

Besparing som kampanj

**En studie av Trollhättans
kommun**

Rolf Solli
Ylva Mühlenbock

KFi-rapport nr 74

1. BESPARING OCH BESPARINGAR	1
Studiens motiv	1
Syfte	1
Fallet i översikt	1
Något om metoden och resultaten	2
2. ERFARENHETER ATT SE MED	3
Roller	3
Kända paradoxer och förtroende	4
Effekt	5
Sammanfattning	6
3. KAMPANJEN BLAND ALLT ANNAT	7
En översikt som ingång	7
Synen på effektivitet	7
Ett vanligt år	8
Synpunkter på höstkampanjen som kampanj	9
Gav den några effekter?	10
4. ANALYS AV EFFEKTER	12
Vilka effekter gav besparingskampanjen?	12
Vilka kan antas bli de långsiktiga effekterna av besparingskampanjen	12
5. RECEPT	13
Vilka alternativ stod till buds?	13
Finns det en logisk utveckling av de vidtagna åtgärderna?	13
BILAGA	14
REFERENSER	15
NOTER	16

BESPARING OCH BESPARINGAR

Studiens motiv

Besparingar är något av ett normaltillstånd för kommuner. Men det finns variationer på temat. Besparingsarbetet under de första 100 åren i kommuners historia handlade mest om att spara på idéer, det vill säga att bestämma vad man trots behov inte skulle planera att göra. I mer modern tid, särskilt under det planeringsdominerande 1970-talet handlade besparingarna till stor del om att reducera genom att avstå från sådant som redan var planerat men ännu inte genomfört. Den ekonomiska kris Sverige hamnade i under början av 1990-talet kan så här i efterhand ses som en punkt där besparingarna blev så stora att kommunerna för ett ögonblick faktiskt sparade så att de tillsammans blev mindre. I stort har denna reduceringspunkt inte hållit i sig men gett bränsle åt en betoning på ekonomi och därmed förutsättningar att införa ekonomistyrning som begrepp.

Under 1990-talet införde de flesta kommuner styrmodeller som i grund och botten byggde på ett ekonomiskt tänkande med begrepp som resultatenheter och ibland balansräkningsenheter. En tanke med denna form av ekonomistyrning var att åstadkomma ekonomisk balans genom att betona ekonomi i form av tydligt definierat önskat ekonomiskt utfall och i möjligaste mån också säga något om önskat verksamhetsmässigt utfall. Hur verksamheten bedrivs enligt nämnda princip är, inom rimliga gränser, upp till dem som finns i verksamheten. Ekonomistyrning med betoning på resultat innebär alltså att ledningen definierar vilket resultat som önskas och nästa gång ledningen kommer in i bilden är när ansvar skall utkrävas, det vill säga när resultatet skall redovisas. Mellan tidpunkterna budgetbeslut och bokslut är det meningen att verksamheterna skall få sköta sig själva. En och annan avrapportering under vägen kan vara ett sätt för ledningen att visa intresse för vad som pågår inom den dagliga verksamheten. En ansvarsfull ledning kan ha svårt att låta bli att gripa in om det ser illa ut. Det är till och med så att ledningen i många sammanhang faktiskt förväntas bryta mot sina styrprinciper, en förväntan som sannolikt är särskilt vanlig hos externa intressenter.

Den här rapporten handlar just om vad det betyder att ledningen griper in i den befintliga styrmodellen. Det finns en mängd anledningar att studera en sådan händelse. En anledning är att det görs väldigt lite studier av det här nämnda slaget av händelser, fast händelserna i sig nog inte är särskilt ovanliga. Kombinationen att något är vanligt förekommande i praktiken men lite studerat kan betyda att det saknas element i förståelsen av det som sker. Annorlunda uttryckt kan vi anta att det saknas bra teorier när styrmodellerna obstrueras.

Syfte

Syftet med den här studien är att utveckla teorifältet kring styrmodellens funktion, särskilt när det sker brott mot den rådande ordningen. Detta görs genom att ett antal frågor besvaras, till exempel.

- Vilka effekter gav besparingskampanjen?
- Vilka kan antas bli de långsiktiga effekterna av besparingskampanjen?
- Vilka alternativ stod till buds?
- Finns det någon logisk utveckling av de vidtagna åtgärderna?

De två första frågorna kommer att besvaras inom ramen för analysen medan de två senare hanteras inom ramen för det sista kapitlet.

Fallet i översikt

Allt eftersom skeendet kommer till tals i rapporten kommer olika aspekter av det studerade fallet att komma i dagen. Men en inledande översikt kan vara på plats, den är hämtad från en skrivelse författad av kommunens kommundirektör i januari 2004.

”Under 2003 visade de ekonomiska uppföljningarna i Trollhättan, liksom i många andra kommuner, att stor risk fanns för ett minusresultat för helåret. Orsakerna var dels att ett flertal verksamheter prognostiserade underskott i förhållande till budget och dels att prognoserna över beräknat skatteunderlag skrevs ned kraftigt. Under våren fattade kommunstyrelsen och fullmäktige ett antal beslut om åtgärder för ekonomisk balans. Dessa beslut riktade sig i första hand till verksamheter som prognostiserade underskott. Efter sommaren började mera generella åtgärder diskuteras mot bakgrund av en ny prognos för skatteunderlaget. I slutet av september fattades beslut som riktade sig till hela organisationen. De åtgärder som infördes från den 30 september gällde även verksamheter med prognoser som visade en ekonomi i balans. Åtgärderna omfattade nyanställningsprövning, vikariatsprövning, inköpsprövning, stopp för övertid och fyllnadstid samt utökad uppföljning och internkontroll. Samtliga åtgärder utom nyanställningsprövningen avvecklades vid årsskiftet.

Åtgärderna för ekonomisk balans väckte en mycket omfattande intern diskussion under hösten. En allmän förståelse av behovet av åtgärder och vikten av en total kommunal ekonomi i balans fanns men kritiken mot besluten gällde åtgärderna i relation till den decentraliserade styrmodellen, ökad arbetsbelastning, bristande förtroende för chefer med mera.

Vi kan nu konstatera att alla prognoser visar att kommunen kommer att klara balanskravet. Ett flertal verksamheter har kraftigt förbättrat sitt resultat under hösten och totalt har den löpande verksamheten klarat sin budget. En slutsats skulle därmed kunna vara att besluten har haft avsedd effekt. Å andra sidan fortsätter diskussionen om styrmodell, förtroende, ansvar, kontroll, felaktig användning av ledningstid etc.”

Besparingskampanjen kännetecknas inte av att resursfördelningen ändrades, istället var det delegationsordningen som ändrades. Alla beslutsbefogenheter flyttades ett eller två steg upp i hierarkin. Detta förfarande betyder dels att besluten måste redovisas tydligt dels att det blir en viss fördröjning i beslutsfattandet och därmed skjuts kostnader på framtiden.

Något om metoden och resultaten

För att kunna besvara de formulerade frågorna har vi genomfört en serie intervjuer med personer som antogs veta vad kampanjen innebar. Totalt har vi intervjuat 29 personer hämtade från ledare på alla formella nivåer, verksamhetsgrenar men också fackliga organisationer har låtit sig intervjuas. Intervjuer har den fördelen att det går att haka på intressanta utvecklingar och att det antagligen går att få en ganska bra bild av vad det är som hänt och inte hänt. Hur finurligt frågebatteriet än är, föreligger en stor risk att de intervjuade snarare berättar det de tror att de skall berätta än hur de egentligen har uppfattat situationen. Det är också så att människor berättar på ett sådant sätt att det som hänt är logiskt och följer ett fast mönster. Vår tillvaro är inte särskilt logisk, den är snarare fragmentarisk. Som forskare försöker vi hantera detta genom att dels analysera konsistensen mellan olika berättelser dels genom att utgå från analysverktyg hämtade från tidigare studier av liknande företeelser. Lokala texter, så som bokslut, budgetar och skrivelser av olika slag har också fått tjäna som informationskälla i den här rapporten.

Ovanstående innebär bland annat ett erkännande att det inte finns en given sanning. I den här rapporten presenterar vi den bild vi har fått av vad som hände under hösten 2003 i Trollhättans kommun. Våra slutsatser skall alltså betraktas i ljuset av vårt sätt att se vad som hänt. Vi

arbetar alltså för att skapa en förståelse av vad som skett, andra kan se det på ett annat vis. Förhoppningsvis ger vår text möjligheter att just förstå vad de vidtagna åtgärderna betyder.

2. ERFARENHETER ATT SE MED

Vad man upptäcker beror mycket på vad man letar efter och med vad man letar. Det är ungefär som att köpa ett par nya skor, man har aldrig sett dem tidigare men när de väl är köpta finns de på hur många fötter som helst. En metod för att studera förändringar är att använda erfarenheter från andra studier av samma sak, de bildar en referensram. Den naturliga källan för att hämta erfarenheter är att använda litteratur, det vill säga teorier om det som skall studeras. Till skillnad från praktiken har teorier den fördelen att de dels baseras på mycket erfarenhet och om de är bra, fungerar de relativt enkelt som verktyg för att man skall förstå det som studeras.

Vi har valt tre olika teoribildningar som vårt huvudsakliga analysinstrument. Budgetteorin är näraliggande och särskilt den delen som sätter fokus på hur folk beter sig när de utsätts för resursfördelningsproblem. Ett annat näraliggande litteraturfält behandlar vad som händer i organisationer som utsätts för stark ekonomisk stress. Vårt tredje val är inte direkt relaterat till sparkampanjer men väl till frågan om vad som händer och inte händer, effekt är nyckelordet. Särskilt de två först valda litteraturområdena kännetecknas av att de är ganska gamla, i huvudsak rör det sig om teorier som utvecklades under 1970-talet. De används från och till i undervisning men behöver prövas med data från modern tid. Det skall också sägas att även annan teori har kommit till tals när vi utformade frågeformuläret men de behandlas i samband med vår analys i kapitel 4.

När referensramen väl finns på plats vet man alltså både vad man skall fråga och leta efter. Är man allt för rigid i detta arbete är risken stor att man missar viktiga aspekter på det som händer och inte händer. Vi tillhör därför den typ av tolkande forskare som låter oss påverkas av det vi ser, i bästa fall leder ett sådant förfarande till att ny teori skapas.

Roller

För ganska länge sedan visade amerikanen Aaron Wildavsky¹ att komplexiteten vid budgetering leder till ett "rollspel" där medverkande aktörer förenklar sina ställningstaganden. Mönstret för detta har visat sig gälla i alla budgetkopplade organisationer, det vill säga sådana som inte lever på marknadens villkor. Wildavsky angav två dominerande roller. Det var dels väktarna som har till uppgift att se till att det inte går åt för mycket pengar och dels förkämpar som värnar om verksamheten och därmed är expansiva till sin natur.

Budgetprocessen förutsätter att rollerna är någorlunda jämnstarka. Får väktarna ett för stort övertag kommer det att leda till en låg utvecklingstakt avseende verksamheten. Får däremot förkämparna ett för stort övertag kommer det att leda till en expansion som kan vara mycket påfrestande för organisationens ekonomi.

Det är viktigt att se väktare och förkämpar som roller. Det är fullt möjligt att vara väktare i ett ögonblick och förkämpe i ett annat. Så kan det till exempel vara för en förvaltningschef som just träffat budgetberedningen och argumenterat för ett ökat anslag för fritidsgårdar med hänvisning till ungdomsproblemen. Väl tillbaka i förvaltningen gäller det att se till att det inte går åt för mycket pengar - inte ens när det gäller fritidsgårdar.

Budgetprocessen i svenska kommuner har studerats ingående av flera forskare². Dessa studier har inte bara verifierat Wildavskys teori om budgetroller utan också lett till att fler typer kunnat preciseras. Det finns ett påtagligt mönster i budgetprocessen där en hamstrarroll är tydligt närvarande³. Denna är till skillnad från väktaren inte bara intresserad av att hålla igen på utgifterna, utan också intresserad av att intäkterna⁴ är höga. I några studier kallas hamstrare superväktare⁴. Det är viktigt att budgetarbetet fungerar smidigt. En förutsättning för att det skall göra det är att någon tar på sig uppgiften att medla mellan väktare och förkämpar när dessa inte kan komma överens, därav namnet "medlare"⁵.

Typiskt för de olika rollerna är att de alla har mer eller mindre vanligt förekommande strategier att ta till. Sedda var för sig kan dessa strategier uppfattas som sätt att luras. Men de skall snarare betraktas i sitt sammanhang där aktörerna strävar efter att sköta sin roll, vilket oftast sker i all välmening.

Det är viktigt att komma ihåg att budgeten är ett spel som upprepas varje år. Utrymmet för att "spela falskt" är alltså mycket litet om ett rimligt förtroende skall finnas i kommande budgetbehandlingar. Å andra sidan är det viktigt att kunna identifiera de vanligast förekommande strategierna för att förstå diskussionen i budgetsammanhang.

Väktarstrategier

Väktarna är alltså förhållandevis få till antalet. I rollen ingår dock att fatta de avgörande besluten varför fåtaligheten i viss mån kan kompenseras med detta. Väktarens ansvarsområde är oftast så stort att denne inte kan ha en kunskap som motsvarar förkämparnas. De vanligast förekommande väktarstrategierna är att sprida krismedvetande och att ändra budgetsystemet.

Spridande av krismedvetande sker förvånansvärt ofta med hjälp av argument där normalläget är att kommunens ekonomi är i balans eller uppvisar ett mindre överskott. Det senare är många gånger orsakat av att planerad verksamhet inte har kommit igång. Resonemanget bygger vidare på att intäktsökningen framgent är långsammare än kostnadsökningen. Det förvånansvärda är att den förutsedda krisen normalt kommer att inträda om två år, inte om ett eller tre år.

Att byta budgetsystem är en något mer sofistikerad väktarstrategi. Oavsett vilket budgetsystem som används finns det alltid möjligheter att manipulera det. Vid rambudgetering är det vanligt att verksamhetsansvariga efter

några år kommit underfund med hur mycket över ram man kan lägga sina förslag utan att det händer något. Används behovsbudgetering kan förslagets prioritering ligga upp så att prutning blir svårt. Men det tar tid innan sådana beteenden utvecklas. Motstrategin är att byta budgetsystem med jämna mellanrum. Man kan byta från rambudgetering till behovsbudgetering, från behovsbudgetering till förnyelsebudgetering och så vidare. Även om det inte finns några entydiga forskningsresultat som talar för den här strategins resultat så förefaller den användbar, men arbetsam.

Mindre använda men sannolikt mer framgångsrika strategier är att överlåta väktarskapet till andra eller att minska styrambitionerna. Att överlåta väktarskapet, till exempel från styrelsen till nämnderna, förutsätter att de senare kan lämna sitt sektoriella verksamhetsperspektiv och istället betona det ekonomiska. Det kan vara en svår uppgift att få till stånd den förändringen. Vad som annars återstår är att minska styrambitionerna, vilket innebär att väktarna avstår från att styra på de flesta områden och enbart koncentrerar sig på ett fåtal, till exempel att lämna ekonomiska ramar och inte ta någon vidare del i debatten över hur pengarna används. Ett alternativ kan vara att följa upp hur pengarna har använts och fördela resurser därefter.

Förkämparstrategier

Förkämparna som står för verksamhetsperspektivet är numerärt fler än väktarna. Räknat i tillgång till tid att utveckla sina strategier är de än mer överlägsna väktarna. De har också goda förutsättningar att utveckla sin ingående kunskap om verksamheten till en kraftfull argumentation i budgetberedningen.

Den strategiarsenal som finns att tillgå för en förkämpe är omfattande. En förkämpe kan utbilda väktarna. Den strategin kan utvecklas i två riktningar, dock inte samtidigt. En utvecklingslinje är att lära väktarna vad som är problemet och vilka symptom det har. Det är viktigt att man som förkämpe inte presenterar en mängd lösningar. Det skall vara "den enda och rätta lösningen" som läggs fram i budgeten. Den andra utvecklingslinjen inom utbildningsstrategin är att visa hur bra verksamheten kan fungera och hur uppmärksamman den är.

Eftersom det är mer regel än undantag att det i budgetarbetet skall presenteras nedskärningsförslag, finns det motstrategier från förkämparnas sida. En viktig sådan är att hävda sambandet mellan anslag och verksamhet. Ställs det krav på nedskärningar av anslag är det omöjligt att hävda att det inte går att göra nedskärningar. Däremot gäller det att göra klart för väktarna hur mycket av verksamheten som kommer att försvinna.

En annan strategi är att hänvisa till lagar eller normer. Det är självfallet så att lagar, förordningar och etablerade normer har en förankring som är viktig. Ingen väktare

vill bli lagbrytare, varför en hänvisning till en paragraf kan vara ett avgörande argument i budgetarbetet.

I alla sammanhang där man vill något är det viktigt att bli hörd och uppmärksam. Att tala i egen sak tillhör ovanligheterna i den kommunala budgetprocessen⁶. Där emot kan man tala genom andra. Ett sätt att göra det är att mobilisera avnämarna (kunder, klienter, patienter, elever etc.). Mobiliseringen kan ske genom att avnämarna uppmanas, i alla fall indirekt, till att till exempel i samband med fullmäktiges budgetsammanträde visa sitt missnöje.

En svår använd, men möjlig, förkämpestrategi är att gå vid sidan av budgeten. Strategin bygger på att ett ärende förs in i beslutskedjan på ett sådant sätt att det inte utsätts för konkurrens från de förslag som ligger i budgeten. Taktiskt går det ut på att inte ta upp ärendet i samband med budgeten utan att vänta med det tills det att det är för sent att få in det i den ordinarie processen.

Med allt mer ansvarsmarkering i och med decentralisering blir det svårare att spela ut rollen som förkämpe. Ansvar betyder allt oftare att man får redovisa vad man gjort och inte gjort. För att undvika konsekvenserna av att budgeten överskrids gäller det att kunna argumentera för yttre vidriga omständigheter som förklaring till varför det gått som det gått.

Återigen förtjänar det att nämnas att det här handlar om roller, inte att luras eller ljuga. I rollerna ingår att hävda sin uppgift.

Kända paradoxer och förtroende

Paradox är grekiska och består av orden *para*, mot och *doxa*, mening det vill säga ett orimligt eller skenbart orimligt påstående.

Det finns alltså en hel rad paradoxer som behandlar vad som händer i organisationer som sparar. En paradox handlar om den *oreducerbara helheten*. Organisationer innehåller många kommunicerande kärn. Tar man bort ett så drabbas ett annat. Tänk tanken att ta bort en ekonomiskavdelning, i de flesta kommuner och landsting skulle det innebära inställda betalningar. Det skulle inte dröja länge förrän också verksamheten skulle inställas.

En annan paradox är *kunskapsparadoxen*. Expansiva organisationer är bra på att utveckla lärande. Organisationen kan lägga pengar på att göra experiment och klara av att misslyckas. Både det analytiska och erfarenhetsbaserade lärandet stimuleras⁷. I kristider minskar först och främst forsknings- och utvecklingsarbetet. De som arbetar med sådana frågor lämnar först organisationen och med dem också lösningarna på den gällande situationen.

Kriser är alltid relativa⁸. En tredje paradox är naturlig och kan kallas *sagoparadoxen*. Eftersom alla har hört talas om krisen så länge de kan minnas så är misstänksamheten mot vad som gäller påtaglig. Beteende som "du

först sedan jag" blir dominerande. Enligt denna paradox förväntas höga chefer, på japanskt vis, minska sina löner innan de kräver att någon annan skall göra det. När vi kan konstatera att detta inte blir fallet blir all förändring suspekt.

En fjärde paradox kan kallas *effektivitetsparadoxen*⁹. Det är främst effektiva enheter som kommer att utsättas för ett verkligt sparande. De dyra och dåliga enheterna har svårt att klara av uppgifter som innebär att effektivisera, det är ju därför de är dyra och dåliga! Styreffekten i organisationer tenderar att bli den omvända resultatstyrningen, "om du är duktig så skall du minsann få mindre resurser - är du slösaktig skall du få mer". Till detta kommer ett närallgande dilemma. I alla organisationer finns det enheter eller personer som enbart har att fatta beslut och det skall de göra utan att ta hänsyn till vad det kostar, ett mandat-utan-pengar dilemma. Exempel på det senare är domare som utdömer fängelse (ingen frågar väl vad det kan kosta att låsa in en brottsling). I kommunala sammanhang har fastställda normer av olika slag samma innebörd, för att inte tala om "vetenskap och beprövad praxis" inom sjukvården.

Ovan på allt annat kommer en femte paradox, *produktivitetsparadoxen*. Allt sparande kostar pengar. För att kunna spara måste man spendera¹⁰. För att nå uppsatta sparmål måste man investera i till exempel konsultutredningar eller i maskiner. Besparingen förväntas komma i framtiden.

Vilken effekt ger då det eviga och eventuellt stora sparandet. Ja, inte är det särskilt uppbyggligt. Sparande kan i och för sig vara en utmaning på kort sikt men knappast på lång sikt. Erfarenheterna från det som kallas "downsizing"¹¹ är allt annat än uppmuntrande. Sparande som levnadssätt i stora komplexa organisationer, vilka är vana vid att expandera, är deprimerande.

Nära kopplat till resonemanget är frågan om organisatoriskt förtroende. Förtroende kan behandlas utifrån flera perspektiv, det mest intressanta här är dock där det kopplas till handling. En förutsättning för att vi skall göra något överhuvudtaget är att vi kan lita på de i vår omgivning. Ett exempel på det senare är företeelsen att köra bil, tänk om en del skulle få för sig att det var vänstertrafik i Sverige - det skulle inte vara roligt. Det är inte särskilt stor skillnad på bilkörning och organisationers hantering av ekonomi. En del kör för fort och åker dit, andra klarar sig. Hastighetsbegränsningar är regler komna av att vi trots allt inte kan lita riktigt på medtrafikanternas omdöme. Förtroende uttrycks ofta i regler eller recept över hur man förväntas bete sig. Det är bara i utopin vi fullt och fast litar på allt och alla. Innan man får köra måste man skaffa körkort. Förtroende förtjänar man först och använder sedan. Motsatsen till förtroende kan vara misstroende men kan också kallas rädsla eller uppgivenhet. Det blir helt enkelt svårt att agera i en tillvaro där misstroendet är stort. I takt med att misstroendet ökar

tenderar organisationsmedlemmar att utveckla försvarsmekanismer av olika slag. Istället för att agera ägnar de sig först och främst åt att kontrollera allt och alla och hitta bra argument för det egna beteendet. Förtroende är alltså en vital faktor i organisationer. Studier av ekonomistyrning i kommuner har tydligt visat att det finns en mycket begränsad tolerans för att ändra regelsystem underhand, men görs det i förväg verkar det mesta gå att acceptera¹²

Effekt

Konstruktion och implementering av nya resursfördelningsmodeller kan ses som en reform. Alla reformer måste förr eller senare bedömas med avseende på deras effekter. Studier av reformers effekter är synnerligen problematiska och är stora utmaningar för forskare och utvärderare. Reformen i betydelsen planerad förändring innebär per definition att det alltid är oklart om det som sägs ha hänt verkligen har hänt. Det är också alltid oklart vad händelserna i så fall beror på. En insatt åtgärd kan följas av en tydlig effekt, men i vilken utsträckning den egentligen beror på den specifika åtgärden kan aldrig entydigt bestämmas. Omgivningsförhållandena ändras, åtgärden anpassas och aktörerna omtolkar situationen. Verkligheten är komplicerad och fascinerande och sambanden är därför alltid oklara.

Effekt antas ofta ha en orsak och kanske är det den svåraste komponenten i effektbegreppet. Resursfördelningsmodeller i allmänhet är ett bra exempel på detta. Är resursfördelningsmodellen förklaringen till kostnadsutvecklingen inom omsorgsförvaltningen under de senaste åren? Andra sannolika förklaringar kan vara det krismedvetande som skapades hösten 1992 då räntan var 500 procent, den allmänna påtagliga försiktighet som de fåtal skandaler som skakat kommunerna under senare år lett till eller kanske det allmänna förhållningssätt till ekonomi som råder inom organisationen. Det är inte helt klargjort vad som är orsak till effekterna. I verkligheten är det inte helt klart vad som är orsak respektive effekt. Det kan ju vara så att modellens uppkomst passar just för "sparande" organisationer. Orsaken kan alltså vara en effekt och effekten en orsak.

Forskare och utvärderare försöker på olika sätt uppnå giltighet, det vill säga att visa på vilken omständighet eller förändring som effekten följer. Detta kan ske genom att blanda utvärderingstekniker, konstruera intervjumallar på ett "smart" sätt och återföra resultat till de studerade för att därigenom få synpunkter på upprättade beskrivningar. En viktig egenskap som en utvärderare bör ha, under alla omständigheter, är en medvetenhet om att det inte är ovanligt att intervjupersoner medvetet eller omedvetet lämnar beskrivningar som borde göra utvärderaren nöjd¹³. En omständighet när funktionen eller effekten studeras är att redovisade effekter kanske inte är effekter. Till exempel förekommer det att intervjupersoner betrak-

tar och beskriver skeenden och resultat som inte har inträffat som om de verkligen har skett. Effekter som bedöms vara troliga föregrips således och beskrivs som faktiska¹⁴. I en studie kring decentraliseringens effekter drog vi först slutsatsen att det förekom suboptimeringar inom olika områden i de studerade organisationerna. Sedan upptäckte vi vid kontrollgranskning av materialet att de flesta talade om fenomenet i futurumform. Det vi först uppfattade vara beskrivningar av den rådande situationen handlade egentligen om att det kan bli så. Man anteciperade således effekterna¹⁵. Ett annat förhållningsätt till effekter är att de relateras till de förväntningar som de intervjuade har. Bedömningen görs utifrån de uppfattningar och värderingar om det studerade fenomenet som förelåg i planeringssituationen. Låga förväntningar ger således goda omdömen och vice versa. Bedömningar av förändrade uppfattningar över tiden utan vetskap om utifrån vilket perspektiv som uppfattningarna är redovisade är riskabla. Resultatet kan bli att en missvisande bild av utveckling och nuläge presenteras.

Avslutningsvis kan vi konstatera att orsak och effekt alltså i första hand är något subjektivt. När blir då en effekt viktig? Egentligen när den presenteras som något som är konsistent och övertygande. Det behöver inte vara logiskt¹⁶. Tanken om subjektivitet som det viktiga måste vara besvärande för kvantitativt inriktade utvärderare med ett naturvetenskapligt utvärderingsideal. Det normala är att de flesta i en intervjuserie berättar historier¹⁷. Vår erfarenhet är att viktiga upplevelser beskrivs på ett förhållandevis liknande sätt, men det behöver inte vara så. Hårda data, till exempel bokslutssiffror, är i vår tolkning indikatorer

Sammanfattning

För att besvara de uppställda frågorna har vi alltså valt att sätta ljuset på några särskilda områden. Vi letar efter nya rollbeteenden avseende ekonomistyrningen och om kända paradoxer vid besparingar uppträder. Nämnade tillsammans med allmänorganisatorisk analys menar vi att de säger något om förtroende och handling i kommunen.

3. Kampanjen bland allt annat

Som ekonomer och organisationsforskare har vi varit angelägna om att sätta in besparingskampanjen i ett sammanhang. Hur de personer som vi har intervjuat betraktar den organisation de verkar i, har gett oss en inledande förståelse för besparingsscenen. Innan vi närmar oss själva kampanjen ger vi därför läsare inblickar från kommunens inre liv - såsom vi har fått det beskrivet för oss, här ingår också en studie av chefernas syn på effektiviteten i kommunen. Det vi delar med oss av är främst viktiga regler för ekonomihanteringen, vad man får göra och inte göra och vem som skall göra vad.

En översikt som ingång

Många beskriver kommunen som en i grunden platt organisation. Det innebär att enhetscheferna har ett helhetsansvar för sin respektive verksamhet, de är självstyrande resultatenheter. Delegationen är långtgående, ansvaret beskrivs som totalt. Det ekonomiska ansvaret är viktigt, att budgeten är till för att hållas är det ingen som tvekar kring. Devisen att "Medel går före mål" och som i budgetreglementet uttrycks som att "ekonomin går före målfyllnelse" är något som kommunens chefer tycks ta på allvar. Den chef som visar underskott två år i rad får lämna sitt uppdrag, säger en av dem som intervjuas. Andra beskriver att underskott är tillåtet men att det skall täckas upp under kommande år. Det finns regler i kommunen för hur såväl under- som överskott skall hanteras men de beskrivningar vi får av regelverket är övergripande och ibland något svävande. En sammanfattning av beskrivningarna är att hela underskottet skall balanseras över årsskiftet och att det skall täckas till 100 procent under de två närmast påföljande åren. Om en enhet lämnar överskott skall det fonderas men får inte uppgå till mer än en viss procent av omslutningen. Här nämns 5 procent av några men för de flesta är det oklart vilken procentsats som gäller. Det som verkar mest oklart är om fondsystemet överhuvudtaget finns kvar. En kommentar är:

Vi har ett system på papperet men inte i praktiken när det gäller över- och underskott. Vi får inte använda det eventuella överskott vi skapar. Det är ett vansinnigt system. Att balansera över- och underskott tycker jag är grunden för kontinuitet i verksamheten.

Ovissligheten om vad som egentligen gäller hanteringen av fonderna har skapat frustration, det är dags att reda ut den här frågan menar flera. En tydlig uppfattning är att det är bättre att få besked om detta även om beskedet är att fonderade medel inte får tas i anspråk.

Beskrivningen av den i grunden platta organisationen med långtgående delegationer finns alltså men bilden av

den blir något grumlig när styrprinciperna och fondsystemet kommer på tal. Och som kontrast till det platta med ett tydligt lokalt ansvarstagande förekommer också beskrivningar av ett hierarkiskt organiserande inom kommunen. Plattheten kan rätt snabbt tona bort till förmån för en mer pyramidlik gestalt där var och en vet skillnad på nivåerna. En fördel med pyramiden är att det är lätt att se toppen: "Pekar man så lyds det" säger en av cheferna.

Vi har med andra ord fått paradoxala beskrivningar av tillvaron i kommunen och av kommunens organisation. Den är platt och hierarkisk. Den har en tydlig budgetdisciplin och otydliga budgetregler. Än mer komplex har bilden blivit i det att kommunen har beskrivits som orättvis samtidigt som den betonar solidaritet. Det som upplevs som orättvisa är exempelvis skillnad i ekonomiska förutsättningar som råder mellan friskolor och kommunens egna skolor. Annat som kommit på tal är att kommunens verksamheter har hanterats olika i fråga om besparingar: Varför skall vi spara när andra inte måste? Det är en fråga som har diskuterats, att vård- och omsorgsnämnden har fått tilläggsanslag har skapat konstiga signaler och irritation. Samtidigt finns alltså en stor förståelse för helheten och det ansvar för denna som politikererna har. Det är viktigt att hjälpas åt, att hjälpa till. Nämnar som har hållit sin budget har därför fått hjälpa nämnder som inte har lyckats lika väl med detta. Att kommunens ekonomi är gemensam och något som skall drivas gemensamt är en uppfattning som hittills har hållit ihop organisationen.

Vår tolkning är att det finns en stark känsla av att ansvaret är gemensamt och också skall tas gemensamt när det gäller kommunens angelägenheter. Föregående år, det vill säga år 2003, var ett år då vi menar att det på goda grunder finns skäl att anta att ansvarskänslan blev satt på prov. En prognos från Svenska Kommunförbundet fick politikerna att vidta åtgärder som inte tidigare hade prövats i kommunen.

Synen på effektivitet

Förutom demokratifrågan är effektivitet ett grundelement i den kommunala organisationen. Inom KFi har det därför utvecklats en metod för att analysera hur en organisations medlemmar beskriver sin kommun ur effektivitetssynpunkt. Det resonemang som skall ge oss underlag för att diskutera effektivitet har sitt ursprung i konsulterna Robert Quinn och John Rohrbaughs¹⁸ flerdimensionella syn på begreppet från 1981 med tillägg för organisationsforskaren Henry Mintzbergs¹⁹ typifiering av olika organisationer, sammanfogat av Björn Brorström med flera²⁰. Dimensionerna kategoriseras i fyra grupper vilka representerar fyra idealmodeller:

Den första budgetrapporten för 2003 var en dyster läsning; det prognostiserade underskottet var totalt 22,8 mkr. Direktiv gick ut om budgetanpassning till innevarande års budget. De sammanlagda effekterna för samtliga nämnder motsvarade 32,8 mkr. Den här ordningen var enligt de intervjuade inget anmärkningsvärt. Så brukar det vara på våren och att spara och strama åt beskrivs närmast som en livsstil. Under den påföljande sommaren höll kommunstyrelsen noggrann uppsikt över den ekonomiska utvecklingen. I slutet av augusti hade det ekonomiska resultatet förbättrats. Ett stort bekymmer orsakade dock Svenska Kommunförbundets prognos över årets skatteintäkter vilken visade 20 mkr mindre än budgeterat. Den enskilda händelsen nämns som orsak och utlösande faktor till det som under intervjuerna omväxlande benämns som *höstvarianten*, *restriktionerna*, *höstens budgetanpassning* och *idiotstoppet*. Eller som en av de intervjuade uttryckte det:

Hjälp, det händer något, vi måste fatta rätt beslut och så genomför vi det.

Synpunkter på höstkampanjen som kampanj.

En tidstjuv

Det finns många synpunkter på beslutet som sådant. Att kommunledningen var tvungen att agera för att undvika ett underskott i den totala kommunekonomin finns det full förståelse för. Förståelsen för det beslut som fattades är dock inte lika stor. Den sammantagna uppfattningen är att beslutet var fel och att underskottet hade kunnat hämtas hem på annat vis. Det finns ju en längre tids vana vid att spara. Det som har väckt en del ont blod är beslutet om ändrad delegationsordning, den så kallade överprövningen som innebar att beslut lyftes en nivå i hierarkin. Några uttolkare ser överprövningen som en symbol för att nu är det allvar. Andra uttolkare menar att överprövningen blev en maktens symbol för synen att: "Ju högre upp desto klokare blir vi." Ett tredje synsätt inryms i följande kommentar som fällades vid en intervju: "Det blev ju nästan så att den dummaste fattade beslutet." En förtydligande till det sistnämnda är att genom beslutet om överprövning tummade man på principen att beslut skall fattas av den som kan verksamheten bäst. Nu blev det tvärtom, anser många.

En reell effekt av höstkampanjen och som de flesta av de vi intervjuat har tagit upp är att allting tog mycket längre tid än det gör annars. Höstkampanjen blev en tids-tjuv som stal av den tid som många redan tycker är knapp. Det var dock en rättvis tjuv i det att den inte gjorde skillnad på hög eller låg, tjänsteman eller politiker. Det blev en pappersexercis för att få sätta in en vikarie och att skriva på räkningar och i den exercisen var många

inblandade. Hur mycket tid det tog finns det olika mått för. "För min del en timme om dagen", säger en. Den tid det tar att varje dag gå igenom en fem centimeter hög bunt med räkningar, säger en annan. Ett par-tre arbetsveckor, säger en tredje. En chef beskriver proceduren på följande sätt:

Vi har ju haft besparingar på tjänster tidigare och minskningar på administrativ personal. Därför har vi inte så många som kan syssla med pappersarbete. Dels blev det en nyanställningsprövning som innebar att vi inte fick tillsvidareanställa. Jag fick vända mig till förvaltningschefen och mina underordnade chefer till mig. Det blev en hantering av papper, visserligen i dator. Tillsvidareanställningarna gick an, vikariatet var värre. När det gällde vikariat för en vecka skulle beslut tas av den som var nivå över den som i vanliga fall fattade beslutet. Vikariat över en vecka och upp till två månader skulle gå till förvaltningschefen. Vikariat därutöver skulle gå till stadsdirektören för beslut. Men det ändrades senare beroende på att det blev för jobbigt. Då fick vi klara tre veckors vikariat själva, förvaltningschefen fick vikariat därutöver och upp till tre månader. Det lättade lite grann. I inledningsskedet är man inte van. Det var ju akut. Vi hade inte hunnit göra rutinerna för det.

Frånsett den faktiska tid det tog för olika personer att skriva på papper slog tidstjuven till även på andra sätt. Överprövaren kunde vara tvungen att skaffa sig information kring det som hon eller han skulle fatta beslut om. För att fatta beslut var man ibland tvungen att diskutera igenom skälen för att exempelvis en vikarie skulle sättas in. Sådant tog också tid. I efterhand har andra förluster uppmärksammats, nämligen energiförluster. En trötthet har brett ut sig bland personalen.

En kvalitetsjuv

Förlust av tid är alltså ett tema i de svar vi har fått när vi bett om synpunkter på höstkampanjen. Ett annat genomgående tema som det berättas om är förlust av kvalitet. Men, som en person säger, vi har svårt att visa det. Till det mer konkreta hör att utbildningsinsatser och kompetensutveckling av personalen fick läggas på is. Att cheferna hade svårt att hinna med att vara chefer, i alla fall till den del som avser relationen till personalen indikerar också kvalitetsförluster. Annat som nämns är brist på tid att ägna åt strategiska frågor. Det arbete som man kan stryka är ju just det som egentligen är väldigt viktigt, säger en. Och tillägger:

Jag fick lägga undan allting sådant som framtidsplaner, man hann inte sitta och utreda och titta hur skall vi göra med det här för att vi skall utveckla det mer. Det hann inte mina chefer heller. Utvecklingsarbetet kom lite på efterkälken och överhuvudtaget det här med personalen. Jag var nästan inte ute i verksamheten och rörde mig.

En förtroendetjuv

Ett tredje tema och för övrigt det som diskuteras mest ingående under intervjuerna är förtroendeförluster. De synpunkter som vi fått på beslutet om ändrad delegationsordning uttrycks inte sällan i starka ordalag. "Skamligt", "förnedrande", "vansinnigt", "förödande" är olika uttryck som används för att beskriva beslutet. Är man anställd som chef måste det finnas tilltro till chefernas kompetens och visa tillit, i alla fall så länge de håller sin budget. Det är den rådande uppfattningen bland cheferna. För en av dem som var nyanställd som chef innebar det att denne strax efter att ha tillträtt sin tjänst blev fråntagen beslutanderätt och därmed berövad förtroende utan att ens ha hunnit erövra det. "Det var en total sågning jäms med fotknölnarna i mitt chefskap", säger en annan chef. "Det signalerade en syn på ledarskap som jag tycker är tvärtemot vad våra styrdokument säger", menar en tredje. En undran som den ändrade delegationsordningen har väckt är om det är fel chefer som har anställts. "Kanske skulle man titta på vad det är för chefer man har?" säger en fjärde. Att ändra delegationsordningen var ett uttryck för en misstanke om att pengarna rullar. Det förtroende som chefer och övrig personal tidigare känt har funnits för dem har blivit undergrävt av beslutet. Det orsakade vad som beskrivs som trista diskussioner i verksamheten om brist på tillit. Det var inte bara det att chefer som var vana att fatta egna beslut var tvungna att vända sig till en överordnad nivå. Att behöva sitta och granska sina underställda chefers fakturor kunde också kännas besvärande:

Jag gillar inte heller det som jag hamnar i att jag skall börja läsa fakturor för att börja luska i saker. Jag skall inte in i det. Jag skall heller inte in i om man skall köpa en maskin av något slag. Jag vet ingenting om belastningsskador, jag har ingen aning om det. De som kan det, jag har bra chefer, de är jätteduktiga och lojala. De köper inte en maskin om de inte behöver den.

Å andra sidan finns den motsatta uppfattningen, nämligen att man genom överprövningen fick inblick i saker som det som chef kan vara bra att få ögonen på. Men sammantaget är det tydligt att beslutet om ändrad delegationsordning har uppfattats som ett misstroende från dem

som har fråntagits beslutanderätt. En del kommentarer som fällt tyder också på det omvända, nämligen att personalens förtroende för politikerna har naggats något i kanten.

Gav den några effekter?

Vid året slut visade kommunens bokslut ett överskott på 14,8 mkr. Ett i grunden positivt resultat men det möttes inte med odelad glädje av alla. Reaktionen som vi har fått höra om handlar om bitterhet och att "Då var det som vanligt ändå!". Med det vanliga avses att kommunledningen som vanligt varnar för att vargen kommer. Men som vanligt dök vargen inte upp den här gången heller. Det vi har fått beskrivet för oss är att personalen under föregående höst har gnetat och sparat, strypt åt, lagt på is och haft en stenhård kontroll. Fast så är det jämt, säger man. Sett ur det perspektivet är det inte förvånande att de vi intervjuar har svårt att erinra sig större eller mindre katastrofer eller konkreta exempel på händelser förorsakade av höstkampanjen. Det mest konkreta som många talat om är den uteblivna jultallriken. Ingen av de vi har intervjuat kan heller erinra sig att ett beslut som blev överprövat blev annorlunda än om de själva skulle ha fattat det. Besluten blev alltså även de som vanligt. Å andra sidan kan det vara så att beslut som annars skulle ha blivit uppsatta på dagordningen inte blev det under hösten.

Den effekt av höstkampanjen och som vi har fått höra talas mest om handlar om att det som borde ha gjorts inte har blivit gjort. Den handlingskraft som politikerna visade genom att vidta extraordinära åtgärder fick därmed delvis motsatt effekt i verksamheten. Kanske var det också meningen. Fönsterputsning blev inte gjord och inte heller storstädning. Lokaler blev inte uppfräschade som det var tänkt och inte heller personalen. De senare fick helt enkelt inte gå de utbildningar som var planerade. Inköp av förbrukningsmaterial och annat blev inte av. Att saker inte blev genomförda är inte detsamma som att de inte anses vara nödvändiga. Under intervjuerna förs resonemang kring effektiviteten i att avstå. Misskötta golvsplits fortare och detsamma gäller personalen menar man. Till sist blir det som det blev i en av kommunens skolor: all gas i kemisalen var förbrukad och då var det bara att köpa ny om det skulle bli någon undervisning. Att bland annat inköp skjutits över årsskiftet bekräftar ekonomer som sett en ökning under inledningen på innevarande år.

Andra effekter som det berättas om och som uppfattas som att de direkt hör samman med kampanjen är att overtidsuttaget minskade rejält när det överprövades. Att avstå från att sätta in vikarier vid ordinarie personals sjukdom och att vikarier fick sluta är andra effekter som nämns och som är kopplade till personalbemanningen. Lektioner blev inställda. Tjänster blev inte tillsatta. Istället för att köpa en ny pump reparerades en trasig: "Fast vi vet inte hur länge den håller." Bedömningar som ett par

av förvaltningscheferna gör är att höstkampanjen i reda pengar innebär att man sparade motsvarande 0,2 procent på omslutningen inom deras respektive förvaltning.

Kan uppgiften om 0,2 procent, det vill säga totalt cirka 3,5 miljoner kronor vara en riktig uppgift? Det är säkert ingen dålig uppskattning. Av bokslutsrapporterna framgår att medelvärdet för verksamhetens nettokostnader för årets sista tertial avseende åren 1998-2002 uppgick till 34,2 procent, för 2003 blev motsvarande siffra 33,5. Skillnaden mellan Kampanjåret och medelvärdet blev alltså 0,7 procent. Räknat på detta sätt skulle besparingen uppgå till cirka 12,5 miljoner kronor. Mycket tyder dock på att större delen av besparingen mätt på detta sätt åts upp redan under första kvartalet 2004. En kvalificerad bedömning blir att besparingen är betydligt mindre än 0,7 procent av nettokostnaderna men något mer än 0,2 procent.

Förutom effekter som bidrar till bilden av att organisationen är lite grå och dränerad nämns effekter av positivt slag. Hit hör att den ekonomiska uppföljningen blivit något bättre även om mycket kvarstår. Det klagas rätt mycket på de system som finns, eller saknas, för att följa upp ekonomin. Förtroendet för den övergripande uppföljning som sker i kommunen är lågt.

Andra strategier

Som framgår av det vi hittills redovisat finns det en del kritik mot genomförandet av höstens besparingar. Kritiken rör i första hand överprövningen av besluten. Kritiken framkommer tydligt och ligger inom ramen för vad som rimligtvis måste sägas av en ansvarstagande chef som tappat beslutsbefogenheter. Det finns också en lågmäld kritik som handlar om att tillvägagångssättet inte var förankrat. Det noterbara med denna lågmälda kritik är inte kritiken i sig utan att den är just lågmäld. Förvånansvärt många tyckte att det var besvärande att ge synpunkter på det som hänt och det som gäller ledning överhuvudtaget, särskilt den politiska ledningen. En som efter många om och men gav sina synpunkter slutade intervjun med orden "Nu har du material så du kan börja med utpressning". Samtidigt har man respekt för att kommunledningen måste agera, de ansvarar för helheten. En fråga som ställs av flera är om inte panikbromsningen hade kunnat undvikas om uppföljningen av ekonomin hade skötts bättre. Det finns misstankar om att de prognosinstrument som används är undermåliga och att de underlag som går ut i verksamheten är felaktiga. Det finns ett missnöje med de befintliga uppföljningssystemen. Fondsystemets vara eller inte vara behöver också redas ut. Oklarheten dels kring rapporteringen och dels kring tillgängliga medel (fonder) försämrar styrmöjligheterna på såväl kort som lång sikt. Att överhuvudtaget ha en långsiktig strategi och inte en för varje månad är något som bör prioriteras, anser man.

Ingen tror egentligen att stålbadet är över och att ekonomin kommer att förbättras. Snarare tvärtom. Den känsla som finns och som uttalas är att: "Årets budget är underbalanserad i förhållande till den verklighet vi lever i." Hur den situationen och framtiden överhuvudtaget skall hanteras finns det många förslag på. En föreslagen strategi går ut på att arbeta mer förebyggande och långsiktigt. Här ligger att underlätta uppföljningen genom bättre system för detta men också att ta större tag och rejäla tag. "Titta på strukturerna, på hela verksamheter snarare än på enstaka fakturer", säger en intervjuad. Ett embryo till en sådan utveckling och som nämns frekvent var beslutet då ett boende med 25 platser lades ned. Det finns krav på att man skall spara men samtidigt ett uttalat krav från politiskt håll på att det inte får synas. Nu kan inte kvaliteten upprätthållas med den budget som finns menar man och det måste bli synliga kvalitetsför-sämringar. "Det behövs starka politiker som kan stå för nedskärningar", säger en tjänsteman. En annan anser att: "Nackdelen i en sådan här organisation är att när det blåser kallt, då gömmer man sig."

Att en god ekonomi är en gemensam angelägenhet är det egentligen ingen som motsätter sig. Vi har under den här studiens gång uppfattat det som att alla i grund och botten är villiga att bidra efter förmåga. Är det nödvändigt så lägg sparbetning på verksamheten men ta inte ifrån oss som är verksamhetsansvariga möjligheten att styra. Tilltron till medarbetarna måste finnas kvar. Så kan uppmaningarna till politikerna sammanfattas. En annan uppmaning handlar om att förbättra kommunikationen inom organisationen. Det förs för lite samtal i kommunen, den rådande uppfattningen är att dialogen måste bli mycket tätare. Det gäller såväl dialogen mellan tjänstemän och politiker som mellan politiker sinsemellan.

4. Analys av effekter

I det här kapitlet besvarar vi de två första frågorna i syftet det vill säga de som främst tar bäring på kampanjens effekter. För att ge effekt en innebörd använder vi i stora delar den referensram som redovisats i kapitel 2.

Vilka effekter gav besparingskampanjen?

Besparingar – framskjutna betalningar

I förhållande till kommunens omsättning var effekten av kampanjen relativt begränsad. Det handlar de facto om förändringar som ligger inom ramen för enstaka delar av en procent av verksamhetens nettokostnader. Det behöver inte hända mycket på någon front för att det ekonomiska resultatet skall förändras när det finns ett marginaltänkande som i det här fallet. Trots nämnda reservation menar vi att kampanjen nådde sitt mål. Det blev just besparingar det vill säga att konsumtionen sköts på framtiden. Besparingarna har i huvudsak skett genom att inköp och anställningar skjutits på framtiden, sannolikt till år 2004. Marginella bestående effekter går också att hitta, men de är just marginella.

Just att det är en begränsad sökt effekt det är frågan om kan förklara att vi egentligen inte hittar något avgörande nytt beteende i form av förkämparstrategier. En något besvärande omständighet är att det är ont om fri-språkighet i kommunen. I den mån nya förkämparstrategier faktiskt förekommer är de väl dolda. Konstruktionen av kampanjen kan däremot ses som ett slags innovation, i vart fall avseende Trollhättans kommun. Valet att "byråkratisera" för att spara ändrar onekligen på ett överraskande sätt spelplanen för hur man måste förfara i kommunen för att få något gjort.

Paradoxer uteblir

Av de paradoxer vi nämnde i kapitel två hittar vi nästan inga. Ett och annat exempel på så kallade anteciperade paradoxer, det vill säga sådana som skulle kunna inträffa men som inte gjort det, går att vaska fram ur vårt material. Att det inte finns tydliga paradoxer vill vi tillskriva det faktum att få, om någon, ser kampanjens ekonomiska effekter som särskilt dramatiska. Förhållandet att inga "ärenden" avslogs gör det svårt att framkalla paradoxer.

Förtroende reduceras - som en del av allt annat

De få kraftuttryck som finns i vårt material tar bäring på förtroendet i organisationen. Det är därför föga förvånande att det är här vi ser de största effekterna. Kampanjen har tveklöst inneburit att särskilt de lokala cheferna uppfattar ett ifrågasättande av hur de gör. Samtidigt som Kampanjen lett till ett upplevt misstroende sker det inom ramen för allt annat. Kampanjen är ingen isolerad företeelse utan sker i en räkka av andra händelser. Om man skulle mäta förtroende med någon måttstock före och

efter Kampanjen skulle den säkert visa ett lägre värde i eftermätningen. Det skulle inte vara frågan om någon dramatisk nedgång. Detta kan förstås genom att de som "utsatts" för indragen delegation är mer luttrade när det gäller besparingar än högljutt kritiska. Men det är ändå, som vi ser det, på det här området de "allvarligaste" effekter uppkommer. Vi skall återkomma till detta på flera sätt.

Vilka kan antas bli de långsiktiga effekterna av besparingskampanjen

Kampanjens betydelse för Trollhättans kommun skall absolut inte överdrivas. Det finns ett tydligt tryck på kommunledningen att göra något. Poängen är inte att kommunledningen vidtog åtgärder av ett visst slag en gång utan att många beskriver det som något som ligger i linje med mycket annat. Riktigt vad det är får vi inte veta, men någon linje refererar man helt klart till och den handlar om styrmodellens funktion och dess pålitlighet.

Kampanjen kan ses som en otrohet i förhållande till den etablerade styrmodellen. Vår föreställning om otrohet är att det inte är en engångsföreteelse utan snarare något man kan förvänta sig mer av. Otroheten kan därför ses som en faktor som ökar osäkerheten och den gör den lite mer för varje gång.

En kritik mot kampanjen var att dess konstruktion var dåligt förankrad. Det är i och för sig sällsynt att besparingspaket av olika slag anses vara förankrade – oavsett hur noga ledningen informerar och diskuterar. Överraskningsmomentet ligger så att säga i sakens natur. Och det skapar osäkerhet: "Vad kommer ledningen med nästa år?" Just överraskningen innebär att det blir svårare att förutse hur framtiden ter sig. Metoden att möta osäkerhet är att skapa säkerhetszoner. Man skapar ekonomiska buffertar, handlar tidigt på året, ser till att pengar förbrukas innan året är slut etc. Detta är vad man kan vänta sig hitta i Trollhättans kommun i framtiden.

5. Recept

De två sista frågorna i syftet

- Vilka alternativ stod till buds?
- Finns det någon logisk utveckling av de vidtagna åtgärderna?

tar bäring på tänkbara alternativ, ett slags recept för utformning av ekonomistyrningen i framtiden efterlyses.

Vilka alternativ stod till buds?

Det finns i det närmaste oändligt många alternativ till Kampanjen såsom den genomfördes. Minst tre grupper av åtgärder är möjliga att tänka sig: modelltrogenhet, alternativ på samma tema som Kampanjen samt nya processer. Den gemensamma nämnaren är graden av trogenhet till den gällande ekonomistyrningsmodellen.

Modelltrogenhet

Det som ligger närmst till hands vore faktiskt att hålla sig till den rådande formella ordningen, det vill säga lägga ansvaret på dem som enligt kommunens ekonomimodell har det. Det är ingalunda en enkel strategi att vara konsekvent. Det fanns trots allt en förväntan både externt och internt att ledningen skulle göra något så att det märktes. I en kultur påverkad av industrins problemlösning måste det vara svårt att inte göra något synbart som kan tänkas påverka årets resultat.

Alternativ på samma tema

Alternativen på samma tema som Kampanjen, det vill säga att man i måttlig utsträckning bryter mot rådande ekonomistyrningsmodell är ganska många. Vilken som helst av de uppräknade väktarstrategierna som redovisas i avsnitt 2 skulle kunna användas. Därutöver skulle beprövade metoder som besparingsbeting kunna vara ett alternativ. Oavsett vad man hade gjort inom ramen för denna arsenal skulle sannolikt konsekvenserna blivit liknande. Det skulle blivit besparingar och det skulle ha påverkat förtroendet inom den kommunala organisationen. Här skall dock tilläggas att det finns en uttalad längtan efter tydliga ekonomiska mål bland verksamhetsansvariga. Det är något som går att ta till vara på liksom deras lika uttalade vilja att bidra till helheten. Värt att tänka på är dock att bidra är något som man kan göra för att man förfogar över något, det vill säga har befogenheter. Omvänt gäller att utan befogenheter är det svårt att bidra.

Nya processer

Utgångspunkten för Kampanjen var att de ekonomiska förutsättningarna hade ändrats radikalt. I en sådan situation skulle det vara fullt möjligt att argumentera att det behövs göras en helt ny budget. Med tanke på att kommuner har långt över hundra års erfarenhet av att göra

budgetar skulle man nog kunna skapa en expressvariant – budgetprocessen på 14 dagar och kanske avse 16 månader framåt.

Problemet kan också angripas från ett helt annat håll. I allt fler länder kopieras den svenska modellen för ekonomistyrning i kommuner, i princip tanken om resultatenheter och dess variation. Men det som också händer är att olika metoder för utvärdering av den pågående verksamheten håller på att växa fram²¹. En sådan metod är att ordna inspektioner av dagliga rutiner och göra det i ljuset av hur andra gör. En annan metod är att bjuda in kolleger från andra kommuner eller förvaltningar att studera och reflektera över hur verksamheten bedrivs. Mycket tyder på att dessa olika sätt att skapa ett lärande i organisationen är väl så framgångsrikt som besparingskampanjer.

Egentligen inte men ändå

Ofta fattas de beslut som går att fatta och det behöver inte alls vara det beslutsfattaren egentligen vill. I ljuset av det läge Trollhättans kommun befann sig hösten 2003 både avseende ändringar i skatteunderlagsprognos, kostnadsökningar och kritiken från revisorer och andra är det lätt att förstå Kampanjens uppkomst. Det fanns alternativ, kanske till och med mer långtidsverkande och mindre belastande för ledningen. Men, under givna förutsättningar var Kampanjen också ett rimligt val.

Finns det en logisk utveckling av de vidtagna åtgärderna?

Låt oss avslutningsvis ta fasta på den längtan efter klar ansvarsfördelning, förtroenderubbningen avseende resursfördelning och den relativa lågmäldhet vi pekat på flera gånger. Lägg till detta att det förefaller som nya kampanjer inte är långt borta, det vill säga otroheten i förhållande till styrmodellen fortsätter. I en sådan situation är det kanske tid att skapa ett nytt kontrakt i organisationen, det vill säga en mer stabil styrmodell. Ryckiga förutsättningar och hög grad av osäkerhet passar inte för kommunal verksamhet.

När modeller kraschar skapar man en ny! En kommun som är tillräckligt smart att fråga vad som hänt kan skapa de nya styrmodellerna.

Bilaga 1. Effektivitetsmätningen i siffror

	Är	Bör	Diff
Flexibel	2,3	2,9	-0,6
Nyskapande	3,4	2,8	0,6
Beslutsamhet	3,3	2,8	0,5
Målformulering	2,0	3,9	-1,9
Klar ansvarsfördelning	2,1	3,3	-1,2
Produktionsorientering	2,8	2,0	0,8
God samordning	2,1	2,6	-0,4
Stabil	3,8	2,5	1,4
Goda rutiner	2,7	2,0	0,8
Utvecklingsorientering	4,3	3,9	0,4
Gott samarbete	3,6	3,6	0,1
Kompetenta medarbetare	3,5	3,8	-0,4
FRIHET	3,4	3,3	0,1
EXTERNT	2,7	2,9	-0,3
KONTROLL	2,6	2,7	-0,1
INTERNT	3,3	3,1	0,3

Referenser

- Bokenstrand, Cecilia (1991). *Om krisen kommer ...: kommunalekonomisk åtstramning ur ett svenskt perspektiv*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Brorström, Björn och Viveka Edlund (1993). *Ekonomistyrning i teori och praktik: ideal och effekter*. KFi-rapport, 18. Göteborg.
- Brorström, Björn, Anders Haglund, et al. (1999). *Förvaltningsekonomi : en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn, Jonas Leffler, et al. (1987). *Om administration och effektivitet*. Göteborg, Kommunforskningsinstitutet.
- Brunsson, Nils och Björn Rombach (1982). *Går det att spara?: Kommunal budgetering under stagnation*. Bodafors: Doxa.
- Czarniawska, Barbara (1992). *Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts juridikförlag.
- Johansson, Staffan (1995). *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer: om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) Göteborgs universitet.
- Jönsson, Sten A. och Rolf Lundin (1982). *A city administration facing stagnation: political organization and action in Gothenburg*. Stockholm: Swedish council for building research (Statens råd för byggnadsforskning: Sv. byggtjänst).
- Kolb, David A. (1984). *Experiential learning: experience as the source of learning and development*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Leijon, Svante, Rolf Lundin, et al. (1984). *Förvaltandets förändring : om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet*. Lund: Doxa.
- Levine, Charles H. (1979). "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times". *Public Administration Review*, 39(2):179–184.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Osborne, David och Ted Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Quinn, Robert E och John Rohrbaugh (1981). "A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness." *Public Productivity Review*, 5:122–40.
- Rombach, Björn (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Silverman, David (1993). *Interpreting qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Solli, Rolf (1991). *Ekonomi för dem som gör något: en studie av användning och utformning av ekonomisk information för lokala enheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Solli, Rolf och Sten Jönsson (1997). *Bearer of reform - a longitudinal study of top managers in a rather big city*. Managing the Big City, Göteborg, Sweden.
- Solli, Rolf (2004). "Sitting Bull, Shakespeare och kommunala reformers namn - Om Best Value och andra reformer som varumärke." *Kommunal ekonomi och politik*, 8(1):7–26.
- Wildavsky, Aaron (1986). *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*. New Brunswick (USA): Transaction Books.

Noter

¹ Wildavsky, Aaron (1986). *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*. New Brunswick (U.S.A.), Transaction Books.(1986).

² Se t.ex. Brunsson, Nils och Björn Rombach (1982). *Går det att spara? : kommunal budgetering under stagnation*. Bodafors, Doxa, Jönsson, Sten A. och Rolf Lundin (1982). *A city administration facing stagnation: political organization and action in Gothenburg*. Stockholm, Swedish council for building research Statens råd för byggnadsforskning: Sv. byggtjänst (distr.). Leijon, Svante, Rolf Lundin, et al. (1984). *Förvaltandets förändring: om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet*. Lund, Doxa..

³ Brunsson & Rombach (oa).

⁴ Leijon m.fl.(oa).

⁵ Leijon m.fl. (oa)

⁶ Se Jönsson (oa).

⁷ (jfr Kolb, David A. (1984). *Experiential learning: experience as the source of learning and development*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

⁸ (jfr Jönsson oa, Bokenstrand, Cecilia (1991). *Om krisen kommer ...: kommunalekonomisk åtstramning ur ett svenskt perspektiv*. Göteborg.

⁹ Levine, Charles H. (1979). "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times." *Public Administration Review* Vol. 39(Issue 2 Mar/Apr): 179–184.

¹⁰ Czarniawska, Barbara (1992). *Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm, Norstedts juridikförl.

¹¹ Osborne, David och Ted Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass., Addison-Wesley.

¹² Brorström, Björn, Anders Haglund, et al. (1999). *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. Lund, Studentlitteratur.

¹³ (se till exempel Silverman, David (1993). *Interpreting qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction*. London, Sage.

¹⁴ (se Rombach, Björn (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm, Nerenius & Santérus.

¹⁵ Brorström, Björn och Viveka Edlund (1993). *Ekonomistyrning i teori och praktik: ideal och effekter. KFi-rapport, 18*. Göteborg, KFi: 22., se också Solli Solli, Rolf (1991). *Ekonomi för dem som gör något: en studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter*. Lund, Studentlitteratur. Solli, Rolf och Sten Jönsson (1997). *Bearers of reform - a longitudinal study of top managers in a rather big city*. Managing the Big City, Göteborg, Sweden.

¹⁶ (jämför Czarniawska-Joerges oa).

¹⁷ (se Solli oa och Johansson, Staffan (1995). *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer: om kommunala*

ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service. Göteborg, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) Univ. distributör : Kommunforskning i Västsverige (KFi) distributör.

¹⁸ Quinn, Robert E och John Rohrbaugh (1981). "A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness." *Public Productivity Review* 5:122–40.

¹⁹ Mintzberg, Henry (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

²⁰ Brorström Brorström, Björn, Jonas Leffler, et al. (1987). *Om administration och effektivitet*. Göteborg, Kommunforskningsinstitutet: Stift. SAM: 16.

²¹ Solli, Rolf (2004). Sittning Bull, Shakespeare och kommunala reformers namn - Om Best Value och andra reformer som varumärke. *Kommunal ekonomi och politik*, 8(1):7–26.