Krisers innebörd och orsaker

Björn Brorström
Sara Brorström

RAPPORT 5

Krisers innebörd och orsaker

Björn Brorström och
Sara Brorström

RAPPORT 5

Denna rapport är den femte i det nationella kommunforsknings-programmets rapportserie.

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 978-91-979052-7-5

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituten har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppsätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Ambitionen med rapport 5 i föreliggande rapportserie är att fånga och definiera innebörden av kris. Kommuner förefaller på olika sätt och vid olika tillfällen genomgå kriser och många är de kommunala beslutsfattare som försökt förstå krisen och finna vägar ur den. Några av de frågor som ställs i rapporten är varför kriser uppstår, vem som bäst hanterar kriser och varför. Analysen tar sin näring av empirin från programmets inledande Portalstudie, ett koncentrat på 200 intervjuer med kommunala politiker och tjänstemän.

Författarna Björn Brorström och Sara Brorström är verksamma vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) vid Göteborgs universitet.

Innehåll

Sammanfattning 7

Inledning 8

Kriser som ingen vill kännas vid 9

Tre typer av kriser 12

Ekonomisk kris 12
Effektivitetskris 14
Existentiell kris. 15

Strömstads kommun – historik och nuläge 18

Tolkning och slutsatser – ett effektivt institutionellt arrangemang fordras 21

Faktiska och skapade kriser 21
Klassiska förklaringar 22
Så här förhindras kriser 24

Referenser 26

Sammanfattning

Baserat på ett omfattande empiriskt material, sprunget från den så kallade Portalstudien i form av personliga intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i 46 kommuner, har tre typer av kriser identifierats; ekonomisk kris, effektivitetskris samt existentiell kris.

Den ekonomiska krisen hänger delvis samman med ett regelverk som förhindrar ekonomisk rationalitet, effektivitetskrisen förklaras av informella värderingar som förhindrar nödvändiga beslut och den existentiella krisen uppstår när de övriga kriserna förenas med ett handlingsförlamande misstroende i organisationen.

I rapporten beskrivs de tre kriserna närmare genom en diskussion om förklaringar till hur och varför de uppstår. Vidare redovisas och skissas på vägar ut ur kriserna. Bland annat konstateras att ett effektivt institutionellt arrangemang behövs för att förhindra kriser. Med ett effektivt arrangemang avses att en koppling föreligger mellan formella regler och informella regler. Balanskrav och etablerade föreställningar om innebörden av en god ekonomi förhindrar effektivisering, informella regler och överenskommelser kan verka stabiliserande och skapa ordning, men kan långsiktigt innebära att nödvändig förnyelse hindras. De kriser som beskrivits kan alla relateras till hinder som skapas och som försvårar anpassning till förändrade förutsättningar. Den beskrivningsmodell som utvecklas i rapporten är möjlig att tillämpa i fortsatta studier av krisförlopp och därigenom kan modellens innebörd fördjupas och bekräftas.

Inledning

Den kommunalekonomiska krisen måste beforskas och lärdomar dras av hur kommunerna möter den ytterst prekära situation som de drastiskt försämrade ekonomiska förutsättningarna innebär. Våren 2009 var detta utgångspunkten för utveckling av det som sedermera blev Kommunforskningsprogrammet 2010–2013. I ett samlat forskningsprogram beskrivs åtta temastudier som alla ytterst syftar till att besvara frågan *varför vissa kommuner/organisationer bättre än andra klarar att hantera besvärligheter och stora utmaningar* (Almqvist 2010). Som ett led i att formulera forskningsfrågorna och mer noga designa studierna genomfördes under sommaren och hösten 2010 intervjuer i samtliga kommuner som medverkar i programmet. 46 kommuner besöktes och totalt genomfördes närmare 200 personliga intervjuer. Baserat på intervjuerna har kortfattade berättelser om varje kommun upprättats som fokuserar på de centrala problem och utmaningar som behandlats vid intervjuerna. Dessa berättelser ligger till grund för föreliggande rapport. Det empiriska underlaget för beskrivningar och slutsatser utgörs således av ett kraftigt koncentrat av 200 personliga intervjuer med aktörer på ledande positioner och av den bedömning av vad som är viktigt att förmedla vidare som den forskare eller de forskare som genomförde intervjuerna gjorde.

Frågan om vad kris är och vem som klarar kriser bäst är väl beforskad. Begreppet kris är definierat inom en rad olika discipliner och beskrivningar av hur organisationer och individer bemästrar kriser är omfattande. I Brorström med flera (2010) finns en del av denna litteratur återgiven. I denna rapport används empirin för att fånga och definiera innebörden av kris. Beskrivningen av kriser förklaras därefter och dess orsaker relateras till några grundläggande och banbrytande samhällsvetenskapliga resonemang om varför kriser uppstår, vem som bäst hanterar kriser och varför. Rapporten avslutas med några noteringar rörande åtgärder för att undvika kriser.

Krisen som ingen vill kännas vid

Kris är ett kraftfullt ord och intervjupersonerna i de studerade kommunerna vill nästan undantagslöst inte förknippas med ordet som en beskrivning av effekten av den amerikanska bolånekrisen och nya och dystra skatteutfallsprognoser hösten 2008. Många menar att de hade läget under kontroll och redan före sommaren 2008 hade de börjat förbereda sig på försämringar i de ekonomiska villkoren. Budgetarbetet för 2009 hade påbörjats och diskussioner fanns redan om sparbeting och därför kom inte behovet av besparingar som någon överraskning. Därför är det heller inte relevant att tala om kris. Graden av visshet varierar emellertid. Företrädare för en av de studerade kommunerna, som för övrigt anser sig vara framgångsrik, framförde att de tidigt, redan på våren 2008, anade att något var på gång. Det var ju i så fall tråkigt att den kunskapen inte spreds till andra kommuner och till analytiker och prognosmakare på Sveriges Kommuner och Landsting.

En annan förklaring till att kris är ett felaktigt begrepp för att beskriva situationen är enligt intervjupersoner att det helt enkelt inte blev så allvarligt. De goda statsfinanserna möjliggjorde höjda statsbidrag och intäktsförstärkningar för kommunsektorn. Dessa förstärkningar innebär att besparingar och effektiviseringar helt enkelt inte längre var nödvändiga för att kunna uppfylla basala ekonomiska krav såsom det lagstadgade balanskravet och liberala tolkningar av god ekonomisk hushållning.

En ytterligare förklaring till att någon kris inte förelåg är också att situationen hösten 2008 i ett jämförande perspektiv var tämligen oproblematisk. Den finansiella krisen i början 1990-talet, orsakad av den så kallade spruckna fastighetsbubblan, var betydligt mer allvarlig. I vissa kommuner minns intervjupersonerna fortfarande med fasa den osäkerhet och den nivå som då fanns på besparingsbetingen. En annan jämförelse mot vilken den senaste krisen förbleknar är mot lokala kriser i form av stora företagsnedläggelser med åtföljande arbetslöshet och utflyttning.

En förklaring till att ingen kris förelåg som få av de intervjuade nämner men som är sannolik är att ingen vill kännas vid att ha varit en kriskommun eller ha varit i en krissituation. Kris är förknippat med att saker och ting inte är under kontroll och tyder på bristande beredskap, bristfällig professionalitet, svag beslutsförmåga och avsaknad av ordentlig riskanalys. Med en viss distans till det som inträffade hösten 2008 är det ingen som vill tillstå att det kanske förhöll sig på precis det viset och att det rådde en stor osäkerhet om tillstånd och utveckling. Framtiden var mer osäker än den brukar vara och metoder saknades för att reducera osäkerheten.

Många företrädare för de studerade kommunerna vill således inte acceptera beskrivningen att en krissituation förelåg under hösten 2008 och våren 2009. Detta hindrar emellertid inte att kriser förekommer och att besvärliga situationer uppstår som måste hanteras. Kommunernas utveckling och situation varierar naturligtvis beroende på givna villkor och förmåga att anpassa verksamhet och organisation till förändrade förutsättningar. En del har av olika skäl lättare än andra att hantera besvärliga situationer. Flera av intervjupersonerna menar att kriser faktiskt är bra eftersom de innebär möjligheter till förändring. En kris skapar handlingskraft och gör det möjligt att rationalisera, vilket är omöjligt när det finns god tillgång till pengar. En kris innebär då en förståelse för behovet av att hålla samman och anlägga ett helhetsperspektiv.

En genomgång av intervjumaterialet visar att kriser förekommer av olika slag och med olika styrka och att förklaringarna till kriserna är många. Det går ur intervjumaterialet att urskilja kriser av tre slag. Dessa kriser är på tre olika nivåer. Ett slags kris är den ekonomiska som har med resurstillgången att göra, ett annan slags kris är effektivitetskrisen som handlar om att kommunen inte klarar att fördela och använda tillgängliga resurser på ett sådant sätt att effektivitet upprätthålls. Den tredje typen av kris är synnerligen allvarlig och benämningen existentiell kris används. Krisen kan vara faktisk och förorsakad av omvärldsbetingelser eller vara en konsekvens av att kommunen som organisation saknar legitimitet som följd av effektivitetsproblem och demokratiunderskott.

Fortsättningsvis behandlas i denna rapport baserat på de kommunvisa sammanställningarna av intervjumaterialet de tre typerna av kriser. Beskrivningen baseras på de resonemang som intervjupersonerna fört rörande innebörd av kris och utmaningar som kommunen står inför. Den ekonomiska krisen är den som är enklast att hantera, denna ingår därefter som en del i effektiv-

itetskrisen och effektivitetskrisen är en del av den existentiella krisen. Den ekonomiska krisen behandlas av alla, effektivitetskrisen av många och den existentiella krisen av få men för många.

Tre typer av kriser

Ekonomisk kris

Kommunernas samlade ekonomiska resurser ökar för varje år. Det har aldrig funnits så mycket pengar i kommunsektorn som det gör just nu. Att tala om kris eller ens om ekonomiska bekymmer i en situation där varje nytt år innebär att nya resurser tillförs förefaller egentligen vara märkligt. Kommunsektorn är välmående och goda förutsättningar finns för att bedriva en god kommunal verksamhet (se SKL 2010).

Ändå klagas det och inte bara bland de kommuner som har anledning till det. Förklaringarna till varför många är missnöjda och bekymrade trots till synes goda förutsättningar är flera. Det går att förklara gnället och oron med förhållanden över vilka ingen råder, men det finns också förklaringar där grundorsaken går att rätta till.

En viktig och naturlig förklaring är att de tillgängliga ekonomiska resurserna alltid är otillräckliga i förhållande till behov och efterfrågan på kommunal service. Behoven av offentlig verksamhet och service är svåra att fastställa samtidigt som efterfrågan är obegränsad. Under sådana omständigheter är det alltid möjligt att göra mer och det är alltid möjligt att förbättra kvaliteten i verksamheten. Förkämparna för den kommunala verksamheten har goda argument för mer resurser och dessa argument är många medan väktarna är få och inte utrustade med samma omfattande verktygslåda. I förhållande till ambitiösa planer och expansiva budgetar är ekonomin som restriktion ett bekymmer. Det är därför inte förvånande att ekonomin i någon mening alltid är ett bekymmer. Uttrycket att vi klarar detta året och nästa men om två år blir det kris förklaras av den osäkerhet som följer av att behovsbilden är oklar och efterfrågan obegränsad. Då är det inte möjligt att ha läget fullständigt under kontroll.

En annan förklaring till att ekonomin är i kris eller uppfattas vara krisartad är kommunernas begränsade möjligheter att påverka den egna ekonomiska utvecklingen och situationen. Kommunerna är instängda i informella regler och formella regelverk som skapar en känsla av osjälvständighet och ett långt-

gående beroende av andra. En informell regel är att förändringar av skattesatsen ska undvikas. Kommunalekonomiska bekymmer bör inte hanteras genom justeringar av skatteskalan och argumenten för detta är flera, alltifrån argument baserade på samhällsekonomiska analyser och konsekvenser för samhällsekonomin i sin helhet till argument som handlar om förlorade väljarröster i kommande val. I en situation där ett synsätt eller en informell regel etablerats som betyder att den stora intäktsposten inte är påverkbar infinner sig naturligt nog en känsla av osäkerhet. Ekonomin blir ostyrbar med för få påverkbara faktorer.

Ett formellt system är det kommunalekonomiska utjämningssystemet vars konstruktion och effekter på omfördelning av resurser mellan kommunerna innebär en osäkerhet och ett beroende för de enskilda kommunerna. En konsekvens av en långtgående omfördelning och den konstruktion som det befintliga utjämningssystemet har är att kommunernas möjligheter att påverka sin ekonomiska utveckling och ställning är begränsade. De förväntade positiva ekonomiska konsekvenserna av tillväxt och ett förbättrat skatteunderlag är begränsade för den enskilda kommunen och en tillväxtstrategi är inte alltid förenad med en gynnsam kommunalekonomisk utveckling i sig. En annan konsekvens av utjämningssystemet är att ekonomisk kris kan uppstå, inte som följd av reala förändringar av de kommunalekonomiska förutsättningarna eller interna resursbehov utan som följd av beslut om en annorlunda resursfördelningsmodell baserad på en ny grundläggande logik. På samma sätt kan en kris mildras av nya grunder för resursfördelning. Ett stabilt och transparent resursfördelningssystem motverkar känslan av ekonomisk kris.

En annan regel som är problematisk och som skapar ekonomisk kris är det så kallade balanskravet. Balanskravet innebar att kommunerna inför 2009 behövde budgetera större besparingar än vad som sedan visade sig vara nödvändigt. Många bromsade in mer än vad som visade sig vara nödvändigt. Kravet kan tolkas som om att det hindrar kommunerna från att planera ekonomin långsiktigt eftersom det inte är möjligt att använda överskott enskilda år för att täcka underskott kommande år. Förändringen av eget kapital kan bara gå åt ett håll. Därav kan följa en för kommunens ekonomi rad olika negativa konsekvenser. Det blir en kortsiktighet i planeringen och styrningen av ekonomin. För att undvika att redovisa underskott och där möjligheten inte finns att använda tidigare överskott och eget kapital såvida inte synnerliga skäl föreligger beslutas och genomförs besparingar som inte annars skett, besluten kan vara kortsiktiga och innebär inte någon långsiktigt gynnsam

ekonomisk eller verksamhetsmässig effekt. En annan konsekvens kan vara att kommunerna ägnar sig åt bokslutspolitik för att undvika att redovisa för stora överskott som inte kan användas för att möta kommande underskott. Utjämningar över åren och bokslutspolitiska mer eller mindre transparenta dispositioner gör att redovisningen som beslutsunderlag försämras. Redovisningens roll är att identifiera problem och inte lösa problem och med en redovisning fylld av regelvidriga dispositioner så blir underlaget inte längre trovärdigt och användbart som grund för bedömningar och ställningstagande. Är inte redovisningen trovärdig så är kommunen i ekonomisk kris, helt enkelt därför att osäkerheten är alltför stor om det faktiska läget och att det saknas en finansiell redovisning som kan ligga till grund för styrning av kommunens ekonomi. Finns inte någon sådan redovisning då är det kris!
Den ekonomiska krisen kan också ha sin förklaring i avsaknaden av en strategi för finansiell utveckling och ställning. Bristen kan vara orsakad av balanskravets konstruktion och enkelhet men kan också vara oberoende av detta. Finns ingen strategi för finansiell utveckling är tillståndet finansiell oklarhet och ekonomisk kris.

Effektivitetskris

Den ekonomiska krisen är en viktig beståndsdel i effektivitetskrisen. Hanteras inte den finansiella styrningen på ett tillfredsställande sätt betyder det risk för effektivitetsförlust. Effektivitetskrisen består av ett antal ytterligare element. Utbudet av kommunal verksamhet är omfattande och i många kommuner utspritt över hela den geografiska ytan. Det decentraliserade utbudet försvaras av företrädare för den avgränsade geografiska enheten och förändringar och koncentration av utbudet är svårgenomförbara. Det finns betydande effektivitetsvinster att göra genom att geografiskt begränsa utbudet, det säger sig självt, men därmed inte sagt att den kommunala verksamheten gynnas av en sådan förändring.

Effektivitetskris följer också av att resursfördelningsmodellerna är otillräckliga. Inkrementalism präglar ofta resursfördelningen, vilket innebär att förändringar enbart sker på marginalen, såväl vad gäller resurstillskott som besparingar. Den så kallade osthyvelsprincipen tillämpas och alla verksamheter och enheter får marginellt mindre resurser och rejäla grepp uteblir för att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Alla försök av det slaget har misslyckats såvida inte en rejäl kris inneburit en nödvändig vändning, men samtidigt också kostsam förändring.

Effektivitetskris är också en följd av statliga interventioner. För att upprätthålla och utveckla effektivitet i ett decentraliserat system är det nödvändigt att den centrala ledningen håller fingrarna borta och inte påverkar prioriteringsdiskussioner. Den påspädning av resurser 2009 som de ökade statsbidragen innebar betydande effektivitetsförluster i kommunerna. Många vittnar om att besparings- eller effektiviseringsprogram var på väg eller kanske till och med sjösatta men att förändringsarbetet kom av sig när pengarna från det tillfälliga konjunkturstödet strömmade in i december 2009. Det blev pedagogiskt omöjligt att fullfölja de effektiviseringsplaner som fanns när de statliga medlen beslutades. Statsbidragen medförde ju också att många kommuner 2009 och även 2010 redovisade mycket stora överskott. Underskott och ekonomisk kris ersattes snabbt av något helt annat. Således när staten intervenerar betyder det effektivitetskris i kommunerna. En utsaga i sammanhanget, som nämndes av företrädesvis ekonomicheferna, är att det var en besvikelse när pengarna kom från staten eftersom effektiviseringsarbetet kom av sig. Därmed inte sagt att pengarna inte behövdes för att upprätthålla en tillfredsställande kvalitet på verksamheten och värna sysselsättningen. Effektivitet hämmas också av svårigheterna att investera lönsamt i infrastruktur samtidigt som neddragningar görs i den ordinarie verksamheten. Det är svårt att motivera stora investeringar även om de är ekonomiskt rationella samtidigt som det pågår ett besparingsarbete i verksamheten.

Bristen på effektivitet har också att göra med att det är för starkt fokus på kostnadskontroll till förfång för kvalitetstänkande. Brister i kvalitet hinner ifatt och innebär i ett långsiktigt perspektiv ökade kostnader. Effektivitetskrisen kan således också leda till en ekonomisk kris.

Existentiell kris

En anledning till att det kan vara svårt att genomföra förändringar i kommuner, trots att det ur effektivitetssynpunkt är önskvärt eller till och med nödvändigt är den identitet och historia som finns. Det är svårt att förändra historiskt förankrade enheter, en kommun eller en stad med gränser och med en stolthet som medborgarna värnar. Bypolitik innebär låsningar men beror på den känsla som finns inom en by, där man håller samman och tänker på byns överlevnad i första hand och inte effektivitet eller finansiella begränsningar. Att lägga ned en skola trots att barnantalet inte räcker till är en omöjlighet för politikerna i sådana kommuner. Der är svårt att fatta beslut och en tröghet etableras som förhindrar förändring.

I vissa kommuner förenas effektivitetskrisen med närmast total avsaknad av samarbete över ideologiska gränser, mycket utpräglad bypolitik och en tjänstemannaledning som inte förmår att driva frågor. Dessutom tillkommer en utpräglad pessimism, en allvarlig uppgivenhet. Till detta kan också i vissa fall läggas att verksamheten är ifrågasatt och att kommunen inte förefaller klara sitt serviceåtagande. Förenas effektivitetskrisen med demokratiunderskott och bristfällig kvalitet är kommunernas överlevnad hotad, de riskerar att bli ”non-places” eller tomma platser.

Demokratiunderskottet följer av att det politiska arbetet inte är prioriterat och att närvaron och engagemanget i beslutande församlingar inte är tillräckligt. Demokratiunderskottet är också ett resultat av en oförmåga att driva ideologiska frågor, istället handlar allt om praktik och om lösningar på lokala problem, att ”släcka bränder” och det saknas en långsiktighet. En egenskap är också att det finns starka motsättningar mellan stad och landsbygd och mellan politiker från olika falanger.

Flera av intervjupersonerna menar att deras kommun är för liten för att det ska kunna fattas beslut. Risken att springa på de som drabbas negativt av ett beslut på ICA eller COOP gör det för krävande att fatta besluten. Det blir personligt. Detta innebär en försämrad effektivitet och i förlängningen också ett existentiellt problem. En kommun som inte kan fatta beslut eller styra verksamheten är hotad som självständig enhet. I sådana kommuner kan en kris förorsakad av yttre vidriga omständigheter innebära en möjlighet, ett tillfälle att skapa acceptans för de förändringar som länge varit nödvändiga. Ett problem i samband med den ekonomiska krisen var också att det förelåg ett pedagogiskt problem, kommunerna är i behov av kompetent personal och investeringar för att överleva och för att kunna bedrivas effektivt, men det är naturligtvis svårt att locka de mest kompetenta samtidigt som verksamheten dras ned. Personalbehov i framtiden hjälper inte för att locka nya medarbetare.

En existentiell kris kan även uppstå i samband med att kommunen förändras drastiskt, och i flera kommuner sker det genom att stora, bärande företag flyttar sin verksamhet. Kommunens identitet förändras då från att ha varit känd för till exempel en industri och ett starkt näringsliv till en osäker framtid med många frågetecken. På sikt brukar sådana existentiella kriser ordna sig, kommunen blir något annat och hittar lösningar. I efterhand beskrivs de som nyttiga, en omställning som skulle bli nödvändig förr eller senare, men det innebär inte att de inte är krävande. Inom forskningsprogrammet

finns många olika exempel på kriser och berättelser om dem. Ett exempel på en kommun som genomgått en kris är Strömstad, vilket beskrivs nedan. Beskrivningen av Strömstads kommun är också en illustration av det empiriska underlagets beskaffenhet.

Strömstads kommun – historik och nuläge

Strömstads kommun har genomlidit många kriser. En gång i tiden var Strömstad en blomstrande industristad med företag som Facit, Electrolux och Perstorp etablerade på orten. En omfattande tillverkningsindustri fanns på plats som innebar flera tusen arbetstillfällen. Så försvann industriföretagen ett efter ett. Facit avvecklade verksamheten, ingen ville längre ha mekaniska kontorsapparater. Elektrolux flyttade produktionen till annat håll och likadant gjorde Perstorp. När sådana här saker sker är det berättigat att tala om kris. Samhällsförändringarna är omfattande och fordrar anpassningar. Vi minns svarta tidningsrubriker i Bohusläningen, men intervjupersonerna uppfattar inte omställningarna som särskilt besvärande. Alla intervjuade var ju inte med då, men även de som var det tycker att det gick rätt så bra. Snarare har det inneburit ett lyft för kommunen och då framförallt för staden Strömstad att ”bli av med” beroendet av stora nyckfulla industriföretag.

Med början i mitten av 1980-talet tog satsningen på att bli en turiststad med en omfattande och välutvecklad besöksnäring fart. Denna inriktning och satsning underlättades av norska oljefyndigheter i kombination med finans- och IT-kriser i Sverige. Den norska kronan stärktes och gränshandeln blev ensidigt åt ett håll. Norrmännen har idag ett mycket högt kostnadsläge och dessutom 20 procents valutarabatt på allt som köps i Sverige. Det är hälften så dyrt i Sverige sägs det. Norrmännen investerar i fast egendom i norra Bohuslän och renoverar så att allt blir tipptopp. Och man konsumerar! Inte minst på Nordby köpcentrum norr om Strömstad som idag omsätter mer än Gekås i Ullared och med en fortsatt expansion och mycket positiv utveckling. Ingen i kommunledningen vill ha tillbaka industrin och alla uttrycker en belåtenhet med norrmännens investerings- och konsumtionsvilja. Några undrar var svenska investerare och riskkapitalister har tagit vägen och hur de har kunnat göra så felaktiga kalkyler och bedömningar av satsningar i norra Bohuslän.

Det finns ändå några bekymmer i sammanhanget. Ett är att alla vill bo väster om motorvägen och väldigt få öster om. Landsbygden avvecklas och den tidigare stolta orten Skee liknar idag mest en övergiven Vildavästernstad. Något måste göras och förhoppningsvis kommer Skees attraktionskraft att öka när den nya motorvägen är på plats. Tidsavståndet till Strömstad minskar och förhoppningen är att handeln kommer att utvecklas i Skee. Ett orosmoln är vad som skulle hända om den norska ekonomin försvagades och trycket på handel och efterfrågan på hantverkare och service minskade. Detta framfördes av flera av intervjupersonerna men ingen var egentligen särskilt orolig. En intressant synpunkt angående motorvägen som snart är komplett från Göteborg till Strömstad är att avstånden och tiden att ta sig till Strömstad minskar, men tiden att ta sig från Strömstad till pärlor längre söderut minskar också. Kanske väljer en och annan att lämna det överhettade Strömstad och istället bosätta sig i någon av kommunerna söder om Strömstad. Kanske är en stor uppryckning för Uddevalla att vänta! En synpunkt i sammanhanget är att Strömstad borde, för att förstärka identiteten och bädda för en fortsatt gynnsam utveckling, ta tillbaka stadsbegreppet och alltså benämnas Strömstads stad.

Ekonomin är synnerligen viktig och alla bedyrar nödvändigheten av att redovisa positiva resultat. Detta har inget med balanskravet att göra. Det finns en starkt etablerad uppfattning att kommunen ska ha en god ekonomisk marginal, det krävs för en gynnsam utveckling. En särskild omständighet vad gäller ekonomin är att färjetrafiken mellan Strömstad och Sandefjord i Norge inbringar närmare 20 Mkr per år i hamnavgifter, vilket motsvarar nästan en skattekrona. Enligt några intervjupersoner behöver därför överskottet vara större än 20 mkr. Om inte finansieras kommunal verksamhet av intäkter från hamnverksamhet och det är orimligt att verksamheten ska vara beroende av omfattningen på båttrafiken. En annan förklaring till synen på ekonomi och vikten av överskott är att undvika den ekonomiska problematik som varit vid tidigare kriser. Det sitter i väggarna att upprätthålla en stabil ekonomi. En skattehöjning genomfördes 2010 på 35 öre i syfte att upprätthålla en god ekonomi och i kombination med ökade statsbidrag så kommer resultatet 2010 att bli tillfredsställande. Emellertid gäller att en situation nu närmar sig där kostnadssidan måste hanteras. Kostnadsnivån måste ned och frågan är hur detta ska ske. I kommunen finns bland annat den klassiska diskussionen om bygdeskolornas vara eller inte vara. Besparingseffekten av nedläggning är emellertid oklar och dessutom gäller ett slags överenskommelse om att

inte behandla frågan i valrörelsen. Efter valet ska politikerna och partierna återkomma till frågan.

I mitten av 1990-talet genomfördes en omfattande översyn av styrmodeller och organisation. Målstyrning introducerades och idéer om långtgående förändringar lanserades. Det blev emellertid inte så mycket av det hela, men en konkret åtgärd blev att alla fick söka om sina anställningar. Skälet till denna åtgärd var att något konkret måste göras eftersom de stora visionerna och översynen höll på att rinna ut i sanden. Hur stora förändringar det blev är mindre intressant, det intressanta är att medarbetare fortfarande med obehag minns den osäkerhet och det obehag som uppsägningarna medförde. För många är omorganisation något som förskräcker. En annan uppfattning är emellertid att det är dags att göra något nu. Det var alltför länge sedan som ett rejält grepp togs vad gäller organisationen. En organisationsöversyn skulle kunna bidra till förnyelse och ökad effektivitet. Detta perspektiv ställs emot uppfattningen att det händer och har hänt saker löpande under 2000-talet och att organisationen kontinuerligt har anpassats till förändrade förutsättningar.

Ett annat område som berörs av många är relationen mellan politiker och tjänstemän. Det inträffar att man går i varandras roller och att skärmytslingar uppstår. Begreppet låsningar används för att beskriva konsekvensen av oklarheter i roller. Frågan är emellertid hur problematiskt det är. En av de intervjuade vill ersätta den traditionella benämningen gråzon med benämningen gyllene zon. En markering av att det i gränslandet mellan politik och administration finns möjligheter till förändring och utveckling, möjligheter att skapa något nytt. Diskussionen om relationer och roller återupptas efter valet och det sker kanske också förändringar av styrning och organisation. Låsningar handlar inte heller enbart om relationen mellan politik och administration utan också mellan kommunstyrelsen och nämnder.

Framtiden är ljus för Strömstads kommun. Det är alla överens om. Men det finns några hot mot den fortsatta gynnsamma utvecklingen. Närmast förestående är valet och oron handlar om att utgången kan innebära en instabil politisk ledning, vilket skulle försvåra att fatta nödvändiga beslut om bland annat ökad kostnadseffektivitet. Ett annat orosmoln är vad som händer med norrmännens köpkraft och intresse för Strömstad. En stärkt svensk krona, i kombination försvagad tillväxt i Norge och en E6:a som för människor förbi Strömstad kan ha negativ inverkan på sysselsättningen lokalt.

Tolkning och slutsatser – ett effektivt institutionellt arrangemang fordras

Faktiska och skapade kriser

Den så kallade finanskrisen 2008/2009 vill nästan ingen kännas vid och förklaringarna till detta är många. Kanske handlar det i efterhand framförallt om ovilja erkänna bristen på kontroll över situationen i efterhand. Alldeles naturligt i så fall. I vilket fall som helst är kommunerna ständigt utsatta för ett tryck och utmaningar och tillstånd som kan liknas vid kris. Från de genomförda empiriska studierna har tre typer av kriser identifierats och diskuterats; ekonomisk kris, effektivitetskris och existentiell kris.

Kriserna är eller kan vara faktiska eller skapade. Den ekonomiska krisen kan vara faktisk i den meningen att kostnaderna överstiger intäkterna eller kanske snarare att utbetalningarna överstiger inbetalningarna. Negativa betalningsströmmar gör att en successiv försvagning sker. Effektivitetskrisen kan vara faktisk i den meningen att låg produktivitet och kvalitet är konstaterad i uppföljningar och utvärderingar i jämförelser över tid och i jämförelser med andra. Den existentiella krisen kan vara faktisk i den meningen att en avveckling av organisationen planeras eller pågår, bland annat genom att kommunen som egen enhet avvecklas genom en kommunsammanslagning. Den faktiska krisen är ett resultat av omvärldsförändringar och brist på anpassningsförmåga.

Den ekonomiska krisen kan vara skapad genom de regelverk som tillämpas och som innebär att ekonomin inte kan hanteras på ett förnuftigt sätt. Det så kallade balanskravet uppfattas av många som en hämsko för ekonomisk rationalitet och tvingar kommunerna att besluta och agera i ett kortsiktigt perspektiv. En annan förklaring till föreställningen om kris är att innebörden av god ekonomisk hushållning inte är tillräckligt väl definierad och därav följer en osäkerhet rörande hur den ekonomiska utvecklingen och det ekonomiska

tillståndet ska bedömas. Detta i sin tur är en förklaring till avsaknaden av finansiella strategier som ger vägledning för styrning och beslut i ekonomiska frågor. Bristfälliga formella regelverk leder således till uppfattningen om att ekonomisk kris råder.

Effektivitetskrisen kan vara skapad genom förekomsten av informella värderingar som leder till en oförmåga att fatta nödvändiga effektivitetsbefrämjande beslut. Som följd av institutionaliserade föreställningar om hur saker och ting är ordnade föreligger en bristande anpassningsförmåga till förändrade förutsättningar. Ett viktigt förgivet tagande är att kommunal verksamhet ska bedrivas i hela kommunen geografiskt sett och ingen utmanar denna värdering genom att föreslå och verka för färre utbudspunkter. Den förhärskande inkrementalistiska budgettekniken som innebär att enbart förändringar på marginalen i tilldelning av ekonomiska resurser till verksamheter behandlas är en annan ordning som leder till ineffektivitet. Bristande effektivitet sitter i väggarna!

Ekonomisk kris förklaras av brister i det formella regelverket och effektivitetskris förklaras av brister i de informella reglerna. Tillsammans bildar formella och informella regler eller formella och informella institutioner den institutionella strukturen eller med ett annat ord det institutionella arrangemanget. Ett ogynnsamt institutionellt arrangemang är basen i den existentiella krisen. Det som tillkommer och gör krisen existentiell är avsaknaden av samarbete och förtroendefulla förhållanden inom organisationen.

Klassiska förklaringar

Brist på förtroende och fungerande samarbete innebär att enheter och aktörer sluter sig. Öppenhet skapar variation och därigenom förutsättningar för anpassning till förändrade förutsättningar. En organisation där förtroendefulla förhållande saknas och samarbetet är satt ur spel råder ingen öppenhet och heller ingen variation. Klassiska samhällsvetenskapliga studier illustrerar effekten av brist på öppenhet. Hirschmann (1970) visar att om inte invändningar tas på allvar och föranleder åtgärder lämnar de allra bästa organisationen och utvecklingen avstannar. Janis (1982) illustrerar förödande konsekvenser av att aktörer av rädsla för att inte passa in inte vågar bryta konsensus. Öppenhet är nödvändigt för gynnsam utveckling och för att kunna göra upp med rådande föreställningar. Ett liknande resonemang för Staw (1976;1981) som menar att grupper fastnar i förutbestämda hjulspår och i ekonomiska sammanhang kan det innebära att ”throwing good money after

bad", det vill säga att nedlagda kostnader motiverar mer kostnader. Weick och Sutcliffe (2003) beskriver vad de benämner "cultural entrapment" som är den process där individer låser sig vid handlingar och sedan söker efter konfirmation att de handlat riktigt. Detta menar författarna kan medföra att individer negligerar ledtrådar som indikerar att saker och ting inte står rätt till. Resonemanget är inte heller långt från den ofta refererade teorin om vägberoende (path-dependence). Vägberoende kan beskrivas i tre faser; förberedelsefasen där det finns många olika alternativ, den vägberoendeformerande fasen, där alternativen är färre samt låsningsfasen där låsningen har skett (Sydow et al. 2009). Att ett visst handlingsmönster blir institutionaliserat är således inte märkligt, en kris kan emellertid vara en möjlighet att bryta vägberoendet eftersom organisationen måste förändras.

Öppenhet innebär experiment. Den som prövar mest överlever längst hävdar Schumpeter (1934) i en klassisk bok. Genom att ständigt pröva nya vägar sker förändring, anpassning till nya förutsättningar och verksamhetsutveckling. I organisationer som utmärks av brist på förtroendefulla förhållanden och bristfälligt samarbete prövas inget nytt. Det finns inte tillräcklig beslutskapacitet för att genomföra nya verksamheter och testa nya idéer. Enligt Schumpeter innebär detta att den långsiktiga överlevnaden är hotad. Det är också genom att testa nya vägar som organisatoriskt lärande uppstår och härigenom skapas innovationer (Styhre 2003). Att testa nytt innebär att glömma gammalt, att överge rutiner till förmån för nya lösningar. Enligt Weick och Sutcliffe (2007) är det den organisation som äger den bästa förmågan att glömma som överlever längst. Förmåga att glömma är således en överlevnadsegenskap. Kvaliteten kan synas vara märklig, men vad det handlar om är att glömska innebär att organisationen och verksamheten inte fastnar i de rutiner, strukturer och regler som finns och i de traditioner som är utmärkande. Glömska motverkar institutionalisering och ceremonialisering, det vill säga att informella institutioner som kan befrämja verksamhetsutveckling övergår till att bli rent ceremoniella. Organisationer som inte prövar nytt glömmer inte heller det gamla och fastnar således i regler och rutiner som inte är anpassade till de förutsättningar som råder. Martin de Holan och Phillips (2004) är inne på samma spår och menar att mycket kunskap kan vara en anledning till att organisationer fastnar i ett visst beteende och fungerar då som en barriär som hindrar nyinlärning och kan därför också vara ett hinder för innovationer. För att vara innovativ menar de att en organisation måste kunna glömma; *"very good innovators need to be very good forgetters"*

(sidan 428). Weick har formulerat detta som att organisationer bör ”drop their tools” för att kunna omvärdera situationen. Oväntade händelser, så som kriser, har definierats som ett ”potential space for action”, vilket också innebär att det finns utrymme för strukturella förändringar inom organisationen (Linstead och Thanem 2007) som kan leda till innovationer (Deroy och Clegg 2011).

Den existentiella krisen tar sig uttryck i ett sökande efter en identitet, viljan att vara känd för något som kan locka människor och företag till kommunen. Identitetsbegreppet inom organisationer är emellertid svårhanterat, för hur mäts identitet och en identitetsförändring? Vikten av att synas, ”placeras på kartan” och sticka ut kan ta sig uttryck i satsningar av olika slag där det både finns ett externt syfte att synas men också ett internt, att det inom organisationen finns en samstämmighet angående vad organisation är och står för (se Brorström 2010). I samband med en ekonomisk kris kan detta sökande avstanna för att istället lösa de mer akuta problemen som uppstår men det kan också vara vid sådana tillfällen som sökandet intensifieras eftersom det blir viktigare att skapa konsensus inom organisationen. Den gemensamma identiteten blir viktigare än någonsin. Resonemanget innebär också att en organisation kanske inte alltid är innovativ vid en kris som respondenterna ofta angav, utan snarare problemlösare.

Så här förhindras kriser

Ett effektivt institutionellt arrangemang förhindrar kriser. Med ett effektivt arrangemang avses att en koppling föreligger mellan formella regler och informella regler. De kriser som beskrivits kan alla relateras till hinder som skapas och som försvårar anpassning till förändrade förutsättningar. Balanskrav och etablerade föreställningar om innebörden av en god ekonomi förhindrar effektivisering, informella regler och överenskommelser kan verka stabiliserande och skapa ordning, men kan långsiktigt innebära att nödvändig förnyelse hindras. Strukturer som alltid funnits och som förstärks kan hota organisationens överlevnad. Den ekonomiska krisen är lätt att hantera genom att förändra dåliga regler, att hantera effektivitetskrisen är värre eftersom det kräver att det som sitter i väggarna utmanas. Att inse att förändring krävs fordrar att drastiska saker inträffar, till exempel att staten föreslår en kommunsammanslagning. En annan typ av förändring kan vara att nya chefer utmanar och lyckas bryta tabun och återskapa förtroende.

Det finns ett annat sätt att hantera krisen, eller kanske undvika dramatik, och det är att reformera ämnet nationalekonomi. Bezemer (2011) visar i en intressant studie, självfallet inte särskilt förvånande, att de ekonomer som varnade för förestående kris inte tillhörde mainstream- falangen utan heterodoxa skolor. Den neoklassiska nationalekonomin misslyckas upprepade gånger att förutspå kriser och det kanske är dags att tillämpa andra analysmodeller än de modeller som bygger på förenklade och orimliga beteendeantaganden. Mainstreamekonomerna förefaller ha fastnat i sina egna modeller med en ovilja att testa nytt, de är ”victims of groupthink” som Janis (1982) uttrycker det. Agarwal med flera (2009) argumenterar på liknande sätt och menar att enbart nationalekonomiska modeller inte är tillämpbara för att hantera den finansiella krisen och att användningen av dem snarare sänker hastigheten för återhämtning än ökar den. Anledningen är, menar de, att nationalekonomers förenklingar och antaganden angående rådande förhållanden kan leda till problem. Ett exempel de ger är antagandet att om företag och organisationer fattar beslut; *”we start with the basic observation that economies do not make decisions, and neither do firms – people make decisons”* (sidan 470). Att därför ta lärdom av hur enskilda individer hanterar och förklarar krisen och dess inverkan förefaller vara en möjlighet för att lära inför framtiden.

Låt oss avsluta med att konstatera att kriser undviks om förändring sker som innebär att organisationen över tid upprätthåller ett effektivt institutionellt arrangemang. Nyckel till framgång och frihet är då att veta när hämmande regler och invanda mönster ska avvecklas och upphävas. Insikten om detta är ett första steg för att etablera det effektiva institutionella arrangemanget.

Referenser

Agarwal Rajshree Agarwal, Jay B. Barney, Nicolai J. Foss, och Peter G. Klein, 2009. Heterogeneous resources and the financial crisis: implications of strategic management theory. *Strategic Organization* 7(4): 467–484.

Almqvist, Roland, Björn Brorström, Leif Jonsson, Stig Montin och Ulf Ramberg, 2010. *Framgångsrik förändring, ett nationellt kommunforskningsprogram om hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer*. Nationella kommunforskningsprogrammet, Rapport 1.

Bezemer, Dirk J. 2011. The Credit Crisis and Recession as a Paradigm. *Journal of Economic Issues,* 45(1):1–18.

Brorström Björn, Viveka Nilsson, Roland Almqvist, Leif Jonsson och Ulf Ramberg, 2010. *En referensram för studier av kommuner i förändring*. Nationella kommunforskningsprogrammet, Rapport 2

Brorström, Sara, 2010. *Kommunala satsningar av betydelse,* Avhandling, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet, Göteborg.

Deroy Xavier och Steward Clegg, 2011. When events interact with business ethics. *Organization,* published online 17 January.

Hirschman, A, 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, Cambridge Ma.

Janis, Irving, 1982. *Grouphthink*. Boston: Houghton Mifflin.

Linstead, S. & Thanem, T., 2007. Multiplicity, virtuality and organization: The contribution of Gilles Deleuze. *Organization Studies* (28)8: 1483–1501.

Martin de Holan Pablo och Nelson Phillips, 2004. Organizational forgetting as strategy. *Strategic Organization,* 2(4) 423–433.

Schumpeter, Joseph, 1934. *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Harvard University Press.

SKL 2010. Ekonomirapporten Maj 2010.

Staw, Barry, 1976. Knee-deep in big muddy: A study of escalating commitment to a chosen course of action. *Organizational Behaviour and Human Performance,* 16 (1): 27–44.

Staw, Barry, 1981. The escalation of Commitment to a Course of Action. *Academy of Management,* 6 (4): 577–587.

Styhre, Alexander, 2003. *Understanding Knowledge Management – critical and post-modern perspectives.* Trelleborg: Liber Abstrakt Copenhagen Business School Press.

Sydow, Jorg, 2009. Path Dependencies in Project-Based Organizing – Evidence from television Production in Germany, *Journal of Media Business Studies,* 6(2) 123–139.

Weick, Karl, 1995. *Sensemaking in organizations.* Thousand Oaks: Carlifonien Sage.

Weick, Karl och Kathleen Sutcliffe, 2003. ”Hospitals as Cultures of Entrapment: A Re-Analysis of the Bristol Royal Infirmary”. *California Management Review,* 45 (2): 73–84.

Weick, Karl och Kathleen Sutcliffe, 2007. *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty.* San Francisco: Jossey Bass