

# **Tradition som förändrings- förklaring**

Rolf Solli  
Peter Demediuk

ISBN 978-91-976612-8-7

© Sveriges Kommuner och Landsting och  
Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2007

KFi – Kommunforskning i Västsverige  
Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg

tfn 031-786 5900  
fax 031-786 5909

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

### ***Abstract***

*Vi noterar att styrstrategier byter plats med varandra och inte sällan går i motsatta riktningar på olika platser. Samtidigt verkar alla idéer finnas väl representerade i många organisationer. Här argumenterar vi för att det som kallas globala idéer i själva verket allt som oftast är lokal återvinning av gamla. Styrstrategierna byter namn, tempo och komponeras annorlunda där det globala modet fungerar som katalysator. I den här studien avrapporteras erfarenheter från mer än tio års jämförande studie avseende reformutveckling i australiensiska och svenska kommuner.*

Rolf Solli & Peter Demediuk<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Victoria University, Melbourne, Australien.



<b>1. IDÉER FINNS UPPE OCH UNDER .....</b>	<b>3</b>
Metod .....	3
Våra filter .....	4
Några kontextuella skillnader .....	5
<b>2. AUSTRALIEN - VICTORIA .....</b>	<b>6</b>
Kennett-revolutionen .....	6
Best Value Victoria .....	6
Medborgarinflytande och medborgarpåverkad budget .....	7
<b>3. SVERIGE .....</b>	<b>9</b>
Den ekonomiska krisen .....	9
En ny regering .....	10
Medborgarinflytande och medborgarpåverkad budget .....	10
<b>4. EN OORDNAD ORDNING .....</b>	<b>11</b>
<b>REFERENSER .....</b>	<b>12</b>



## 1. IDEER FINNS UPPE OCH UNDER

Idéer är snabba resenärer, det finns gott om exempel på att kopierade idéer implementeras innan originalet (Solli et al. 2005). Särskilt reformer inom managementområdet tycks ha stor spridningskraft (Olson et al. 1998). Reformering förefaller vara en nödvändighet i moderna organisationer, på många sätt. Organisationer tycks vara beroende av att visa att de kan anpassa sig till omgivningen (DiMaggio 1983) och ibland till och med visa sin förmåga att påverka omgivningen. Effektivitet brukar vara det bärande argumentet, eftersom det nästan ger automatiskt legitimitet (Brunsson 2000). Demokrati är ett bra argument när det gäller politiskt styrda organisationer, även om det får stryka på foten om det blir konkurrens med effektivitet (Jönsson et al. 1995).

Omgivningen innehåller många organisationer och kan vara en förklaring till att organisationsformer tenderar att bli allt mer lika. Walter Powell och Paul DiMaggio (Powell och DiMaggio 1991) kallar det senare isomorfism vilket fått en rad andra grekiska begrepp som efterföljare. Iso-praxism för att beteckna samma praxis (Erlingsdóttir 1999), automorfism för att beteckna imiterande av sitt eget förflutna (Schwartz 1997), isonymism för att beteckna lån av namn (Erlingsdotter och Lindberg 2005) och varför inte allosonymism för att beteckna att man absolut inte vill låna namnet men gärna allt annat (Solli et al. 2005). En annan förklaring till ökad likhet kan vara att det finns en konstant efterfråga på nya idéer, och då kan idéer som inte använts på länge få nytt liv. Det senare fenomenet är en av de frågor som adresseras i denna uppsats. Här antas alltså inledningsvis att det finns en efterfråga på idéer som kan bilda underlag för de handlingar och retoriska övningar vi kallar reformer. Vi undrar var dessa idéer kommer ifrån.

En fråga av rang i sammanhanget är vilka idéer individer och organisationer gör till sina egna. Gabrielle Tarde (Tarde 1890/1962) ställde tidigt frågan vilken idé som blir populärast bland många idéer som alltid cirkulerar. Hans svar var att den måste vara överlägsen de andra idéerna. Den avgörande fråga blir vem som bedömer överlägsenheten och då blir media intressanta – redan på Tardes tid. Orsaker för att bestämma att en idé är överlägsen påstod Tarde var tre. För det första måste idéen var "logisk överlägsen", det

vill säga verka förnuftigare än andra. För det andra brukar idéer som kommer från "modecentra" – hovet i gamla tider, stora städer i moderna (Czarniawska och Solli 2001) – som överlägsna. För det tredje är det bra om den nya idéen inte kolliderar med de redan institutionaliserade idéerna utan får stöd hos åtminstone några av dem ("... redan de gamla grekerna ..." brukar man säga). Däremot gjorde Tarde en tydlig skillnad mellan spridning av gamla idéer – som han kallade för vanehärmandet och nya idéer – modehärmandet. Modet var ett central begrepp för Tarde, till skillnad för många senare sociologer. Denna centralitet har tagits upp av Barbara Czarniawska (Czarniawska och Joerges 1995; Czarniawska 2005) som visar hur modet är både en förutsättning och förklaring till varför vissa idéer anammas.

### Metod

Under lång tid har vi följt reformarbetet inom offentlig sektor, i såväl Sverige som Australien. I jämförelsen mellan Australien och Sverige ville vi urskilja mönster över hur reformer kommer till organisationen men också hur gamla återanvänds och små blir stora.

Vårt ursprung var en central metodologisk resurs i vårt projekt. Som utlänning kan man fråga vad som helst; som urinvånare är det lättare att förstå när folk pratar strunt. I det här projektet har vi kombinerat dessa två fördelar genom att en av oss varit utlänning i Sverige och en i Australien och på samma sätt har en av oss varit urinvånare fast i omvänd ordning. Genomgående har utlänningen varit huvudansvarig för intervjuerna medan urinvånaren stått för de mer aggressiva frågorna när de behövdes. På detta sätt har vi gjort intervjuer i respektive land sedan 1995 ungefär vart annat år. Det handlar om långt över ett hundra intervjuer där alla har haft samma fråga som bas: hur styrs din kommun? I huvudsak har vi intervjuat ekonomichefer och kommundirektörer, men också politiker och förvaltningschefer. Varje intervjuomgång har innehållit minst ett nationellt organ som kan förväntas ha en överblick av reformläget.

Vi besökte det studerade fältet, det vill säga kommuner i Sverige och i delstaten Vitoria i Australien. Bara under den senaste omgången, 2007, besökte vi nio kommuner i Vitoria och två överkommunala organ och mötte sammanlagt 32

personer. I Sverige besökte vi fyra kommuner och tre centrala instanser; totalt intervjuade vi elva personer.

Urvalet av kommuner har mest handlat om att välja några som har rykte om sig att vara intressant, några i det närmaste slumpmässigt. Några av kommunerna har besökts om och om igen, detta har gällt två kommuner i Vitoria och en i Sverige. Vad det beträffar de överkommunala organen har två varit konstant besökta i Australien och ett i Sverige. Vår metodstrategi har varit att kombinera närhet med distans. I kommunerna kan man berätta om hur man gör lokalt och konkret medan på den överkommunala nivån kan man berätta om kommuner i allmänhet. Det förra kan sägas handla om de pågående processerna medan det senare mer handlar mer om institutionell ordning i allmänhet (Barley och Tolbert 1997). Alla intervjuer har gjorts på engelska, även de i Sverige. Det hade varit intressant att kunna göra de i Australien på svenska, men den optionen har inte förelegat. En oväntad men intressant metodologisk reflektion har varit att intervjuer på främmande språk varit mindre fyllda med vardagens retoriska vändningar och mer med försök att berätta mer naket.

Till detta kommer att vi på hemmaplan följer det som händer i respektive kommuner genom tidningar och andra forskningsprojekt som mer eller mindre belyser ”styrningsläget”. Vi har med andra ord tämligen mycket data.

### Våra filter

Våra intervjuerier, fem eller tio beroende på hur man räknar, är explorativa. Vår huvudfråga har, som nämnts, varje gång varit ”Hur styrs kommunen?”. Någon gång har vi också haft en delfråga som vi velat ha särskilt belyst. Ett exempel på det senare är en särskild studie av ekonomichefsrollen (Solli et al. 2000), men i övrigt har vi låtit respondenterna berätta och utifrån det ställt följdfrågor och bett om preciseringar. Detta betyder inte att vi varit helt förutsättningslösa i varken datainsamlingen eller analysen. Vi liksom alla andra använder ett antal filter, referensram, när vi hör och ser vad andra säger och visar oss. För vår del handlar det här dels om hur fältet är konstruerat och det med den sammanhängande förförståelsen, dels handlar det om hur vi betraktar de berättelser och bilder vi möter.

Vårt forskningsfokus ligger alltså på vilka styrinstrument som kommuner använder och hur dessa instrument förändras. Detta betyder att vi implicit sorterar det som nämns i intervjuerna i olika fack enligt någon hypotetisk utvecklingslinje, efter någon form av logik. Vi har vår betraktelsebas i det som skulle kunna kallas Public Management. Våra huvudreferenser här är böcker som Aaron Wildavskis ”Budgeting” (Wildavsky 1975), James Danzigers ”Making budgets” (Danziger 1978), Herman van Gunsterens ”The Quest for Control” (Gunsteren 1976) och Sten Jönssons ”City Administration Facing Stagnation” (Jönsson 1982), för att nämna några viktiga. Det är en litteratur som säger mycket om hur det var och förvånansvärt ofta också hur det fortfarande är. Planeringskultur och byråkrati kan sägas vara nämnda studiers praktik att studera. Dessa ”klassiker” är från en tid som finns på säkert avstånd från det som kom att kallas New Public Management (NPM). Mycket tyder på att Christofer Hood (Hood 1991) myntat begreppet (Sahlin-Andersson 2001) men många har skrivit om det. Ingen kommun vi känner har kallat sitt förändringsarbete NPM men icke desto mindre innehåller reformer under 80- och 90-talet många instrument som privatisering, skapande av företagslika former, konkurrens och liknande ideal om marknaden som den goda kraften. Frågan är vad som kommer efter NPM, utvecklingstanken säger oss att det blir något annat. Vi följer Henry Mintzbergs tankegång att strategier förstår vi när vi sett vad som hänt (Mintzberg 1978), och vi letar.

Det andra filtret vi använder är kopplat till vårt sätt att betrakta det vi ser och hör. Utgångspunkten är att det faktiskt inte går att berätta exakt vad man gör och varför man gör det. Ett sätt att förklara detta finns beskrivet av Barbara Czarniawska (Czarniawska 2001), som delvis inspirerad av Pierre Bourdieu (Bourdieu 1990) skiljer på tre sorters logik; teorins, praktikens och representationens. Praktikerns möjlighet att förklara sin situation hamnar inom ramen för den representativa logiken, i enstaka fall inom teorins logik. Det finns fler sätt att lösa problemet, i den mån det är ett problem. En lösning som attraherar oss är att föra intervjuerna till en dialog mellan den intervjuade och intervjuaren till ett läge där teorin utvecklas tillsammans (Kereiner och Mouritsen 2005).



Skillnaden mellan den representativa och praktiskens logik är i vår analysram nära besläktat med översättningsbegreppet (Callon 1986; Latour 1986). Det finns en praktik hos organisation A som lanseras genom en representativ berättelse. Det är den senare berättelsen som någon i organisation B tar del av och får andra i B att ta del av. Efter diverse turer tillpassas berättelsen hos A så att den går att praktiseras hos B. I varje steg sker en förändring varför man knappast kan vänta sig att A och B gör samma sak i praktiken, det kan bli mycket likt men också mycket olikt.

Det politiska arbetet sker under helt olika premisser i de båda länderna. Det förekommer nästan inga heltidspolitiker i kommunerna i Australien. Många svenska kommuner håller sig med två eller flera heltidspolitiker

### **Några kontextuella skillnader**

Även en ganska enkel översikt visar på betydande skillnader i de australiensiska och svenska kommuners omedelbara kontext. Sverige är ett land med samma lagar för alla kommuner. Australien är en federation vilket bland annat gör att det finns stora skillnader för en kommun i delstaten New South Wales och en kommun i till exempel delstaten Victoria. Nämnda olikheter gör att det inte är helt enkelt att precisera hur många kommuner det finns i Australien, en kvalificerad gissning leder till att det finns mellan 675 och 775 (Gerritsen och Whyard 1998). Eftersom det kommunala självstyret är grundlagsskyddat i Sverige är förutsättningarna för statligt inflytande betydligt mindre än i Australien. I Victoria bestäms det mesta på delstatsnivå vad det gäller kommuners styre. Sedan 2005 finns det 79 kommuner i Victoria och 289 i Sverige. Delstatens inflytande är mycket långtgående. Premiern (delstatens premiärminister) kan till exempel avsätta kommunstyrelsen om han eller hon anser att den fattar okloka beslut.

Verksamheten skiljer sig betydligt åt. En ganska ordinär svensk kommun har cirka 30.000 invånare omsätter cirka 40.000SEK per invånare, motsvarande tal för en kommun i Victoria är cirka 55.000 invånare och 6.000SEK i omsättning per invånare. Den stora skillnaden ligger i vilka uppgifter kommunerna har att sköta. De stora kostnadsposterna i Victorias kommuner är kopplade till infrastrukturen, företrädesvis underhåll av det lokala vägnätet. En del så kallade mjuk verksamhet handhas också av de australiensiska kommunerna men det är i förhållande till de svenska marginella. Tyngdpunkten i svenska kommuners verksamhet ligger i social omsorg och skola vilket är verksamheter som i huvudsak handhas av delstaten i Australien.

## 2. AUSTRALIEN – VICTORIA

### Kennett-revolutionen

Det är mycket som talar för att det är lämpligt att börja beskrivningen med året 1992 och sluta med 2007. Det var i oktober 1992 som Liberalerna vann valet tillsammans med National Party of Australia. Jeff Kennett blev Premier. Vinnarna var tämligen säkra på att vinna och lämnade inga större utfästelser över vad de skulle göra. Victoria var vid valet i ett dåligt ekonomiskt skick, därav det stora självförtroendet hos segrarna. Omgående startade Kennett-administrationen ett omfattande reformarbete som skulle bli ett av de mer New Public Management orienterade av alla. Det handlade först och främst om att skapa ordning i ekonomin, ett betydande inslag i reformarbetet var privatisering. Vad det gäller kommunerna genomfördes en kommunsammanslagning av det mer radikala slaget. Samtliga kommunstyrelser avsattes och ersattes med en av delstaten utsedd tjänsteman. Antalet kommuner reducerades från 210 till 78. Här skall noteras att kommunsammanslagningar hade överhuvudtaget inte diskuterats före valet och några större protester kom inte heller när det väl gjordes (Costar och Economou 1999). Varje ny kommun hade i uppdrag att reducera kostnaderna med 20 procent. Vidare skulle minst 50 procent av verksamheten i dess helhet utsättas på konkurrens (CCT). Styrteknikerna i kommunen gjordes ofta företagslika. Det var till exempel vanligt att ekonomicheferna hämtades från näringslivet med motiveringen att redovisningen i alla fall var den samma i företag som i förvaltning (Olson et al. 1998; Solli et al. 2000).

Jeff Kennett kallade själv förändringsarbetet för Kennett-revolutionen (Parkinson 2000), det går att debattera om det var en revolution eller en adaptation (Costar och Economou 1999) men förändringarna var omfattande. Många faktorer spelar in i en politiks resultat, men de uppsatta målen nåddes ganska snabbt.

Inför delstatsvalet 1999 gick Labour ut hårt mot de reformer Kenneth-regeringen genomfört, inte minst det som gällde CCT. I en del fall hade CCT helt klart inneburit lägre kostnader till en rimlig kvalitet, men det fanns rikligt med exempel på motsatsen (Sims 2000). Intresseorganisationer som Local Government Professionals, en organisation som består av högre tjänstemän i kommunerna, utövade målmedvetna påtryck-

ningar på Labour-partiet för att de skulle gå emot CCT. Så gjorde Labour alltså i Valet 1999. Till mångas förvåning vann Labour valet och Baxter-regeringen tillträdde.

### Best Value Victoria

En av Baxter-regeringens allra första åtgärder var att byta ut den del av lagen som handlade om CCT och den ersattes helt sonika med en sektion, Local government act 2:6, som handlar om att Best Value skulle införas. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2000.

Den nya lagen byggde på sex principer vilka i korthet kan sammanfattas i följande;

1. All services must meet quality and cost standards.
2. All services must be responsive to the needs of the community.
3. A service must be accessible to those for whom it is intended.
4. A council must achieve continuous improvement of its provision of services.
5. A council must regularly consult with the community about services.
6. A council must report regularly, at least yearly, on its achievements to its community in relation to the Best Value Principles.

Hur Best Value i Victoriansk (BVV) tappning kom till råder det delade meningar om. En berättelse går ut på att kommundirektören för Melbourne City besökte England under 1998. Väl åter i Australien beordrade han att Best Value skulle införas i Melbourne City. Det fick bli en lokal tappning. Med kommunen som initiativtagare faller ett par av de viktiga ingredienserna i den engelska varianten ifrån. Inspektionssystemet blir inte naturligt. Samma sak gäller självfallet också de i England obligatoriska nyckeltalen för jämförelser med andra kommuner. Där emot går det alldeles utmärkt att direktöversätta idén med att konsultera brukarna och att på frivillig väg skapa jämförelser i form av till exempel benchmarking.

Förutom namnet är skillnaderna i förhållande till ”originalet” i England betydande. Det är inga inspektioner, inga nyckeltalsprojekt för jämförel-

ser och definitivt ingen särskilt framträdande web-publicering. Men innehåller också andra ambitioner. Med de reformer som genomfördes under 1990-talet blev kommunerna anonymiserade. Kommunerna i Victoria hade under 1990-talet inte särskilt hög legitimitet bland medborgare (Solli et al. 2000). Kommunsammanslagningarna var en bidragande faktor till anonymiteten, den gamla regeringens mycket handfasta styrning av kommunerna en annan. Den nya lagen förutsatte att verksamheten skulle granskas (Review). Granskningarna skall uppfattas som ett sätt att göra verksamheten mer ändamålsenlig men också göra kommunen tydligare för medborgaren. Genom att fråga medborgarna en mängd saker förväntades de bli intresserade av vad kommunen är och gör.

Den vanligaste uppfattningen bland politiker och tjänstemän var att BVV egentligen inte var något märkvärdigt utan enbart "good management". Knepet är att få in genomlysningssystemet i den normala styrprocessen. Genom att genomlysningens verksamhet dels med hjälp av att konsultera brukare och medborgare dels genom att jämföra sig med andra skulle verksamheten förbättras och därmed bättre verksamhet utföras.

Det finns exempel på förbättringar. Den typiska attityden var dock att reformen inte fick upp styrfarten. Ofta hade man börjat genomlysningen med verksamheter som aldrig utsattes för extern konkurrens, CCT, vilket varierar från kommun till kommun. Till saken hör att all verksamhet skulle genomlysas, det skulle enligt lagen ske under en femårsperiod. Detta betyder att alla genomlysningar skulle vara klara vid utgången av 2005, så har nog också skett.

Sammanfattningsvis innebär BVV en lokal fokusering med betoning på genomlysning som förväntas leda till bättre service för medborgarna. Nyckelord i BVV var ord som; genomlysning, förbättring, decentralisering och inte minst identitetsskapande. Reformen heter samma som i England och den engelska varianten har på något sätt inspirerat Victoria. Men både i konceptbeskrivning och i praktisk handling är olikheterna fler än likheterna om man jämför England och Victoria.

En initierad person menar att jämföra Kennettrevolutionen med Best Value i Victorias tappning är som att jämföra Hiroshimabomben med

aromaterapi. Sannolikt är det en metafor som underskattar både Hiroshimabomben och aromaterapin. Trots allt visar Best Value Commission i sin årliga rapport att det händer saker, svårigheten ligger i att avgöra om det skulle hänt ändå eller inte.

### **Medborgarinflytande och medborgarpåverkad budget**

I intervjuomgången från början av 2007 framställdes BVV som något taget för givet och inte särskilt dramatiskt. Respondenterna lyfte fram andra aktiviteter betydligt mer. Särskilt kom intervjuerna att handla om "Community engagement", medborgarinflytande. Varje kommun hade flera aktiviteter att rapportera om. Mest handlar det om att bjuda in medborgarna till samtal om hur kommunen kan utvecklas i framtiden. Oftast är det inte särskilt många medborgare som kommer till dessa möten men några är det och mötena blir av. Å andra sidan kan flera hundra medborgare också dyka upp. Vårt material tillåter inte någon kategorisering, snarare är det enskilda spår som får följas och representera det som händer. Ett exempel som kan kalas medborgarpåverkad budget (Participant budgeting) från Melbourne City kan vara ett belysande fall. Det är ekonomichefen som berättar för oss:

It is a requirement of the Local Government Act 1989, section 223, that councils allow members of the public to make submissions to, and be heard by, council committees. Section 129 has details about the nature of the public notice. This applies to many matters like town planning issues that go before planning committees, and budgets and council plans.

In the City of Melbourne, the Finance and Corporate Performance Committee (FC) deliberates on the annual plan and the annual budget. Public submissions are invited in response to the proposed annual plan and budget in accordance with section 223.

The City of Melbourne (MCC) advertises in the local papers that the budget and plans are available for inspection and comment and submissions and states

deadline for written responses and when the committee will be meeting about them to look at submissions, hear the respondents and deliberate

Hard copies of budget are placed at libraries, city offices, sports centres and such venues. People can also request a hard copy or a PDF.

When a person/group responds with comment, it goes the Governance section at MCC. They have to 'make sense of the submission', identify the point of contact at MCC who deals with that area, distribute the submission to that area and follow up to make sure that section responds to the submission. The submission and the officer's response are packaged for consideration by the committee. If they desire, those who made a submission make speak before the FC for 3 minutes. FC makes a decision which goes to meeting of full Council for ratification.

**Example:** bunch of residents are upset that that no Council dollars allocated in budget to support a local toy library. Submission sent by Governance to Community Services (CS). CS managers reply (that toy library had seed funding in the past 2 years and now time to concentrate on other projects that benefit children – so don't recommend any change). Reply and original submission go to FC. Toy library submission people indicate that they wish to be heard. The FC hears them for 3 minutes (maximum) and decides to allocate 1,000 to Toy library for one more year. That decision goes to full Council meeting for ratification.

Det förefaller inte vara många förslagsställare som dyker upp. I budgeten för 2005/2006 var det sex stycken men de hade ofta många delförslag. Genomgående behandlas de seriöst av administrationen. Ekonomichefen har intrycket av att intresset för den här processen blivit större för varje år.

Detta är bara ett exempel, det finns många, varje kommun kunde berätta om flera.

### 3. SVERIGE

#### Den ekonomiska krisen

När historien vi berättat om Victoria började var det ekonomiska läget ungefär det samma där som i Sverige. Den ekonomiska krisen var i högsta grad närvarande. En helg hösten 1992 var Riksbankens styrränta 500 procent. När den ekonomiska krisen i början av 1990-talet var som värst i Sverige tillsattes den så kallade Lindbeck-kommissionen bestående av välkända ekonomer, statsvetare och andra med uppdraget att komma på ett recept för hur Sverige skulle ta sig ur krisen. De levererade snabbt sitt recept (SOU 1993) och var därmed klara med sin uppgift. Tydligt var det ett intressant arbetssätt för delar av kommissionen fortsatte att leverera recept på hur Sverige skulle kunna bli bättre under namnet Ekonomirådet. De skriver i rapporten för 2000:

Inrätta vidare ett nationellt kommunrevisionsverk med uppgift att övervaka kommunernas egen revision och att ansvara för effektivitetsrevisionen av den kommunala verksamheten. (Lindbeck et al. 2000 sidan 162)

Nog liknar nyss nämnda något av Englands Audit Commission? Liknande tankegångar hittar man i SOU 2001:76 (SOU 2001b) som har titeln ”God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting” där bland annat regeringen föreslogs inrätta:

... ett Statens kommunalekonomiska råd. Rådet skall bl.a. ha i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området. Vidare skall det tjänstgöra som samtalspartner och rådgivare till kommuner och landsting som har behov av experthjälp för att analysera sin ekonomiska situation, främst i de fall där staten kan komma att få spela en roll. (SOU 2001:76 sidan 20)

Vidare föreslogs också att:

Revisorerna skall bedöma om den politiska majoriteten har levt upp till målet för den ekonomiska förvaltningen. En underlåtenhet att balansera ekonomin under en fyraårsperiod kan få konsekvenser i frågan om ansvarsfrihet skall ges. (SOU 2001:76 sidan 18)

Sedan dess har utredningar av olika slag om kommunal revision följt varandra. Det har varit svårt att hitta en form som klarar både den kommunala självstyrelsen och en enhetlig kontroll.

Företeelsen om jämförelsetal är i och för sig inget nytt. I svenska kommuner har man arbetat med saken åtminstone sedan 1930-talet (Bergevörn och Olson 1987). Men på senare år har frågan aktualiserats av bland andra Sveriges Kommuner och Landsting (tidigare Svenska Kommun- och Landstingsförbundet) genom det så kallade Nyckeltalsprojektet. I en SOU (SOU 2001a) föreslår enmansutredaren:

”Jag föreslår sammanlagt 157 olika nyckeltal för verksamheterna barnomsorg – skola, vård och omsorg om äldre, omsorg om funktionshindrade samt individ- och familjeomsorg fördelade på 65 volymnyckeltal, 49 ekonominyckeltal och 43 kvalitetsnyckeltal.” (SOU 2001:75 sidan 44)

Men det är inte bara nyckeltal som skall utvecklas, den sistnämnda utredningen föreslår också:

... att, som ett stöd till kommunerna, en eller flera leverantörer upphandlas för attitydundersökningar enligt den modell som SCB har utarbetat till utredningen som kommunerna sedan kan avropa. (SOU 2001:75 sidan 44)

Vidare står att läsa i nyss nämnda utredning:

Den organisation som kommer att ansvara för den kommunala databasen svarar också för att tvärssektoriella analyser görs och publiceras samt att initiera och driva en kunskapsbank där konkreta benchmarkingprojekt redovisas och görs tillgängliga. (SOU 2001:75 sidan 61)

Idag görs och har gjorts stora ansträngningar för att få fram användbara nyckeltal. Till exempel har Rådet för kommunala analyser och jämförelser (RKA) bildats. RKA har kommit till som ett resultat av samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SOU 2005 2005).

Vad som är orsak och verkan är alltid svårt att fastställa. Men det förhåller sig så att utredaren som under utredningstiden var kommundirektör

för en stor svensk kommun numera blev direktör för förbundet Sveriges Kommuner och Lands-ting.

### En ny regering

Valet 2006 innebar att Sverige fick en ny regering. Det är en regering som gick till val med ett manifest som tydligt säger vad som väntas. Utgångspunkten när det gäller kommunerna är att den vård, omsorg och skola som idag tillhandahålls innehåller stora brister. Receptet som levereras i manifestet innehåller nyckelord som; mer resurser, ökad valfrihet, öppna kvalitetsjämförelser för vårdenheter och äldreboenden, en oberoende granskningsmyndighet skall inrättas, en åtgärdsplan för mätning av kvalitet och ranking inom hälso- och sjukvården behöver utformas samt alternativa driftformer till de av kommunerna tillhandahållna tjänsterna skall stimuleras. Makt demonstrationen i förhållande till kommunerna är mycket tydlig. Innehållsmässigt är mycket likt det Kennett-regeringen gjorde i Victoria under början av 1990-talet.

Kritiken mot olika betygssättningskriterier inom skolan går för närvarande hög. Den nye skolministern har meddelat att han kommer att vidta åtgärder på området genom att införa nationella prov som bestämmer betygsnivå. Vidare är tanken att kraftigt intensifiera den statliga inspektionen av skolorna. Socialstyrelsen har mer systematiskt än någonsin börjat inspektera vad som händer inom sjukvården, kritiken de ger är både skarp och högljudd. Möjligen är mer av det här slaget att vänta. Det är åtgärder som egentligen inte är annorlunda än hur man gjort tidigare, bara mer.

### Medborgarinflytande och medborgarpåverkad budget

Våra intervjuer i svenska kommuner kom ganska snart att handla om medborgarinflytande, de också. Vi hittade rader med projekt som syftar till att engagera medborgarna i olika frågor. Sådana här aktiviteter har förekommit under lång tid men förefaller nu ha intensifierats (Gilljam och Jodal 2005). Ett tecken på det senare är att det normgivande organet på det här området, Sveriges Kommuner och Landsting, startat ett projekt där man inbjudit alla Sveriges kommuner till ett nätverk för att diskutera medborgarin-

flytande. Över hundra kommuner anmälde sig omgående.

Också här vill vi lyfta fram ett belysande fall, Vara kommun. Kommunen är inte, ännu, särskilt känd för sitt arbete med medborgarinflytande. Det är en ekonomichef och ett kommunalråd som berättar för oss.

Vara kommun är av medianstorlek. Kommunen har gjort sig känd under årens lopp för många saker. Man var tidig med att införa en ansvarsmarkerande ekonomistyrning. För några år sedan tyckte kommunledningen med ett så kallat starkt kommunalråd i spetsen att personalen presterat bra. De regerade genom att skicka alla, upp mot 1.000 personer till Medelhavet för vidareutbildning. En aktivitet som följdes upp 2005 med att personal skickades till Island. Även om kommunen inte är stor har man nyligen öppnat ett konserthus med en storlek som många större städer inte håller sig med. Särskilt kommunledningen har ett omfattande internationellt utbyte. Kina, länder i Afrika och flera länder i Europa är sådana kontaktytor.

I många år har man i kommunen haft en ordning där mindre orter som ligger inom kommunen får besök av kommunledning och där medborgarna kan framföra önskemål över åtgärder de vill ha vidtagna. Det finns en särskild budget för dessa möten så att besluten kan fattas snabbt. Nu håller man på att utveckla ytterligare ett steg avseende medborgarinflytande. Delvis är det en konsekvens av den tidigare ordningen med lokala besök delvis är det inspirerat av ett besök i Portugal där Participant budgeting finns rikligt representerat.

Det Portugisiska exemplet är egentligen från Brasilien som lyser särskilt mycket med kommunen Porto Allegro (Allegretti och Herzberg 2004).

## 4. EN OORDNAD ORDNING

Det är ingen riktig ordning i reformerandet. Den ordning där utveckling beskrivs som att kommuner förändras från traditionell offentlig förvaltning till NPM och något därefter låter sig inte användas. Istället uppvisar vårt forskningsfält en sympatisk oordning där alla stadier finns representerade och där utveckling kan beskrivas som gående på vilket håll som helst på samma gång.

Vårt material inbjuder till diskussioner om en mängd företeelser avseende reformer. Det vore frestande att ingående diskutera hur reformer sprid baklänges. Kommunerna i Victoria verkar vara i det reformläge där svenska kommuner var för 10 år sedan. Sverige verkar å sin sida finnas på det reformläge där Victoria var för 15 år sedan. Diskussionen skulle också kunna handla om differensen mellan prat och handling i våra två fall. Mycket prat och lite handling (Sverige) skulle kunna ställas mot lite prat och mycket handling (Victoria). Vi har dock valt att fästa blicken på förhållandet gamla idéers förändring och diskutera vad det är som får dem att aktiveras.

Ett vad vi anser är ett framträdande drag över tiden är att det mesta som händer i de studerade organisationerna har funnits där länge men får plötsligt stort genomslag. Ett sätt att förstå detta är att utgå ifrån att organisationer glömmar och att det därför är frågan om nya reformer för de som just nu har att ta ställning till idéer. Både Salvador Carmona och German Perez-Casanova (Carmona och Perez-Casanova 1993) samt Karin Brunsson (Brunsson 1998) visar tydliga argument för att glömska är vanligt förekommande. Andra författare menar att organisationer snarare lagrar idéer som de för tillfället inte använder (Røvik 1996). Vad som finns i lagret är oklart så länge det inte behövs. Røvik menar att förmågan att lagra använda idéer är en viktig egenskap hos moderna organisationer (Røvik 2000). Albert Danielsson (Danielsson 1983) använder en annan metafor och menar att gamla lösningar på organisatoriska problem lämnar mer eller mindre rester kvar vilket han kallar sediment. Enligt Danielsson blir gamla lösningar delar av nya. Idéer kan också finnas närvarande men svår-fångade. Sten Jönsson (Jönsson 1988) kallar dem spökmyter som framträder allt tydligare allt eftersom stödet för dem växer. Nils Brunsson (Brunsson 1997) för resonemanget ännu lite

längre där han menar att reformspridning enligt diffusionsteorin inte förklarar förhållandet att alla, under samma förhållanden, inte gör på samma sätt. Reformen enligt honom tycks poppa upp som svampar, tillsynes lite överallt och slumpmässigt. Metaforen med svamp är antagligen inte helt lyckad. Varje erfaren svamplockare vet ungefär var svampen växer. Att svampplockaren inte riktigt vet exakt var svampen finns beror bara på att plockaren ifråga faktiskt inte har alla betingelser för vilda svampar under kontroll. Annorlunda blir det om man odlar svamp, men det är inte samma sak. Men Nils Brunsson tangerar med sitt resonemang varför reformer uppkommer i det att vi aldrig kommer att riktigt förstå varför, men vi kan förstå dem allt bättre.

Ingen av de reformer vi sett i Victoria eller Sverige är nya, de har alla förekommit tidigare i varje enskild kommun om än i mindre utsträckning. Det som har hänt är att det som var lite har blivit mycket och vice versa, kombinationen varierar.

För att förstå kombinerandet vill vi komma tillbaka till Tardes (Tarde 1890/1962) tankar om att idéer behöver en logisk överlägsenhet, vara förnuftiga. Eftersom argumentet blir att vi redan provat i liten skala och det anses ha fungerat så kan man göra mer av samma sak. Beprövade idéer har också goda förutsättningar när det gäller att inte stöta sig med redan institutionaliserade idéer. De senare innehåller mer eller mindre sediment av de gamla idéerna. Att byta namn behöver självfallet inte vara ett avgörande problem. Allonymism kan med detta betraktelsesätt betraktas som mycket vanligt, kanske till och med den vanligaste egenskapen hos nya reformer. Däremot förefaller det rimligare att omvandla Tardes tanke om att modecentra är styrande till att se dem som katalysatoriska. Det enda vi sett är alltså närmast former av det Tarde kallar vanehärmande. Det som presenteras som en ny idé har goda förutsättningar att accepteras om den innehåller tillräckligt många kända komponenter. Betraktat på detta sätt blir reformer, särskilt dess enskilda komponenter, föremål för ständig återvinning som i återvinningsögonblicket egentligen är nya kombinationer. Hållbarheten hos reformer är alltså hög. Svampstuvning kan göras på många sätt, vilket som ger den godaste stuvningen är en förhandlingsfråga.

## REFERENSER

- Allegretti, Giovanni och Carsten Herzberg (2004). *Participatory Budgets in Europe: Between Efficiency and growing local Democracy*, TNI briefing series 2004/5.
- Barley, Stephen R. och Pamela S. Tolbert (1997). "Institutionalization and Structuration: Studying the Links Between Action and Institution." *Organization Studies* (Walter de Gruyter GmbH & Co. KG). 18(1): 93.
- Bergevärn, Lars-Eric och Olov Olson (1987). *Kommunal redovisning då och nu: längtan efter likformighet, rättvisa och affärs-mässighet*. Lund, Doxa.
- Bourdieu, Pierre (1990). *The logic of practice*. Cambridge, Polity.
- Brunsson, Karin (1998). "Non-learning organizations." *Scandinavian Journal of Management*. 14(4): 421-432.
- Brunsson, Nils (1997). "The standardization of organizational forms as a cropping-up process." *Scandinavian Journal of Management*. 13(3): 307-320.
- Brunsson, Nils (2000). *The irrational organization: irrationality as a basis for organizational action and change*. Bergen, Fagbokforl.
- Callon, Michel (1986). *Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and fishermen of St Brieuc Bay*. I *Power, action and belief*. John Law. London, Kegan Pauö: 196-233.
- Carmona, Salvador och German Perez-Casanova (1993). "Organizational forgetting and information systems." *Scandinavian Journal of Management*. 9(1): 29-44.
- Costar, Brian och Nicholas Economou, (red). (1999). *The Kennett revolution: Victoria in the 1990s*, UNSW Press.
- Czarniawska, Barbara (2005). *Fashion in Organizing*. I *Global ideas*. Barbara Czarniawska and Sevón, Gue. Lund, Liber: 129-146.
- Czarniawska, Barbara och Bernward Joerges (1995). *Winds of organizational change: how ideas translate into objects and actions*. I *Research in sociology of organizations*. Samuel Bacharach, Gagliardi, Pasquale and Mundell, Brian. Greenwich, JAI Press. 13: 171-209.
- Czarniawska, Barbara och Rolf Solli, (red). (2001). *Organizing metropolitan space and discourse*. Malmö, Liber.
- Czarniawska, Barbara. (2001). "Is it possible to be a constructionist consultant?" *Management Learning*. 32(2): 253-266.
- Danielsson, Albert (1983). *Företagsekonomi - en översikt*. Lund, Studentlitt.
- Danziger, James N. (1978). *Making budgets: public resource allocation*. Beverly Hills, Sage.
- DiMaggio, Paul J. (1983). *State expansion in organizational fields*. I *Organizational theory and public policy*. Richard H Hall and Quinn, Robert E. Beverly Hills, CA, Sage: 147-161.
- Gerritsen, Rolf och Michelle Whyard (1998). *The Challenge of Constant Change: The Australian Local Government CEO*. I *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Kurt Klaudi Klausen and Magnier, Annick. Odense, Odense University Press: 31-48.
- Gilljam, Mikael och Ola Jodal (2005). *Demokratiutveckling i svenska kommuner*. D. 3, *Kommunala demokratisätningar - vägen till en mer vital demokrati?* Göteborg, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet.
- Gunsteren, Herman R. van (1976). *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London, Wiley.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*. 69(1): 3-19.
- Jönsson, Sten A. (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.).



- Jönsson, Sten A. (1988). Kommunal organisation: från programbudgetering till kommundelnämnder. Lund, Studentlitteratur.
- Jönsson, Sten A., Sigvard Rubenowitz, Jörgen Westerståhl, et al. (1995). Decentraliserad kommun: exemplet Göteborg. Stockholm, SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle).
- Kreiner, Kristian och Jan Mouritsen (2005). The analytical interview. Relevance beyond reflexivity. I *The art of science*. Stefan Tengblad, Solli, Rolf and Czarniawska, Barbara. Malmö, Liber: 153-176.
- Latour, Bruno (1986). The powers of association. I *Power, action and belief*. John Law. London, Kegan Paul: 196-233.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, et al. (2000). Ekonomirådets rapport 2000: Politisk makt med oklart ansvar. Stockholm, Studieförb. Näringsliv och samhälle.
- Mintzberg, Henry (1978). "Patterns in Strategy Formation." *Management Science*. 24(9): 934-948.
- Olson, Olov, James Guthrie och Christopher Humphrey, (red). (1998). *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo, Cappelen.
- Parkinson, Tony (2000). *Jeff - the Rise and Fall of a Political Phenomenon*. Melbourne, Viking.
- Powell, Walter W. och Paul J. DiMaggio (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press.
- Røvik, Kjell Arne (1996). Deinstitutionalization and Logic of Fashion. I *Translating Organizational Change*. Barbara Czarniawska and Sevón, Gue. Berlin, de Gruyter.
- Røvik, Kjell Arne (2000). *Moderna organisationer: trender inom organisations-tänkandet vid millennieskiftet*. Malmö, Liber.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2001). *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*. I *New Public Management - The transformations of ideas and practice*. Tom Christensen and Lægread, Per. Ashgate, Aldershot: 43-72.
- Sims, Rob (2000). *Public Sector Financial Management*. Public Sector Research Unit Continuous Learning Workshop, Melbourne, May 11.
- Solli, Rolf, Peter Demediuk och Rob Sims (2000). *Chief Finance Officer in local government - Sweden vs Australia*. Göteborg, School of Public Administration Univ.
- Solli, Rolf, Peter Demediuk och Rob Sims (2005). *The Namesake - On Best Value and other reformmarks*. I *How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*. Barbara Czarniawska and Sevón, Gue. Malmö Köpenhamn, Liber.
- SOU (2005:110) (2005). *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*. Stockholm, Finansdepartementet.
- SOU, (1993:16) (1993). *Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommissionens förslag: betänkande*. Stockholm, Allmänna förlaget.
- SOU, (2001:75) (2001a). [www.kommundatabas.nu](http://www.kommundatabas.nu) Betänkande från Utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas. Stockholm, Finansdepartementet.
- SOU, (2001:76) (2001b). *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. Stockholm, Finansdepartementet.
- Tarde, Gabriel (1890/1962). *The laws of imitation*. Gloucester, MA, Peter Smith.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*. Boston, Little Brown and Co.