

Hur besvärligt kan det vara i en kommun?

46 kommuner berättar

Viveka Nilsson och Johan Wänström

Erfa-rapport **1**

Hur besvärligt kan det vara i en kommun?

46 kommuner berättar

Viveka Nilsson och Johan Wänström

Denna rapport är den första i det nationella kommunforskningsprogrammets Erfa-rapportserie. Rapporterna finns tillgängliga på www.natkom.se

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-979052-3-7

© KFi tillsammans med författarna 2011

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

Föreliggande rapport är en Erfa-rapport publicerad inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet som bedrivs i samverkan mellan de fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituterna i Stockholm, Göteborg, Lund, Linköping och Örebro. Erfa markerar att det handlar om en erfarenhetsrapport som enbart behandlar empiriskt material och inte har någon teoretisk anknytning. I rapporten presenteras Portalstudien som utgör den första empiriska studien i forskningsprogrammet. Beteckningen Portalstudien indikerar att denna utgör en ingång till fler och mer djuplodade studier inom området. I de åtta temastudier som nu påbörjats inom forskningsprogrammet kommer Portalstudiens empiriska material att fördjupas och vidareutvecklas.

Viveka Nilsson och Johan Wänström

Författaren Viveka Nilsson är verksam vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) vid Göteborgs universitet och Johan Wänström är verksam vid Centrum för Kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet.

Innehåll

Sammanfattning	7
Portalstudien – en beskrivning	9
Ekonomiska kriser	11
Tillväxt	21
Organisation och styrning	28
Demokrati.....	31
Besvärliga situationer och hantering av dem	34
Referenser	38

Sammanfattning

Vad finns det för besvärliga situationer i en kommun och hur kan de hanteras? De frågorna belyses i föreliggande rapport som är en presentation av Portalstudien inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet där närmare 200 intervjuer genomförts med ledande politiker och tjänstemän i 46 kommuner. Portalstudien syftade till att identifiera vad kommunföreträdare uppfattar vara besvärliga situationer och hur man hanterat dem. Intervjumaterialet beskrivs i fyra teman: *Ekonomiska kriser, Tillväxt, Organisation och styrning* samt *Demokrati*.

Inom temat om ekonomiska kriser låg finanskrisen 2008/09 färskt i minne hos många av de intervjuade kommunföreträdarna. En första central iakttagelse är att finanskrisen egentligen inte utvecklades till en särskilt besvärlig situation, men att kommunerna var inställda på det värsta och agerade därefter. De hanterade krisen genom att både vidta konkreta kostnadsreducerande åtgärder och öka informationen om vikten av ett ekonomimedvetande. Det här står i kontrast till den ekonomiska krisen på 1990-talet, vilken framstod som betydligt mer utdragen och svårare att hantera i många av kommunerna.

När de intervjuade redogjorde för besvärliga situationer inom temat tillväxt framkom att de framförallt förknippar tillväxt med en ökande befolkning och ett välutvecklat näringsliv. En minskande befolkning är omvänt förknipat med problem som behöver hanteras genom att antingen satsa på att vidta investeringar för att öka folkmängden eller anpassa verksamhetsstrukturen till en minskande befolkning. Båda alternativen är svåra att hantera och då särskilt vad gäller att anpassa verksamhetsstrukturen.

Inom temat organisation och styrning handlar de besvärliga situationerna om ett bristande samarbete dels mellan politiker och tjänstemän, dels bland tjänstemän på förvaltningsnivå. Politiker och tjänstemän sägs också sakna en nödvändig helhetssyn på verksamheten. Inom de politiska församlingarna uppfattas dock samarbetet fungera väl. För att hantera problem relaterade till samarbete och helhetssyn har en del kommuner infört organisations- och

styrmodeller med syftet att tydliggöra politikerns och tjänstemäns roller och ansvarsområden.

Vad gäller besvärliga situationer relaterade till demokrati beskriver de intervjuade främst problem med att få medborgardialogerna att fungera på ett fullgott sätt. Medborgardialogerna syftar till involvera allmänheten i beslutsfattandet och i större utsträckning få dem att acceptera planerade åtgärder, men detta fungerar alltså inte optimalt. Det specifikt uttalade syftet med medborgardialogen framstår som en central faktor.

Portalstudien – en beskrivning

Det Nationella kommunforskningsprogrammet initierades under 2009 som en följd av de förändrade ekonomiska förutsättningar som uppstod världen över vid den här tidpunkten, och då inte minst i de svenska kommunerna. Kommunerna befarade en ekonomisk kris med hög arbetslöshet och vikande skatteunderlag och frågan var hur de skulle bemästra situationen. Nu är det inte bara inom området ekonomi som det kan uppstå besvärliga situationer i våra kommuner. Det kan till exempel även finnas problem med att skapa bra förutsättningar för växande företag, problem relaterade till befolkningsutveckling och medborgaropinioner eller svårigheter med styrningen och ledningen inom organisationen. Det kan alltså handla om både externt och internt relaterade besvärliga situationer där orsaken till svårigheterna antingen finns utanför kommunen eller bottnar i kommunens eget agerande. Besvärliga situationer finns nära nog jämt i någon form och innebär alltid en utmaning. Den övergripande frågeställningen för forskningsprogrammet är därför hur kommuner handskas med besvärliga situationer och anpassar sig till förändrade förutsättningar. Därigenom erhålls kunskap om varför vissa kommuner är mer framgångsrika än andra med att bemästra svårigheter.

Som ett led i forskningsprogrammet gjordes under våren 2010 en litteraturgenomgång som mynnade ut i rapport 2 ”En referensram för studier av kommuner i förändring” (Brorström med flera 2010). I rapporten fokuseras frågan om hur kommuner ska agera över tid för att vara framgångsrika. Rapport 2 utgör de teoretiska utgångspunkterna för forskningsprogrammets åtta temastudier som påbörjades våren 2011 och som kommer att avslutas med en sammanfattande rapport våren 2013 där fokus ligger på att förklara varför vissa kommuner är mer framgångsrika än andra med att bemästra svårigheter. I föreliggande rapport presenteras forskningsprogrammets första empiriska studie, den så kallade Portalstudien, som genomfördes under våren och hösten 2010. Portalstudiens syfte var att identifiera vad kommunföreträdare uppfattar vara besvärliga situationer och hur man hanterat dem. Rapporten ger en första översiktlig bild av kommunernas besvärliga situationer och hanterandet av dem som kommer att fördjupas och vidareutvecklas i de åtta

temastudierna. Rapporten utgör därmed de empiriska utgångspunkterna för temastudierna.

I Portalstudien genomfördes intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i de 46 kommuner som då medverkade i forskningsprogrammet. Sammanlagt har närmare 200 personliga intervjuer företagits av forskare vid de fem kommunforskningsinstituterna. Vid intervjuerna ställdes frågor om kommunens historiska utveckling, samtida besvärliga situationer och framtida utmaningar. En genomläsning av alla intervjuer visade att respondenterna i sina redogörelser för besvärliga situationer i en majoritet av fallen uppehöll sig kring ekonomiska kriser, och särskilt då finanskrisen 2008–2009, samt kring tillväxtproblematik. Den sortens besvärliga situationer kan betecknas som externa till sin natur då de hänför sig till kommunernas relation och anpassning till omvärlden. Stora delar av tillväxtproblematiken ligger också utanför kommunföreträdarnas kontroll, såsom befolkningsutveckling, kommunens geografiska placering och lönsamheten i de företag som verkar inom kommunen. Drygt en tredjedel av respondenterna uppehöll sig kring samarbetet och helhetssynen på olika nivåer i organisationen samt kring relationerna med medborgarna. Den sortens besvärliga situationer kan omvänt betecknas som interna till sin natur då de kan hänföras till kommunens egen organisation och styrning samt demokratiarbete och generellt sett är kontrollerbara av kommunföreträdarna.

Utifrån ovanstående föll det sig naturligt att presentera Portalstudiens intervjumaterial utifrån de fyra temana *Ekonomiska kriser*, *Tillväxt*, *Organisation och styrning* samt *Demokrati*. Den presentationen följer i de fyra nästkommande kapitlen. I rapportens sista kapitel följer en sammanfattande redogörelse av kommunernas besvärliga situationer och hanterandet av dem.

Ekonomiska kriser

Finanskrisen under 1990-talet

Vid tidpunkten för intervjuerna i Portalstudien fanns den internationella finanskrisen 2008–2009 i färskt minne hos kommunföreträdarna, varför de främst uppehöll sig kring den när ekonomiska kriser diskuterades. De intervjuade berättade dock också om finanskrisen under 1990-talet och därför följer först en redogörelse för den krisen innan uppfattningarna om den senaste finanskrisen presenteras.

Det kan konstateras att Sveriges kommuner expanderade kontinuerligt under stora delar av 1900-talet. 1970-talets energikris satte vissa avtryck även i kommunerna men fortfarande bestod besvärligheterna i många kommuner främst i att organisera, snarare än att finansiera, den expanderande verksamheten. Under 1980-talet började dock expansionen ge sig till känna i kommunernas ekonomi och det diskuterades hur kommunerna kunde använda sina resurser på ett effektivare sätt, vilket bland annat resulterade i att olika ekonomistyrningsmodeller började införas. En del av de studerade kommunerna var mitt uppe i processen med att implementera nya styrmodeller när en omfattande ekonomisk kris sköljde över Sverige i början av 1990-talet. Den krisen var ett resultat av uppblåsta lånebubblor och en allmänt överhettad ekonomi och utgjorde snarare en nationell än en internationell finanskris.

De intervjuade är överens om att finanskrisen på 1990-talet påverkade kommunerna på ett mer utdraget och mer omfattande sätt än den senaste finanskrisen har gjort. Den senaste krisen sägs av flertalet intervjuade vara en västanfläkt jämfört med 1990-talskrisen. En av orsakerna till det var att kommunerna under 1990-talskrisen inte fick ta lån eftersom de inte ansågs kreditvärdiga samtidigt som det infördes skattestopp. Det här fick till följd att sparbetingen blev högre, somliga kommuner hade till och med tvåsiffriga sparbetning. En del kommuner stod därför inför en mycket svår ekonomisk situation. I en kommun hade man till exempel inte ens pengar till att betala ut löner med och fick därför sälja tillgångar. En annan orsak var att det under

1990-talet inte fanns ett lika utbrett intresse för att ha en god ekonomi och att utgångsläget därför var sämre. Ekonomin hade inte en lika framträdande roll och en ekonomi i balans var inte så viktigt, vilket ledde till att det inte fanns lika stor förståelse och beredskap för rationaliseringar och effektiviseringar ute i verksamheterna som det finns idag. Många kommuner gjorde därför misstaget att överdimensionera besparingsåtgärderna. Till exempel slimmades barnomsorgen så kraftigt i en kommun att köerna blev så långa att folk tvingades flytta därifrån. En av respondenterna ger den målande beskrivningen av skillnaden mellan de båda finanskriserna som att man under den senaste krisen använde osthyveln, medan man under 1990-talskrisen använde motorsågen.

Finanskrisen 2008–2009

Åtgärder för att hantera finanskrisen

Trots att många kommunföreträdare framhävde att den ekonomiska krisen på 1990-talet var svårare att hantera än finanskrisen 2008–2009 var det ändå den senaste finanskrisen som stod i fokus under intervjuerna. I sammanhanget ska påpekas att krisen var över vid intervjutillfället och att annorlunda svar kanske hade erhållits om intervjuerna genomförts i början av finanskrisen. Till exempel uttrycker en del av de intervjuade att det var rätt att deras kommun valde att inte genomföra några större åtgärder för att hantera krisen utan väntade in utvecklingen. Kanske hade de här kommunföreträdarna uttryckt önskemål om mer omfattande åtgärder i ett tidigare skede av krisen.

Under 2008 blev det alltså uppenbart att inte allting stod rätt till med världsekonomin. Händelser på den amerikanska bolånemarknaden och stora börsfall ledde till att det finansiella systemet fort kom i gungning. Ganska snart var finanskrisen ett faktum och de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna ändrades snabbt. ”Krisen slog till blixtnabbt och stenhårt”, ”man blev helt tagen på sängen”, ”uppvaknandet skedde på en dag” och ”en lavin utlöstes” är några av de intervjuades beskrivningar. Våren 2008 var allt som vanligt i kommunerna men redan i augusti samma år ändrades situationen drastiskt. SKL:s skatteprognoser var alarmerande och inom näringslivet tog uppsägningarna fart. Arbetslösheten tärde på många kommuners ekonomi med ökat försörjningsstöd och minskade skatteintäkter som följd. Under hösten blev det snabbt skarpt läge och det var en dramatisk tid för många kommuner. Man behövde agera. En del kommuner tog fram åtgärdsprogram genast så att de låg klara i januari 2009. Andra kommuner

hade mer ”is i magen”, ”satt stilla i båten” och tog fram åtgärdsprogram under våren 2009 eller till och med efter sommaren. De allra flesta gjorde något för att hantera krisen. En del kommuner gjorde lite, andra kommuner gjorde mer. De flesta vidtog dock inga panikåtgärder eller drastiska åtgärder. Mottot var att vålla så liten skada som möjligt ute i verksamheten. En av de intervjuade påpekar att man var noga med att inte förstöra den ”det här ska vi klara kultur” som finns inom kommunen. Kulturen måste vårdas och skulle slås sönder av hastiga sparbetning och drastiska åtgärder. En annan av de intervjuade säger att man i hans kommun hade som strategi att härda ut och inte drabbas av panik utan tänka långsiktigt, varför man väntade med besparingsåtgärderna till 2010 i stället.

Uppfinningsrikedomen på åtgärder för att hantera finanskrisen var stor. Kommunerna använde sig av sparbetning (generella och/eller riktade), resultatmålsjusteringar, räknade inte upp budgeten, gjorde strukturanpassningar av verksamheten (främst inom skola och omsorg), vidtog effektiviseringar och rationaliseringar (främst genom att slå ihop skolor och äldreboenden och omdisponera lokaler), minskade underhållet av vägar och fastigheter, bantade administration och ledning, genomförde organisationsförändringar, sade upp personal, införde anställningsstopp, vikariestopp, inköpsstopp och lönestopp, gav ingen kompensation för löneökningar, sköt investeringar, skattesänkningar, kompetensutveckling och strategiarbete på framtiden, vidtog arbetsmarknadsåtgärder för att öka sysselsättningen, centraliserade genom att höja beslutnivåerna ett steg vad gäller inköp, anställningar och användandet av eget kapital inom nämnderna, decentraliserade genom att verksamheterna ombads komma med åtgärdsförslag, tog lån, höjde skatten, skapade krismedvetenhet genom ökad information om ekonomin och vikten av hushållning, införde tätare budgetuppföljning samt arbetade fram färdplaner och krisdokument. De vidtagna åtgärderna handlade till största delen om kostnadsreduceringar och inte så mycket om intäktsförstärkning.

Så här berättar respondenterna om krisåtgärderna i några kommuner. En av kommunerna tappade under sommaren 2008 inte mindre än 1000 arbetstillfällen, vilket förstås ökade försörjningsstödet kraftigt. Under hösten samma år fick därför förvaltningarna i uppdrag att se över verksamheten och ta fram ett åtgärdsprogram som resulterade i ett krisdokument som politikerna skulle fatta beslut om under våren 2009. Vid den tidpunkten var situationen än mer turbulent och osäker och det fanns en politisk ovilja mot att fatta beslut om åtgärdsprogrammet. I istället valde man att minska ramarna under

löpande budgetår med ett generellt sparbetning på 1%. Man införde också anställningsstopp och de övertaliga fick gå in i en vikariepool. I en annan kommun valde man att inte tillämpa generella sparbetning, utan använde sig av riktade sparbetning med tydliga prioriteringar. Politikerna godtog inte den enkla vägen att skära någon procent i all verksamhet, utan använde sig av den besparingsplan med specifika åtgärder som förvaltningarna fått i uppdrag att ta fram. Dessutom valde politikerna att minska sina egna kostnader, vilket bland annat innebar att deras löner sänktes med några procent. I en tredje kommun valde man att höja skatten med 30 öre eftersom man uppfattade läget som akut på grund av hög arbetslöshet. Det var en riktad skattehöjning mot arbetsmarknadsåtgärder och det lades därför mycket resurser på arbetsmarknadssidan för att hålla befolkningen sysselsatt. Kommunen använde sig inte av något sparbetning alls utan behöll den planerade budgeten. Däremot ökade man informationen om vikten att hålla sin budget och dialog blev ett nyckelord i organisationen.

Av intervjuerna framgår att det tycks ha varit vanligare att använda sig av generella sparbetning än riktade sparbetning. Det här var på många håll en kontroversiell fråga. En del av de intervjuade påpekar att osthyvelsprincipen var den princip som snabbast och effektivast genererade de kostnadsminskningar som ansågs nödvändiga. Men det framfördes många synpunkter på att det omvända borde ha gällt, det vill säga att prioriteringar är att föredra framför osthyveln, ”att politikerna tydligare borde specificera vad man ska spara på” och vidta ”selektiva besparingsåtgärder”. Det påtalas att politikerna borde tagit sitt ansvar i frågan och tydligt markerat vilka verksamheter som är viktigast att satsa på och inom vilka områden man ska göra besparingar. Generella sparbetning sågs således av en del intervjuade som ett tecken på bristande politiskt ansvarstagande och otydliga riktlinjer.

Arbetet med att ta fram åtgärderna

Trots kritiken mot politikernas sätt att hantera sparbetning, är de intervjuade överens om att man gjorde det bästa som kunde göras i den situation som rådde under 2008/09, även om en del av de vidtagna åtgärderna för att hantera finanskrisen i efterhand visade sig vara onödiga. Det lyfts fram att det rådde stor tidspress och att man därför var tvungen att agera snabbt och kanske inte alltid så genomtänkt. Det fanns inte tid till diskussioner eftersom uppfattningen var att krisen skulle komma fort, varför det gällde att fatta beslut snabbast möjligt. ”Det går inte att chansa i ett sådant läge” säger en

av de intervjuade. Få drastiska åtgärder vidtogs och de intervjuade tyckte sig ha agerat förnuftigt och rationellt. Respondenterna lyfter också fram att det rådde stor enighet kring åtgärderna bland både politiker och tjänstemän. Tjänstemännen tog fram underlag snabbt och politikerna kom snabbt till beslut. ”Man behövde aldrig slåss för att få politikerna att förstå allvaret i situationen”. Likaså sägs tjänstemännen ha varit lojala och stöttande och verkställt fattade beslut. Det talas vidare om samförstånd, lojalitet, ömsesidig respekt och stor handlingskraft inom hela organisationen. Det fanns en gemensam bild av krisen på alla nivåer, även ute i verksamheterna, och organisationsmedlemmarna tog ett gemensamt ansvar för ekonomin. Det fanns en utbredd uppfattning om att man var tvungen att agera. ”Alla var lika skräckslagna” och ”det var som om alla kraftsamlade för att det skulle gå så bra som möjligt för kommunen”.

En del av respondenterna beskriver förhållandet som att det rådde en ideal styrsituation under finanskrisen. Styrningen fungerade helt enkelt optimalt. Innebörden av det optimala varierar dock. Somliga upplevde det positivt att styrningen blev mer centraliserad. Det var kommunstyrelsen som tog över taktpinnen och i vissa fall lades även ansvaret för inköp, anställningar och användandet eget kapital över på kommunstyrelsen som detaljstyrde på ett annat sätt än tidigare. ”Kommunledningen fick järnkoll på ekonomin”. Andra upplevde det positivt att styrningen istället blev mer decentraliserad genom att kommunerna arbetade aktivt för att besparingsåtgärderna skulle initieras ute i verksamheten. Ytterligare andra säger sig inte ha märkt någon skillnad alls i styrningen.

Även om det rådde stor enighet kring krisåtgärderna, sägs det i en del av kommunerna ha förekommit ett visst motstånd från oppositionen i samband med att åtgärderna togs fram. Det här gällde då främst inom vilka områden besparingar skulle göras, att besparingarna var i största laget och att det inte alltid hanns med att göra konsekvensbeskrivningar av de föreslagna åtgärderna. Oppositionen upplevs överlag inte ha varit så aktiv eller drivande i arbetet med att hantera krisen, utan har mer ställt upp på majoritetens förslag och accepterat dem. Några intervjuade påpekar också att de tycker att tjänstemännen fick alltför stort utrymme när åtgärdsförslagen skulle tas fram och att tjänstemännen borde ha arbetat närmare politikerna.

Det framförs också synpunkter på att politikerna överlag är alltför kortsiktiga i sitt agerande, och att det här är ett hinder när besvärliga situationer ska hanteras. Avsaknaden av långsiktighet och framförhållning sägs vara ett

inom politikerkåren allmänt utbrett och accepterat förhållningssätt. Det finns en politisk ovilja mot att fatta beslut i långsiktiga frågor. Framförhållning borde enligt respondenterna vara självklart för att ha beredskap för oväntade händelser. Många av de intervjuade upplever att kravet på god ekonomisk hushållning och balanskravet utgör hinder i önskan om långsiktighet. Lagstiftningen uppmuntrar till ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande i det att man justerar ekonomin så att den uppfyller lagens krav på balans under ett enskilt år. Kommunerna borde enligt respondenterna istället få möjlighet att anpassa innebörden av god ekonomisk hushållning så att balans i ekonomin råder över konjunkturcykler. De intervjuade säger sig vilja kunna använda upparbetat eget kapital för att bygga upp reserver, både lokalt i den egna kommunen och nationellt i någon sorts stabiliseringsfond, i syfte att kunna använda pengarna under lågkonjunkturer. Kort sagt vill många av respondenterna att kommunerna ska kunna spara under goda år och ta ur ladorna under sämre år. ”Man borde få balansera lite mer över tid och bygga upp ett eget kapital att ta av i dåliga tider”. Det fanns även respondenter som främst såg balanskravet som ett viktigt pedagogiskt instrument som gjorde det enklare att motivera besparingar i ekonomiskt besvärliga tider.

Ekonomiska kriser – en möjlighet

Neddragningar och satsningar

En del av respondenterna menar emellertid att arbetet med att ta fram åtgärder för att hantera finanskrisen 2008–2009 satte fart på utvecklingen inom kommunen. Krisen ledde till handlingskraft och möjligheter till nytänkande. ”Kriser är windows of opportunities” som en av de intervjuade uttrycker det. Det uppstår ett starkt förändringstryck under kriser som blir en draghjälp att fatta beslut som man tidigare inte kommit till skott med, både vad gäller neddragningar och satsningar. Ekonomiska kriser kan således underlätta ett omställningsarbete som länge varit behövligt, men som varit svårt att få genomslag för under högkonjunkturer. ”Det är svårt att rationalisera när det finns pengar i kassorna” och ”kriser leder till kraftsamling och det uppstår tillfällen att slakta heliga kor och vara innovativ”. Under finanskrisen bedrevs det rationaliserings- och effektiviseringsarbeten runt om i kommunerna där man omprövade och omprioriterade den befintliga verksamheten. ”Det vidtogs översyner av verksamheterna mer förutsättningslöst”, ”man vände och vridde på varenda sten” och ”man städade lite i verksamheten”. En stor del av de intervjuade menar till och med att deras kommuner varit alltför för-

siktiga i rationaliserings- och effektiviseringsarbetet och borde passat på att göra mer av det när tillfälle bjöds eftersom behovet av att rationalisera och effektivisera verksamheten är stort. Under finanskrisen vidtogs också strukturförändringar i kommunerna så till vida att vissa verksamheter inom skola och omsorg lades ned. Den typen av förändringar hade varit väldigt svårt att få gehör för innan krisen slog till.

Ekonomiska kriser kan också möjliggöra satsningar. I samband med finanskrisen 2008–2009 vidtog eller fattade kommunerna beslut om organisationsförändringar och diverse investeringar. Organisationsförändringarna handlar om att minska ned antalet stadsdelnämnder, om att ta bort facknämnderna och göra kommunstyrelsen till enda nämnd samt om att vidta förändringar inom förvaltningsorganisationen. Organisationsförändringarna har syftat till att öka samarbetet och helhetssynen inom organisationen. I en av kommunerna, där man tagit bort facknämnderna och gjort kommunstyrelsen till enda nämnd med verksamhetsansvar, beskriver man förändringen som en ”politisk revolution” och menar att den hade varit mycket svår att genomföra utan krisen. De intervjuade säger sig redan kunna se tydliga effekter av organisationsförändringen i det att de numera slopade facknämndernas stuprörstänkande försvunnit och kommunstyrelsen fått ett helhetsgrepp om ekonomi och verksamhet.

Vad gäller investeringarna så tycks de flesta kommuner ha fullföljt de planerade investeringarna och en del har även fattat beslut om nya under finanskrisen. Ett antal mindre investeringsprojekt har lagts på is, medan de stora projekten oftast har genomförts. Det har till exempel satsats på bostäder, infrastruktur och idrottsarenor. Det berättas om en kommun som under krisen både byggt ett badhus, renoverat en skola och anlagt en park. I en annan kommun ökade investeringskostnaderna från 80 mkr till 125 mkr under krisen. Det påpekas att det vore önskvärt att alla kommuner skulle kunna genomföra omfattande investeringar under lågkonjunkturer, men att stötestenen för ett sådant agerande är finansieringen. Skatteintäkterna är lägre än annars och det är inte heller helt enkelt att motivera investeringarna för personal och medborgare som känner av konjunkturnedgången i sin vardag.

Det är dock inte alla intervjuade som uppfattar ekonomiska kriser som en möjlighet, utan betraktar dem snarare som en bromskloss. Det framhålls att finanskrisen 2008–2009 i en del kommuner snarare bromsade än satte fart på utvecklingen. Satsningarna kom av sig. Det blev inte så stora investeringar

i infrastruktur eller bostäder som avsetts och den planerade befolkningsökningen uteblev. Krisen hämmade alltså tvärtemot vad som ovan beskrivits den planerade utvecklingen för en del kommuner.

Ekonomimedvetande

Det påpekas att finanskrisen 2008–2009 på många håll medfört ett utbrett ekonomimedvetande i organisationen med kunskap om de ekonomiska villkoren långt ut i verksamheten. Det här möjliggjordes genom satsningar på utökad information om ekonomin och vikten av hushållning samt tätare ekonomiska uppföljningar. ”Det sitter i väggarna att upprätthålla en stabil ekonomi” och ”strävan efter ordning och reda sitter i väggarna” säger två av de intervjuade om ekonomimedvetandet. Ytterligare någon beskriver att en anda skapats med innebörden att ekonomin går före verksamheten och att god ekonomi ger bra verksamhet. I en del kommuner fanns ett utbrett ekonomimedvetande redan innan krisen kom eftersom kommunernas ekonomi var så svag att krafttag behövdes göras på kostnadssidan. I de kommunerna kände man sig därför väl rustad när finanskrisen slog till. En av de intervjuade berättar att kommunens ekonomichef såg det som sin uppgift att inte bara skapa ett större ekonomimedvetande internt inom kommunen, utan även hos allmänheten. Ekonomichefen hade därför bland annat besökt ortens skolor för att diskutera kommunens ekonomi med eleverna.

I andra kommuner har man sedan länge haft problem med avsaknad av ett ekonomimedvetande, men inte blivit hjälpta av finanskrisen särskilt mycket i det avseendet. Det sägs finnas ett utbrett motstånd mot förändringar samtidigt som budgetdisciplinen är svag. Respondenterna beskriver hur verksamheterna, när de överskridit sin budget, bara söker förklaringar till underskottet men inte vidtar åtgärder för att komma till rätta med det. Personalen inser inte betydelsen av att hålla budget och saknar initiativkraft till att genomföra effektiviseringar och rationaliseringar för att hushålla bättre med resurserna. Verksamheterna sägs också sakna helhetssyn. Det råder ett utbrett revirtänkande som innebär att fattade beslut gynnar den egna verksamheten i första hand. Man tar inte något gemensamt ansvar för ekonomin och inser inte riktigt att budgeten är en del av ett större sammanhang. Några av respondenterna använder begreppet ”stuprörstänkande” i sammanhanget och efterfrågar mer av ett ”hängrännetänkande”. ”Det blir inga samlade bedömningar av verksamheten utan alla slåss mot varandra på ett okonstruktivt sätt” och ”det måste bli ett ansvarstagande för hela kom-

munens verksamhet och ekonomi och inte bara för resurserna inom den egna sektorn”.

För en del kommuner som har problem med svagt ekonomimedvetande beror det här inte på något utbrett revirtänkande, utan på att kommunen har en stark finansiell ställning. I en av de kommunerna ”lever man på avkastningen på kapital”. Genom en tidigare aktieförsäljning erhöll kommunen en stor förmögenhet vars avkastning fortfarande används till att klara upp finansiella svårigheter med, men också till att finansiera driften. Ett sådant förfaringssätt medför enligt de intervjuade att effektiviseringar och rationaliseringar inte genomförs i tillräcklig utsträckning och att budgetdisciplinen blir svag. Man behöver helt enkelt inte vara ekonomimedveten för det finns ju alltid pengar att tillgå. En annan välbärgad kommun säger sig ”leva på sina marktillgångar” och det finns en inställning bland personalen att det bara är att sälja av mark vid finansiella bekymmer. Följden av det blir att de anställda inom verksamheterna inte är så noga med att hålla budget och genomföra rationaliseringar. Det har genom åren alltid funnits pengar när det behövs.

Finanskrisen 2008–2009 en historisk parentes?

Under 2009, när kommunerna alltså var i full färd med att försöka få rättsida på ekonomin och det såg riktigt besvärligt ut på en del håll, trädde så plötsligt regeringen fram och tillförde ett extra statbidrag på 17 mdkr inför 2010. Pengarna blev för en del kommuner räddaren i nöden och användes på lite olika sätt. Somliga kommuner tog tillbaka sparbetingen och använde extrapengarna i den löpande verksamheten, andra använde dem till rationaliseringar. Ytterligare några tidigarelade satsningar för att klara eventuella sämre år framöver, öronmärkte extrapengarna till 2011 eller förstärkte helt enkelt det ekonomiska resultatet. Även om pengarna var ett välkommet tillskott, så är uppfattningarna om dem inte enbart positiva. Extrapengar har sina baksidor också. Det påpekas att det är svårt att veta vad sådana pengar egentligen ska användas till. Det går ju till exempel inte att anställa personal i enbart ett år. I en del kommuner tycker man också att det ekonomimedvetande som uppstått försvann i samband med extrapengarna. Det påpekas att det rationaliserings- och effektiviseringsarbete som påbörjats ute i verksamheten avbröts när pengarna kom. Extrapengarna ”ruinerade möjligheterna till effektiviseringar”. Extrapengarna medförde även pedagogiska problem. Att först förmedla krismedvetande ute i verksamheterna för att i nästa stund fördela resurser skapar förvirring och misstro bland personalen.

Trovärdigheten för det ekonomiska systemet urholkas med ett minskat intresse för ekonomin som följd. ”Det är svårt att kommunicera budget och ekonomiska förutsättningar på ett bra och pedagogiskt sätt när det svänger så” och ”det uppstår en allting ordnar sig ändå mentalitet”.

Hur som helst så kom krisen av sig och blev inte så besvärlig som många befarat. Eller som en av de intervjuade uttrycker det: ”Det blev en allmän stagnation”. Finanskrisen hade inte så stor påverkan enligt de allra flesta av respondenterna. De respondenter som säger sig tycka att krisen haft stor påverkan är antingen verksamma i kommuner som drabbats av stora företagsnedläggelser med uppsägningar och ökat försörjningsstöd som följd eller i kommuner som tvingats göra omfattande strukturanpassningar av verksamheten med våldsamma proteststormar som följd. En intervjuad som tyckte att krisen haft stor påverkan menar att ”Det blev panik i butiken och man använde sig av grov ammunition”. En som tyckte att krisen haft liten påverkan säger att ”Vi har en budget i kristider – men inte en krisbudget”. Många kommunföreträdare upplevde således att den senaste krisen blev betydligt enklare att hantera än de först trott. En orsak kan vara att konjunkturen vände fortare än förväntat. En annan orsak kan vara att kommunerna blivit bättre på att hantera ekonomiska kriser efter de tunga åren på 1990-talet.

Slutligen kan konstateras att 2009 trots allt blev ett bra år i kommunerna och 2010 lämnade kommunerna historiskt stora överskott på 19 mdkr. De alarmerande prognoser som till exempel SKL tillhandahöll om kommunernas förväntade ekonomiska utveckling slog således inte in. Innevarande år får kommunerna ett extra statsbidrag om sammanlagt 3 mdkr samtidigt som en uppräknig av det generella statsbidraget sker med 5 mdkr. Dessutom förväntas skatteintäkterna utvecklas i låg takt. Förutsättningarna inför 2011 är alltså sämre än inför 2010 och 2011 tros bli ett magert år utan tillväxt enligt flera av de intervjuade. Så medan samhället i övrigt har börjat återhämta sig från finanskrisen måste kommunerna rusta för eventuella besvärliga år framöver. Det påpekas att även om befolkningen har börjat återgå i arbete tar det tid att få igen den skattekraftsökning detta innebär eftersom det är en viss eftersläpning i skatteintäkterna. ”När media säger att det vänder i samhället, slår det till i kommunerna istället”. Så kanske blir 2011 det verkliga krisåret?

Tillväxt

Stora företagsnedläggelser är både besvärliga och fyllda med möjligheter

Kommunernas möjligheter att växa, eller i vissa fall undvika att minska i storlek, var något som beskrevs som besvärliga situationer i många av de studerade kommunerna. För många av de intervjuade har kortsiktiga förändringar i efterfrågan på arbetskraft stått i centrum under de senaste åren. Flera av de studerade kommunerna har genomlevt eller genomlever stora förändringar i den lokala näringslivsstrukturen med omfattande förändringar som följd. Finanskrisen 2008/09 slog hårt mot kommuner exponerade till den exportindustri som är beroende av att deras kunder har tillgång till krediter. Fordonsindustrin slog hårt mot kommunerna i Västsverige men även på en del andra orter i Sverige där kommunernas dominerande industrier drabbades av ett tvärstopp i försäljningen. För de här industrierna och därmed kommunerna handlade det många gånger om att övervintra finanskrisen och således inte i första hand om långsiktiga förändringar i kommunernas befolkningsstorlek och näringslivsutveckling.

Vissa kommuner inom ramen för Portalstudien har upplevt att ortens stora tillverkningsföretag har lagt ned eller flyttat sin verksamhet till länder med billigare arbetskraft. Här har det således handlat om en mer permanent förändring av den lokala näringslivsstrukturen. Kommuner som har genomgått den här sortens förändringar vittnar ofta om att förändringen är positiv på lång sikt men att omställningsprocessen på kort sikt är väldigt ansträngande. Inte minst är det svårt att förbereda sig mentalt på de förändringar som en företagsnedläggelse medför. Resultatet av en stor företagsnedläggelse är generellt en mer diversifierad näringslivsstruktur med ett större inslag av serviceyrken, en förändring som inte sällan möts med motstånd bland kommunens invånare. När generation efter generation har arbetat inom tillverkningsindustrin är det inte bara yrkeskunnandet som är koncentrerat till den sortens arbeten – mycket av kommunens identitet är också kopplad till industrin. Det är därför inte ovanligt att det väcks krav på

att nya industrijobb ska ersätta dem som försvunnit och att de som arbetet inom tillverkningsindustrin ska kunna göra det även i framtiden.

En av de studerade kommunerna hade omfattande svårigheter att hantera en stor industrinedläggelse. Under 1950- och 60-talen växte kommunen tack vare ett stort expanderande kontorsutrustningsföretag. Kommunen byggde under den tiden upp sin service för ett expanderande samhälle med miljonprogramområden och annan samhällsservice anpassad för 20 000 invånare. Med ny teknologi på marknaden blev dock företagets fall både hastigt och storskaligt. Inom ett fåtal år på 1970-talet försvann det företag som kommunen var uppbyggd kring, vilket fick till följd att kommunens befolkning minskade snarare än ökade. Kommunens invånare och makthavare ville dock inte inse att en epok var över och aldrig kom tillbaka och behöll därför i stort sett samma kostym i över 30 år med katastrofala följder för kommunens ekonomi. Det var först efter valet 2006 när socialdemokraterna och moderaterna gick samman och genomförde en omfattande sanering av kommunens ekonomi som kommunens utvecklings- och tillväxtkurvor började peka uppåt igen.

Grannkommunen på andra sidan länsgränsen genomgick sin stora företagsnedläggningskris drygt 30 år senare när stora delar av Sverige redan var på väg bort från traditionell och storskalig industriell varuproduktion till en mer diversifierad arbetsmarknad. 520 jobb, varav 511 tillhörde invånare i kommunen, försvann när företaget las ned. En stor del av kommunens isolerade arbetsmarknad försvann således samt ytterligare några hundra jobb i leverantörsleden. Kommunens högsta tjänsteman med ansvar för näringslivsfrågor hade sett vissa tecken på att det här kunde ske, men vittnar om att det var väldigt svårt att mentalt systematiskt förbereda sig på en sådan destruktiv utveckling, inte minst för politikerna. När nedläggningsbeslutet kom kraftsamlade kommunledningen tillsammans med det lokala näringslivet för att anpassa sig till de nya förutsättningarna. En del tyckte att kommunen borde ha krävt mer stöd från staten i form av statliga jobb, men i stort valde kommunen att hantera situationen på egen hand och man agerade snabbt.

Kommunledningen var tydlig med att man ägde frågan även om andra aktörer var delaktiga i anpassningsarbetet. Den dåvarande arbetsmarknadsministern erbjöd sig till exempel att komma och tala på stadens torg i samband med nedläggningsbeskedet, vilket kommunen avböjde då man tydligt ville visa att det var kommunen själv och inte staten som styrde över situationen. Kommunledningen såg det som centralt att få bort patronandan i

kommunen, det vill säga att kommunens invånare förväntade sig att någon annan skulle lösa deras egna gemensamma problem. Under tiden för företagsnedläggelsen var kommunen till stora delar en egen arbetsmarknadsregion då det var långt att arbetspendla till andra orter. Kommunen genomled därför en viss nettoutflyttning under en kort period, men de senaste åren har kommunen präglats av tillväxt. Idag ser man nedläggningen som en positiv vändpunkt i kommunen. Nedläggningen skapade en politisk enighet och handlingskraft, ett mer diversifierat näringsliv och insikten att kommunen måste arbeta aktivt med sin egen utveckling och inte lägga den i händerna på något enskilt företag eller annan extern aktör.

Förändringar i kommunens identitet och medborgarnas attityder

I ett vidare sammanhang kan stora företagsnedläggelser ses som en brytpunkt från det moderna industrisamhället till det mer postmoderna tjänstesamhället. I många orter byggdes det under mitten av 1900-talet stora mängder hyresbostäder med tre rum och kök anpassade efter den tidens industriarbetarfamiljer. Samma industriarbetarkollektiv var företrädare av fackföreningar med starka band till det ofta styrande socialdemokratiska partiet. Flera generationer av industriarbetare gick direkt från grundskolan till ortens industrier. Såväl identiteten som privatekonomin var knuten till ett arbete som inte krävde någon högre akademisk utbildning. De senaste 20–30 åren har emellertid förutsättningarna på den lokala arbetsmarknaden och därmed kommunernas struktur och identitet förändrats radikalt.

Idag vittnar många av de intervjuade dels om svårigheterna med att rekrytera högutbildad arbetskraft till kommunens industrier, dels om svårigheterna med att förändra attityderna till högre utbildning bland kommunens ungdomar. Det finns således ett glapp mellan de arbeten som dagens företag efterfrågar och den tillgång på högutbildad arbetskraft som finns inom kommunerna. Den här situationen skapar lätt en konflikt mellan kommunens traditioner/identitet och den nya arbetsmarknadsstrukturens villkor. De intervjuade beskriver hur den gamla kulturen sitter i väggarna i såväl kommunkontoret som i kommunen som helhet och hindrar den förändring som för vissa framstår som nödvändig men för andra som ett hot. Konflikten mellan den gamla identiteten och de nya villkoren bidrar på så sätt till en dålig självkänsla och en negativ spiral i de kommunerna ovanpå de ekonomiska och sociala problem som följer i arbetslöshetens spår.

Närheten till universitet och högskolor beskrivs ofta som en viktig aspekt av anpassningen till det postindustriella kunskapssamhället. Dels kan uni-

versiteten och högskolorna förse de högteknologiska industrierna med den arbetskraft som behövs, dels gör närliggande universitet och högskolor det enklare för kommunens ungdomar att söka sig till högre utbildning. Bland kommunföreträdarna i den här studien framkom det olika inställningar till hur kommunen och i slutändan ungdomarna själva bör hantera situationen. En kommunföreträdare ansåg att det bästa vore om kommunens ungdomar bröt upp från de förhärskande attityder till högre utbildning som fanns på orten, flyttade till en universitetsort och skaffade sig en utbildning samt gärna även lite arbetslivserfarenhet. Kommunens tillväxtpotential ansåg han vara kopplad till att kommunen blir tillräckligt attraktiv för utflugna ungdomar eller andra att flytta till(baka) till när de väl etablerat sig på arbetsmarknaden. I en annan kommun tyckte kommunföreträdarna att det var viktigt att det fanns en möjlighet för kommunens ungdomar att stanna på orten om de så önskade och att kommunen därför aktivt måste arbeta med att skapa utbildningsmöjligheter på orten.

Tillväxt eller inte – att orka och våga bryta mönster

Ungdomars attityder till högre utbildning är långt ifrån den enda kommunala utmaningen i relation till anpassningen till postmoderna samhällsstrukturer. Den inflyttning av välutbildad arbetskraft som många kommuner eftersträvar ställer ofta stora krav på förändringar inom både boende-, fritids-, infrastruktur- och utbildningssektorn. Kvaliteten på kommunens skolor är något som många av de intervjuade ser som centralt i arbetet med att attrahera välutbildad arbetskraft. En kommunföreträdare vittnar till exempel om att den politiska ledningen i en kommun gick så långt i det arbetet att de tillfälligt stängde tre kommunala högstadieskolor med låga studieresultat och bytte ut skolledningarna. Konkurrens från friskolor ser en del respondenter som ett viktigt led i kvalitetsarbetet, medan andra ser friskolorna som ett störande moment i arbetet med att effektivt organisera ett väl fungerande utbildningssystem i kommunen.

Utöver utbildning framhäver respondenterna generellt bostadsmarknaden som central i relation till kommunernas förmåga att attrahera välutbildad arbetskraft. Tre rum och kök i ett 50 år gammalt hyresbostadshus lockar sällan unga välutbildade barnfamiljer att flytta till orten. De söker ofta eget hus i ett villaområde. I många kommuner ”blockeras” emellertid villorna av 30- och 40-talister som har gått eller är på väg att gå i pension och som bor både billigt och bra i sina stora villor. Pensionärer är även de sällan intresserade av

att bo i en trea i ett gammalt hyresbostadsområde. Det påpekas att många, framförallt mindre och medelstora kommuner, behöver investera både i nya bostadsområden för att skapa utrymme för välutbildade personer att flytta till orten samtidigt som gamla bostadsområden kan behöva rivras vilket kan te sig besvärligt.

Investeringar i nya attraktiva bostadsområden kostar mycket pengar och innebär således en ekonomisk risk. Detsamma gäller de nya vägar, kringleder, järnvägar men också fritids- och kulturanläggningar samt skol- och barnomsorgsplatser som behövs för att skapa rätt förutsättningar för tillväxt. I mindre kommuner intill stora expansiva orter tvekar många av de intervjuade inför om de vågar ta den risken. En fråga man ställer sig är om den sortens satsningar kommer att betala sig eller om det rent av är bättre att förbereda sig på att kommunen kommer att minska i storlek. En av kommunföreträdarna i en mindre landsbygdskommun beskriver hur inga av kommunens beslutsfattare, varken politiker eller tjänstemän, har velat ta sig an problematiken med att organisera kommunens verksamhet och struktur för framtidens behov. I det här fallet kunde det mycket väl innebära en mindre kostym. Den intervjuade vittnar om att det ständigt vidtas kortsiktiga åtgärder, oftast i form av osthyvelprincipen, som aldrig riktigt hanterar problemets kärna. Det påpekas att kommunen kanske fungerar bäst med 6000 snarare än 8000 invånare och att det viktiga är att man vågar ta långsiktiga beslut och göra prioriteringar därefter. Att inte anpassa sig till en reell befolkningsstorlek kostar väldigt mycket pengar som någon gång måste betalas tillbaka till en högre kostnad. På sikt trodde den intervjuade därför att den besvärliga situationen kunde utvecklas till en akut ekonomisk kris. Dessutom sägs kommunens verksamhet bli lidande då det är verksamheten som ständigt får agera buffert så fort det blir någon form av kris. Det fanns i den aktuella kommunen ingen ekonomisk buffert som kan ge långsiktiga stabila förutsättningar för kommunens kärnverksamhet.

Tillväxtens politiska utmaningar

De tillväxtsatsningar som pågår i de kommuner som deltog i Portalstudien kan generellt beskrivas i termer av regionalisering där de större städerna förväntas vara tillväxtmotorn för de kringliggande mindre kommunerna i regionen. Avståndet till en större kommun (mätt i restid) blir ofta avgörande för tillväxtpotentialen i varje enskild kommun där de kommuner som ligger längst ifrån de större städerna har störst risk att drabbas av negativ tillväxt,

krympande befolkningsstorlek och inte minst av en skev åldersstruktur. Vissa kommuner har också att hantera slitningarna mellan tydliga tillväxtområden och glesbygdsproblematik inom en och samma kommun. En del av kommunen gränsar i de fallen mot områden med glesbygdsproblematik eller skogsbygdsstruktur, medan andra delar av kommunen gränsar mot områden med tillväxt och har utvecklats till regelrätta förorter. Den här sortens uppdelning skapar lätt politiska konflikter där alla kommuninvånare inte alltid upplever det som rättvist då det ofta blir så att tillväxtsatsningar koncentreras till de områden där tillväxtpotentialen anses vara störst.

För många ansvariga politiker i mindre kommuner är emellertid tillväxtsfrågorna kopplade till dyrbara investeringar i nya bostadsområden och inte minst i ny infrastruktur. För att kommunen ska kunna växa eller i vissa fall till och med överleva krävs det ofta att stora delar av de redan begränsade, och många gånger dessutom krympande, resurserna används till att bygga nya vägar och järnvägar samt till att subventionera den tåg- och busstrafik som leder till regionens tillväxtmotor. Politikerna står därför inte sällan inför den svåra pedagogiska uppgiften att försvara nedskärningar i kommunens befintliga verksamhet för att möjliggöra satsningar på en infrastruktur som leder ut ur kommunen. Tillväxt är, med andra ord, oftast något som alla vill ha, men sällan på bekostnad av annan verksamhet som de har vant sig vid.

Politikerna i stora kommuner som förväntas utgöra regionala tillväxtmotorer efterfrågar i första hand inte bättre kommunikationer mellan kommunerna i den egna regionen, utan snarare bättre kommunikationer till andra större städer. Företrädare för såväl mindre som större kommuner berättar i sammanhanget om besvärliga situationer där kommunerna dels förväntas ta en allt större del av notan för de infrastruktursatsningar som staten traditionellt har stått för, dels att kommunerna har möjlighet att köpa sig före i kön i Trafikverkets investeringsplan. För stora expansiva kommuner beskriver flera av de intervjuade utmaningar relaterade till att få stöd för de nya bostadsområden och inte minst trafikleder som krävs när kommunen växer. NIMBY (Not In My Back Yard) är ett amerikanskt uttryck som illustrerar svårigheterna med att inte bara få ett allmänt stöd för tillväxt bland de lokala medborgarna, utan också för de specifika effekter som följer tillväxtsatsningar.

Tillväxt- och samhällsförändringar påverkar även hur den kommunala politiken och demokratin är organiserad. Flera av respondenterna berättar att olika former av särintressen och inte minst fackföreningar tidigare haft ett stort inflytande över det kommunala politiska beslutsfattandet. Tidigare var

det naturligt på många traditionella industriorter att fackföreningsrörelsen var representerad i kommunens fullmäktige och nämnder. I flera kommuner har den politiska makten under de senaste åren koncentrerats till kommunstyrelsen och därmed till färre politiker som kan påverka beslutsfattandet. Formellt motiverar de intervjuade det med att kommunens handlingskraft ökar om makten koncentreras till kommunstyrelsen, men vid längre diskussioner framkommer det på flera håll att detta främst är ett sätt att minska olika särintressens möjligheter att påverka det politiska beslutsfattandet. Fackföreningarnas ställning har i det avseendet inte bara försvagats av omfattande arbetsmarknadsförändringar utan också av att flera kommuner (varav vissa är socialdemokratiskt styrda) försöker minska fackföreningarnas inflytande i den lokala politiken.

Organisation och styrning

Omfattande enighet

Många av respondenterna pekar på att det råder stor enighet inom politiken. Det pratas om att de politiska församlingarna präglas av samsyn, samarbete, förtroende och ömsesidig respekt. Enigheten har sina fördelar. Man kommer snabbt till beslut och driver igenom föreslagna åtgärder. En av de intervjuade berättar om hur enigheten tog sig konkret uttryck under den senaste finanskrisen. I intervjupersonens kommun råder ett nära samarbete mellan nämnderna å ena sidan och kommunstyrelsen å andra. Nämnderna har en stark ställning och ett stort inflytande över hur verksamheten ska bedrivas samtidigt som det finns en stor lyhördhet för de beslut som fattas centralt. Under finanskrisen behövde kommunstyrelsen enbart uppmana nämnderna att lämna överskott i sina budgetar. Det behövde aldrig fattas något formellt beslut i frågan. Nämnderna lämnade överskott, till och med större än efterfrågat, vilket enligt intervjupersonen visar på den ömsesidiga respekt som finns inom politiken. I en annan kommun berättar man om att moderaterna och socialdemokraterna styr tillsammans i koalition, något som skulle vara otänkbart på riksnivå. Även om fördelarna med enigheten är tydliga kan man dock, som några av de intervjuade antyder, fråga sig vad enigheten får för effekter på sikt. Politisk enighet innebär att partipolitiken får mindre betydelse, vilket föranleder frågan vad kommuner ska ägna sig åt i förlängningen. Ska de ägna sig åt partipolitik krävs meningsskiljaktigheter och oenighet i de politiska församlingarna.

Oenighet inom politiken kan emellertid också ha sina baksidor. Det finns exempel på kommuner som präglas av så mycket oenighet i de politiska församlingarna att det blir svårt att fatta beslut. Samsyn och ömsesidig respekt utgör undantag och det politiska arbetet utmärks snarare av bristande kommunikationsförmåga och konfrontation mellan blockgränser. Det saknas handlingskraft och blir svårt att genomföra verksamhetsutveckling. En av de intervjuade i en sådan kommun berättar om hur man i en sedan länge diskuterad verksamhetssatsning aldrig lyckats komma förbi planeringsstadiet.

Oenigheten är så utbredd att det blir omöjligt att fatta beslut angående den önskvärda satsningen. Det påpekas också att oenighet kostar pengar och en av respondenterna säger till och med att det är möjligt att ur det ekonomiska resultatet utläsa om kommunen präglas av politisk oenighet eller inte.

Oklara roller och bristande helhetssyn

Det är inte bara *inom* politiken som det finns besvärliga situationer, utan också mellan politik och administration. Det kan konstateras att det i en rad kommuner råder oklara roller mellan politiker och tjänstemän. Oklarheterna utspelar sig i gråzonen, det vill säga i gränslandet mellan de båda ansvarsområdena. Begreppet låsningar används ofta för att beskriva konsekvensen av den oklarheten. I en av kommunerna beskriver man regelrätta konflikter mellan ledande politiker och förvaltningschefer som mer eller mindre skapat handlingsförlamning i organisationen. I den aktuella kommunen finns ett stort motstånd hos ledande politiker mot mycket av det som förvaltningscheferna företar sig och omvänt finns det en motvilja bland förvaltningscheferna att följa de politiska intentionerna.

Några av de intervjuade använder begreppet den ”gyllene zonen” istället för gråzonen för att markera att det i gränslandet mellan politik och administration finns möjligheter till förändring och utveckling. De oklara rollerna fordrar en upplåsning så att den gyllene zonen klart definieras och man inte längre kan gå in i varandras ansvarsområden. Det måste enligt de intervjuade bli en klar rollfördelning så att det blir tydligt vem som ska ägna sig åt hur-frågor respektive vad-frågor. Här blir det enligt respondenterna betydelsefullt med kontraktliknande överenskommelser om de båda parternas handlingsutrymmen. I en av kommunerna berättar man om hur man definierat spelregler för förhållnings sättet i den gyllene zonen som innebär att det finns möjlighet att gå in i varandras ansvarsområden under vissa omständigheter och i vissa situationer. I andra kommuner har man vidtagit, eller är i färd med vidta organisationsförändringar i syfte att särskilja hur-frågorna från vad-frågorna. Det handlar om att införa en organisation där man avvecklar de traditionella facknämnderna och inför beredningar eller liknande under kommunfullmäktige och samtidigt gör kommunstyrelsen till enda nämnd med verksamhetsansvar. Kommunfullmäktige och beredningarna blir befolkningsföreträdare och ges ansvaret för vad-frågorna, medan kommunstyrelsen ges ansvaret för hur-frågorna samtidigt som den också får ett helhetsansvar för och överblick över ekonomi och verksamhet.

De intervjuade nämner också besvärliga situationer i form av bristande helhetssyn på förvaltningsnivå. Förvaltningscheferna sägs sakna helhetsperspektiv och agera alltför självständigt. Det saknas samordning mellan förvaltningscheferna som fokuserar på sin egen verksamhet i första hand. Även här har en del kommuner gjort organisationsförändringar för att avhjälpa problemet. I en kommun har man helt enkelt tagit bort förvaltningarna och ersatt dem med fem avdelningar som sorterar direkt under kommunchefen. I en annan kommun valde man att låta samtliga förvaltningschefer tillsammans ha ansvaret för de olika förvaltningarna, medan facknämnderna har en verkställande roll och utför förvaltningschefernas beslut. Förändringen går under namnet ”förvaltningschefer i samverkan” och har lett till att cheferna numera har ett helhetsperspektiv på verksamheten. I ytterligare en kommun har man skapat en särskild ledningsgrupp för att öka helhetssynen. Ledningsgruppen består av förvaltningscheferna, chefer från de kommunala bolagen och den politiska ledningen i nämnder och styrelser. Som ett sista exempel kan nämnas den kommun vars kommunledning består av fem ledande politiker och de fem förvaltningscheferna. Förvaltningscheferna turas om att inneha posten som kommunchef. Det förfaringssättet sägs ha ökat handlingskraften och dessutom minskat den sårbarhet som uppstår när ledningen är starkt beroende av en enda person.

Medan det ovanstående alltså har handlat om styrning i samverkan, är det en del av de intervjuade som istället förespråkar en ensam och stark ledare som tar befälet och styr kommunen i önskvärd riktning. Det kan handla om en stark politisk ledare som kan ta obekväma beslut i besvärliga tider eller om en stark kommunchef eller ekonomichef som står för ekonomisk stabilitet.

Demokrati

Komplicerade relationer mellan kommunföreträdare, medborgare och media

Inom området demokrati kan konstateras att många av de intervjuade tjänstemännen beskrev bristen på politisk handlingskraft som en besvärlig situation, medan många av politikerna upplevde att relationen till medborgarna och media var besvärlig. I de allra flesta fallen var de här besvärliga situationerna relaterade till en enskild fråga såsom till exempel en skolnedläggelse. I några få fall vittnade emellertid de intervjuade om en mer utbredd misstro mellan kommunens företrädare, medborgare och media. Respondenterna poängterade ofta behovet av samsyn såväl politiker emellan som mellan politiker och tjänstemännen. Samsynen förväntades bygga på att alla var överens om grunderna för vad som utgjorde kommunens bästa. En så kallad plat-sideologi där platsen anses viktigare än traditionell politisk ideologi var vanligt förekommande framförallt i många mindre och medelstora kommuner. Samsynen sågs som en viktig aspekt av kommunledningens handlingskraft.

I några kommuner hade den här sortens handlingskraft försvagats av media och grupper av medborgare som ifrågasatte de beslut och strategier som kommunledningen identifierat. Det främsta motståndet till kommunledningens handlande fanns således utanför och inte inom kommunens politiska organ. I en av de kommunerna upplevde de intervjuade att kommunledningens bristande kommunikationsförmåga stod i vägen för ett handlingskraftigt agerande. Bakom bristen på handlingskraft stod inte en oenighet mellan blockgränserna i kommunstyrelsen utan snarare relationerna till allmänheten, lokaltidningen men också till kommunfullmäktige. Den tidigare kommunstyrelseordföranden tillskrevs delar av kommunikationsproblemen men det upplevdes också som ett problem att ”medborgarna alltid var emot dem [kommunstyrelsen]”. Den lokala mediebevakningen blir ofta en central del av den lokala debatten och de intervjuade i den här kommunen upplevde att ortens lokaltidning var väldigt populistisk i sin bevakning av kommunen. En konsekvens av det var att kommunledningen hade som policy att aldrig ut-

tala sig i tidningen i samband med kommunstyrelsens arbetsutskottsmöten, utan endast efter formella kommunstyrelsemöten.

I en annan kommun upplevde kommunföreträdarna att medborgarnas missnöjesyttringar var ett stort problem. Vid valet 2010 röstades ett nytt lokalt missnöjesparti in i kommunfullmäktige med 18 procent av rösterna. Partiet var främst emot ett av kommunens planerade miljöprojekt men tyckte även att det i övrigt hände för lite i kommunens utveckling. Företrädarna för partiet hade också kommunicerat ett stort missnöje med tjänstemännen i förvaltningen, vilka de hävdade hade för stor makt i kommunen. Cheferna inom förvaltningen kommunicerade å sin sida en tveksamhet till att arbeta med ett politiskt majoritetsstyre där det nya missnöjespartiet fanns med. Men eftersom i stort sett alla andra partier gick bakåt i valet fanns det inget tydligt politiskt alternativ som inte innefattade det nya missnöjespartiet. Oppositionsledaren i kommunen förklarar missnöjespartiets framgångar med den dåliga medborgardialog som han menar har präglat kommunens arbete och samhällsplanering.

Medborgardialoger

Medborgardialoger framhålls av de intervjuade som ett sätt att hantera specifika besvärliga situationer. I en av de studerade kommunerna valde kommunstyrelsens ordförande att föra en aktiv dialog med medborgarna om hur ett besparingsprogram skulle utformas när kommunen var i stort behov av att spara. Nya organ, demokratikommittéer och referensgrupper med slumpvis utvalda medborgarrepresentanter skapades för den här sortens medborgardialoger. Kommunstyrelsens ordförande upplevde dock att medborgardialogerna blev betydligt svårare att genomföra än hon hade förväntat sig. Det fanns en misstro från många av de deltagande medborgarna som förväntade sig att hon skulle komma med tydliga färdiga förslag som de kunde reagera på, varför många inte var inställda på att vara med och definiera förslag själva. Men framförallt blev hon ifrågasatt av oppositionen som upplevde att hon inte tog sitt politiska ansvar när hon valde att inte fatta egna beslut på en gång. Förvaltningen tyckte att det var ”intressant” men visade ingen större entusiasm kring hennes idéer att involvera medborgarna i besparingsprocessen. För att lyckas med den här sortens medborgardialoger i framtiden tror den intervjuade att det är viktigt att det finns ett brett politiskt stöd samt att medborgardialoger pågår även när det inte är kris så att det är något som medborgarna blir vana vid och att man har en tydlig medborgarstrategi.

Under intervjuerna framkom att en vanlig form av besvärlig situation som ofta involverar medborgardialoger är när en kommun planerar att lägga ner en skola. Kommunstyrelsen i en mindre kommun var enig om att en landsbygdsskola behövde läggas ner och att skolans totala elever skulle bussas till kommunens huvudort nio kilometer bort. Kommunens politiker och ansvariga tjänstemän hade länge aviserat att en stängning var på väg och hade arrangerat flera samrådsmöten för att diskutera frågan med kommunens medborgare utan några större reaktioner. I samband med skolavslutningen ett år innan skolan skulle stängas blev det plötsligt väldigt stora reaktioner med krav på nya samrådsmöten och nya utredningar under semestermånaderna. Kommunstyrelsens ordförande bodde själv på orten där skolan skulle stängas och fick betala ett högt pris för att hon var högsta politiskt ansvarige för nedläggningsbeslutet. Hon och hennes familj blev socialt utfrysade på orten. Även om kommunstyrelsen var enig i sitt beslut kom frågan att lamslå såväl det politiska beslutsfattandet (främst kommunfullmäktige) samt delar av förvaltningsarbetet under en tid. Medborgarreaktionerna fick således stora konsekvenser för kommunledningens handlingskraft.

Besvärliga situationer och hantering av dem

Finansiella bekymmer

I de föregående kapitlen har en presentation av Portalstudien skett som syftade till att identifiera vad kommunföreträdare uppfattar vara besvärliga situationer och hur man hanterat dem. I det här avslutande kapitlet sker en sammanfattande redogörelse av vilka besvärliga situationer som kan finnas i en kommun och hur de kan hanteras.

Inom temat om ekonomiska kriser uppehåller sig de intervjuade främst vid finanskrisen 2008–2009 och en första central iakttagelse är att krisen egentligen inte utvecklades till en särskilt besvärlig situation, men att kommunerna var inställda på det värsta och agerade därefter. De hanterade krisen genom att både vidta konkreta kostnadsreducerande åtgärder och öka informationen om vikten av ett ekonomimedvetande. Intäktsförstärkande åtgärder vidtogs inte i någon större omfattning och effektivitet och rationaliseringar var ledord snarare än neddragningar. Betydelsen av ett ekonomimedvetande tas upp av en stor del av de intervjuade. I somliga kommuner fanns ett utbrett ekonomimedvetande redan innan finanskrisen kom som en följd av tidigare års ekonomiska bekymmer och det ekonomimedvetandet sägs ha underlättat hanterandet av krisen. I andra kommuner uppstod ett ekonomimedvetande under finanskrisen med omfattande effektiviserings- och rationaliseringsarbeten som följd. I ytterligare kommuner har man sedan länge haft problem med avsaknad av ett ekonomimedvetande, vilket heller inte ökade nämnvärt till följd av finanskrisen. Många av de intervjuade relaterar i sammanhanget till finanskrisen under 1990-talet som beskrivs som mycket värre än den senaste finanskrisen. Vid den tidpunkten fanns det ingen större erfarenhet av att hantera svåra ekonomiska problem och kommunerna stod i många fall handfallna inför uppgiften. I hanterandet av den senaste finanskrisen sägs det finnas få spår av den handfallenhet som existerade på många håll under krisen på 1990-talet. Det här visar på gårdagens betydelse för hanterandet av dagens problem.

Ett tag in i kommunernas arbete med att hantera den senaste finanskrisen kom hjälp utifrån i form av extra statsbidrag, något som dock inte enbart sågs med blida ögon. Dels var det svårt att veta vad man skulle använda extrapengarna till, dels upphörde i många fall det effektiviserings- och rationaliseringsarbete som påbörjats ute i verksamheterna med effekten att ekonomimedvetandet avtog. I sammanhanget ska också lagen om god ekonomisk hushållning med sitt uttalade balanskrav nämnas som av en del respondenter, precis som det extra statsbidraget, upplevs som ett hinder för hanterandet av ekonomiska problem. Balanskravet borde enligt de här intervjuade vara konjunkturpassat så till vida att balans i ekonomin ska råda över konjunkturcykler och inte bara från år till år. Man skulle vilja bygga upp reserver under goda år för att kunna använda dem under sämre år.

Negativ befolkningsutveckling

När respondenterna redogjorde för besvärliga situationer inom temat tillväxt framkom att de framförallt förknippar tillväxt med en positiv befolkningsutveckling och ett välutvecklat näringsliv. Fler invånare ger högre skatteintäkter, men också symboliska effekter i takt med att den kommunala servicen byggs ut med attraktiva bostadsområden, skolor och fritidsanläggningar. Satsningarna visar att kommunen är på frammarsch och har en framtid att gå till mötes. Det händer något i kommunen, vilket ger kommunen attraktionskraft. Ett välutvecklat näringsliv ger också attraktionskraft. Här är det av vikt att ha en diversifierad arbetsmarknad så att kommunen inte blir beroende av ett enda stort företag. En negativ befolkningsutveckling är omvänt förknippat med problem och avsaknad av framtidstro. Kommunen saknar identitet och utvecklingen står stilla. Önskan om en positiv befolkningsutveckling är utbredd bland de intervjuade.

Intervjumaterialet visar att det finns två sätt att hantera besvärliga situationer orsakade av en negativ befolkningsutveckling. Antingen satsar kommunerna på att vidta investeringar för att öka folkmängden eller så anpassar de verksamhetsstrukturen till en minskande befolkning. Ingetdera är lätt. Det är svårt att vidta investeringar på samma sätt som det är svårt att anpassa verksamhetsstrukturen eftersom kommunernas olika orter ofta vill ha samma serviceutbud. Inte sällan leder föreslagna åtgärder dessutom till proteststormar från medborgarna. Ofta ligger avfolkningskommunerna också längre ifrån större städer och kan inte dra nytta av dem som tillväxtmotorer. Av intervjuerna framgår att den senaste finanskrisen på många håll

underlättade hanterandet av problem relaterade till befolkningsutveckling. En del kommuner fattade beslut om investeringar, medan andra genomförde strukturanpassningar. Så för en del avfolkningskommuner blev krisen en draghjälp till att fatta beslut som varit svåra att fatta under normala omständigheter. I kommuner med en minskande befolkning är strukturanpassningar ofta nödvändiga för långsiktig överlevnad. Det går inte att ha ett högt kostnadsläge under lång tid ur effektivitetssynpunkt. Av intervjuerna framgår också att en viktig del i hanterandet av problem relaterade till befolkningsutveckling förefaller vara att ha en tydlig och realistisk vision för hur kommunen ska utvecklas, i kombination med fokus på organisationskulturen där det gäller att förankra att det är kommunen själv som ansvarar för tillväxt och utveckling istället för att förlita sig på någon utomstående aktörs hjälp.

Bristande samarbete och helhetssyn på olika nivåer

När respondenterna berättade om besvärliga situationer inom temana organisation och styrning samt demokrati beskrev de ett bristande samarbete på olika nivåer i organisationen och samtidigt önskemål om att komma till rätta med det. Det sägs i många kommuner råda ett utpräglat revirtänkande på förvaltningsnivå där fattade beslut i första hand gynnar den egna verksamheten. Förvaltningstjänstemän saknar ofta helhetssyn på verksamheten och agerar alltför självständigt. Det sägs vidare inte bara råda bristande samarbete inom administrationen, utan också mellan administration och politik. Det bristande samarbetet kommer till uttryck inom den så kallade ”gyllene zonen”, det vill säga i gränslandet mellan politik och administration, där politiker och tjänstemän går in i varandras ansvarsområden, saknar helhetssyn och snarare motverkar än samverkar med varandra. För att hantera problem relaterade till samarbete och helhetssyn har en del kommuner infört organisations- och styrmodeller med syftet att tydliggöra politikernas och tjänstemäns roller och ansvarsområden.

Intervjumaterialet visar också att samarbetet med medborgarna i form av så kallade medborgardialoger inte fungerar friktionsfritt. Under senare år har kommunerna alltmer börjat använda sig av medborgardialoger för att involvera allmänheten i beslutsfattandet och i större utsträckning få dem att acceptera planerade åtgärder. Respondenterna pekar på att det tycks vara svårt att utnyttja medborgardialogernas fulla potential och uppnå bättre legitimitet för och förankring av kommunala beslut bland allmänheten. Med-

borgardialogerna fungerar i många fall inte optimalt och skapar således inte alltid goda förutsättningar för att politikerna ska kunna fatta vad som initialt framstår som obekväma men likväl nödvändiga beslut. Det finns således många frågetecken kring medborgardialogerna.

Ett område där samarbetet emellertid fungerar väl är inom de politiska församlingarna. Intervjuerna belyser att enighet och samförstånd snarare är regel än meningsskiljaktigheter och partipolitik. Det här gällde inte minst under den senaste finanskrisen, där det dessutom tvärtemot annars även rådde stor enighet och samförstånd mellan politiker och tjänstemän. Intervjuerna belyser också att politikerna och tjänstemännen under finanskrisen kom snabbt till beslut och genomförande och att helhetssynen var utbredd. Många respondenter vittnar om en ideal styrsituation vid den tidpunkten. Likaså förändrades ledningen och ledarskapet i vissa kommuner i samband med den senaste finanskrisen i syfte att hantera den. I en del av kommunerna centraliserades ledarskapet, medan det i andra omvänt decentraliserades. Centraliseringen tog sig uttryck i att ansvaret för beslut som i vanliga fall fattas av nämnderna flyttades upp ett steg till kommunstyrelsenivå. Decentralisering skedde så till vida att ansvaret för framtagandet av förslag på krisåtgärder flyttades ned ett steg från nämnderna till förvaltningstjänstemannanivå. Förvaltningarna fick själva utan inblandning av nämnderna bestämma var besparingar och rationaliseringar skulle genomföras. Om centralisering eller decentralisering var rätt väg att gå förtäljer inte intervjuerna, men det står klart att de berörda kommunerna agerade med att anpassa ledarskapet i syfte att hantera de förändrade förutsättningarna.

Portalstudien visar alltså att de besvärliga situationerna i våra kommuner främst härrör sig till finansiella problem, problem relaterade till befolkningsutveckling samt till bristande samarbete både inom organisationen och utåt mot medborgarna vilket till en del är avhängigt de organisations- och styrmodeller som tillämpas. Kunskapen från Portalstudien tillsammans med kunskapen från det Nationella kommunforskningsprogrammets teoretiska referensram i rapport 2 (Brorström med flera 2010) utgör utgångspunkterna för forskningsprogrammets åtta temastudier som påbörjades våren 2011. Portalstudien har gett en första översiktlig bild av kommunernas besvärliga situationer och hanterandet av dem som kommer att fördjupas och vidareutvecklas i temastudierna. Materialet från temastudierna kommer att utgöra underlag för den slutrapport som skrivs våren 2013 och som ska besvara frågan om varför vissa kommuner är mer framgångsrika än andra med att bemästra svårigheter.

Referenser

Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist R., Jonsson, L. och U. Ramberg (2010)
En referensram för studier av kommuner i förändring. Göteborg: Kommunforskning
i Västsverige, Kommunforskningsprogrammet, rapport 2

