdigheter och ambitioner som finns i kommunerna. Därför kan olikheter åtminstone delvis förklaras av (lokala) politiska preferenser och lokal managementstil (Siverbo 2004).

Att vissa kommuner har återkommande ekonomiska problem är ett exempel på oönskade olikheter inom den kommunala sektorn. Den fråga som måste ställas är vad dessa olikheter beror på. Varför kan inte alla kommuner ha ekonomi i balans? Vad krävs för att kommuner med ekonomiska problem ska förändra situationen och skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling?

### Kommundelegationen

Ekonomiska problem i kommunsektorn är ingenting nytt. Ända sedan 1970-talet har en viss ekonomisk stress upplevts i sektorn. Vid mitten av 1990-talet hände emellertid någonting som ökade pressen på kommunerna att klara av sin ekonomi. Riksdagen röstade igenom en lag som enkelt uttryckt förbjöd kommunerna att budgetera och redovisa

underskott. Detta så kallade balanskrav började gälla år 2000.

Under 1999 bedömde regeringen att ett antal kommuner och landsting förmodligen inte skulle klara balanskravet. Regeringen inrättade därför en delegation som skulle undersöka om det fanns kommuner och landsting som var i behov av extra ekonomiskt stöd. Endast de som befann sig i en särskilt svår ekonomisk situation skulle beviljas stöd. Delegationen gavs namnet Kommundelegationen.

Under 2000 lämnade Kommundelegationen förslag om att 36 kommuner och 4 landsting skulle beviljas extra ekonomiskt stöd. Regeringen fattade, med vissa justeringar, beslut i enlighet med delegationens förslag. Det sammanlagda stödbeloppet uppgick till 1 317 miljoner kronor (SOU 2003:68).

Det extra stödet var avsett som finansiering av organisationernas omstruktureringskostnader i samband med att de övergick till ett lägre kostnadsläge. Eftersom omstrukturering kunde förväntas vara nödvändiga både under 2000 och 2001 avkrävdes de berörda kommunerna och landstingen inte kostnadsminskningar och ekonomisk balans 2000 och 2001. Kommunerna och landstingen förband sig dock att sänka bruttokostnaderna och nå ekonomisk balans senast år 2002. Tjugofem procent av stödet betalades ut under 2002 under förutsättning att åtgärder hade börjat vidtas. Återstoden betalades ut när bruttokostnaderna hade sänkts och ekonomisk balans nåtts (SOU 2003:68). I juni 2003 hade hela bidraget utbetalats till 34 kommuner och 2 landsting (SOU 2003:68, Finansdepartementet 2003).

Kommundelegationens och regeringens sätt att hantera de organisationer som av egen kraft inte skulle klara ekonomisk balans syftade alltså till att initiera förändringsarbete för att skapa förutsättningar för långsiktig ekonomisk balans. Det extra finansiella stödet skulle användas till omstruktureringsarbete och inte ordinarie verksamhet. Stödet var villkorat för att kommunerna verkligen skulle anstränga sig för att nå målsättningen. En intressant fråga är om denna form av ekonomiska incitament ger varaktiga effekter i kommuner och landsting. Det skulle i så fall vara ett intressant svar på frågan vad som krävs för att kommuner med ekonomiska problem ska förändra situationen och skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling.

### Tidigare studier av Kommundelegationens kommuner

De bidragsbeviljade organisationerna har varit föremål för olika former av studier. I boken *De fattiga och de rika* (Brorström och Siverbo 2002a) jämfördes exempelvis de 40 kommunerna och landstingen med finansiellt stabila kommuner för att finna förklaringar till deras utveckling. Förklaringarna delades in i tre grupper: orsaksförklaringar, intentionella förklaringar och institutionella förklaringar.

*Orsaksförklaringar* till utvecklingen var att omgivningsförändringar hade ställt krav på organisationerna som

<sup>1</sup> Före extraordinära poster.

de inte hade klarat av att anpassa sig till. En vanlig uppfattning i enheterna var att de hade drabbats av en eller flera för dem svårpåverkade omständigheter. Till de vanligaste hörde befolkningsminskning, övervältring av kostnader och utjämningsystemet.

*Intentionella förklaringar* var att situationen, åtminstone delvis, kunde förklaras som en av kommunerna och landstingen avsiktligt ”vald” situation. Eftersom realistiska alternativ saknades ”valde” beslutsfattarna att hantera situationen genom att acceptera finansiell försvagning. Bakomliggande orsaker var stark verksamhetsorientering och ambitioner att undvika att spå på befolkningsminskningen.

*Institutionella förklaringar* var att det i de fattiga kommunerna oftare fanns ett mindre utvecklat samarbete inom och mellan de politiska och administrativa enheterna. Där förekom oftare mer högljudda protester mot förändringar av verksamheter men mindre ofta protester mot ekonomiska underskott. Kännetecknande för de fattiga kommunerna var även svag politisk ledning – framförallt i nämnderna – och brister i planeringen.

De intentionella och institutionella förklaringarna kan betraktas som inomorganisatoriska trögheter som försvårar ekonomisk balans. Av studien framgick emellertid att den situation organisationerna befann sig i hade medfört att de blivit mer flexibla och nyskapande och mindre stabila.

I rapporten *Framgångsrik vändning* (Brorström och Siverbo 2002b) förklarades varför fem av de 40 hade lyckats särskilt väl med sitt åtgärdsprogram och var på god väg att nå ekonomisk balans. Gemensamt för de fem kommunerna var att deras väg in i ekonomiska problem hade kopplingar till statens agerande. Det saknades motivation att ta tag i de ekonomiska problemen eftersom staten ansågs vara orsaken till problemen. Vägen ur de ekonomiska problemen påverkades av att kommunerna både hade press på sig att klara balanskravet och ett incitament i form av det villkorade ekonomiska stödet. Det var dock inte hela förklaringen eftersom alla kommuner som beviljats stöd i så fall skulle ha vänt den ekonomiska utvecklingen. Det fanns alltså ytterligare förklaringar.

Återkommande i de fem kommunerna var att det fanns politiskt samförstånd och acceptans på politiskt nivå för att åtgärder måste vidtas. Medvetenheten om att kommunen måste vända utvecklingen hade ökat. Möjligen förstärktes medvetenheten av extraordinära händelser, så kallade boosters, som att banker inte längre beviljade lån eller att nybyggda kommunägda bostäder hade rivits. Den ekonomiska vändningen förklarades även av att kommunerna hade ökat besluts- och handlingskapaciteten genom olika former av centraliseringar. Men den kanske viktigaste förklaringen var ett annorlunda politiskt – och i viss mån administrativt – ledarskap. Nya ledare eller förändrat ledarskap tillmättes stor betydelse, inte minst för att bilden av den egna kommunen förändrades. Kommunen började betraktas som en anpassningsbar enhet. Uppfattningarna i

de fem kommunerna var att de genomfört ett framgångsrikt förändringsarbete. Vid tiden för studien var det emellertid inte möjligt att prognostisera varaktigheten i förändringen.

I utredningen *Efter Kommundelegationen: Hur gick det?* (SOU 2003:68) uttryckte utredarna farhågor om varaktigheten i förändringen men avsåg då hela gruppen. Utredarna bedömde att Kommundelegationens och regeringens sätt att hantera de 36 kommunerna och fyra landstingen i huvudsak hade varit framgångsrikt.

”På kort sikt fungerar uppenbarligen det arbetssätt som använts via avtalen med staten. Hur det fungerar på längre sikt vet vi inte. Kommer balansen att upprätthållas eller kommer en rekyl med kostnadsökningar?” (SOU 2003:68).

De framgångskriterier utredningen lyfte fram var i stort sett desamma som i *Framgångsrik vändning* men i utredningen betonades även betydelsen av information och välfungerande beslutsprocesser.

## Denna studie

Av resonemangen hittills framgår att kommunsektorn rymmer oönskade ekonomiska olikheter och att regeringen försökt reducera dessa olikheter genom att till vissa kommuner och landsting bevilja ekonomiskt stöd för kostnadsreducerande omstruktureringsarbeten. Detta arbete bedöms uppenbarligen ha varit framgångsrikt eftersom det villkorade stödet har utbetalats till 36 av de 40 organisationerna. Det är emellertid ännu inte klarlagt om den gynnsamma ekonomiska utvecklingen har blivit varaktig. Innebar förändringen att de berörda kommunerna och landstingen lade sig på en lägre kostnadsnivå som ger återkommande positiva ekonomiska resultat? Vilken betydelse hade i så fall det villkorade ekonomiska stödet? Är det överhuvudtaget korrekt att kostnadsminskningar har åstadkommit?

I den här studien undersöks vilken betydelse det extra finansiella stödet till de 36 kommunerna och fyra landstingen hade. Studien inriktas på att kartlägga vad som hände med kostnader och ekonomi och att förklara varför det gick som det gick. I rapporten förklaras dessutom varför varaktig förändring – som syftar till att skapa varaktig ekonomisk balans – är besvärlig att åstadkomma i offentliga organisationer.



## 2. Ekonomisk utveckling i Kommundelegationens spår

I det här kapitlet undersöks det ekonomiska utfallet av det extra finansiella stöd som gavs till 36 kommuner och fyra landsting (i fortsättningen benämnda stödkommuner och stödlandsting). Undersökningen sker huvudsakligen på generell nivå. Det innebär att intresset i första hand riktas mot att ta reda på hur utfallet blev totalt sett i stödkommunerna och stödlandstingen. Förväntningen var ju att de skulle förändra sitt ekonomiska beteende. Kostnaderna skulle sänkas och ekonomi i balans nås år 2002.

För att bedöma om de enheter som fick extra ekonomiskt stöd förändrade det ekonomiska beteendet krävs en analys. I analysen kartläggs den ekonomiska utvecklingen och tillståndet i stödorganisationerna och jämförelser sker med andra kommuner och landsting. Både förmågan att nå ekonomisk balans och kostnadsutvecklingen kartläggs och jämförs.

### Den ekonomiska analysens upplägg

I den första delen av kapitlet undersöks stödkommunerna. Deras ekonomiska utveckling jämförs med olika grupper av kommuner. Fyra jämförelseenheter används.

- Den första är samtliga kommuner i riket.
- Den andra är övriga kommuner, det vill säga de kommuner som inte fick något extra finansiellt stöd.

- Den tredje är en grupp kommuner som under den senaste femårsperioden har haft en liknande befolkningsutveckling som stödkommunerna. Befolkningsminskning pekas ofta ut som en förklaring till bekymmersam ekonomi.
- Den fjärde är en grupp kommuner som har liknande strukturkostnad som stödkommunerna. Strukturkostnaden är summan av de standardkostnader som en kommun tilldelas i den kommunala kostnadsutjämnningen och fångar därför många av de strukturella betingelser en kommun har.

I den andra delen undersöks stödlandstingen. Den ekonomiska analysen av landstingen är mindre omfattande men liknar i övrigt den som genomförs för kommunerna. Eftersom landstingen är färre görs jämförelser endast med riket och de landsting som inte har fått extra finansiellt stöd.

### Ekonomisk utveckling i stödkommunerna

#### Resultatutveckling

Av diagram 2.1 framgår att de 36 stödkommunerna hade en besvärlig ekonomisk situation under slutet av 1990-talet. Det intressanta i detta fall är inte enbart storleken på resultaten utan även trenderna. Stödkommunerna uppvisar i detta avseende en annorlunda trend än jämförelsegrupperna. I diagrammet redovisas resultat före extraordinära poster för att få bort eventuella jämförelsestörande poster.

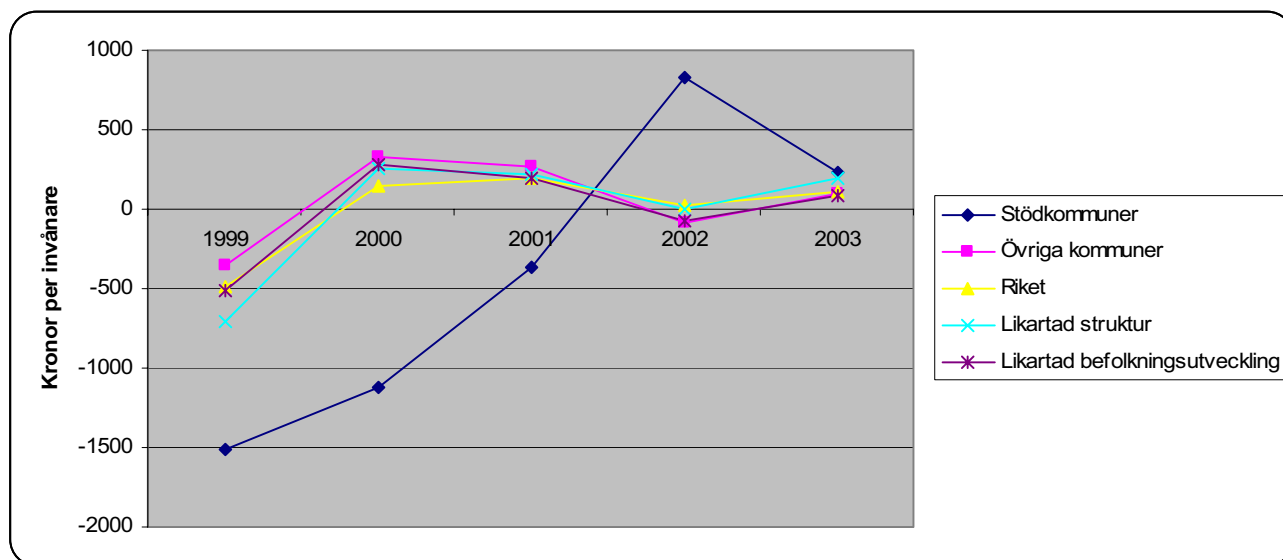


Diagram 2.1 Genomsnittligt resultat före extraordinära poster i stödkommunerna och jämförelsegrupperna 1998-2003. Grunddata: SCB och Webor

I början av den studerade perioden uppvisade stödkommunerna, som grupp, betydande negativa resultat. Jämförelsegrupperna uppvisade även de vissa ekonomiska pro-

blem. Skillnaderna i resultatets utveckling låg i att stödkommunerna hade en mer stadigt uppåtgående trend. De höll till skillnad från de övriga även i resultatförbättrings-

trenden till och med år 2002. Därefter försämrades resultatet återigen för stödkommunerna medan en viss resultatförbättring skedde för jämförelsegrupperna.

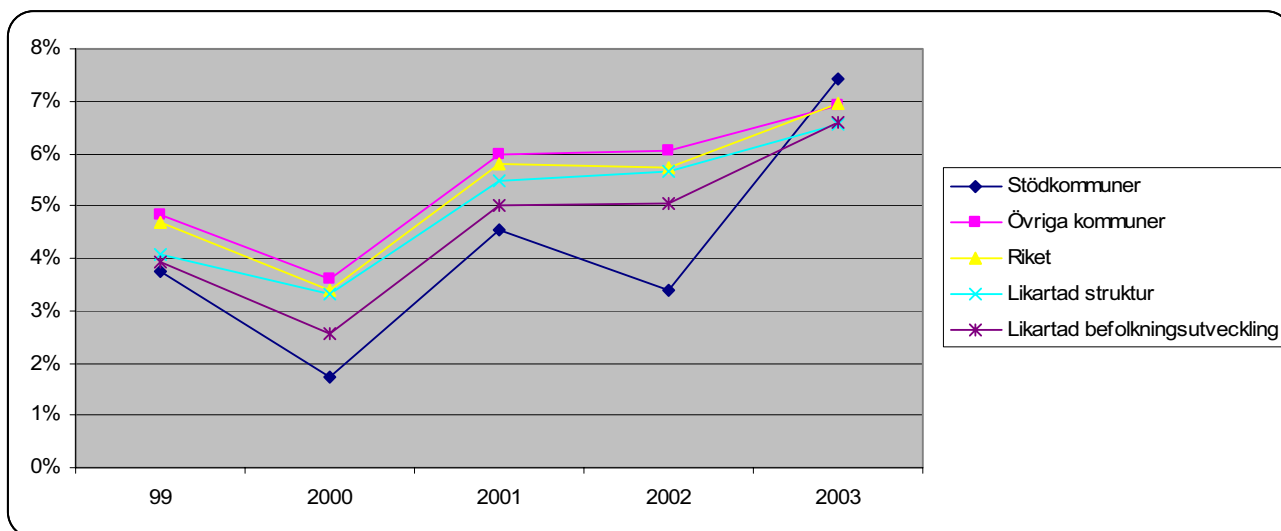
På det hela taget utmärker sig stödkommunerna mest genom att de inledde perioden mer problematiskt och att de under 2002 uppvisade en betydande resultatförbättring samtidigt som jämförelsegrupperna uppvisade resultatför-sämringar. Viktigt att komma ihåg är att vissa stödkom-muner redovisade det extra finansiella stödet som intäkt på resultaträkningen under 2001, 2002 och 2003. År 2001 hade dock det extra stödet ingen större betydelse för det genomsnittliga resultatet men utan stödet 2002 hade ge-nomsnittresultatet försämrats till omkring 200 kronor per invånare och 2003 till cirka -500 kronor per invånare. Riktigt så svaga resultat hade emellertid stödkommunerna knappast fått om de inte tilldelats det extra stödet. Flera kommuner hävdade att de redovisade intäkterna på resul-taträkningen för att matcha sådana kostnader som de an-nars inte hade haft, det vill säga kostnader som uppstod för de Kommundelegationsrelaterade åtgärderna.

#### Verksamhetskostnadernas utveckling

Kostnadsutvecklingen studeras på samma sätt som resul-tatutvecklingen. Det är i första hand trender och eventuella

skillnader mot jämförelsegrupperna som är av intresse. Skillnader mellan gruppernas verksamhetskostnader kommer både att analyseras i totala verksamhetskostnader och verksamhetskostnader per invånare eftersom det an-nars kan framstå som att en kommun som kraftigt minskar sin befolkning har en mindre kostnadsökning. Om kost-nadsförändringen ställs i relation till befolkningsunderla-get justeras en sådan skevhet. Det motsatta gäller för en kommun som har kraftig befolkningsökning.

Av diagram 2.2 framgår att verksamhetskostnaderna har haft en liknande utveckling i alla grupper. Kostnadsök-ningarna avtar och tilltar relativt samstämmigt. Stödkom-munerna har liknande trender som de övriga kommunerna. De hade dock lägre kostnadsökningstakt alla år utom 2003. Under 2002 var stödkommunernas kostnadsutveck-ling väsentligt lägre än i de övriga grupperna men någon kostnadsminskning – som var Kommundelegationens intention – ägde inte rum, åtminstone inte i löpande pen-ningvärde och när stödkommunerna studeras som grupp. År 2003 var de procentuella kostnadsökningarna högre i stödkommunerna än i jämförelsekommunerna. Av jämfö-relsegrupperna var det gruppen med liknande befolknings-utveckling som följde stödkommunernas kostnadsutveck-ling bäst.

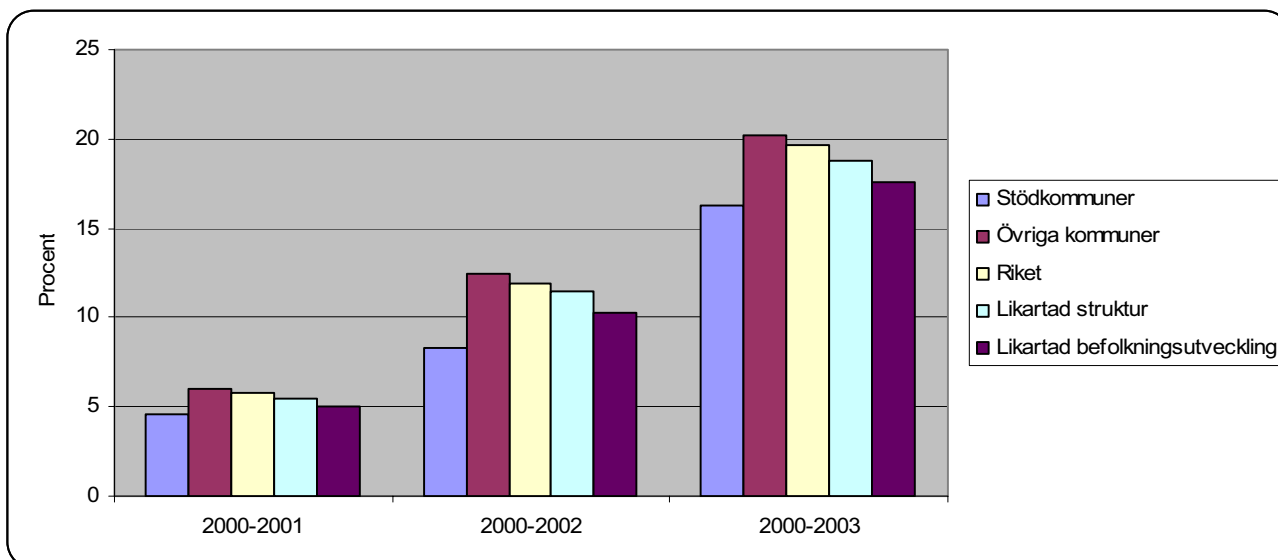


**Diagram 2.2 Verksamhetskostnadernas utveckling i stödkommunerna och jämförelsegrupperna 1999–2003, procentuella förändringar, ovägt genomsnitt. Grunddata: SCB och Webor.**

Frågan är hur verksamhetskostnaderna utvecklats sam-mantaget sedan stödkommunerna år 2000 fick besked om att de hade beviljats det villkorade ekonomiska stödet. Ökade verksamhetskostnaderna mer eller mindre än i jämförelsegrupperna? Den kumulativa procentuella ök-ningen mellan 2000 och 2003 framgår av diagram 2.3.

Av diagrammet framgår att stödkommunerna samma år som de underrättades om att de hade beviljats ekonomiskt

extrastöd, det vill säga 2000, hade lägre kostnadsökningar än jämförelsegrupperna. År 2002 ökade kostnaderna fort-farande mindre i stödkommunerna än i de andra kommu-nerna. År 2003 ökade kostnaderna mer i stödkommunerna än hos de andra men sett över hela perioden 2000 till 2003 ökade kostnaderna ändå mindre hos stödkommunerna än i jämförelsegrupperna.

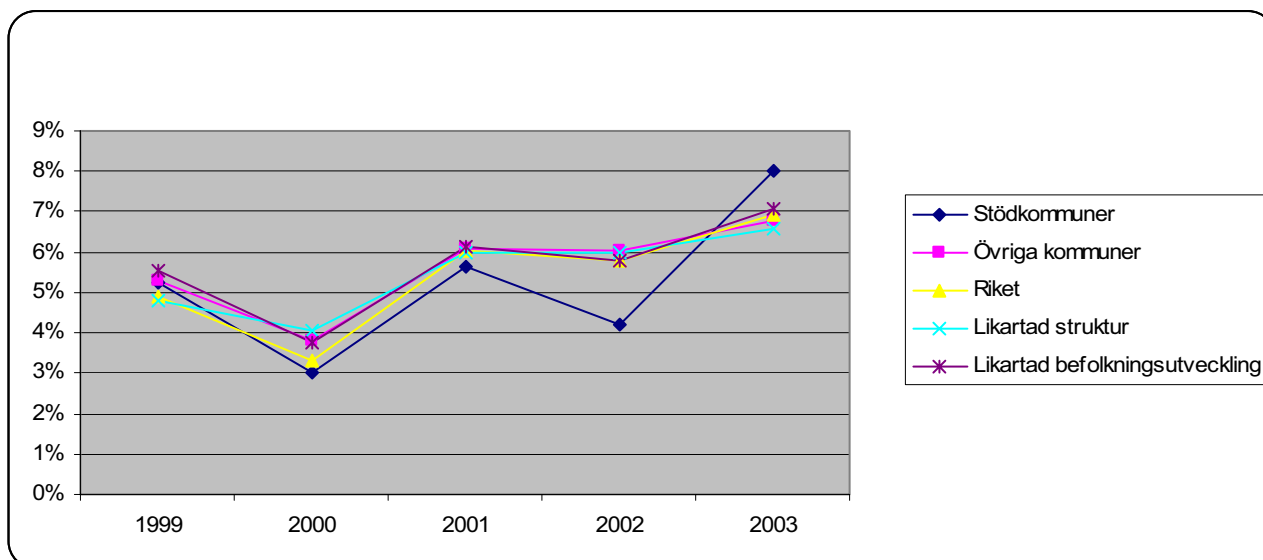


**Diagram 2.3 Verksamhetskostnadernas utveckling i stödkommunerna och jämförelsegrupperna 2000–2001, 2000–2002 och 2000–2003, procentuella förändringar, ovägt genomsnitt. Grunddata: SCB och Webor.**

En närmare analys visar emellertid att skillnaderna inom gruppen stödkommuner var påfallande. I den kommun som hade lägst kostnadsökningar mellan 2000 och 2003 ökade kostnaderna med sju procent. I kommunen med störst kostnadsökningar ökade de med nära 32 procent.

Den jämförelsegrupp som avseende kostnadsutveckling är mest lik stödkommunerna är kommunerna med en likar-

tad befolkningsutveckling. Nästa fråga att belysa blir därför om det minskande antalet kommunmedborgare i stödkommunerna kan förklara den lägre kostnadsökningstakten. Av de diagram som redovisats hittills framgår ju inte om den lägre kostnadsökningstakten kan förklaras av att befolkningen minskade mer i stödkommunerna.



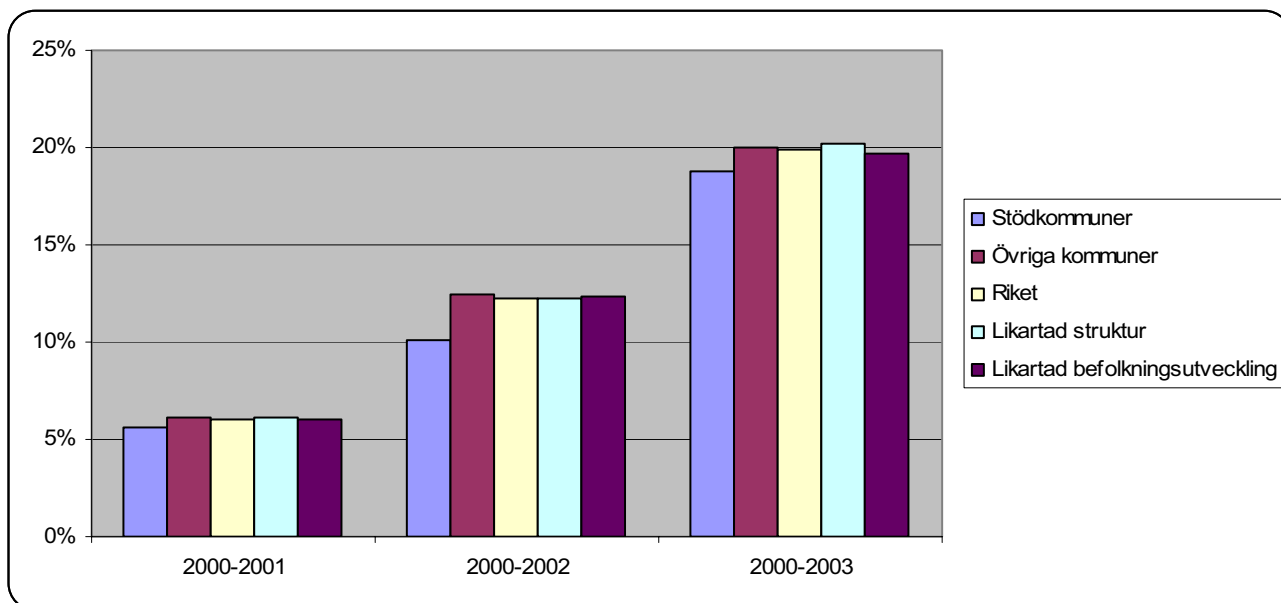
**Diagram 2.4 Verksamhetskostnadernas utveckling per invånare i stödkommunerna och jämförelsegrupperna 1999–2003, procentuella förändringar. Grunddata: SCB och Webor.**

Av diagram 2.4 framgår att utvecklingen på verksamhetens kostnader per invånare är tämligen lik totala verksamhetskostnadernas utveckling (se diagram 2.2). Vissa olikheter kan emellertid konstateras. Stödkommunernas rela-

tivt sett lägre kostnadsökningstakt i början av perioden framträder inte lika tydligt. Stödkommunernas lägre kostnadsökningstakt 2002 och högre takt 2003 blir emellertid tydligare. De övriga kommungrupperna uppvisar sinsemel-

lan en nästintill identisk utveckling. Stödkommunerna som grupp avviker därmed från utvecklingen i de övriga grupperna under periodens senare del.

Som argumenterades för ovan är emellertid en särskilt intressant fråga att besvara hur kostnaderna per invånare utvecklades sett över hela perioden. Det framgår av diagram 2.5.



**Diagram 2.5 Verksamhetskostnadernas utveckling per invånare i stödkommunerna och jämförelsegrupperna 2000–2001, 2000–2002 och 2000–2003, procentuella förändringar, ovägt genomsnitt. Grunddata: SCB och Webor.**

Även om hänsyn tas till befolkningsförändringar, ökade kostnaderna mindre i stödkommunerna än i jämförelsekommunerna under den studerade perioden. Från 2000 ökade kostnaderna med omkring 19 procent i stödkommunerna och cirka 20 procent i jämförelsegrupperna. Inom stödkommungruppen varierade kostnadsökningarna från 9,7 procent per invånare till 38,5 procent per invånare.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att stödkommunerna sett över perioden 2000 till 2003 minskade sina kostnader mer än jämförelsegrupperna men att varia-

tionerna var stora inom gruppen stödkommuner. En viktig observation är att kostnaderna ökade mer i stödkommunerna under 2003 än i jämförelseenheterna.

För att undersöka skillnaderna i kostnadsutveckling bland stödkommunerna ytterligare krävs en mer detaljerad analys. En intressant fråga är hur många som lyckades minska sina verksamhetskostnader från ett år till ett annat. Om stödkommunerna studeras utifrån om de minskat eller ökat sina verksamhetskostnader, både i kronor och kronor per invånare, mellan 2001 och 2002 ges följande.

		Verksamhetskostnadsförändring 2001–2002 (kronor)		
		Ökat	Minskat	Totalt
Verksamhetskostnadsförändring 2001–2002 (kr/invånare)	Ökat	27	4	31
	Minskat	0	5	5
	Totalt	27	9	36

**Tabell 2.1 Verksamhetskostnadsförändring 2001 och 2002 i löpande priser. Grunddata: SCB och Webor.**

Vi ser att det var 27 kommuner som både ökade sina verksamhetskostnader i kronor och i kronor per invånare. Fyra minskade sina kostnader i kronor, men ökade samtidigt sina kostnader per invånare. Fem kommuner reducerade

sina kostnader både i kronor och i kronor per invånare. Om samma analys görs, men med siffror justerade med konsumentprisindex (KPI) ges följande.

		Verksamhetskostnadsförändring 2001–2002 kronor		
		Ökat	Minskat	Totalt
Verksamhetskostnadsförändring 2001–2002 (kr/invånare)	Ökat	24	2	26
	Minskat	0	10	10
	Totalt	24	12	36

**Tabell 2.2 Verksamhetskostnadsförändring mellan 2001 och 2002 (KPI justerade siffror).**

**Grunddata: SCB och Webor.**

Fördelningen blir i denna modell något annorlunda. Tio kommuner minskade i reala termer (om nu KPI anses som en adekvat diskonteringsats) sina kostnader i kronor och kronor per invånare. Av de 36 kommunerna uppvisade 24 ökningarna både vad gäller kostnader i kronor och kronor per invånare. Tolv respektive tio minskade antingen sina kostnader i kronor eller i kronor per invånare.

Trendanalyserna av kostnadsdata visade att det för stödkommunerna skedde en kraftig kostnadsökning under 2003. Samma analys som utförts ovan beträffande ökade respektive minskade kostnader i kronor och kronor per invånare görs för perioden 2002 till 2003 för att synliggöra eventuella skillnader.

		Verksamhetskostnadsförändring 2002–2003 kronor		
		Ökat	Minskat	Totalt
Verksamhetskostnadsförändring 2002–2003 (kr/invånare)	Ökat	25	10	35
	Minskat	1	0	1
	Totalt	26	10	36

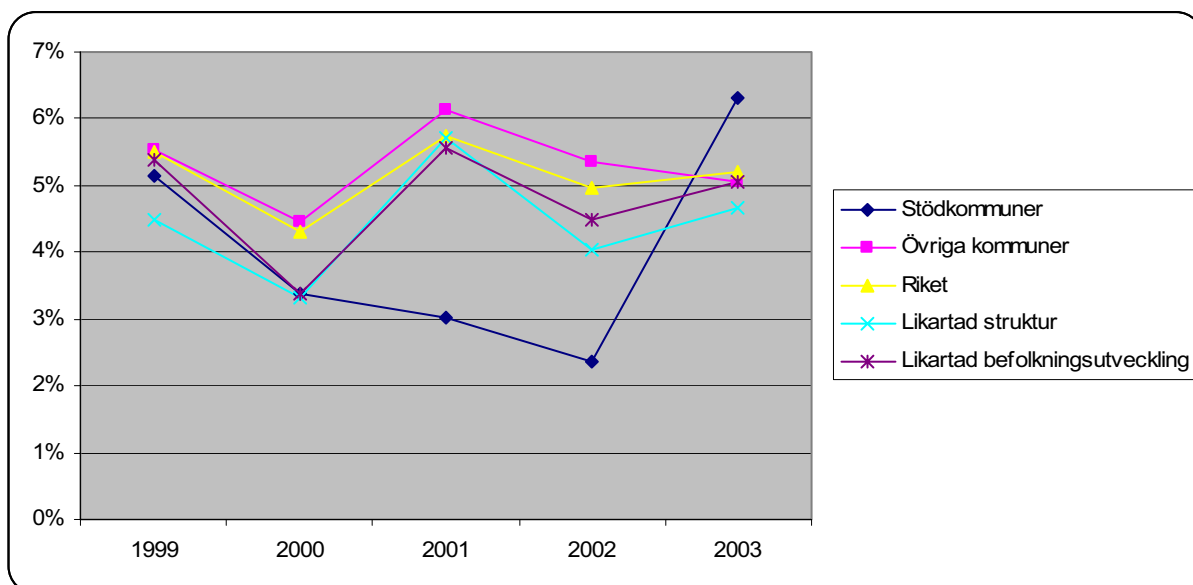
**Tabell 2.3 Verksamhetskostnadsförändring 2002 och 2003 i löpande priser.**

**Grunddata: SCB och Webor.**

Tjugofem kommuner ökade sina kostnader ur de båda perspektiven. Tio minskade sina kostnader i kronor, men ökade kostnaderna i kronor per invånare. En kommun gjorde det motsatta (vilket naturligtvis innebär att den kommunen har haft befolkningsökning). Att ingen kommun lyckades sänka kostnaderna både vad gäller kronor och kronor per invånare visar att stödkommunerna som grupp är homogena i avseendet att de ökade sina kostnader under 2003. Samma analys i reala termer ger inga annorlunda rangordningar och presenteras därför inte.

#### **Nettokostnadsutveckling**

Nettokostnadsutvecklingen följer ganska väl de trender som kunde spåras när verksamhetskostnaderna studerades. Det kan konstateras vid granskning av diagram 2.6 som redovisar nettokostnadernas förändring åren 1999 till 2003.

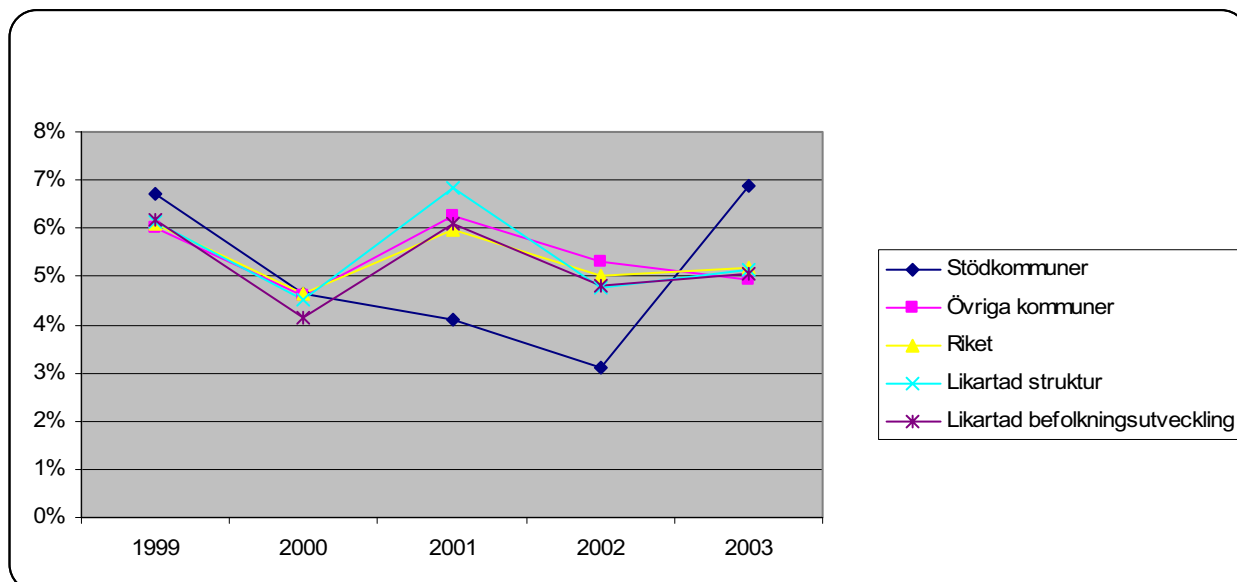


**Diagram 2.6 Nettokostnadsutveckling i stödkommunerna och jämförelsegrupperna, 1999–2003. Grunddata: Webor.**

Av diagrammet framgår att nettokostnadernas ökningstakt i stödkommunerna ligger i linje med de flesta jämförelsegrupperna år 1999. Gruppen som består av kommuner med liknande struktur som stödkommunerna hade något lägre nettokostnadsökning. År 2000 låg stödkommunerna på samma låga nivå som gruppen med liknande struktur och liknande befolkningsutveckling. Övriga grupper låg lägre. De två följande åren hamnade ökningstakten väsentligt

lägre i stödkommunerna än i jämförelsegrupperna. År 2003 var emellertid förhållandena omvända. Stödkommunerna redovisade den största nettokostnadsökningen av alla.

Om fokus istället flyttas till nettokostnader i kronor per invånare framträder i stort sett samma trender för alla grupper och sektorn som helhet (se diagram 2.7).



**Diagram 2.7 Nettokostnadsutveckling (kronor per invånare) i stödkommunerna och jämförelsegrupperna, 1999–2003. Grunddata: Webor.**

En skillnad värd att notera är att variationen mellan jämförelsegrupperna i nettokostnadsökning per invånare var mindre än variationerna i nettokostnadsökning totalt sett.

En annan skillnad som framträder är att nettokostnadernas ökningstakt var högre om man räknar kostnad per invånare.

**Utvecklingen i de tolv kommuner som fick hela stödet under 2002**

Av de 36 stödkommunerna var det tolv som fick hela bidraget under 2002. Av intresse är att studera vad som hände i dessa tolv sedan de fick hela det extra finansiella stödet. Vidmakthölls den lägre kostnadsnivån eller började

kostnaderna öka mer än i de andra kommunerna som ännu inte hade fått stödet utbetalt och därmed hade kvar pressen att sänka kostnaderna? Det finns enbart data för ett förflutet år (2003) efter det att stödet utbetalades, vilket gör det vanskligt att uttala sig om stödets långsiktiga effekter. Utvecklingen redovisas i tabell 2.4.

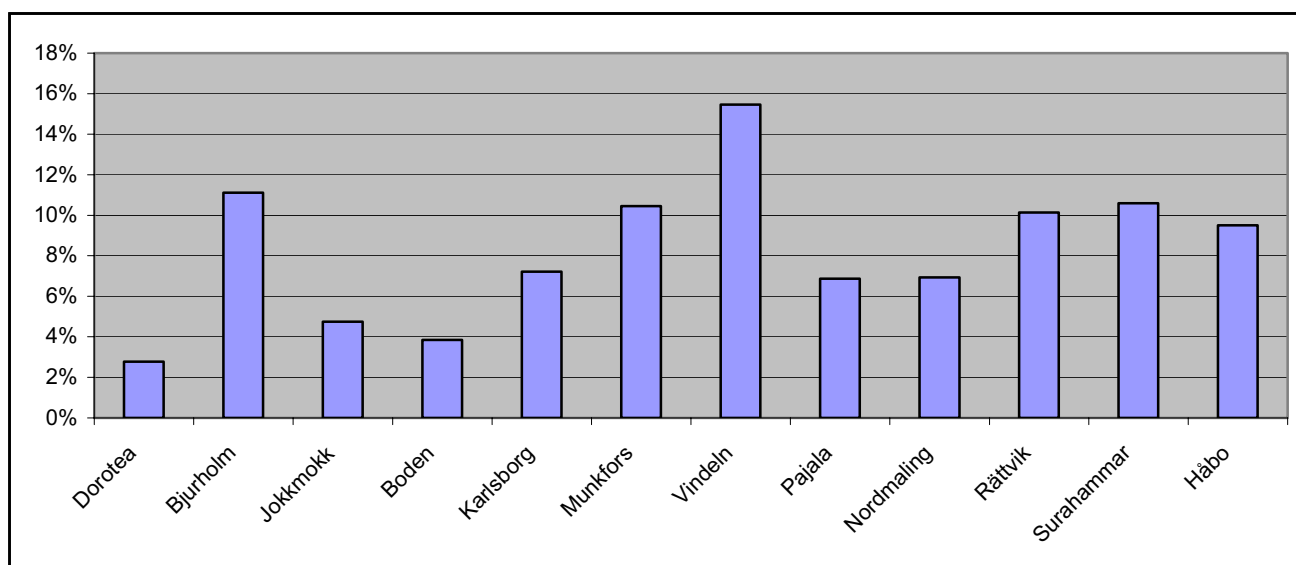
	1999	2000	2001	2002	2003
Hela stödet 2002	4,1%	0,7%	4,6%	5,7%	7,6%
Övriga stödkommuner	3,6%	2,3%	4,6%	2,5%	7,3%

**Tabell 2.4. Kostnadsutveckling i de stödkommuner som fick hela stödet utbetalt under 2002. Grunddata: SCB och Webor.**

Av tabell 2.4 framgår att de kommuner som fick stödet utbetalt under 2002 var mer framgångsrika med att hålla tillbaka kostnadsökningarna under 2000. Övriga stödkommuner var mer framgångsrika med att hålla nere kostnadsökningarna under 2002. Att kostnaderna ökade mer 2002 i de kommuner som fick hela stödet under detta år kan möjligen vara en indikation på att pressen på att hålla igen minskade eller på att en del av det utbetalade stödet användes för ökad konsumtion. I övrigt var skillnaderna inte särskilt stora. Särskilt intressant att notera är att kost-

nadsökningen är likartad under 2003. De presenterade procentsatserna avser de totala kostnadernas förändring men vid analys av kostnadsförändringen per invånare framträder samma mönster.

En ännu mer noggrann analys av kostnadsutvecklingens variationer i de stödkommuner som fick stödet utbetalt under 2002 kräver en presentation av kostnadsförändringarna per respektive kommun. Dessa redovisas i diagram 2.8.



**Diagram 2.8 Verksamhetskostnadsökning per invånare mellan 2002 och 2003 i de kommuner som beviljades andra delen av stödet under 2002. Grunddata: SCB och Webor.**

Vindeln, Bjurholm och Surahammar ökade sina kostnader per invånare med över tio procent. Dorotea och Boden ökade kostnaderna mindre än fyra procent. Den (ovägda)

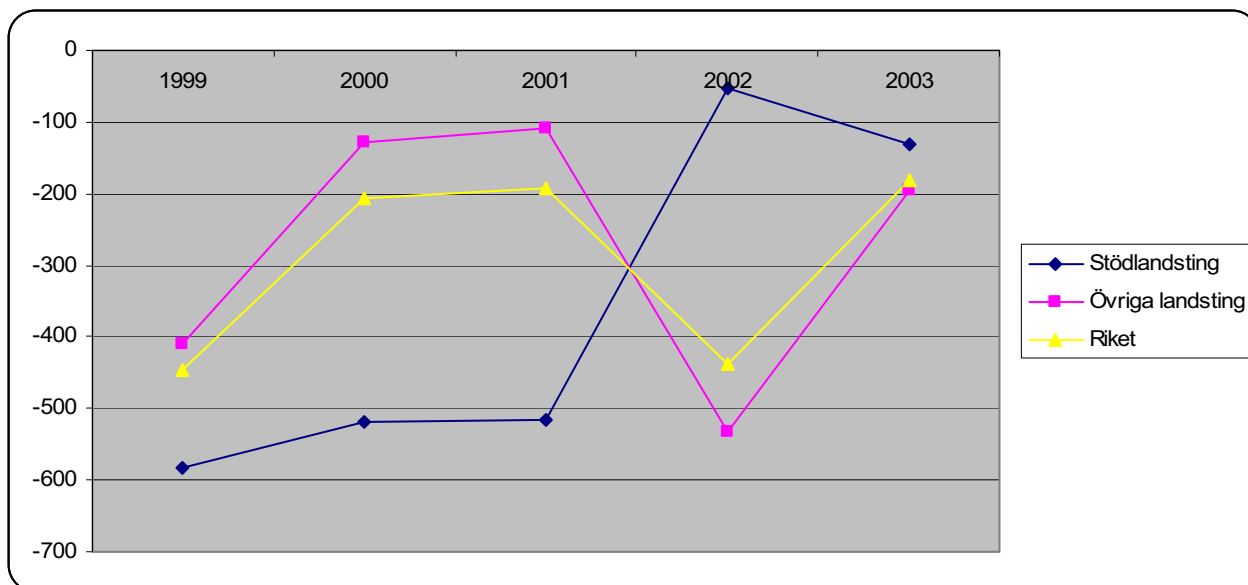
genomsnittliga ökningen i gruppen är 8,3 procent. Det kan jämföras med den genomsnittliga ökningen i riket på 6,9 procent och i samtliga stödkommuner på 8,0 procent.

## Ekonomisk utveckling i stödlandstingen

### Resultatutveckling

Underskott är vad som kännetecknar landstingens ekonomi när resultat före extraordinära poster studeras. Stödlandstingen inledde perioden mer problematiskt än de övriga för

att sedan, under 2002, gå i rakt motsatt riktning. De uppvisade en betydande resultatförbättring under 2002 medan de övriga uppvisade en motsatt trend. Under 2003 närmande sig de tre grupperna varandra igen.



**Diagram 2.9** Resultat före extraordinära poster (kr/inv) i stödlandstingen och jämförelsegrupper, 1999-2003. Grunddata: Sjukvårdsdata i fokus.

Redogörelsen för den generella ekonomiska utvecklingen kompletteras med andra analyser eftersom skillnaderna inom kvartetten stödlandsting var stor. En granskning av

resultatutvecklingen sedan 1999 ger vid handen att de ekonomiska olikheterna är påfallande (se tabell 2.5).

Landsting	1999	2000	2001	2002	2003
Dalarna	-777	-548	-353	-586	-918
Norrbottnen	-550	-699	-385	812	16
Värmland	-481	-727	-1092	614	917
Västernorrland	-525	-97	-237	-1057	-541

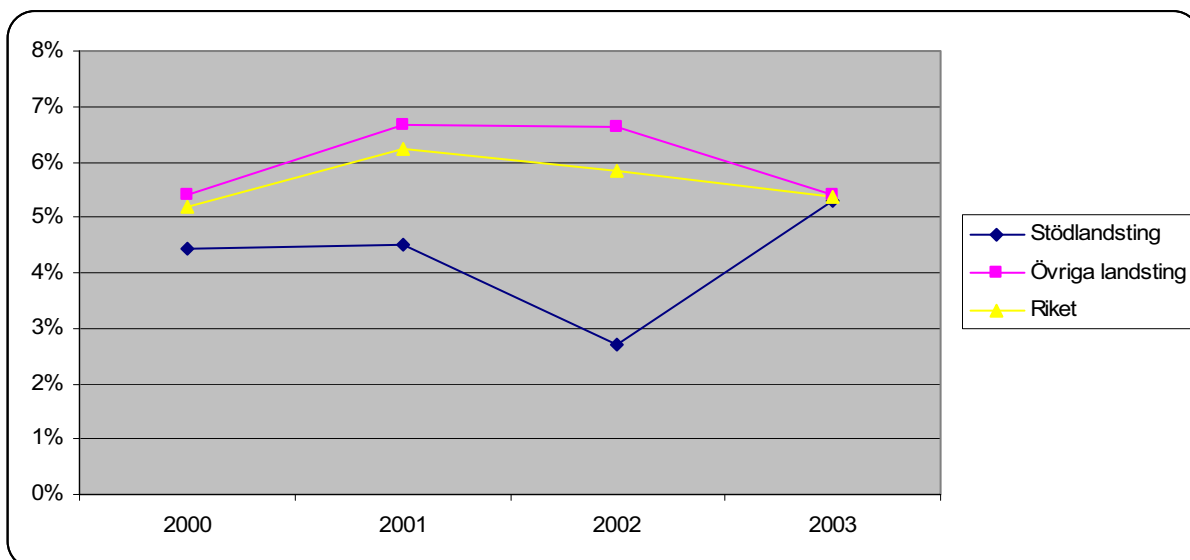
**Tabell 2.5** Resultat före extraordinära poster (kr/inv) i stödlandstingen 1999-2003. Grunddata: Sjukvårdsdata i fokus.

Av tabell 2.5 framgår att två stödlandsting bröt den ogynnsamma ekonomiska trenden 2002. Norrbottens läns landsting och Värmlands läns landsting redovisade både 2002 och 2003 positiva resultat. De båda andra stödlandstingen hade ännu inte lyckats nå ekonomi i balans. I Dalarna hade underskottet ökat medan underskottet i Västernorrland halverades mellan 2002 och 2003.

### Kostnadsutveckling

Kostnaderna analyseras utifrån totala kostnader och kostnad per invånare i enlighet med tidigare förda resonemang. De diagram som redovisas avser de totala verksamhetskostnadernas utveckling. Verksamhetskostnadernas utveckling per invånare kommenteras i den löpande texten. Analyser av nettokostnaderna ger inga annorlunda trender och redovisas därför inte.



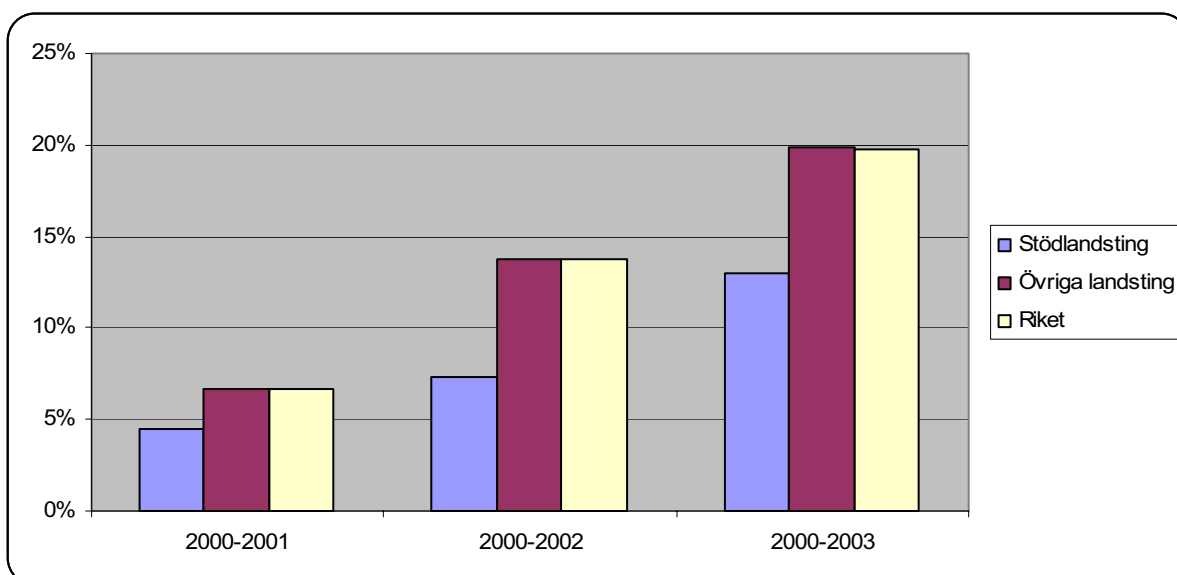


**Diagram 2.10 Verksamhetens kostnader i stödlandstingen och jämförelsegrupper 2000-2003, procentuell förändring. Grunddata: Sjukvårdsdata i fokus.**

Mellan åren 2000 och 2002 ökade verksamhetens kostnader snabbare i riket och i de landsting som inte fått något villkorat stöd än i stödlandstingen. Störst var skillnaden 2002 då ökningstakten i riket och i landstingen som inte fått något extra stöd var 5,8 respektive 6,6 procent men endast 2,7 procent i stödlandstingen. År 2003 skedde en utjämning då kostnadsökningen var 5,4 procent i samtliga grupper. Om kostnaden per invånare analyseras kvarstår mönstret men skillnaderna mellan stödlandstingen och

övriga landsting blir något mindre fram till och med 2002. År 2003 ökade kostnaderna cirka 0,3 procentenheter mer i stödlandstingen.

Av diagram 2.11 framgår utvecklingen på verksamhetens kostnader under perioden 2000 till 2003. Avsikten med diagrammet är att visa den kumulativa förändringen av stödlandstingens verksamhetskostnader under perioden och jämföra den mot övriga landstings.



**Diagram 2.11 Verksamhetskostnadernas utveckling i stödlandstingen och jämförelsegrupper 2000-2001, 2000-2002 och 2000-2003, procentuella förändringar, ovägt genomsnitt. Grunddata: Sjukvårdsdata i fokus**

Stödlandstingen ökade sett över hela perioden (2000-2003) sina kostnader cirka sju procentenheter mindre än de

landsting som inte fick något extra stöd. Merparten av skillnaden uppkom under 2002, vilket även konstaterades

ovan. I stort sett höll skillnaden i sig även under 2003. Liknande utveckling framkommer vid analys av verksamhetens kostnader per invånare. Skillnaden mellan stödlandstingen och de landsting som inte fick något stöd var dock något mindre, cirka fem procentenheter.

Av en mer detaljerad analys framgår återigen att det inom stödkvartetten fanns variationer. Den lägre kostnadsökningstakt som stödlandstingen hade under 2002 var det endast två landsting som svarade för (se tabell 2.6).

Landsting	2000	2001	2002	2003
Dalarna	5,9	5,4	8,0	5,6
Norrbottnen	4,1	1,6	-0,8	7,4
Värmland	6,1	5,5	-3,0	5,6
Västernorrland	5,0	7,7	7,7	2,8

**Tabell 2.6 Verksamhetskostnadsutveckling per invånare i stödlandstingen, 2000-2003. Grunddata: Sjukvårdsdata i fokus.**

Under 2002 minskade Norrbottens läns landsting och Värmlands läns landsting sina kostnader med 0,8 respektive 3,0 procent. Differensen mellan dem och de båda andra var påfallande stor. Den lägre – eller till och med negativa – kostnadsökningstakten blev emellertid inte varaktig heller i Norrbotten och Värmland. År 2003 ökade kostnaderna i dessa landsting med 7,4 respektive 5,6 procent. Västernorrland var det landsting som år 2003 lyckades hålla tillbaka kostnadsökningarna mest av de fyra.

### Ekonomisk utveckling, en sammanfattning

På övergripande nivå kan en viktig slutsats dras utifrån den ekonomiska analysen, nämligen att det ekonomiska beteendet hos de kommuner och landsting som beviljades villkorade extraresurser förändrades.

- Stödkommunernas kostnadsökning mellan 2000 och 2003 var lägre än i relevanta jämförelseenheter. Den årliga kostnadsökningen var lägre fram till och med 2002 men högre 2003.
- Stödkommunerna utgör ingen homogen grupp. Stora skillnader i kostnadsutveckling konstaterades.
- Stödlandstingens kostnader ökade mindre än i övriga landsting under den studerade perioden. Kostnadernas ökningstakt var lägre i stödlandstingen 2001 och 2002 men likartad eller något högre under 2003.
- Stödlandstingen var inte heller någon homogen grupp. I praktiken fick det villkorade stödet effekt i två av landstingen men inte, åtminstone inte ännu, i de båda andra.

Uppenbarligen hade alltså det villkorade stödet haft en styrande effekt. År 2002 var ett särskilt intressant år eftersom resultatet och kostnadsökningarna detta år var avgö-

rande för om den andra delen av det villkorade stödet skulle betalas ut – åtminstone enligt de ursprungliga spelreglerna.

I utredningen Efter *Kommundelegationen: Hur gick det?* befarades en rekyl med kostnadsökningar efter 2002. Av den ekonomiska analysen framgår att det finns en tendens till att farhågorna på generell nivå besannas. Kostnaderna ökade mer i stödkommunerna än i övriga kommuner under 2003. Räknat per invånare var kostnadsökningen lite större även i stödlandstingen än i övriga landsting 2003.

Av analysen framgår emellertid också att det fanns olikheter inom stödgruppen. Flera enheter klarade av att nå en lägre kostnadsökningstakt och hade även lyckats klara ekonomin men alla av dem klarade inte att göra situationen permanent. Det fanns även enheter som inte förmådde sänka kostnaderna och nå ekonomisk balans över huvud taget.

### Studien fortsätter med fallstudier

För att förklara varför utfallen av det extra ekonomiska stödet blev olika i de 40 stödkommunerna och stödlandstingen krävdes fallstudier i ett antal stödorganisationer. Tre utvecklingsförlopp bedömdes som särskilt intressanta att förklara. Det första var avsaknad av ekonomisk och kostnadsmissig förändring. Ett sådant utvecklingsförlopp återfanns i Bromölla kommun och i Landstinget Dalarna. I Bromölla lyckades inte kommunen reducera kostnadsökningstakten varför en skattehöjning blev nödvändig 2003. I Landstinget Dalarna åstadkoms inte lägre kostnader och heller inte ekonomi i balans. Beskrivningar av dem följer i kapitel 3.

Det andra utvecklingsförloppet som var intressant att belysa var temporär övergång till bättre kostnadskontroll och ekonomisk balans. Pajala kommun, Rättviks kommun och Bjurholms kommun tillhörde denna grupp. Dessa kommuner klarade av att vända utvecklingen men återföll i ekonomiska problem. Utvecklingsförloppen beskrivs i kapitel 4.

Det tredje utvecklingsförloppet som var av intresse var övergång från ekonomiska problem till större kostnadskontroll och ekonomisk balans. Denna form av mer ”permanent” förändring kunde konstateras i Olofström. I Ljusnarsberg var inte den ekonomiska situationen riktigt lika mycket under kontroll men kommunen hade varit särskilt framgångsrik i att vara återhållsam med kostnadsökningar. Utvecklingen i de båda kommunerna beskrivs i kapitel 5.

Fallstudierna låg till grund för beskrivningar av landstinget och de sex kommunerna. Avsikten med fallstudierna var att förklara varför utvecklingen blev olikartad inom gruppen som beviljades stöd. I fallstudierna ingick personliga intervjuer (och en och annan telefonintervju), studier av årsredovisningar och data från SCB, Webor, Kommun-databasen och Sjukvårdsdata i fokus. Intervjuer genomfördes med mellan sex och elva nyckelpersoner i respektive

organisation. I fallstudierna var cirka hälften av de intervjuade politiker och hälften tjänstemän. Intervjuerna varade normalt mellan en och en och en halv timma. De intervjuade gav beskrivningar av organisationernas historia, utvecklingsförlopp, situation och prognos för framtiden. Specifika frågor kring de speciella dragen den ekonomiska utvecklingen ställdes. På så sätt skapades ett material för djupare förklaring av den olikartade ekonomiska utvecklingen.

I arbetet med fallstudierna var sammanlagt nio forskare och biträdande forskare knutna till Kommunforskning i Västsverige (KFi) involverade. Respektive fallstudie genomfördes av en eller två forskare. De sju delstudierna diskuterades vid ett heldagsseminarium där varje forskare redogjorde för sina intryck från den kommun de besökt och studerat.

### 3. Där vändningen inte kom

Den kommun och det landsting som valdes ut för att de ännu inte hade lyckats vända den ekonomiska utvecklingen var Bromölla och Dalarna. För båda gällde att de ännu inte hade fått den andra delen av det villkorade stödet. Bromölla har tidigare varit föremål för forskargruppens intresse. Bromölla var en så kallad fattig kommun som analyserades i *De fattiga och de rika* (Brorström och Siverbo 2002a). Dalarna var ett av de landsting som beskrevs i artiklarna ”Anpassning eller spårbundenhet” (Siverbo 2002) och ”Deeply rooted traditions and a will to change” (Brorström och Siverbo 2004). I obetydlig utsträckning har beskrivningar från dessa publikationer lånats in i föreliggande beskrivningar. I Bromölla genomfördes intervjuer med åtta personer. Fyra av dem var politiker och fyra var tjänstemän. I landstinget Dalarna intervjuades sex personer varav fyra var politiker och två var tjänstemän.

#### Bromölla – skatten fick höjas

”Under året har vi lagt fokus på kommunens ekonomi. Vi har tagit övergripande mål för att klara ekonomin på sikt. Målet är att vi skall ha balans och att vi återställt det egna

kapitalet senast 2005.” (Kommunstyrelsens ordförande i årsredovisningen 2003)

Bromölla kommun ligger i Skåne län. Antalet invånare uppgår till cirka 12 000. Under senare år har befolkningen minskat med cirka femhundra personer. Bromölla är en typisk industrikommun och bland de större arbetsgivarna märks Ifö Sanitär, Ifö Ceramics, Ifö Electric, Stora Enso Nymölla, LB-Hus och WM-Data Dataservice. Till de större orterna hör centralorten Bromölla, Näsrum och Valje.

Kommunens ekonomiska utveckling åren 1999 till 2002 kännetecknades av återkommande underskott (se tabell 3.1). Det största redovisades 1999 och uppgick till nära 15 miljoner kronor. De därpå följande tre åren låg resultatet mellan -2 och -5 miljoner. Att underskottet 2002 kunde begränsas till två miljoner berodde på att kommunen fick tre olika extrabidrag av staten på sammanlagt cirka fem miljoner. Av dessa var 1,7 miljoner hänförliga till uppgörelsen med Kommundelegationen. År 2003 skedde ett trendbrott då kommunen redovisade ett överskott på nära fem miljoner. En viktig förklaring till överskottet var att skatten höjdes med en krona. Extrabidragen från staten 2002 och skattehöjningen 2003 var förklaringar till att nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag hamnade under hundra procent de båda åren.

År	Resultat	Extra-ordinära poster	Extra stöd	Verksamhetskostnadernas förändring (%)	Verksamhetskostnadernas förändring per invånare (%)	Intäktsförändring (%)	Nettokostnadsandel	Skattesats	Finansnetto
1999	-15			5,7	5,8	4,9	103	20,76	-4640
2000	-2,6			4,0	4,3	6,7	100	20,76	-2490
2001	-4,9			5,0	5,8	4,8	100	20,76	-4581
2002	-2,0		1,7	5,5	5,3	7,3	99	20,76	-6384
2003	4,8			6,6	6,8	6,2	97	21,76	-6693

Tabell 3.1 Ekonomisk utveckling i Bromölla kommun.

Verksamhetskostnadernas ökningstakt har varit förhållandevis jämn. Den största procentuella ökningen ägde rum 2003 och den minsta 2000. Kostnadsutvecklingen räknad per invånare var likartad. Under 2000 och 2002 var intäkternas ökningstakt högre än kostnadernas. Övriga år var förhållandet omvänt. År 2002 ökade de finansiella kostnaderna, vilket innebar att finansnettot belastade kommunens ekonomi med ytterligare nästan två miljoner.

#### Vägen in i problemen

Bromölla kommun var i slutet av 1980-talet en lågskattekommun med landets sjätte lägsta skatt. År 2003 efter en skattehöjning med en krona har Bromölla kommun Skånes högsta skatt. Den goda situationen som gällde i slutet av 1980-talet förklaras främst av beskattningssystemets konstruktion och kommunen egen sparsamhet. Kommunernas

beskattningsrätt av juridiska personer innebar betydande intäkter för Bromölla kommun. Kommunalskatt baserad på vinster i framförallt de tre stora och framgångsrika företagen, IFÖ-verken, Nymölla pappersbruk och LB-hus, gav kommunen stora möjligheter att stärka den finansiella situationen såväl kortsiktigt som långsiktigt. När denna beskattningsrätt försvann i mitten av 1980-talet var det ett slag för kommunen. Den andra förklaringen till den dåvarande gynnsamma situationen, det vill säga sparsamheten, förknippades med kommunens första kommunalråd Helmer Olsson. Olsson innehade uppdraget som kommunalråd i 40 år och bedrev en mycket restriktiv ekonomisk politik.

Efter Helmer Olsson fanns ett investeringsbehov och detta tillsammans med att det inte längre fanns några företagsvinster att hämta medel ur gjorde att kommunens fi-

nansiella förutsättningar och utveckling förändrades dramatiskt. Någon beredskap för att möta en ny situation förefaller inte ha funnits utan de finansiella resultaten försämrades. 1990-talet kom att bli de ekonomiska underskottens decennium. Problematiken förstärktes av omläggningen av statsbidragssystemet där varje förändring från den genomgripande reformen 1993 och fram till dag innebar försämringar för Bromöllas del. Uppfattningen i Bromölla var under perioden att något var fel på intäkts- och kostnadsutjämningsystemet. Mycket energi lades på att försöka hitta systemets brister och att förevisa dessa för företrädare för riksdagen, regeringen och finansdepartementet. I sammanfattning kan sägas att förklaringen till de ekonomiska problemen var en kombination av allt vidrigare yttre omständigheter, eftersatta behov och en strävan efter att finna förklaringar istället för att göra något åt problematiken.

### ***Varför gick det som det gick – hur påverkade Kommun-delegationen?***

Att Bromölla kommun sökte extra finansiellt stöd av staten var egentligen inte ett initiativ som kom från kommunen. Självbildet i Bromölla var att de var en kommun som oförskyllt hamnade i ekonomiska problem och inte alls en kriskommun. De ville inte blandas samman med kommuner som av ekonomisk oaksamhet tvingades söka det extra ekonomiska stödet. Företrädare för statsmakten menade emellertid att det vore bra om Kommundelegationen fick tillfälle att analysera Bromöllas situation.

Resultatet av analysen blev att kommunen beviljades ett extra stöd som var villkorat till att en åtgärdsplan genomfördes. Åtgärdsplanens genomförande försenades emellertid, vilket förklarades med att beslutsfattarna använde sin energi till annat (se ovan). De intervjuades uppfattning var emellertid att åtgärdsplanen fullgjordes under 2003. Det skedde parallellt med ökad konkurrensutsättning av verksamheten och med att ett nytt politiskt ledarskap utvecklades (ett nytt kommunalråd tillträdde). Sammantaget innebar det en besparing på åtta miljoner. Emellertid gäller att effekten av denna besparing eliminerades av en stor kostnadsökning inom andra områden och då särskilt inom social omsorg. Åtgärdsprogrammet uppfylldes men andra omständigheter gjorde att kostnadsutvecklingen totalt sett inte begränsades.

Ändå präglas situationen idag av en viss optimism. Det berodde på att kommunen tack vare ökad utdebitering lyckades redovisa ett positivt resultat 2003. Att förklaringen till detta var en skattehöjning och inte kostnadsreduktion totalt sett förefaller inte ha påverkat bedömningen utan det uppfattades vara en stor framgång att kommunen hamnade på rätt sida ekonomiskt sett.

Förklaringar till utvecklingsförloppet går också att finna i de etablerade föreställningar som finns i kommunen. Bromölla är ett brukssamhälle och utmärkande för kommunen är enligt de intervjuade starka traditioner, konser-

vatism och förändringsobenägenhet. Dessa egenskaper förklarade varför kommunledningen i första hand hade sökt förklaringar utanför den kommunala organisationen. Samtidigt som det fanns förändringsobenägenhet framhölls att kommunen präglades av närhet mellan olika aktörer och en stor öppenhet. Det var enkelt att kommunicera och man träffades naturligt i vardagen. Det framkom vid intervjuerna en intressant motsägelse i att förändringsobenägenhet rådde parallellt med öppenhet. Öppenheten hade således inte inneburit att verksamhet och organisation reformerats.

En utmärkande egenskap var också kommunalrådets dominans. De intervjuade nämnde sex personer som viktiga för kommunens utveckling. En av dessa var en tidigare industriledare vars uppfattningar om kommunens utveckling var betydelsefulla. De andra var de fem personer som varit kommunalråd sedan kommunen bildades, alltifrån Helmer Olsson som var kommunalråd i 40 år till Åke Hammarstedt som var kommunalråd idag och som ansågs ha fört med sig ett nytt förhållningssätt till verksamhet, ekonomi och organisation. De fem kommunalråden intog en självklar ställning som dominerande aktörer, ingen annan politiker och ingen tjänsteman nämndes av de intervjuade som viktiga aktörer. Hammarstedts företrädare förde också med sig ett nytänkande när han drygt 30 år gammal tillträdde i början av 1990-talet, men han ansågs också av flera ha blivit alltför orienterad mot att finna förklaringar i yttre omständigheter och försöka påverka aktörer utanför kommunen att förändra resursfördelningssystem och ge Bromölla kommun bättre förutsättningar. Intresset för och möjligheten till förändring av organisation och verksamhet påverkades negativt av denna hållning.

En ytterligare utmärkande egenskap och viktig omständighet som beskrevs av verksamma i kommunen var ett slags informellt avtal vars innebörd var att ingen kommunalt anställd ska sägas upp. Vi noterade också att socialdemokraternas starka ställning tog sig uttryck i att andra politiker talade om ”vi och dom”. ”Dom” hade inte lyckats klara kommunens ekonomi. Uttryckssättet var en illustration av socialdemokraternas dominans och kan vara en förklaring till den fokusering som fanns på den ledande politikern. Det var uppenbart att denne person av tradition blev inflytelserik och att dennes agerande var av stor betydelse för kommunens fortsatta utveckling.

### ***Framtiden***

I likhet med de flesta andra kommuner har Bromölla finansiella problem 2004. En pessimistisk skatteutfallsprognos innebär att det krävs ytterligare besparingar utöver de som beslutades i samband med budgeten för att nå ett positivt resultat. Med tanke på erfarenheterna av besparingar och ekonomiska problem, underskott och budgetöverskridanden så borde bedömningen av möjligheterna att åstadkomma balans vara pessimistiska. Vid intervjuer-

na framträdde emellertid viss tilltro till den egna förmågan. Detta hade sin förklaring i att kommunledningen nu hade lämnat perspektivet att förklara tillkortakommanden och övergått till att försöka finna lösningar. Den ”nya” kommunstyrelsen efter valet 2002 och det nya kommunalrådet som tillträdde i maj 2002 hade en annan inställning än de tidigare. Det fanns en övertygelse om att det går att klara sig själv och ansträngningar gjordes för att lyckas. En lyckosam konkurrensutsättning av kommunens städverksamhet visade att det går att förändra och effektivisera. Konkurrensutsättningen av verksamheten hade såväl reell ekonomisk betydelse som stor symbolisk betydelse. Den var ett uttryck för förhållningssättet hos den nya kommunstyrelsen. För den stora vändningen bedömde emellertid de intervjuade att det krävdes mer gynnsamma finansiella förutsättningar och politiska prioriteringar.



## Dalarna – överdecentraliserat

”Ökningen är klart större än vad beslutad budget tillåtit. Utvecklingen är oroande inte bara för den ekonomiska balansen utan också som ett tecken på att kostnadskontrollen i driftsorganisationen fortfarande inte fungerat tillfredsställande.” (Ur årsredovisningen 2003)

Dalarna motsvaras i stort sett av Kopparbergs län. Landstinget sträcker sig från Norge i Väster till Gävleborg i Öster och från Härjedalen i norr till Västmanland och Värmland i söder. Dominerande näringar i länet har varit bergs-, jord- och skogsbruk. För länge sedan var Falu

koppargruva en angelägenhet för hela riket. Idag är järn- och stålindustrin ur sysselsättningssynpunkt den viktigaste industrin. Skogen är bas för en betydande massa-, pappers- och trävaruindustri. På senare tid har tjänstenäringen blivit allt viktigare och står nu för två tredjedelar av sysselsättningen i länet.

Den ekonomiska utvecklingen i Dalarna har varit bekymmersam hela den studerade perioden. Underskotten har uppgått till minst 100 miljoner kronor. I och för sig redovisades ett överskott 2001 men det förklarades av en extraordinär intäkt (reavinst vid försåld fastighet). Särskilt stort var underskottet 2003 då det uppgick till nära 200 miljoner trots en extraordinär intäkt på 57 miljoner. Skatten höjdes 2000 med 50 öre till 10,09.

År	Resultat	Extra-ordinära poster	Extra stöd	Verksamhetskostnadernas förändring (%)	Verksamhetskostnadernas förändring per invånare (%)	Intäktsförändring (%)	Skattesats	Finansnetto
1999	-118	100					9,59	
2000	-159	-7		5,1	5,9	4,5	10,09	-33
2001	30	128		4,9	5,4	9,5	10,09	-21
2002	-162		12,8	7,8	8,0	2,3	10,09	-21
2003	-197	57		5,6	5,6	4,9	10,09	-23

Tabell 3.2 Ekonomisk utveckling i Dalarnas läns landsting.

Kostnadsökningstakten har varit förhållandevis stabil med ökning på omkring fem procent. Undantaget var 2002 då kostnaderna ökade med nära åtta procent. Räknet per invånare var kostnadsökningstakten högre men skillnaderna är inte särskilt stora. Med undantag för år 2001 har kostnadernas ökningstakt varit högre än intäkternas.

### Vägen in i problemen

En viktig händelse i Landstinget Dalarna var etableringen av den så kallade Dalamodellen i början av 1990-talet. Dalamodellen var från start en mycket decentraliserad beställar-utförarmodell. Man bildade 15 lokala beställarnämnder, som fick till uppgift att köpa/beställa primärvård och specialiserad vård för sin befolkning. Att modellen blev så decentraliserad förklarades av att det rådde en utpräglad decentraliserad kultur i Dalarna, vilket i sin tur förklarades med att det i landstinget finns 15 jämnstora kommuner som gärna vill påverka hälso- och sjukvårdens utformning.

Under 1990-talet reviderades och omstrukturerades Dalamodellen några gånger. Ambitionen var att förbättra styrningen av landstingets verksamheter och komma tillrätta med landstingets ökade kostnader. Dalamodellen är sedan sommaren 2003 avvecklad och ersatt av en tydligare centraliserad styrmodell. Det är landstingsstyrelsen och på tjänstemannasidan landstingsdirektören som idag utövar det direkta ansvaret för sjukvården.

Idag anser man att den decentraliserade kulturen var en orsak till problemen som uppstod. De 15 nämnderna fick ett mycket stort handlingsutrymme och likaså enskilda personer lokalt. Någon av de intervjuade ansåg till exempel att man hade förbyggt sig genom att ha skapat alltför många parallella verksamheter. Det fanns inget helhets-tänkande och det var bristande central samordning. På den administrativa sidan fanns också ett förvaltnings-specifikt synsätt som präglade landstingets möjligheter att samordna. Förvaltningarna ville sköta sig själva.

Bortsett från Dalamodellen som förklaring till dagens problem betraktades befolkningsminskningen vara en väsentlig orsak. Redan innan Kommundelegationen tillsattes hade dåvarande ledande landstingsråd uppvaktat kommunminister Lövdén angående avfolkningsproblematiken i skogslänen. I Dalarna hade man gjort en beräkning och kommit fram till att om man hade haft samma befolkning nu som man hade 1996 så skulle de årliga skatte- och statsbidragsintäkterna ha varit 140 miljoner kronor högre. Befolkningsminskningen hade under motsvarande period varit cirka 12 000 personer och handlade för närvarande om cirka 400 personer per år. De stora befolkningsminskningarna under mitten och slutet av 1990-talet orsakades av nedgången och rationaliseringar i basnäringarna stål, skog och papper samt av låga födelsetal. En åsikt som fördes fram var att förmågan att ställa om produktionen till ett lägre invånarantal hade saknats, en annan var att det inte hade varit praktiskt möjligt.

Andra förklaringar till landstinget Dalarnas problem som nämdes var kostnadsutvecklingen och då främst personalkostnadsutvecklingen. Landstinget Dalarna hade svårt att rekrytera personal och hade haft en relativt stor andel inhyrd personal och stafettläkare. Flera av de intervjuade angav Stockholms läns landsting som en betydelsefull aktör för personalkostnadsutvecklingen. Stockholmslandstinget ansågs ha beviljat för höga löner, vilket orsakade stora problem för andra landsting, inte minst för landstinget Dalarna. Stockholmarna ansågs beröva Dalarna på personal och tvinga dem att betala högre löner.

En viktig del i sammanhanget var också de politiska strukturerna. "Bytänkandet" som hade präglat landstinget starkt under hela 90-talet och förstärkts av Dalamodellen ansågs ha bidragit till de ekonomiska problemen. Politikerna hade värnat sin bygds invånare. Tillgänglighet och kvalitet hade fått gå före ekonomiska hänsyn. Enligt en av de intervjuade politikerna hade det funnits med i de politiska bedömningarna att de måste undvika sådana förändringar som kunde leda till att missnöjespartier etablerades. Han upplevde även att politikerna hade "skrämts" av att impopulära förändringar i andra landsting hade medfört dåliga valresultat för majoritetspartierna. Media ansågs också ha haft en roll i sammanhanget. Det hade skrivits mycket om sjukvården och det hade bildats en stark opinion mot de strukturförändringar som genomförts och även mot sådana som hade planerats. Medierna tillskrevs en viktig opinionsroll i Dalarna och hade ibland varit en försvårande omständighet för att genomföra obehagliga, men nödvändiga, lösningar.

Politiskt hade det också funnits en tydlig åtskillnad mellan majoritet och opposition. Den senare hade oftast ställts utanför den praktiska politiken och informerats väldigt sent i väsentliga frågor. I relationen mellan politiker (framförallt majoritetspolitiker) och tjänstemän hade det enligt en utsaga inte funnits någon tydlig rågång.

### **Framtiden**

Inför framtiden betraktades det som positivt att Dalamodellen hade avvecklats och att landstingsledningen nu satsade på att etablera ett helhetstänkande för att komma tillrätta med de ekonomiska problemen. De intervjuade uppfattade att det numera fanns en större insikt bland politiker, personal och medborgare om att helhetssyn var väsentligt och nödvändigt. Den tydliga uppdelning som hade funnits mellan kommunblocket (bypolitikerna) och landstingsblocket i politiken hade luckrats upp något. Politiskt var man idag överens om ytterligare strukturförändringar som fattades beslut om i juni. Det handlade om föreslagna besparingar på 150 miljoner. Partierna var i princip överens om 75-100 miljoner. Man beskrev att man politiskt hade arbetat på ett nytt sätt med strukturförslaget genom att majoriteten hade förankrat förslaget hos oppositionen i ett tidigare skede än vad som hade varit brukligt. Det innebar att kompromissandet hade skett innan produkten var

färdig och offentlig. Medierna hade därför inte haft så mycket oenigheter att skriva om.

Som positivt uppfattades även att en förnyelse skett i tjänstemannaledningen och man förväntade sig från politiskt håll att det nu skulle finnas en sammanhållen och kraftfull ledning av sjukvårdens verksamheter. Ett starkt ledarskap fokuserades och beskrevs av en av de intervjuade som att man måste peka med hela handen. Som ett uttryck för detta berättades i intervjuerna om en sammankomst där samtliga chefer i landstinget var inbjudna för att diskutera landstingets situation och framtid. De tre landstingsråden var på plats för att betona vikten av stark ledning och en sammanhållen verksamhet.

Avtalet med Kommun delegationen innebar att landstinget Dalarna skulle få 52 miljoner från staten om landstinget uppfyllde kraven på kostnadsreduceringar och ekonomi i balans. Hittills hade landstinget fått 13 av de 52 miljonerna och avtalet har förlängts till 2004. Landstinget Dalarna hade alltså inte klarat av att fullgöra sin åtgärdsplan och hade därför inte fått den resterande delen av det ekonomiska stödet. De intervjuade ansåg att det villkorade stödet hade varit en morot för dem men att det ändå inte hade varit avgörande för deras slutgiltiga ställningstaganden och beslut. Det villkorade stödet saknade alltså inte betydelse men dittills hade annat varit viktigare än att se till att landstinget fick de pengarna.

Det var ingen av de intervjuade som trodde att landstinget skall uppnå ekonomi i balans 2004. Att statsbidraget blev 78 miljoner mindre än beräknat anfördes som en viktig orsak till det. Andra orsaker var att de förbättringar som hade genomförts de senaste åren först skulle ge effekt om några år. En försiktig gissning från några av respondenterna var att landstingets ekonomi skulle vara i balans 2007.



## 4. Där vändningen kom men inte stannade

I detta kapitel beskrivs utvecklingen i tre kommuner som till en början såg ut att ha vänt den ekonomiska utvecklingen men som återfick ekonomiska problem. De kommuner som beskrivs är Pajala, Rättvik och Bjurholm. De följer den generella trend som redovisades i den finansiella analysen av stödkommunerna där det först såg ut som att det villkorade finansiella stödet fick avsedd effekt men där det visade sig att den lägre kostnadsökningstakten inte blev varaktig. Bjurholms kommun var en av de kommuner som studerades i rapporten Framgångsrik vändning (Brorström och Siverbo 2002b). I Pajala intervjuades elva personer varav fyra var aktiva ledande politiker, en var före detta kommunalråd och sex var tjänstemän. I Rättvik intervjuades åtta personer. Fem av dem var politiker och ledamöter i kommunstyrelsen medan tre var ledande tjänstemän. I Bjurholm intervjuades fyra politiker och fem tjänstemän.

### Pajala – omvänd strategi

”Arbetet med att erhålla en budget i balans för Pajala kommun är en process som fordrar stramhet och uthållighet. Vi kommer att vara långt inne i nästa mandatperiod innan vi har en ekonomi i balans och det finns en acceptabel likviditet, detta faktum råder trots att åtgärder redan vidtagits.” (Kommunstyrelsens ordförande i årsredovisningen 2003)

Pajala kommun ligger i Norrbottens län. Kommunen är en vidsträckt glesbygdskommun med omkring 7 000 invånare. Sedan mitten av 1990-talet har befolkningen minskat med cirka tusen personer. En tidigare våg av befolkningsminskning kom på 1960- och 1970-talet. Kommunens centralort är Pajala. Industrinäringen domineras av småföretagande. En del arbetstillfällen har tillkommit i den allt viktigare data- och elektronikbranschen. Den största arbetsgivaren är dock Pajala kommun.

Den ekonomiska utvecklingen i Pajala kommun under perioden 1999 till 2003 framgår av tabell 4.1. Ekonomin har varit i obalans med ett undantag. År 2001 redovisades ett överskott på 0,1 miljoner kronor, vilket till del förklarades av en positiv slutavräkning på skatteintäkterna. I och med 2001 års ekonomiska utfall bedömdes Pajala kommun ha fullgjort sina åtaganden i överenskommelsen med Kommun delegationen. De två åren därefter uppgick underskottet till nio respektive tio miljoner kronor. I årsredovisningen för 2002 angavs att kommunen inte avsåg att hämta in underskottet eftersom synnerliga skäl fanns (förändrad redovisning av pensionerna och en brand vid ett äldreboende). Samma år förbättrades resultatet med 5,6 miljoner genom det extra finansiella stödet (resten av det finansiella stödet, det vill säga 6,5 miljoner, redovisades i ett sidordnat projekt). År 2003 var en viktig förklaring till underskottet att verksamheterna överskred sina ramar med 13 miljoner. Nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag understeg åren 2000 och 2001 hundra procent.

År	Resultat	Extraordina- re poster	Extra stöd	Verksamhets- kostnadernas förändring (%)	Verksamhetskost- nadernas förändring per invånare (%)	Intäkts- förändring (%)	Netto- kostnads- andel	Skatte- sats	Finans- netto
1999	-9,3			4,3	6,2	5,9	102	22,08	-2554
2000	-2,1			2,5	4,8	1,7	99	22,08	-4219
2001	0,1			2,7	5,0	3,4	99	22,08	-4003
2002	-9,1		5,6	2,7	4,3	2,5	101	22,08	-4424
2003	-10			4,6	6,9	2,1	102	22,08	-4253

Tabell 4.1 Ekonomisk utveckling i Pajala kommun

Verksamhetskostnadernas ökning har varierat mellan 2,5 och 4,6 procent. Kostnaderna ökade minst 2000 och mest 2003. Kostnadsökningen räknad per invånare var högre, som högst 6,9 procent (2003). Kostnadernas ökningstakt var åren 1999 och 2001 lägre än intäkternas ökningstakt. Övriga år var förhållandet det omvända. De fyra senaste åren har ett negativt finansnetto på cirka fyra miljoner redovisats. Skattesatsen har hållits oförändrad hela perioden.

### Vägen in i problemen

För att förstå Pajala kommuns belägenhet idag måste man se tillbaka till 1950-talet som var kommunens gyllene år. Då var befolkningmängden och arbetstillfällena på topp. Idag är Pajala befolkningsmässigt på samma nivå som 1910. Man kan anlägga ett ännu längre tidsperspektiv och konstatera att människor har bott i dessa trakter i 8 000 år, vilket kanske inger hopp om att det finns en framtid i den mångspråkliga och mångkulturella Tornedalen; inte minst tack vare naturen och naturtillgångarna där.

Förklaringar till kommunens negativa ekonomiska utveckling var enligt de intervjuade både av yttre och inre karaktär. Fram till skatteomläggningen 1992 hade Pajala kommun en mycket bra ekonomi. Efter omläggningen ”knäcktes” kommunens ekonomi fullständigt. I intervjuerna framkom åsikten att det sätt kommunens strukturkostnad beräknades på i kostnadsutjämnigen ledde till en bestående nedgång i kommunens ekonomi.

En annan orsak till den successiva försämringen av ekonomin var centrala löneavtal som inte tog hänsyn till kommunens utveckling (avfolkning och svag sysselsättning). Löneökningar påverkade de personaltäta kommunala verksamheterna. Personalkostnaderna ökade hela tiden utan att kommunen anställde fler. De intervjuade menade att det hade varit nödvändigt att säga upp anställda för att kostnaderna skulle kunna ligga kvar på samma nivå. Eftersom det var beslut som man inte ville fatta, hamnade Pajala kommun regelbundet i ekonomiska problem.

Kommunsammanslagningen 1971 sågs som en annan viktig orsak till svårigheten att få kontroll över kommunens ekonomi. Som ett resultat av att den struktur som fanns i den gamla kommunindelningen i praktiken levde kvar omöjliggjordes strukturella förändringar, exempelvis avveckling av skolor, äldreboenden och badhus. Särskilt badhusen hade blivit ett slags monument som var svåra att ifrågasätta. Alla nedläggningar betraktades av lokalbefolkningen som ett definitivt slut på orten eller byn. Ytterligare en förklaring till att verksamheter var svåra att avveckla var, enligt vissa av respondenterna, närheten mellan förtroendevalda och medborgare. Närheten upplevdes som positiv ur demokratisk synvinkel men som ett bekymmer för ekonomiskt ansvarstagande. Slutligen anfördes ålders- och boendestrukturen i kommunen, ”glesbygdens glesbygd”, som en förklaring till den dåliga ekonomin. Det växande antalet äldre hade behövt alltmer omsorg.

Förutom de ovan angivna yttre eller semiyttre orsakerna till den ekonomiska utvecklingen anfördes även några inre förklaringar. En förklaring till att den ekonomiska anpassningen inte fungerade i början och mitten av 1990-talet var att kommunen i samband med en stor omläggning i tjänstemannaledningen tappade kontinuitet. Tio år senare sammanföll de växande ekonomiska problemen med nya förändringar i viktiga ledningspositioner; både politiska och administrativa. Kommunen fick en ny politisk ledningskoalition (från s och v till s, kd och c), ett nytt kommunalråd, ny kommunchef, ny kommunsekreterare och även en del nya förvaltnings- och verksamhetschefer. Den organisationskultur som fanns innan den senaste ledningen tillträdde beskrevs som att Pajala kommuns tjänstemän inte behövde ta ansvar för de beslut som fattades. Hela ansvaret låg på politikerna. Mönstret var tydligt i hanteringen av både ekonomiska och verksamhetsrelaterade ärenden. Tjän-

stemännen lade inga egna förslag utan lämnade över oberedda ärenden till politiken. Detta ledde till långa sammanträden som gav mycket lite.

### *Varför det bara blev en kort sejour med ekonomi i balans*

I Pajalas kommun valde kommunledningen att söka det extra finansiella stödet av Kommundelegationen ”eftersom det fanns pengar att söka”. Punkterna som fanns i den åtgärdsplan som utarbetades arbetade man mycket med att efterfölja men några strukturella förändringar gjordes inte. Ett skäl till det var att man ville undvika att spara på personalen. Istället ville man finna besparingar genom e-handel, effektivisering av uppköp och upphandling.

En sak som kommunen lyckades med var att konkurrensutsätta fastighetsförvaltningen. Upphandlingen medförde att den egna förvaltningen förlorade uppdrag till en entreprenör men det medförde inte att personalbesparingar gjordes. Eftersom kommunens löneläge var mycket högre, var ingen kommunanställd villig att flytta till entreprenören. Enligt en utsaga sparade därför kommunen ingenting på upphandlingen, snarare tvärtom. En förklaring till denna hantering var att det inte finns någon tradition i kommunen att säga upp manlig personal.

En av de intervjuade menade att kommunen misslyckades med åtgärdsplanen punkt efter punkt men ändå lyckades hålla tillbaka kostnadsökningarna. Förklaringen var att förvaltningarna under några år inte kompenserades för löneökningar i sina ramar. Därigenom lyckades kommunen nå ekonomi i balans år 2001 och därmed klarades även åtagandena mot staten. Som framgått av tidigare beskrivningar blev det emellertid bara ett år med överskott i ekonomin.

En orsak kan vara att kommunens dominerande strategi egentligen var att genom investeringar satsa sig ur krisen. Enligt några utsagor var det Kommundelegationspengar som möjliggjorde detta. Satsningar gjordes på sporthall, ishall och fotbollsplan för att locka ungdomarna att stanna kvar i kommunen och för att locka tillbaka dem som hade flyttat. Satsningarna hade emellertid hittills inte varit lyckade. Befolkningsminskningstrenden hade inte brutits.

En annan orsak till att ekonomin inte hölls under kontroll kan vara att kommunen använde tre av de tolv stödmiljonerna till socialtjänstens nya organisation. På det sättet expanderade kommunens verksamhet ytterligare. Effekten blev hög kvalitet i verksamheterna och, enligt en av de intervjuade, en stor och kostsam byråkrati. Den sammanfattande kommentaren från en av de intervjuade var att Pajala inte hade ekonomi balans eftersom varken det politiska eller det tjänstemannamässiga ansvaret hade tagits för ekonomin.

**Framtiden**

De intervjuade politikerna och tjänstemännen gav mestadels positiva bilder om kommunens nuvarande situation och framtid. En ny organisationskultur var under utvecklad, där kommunikationen var öppen och ärlig. Ledningen försökte ta tag i problem direkt, kallade till möten och lyssnade på medarbetare. Den nuvarande ledningen hade, enligt egen utsago, arbetat aktivt för att förändra kulturen. Tjänstemän uppmuntrades till att ta ställning genom att förespråka en viss inriktning på besluten. Men det hade ställt större krav och lagt större ansvar på tjänstemännen, vilket inte alla hade varit positiva till. Bedömningen från en av de intervjuade var att den ”nya” filosofin redan hade vunnit respekt i organisationen. Det fanns även en övertygelse om att kommunen genom förändrat förhållningssätt kunde förändra utvecklingen. Ett bevis för det, som hänvisades till, var att grannkommunen Övertorneå – som liknar Pajala på många sätt – tack vare sparsamhet och kontinuitet hade klarat att ha ordning i ekonomin.

Det talades även om ett ambitiöst besparingsarbete som framöver skulle betyda besparingar på 25 miljoner. Besparingsarbetet bedrevs annorlunda, uppifrån och ner, och medförde att ett tiotal tjänster kunde avvecklas. Enligt ett par av de intervjuade var arbetet mycket tufft men de upplevde ändå att det fanns förståelse för åtgärderna i organisationen. Målet var ekonomi i balans om ett år men redan nu såg en av respondenterna att det blev lite pengar över till annat. I samband med besparingarna hade den ekonomiska uppföljningen förbättrats. Kommunen hade övergått från att enbart ha delårsbokslut till att ha månatliga ekonomiska rapporter.

Vad som inte hade genomförts var strukturförändringar. Fortfarande var det i princip politiskt omöjligt. En av politikerna menade att centralisering av kommunservicen till Pajalas centralort kanske på sikt var ofrånkomligt. Samtidigt menade han att han inte tänkte bidra till en sådan utveckling.

”Jag tänker inte bidra till avfolkning. Centrala makten får göra det själva. Som kommunpolitiker kan man inte göra det”

## Rättvik – styrproblem

”Efter två år med balans i ekonomin ser det åter sämre ut. Förutsättningarna för en ekonomi i balans inför 2003 såg inte allt för svåra ut men ändå redovisas ett underskott på 11 miljoner kronor. (...) Som jag ser det är det först och främst vi själva som satt oss i denna besvärliga situation genom att inte ha kontroll på ekonomin eller tillräcklig ansvarskänsla mot de tilldelade budgetramarna.” (Kommunstyrelsens ordförande i årsredovisningen 2003)

Rättviks kommun är belägen i Siljansbygden i Dalarnas län och har drygt 10 800 invånare. Sedan mitten av 1990-talet har en viss befolkningsminskning ägt rum.

Kommunen är egentligen en klassisk jord- och skogsbruksbygd men turistnäringen blir allt viktigare. De större orterna är Rättvik, Furudal och Boda.

Den ekonomiska utvecklingen i Rättviks kommun de senaste fem åren framgår av tabell 4.2. Ett stort underskott 1999 följdes av ett mindre underskott 2000. År 2001 och 2002 var ekonomin i balans. En bidragande orsak till det förhållandevis stora positiva resultatet 2002 var ett ”nettoöverskott” från det extra finansiella stödet. Nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag understeg hundra procent åren 2000 och 2001. År 2003 redovisade kommunen återigen ett underskott. Skattesatsen har hållits oförändrad under perioden.

År	Resultat	Extra-ordinära poster	Extra stöd	Verksamhetskostnadernas förändring (%)	Verksamhetskostnadernas förändring per invånare (%)	Intäktsförändring (%)	Nettokostnadsandel	Skattesats	Finansnetto
1999	-26,1			9,5	11,0	3,1	106	22,06	-6789
2000	-9			2,2	2,6	6,2	100	22,06	-7940
2001	0,8			3,5	3,4	5,5	98	22,06	-7871
2002	4,6		4,1	4,9	4,5	5,0	97	22,06	-6473
2003	-8,6			9,4	10,1	4,0	100	22,06	-6994

**Tabell 4.2 Ekonomisk utveckling i Rättviks kommun.**

Underskottet 1999 var delvis orsakat av kostnadsökningar på nära tio procent (räknat i kostnad per invånare var ökningen elva procent). Ökningen måste betecknas som tämligen stor med tanke på att intäkterna endast ökade med drygt tre procent. De följande åren var kostnadsökningarna betydligt lägre samtidigt som intäkternas ökningstakt var högre. I synnerhet 2000 var kommunen återhållsam med kostnadsökningar. År 2003 ökade dock kostnaderna återigen förhållandevis kraftigt, i synnerhet om man sätter kostnadsökningen i relation till intäktsökningen. En period med lägre kostnadsökningstakt avslutades sålunda 2002. Under hela den studerade perioden har resultatet belastats med mellan 6,5 och 7,9 miljoner i negativt finansnetto.

### Vägen in i problemen

Kommunens ekonomiska utveckling fram till dess att en ansökan om extra finansiellt stöd lämnades till Kommun delegationen var förstås bekymmersam. Problemen började i inledningen av 1990-talet. Vid intervjuerna gavs flera förklaringar till att utvecklingen inte hävdes. En sorts förklaring handlade om minskade intäkter och andra omgivningsbetingelser. Skatteprognoserna var opålitliga, vilket skapade besvärliga planeringssituationer. Intäkterna minskade – inte minst till följd av kom-

munens befolkningsminskning – och staten krävde att kommunen skulle göra allt mer.

Andra förklaringar var att kostnaderna för att bedriva verksamheten ökade. Det gällde både skola, omsorg och det sociala. Samtidigt var ambitionerna höga. En av de intervjuade hade som ny i kommunen upplevt att skollokaler hade mycket hög kvalitet. Kommunen satsade också betydande resurser, menade flera av de intervjuade, på näringslivsutveckling. En annan omständighet som medförde höga kostnader var att kommunen under 1990-talet satsade på särskilda boenden istället för hemtjänst. Enligt de intervjuade berodde det på felaktiga uppgifter om att särskilda boenden skulle vara mest kostnadseffektivt. En vanlig uppfattning bland de intervjuade var också att kommunen drabbats ekonomiskt av att andelen äldre var hög.

Ytterligare förklaringar till de ekonomiska problemen var två olyckliga projekt. Det ena började med en bostadsområde som skulle drivas i stiftelseform. Det andra var en satsning på att bygga en simhall. Stiftelsen fick kommunen ta över på grund av ekonomiska problem. Planerna på att bygga en simhall ändrades på grund av kommunens svaga ekonomi. Kommunen drog sig emellertid ur i ett sent skede och blev därför skadeståndsskyldig gentemot byggtreprenören och drifttreprenören.

Den viktigaste förklaringen förefaller dock vara avsaknad av – eller för svag – ekonomisk styrning. De intervjuade beskrev att vissa åtgärder hade vidtagits men att de inte gett avsedda effekter. Exempelvis försökte man få bukt med vikariekostnaderna genom att öka grundbemanningen. I början var det svårt att ekonomistyras eftersom beslutsfattarna i kommunen antog att de ekonomiska problemen var av övergående art. Kulturen var enkelt uttryckt att man inte ville spara i onödan. Förslag till besparingar och större förändringar röstades ner. Politiker som försökte vara mer resursorienterade tröttnade och lämnade sina uppdrag. Under en senare period var det svårt att hantera ekonomin eftersom den politiska majoriteten hade gått till val på verksamhetsutveckling och inte på besparingar. Dessutom hade de fullt upp med att hantera de misslyckade projekt som har beskrivits ovan.

I början av mandatperioden därefter vidtogs ytterligare försök till ekonomisk uppryckning men underskotten blev fortsatt stora. Problemen vid den tiden var i huvudsak att det var svårt att styra nämnder och förvaltningar. Det var i och för sig ett problem som fanns under hela den ekonomiskt bekymmersamma perioden. Den kommunala organisationen var spretig och saknade en samlande kraft. Nämnderna hade stort inflytande och det fanns tydlig distans mellan kommunledning och nämnder/förvaltningar.

En av de intervjuade sammanfattade 1990-talets problematiska utveckling med att obalansen mellan å ena sidan behov och krav och å andra sidan resurser hade resulterat i återkommande ekonomiska underskott. Den ekonomiska anpassningen fungerade inte.

### *Vägen ut ur problemen*

Det fanns naturligtvis flera förklaringar till att den ekonomiska situationen kunde vändas. Men en viktig händelse var att kommunen valde att söka extra ekonomiska resurser via Kommundelegationen. Det var dock med tvekan som oppositionen ställde sig bakom ansökan. De bedömde att åtgärdsplanen skulle innebära ett förändringsarbete med för högt tempo. De politiska relationerna föreföll ha varit tämligen ansträngda under mandatperioden 1999–2002.

Kanske var det denna politisering som gjorde att det fanns olika uppfattningar om huruvida den ekonomiska utvecklingen i Rättviks kommun verkligen vändes. Inom den politiska oppositionen förekom åsikten att förändringsarbetet gick för fort och att något genomgripande omstruktureringsarbete aldrig genomfördes. En av de intervjuade menade att det var fråga om ”panikåtgärder” med inriktning på att nå ekonomisk balans till 2002. De effekter oppositionen hade upplevt var i första hand att det hade blivit svårare att få information. Majoriteten och den administrativa ledningen hade blivit mer slutna.

En vanligare uppfattning var att man i Rättviks kommun i samband med avtalet med regeringen påbörjade ett förhållandevis omfattande – om än inte radikalt – förändringsarbete. Därigenom bröts kostnadsutvecklingen så till vida att kostnaderna ökade långsammare i Rättvik än i riket i genomsnitt.

En konkret åtgärd som vidtogs var att utrymma en bostadsfastighet och att flytta kommunal administration dit. På så sätt sparades hyreskostnader. Värdet på det befintliga fastighetsbeståndet skrevs ner, vilket finansierades med det extra stödet. Dessutom såldes enligt uppgift fastigheter. Kärnverksamheten fick kännas vid besparingar. Äldreomsorgen strukturerades om så att vårdplatser på särskilda boenden kunde avvecklas. Sammantaget avvecklades 80 platser. I samband med avvecklingen av det första boendet var många kommunmedborgare synnerligen upprörda. Nya riktlinjer för biståndsbedömning togs fram för att hålla tillbaka kostnadsökningarna inom hemtjänsten. Skolan gjorde förändringar men utan att byskolorna behövde avvecklas. (Byskolorna är prioriterade och viktiga i marknadsföringen av Rättviks kommun.) En konsult arbetade fram besparingsalternativen inom skolan.

Den ekonomiska styrningen ansågs ha blivit både tydligare och mer framgångsrik mot slutet av 1990-talet. Organiseringen inriktas på att skapa helhetssyn och styrningen på att skapa ekonomi i balans. Den yttersta politiska och administrativa ledningen tillmättes betydelse för denna utveckling. Ett litet – och måhända inte helt betydelselöst – knep som ledningen ägnade sig åt under ett par år var att inte föra informationen om positiva intäktsprognoser vidare.

Varför lyckades då kommunen just vid början av 2000-talet att göra besparingar och nå ekonomisk balans? Många av de intervjuade förklarade det med det villkorade ekonomiska stödet. Det ansågs ha skapat kostnadsmedvetenhet och ha bidragit till att besparingar kom i fokus. Genom uppgörelsen med regeringen blev det tydligt vad som förväntades av kommunen, eller som en av de intervjuade sa ”budskapet gick fram”. Att stödet var villkorat innebar att kommunledningen fick ett bra argument i diskussionerna med nämnderna.

### *Problemen återkom*

Den positiva utvecklingen under början av 2000-talet blev som framgått tidigare inte varaktig. I huvudsak nämnde de intervjuade tre orsaker till att det återigen blev ett ekonomiskt underskott. Den första var att de ramar som förvaltningarna fick för att bedriva verksamheten 2003 var för stora. Eftersom intäktsprognosen under hösten 2002 pekade på att det skulle bli ett stort tillskott till kommunkassan beviljades, enligt en av de intervjuade, de största ramökningarna i kommunens historia. De intervjuade hade olika åsikter om varför så skedde. En uppfattning var att valet 2002 spelade in.



”Ekonomi fluktuerar med valen” förklarade exempelvis en politiker. En annan uppfattning var att den politiska majoriteten genom ett rejält resurstillskott ville ge förvaltningarna en ärlig chans att klara ekonomin. Hur som helst blev signalen till verksamheten, enligt en respondent, att tiden med besparingar var över.

Den andra orsaken till de ekonomiska problemen var att kommunen fick en negativ slutavräkning av 2002 års skatteinkomster. Det innebar att intäkterna för år 2003 blev lägre än beräknat. En tredje orsak till att problemen återkom var bristande kontroll och budgetdisciplin. I synnerhet inom skolan ökade kostnaderna mycket kraftigt. En stor del av ökningen hänfördes till omfattande nyanställningar av elevassistenter men även till ökade kostnader för övertid, gymnasieelever och skolskjutsar. Kommunledningen informerades inte om det kontinuerligt ökande underskottet och upplevde därför att de ”blev tagna på sängen” i samband med bokslutsarbetet i början av 2004. Följden blev att förvaltningschefen fick andra arbetsuppgifter. Även inom socialförvaltningen fanns problem med ekonomin men dessa rapporterades och ett omfattande anpassningsarbete inleddes redan under hösten 2003. En bidragande orsak till obalansen inom socialförvaltningen var att man både under 2002 och 2003 drog igång dagverksamhet inom äldreomsorgen.

Ett par av de intervjuade tolkade utvecklingen under 2003 som ett återfall till den svaga centrala styrning som kännetecknade kommunen tidigare. Då var det många aktörer som var vana att sköta sig själva utan andras inblandning och därmed kunde styra som de ville. En annan uppfattning var att argumenten för att spara var färre sedan avtalet med regeringen löpte ut och kommunen fått sina pengar. En av de intervjuade menade att ”vi tappade fokus och pustade ut”.

### **Framtiden**

Vilka förutsättningar Rättviks kommun hade att utvecklas väl i framtiden var de intervjuade inte helt överens om. En del av de intervjuade föreföll mena att kommunen åtminstone delvis var i händerna på omgivningen. De menade att utvecklingen härnäst kommer att bero på vad som händer med befolkningsutvecklingen, löneutvecklingen, skatteintäkterna och ansvarskommittén. Ett par av de intervjuade ansåg att det måste bli klarare vad en kommun ska göra och inte göra. En problematisk omständighet för kommunen, som två av de intervjuade lyfte fram, var att kommunen i grunden är förändringsobenägen. Både kommunmedborgarna och de som arbetar i kommunen kännetecknas av att det ”helst ska vara som det alltid varit”.

Andra tyckte att framtiden såg ljusare ut, inte minst eftersom ”vi har lärt oss att det är vårt fel och att det gäller att ta tag i det direkt”. År 2003 var ett inget bra år ekonomiskt sett men kommunen hade redan brutit kost-

nadsutvecklingen för år 2004. Ledarskapet hade förbättrats och budgetdisciplinen förstärkts. Regler och riktlinjer blev allt klarare. Gynnsamt för framtiden var även att relationerna mellan politiker och mellan politiker och tjänstemän hade förbättrats. Det uppfattades även som positivt att kommunen satsade på och samverkade med det lokala näringslivet.

## Bjurholm – en självbild av att vara för små

”Kommunens litenhet gör oss ekonomiskt sårbara. I dagsläget ser jag ingen möjlighet för oss att klara en ekonomi i balans. Med anledning av detta planerar vi en central uppvaktning med målsättning att belysa vår ekonomiska situation och tillsammans med företrädare för regeringen försöka hitta en långsiktig hållbar ekonomisk lösning.” (Kommunstyrelsens ordförande i årsredovisningen 2003)

Bjurholms kommun i Västerbottens län är Sveriges befolkningsmässigt minsta kommun. Vid det senaste årsskiftet var invånarantalet 2 575. Av dessa var 30 procent 65 år och äldre. Sedan årsskiftet 1997/98 har befolkningen minskat med 200 personer. Kommuner

som direkt angränsar till Bjurholm är Vännäs, Vindeln, Nordmaling, Örnsköldsvik, Lycksele och Åsele. Till Umeå som är den närmast belägna större staden är det 6 mil.

Bjurholms ekonomiska utveckling framgår av tabell 5.2. De två första åren av den studerade perioden var ekonomin obalanserad. Underskottet var ungefär lika stort de båda åren. De följande två åren redovisades positiva resultat. År 2001 underlättades det positiva resultatet av en skatthöjning med 50 öre. År 2002 förstärktes det av en extraordinär intäkt (det extra finansiella stödet). Dessa ökade intäkter bidrog till att nettokostnadernas andel av skatteintäkterna och generella statsbidrag understeg 100 procent åren 2001 och 2002. År 2003 översteg nettokostnadsandelen återigen hundra procent och ekonomin var åter i obalans.

År	Resultat	Extraordinära poster	Extra stöd	Verksamhetskostnadernas förändring (%)	Verksamhetskostnadernas förändring per invånare (%)	Intäktsförändring (%)	Nettokostnadsandel	Skattesats	Finansnetto
1999	-7,4			5,8	7,5	2,4	107	22,4	-1310
2000	-8,3			0,6	2,5	0,2	107	22,4	-1876
2001	0,5			8,2	10,5	15,5	98	22,9	-1694
2002	11,7		11,3	13	14,4	21,9	90	22,9	-1627
2003	-10,8			9,7	11,1	-5,3	105	22,9	-4553

**Tabell 4.3 Ekonomisk utveckling i Bjurholms kommun.**

Under 2000 lyckades kommunen hålla tillbaka verksamhetskostnadernas ökningstakt. Kostnaderna ökade totalt sett med under en procent. Räknas ökningen i kostnad per invånare uppgick den till 2,5 procent. Åren därefter var kostnadsökningstakten väsentligt högre. Allra högst var den 2002 då verksamhetskostnaderna ökade med 13 procent, vilket motsvarade 14,4 procent per invånare. Intäkterna ökade mer än kostnaderna 2001 då skatten höjdes och 2002 då kommunen fick det villkorade stödet. Ökningen av det negativa finansnettot 2003 berodde på att kommunen övertog lån från en bostadsstiftelse.

### Vägen in i problemen

En viktig händelse i kommunens historia var sammanläggningen, eller ”tvångsäktenskapet” som någon kallade det, med Vännäs kommun i samband med kommunindelingsreformen 1973. Lika viktig var skilsmässan från Vännäs tio år senare. Den var så viktig att en sten restes utanför Bjurholms kyrka till minne av bygdens kommunala självständighet. I efterhand har konstateras att kommunen förmodligen blev för liten för att kunna fungera på ett rationellt sätt. Flera av de intervjuade återkom till att små kommuner var sårbara.

Av intervjuerna framkom att Bjurholm var en borgerligt styrd kommun med en moderat kommunstyrelseordförande som tre dagar i veckan arbetade politiskt som kommunalråd. Han hade haft Bjurholmsbornas förtroende ganska länge, sedan år 1994, och sade själv att han var den enda moderata kommunstyrelseordföranden norr om Stockholm. Det fanns även ett socialdemokratiskt oppositionsråd som två dagar i veckan fanns på plats i kommunhuset. De beskrivningar som både politiker och tjänstemän gav av det politiska klimatet i Bjurholm var att det var svårt att se ideologiska skillnader mellan partierna. Det var samarbete, samråd, samstämmighet och samsyn som gällde såväl mellan de politiska partierna som mellan politiker och tjänstemän. ”Partipolitiken styr inte riktigt utan man ser till Bjurholms bästa”, sade en politiker. Arbetssättet i kommunen beskrevs av de intervjuade som präglad av närhet och öppenhet och som obyråkratiskt. Kommuninvånare som vill komma i kontakt med politiker och tjänstemän kunde komma in på kommunhuset när helst de ville utan att boka tid i förväg. ”Är vi här tillhandahåller vi service”, förklarade kommunchefen. Kommunens administration hade sedan år 1994 skalats av successivt och minskat med 25 procent. Tjänstemännen arbetade brett med olika typer av

frågor. Flera utsagor tydde på att arbetsförhållandena kunde vara pressande.

Anledningen till att kommunen hamnade i ekonomiska problem under 1990-talet var flera men huvudorsaken var att antalet arbetstillfällen minskade, vilket skapade befolkningsminskning. Delvis var det statlig verksamhet som försvann och företrädare för kommunen ansåg att det var statens plikt att ersätta de förlorade arbetstillfällena. Därför vidtog man i kommunen inte nödvändiga åtgärder för att anpassa sig till de vikande intäkterna. Viljan att anpassa sig var låg inte minst till följd av avsaknad av krismedvetande. Under flera år redovisade kommunen ekonomiska underskott.

### *Vägen ut ur de ekonomiska problemen*

Två villkor sattes för att kommunen skulle komma i åtnjutande av medlen från Kommundelegationen. Det ena var att kommunen sänkte verksamhetskostnaden med 4,2 miljoner kronor och förstärkte intäktsidan med 1,8 miljoner (kommunalskatten höjdes med 50 öre år 2001). Det andra var att kommunen klarade balanskravet. Kommunen infriade bägge villkoren.

Den period då man inom kommunen arbetade med att klara åtagandena beskrevs som en tid då det gjordes radikala besparingar och man svetsades samman. ”Med hjälp av åtgärdsplanen och konjunkturuppgången fick vi en ekonomi i balans”, sade en tjänsteman. Bidragande orsaker till att åtgärdsplanen kunde genomföras var det välutvecklade politiska samarbetet och att ledarskapet förändrades i kommunen. Merparten av inflytandet centraliserades under förändringsarbetet till de båda kommunalråden, kommundirektören och ekonomichefen. I den politiska organisationen var antalet nämnder reducerat (en traditionell politisk organisation återinfördes dock efter valet 2002). Dessutom påverkades man i kommunen av balanskravet och det villkorade stödet. Balanskravet fungerade som piska och det villkorade stödet som morot.

De medel som kommunen fick från staten användes som rörelsekapital i olika utvecklingsprojekt som kommunen medverkade i. Allteftersom projekten kom igång rekvirerades medel bland annat från EU och ”kommunakutspengarna” betalades då tillbaka till kommunen.

### *Problemen återkom*

Förändringen av den ekonomiska situationen blev emellertid kortvarig. Resultatet år 2003 blev som tidigare nämndes kraftigt negativt. Budgeten för år 2004 pekade på ett resultat på -4,5 miljoner och att den negativa utvecklingen kommer att fortsätta. Resultaten för år 2005 och år 2006 prognostiserades till -7,7 respektive -8,6 miljoner. Om prognoserna infrias innebär det att kommunens egna kapital om två år kommer att vara 6,5 miljoner kronor. Samtliga av de intervjuade i Bjurholm var bekymrade över ekonomin och kommunens framtid.

Stämningen var ordentligt dystert. ”Även om vi gör allting rätt så känns det inte som det räcker till”, sade en politiker. En av tjänstemännen såg sitt arbete som ”att komma med förslag på hur du kan försämra runt dig”. Enligt en tjänsteman krävdes det 11 miljoner i besparingar för att komma i balans i år, sedan cirka 13 miljoner per år för att nå balans år 2007. Att kommunen under ett par år lyckades klara balanskravet var alltså tillfälligt.

Det fanns många orsaker till att den ekonomiska utvecklingen åter blev bekymmersam. Några av dessa ansågs temporära och hänfördes till tiden efter uppgörelsen med Kommundelegationen. Andra förklaringar var av mer djupgående slag och alltså inte kopplade till enstaka händelser. Det som här kallas temporära händelser var nedläggning av två företag i kommunen under år 2001. Det ena var företaget Elopak med 65 anställda. Det andra var ett sågverk med ungefär tio anställda. Åtta procent av kommunens arbetstillfällen försvann genom nedläggningarna. Att konjunkturerna rent allmänt gått ned sedan uppgörelsen var ytterligare en orsak som angavs till den rådande ekonomiska situationen.

De nu nämnda förklaringarna kan ses som orsakade av omgivningen och därigenom som opåverkbara för kommunen. Det fanns dock en förklaring av temporärt slag som hade att göra med kommunens inre styrning. Mer precist handlade den om ledningsproblem och organisatoriska problem inom kommunens äldreomsorg. Enligt de intervjuade hade det varit ”bristande ledning” och ”interna svårigheter då vi inte haft chefer som hållit ihop det”. Olika organisationslösningar hade prövats och avlöst varandra. Under en period var personalen organiserad i självstyrande grupper och en uppfattning var att de inte hade förutsättningar och utbildning för detta. ”De lämnades åt sitt öde”, menade en av de intervjuade. Det saknades arbetsledning på plats och arbetet samordnades inte. Efter detta omorganiserades verksamheten. Tanken var att ha tydligare ledning men den ambitionen ointetgjordes på grund av rekryteringsproblem. Till detta kom att medicinskt färdigbehandlade patienter hade legat kvar på sjukhus och kostat pengar när kommunen inte hade kunnat ta hem dem. De nu nämnda problemen gav avtryck i årsredovisningen för år 2003 och syntes som stora överskridanden för omsorgsnämnden.

Sedan fanns det även förklaringar som var av mer djupgående slag. Samtliga av de intervjuade nämnde kommunens storlek och befolkningsstruktur som ett problem och en förklaring till de ekonomiska bekymren. Den redan lilla kommunen fortsatte dessutom att minska i storlek. Till det kom att det var en låginkomstkommun.

”Det här klarar vi inte av i småkommunerna, vi är nere på 2 500 invånare och med 30 procent pensionärer. Det är för litet underlag för att klara kärnverksamheten.”



Flera av de intervjuade tog även upp rättighetslagstiftningen som ett problem. Det slog, enligt intervjupersonerna, särskilt hårt mot små kommuner med mindre ekonomisk bärkraft. Ett konkret exempel var den interkommunala ersättning som kommunen betalade för en elev som gick en treårig flygförarutbildning i Arvidsjaur. Annat som diskuterades var LSS. Bjurholms kommun såg sig som en stor förlorare i LSS-systemet. Enligt en tjänsteman kommer kommunen att få en avgift på 4,7 miljoner i utjämningsavgift när full effekt nås år 2008. Å andra sidan hade kommunen dittills haft låga kostnader för dem som omfattades av LSS men ”vi har behövt pengarna till annat”. Även ÄDEL-reformens effekter och maxtaxan inom äldreomsorgen sågs som orsaker som hade bidragit till det ekonomiska läge som kommunen befann sig i.

Litenheten gjorde det alltså svårt, menade de intervjuade, att svara upp mot lagar och krav. I år var det nödvändigt att bygga om ett äldreboende eftersom tio rum var utdömda av Arbetsmiljöverket. Problemet hade varit känt länge men gick inte att skjuta på framtiden längre eftersom kommunen då skulle få betala ett vite. Förutom att litenheten gjorde kommunen ekonomiskt sårbar fanns det också en social sida som lyftes fram av några. När kommunledningen känner medborgarna väl eller till och med är släkt med dem blir handlingsförmågan begränsad.

### ***Framtiden***

Inom kommunen fanns det en stor oro över den ekonomiska situationen. Prognoserna för framtiden väckte även de en ängslan. En rad initiativ hade tagits för att kommunen skulle få en ljusare framtid än vad prognoserna visade. Ett sådant initiativ var att man tillsammans med företrädare för Sveriges näst minsta kommun, Sorsele kommun, förberedde en departementsuppvaktnings då de ekonomiska problemen skulle diskuteras. De två kommunernas företrädare skulle träffa landshövdingen för att diskutera utformningen på uppvaktnings.

Ett annat initiativ som hade tagits innebar att en oberoende part, Svenska kommunförbundets analysenhet, hade anlåtats för en analys av bland annat kommunens kostnader. Kommunen arbetade också utåtriktat för att finna samverkansformer med andra kommuner. Kommuner inom ”Umeåregionen” försökte tillsammans finna områden för samverkan. Ett resultat av samarbetet var att sex kommuner inom kort hade en gemensam telefonväxel, vilken lokaliserades till Bjurholm. En ljusglimt som också nämndes och som man satte en viss tilltro till var de strukturfonder som finns inom EU. Kommunen medverkade redan i en rad utvecklingsprojekt.

En viktig fråga inom kommunen, och som man hoppades skulle förbättra styrningen inom omsorgsnämnden, var att en ansvarig chef anställdes hösten 2003.

Nyligen hade dessutom två enhetschefer rekryterats och tillträtt inom samma verksamhetsområde. Budgetbeslutet för innevarande år innefattade också ett program om tretton punkter vilka skulle medföra besparingar om de genomfördes.

## 5. De som lyckades bäst

Här beskrivs utvecklingen och situationen i Ljusnarsberg och Olofstrom. Dessa kommuner lyckades förhållandevis väl med att balansera ekonomin och att reducera kostnadsökningstakten. Som framkommer i kommande beskrivningar kan emellertid de kommuner, som här betraktas som åtminstone någorlunda lyckade fall, redan innevarande år (2004) åter vara i ekonomisk obalans. I Ljusnarsberg intervjuades åtta personer. Fyra av dem var politiker och fyra var tjänstemän. I Olofstrom intervjuades nio personer varav en på telefon. Fem av de intervjuade var politiker och fyra var tjänstemän. I samtliga fall var det ledande politiker och tjänstemän som intervjuades.

### Ljusnarsberg – omorganisation

”Trots ständiga effektiviseringar och omprövningar år efter år har vi inte klarat både nödvändig volym och hög kvalitet. Till bilden hör också att bildnings- och äldreomsorgsverksamheterna under flera år haft svårt att få balans i ekonomin utefter tilldelade ramar. Det ekonomiska resultatet sammantaget för kommunen blev ett plus på 8,1 miljon kronor. Detta plus var möjligt att uppnå tack vare de 10,4 mkr som kommu-

nen fick utbetalt efter att avtalet med kommundelagationen granskats och godkänts.”  
(Kommunstyrelsens ordförande i årsredovisningen 2003)

Ljusnarsbergs kommun ligger i Bergslagen i Örebro län. Antalet invånare är omkring 5 400 men trenden har länge varit vikande på grund av industrinedläggningar. Bergsbruket är numera helt borta. Ett par större industriverksamheter finns kvar men i övrigt är småföretag och offentlig verksamhet dominerande. Centralort är Kopparberg. Näst största ort är Ställdalen.

Den ekonomiska utvecklingen i Ljusnarsbergs kommun framgår av tabell 5.2. Den ekonomiska situationen var bekymmersam fram till och med 2001. Åren 2000 och 2001 belastades emellertid resultaten av extraordinära kostnader. Åren 2002 och 2003 var ekonomin i balans. En viktig förklaring till det stora överskottet 2002 var att kommunen hade intäkter eller kostnadsminskningar av engångskaraktär som förstärkte resultatet med omkring åtta miljoner kronor. År 2003 förklarades det positiva resultatet av att den andra delen av det villkorade stödet redovisades som en intäkt. Nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag var åren 2002 och 2003 en bra bit under hundra procent.

År	Resultat	Extra-ordinära poster	Extra stöd	Verksamhetskostnadernas förändring (%)	Verksamhetskostnadernas förändring per invånare (%)	Intäktsförändring (%)	Nettokostnadsandel	Skattesats	Finansnetto
1999	-8,2			6,7	8,7	6,8	104	21,42	-915
2000	-32,7	-25		-0,5*	1,4	-0,3	103	21,42	-1130
2001	-18,7	-16,2	3,5	1,4	3,6	4,9	100	21,42	-1871
2002	9,6	-0,1		-2,2	-1,2	2,5	94	21,42	-3064
2003	8,2		10,4	8,3	9,6	6,7	95	21,42	-1993

**Tabell 5.2 Ekonomisk utveckling i Ljusnarsbergs kommun. \* Osäker uppgift. Enligt webor var verksamhetskostnadernas ökning över sju procent. Årsredovisningen ger ingen vägledning om vad som är korrekt.**

År 1999 var verksamhetskostnadernas ökning nära sju procent i Ljusnarsbergs kommun. Åren 2000 och 2002 minskade kommunens kostnader (även om det är oklart om kostnaderna verkligen minskade 2000) och 2001 var kostnadsökningen ytterst begränsad. Åren 1999 till 2002 var kostnadernas ökningstakt lägre än intäkternas. År 2003 bröts trenden när kostnaderna återigen ökade kraftigt. Vid granskning av kostnadsförändringen per invånare framgår en något högre kostnadsökningstakt. Kommunen har inte höjt skatten under den studerade perioden.

#### Vägen in i problemen

Kommunens befolkning hade minskat sedan lång tid tillbaka med ungefär hundra invånare per år. För närvarande beror den största minskningen på födelseunderskottet men

det sker även en viss utflyttning. I huvudsak hade ändå minskningen berott på att arbetstillfällena blivit allt färre – därför fanns heller ingen direkt inflyttning. Det mest drastiska som hade hänt var när bruket lades ner. Den befolkningsminskning som följde av att arbetstillfällena blev färre medförde vakanser i de kommunala bostadsföretagen. När IT-bubblan sprack vid millenniumskiftet minskade arbetstillfällena ytterligare eftersom de så kallade distansberoende företagen försvann. En ljusglimt var att det hade börjat bedrivas högskoleverksamhet i kommunen men i övrigt såg befolkningsutvecklingen dystert ut. Ljusnarsberg planerade för att det kontinuerligt skulle bo allt färre unga invånare i kommunen.

En annan uppfattning som fördes fram i intervjuerna var att kommunens ekonomi påverkades av förändringen

av statsbidragssystemet 1992. Före 1992 fanns ett annat utjämningsystem och kommunen fick då betalt för det den utförde. Så var det inte i det nya systemet, vilket skapade problem för kommunen. Det ansågs vara en bidragande orsak till att kommunen hade röda siffror i boksluten från 1992 ända till 2002.

Anledningar till att det blev sämre ekonomi var alltså till stor del minskade statsbidrag och att den stora befolkningsminskningen ledde till lägre skatteintäkter men en bidragande orsak var att inte tillräcklig anpassning av serviceutbudet genomfördes.

”Det kräver att man gör om den kommunala kostymen, som man brukar säga, och det gjorde man inte. Varför vet jag inte, men man hade väldigt starkt och karismatiskt politiskt styre och många starka personer. Vi hade då också en politisk organisation med flera nämnder, styrelser och bolag och industrifastighetsbolag och så vidare. Många starka personer, så att säga, så man kom aldrig till någon enighet att man behövde ta tag i ekonomin.”

Den bekymmersamma utvecklingen i kombination med en viss misstro mot de etablerade partierna medförde att Ljusnarsberg fick ett lokalt parti. Det lokala partiet splittrade det gängse sättet att bedriva politik i kommunen som tidigare kännetecknades av partiövergripande samarbete. Det lokala partiet skapade oro, bland annat genom att vara mycket starkt kritiskt ”och ifrågasätta allt”.

### *Vägen ut ur problemen*

En del i Ljusnarsbergs väg ut ur de ekonomiska problemen var förändrad handläggning av ekonomiskt bistånd. Av intervjuerna framkom att kommunen hade haft höga kostnader för socialbidrag. En viktig roll som Kommundelegationen ansågs ha spelat var att den uppmärksammade kommunen på dessa höga kostnader. Det betraktades även som viktigt att det var någon utanför kommunen som gjorde påpekandet. Den tydliga målsättningen att minska socialbidragskostnaderna lyckades kommunen uppnå tack vare politisk tydlighet och en ny skicklig chef för individ- och familjeomsorgen.

En annan förklaring till att den ekonomiska situationen kunde förändras var att både den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen förändrades. En ”krisorganisation” skapades för att skapa helhetssyn och få grepp om ekonomin. Kommunen hade enbart en nämnd (kommunstyrelsen). Därutöver fanns det utskott för bildning, social verksamhet och allmän verksamhet. Enligt en av de intervjuade var det en ”smidig politisk organisation eftersom man slapp konkurrenssituationen mellan starka nämnder”. Det skapade stor bredd i den politiska diskussionen men samtidigt krävde det mycket av politikerna.

En strategi som kommunledningen använde sig av var att försöka skapa förståelse för varför förändringar var

nödvändiga. I det arbetet var informationsförsörjning viktig. Den politiska majoriteten och minoriteten informerades snabbt och på samma sätt när det hände något. Mycket gick via e-post. Det kan vara en förklaring till att de politiska diskussionerna sedan inte blev lika högljudda i kommunstyrelsen och i fullmäktige. Samtidigt menade kommunstyrelsens ordförande att arbetssättet var demokratiskt och inbjudande. Även den intervjuade oppositionspolitiker var nöjd. En gemensam handlingskraft skapades och den betraktades som en förutsättning för att få ekonomisk kontroll.

I övrigt genomfördes besparingar inom olika verksamheter. En av de mer verkningsfulla åtgärderna var att reducera antalet anställda med hjälp av tidigare lagda pensionsavgångar inom omsorgsverksamheten. En stor del av stödpengarna användes för att finansiera dessa avgångar. Av årsredovisningen för 2002 framgår att kommunstyrelsen i september 2002 beslutade om inköpsstopp, vilket bland annat innebar att över en miljon sparades på VA-verksamheten. Den dryga miljonen återfördes till verksamheten i budgeten för 2003. Även inom skolverksamheten genomdrevs besparingar. Skolverksamheten upplevdes som lite lättare att göra besparingar på eftersom det med nyckeltal gick att finna besparingsmöjligheter. Givetvis var det ändå svårt att genomföra besparingarna. Av intervjuerna framgår att det nästan bedrevs ”häxjakt” på kommunledningen i samband med två skolnedläggningar.

### *Framtiden*

Trots den positiva ekonomiska utvecklingen de senare åren var det ingen framgångssaga som berättades av de intervjuade politikerna och tjänstemännen i kommunledningen. Istället betonades ett flertal bekymmersamma omständigheter, vilka försvårade en gynnsam utveckling för kommunen på lång sikt.

Ur ekonomisk synvinkel var de kontinuerligt nedskrivna intäktsprognoserna ett bekymmer. Dessa sammanföll med konstaterade kostnadsproblem inom vissa verksamheter innevarande år. De intervjuade hoppades att det nya öppnare diskussionsklimatet i kommunen skulle möjliggöra nödvändiga förändringar för att hantera situationen. Vissa förhoppningar knöts även till att invånarna hade vant sig vid att negativa förändringar, till exempel skolnedläggningar, var nödvändiga.

En av de intervjuade sade att de personalminskningar som genomfördes i samband med besparingsarbetet medförde att verksamheten inte fungerade fullt ut. Det blev nödvändigt att anställa ny personal. Förändringarna accepterades helt enkelt inte överallt. En annan respondent menade att personalminskningarna till en början föreföll framgångsrika men att det i efterhand framkom att det faktiskt inte fungerade så bra. Verksamheten krävde mer personal.

En annan bekymmersam omständighet som lyftes fram inför framtiden var att det var speciellt besvärligt att spara

i små kommuner. I och för sig hade man i kommunen – trots denna litenhet – under en tid lyckats med besparingar men det hade varit besvärligt och det befarades bli ännu besvärligare i framtiden. Anledningen som anfördes var att det i små kommuner var nära mellan beslutsfattarna och dem som påverkas av besluten, vilket skapar en besvärlig situation för beslutsfattarna. Släktingar och vänner drabbas, politikerna blir uppvaktade och förvaltningscheferna blir konfronterade med de negativa följderna.

Ytterligare ett förhållande som ansågs problematiskt var den administrativa kompetensen. En uppfattning som fördes fram var att det var svårt med varaktiga ekonomiska förbättringar om inte kompetensen bland tjänstemännen utvecklades. En intervjuperson menade att tjänstemännen i kommunen inte förfogade över rätt kompetens. Avsaknaden av tydliga chefer var ett problem, menade han. Resultatet var att för mycket styrning kom underifrån i organisationen. Exempelvis kunde anställda inom omsorgsverksamheten självständigt fatta egna beslut om att höja servicenivån för enskilda vårdtagare. Ambitionsnivån lades högre än riktlinjer och beslut medgav.

Det fanns dock även förhållanden och omständigheter som gav förbättrade möjligheter inför framtiden. Flera av de intervjuade upplevde att det förändrade politiska ledarskapet var positivt. Förhoppningar knöts till vad det förhållandevis nya kommunalrådet skulle kunna åstadkomma. Förhoppningar fanns även om att kommunens olika samverkansprojekt skulle bära frukt. Kommunens samverkan med Örebro universitet förväntades på sikt skapa 200 högskoleutbildningsplatser i kommunen och samverkan med företagarna på orten hade skapat ett mer positivt företagarklimat.

## Olofström – handling med delaktighet

”För att uppnå balans i kommunens ekonomi träffades år 2000 ett avtal med Kommundelegationen. Enligt avtalet har kommunen förbundit sig att till och med år 2002 sänka bruttokostnaden med 33,6 mkr i förhållande till 1999 samt vidta åtgärder så att ekonomisk balans uppnås senast 2002. I samband med årsredovisningen för 2002 uppfyllde vi Kommundelegationens krav.” (Ur årsredovisningen 2003)

År 1967 slogs kommunerna Olofström, Jämshög och Kyrkhult samman till en kommun med Olofström som huvudort. Kommunen är en gammal bruksort med till övervägande del socialdemokratisk styrning. Inflyttningen under 1960 och 1970-talen medförde att Olofström kom att bli en kommun med mångkulturella inslag. Idag lever det cirka 13 500 människor i kommunen men trenden är

att folk flyttar ut. Annat som präglar kommunen är att den relativt sett har en låg skatt samt att skattehöjningar inte har varit aktuella på över tio år. Volvo är den största arbetsgivaren i kommunen.

Den ekonomiska utvecklingen i Olofströms kommun de senaste fem åren framgår av tabell 5.1. Ett stort underskott 1999 följdes av ett mindre underskott 2000. År 2001 nåddes ett positivt resultat tack vare en extraordinär intäkt. År 2002 förbättrades resultatet av en extraordinär intäkt (försäljning av VA-anläggning), av det extra finansiella stödet och av att en förändring av koncernorganisationen skapade ett positivt finansnetto. Även utan dessa omständigheter hade kommunen emellertid redovisat ett överskott. År 2003 gynnades resultatet av det extra finansiella stödet men även det året hade kommunen nått balans ändå. Nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella statsbidrag understeg 2002 och 2003 hundra procent. Skattesatsen har inte förändrats under den studerade perioden.

År	Resultat	Extra-ordinära poster	Extra stöd	Verksamhetskostnadernas förändring (%)	Verksamhetskostnadernas förändring per invånare (%)	Intäktsförändring (%)	Nettokostnadsandel	Skattesats	Finansnetto
1999	-114	-95		3,5	6,0	2,8	105	20,94	-783
2000	-23,5	-1,9		2,5	4,0	2,5	103	20,94	-7101
2001	151,1	156,5		2	3,4	5,2	100	20,94	-7550
2002	71,6	53,3	5,7	-0,7	0,6	4,0	97	20,94	4132
2003	21,9		17	7,4	8,2	5,2	97	20,94	5403

Tabell 5.1 Ekonomisk utveckling i Olofströms kommun.

Kostnadernas ökningstakt minskade mellan 1999 och 2002. År 2002 minskade till och med kostnaderna totalt sett men det berodde på att en kommunal verksamhet överfördes till ett kommunalt bolag. Ökningstakten hade annars varit cirka 2,3 procent. Trenden med relativt sett låga kostnadsökningar bröts 2003 i och med att kostnaderna ökade med över sju procent. Kostnadsökningstakten räknad i kostnad per invånare har genomgående varit något högre, vilket förklaras av kommunens befolkningsminskning. Åren 1999 och 2003 var ökningstakten på intäkterna lägre än ökningstakten på verksamhetens kostnader.

### Vägen in i problemen

Under hela 1980-talet hade kommunen god ekonomi. 1990-talet kom att präglas av motsatsen. De förklaringar som gavs till den besvärliga situationen var i huvudsak yttre, det vill säga kommunen hade haft svårt att påverka utvecklingen. Trots att de flesta respondenter angav externa orsaker såg de sig själva som problemägare. De skyllde inte problemen på någon annan.

Inför 1980-talet fanns det stora planer på ökade arbetstillfällen i Olofströms kommun. Den stora arbetskraftsin-

vandringen medförde bostadsbyggande och sedermera även utbyggnad av skolor och annan kommunal service. Invånarantalet låg då på nästan 17 000 och planen var att kommunen om tio till femton år skulle ha en befolkning på omkring 20 000 invånare. I efterhand visade sig befolkningen inte bli större än 13 500. Eftersom omfattningen på den kommunala servicen dimensionerades efter befolkningsplanen blev ”kommunens kostym för stor” men ingen upptäckte det i tid.

Förklaringar till den dåliga ekonomin var framförallt att tillväxten inte fallit ut på det vis som var beräknat. I slutet av 70-talet lades även LM Ericsson ned, vilket innebar att över 5000 arbetstillfällen förlorades. Den minskande befolkningen hade medfört att skolor och förskolor måst avvecklas, vilket i sin tur hade medfört att hela byar dött ut. Folk flyttade eftersom pendlingsavstånden för barnen blev för långa.

Kostnadsutjämningsystemet var en annan förklaring till de dåliga tiderna. Vissa menade dock att Olofström inte hade haft sämre förutsättningar än någon annan kommun. Problemet har legat i svårigheten att anpassa sig till den verklighet som faktiskt gällde. En person som figurerade som lite halvskyldig till den ekonomiska situationen var



det förra kommunalrådet. ”Anklagelserna” bestod i att kommunalrådet varit för detaljstyrande och dragit på sig för mycket kostnader (framförallt genom investeringar i bostäder). Ytterligare en förklaring till dålig ekonomi var att kommunen hade varit och fortfarande var mycket invandrartät. Staten sköt inte till hela kostnaden och kommunen var dessutom dålig på att utnyttja invandringen på ett effektivt sätt.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de yttre förklaringarna till den bekymmersamma situationen för Olofströms kommun var att prognoser inte föll ut som det var tänkt. I kommunen fanns heller inget krismedvetande. Det fanns en tendens till att ”det har alltid ordnat sig så det gör det väl nu också”. Fokus låg på den egna verksamheten, inte på kommunen som helhet.

### *Vägen ut ur problemen*

Nittioalets problematik fick så småningom en vändning. Till slut infann sig en insikt om det kritiska läget. Vändningen kom i och med avtalet med Kommundelegationen. Avtalet beskrevs av någon som en brytpunkt. Anledningen till att kommunen ansökte om bidrag beskrevs vara att man hade kommit till ”vägs ände”. Kommunen hade länge tårt på det egna kapitalet, vilket inte fungerade längre. Lagkravet om en budget i balans ansågs också ha haft betydelse, ett krismedvetande infann sig.

I och med avtalet med Kommundelegationen kom incitamenten till att göra något. Det nya kommunalrådet, som tillsattes i samma veva, tillskrevs stor betydelse för vad som skedde. Kommunalrådets första uppdrag bestod i att uppsöka Kommundelegationen samt utföra en sanering av kommunens ekonomi. Kommunalrådet beskrevs som kompetent, tydlig, drivande men framförallt målinriktad. Kommunalrådet tillsatte en lovordad styrgrupp (även kallad krisgrupp eller budgetgrupp). I gruppen ingick förvaltningschefer och politiker (cirka 20 personer) där alla fick komma till tals och även ta del av de övriga verksamheternas bekymmer. Detta föranledde en bredare förståelse för och samsyn på hela den kommunala verksamheten, vilket tidigare hade saknats. Det blev inte lika lätt att ignorera andra verksamheternas problem. Man började titta på sin verksamhet i avsikt att finna kostnadsbesparande lösningar. I detta arbete hade kommunen nytta av att med nyckeltal jämföra sig med andra kommuner. Ett verksamhetsmedvetande, ett kostnadsmedvetande samt ett krismedvetande kom att infinna sig. Det blev en stor politisk samsyn om att ”nu måste vi göra något”. Ingen ville vara orsak till att bidraget inte utbetalades. Det nämndes även att Olofströms politiker efterlyste ekonomisk utbildning.

En bidragande orsak till vändningen var att kommunen hade tillgång till mycket kompetenta ekonomer, såväl på förvaltningarna som i den centrala kommunledningen. Det upplevdes ha haft en avgörande betydelse för vändningen. Viktigt var även att den ekonomiska saneringen egentligen inte mötte något uttalat motstånd. En uppfattning som

fanns bland de intervjuade var dock att de stora besparingar som gjorts inom äldreomsorgen hade resulterat i en hög sjukfrånvaro.

Avtalet med Kommundelegationen innebar att man tog ett gemensamt krafttag. Inte minst såg de förtroendevalda betydelsen av att samarbeta över partigränserna. Besluten om besparingar togs i politisk enighet. Den politiska samsynen, som ansågs vara en direkt konsekvens av Kommundelegationen, beskrevs emellertid inte bara i positiva termer. Eftersom partipolitiken lades åt sidan hade även den politiska debatten legat på is, vilket inte ansågs vara bra ur ett demokratiskt perspektiv. Det beskrevs som en viss svårighet att finna balansen mellan samsyn och partipolitik. Politisk samsyn var alltså en konsekvens kopplad till avtalet. En annan var att det infördes täta ekonomiska uppföljningar (månadsvis) för varje verksamhet. Medvetande om vad som gjordes i respektive verksamhet samt vad det kostade var alltså en andra konsekvens. I samband med avtalet spreds mycket information som gjorde väldigt många involverade och delaktiga, vilket får ses som den tredje konsekvensen. Slutligen hade de eviga besparingarna och ett riktat fokus på kostnader medfört att kommunen idag var aningen försiktig och därför återhållsam med satsningar.

### *Framtiden*

För närvarande ansågs kommunen befinna sig i en situation som orsakats av den ”statsfinansiella situationen” med minskade statsbidrag, ökade pensionskostnader och ett utjämningsystem som av många ansågs slå fel mot små kommuner. De intervjuade upplevde dock inte att situationen skulle vara speciell för Olofström.

Prognosen för kommunen år 2004 var vid tiden för intervjuerna ett underskott på cirka 17 miljoner kronor varav tio miljoner var sådant kommunen inte själv kunde råda över (nya skatteberäkningar och statens tillbaka dragande av pensionspengar). Resterande del (sju miljoner) kunde hänföras till underskott i verksamheterna. För att lyckas hålla ekonomin i balans de kommande åren talades det om skattehöjning, besparingar, satsningar på befolkningstillväxt (vissa satsningar hade redan gjorts), mer prioriteringar, satsningar på en mer differentierad arbetsmarknad, attraktivt boende, sänkt arbetslöshet genom satsningar på den stora gruppen invandrare och fortsatt arbete inom styrgruppen.

För en god ekonomisk långsiktighet krävdes det, enligt en respondent, dessutom en hård styrning med starkare ledning på kommunledningskontoret. För att den ekonomiska situationen skulle kunna bli hållbar fick det inte finnas några ”heliga kor”. En och annan upplevde dock att skolan och dess ekonomi fortfarande var lite helig. Anspråken på mer satsningar i de båda tidigare kommunerna Jämshög och Kyrkhult måste hållas tillbaka och de kommunala bolagen som enligt vissa av de intervjuade ansågs

ha svårigheter att rätta in sig i de kommunala leden måste styras upp.

Vad som talar för en god utveckling var att kommunen som organisatorisk enhet präglades av öppenhet och närhet. Rent geografiskt var den administrativa enheten splittad (i olika hus), vilket dock inte upplevdes som ett större problem. Förtroendet mellan och inom de två grupperna, politiker och tjänstemän betraktades som gott och det var oftast högt i tak. Politikerna uppfattades dock inte alltid som ”någon munter samling” som tolererade att bli ifrågasatta.

Olofström var i många stycken en karikatyr på föreställningen om ett brukssamhälle. Samhället styrdes i det mesta av dess industrier och delvis också på industriernas vis. Det var handling som räknades och alla ska gå åt samma håll. Uppbyggandet av ett samhälle (bostäder, centrum och kommunal service) för drygt 20 000 invånare gick till en början som på räls. Expansionen fortsatte för länge och kommunens kostym blev för stor. I efterhand kan man konstatera att handlingskraft förutsätter viss insiktströghet. Bytet av kommunalråd markerade en vändpunkt där ekonomisk anpassning sattes högst upp på dagordningen. Lika engagerat som kommunen tidigare byggde ut, lika engagerat tog man sig an besparingsarbetet. Angreppssättet med att skapa konsensus och öppenhet var framgångsrikt. Detta har fått den kommunala organisationen att handla i den riktning som avtalet med Kommunlegationen gav. Man skall komma ihåg att besluten om besparingar fattades enhälligt.

## 6. Utvecklingen tolkad ur ett evolutionärt ekonomiskt perspektiv

För att kunna förstå och förklara utvecklingen i stödorganisationerna behövs en teori som både kan förklara variationer och avsaknad av genomgripande förändring. Här görs därför en utviking kring evolutionär ekonomisk teori som är ett användbart teoretiskt perspektiv för att förstå både omdaning och beständighet.

Evolutionär teori förknippas vanligen med Charles Darwin och hans förklaring av arternas ursprung men faktum är att Darwin i sitt teoribygge vägledades av ekonomerna Bernard Mandeville, Adam Smith och Charles Babbage (Knudsen 2001). Det evolutionära synsättet har alltså använts länge för att förklara ekonomisk utveckling. Trots de evolutionära tankarna i Smiths produktion är det nog Torstein Veblen som allmänt betraktas som grundaren av det evolutionära perspektivet inom nationalekonomi. I sin artikel från 1898 går han till angrepp mot det rådande nationalekonomiska paradigmet när han frågar *Why is economics not an evolutionary science?* Evolutionär ekonomisk teori har i ärlighetens namn inte fått något större genomslag inom makroorienterad nationalekonomi men på senare tid har allt fler organisationsforskare som Howard Aldrich och W. Richard Scott – bland andra inspirerade av Nelson och Winter (1982) – intresserat sig för perspektivet. Eftersom denna rapport både handlar om orsaker till förändring och avsaknad av förändring är teorin intressant. Vilka förklaringar till föränderlighet och beständighet erbjuds i teorin? Nedan analyseras kommuner generellt sett med avseende på de mekanismer som förklarar utveckling, nämligen arv, variation och selektion.

### Arv – förklaring till beständighet

En styrka i evolutionsteori är dess förmåga att förklara beständighet. Att organisationer inte förändras eller förändras i mycket små steg är för en evolutionsteoretiker normalt. Radikal förändring kan äga rum men är sällsynt. Organisationer är inte förändringsoförmögna men de är bättre på att göra samma sak eller mer av samma sak än någon annan förändring eftersom de etablerade sätten att bedriva verksamheten på blir självändamål och försvaras (Nelson och Winter 1982). Förklaringen är att organisationer har *rutiner* som sätter ramar för beteendet – även om de inte fullständigt bestämmer det (Hodgson 2003). Analytiskt kan olika rutiner identifieras (Nelson 1994, se även Nelson och Winter 1982). *Produktionsrutiner* bestämmer på kort sikt vad, hur och hur mycket en organisation producerar. Det handlar om organisationens produktionsteknik men även om formerna för hur verksamheten organiseras och styrs. *Investeringsrutiner* påverkar investeringsbeteendet och därigenom under vilka betingelser organisationen växer eller krymper. Rutinerna är organisationens ”minne” och ett arv från organisationens historia. Kom-

muner är ur detta perspektiv fyllda av rutiner som formar politiskt, administrativt och verksamhetsmässigt beteende.

Rutiner används i evolutionär organisationsteori som en analogi till individers gener men de flesta forskare är överens om att organisationer kan förändra sina rutiner på ett helt annat sätt än individer kan förändra sina gener (Hodgson 2001). Ändå finns det klara gränser för hur mycket en organisation kan förändra sina rutiner. Hannan och Freeman (1977) menar att det beror på att det finns mekanismer både inom och utanför organisationer som skapar beständighet. Flera av dessa mekanismer är synnerligen välkända för aktörer inom den kommunala sektorn.

- En förklaring till beständighet är att det inom organisationer finns tillgångar som inte går att sälja (sunk costs). Det medför att det blir svårt eller åtminstone dyrt för organisationen att inte ägna sig åt sådan verksamhet som tillgången lämpar sig för.
- En annan förklaring är att det råder osäkerhet om organisationens situation och framtid. Det saknas information om på vilket sätt organisationen bör förändras.
- En tredje förklaring är ”politiska” överväganden. Att lämna status quo innebär omfördelning av resurser mellan organisatoriska enheter. Omfördelningen kan förväntas leda till protester från organisatoriska enheter som upplever sig förfördelade. Protesterna blir ett slags kostnad för förändringen. Eftersom vinsterna med förändringen i första hand tillfaller organisationen i sin helhet och dessutom förmodligen ligger längre fram i tiden kan de uppfattas som för låga i förhållande till kostnaderna för protesterna. Därför genomdrivs inte förändringen.
- En fjärde förklaring är att informella avtal tecknas inom organisationer. Det sker som regel tidigt i organisationens livscykel. Informella avtal medför att vissa förändringar i praktiken är omöjliga att genomföra och är därigenom bra exempel på hur organisationer påverkas av sin tidigare historia.
- En femte förklaring är att det finns legala begränsningar för vad som är tillåtet för organisationen att göra.
- En sjätte förklaring är att organisationer inte gärna vidtar förändringar som medför att de förlorar legitimitet, vilket kanske är organisationens viktigaste tillgång.

Dessa interna och externa krafter sätter alltså gränser för hur mycket kommunala organisationer klarar av att anpassa sig. Sunk costs, osäkerhet, informella avtal och behov av legitimitet är några förklaringar till beständighet. En



närliggande förklaring är att utvecklingsförlopp kan bli spårbundna, vilket innebär att utvecklingen följer en utstakad väg som inte medger några dramatiska förändringar. Det finns olika förklaringar till spårbundenhet (se exempelvis David 1985, Arthur 1988a och 1988b, Nelson 1994, North 1990/1993). En förklaring är att rutiner är integrerade i system där förändringar rubbar balansen. Om en rutin förändras måste hela systemet genomgå förändringar och det är inte säkert att det totalt sett är försvarbart (ekonomiskt, verksamhetsmässigt eller politiskt). Exempelvis kan en förändring medföra att osäkerheten ökar om hur personalen ska utbildas och vilken produktionsteknik som ska användas. En annan förklaring till spårbundenhet är att rutinen ingår i ett nätverk där förändring medför mindre möjlighet att kommunicera med omvärlden. En tredje är att befintliga rutiner hela tiden blir mer inarbetade och förbättrade, vilket gör att de uppfattas som mer ändamålsenliga än andra tillgängliga alternativ. Förändring av spårbundna utvecklingsförlopp kräver som regel gemensamma aktioner av dem som omfattas av rutinerna eller maktutövning, till exempel av staten (David 2001, Garrouste och Ioannides 2001).

Ett annat sätt att förklara varför rutiner inte förändras trots att mer ändamålsenliga finns, är att enskilda individers kortsiktiga egenintresse och självbevaringsdrift förhindrar förändring som egentligen skulle gynna dem själva långsiktigt (Kuran 1995/1999). En tredje förklaring är att kollektiva tankebanor (Veblen 1899/1994) eller ceremoniella värderingar (Bush 1987) förhindrar klarsynthet och progressiv förändring. Ytterligare en förklaring är att rådande sammansättning av rutiner i en organisation är ett slags vapenvila som utvecklats över tid och att förändring av rutiner skulle medföra konflikter (Nelson och Winter 1982).

Syftet med avsnittet är inte att ge en fullständig redogörelse för alla tänkbara hinder kommuner möter i besparings- och förändringsarbeten. Avsikten är istället att ge några förklaringar till varför det inte är förvånande att kommuner gör ett minimum av förändringar eller helt avstår.

### Variation – förklaring till förändring

Ur ett evolutionsteoretiskt perspektiv är alltså avsaknad av förändring eller förändring i små steg det som förväntas av en kommun även om den utsätts för krav på anpassning. Förklaringen är att organisationer innehar rutiner som på grund av spårbundenhet och annat är svårföränderliga. Kommunerna har sina rutiner, vilka ligger till grund för ett svårföränderligt politiskt, administrativt och verksamhetsmässigt beteende. Det är dock värt att upprepa att förändring inte är omöjligt (Nelson 1994). Variation uppstår och det sker både genom avsiktliga ansträngningar och slumpen (Alchian 1950, Nelson och Winter 1982).

En viktig förklaring till att rutiner kan förändras är att organisationer förutom produktionsrutiner och invester-

ingsrutiner även har *sökrutiner*, vilka avgör omfattningen på organisationens sökande efter bättre rutiner (Nelson och Winter 1982, Nelson 1994). Forskning och utveckling (FoU) utgör en viktig del av organisationers sökrutiner. Denna sökprocess kan leda till innovationer, vilka innebär att nya rutiner ersätter gamla. Eftersom det är svårt att avsiktligt skapa innovationer utöver att ge innovatörer goda förutsättningar är slumpen en faktor att räkna med vid innovationsprocesser. För att en innovation ska kunna bli betraktad som en framgång måste det finnas klara kriterier för vad som är framgång respektive misslyckande (Alchian 1950). I offentliga organisationer har politiker och professionella grupper ett betydande inflytande över dessa kriterier (Nelson och Winter 1982).

Sökprocessen kan även leda till *imitation* eller *replikering*. Rutiner inhämtas från andra organisationer eller från andra delar av organisationen. Vid replikering är avsikten att färdigheter i andra organisationer eller team överförs till den egna enheten. Det finns många fördelar med replikering jämfört med innovationer. En är att osäkerheten åtminstone till synes är mindre (Alchian 1950). Det är emellertid svårt att genomföra perfekta replikeringar eftersom fullständig kunskap om andras produktionsrutiner som regel saknas eller består av tyst kunskap (Nelson och Winter 1982, Knudsen 2002). Av den anledningen uppstår regelmässigt *copy-error* vid replikering, vilket medför att resultaten kan bli andra än de avsedda. Eftersom ingen kan styra förekomsten av *copy-error* är slumpen även närvarande när utfallet av replikering avgörs. Kanske blir det till och med en innovation (Alchian 1950). Med biologiska begrepp kan det betraktas som en lyckad mutation. I kommunala organisationer är det kanske inte direkt nödvändigt med välutvecklade sökrutiner för att genomföra besparingar (Siverbo 2004) men förmodligen skulle innovationer och replikering av goda exempel underlätta skonsamma besparingar.

### Selektion – källa till både beständighet och förändring

Selektion är en viktig del av en evolutionär process. Selektion innebär att bärare av rutiner i högre eller lägre grad gynnas av omgivningen beroende på hur ändamålsenligt de kan svara upp mot omgivningens krav. Både bärare av rutiner och omgivning kan vara många olika saker. Bärare av rutiner kan vara organisatoriska populationer (kommunsektorn), enskilda organisationer (en kommun) och delar av organisationer (team). I kommuner finns olika former av team, exempelvis politiska team, administrativa team och verksamhetsteam. Omgivningen består av olika former av externa aktörer som påverkar rutinbärarna. För offentliga organisationer (kommuner och landsting) är politiken och professionella grupper viktiga (Nelson och Winter 1982, Nelson 1994) men även kreditgivare, medborgare och brukare.

Eftersom rutiner analytiskt bärs på flera olika nivåer kan även selektion ske på olika nivåer (Vromen 2001). Teoretiskt är det tänkbart att kommunsektorn är en population som omgivningen kan välja bort i en selektionsprocess. Å ena sidan är det inget som i praktiken har ägt rum de senaste dryga 150 åren, å andra sidan har en ansvarskommitté tillsats för att utreda kommunernas och landstingens fortsatta roll i välfärdsstaten. Man kan också tänka sig att det finns subpopulationer inom kommunsektorn, till exempel olika kommunstorlekar, som kan ifrågasättas i selektionsprocesser. Detsamma gäller enskilda kommuner som av olika skäl inte längre finner omgivningens stöd. Konkret kan selektionen ta sig så olika uttryck som att staten genomdrivar kommunsammanslagningar och att kommunmedborgare lämnar kommunen.

I kommuner sker vart fjärde år en selektion genom att de röstberättigade kommunmedborgarna väljer mellan olika politiska partier, vilket här betraktas som ett val mellan team som innehar olika rutiner. Rutinerna i de team som får störst stöd formar kommunens beteende de närmaste fyra åren. Inom en kommunal organisation sker även en selektionsprocess genom ett slags val av administrativa team och verksamhetsteam. Organisationsledningen väljer att replikera sådana team som de finner ändamålsenliga (Knudsen 2002). Finns möjligheter för kommunens brukare att välja mellan utförare kan även selektion mellan olika verksamhetsteam äga rum. Dessa selektionsprocesser påverkar utvecklingen i enskilda kommuner. De rutiner som replikeras och därigenom dominerar i kommunen, är de som konstituerar det beteende som får omgivningens stöd.

### **Förutsättningar för utveckling: att vilja och förmå**

Det teoretiska perspektivet har givit en ram för att förklara och förstå förändring och beständighet. Utvecklingen i kommuner kan vara spårbunden men den kan också förändras, åtminstone en del. Grundläggande för förståelsen är att en kommun har rutiner som härstammar från den egna historien. Rutinerna ligger till grund för det sammantagna organisatoriska beteendet. Perspektivet ger en insikt i att utveckling inte kan ses oberoende av de omständigheter som den enskilde kommunen påverkats av. Oliktypade utvecklingsförlopp behöver inte förklaras av olikartade rutiner. Det är förvisso en högst tänkbar förklaring men den måste kompletteras med förklaringen att kommuners olikheter kan bero på att de befunnit sig i olika omgivningar.

Rutinerna medför att det finns vissa saker en organisation inte kan göra. Exempelvis kan inte en kommun göra någonting åt de sunk costs den har. Den kan heller inte göra någonting åt vissa sorters verksamhetsrelaterade ersättningar. Rutinerna medför också att det finns saker en organisation eller ett team inom organisationen av olika skäl inte vill göra. Det kan handla om att ifrågasätta in-

formella avtal eller genomföra annat som medför ”politiska” kostnader. En anledning till att exempelvis ett politiskt team inom en kommun vill genomföra förändringar är att det ger mindre stöd av omgivningen och därigenom sämre utfall i den selektionsprocess som valet utgör. En annan anledning kan vara att en konsekvens av förändringen blir att medborgare väljer att lämna kommunen. Att inte vilja förändra har alltså med selektion att göra. Ur ett evolutionärt perspektiv har man mycket lite att vinna på att genomföra förändringar som gör att man blir bortvald i den politiska selektionsprocessen. Det är en slutsats som ligger i linje med Public Choice-teorierna.

Avslutningsvis finns det också saker en organisation inte vet hur den ska göra. Det finns insikt om att rådande rutiner inte ger ett ändamålsenligt beteende men det saknas kunskaper om hur situationen ska förändras. En inte orimlig tanke är att det saknas kunskaper om hur effektiva besparingar genomförs. Hur vet man att man inte vidtar åtgärder som leder till högre kostnader på lång eller kort sikt? Innovations- och imitationsbenägenhet kan skapa lösningar men de kan endast verkställas om de uppfattas som ändamålsenliga av ledningsteam och professionella grupper.

## 7. Förklaringar till det ekonomiska utfallet

Den allmänna finansiella utvecklingen i stödlandstingen och stödkommunerna var att kostnaderna sänktes i sådan omfattning och under så lång tid som krävdes för att det villkorade finansiella stödet skulle utbetalas. Därefter konstaterades en tendens till högre kostnadsökningar. Det är öppet för tolkning hur återhållsamheten i kostnadsökningar och förändringsarbetet i stödkommunerna ska uppfattas.

- Det kan tolkas som en framgång eftersom ekonomin hade förbättrats och kostnaderna inte hade ökat lika mycket som i relevanta jämförelsegrupper.
- Det kan tolkas som ett misslyckade eftersom några egentliga besparingar inte ägde rum och kostnaderna började öka kraftigt igen 2003. Skillnaden mellan å ena sidan stödkommunerna och stödlandstingen och å andra sidan relevanta jämförelsekommuner och jämförelselandsting var ganska begränsade. Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att det villkorade finansiella stödet på sammantagen nivå knappast gav någon varaktig effekt.

Beskrivningen av den generella utvecklingen i stödkommunerna och stödlandstingen måste emellertid kompletteras med beskrivningar av den specifika utvecklingen i ett urval stödorganisationer eftersom variationerna dem emellan var stora. Den generella utvecklingen är ju givetvis inte representativ för varje enskild kommun och varje enskilt landsting. Beskrivningarna av de enskilda organisationerna bidrar både med förklaringar till varför utfallet av det villkorade stödet blev olika och till vilken betydelse villkorade ekonomiska stöd har för att hantera ekonomiska problem.

### Förändringsobenägenhet

Två av de studerade organisationerna valdes för att deras förändringsarbete inte hade medfört avsett resultat. I fallbeskrivningarna av dessa organisationer – Bromölla och Landstinget Dalarna – kan förklaringar sökas till varför det villkorade stödet inte påverkade beteendet i någon större utsträckning och därför inte gav avsedd effekt.

Bromölla hade ännu inte fått den andra delen av det villkorade finansiella stödet eftersom erforderliga besparingar inte hade genomförts. Kommunens ekonomi var i balans men det berodde på en skatthöjning. Frågan är varför lösningen på de ekonomiska problemen blev att höja skatten och inte att sänka kostnaderna. Av fallstudien framgår att en anledning till att ekonomin under lång tid inte balanserades var föreställningar om att det statliga utjämningsystemet var orättvist. Bromölla var i sina egna

ögon inte alls någon kriskommun. Därför uppkom heller inget krismedvetande. Sedan viktiga aktörer tillkom på betydelsefulla poster förändrades attityden och det uppkom handlingskraft för att hantera ekonomin. Det uppkom emellertid inte tillräcklig handlingskraft för att lösa de ekonomiska problemen genom besparingar. Till exempel omtalades i intervjuerna frånvaro av politiskt samarbete, ovana att förändra och avsaknad av politiska möjligheter att reducera personalstyrkan. Därför valdes skatteökning som lösning.

Landstinget Dalarna hade inte heller fått den andra delen av det villkorade stödet. Landstinget kunde inte uppvisa ekonomi i balans och inte kostnadsminskningar och ingen trodde egentligen att ekonomin skulle komma i balans på kort sikt. Att reducera kostnader i sådan omfattning som avtalades med Kommundelegationen ansågs av landstingsledningen inte realistiskt. Påfrestningarna på ekonomin tillskrevs företrädesvis befolkningsminskning, konjunkturförsvagning och ökande lönekostnader till följd av Stockholms läns landstings agerande. Landstingsledningen hade emellertid inte uteslutande externt fokus utan tillskrev även inomorganisatoriska omständigheter betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Dalamodellen hade låtit decentraliseringen gå för långt, ledningen hade inte haft förmåga att samordna verksamheterna och få respekt för budgetramarna och bypolitiken tillsammans med rädslan för att skapa missnöjespartier hade gjort det svårt för landstingsledningen att komma åt kostnaderna med strukturförändringar (även om vissa ändå hade genomförts). Avsaknad av politiskt samarbete tillskrevs också betydelse för utvecklingen. En skatthöjning var på gång för att ge en nödvändig intäktsförstärkning.

I beskrivningarna av Bromölla och landstinget Dalarna framträder ett antal förklaringar till avsaknad av besparingar trots att det fanns ett ekonomiskt incitament att spara.

- Det ekonomiska problemet ansågs inte vara skapat av organisationen och därför inte organisationens uppgift att lösa.
- Det var svårt att kontrollera det ekonomiska beteendet i organisationen. Det gick helt enkelt inte att styra kostnadsutvecklingen fullt ut.
- De ledande politiska partierna ”tålde” inte för mycket besparingar, i synnerhet inte om det saknades politisk konsensus om dem. Bypolitik var en särskilt försvårande omständighet. De ledande politiska partierna ville varken skapa grogrund för missnöjespartier eller majoritetsskifte.
- Sparutrymmet begränsades av en norm om att värna de offentliga anställningarna.

De fyra punkterna är exempel på förklaringar till att kostnadsproblematiken inte hanterades i de två organisationerna. De är också exempel på omständigheter som gör att

offentliga organisationer istället för att spara väljer att höja skatten.

### Tillfällig förändring

Vad var det då som fick andra stödkommuner att först genomdriva ett förändringsarbete som var tillräckligt långtgående för att de skulle få den andra delen av det villkorade stödet, för att sedan återfalla i ekonomisk obalans? Får den tänkbara – men något cyniska – förklaringen att kommunerna höll tillbaka kostnadsutvecklingen precis så länge som krävdes för att få de villkorade extraresurserna något stöd? Fallbeskrivningarna av Pajala, Rättvik och Bjurholm ger en belysning.

Den ekonomiska situationen i Pajala efter år 2001 bedömdes uppenbarligen vara tillräckligt mycket under kontroll för att staten skulle betala ut hela det villkorade stödet till kommunen. Förutsättningarna var svåra i Pajala kommun genom låga intäktsökningar men kommunen lyckades genom viss återhållsamhet med kostnadsökningar balansera ekonomin ett eller två år beroende på hur man ser det. Den dominerande förklaring till vändningen som framkom i materialet var att förvaltningarna inte kompenenserades för löneökningar. Ekonomin hamnade emellertid återigen i obalans och 2003 ökade kostnaderna mer än på flera år. Enligt budgetbeslutet var denna ökning inte planerad men möjligheterna att styra förvaltningarnas kostnadsutveckling hade uppenbarligen varit begränsad. Av fallbeskrivningen framgick att det finansiella stödet knappast medförde att kommunens kostnadsnivå sänktes. Istället fanns indikationer på att stödet faktiskt användes på ett sätt som ökade driftskostnaderna. Strategin i Pajala kommun var inte, förefaller det, att hantera den ekonomiska situationen genom besparingsåtgärder som strukturförändringar och personaluppsägningar. Istället var strategin att så långt som möjligt skapa förutsättningar för att orterna i kommunen skulle behålla eller öka befolkningen och därigenom kunna överleva. Det reducerade handlingsalternativen i kommunledningen.

Rättviks kommun hade ekonomi i balans i två år men klarade inte det tredje. Under ett par år hölls kostnadernas ökningstakt på en förhållandevis låg nivå. Det åstadkoms med tydligare och mer framgångsrik styrning som gav minskade lokalkostnader och besparingar inom verksamheten, företrädesvis inom omsorgen. Byskolorna, exempelvis, hade man dock inte ifrågasatt. Bidragande till att förändringar och besparingar genomfördes var att kommunledningen hade varit bättre på att skapa helhetssyn och att ett ekonomiskt krismedvetande hade skapats genom avtalet med Kommundelegationen. Avtalet gav kommunledningen argument för att kostnadsökningarna måste hållas nere. När avtalet var fullgjort försvann den pressen. Av fallstudien framgick att det var en tänkbar orsak till att kostnaderna ökade med över tio procent per invånare 2003. En annan orsak var att det medgavs för stora resursökningar till förvaltningarna i budgeten för 2003.

Dessa ökningar beviljades kanske för att den politiska ledningen ville ge förvaltningarna en ärlig chans att klara sina budgetar men möjligen var anledningen att det var valår. Hur som helst hade det knappast blivit ett problem om inte kommunens intäkter blivit lägre än väntat och förvaltningarna överskridit sina ramar. Under 2003 hade kommunledningen inte kontroll över kostnadsökningstakten. Förvaltningarna återföll i ett beteende som under ett par år hade kunnat hållas tillbaka.

Ekonomin i Bjurholms kommun var under två år i balans. Men det kan diskuteras om någon ekonomisk vändning i Kommundelegationens anda verkligen ägde rum. Den avgörande förklaringen till den ekonomiska balansen förefaller ha varit intäktsförstärkningar. Å andra sidan hade man i kommunen under 2000 lyckats hålla tillbaka kostnadsökningarna på ett framgångsrikt sätt. I arbetet med att reducera kostnadsökningar tillskrevs politiskt samarbete, centralisering, förändrat ledarskap, balanskravet och det villkorade stödet betydelse. Kostnadernas låga ökningstakt var emellertid endast ettårig och efterföljdes av tre år med påtagliga kostnadsökningar. År 2003 medförde kostnadsökningarna att kommunens ekonomi åter var i obalans. Av fallstudien framgår att kommunledningen pekade på intäktproblem och kommunens storlek som förklaringar till den ekonomiska utvecklingen men det är svårt att bortse från att kostnadernas ökningstakt var huvudproblemet. I synnerhet var äldreomsorgen problematisk men även LSS-verksamheten. Lednings- och organisationsproblem framhölls men även att närheten mellan beslutsfattarna och kommunmedborgarna försvårade oönskade beslut. En sammanfattande tolkning av utvecklingen i Bjurholms kommun är att man först försökte hantera ekonomin med besparingar och därefter med intäktsökningar. Åtgärderna skapade inte någon varaktig lösning på de ekonomiska problemen och kommunledningen var ganska uppgiven.

Den fråga som fokuseras på här är varför den ekonomiska vändningen inte blev mer varaktig än den blev i vissa kommuner. I de tre kommuner som beskrevs ovan stod det klart att det extra finansiella stödet påverkade det ekonomiska beteendet. Åtgärder vidtogs som medförde lägre kostnadsökningstakt och ekonomi i balans men beteendet förändrades återigen med kostnadsökning och ekonomiskt underskott som följd. Baserat på beskrivningarna av de tre kommunerna framträder ett antal förklaringar till att de ekonomiska problemen återkom. En viktig notering i sammanhanget är att varje förklaring inte gäller samtliga tre kommuner.

- Det finns en koppling mellan den ekonomiska vändningens varaktighet och karaktären på de åtgärder som vidtogs. En förklaring till utvecklingen (åtminstone i två kommuner) var att det extra finansiella stödet inte användes för att sänka kostnader på lång sikt.



- Ett sådant agerande kan förklaras med att radikala strukturella förändringar helt enkelt inte accepterades eftersom sådana förändringar var ett hot mot orters och även hela kommunens överlevnad. Radikala förändringar hotade även den speciella kommunala ”anställningstryggheten”. Ytterligare ett skäl till att radikala förändringar inte kunde vidtas var närheten mellan beslutsfattare och brukare.
- Andra skäl till att de ekonomiska problemen återkom, exempelvis problem med att styra förvaltningarnas beteende, borde egentligen också ha förhindrat att besparingar gjordes i det första läget. Frågan blir då vad som skilde situationen 2003 från den tidigare situationen. Övriga minskningar av skatteintäkterna var en skillnad. En annan skillnad var att 2002 var valår. I synnerhet tycks det påverka det ekonomiska beteendet i kommuner med lägre grad av politiskt samarbete. Ytterligare en viktig förklaring – som är svår att bortse ifrån – var att trycket på återhållsamhet i kostnadsutvecklingen minskade när det villkorade finansiella stödet hade utbetalats.

### Framgångsrik förändring och besparing (men med oklar varaktighet)

I två av de studerade kommunerna medförde vidtagna åtgärder tillräcklig reducering av kostnadsökningstakten för att ekonomin skulle hamna i balans. Frågan är varför förändringsarbetet blev framgångsrikt i dessa båda kommuner. Vilka var de viktiga förklaringarna?

I Ljusnarsbergs kommun hölls kostnadsökningarna tillbaka 2001 och 2002 och ekonomin var i balans 2002 och 2003. Ljusnarsberg tillhörde de stödkommuner som höll tillbaka sina kostnadsökningar mest. Framgångarna tillskrevs flera olika förändringar och omständigheter. Den etablerade ”krisorganisationen” skapade delaktighet och helhetssyn och förbättrade därigenom möjligheterna att genomföra besparingar. Informationsförsörjningen – inte minst till den politiska oppositionen – förbättrade den demokratiska processen och förståelsen för förändringarna, vilket skapade mindre politisering kring åtgärderna. Genom jämförelser med andra via nyckeltal eller genom påpekanden från externa aktörer (Kommundelegationen) blev kommunledningen uppmärksam på var sparpotential fanns. En ny chef tog kontroll över utvecklingen inom ett tidigare bekymmersamt verksamhetsområde. Ytterligare en viktig omständighet förefaller ha varit att kommunledningen insåg att den kommunala verksamheten måste planeras efter realistiska befolkningsprognoser. Det var emellertid inte enbart långsiktiga besparingar som gjordes för att uppfylla avtalet med Kommundelegationen. I vissa fall sköts bara kostnaden upp till nästa år. Det förekom vid intervjuerna även problematiserande uttalanden kring ledarkompetens, att det var svårt att vidta åtgärder i

små kommuner på grund av närheten mellan beslutsfattare och medborgare samt att verksamheten inte hade tålt de stora besparingarna. Det kan vara några förklaringar till att återhållsamheten i kostnadsökningarna inte höll i sig. Kostnaderna ökade ganska mycket under 2003. Under 2004 måste kommunen både anpassa sig till att det extra stödet är borta och att skatteintäkterna viker.

I Olofströms kommun medförde flera år med låga kostnadsökningar att ekonomin hamnade i balans. Flera positiva externa omständigheter bidrog till att skapa stora överskott men även dem förutan hade Olofström klarat av balanskravet. Av fallstudien framkom flera olika förklaringar till den positiva utvecklingen. Vändningen inleddes med att det extra finansiella stödet söktes av Kommundelegationen. Ansökan och det avtal det ledde till betraktades som viktigt för att en insikt om kommunens läge uppkom och för att ett allmänt krismedvetande uppstod. Det förefaller hela tiden ha funnits en insikt om att kommunen själv ägde problemet men först då uppkom handlingsförmåga. Det vid samma tid tillträdande kommunalrådet var viktigt i den processen men kanske ännu viktigare för att den framgångsrika så kallade krisgruppen bildades. Besparings- och förändringsarbetet bedrevs med stor delaktighet från kommunens politiker och tjänstemän. Inom gruppen förbättrades kunskaperna om varandras verksamhetsområden, vilket ökade helhetssynen. Samtidigt eller kanske som en konsekvens utvecklades ett större politiskt samarbete (vilket i och för sig problematiserades ur demokratisk synvinkel). Det gjorde det lättare att genomdriva åtgärder med obekväma konsekvenser. En annan omständighet som ökade acceptansen för åtgärder var att ingen förvaltning ville vara den som gjorde att kommunen blev utan det villkorade stödet. Jämförelser med andra, täta ekonomiska uppföljningar och omfattande informationsspridning tillmättes också betydelse. Sammantaget föreföll utvecklingen ha skapat en försiktighet och återhållsamhet i kommunen. Kommunledningen planerade inte längre för att kommunen skulle växa. Expansionsambitionerna var en viktig förklaring till att de ekonomiska problemen uppkom och när de planerna skrinlades, försvann en del av orsaken till de ekonomiska problemen. Framgångssagan till trots tornade framtida ekonomiska bekymmer upp sig. Kostnaderna hade börjat öka igen och intäktsprognoserna var dystra. Inte heller en kommun som hade varit skicklig på att anpassa sig hade förmodligen lämnat besparingstiden bakom sig.

De sammanfattande beskrivningarna av utvecklingen de senaste åren i kommunerna Ljusnarsberg och Olofström innehåller flera viktiga förklaringar till varför förändrings- och besparingsarbetet där – åtminstone relativt sett – blev framgångsrikt.

- Framgången tycks ha en koppling till förändrad attityd till befolkningsituationen. När acceptansen för de befolkningsmässiga förutsättningarna

ökar och ambitionerna att påverka befolknings-situationen minskar tycks verksamhetsplaneringen bli mer realistisk. Det ger bättre förutsättningar för besparingar och ekonomisk balans.

- Delaktighet, helhetssyn och informations-spridning (exempelvis av ekonomiska månadsrapporter) i förändrings- och besparingsarbetet var framgångsfaktorer och de kopplades till genomförda omorganisationer. Det förbättrade förutsättningarna för både administrativt och politiskt samarbete.
- Enskilda personer var betydelsefulla, både som omorganisatörer och som tydliga ledare med fokus på ekonomisk balans. I sammanhanget kan konstateras att ledare allt oftare bedöms utifrån förmåga att hantera ekonomi.
- Det villkorade finansiella stödet via Kommundelegationen förbättrade möjligheterna att genomdriva besparingar. Ingen förvaltning ville vara den som gjorde så att kommunen blev utan det extra finansiella stödet. En annan viktig roll som Kommundelegationen spelade var som en konkret hjälp i att finna besparingsalternativ. Delegationen sågs inte enbart som en finansieringskälla.
- Genom jämförelser med andra identifierades potentiella förändringar.

Utvecklingen i Ljusnarsberg och Olofström ska emellertid inte framställas i ett rosa skimmer. Framtiden får utvisa hur hållbar den ekonomiska utvecklingen har blivit. Vikande intäkter medförde att det innevarande och kommande året såg bekymmersamt ut även i dessa båda kommuner.

### Förklaring med evolutionsteoretiska begrepp

Alla organisationer är bättre på att göra samma sak eller mer av samma sak än någonting annat. Det gäller även kommuner och landsting med ekonomiska problem och som har beviljats ett villkorat finansiellt stöd. I den fortsatta analysen antas denna kontinuitet vara bestämd av organisationens *standardrutiner*. För att beteende i enlighet med standardrutinerna ska vara möjliga utan finansiell försvagning krävs stabila förutsättningar, vilket för offentliga organisationer i praktiken innebär en årlig intäktsstillväxt, åtminstone nominellt. Om kommunerna eller landstingen inte erbjuder sådan kontinuitet i förutsättningarna ställs krav på att standardrutinerna förändras. Analytiskt kan det betraktas som att organisationens *sparrutiner* aktiveras. Sparrutiner ligger i gränslandet mellan att vara en speciell sorts standardrutiner och att vara sökrutiner. I kommuner och landsting finns etablerade idéer om hur besparingar ska gå till men ekonomiska problem kan också leda till att nya sätt att spara på utvecklas.

### Fall 1 – passiva och outvecklade sparrutiner

En övergripande förklaring till avsaknad av tillräckliga besparingar i vissa stödkommuner och stödlandsting trots ekonomiska problem och ekonomiska incitament (i form av det villkorade stödet) var att standardrutinerna motstod kraven på förändring eller, annorlunda uttryckt, motstod sparrutinerna. Mer konkret kan det uttryckas som att sparrutinerna inte aktiverades tillräckligt. En orsak kan vara att besparingsrutiner inte aktiveras om staten eller annan extern part anses vara orsaken till anpassningsbehovet (jämför Brorström och Siverbo 2002b). En annan orsak kan vara att sparrutinerna var utvecklade. De ledde inte till förändrat ekonomisk beteende i organisationen och därför heller inte till besparingar (förvaltningarna lät sig inte styras).

En annan viktig observation var att två konkreta selektionsprocesser påverkade det ekonomiska beteendet i vissa stödorganisationer. Den ena selektionsprocessen var de politiska valen. Analytiskt kan de politiska partierna betraktas som politiska team med olika rutiner som ges ökat eller minskat stöd vid valen vart fjärde år. Avsaknad av tillräcklig ekonomisk anpassning kan då förklaras med att de ledande politiska teamen anpassar sitt beteende så att de inte väljs bort i selektionsprocessen. Därigenom utmanas inte standardrutinerna. Frånvaron av anpassning kan också förklaras med att selektionsprocessen redan tidigare i organisationens historia sållat ut en uppsättning standardrutiner som bestämmer det ekonomiska beteendet. Politiska team med standardrutiner som kunde ha medgivit besparingar och ekonomisk balans har valts bort i tidigare selection. Den andra selektionsprocessen var kommunmedborgarnas val av bostadsort. Kommunens ekonomiska beteende var utformat så att medborgarna i största möjliga utsträckning skulle välja att bo kvar. Uppenbarligen var standardrutinerna mer anpassade till dessa båda selektionsmekanismer än till ett annorlunda ekonomiskt beteende.

### Fall 2 – aktiverade sparrutiner men bestående standardrutiner

Förklaringen till att kommuner och landsting under en period lyckas förändra det ekonomiska beteendet för att sedan åter hamna i ekonomiska problem är ur evolutionsteoretiskt perspektiv en större utmaning att förklara. Utgångspunkten i förklaringen är att ett ekonomiskt beteende i linje med sparrutinerna under en period begränsade de ekonomiska följderna av beteende i enlighet med standardrutinerna. Frågan är dock varför.

En förklaring är att sparrutinerna på marginalen och på kort sikt förändrade det ekonomiska beteendet men utan att påverka standardrutinerna. Här bör läsare observera att det är skillnad mellan beteende, som är praktiskt handlande, och rutiner, som är anlag för en viss sorts beteende (se

Hodgson 2003). Kortsiktiga besparingslösningar valdes istället för långsiktiga. Det som återstår att förklara blir då varför kortsiktiga lösningar var möjliga men inte långsiktiga. Mycket talar för att långsiktiga besparingar försvårades av samma omständigheter som omtalades ovan. Standardrutinerna bevarades genom selektionsprocesserna och genom att sparrutinerna inte var tillräckligt utvecklade för att ekonomiska besparingar skulle verkställas. De kortsiktiga möjliggjordes genom att sparrutinerna trots allt aktiverades. För denna aktivering var det villkorade ekonomiska stödet viktigt. Villkorade ekonomiska stöd förefaller alltså leda till att sparrutiner aktiveras men det är de enskilda kommunernas standardrutiner och selektionsmekanismer som avgör om det leder till kort- eller långsiktiga besparingar.

### ***Fall 3 – aktiverade och utvecklade sparrutiner samt förändrade standardrutiner***

Ur ett evolutionärt ekonomiskt perspektiv är förändring mer oväntat än beständighet men det innebär inte att perspektivet saknar potential för att förklara förändring. Det som förklarade framgångarna i de kommuner där förändrings- och besparingsarbetet kom längst var för det första att sparrutinerna aktiverades och för det andra att standardrutinerna kunde förändras. Sedan finns det alltid utrymme för att diskutera hur omfattande förändringarna egentligen var, vilket är en bedömningsfråga, och hur varaktiga de kommer att bli, vilket är en empirisk fråga.

Sparrutinerna aktiverades av de ekonomiska problemen i sig och av det villkorade stödet. Att sparrutinerna blev så aktiva som de blev påverkades också av enskilda aktörers inställning och agerande. Genom innovation och replikering utvecklades förmågan att spara. Nya sätt att organisera, samarbeta och sprida information var viktiga innovationer. Jämförelser med andra, med hjälp av nyckeltal, var ett första nödvändigt steg för att replikera andras rutiner.

Det utvecklade samarbetet på politisk nivå förefaller ha varit en synnerligen viktig omständighet eftersom det reducerade det ledande politiska teamets behov av att anpassa sig till en av de viktiga selektionsprocesserna. Ett brett politiskt ansvarstagande ökar förutsättningarna för handling. Den offentliga organisationens karaktär av politisk organisation försvagas och dess karaktär av handlingsorganisation förstärks (jämför Brunsson 1989). Det skapar större möjligheter att förändra standardrutinerna. Förutsättningarna för att bryta informella avtal ökar och det blir lättare att acceptera de ”politiska” kostnader som uppstår vid vissa förändringar. De spårbundna förloppen kan brytas.

Inte heller den andra selektionsprocess som omtalades ovan var lika påtaglig. I många stödorganisationer förklaras standardrutinernas beständighet av att organisationerna parerar för medborgarnas selektion av bostadsort. I kommunerna som kom längst i sina förändringar och besparingar fanns en förändrad attityd till medborgarnas selek-

tion. Verksamheten planerades i allt större utsträckning efter realistiska befolkningsprognoser och mindre efter idealsituationen.

\*

I vilken utsträckning sparrutinerna aktiverades, hur de var utformade och på vilket sätt de förnyades var en viktig förklaring till den ekonomiska utvecklingen liksom vilka begränsningar standardrutinerna satte. Besparingsrutiner aktiveras förmodligen i alla organisationer när ekonomiska problem uppkommer men de aktiveras även av incitament som villkorade ekonomiska stöd. Därför är de mindre aktiva när sådana incitament försvinner och ännu mindre aktiva när ekonomin är i balans. Det kan förklara kostnadsutvecklingen i Ljusnarsberg och Olofström 2003. Ekonomin såg ut att hamna i balans och det ekonomiska incitamentet var borta. I övrigt är det svårt att förstå skillnaderna i ekonomisk utveckling inom gruppen stödorganisationer utan att beakta på vilket sätt selektionsprocesserna påverkar de enskilda kommunerna.



## 8. Om att krympa

Sverige växer befolkningsmässigt och numera är det mer än nio miljoner invånare i landet. Men tillväxten är inte jämnt fördelad. I praktiken är det bara tre regioner som växer. Därför måste många kommuner och landsting anpassa sig till en situation som kännetecknas av färre medborgare och minskande reala intäkter. Det innebär att de måste ändra sina rutiner. De måste utrangera expansionsrutinerna och utveckla rutiner som möjliggör att organisationen krymper. Eftersom rutinerna är svårföränderliga är det en besvärlig uppgift.

Kommuner och landsting är precis som de allra flesta andra organisationer bättre på att göra mer av samma sak än någon annan förändring. Näst bäst förefaller de vara på att göra lite mindre av samma sak och sämst tycks de vara på att göra saker på nya sätt. Det är huvudintrycken från den genomförda studien. De ekonomiska problemen i kombination med det villkorade ekonomiska stödet medförde få radikala förändringar. De genomförda studierna kan emellertid ändå ligga till grund för några funderingar kring hur offentliga organisationer på ett framgångsrikt sätt ska lyckas krympa.

### Avdramatisering

För att en kommun eller ett landsting ska klara av att krympa förefaller det vara viktigt att avdramatisera den utveckling som orsakat behovet av krympning, nämligen befolkningsminskning. Det finns klara indikationer på att kommuner och landsting med hänvisning till att det spår på befolkningsminskningen inte genomför strukturförändringar, personalminskningar och andra ur ett ekonomiskt perspektiv nödvändiga förändringar. Det är begripligt att kommun- och landstingsledning har den inställningen, inte minst eftersom det kan uppfattas som alltför pessimistiskt att passivt anpassa sig till vikande befolkningssiffror istället för att aktivt försöka vända utvecklingen. Ogrundad optimism förespråkas före realistisk pessimism. Bakom inställningen ligger en allmän föreställning om att tillväxt är normalt medan stagnation och krympning är onormalt.

För att lyckas krympa förefaller det vara nödvändigt att avdramatisera befolkningsminskningen och dess konsekvenser. Det behöver inte uppfattas som en kris. Lika gärna kan det betraktas som helt naturligt att en period med expansion efterföljs av en period utan. Anpassningen i många kommuner och landsting skulle underlättas om det uppfattades som normalt att bli mindre. Därigenom skulle det också bli mer naturligt att omfattningen på verksamheten krymper. Förmodligen vore det gynnsamt om förmåga till anpassning kunde upphöjas till ett minst lika viktigt framgångskriterium för en kommunledning som tillväxt och om de kommuner och landsting som klarar balansgången mellan ekonomi och verksamhet trots mindre goda förutsättningar ges erkännande för det.

### God pedagogik

Ett sätt att skapa förutsättningar för att krympa är att från politiskt håll se till att bli belönad för ekonomiskt ansvarstagande. Konkret handlar det om att förklara för väljarna att obekväma åtgärder är nödvändiga eftersom alla tillgängliga alternativ på längre sikt är sämre. Det ställer krav på gott politiskt ledarskap och god pedagogik. Medborgare måste ges kunskap om orsakssambanden. På så vis kan det till och med bli opportunt att spara och krympa. Denna strategi för att möjliggöra krympning kan låta utopisk men det finns exempel – inte många i den här studien dock – på att politiska partier i ekonomiska krissituationer i det närmaste tävlat om vem som i budgeten lyckats precisera störst besparingar.

### Replikering: jämförelser och imitation

Det kan vara svårt att veta hur man ska krympa. Många av de standardsparmetoder som kommuner och landsting brukar tillämpa i sådana situationer leder knappast till att verksamheten krymper varaktigt. Generella sparbeting, att inte kompensera för löneökningar, köpstopp och senarelagd underhåll ger i bästa fall kortsiktiga effekter. För att lyckas krympa kan nya metoder krävas. Nya sådana metoder är givetvis möjliga att utveckla i varje enskild kommun men det finns också goda möjligheter för kommuner (och landsting) att lära av varandra. Möjligheterna till replikering av rutiner hos föregångskommuner och föregångslandsting är stora i offentlig sektor. Det finns inga affärshemligheter, vilket innebär att information sprids fritt mellan organisationerna. Som har framgått av den här studien finns det organisationslösningar som förefaller vara mer ändamålsenliga än andra när genomgripande förändringar måste till. För att lyckas krympa kan det följaktligen vara ändamålsenligt att identifiera och imitera goda exempel.

Ett annat bekymmer i samband med krympning är att det är svårt att veta hur långt besparingarna kan gå innan konsekvenserna blir alltför allvarliga. Det finns trots allt en gräns någonstans. I en sådan situation kan en brydd kommunledning ha god hjälp av nyckeltalsjämförelser. Hur ser kostnads- och kvalitetsutvecklingen ut på andra håll? Sådana jämförelser är numera okomplicerade att göra på Internet via olika databaser (exempelvis Kommundatabasen och WebOr). De innehåller nyckeltal som beskriver de offentliga organisationernas verksamhet i kostnads-, produktions- och kvalitetstermer. Nyckeltalsjämförelser ger kunskaper om den egna verksamheten i ljuset av andras och ger indikationer på sparpotential. Kommuner som till synes bedriver verksamhet mer kostnadseffektivt kan identifieras. Det är ett sätt att finna goda exempel som kan studeras, imiteras och därigenom underlätta krympning.

## Politiskt samarbete

För att krympa kan obekväma politiska beslut krävas. Om den sittande politiska ledningen inte förmår övertyga medborgarna om att förändringarna är nödvändiga kan sådana beslut leda till att den sittande politiska ledningen inte får medborgarnas förtroende vid nästa val. Många gånger gynnas inte obekväma men ekonomiskt nödvändiga beslut i den politiska selektionsprocessen. Politiska ledningskoalitioner kan därför vara ovilliga att fatta obekväma beslut. Det demokratiska systemet i kombination med ett slags politisk rationalitet kan alltså medföra att ekonomiskt nödvändiga beslut inte fattas. Om de politiska partierna däremot samarbetar och visar att de är överens om beslutet, tar inte den politiska ledningen samma risk. På så sätt reducerar politiskt samarbete betydelsen av den selektionsmekanism som valen utgör. Följaktligen leder politiskt samarbete till ökad handlingskraft (jämför Brorström och Siverbo 2002b).

Detta sätt att krympa offentliga organisationer får till följd att medborgarna får svårare att utkräva politiskt ansvar. Hur markerar de missnöje i valen när samtliga partier har varit överens? Det finns skäl att problematisera denna utveckling ur ett folkstyrelseperspektiv. Är det acceptabelt att det politiska styret kör över en majoritet av befolkningen för att reducera ekonomiska underskott? Blir det politiska styret mindre representativt vid partiövergripande samarbete? Frågorna överlämnas till den kommunalpolitiska forskningen.

Politiskt samarbete kan enkelt uttryckt karaktäriseras som att en politisk organisation görs om till en handlingsorganisation (se Brunsson 1989). Organisationen koncentrerar sig mindre på att avspegla olika medborgares åsikter och mer på att skapa handling. Eftersom offentliga organisationers legitimeringsbas knappast är att uppvisa en handlingsorganisations karaktär finns det anledning att anta att politiskt samarbete kring kontroversiella frågor knappast är en varaktig lösning. Förr eller senare kommer kommunen eller landstinget att återta den politiska organisationens karaktär. Om en organisations ekonomiska utveckling enbart är upphängd på politiskt samarbete finns det därför risk att problemen återkommer. På kort sikt förefaller emellertid politiskt samarbete vara gynnsamt i kommuner som måste krympa.

## Utvecklat självstyre – skickligare statlig ekonomistyrning

Den kommunala självstyrelsen är över 150 år gammal och är i ett internationellt perspektiv en tämligen unik företeelse. Enligt Gunnar Wetterberg (1997) möjliggjordes denna långtgående decentralisering av den maktkamp som fanns och den kohandel som ägde rum mellan kungen och ständerna vid 1800-talets mitt. Präster och bönder, som förespråkade lokalt självstyre, utverkade detta i utbyte mot att kungen tilläts mobilisera resurser till krigsmakten. Själv-

styrelsen har sedan dess varit långtgående även om staten i varierande utsträckning alltid har funnits närvarande.

I samband med att statsbidragssystemet gjordes om i början 1990-talet förstärktes den kommunala självstyrelsen. De specialdestinerade bidragen ersattes av en ”påse”. Varje enskild kommun fick ta ansvar för hur påsen fördelades mellan verksamheterna. Sedan dess har staten intervererat i kommunernas (ekonomiska) självstyrelse genom att på olika sätt förändra spelreglerna (se Bengtsson 1999). Staten har bland annat reglerat omfattningen på kommunernas verksamhet, förändrat reglerna för finansiell styrning, genomfört inkomstomfördelning mellan kommunerna och i olika omgångar beviljat extra finansiell stöd till vissa kommuner och landsting. Sedan början av 1990-talet har följaktligen den kommunala självstyrelsen, försiktigt uttryckt, naggats i kanten.

Denna utveckling är i någon utsträckning bekymmersam eftersom kommunal självstyrelse förmodligen är den enklaste och mest framgångsrika metoden som staten kan använda för att ekonomistyra kommunerna. Staten ger förutsättningarna och kommunerna ges ansvar och befogenheter; decentralisering kombineras med ramstyrning. Verksamheten planeras av politiker och tjänstemän nära brukarna och anpassas efter lokala förutsättningar. Insikten om att sådan ekonomistyrning förmodligen är mest effektiv gjorde att de specialdestinerade statsbidragen avskaffades.

Extra finansiella stöd och andra förändringar av spelreglerna som minskar den kommunala självstyrelsen är därigenom ur ett ekonomistyrningsperspektiv (och säkert även ur andra perspektiv) av ondo. För det första finns det alltid en risk att extra ekonomiskt stöd till de kommuner som inte klarar sin ekonomi passiviserar både dem och alla andra kommuner. Det kan uppfattas som att de kommuner som missköter sig belönas och att det inte är någon idé att sköta sin ekonomi. För det andra finns det klara indikationer på att budgetdisciplinen ute i kommunerna försämras om det etableras en föreställning om att det finns mer pengar att få ”vid sidan om”. För det tredje medför förändrade spelregler att kommunerna i mindre utsträckning ser sig som ansvariga för den ekonomiska utvecklingen. Ansvarstagande kräver långtgående befogenheter och stabila förutsättningar. Det är bekymmersamt om kommuner vägrar krympa med hänvisning till att de inte givits rättvisa förutsättningar.

För att kommuner och landssting där det är påkallat ska klara av att krympa måste staten bli skickligare på att ekonomistyra dessa enheter. Men för att staten ska våga släppa greppet krävs ökad professionalism i många kommuner och landsting. Det är sannolikt ett av de starkaste argumenten för att ifrågasätta en del mindre kommuner. Det är inte nödvändigtvis stordriftsfördelar i verksamheterna som är huvudargumentet för större enheter (sådana kan för övrigt vara nog så svåra att realisera) utan lika

gärna att förutsättningarna för ett professionellt ledarskap ökar. Om professionalismen utvecklas i kommun- och landstingssektorn kan staten knappast finna något bättre sätt att ekonomistyra kommunerna på, än att återupprätta den kommunala självstyrelsen.

## Referenser

- Alchian, Armen A., 1950. "Uncertainty, evolution, and economic theory." *Journal of Political Economy*, 58:211–221.
- Arthur, W. Brian, 1988a. "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics." I Anderson, Philip W., Kenneth J. Arrow och David Pines (red), *The Economy as an Evolving Complex System*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Arthur, W. Brian, 1988b. "Competing technologies: an overview." I Dosi, Giovanni, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg och Luc Soete (red), *Technical Change and Economic Theory*. London och New York: Pinter Publishers.
- Bengtsson, Ulla, 1999. "Kommunernas utveckling med fokus på finans och ekonomi – beskrivning och tolkning av ett bekymmersamt 1990-tal." I Bengtsson, Ulla och Björn Brorström (red) *Forskarperspektiv på kommunala problem – en rapport om resurser, reformer och institutioner, igår, idag och imorgon*. Göteborg: KFi-rapport nr. 50.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002a. *De fattiga och de rika*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002b. *Framgångsrik vändning*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 44.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2004. "Deeply rooted traditions and the will to change – problematic meetings in three Swedish health care organizations" *Journal of Economic Issues*, (publiceras i December 2004).
- Brunsson, Nils, 1989. *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions, and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley, cop.
- Bush, Paul D., 1987. "The Theory of Institutional Change." *Journal of Economic Issues*, 21(3):1075–1110.
- David, Paul A., 1985. "Clio and the Economics of QWERTY." *American Economic Review*, 75:332–337.
- David, Paul A., 2001. "Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'." I Garrouste, Pierre och Stavros Ioannides, red, 2001. *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas*. Cheltenham, UK och Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Finansdepartementet, 2003. "Beslut om slutlig utbetalning samt förlängning av avtal med Kommundelagationen." Pressmeddelande från finansdepartementet, 031204.
- Garrouste, Pierre och Stavros Ioannides, 2001. "Evolution and path dependence in economic ideas: past and present." I Garrouste, Pierre och Stavros Ioannides, red, 2001. *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas*. Cheltenham, UK och Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Hannan, M.T. och J. Freeman, 1977. "The Population Ecology of Organizations." *American Journal of Sociology*, 82: 929–964.
- Hodgson, Geoffrey M., 2003. "The Mystery of the Routine: The Darwinian Destiny of An Evolutionary Theory of Economic Change", *Revue Économique*, 54(2): 355–84.
- Hodgson, Geoffrey M., 2001. "Is Social Evolution Lamarckian or Darwinian?" I Laurent, John och John Nightingale (red). *Darwinism and Evolutionary Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Knudsen, Thorbjörn, 2001. "Nesting Lamarckism within Darwinian Explanations: Necessity in Economics and Possibility in Biology?" I Laurent, John och John Nightingale (red). *Darwinism and Evolutionary Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Knudsen, Thorbjörn, 2002. "Economic selection theory." *Journal of Evolutionary Economics*, 12: 443–470.
- Kuran, Timor, 1995/1999. *Privat sanning offentlig lögn. Preferensförhållningens sociala följder*. Stockholm: City University Press.
- Nelson, Richard R. och Sidney G. Winter, 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Massachusetts och London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nelson, Richard R., 1994. "Evolutionary Theorizing about Economic Change." I Smelser, Neil J. och Richard Swedberg (red) *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russel Sage Foundation.
- North, Douglass C., 1990/1993. *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Siverbo, Sven, 2002. "Anpassning eller spårbundenhet?" *Kommunal ekonomi och politik*, 6(4):45–61.
- Siverbo, Sven, 2004. *Organisationskultur för framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

SOU 2003:68. *Efter Kommundelegationen: Hur gick det?* Slutbetänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Veblen, Thorstein, 1898. "Why is Economics Not an Evolutionary Science." *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 12.

Veblen, Thorstein, 1899/1994. *The Theory of the Leisure Class*. London: Dover Publications inc.

Vromen, Jack J., 2001. "The Human Agent in Evolutionary Economics." I Laurent, John och John Nightingale (red). *Darwinism and Evolutionary Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Wetterberg, Gunnar, 1997. *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.