

# Boken om Kommunforskning i Västsverige

- beskrivning av en forskningsmiljös  
framväxt, fokus och framtid



ISBN: 978-91-87454-72-1

Tryck: Nordbloms Trycksaker AB, Hamburgsund 2020

**Boken om Kommunforskning  
i Västsverige**

**- beskrivning av en forskningsmiljös  
framväxt, fokus och framtid**

Björn Brorström

# Innehållsförteckning

Företal	7
Förord	9
I. Demokrati och effektivitet	11
I.1 Inledning	11
I.2 Bokens innehåll och disposition	15
2. Kommunforskning i Västsverige - en mångfacetterad bakgrund	19
2.1 Den företagsekonomiska utmaningen	19
2.2 Den teoretiska grunden och inspirationen - en tolkning	27
2.3 Etablering - den administrativa processen	34
3. Verksamhetens innehåll och bidrag	43
3.1 Inledning	43
3.2 Kommunal ekonomi - redovisning	45
3.3 Kommunal organisation - styrning, organisering och ledning	52
3.4 Fler studier och områden - nutid	55
3.5 Framgångsrika kommuner	
- ett hobbyprojekt med oväntad utveckling	56
3.6 Speciella rapporter - av olika skäl	65

4. Tolv aktuella texter om kommunal ekonomi, styrning, organisation och ledning - publicerade 2019	71
4.1 Inledning	71
4.2 Texter	73
Misslyckad reform?	
Kommundelsnämnder avskaffas nu när de behövs! (20/2)	73
Tramsigt kring New Public Management (27/2)	75
Vem har och vem tar ansvar? (5/3)	77
Politiker och chefer – några viktiga noteringar (22/5)	79
Börjar känna mig tjugig – om organisation och styrning av offentlig verksamhet (12/6)	81
Kommuner kan inte gå i konkurs! (19/8)	83
Om hur trovärdighet kan gå förlorad (4/9)	85
Organisation – förändring som medel eller mål (11/9)	87
Gynnsam samhällsutveckling (4/10)	91
Tillitsdelegationen och tillitsbaserad styrning – allt eller inget? (18/10)	93
Nya Karolinska – hur kunde det gå så illa? (21/11)	96
Reformer spelar visst roll! (20/12)	99
4.3 Budskap i sammanfattning	102
5. Kommunforskning 2020 och framåt - ett gränsöverskridande forskningsprogram	105
Referenser	109



## Företal

När jag för några år sedan tog över föreståndarskapet på KFi var det en etablerad organisation som skulle tas om hand. Lite grand som att komma till ett dukat bord. För mig har KFi alltid varit en del av yrkeslivet efter examen från grundutbildningen. Tidigt i karriären märkte jag att vem helst man talade med på ett kommunalt ekonomikontor så visste de vad KFi var. Många har gått en utbildning i KFi:s regi, andra har deltagit i forskningsprojekt, men kanske har flest tagit del av forskning som bedrivits. En institution i sann bemärkelse. Verksamheten har dock inte alltid funnits utan är inne på det 32:a året. Denna skrift är därför en jubileumsskrift som uppmärksammar detta något ojämna år (vi glömde av att det var det 30:e året när det inföll).

I denna bok får vi en personlig redogörelse som ger oss en beskrivning från före det att det hela började, till skapandet av KFi, till idag. Utvecklingen sammanfaller med etablerandet av ämnet förvaltningsekonomi och dess fokus på kommun och regionsektorn. I många delar har KFi spelat en central roll i utvecklingen av och i den kritiska diskussionen kring redovisning och styrning. I centrum för intresset har alltid aktuella frågeställningar stått.

En mängd forskare är knutna till nätverket och många har varit det genom åren. Det är emellertid lämpligt att det är just Björn Brorström som står för berättandet och reflektionen över utvecklingen. Om det är något som varit en röd tråd i verksamheten från början till nu är det Björn med sitt engagemang och intresse för sektorn. Först som grundare, sedan som föreståndare och under senare år som ordförande. Om bordet var dukat, så var det Björn som stått för det. Och här får vi Björns beskrivning och reflektion över hur det gick till.

Gustaf Kastberg Weichselberger  
Varberg  
2020-05-16





## Förord

Den här boken handlar om Kommunforskning i Västsverige (KFi) och forskning om kommuner och regioner. Jag har som företagsekonom ägnat nästan all min vetenskapliga verksamhet åt studier av offentlig förvaltning och då särskilt kommuner och regioner. Min bas för att bedriva utbildning och forskning har varierat över tid, men jag har ändå sedan tillkomsten av forskningsorganisationen KFi i slutet på 1980-talet på något sätt varit knuten dit. Under två decennier var det som aktiv forskare och under 2010-talet då jag var högskolerektor och det inte fanns mycket tid för egen forskning, hängde jag mig fast vid KFi som styrelseledamot och under senare år som styrelseordförande. Nu efter att ha lämnat ledningsuppdrag och mer tid finns för egen verksamhet har jag fullföljt en tanke som jag haft sedan flera år tillbaka, nämligen att berätta om KFi:s verksamhet. Jag har valt att göra det på ett för min del mindre komplicerat sätt. Jag har utgått från mina egna erfarenheter, minnesbilder och uppfattningar om verksamheten. Det är ett subjektivt urval av rapporter och händelser som beskrivs, och den bakgrund till tillkomsten av KFi som jag tecknar är även den min bild. Mina kollegor från förr och nu kommer sannolikt om och när de läser "Boken om Kommunforskning i Västsverige" att tycka att jag fått ett och annat om bakfoten och att mina val är tendentiösa. Det är säkert helt riktigt, men inte mycket att göra något åt. I den här boken är det min berättelse som gäller. Jag vill passa på här i förordet att tacka två personer som betytt mycket för mig och för KFi:s tillkomst, utveckling och verksamhet. Dessa är mina två företrädare som styrelseordförande Åke Carlsson tidigare ekonomichef i Marks kommun och Kenth Lindström tidigare kommundirektör i Lidköpings kommun

Önskar alla en givande läsning

Björn Brorström



*Hamburgö. Bobuslän.*

# **1. Demokrati och effektivitet**

## **1.1 Inledning**

För alla offentliga organisationer gäller att värna demokrati och effektivitet och förena demokratiutveckling och effektivitetsutveckling över tid. De valda politiska församlingarna fattar beslut om mål, strategier, prioriteringar och fördelning av resurser. Det politiska systemet och dess valda representanter har ett ansvar för att i sina beslut avspegla folkviljan, men de har också ett ansvar för att förvaltningen ges goda förutsättningar att genomföra verksamheten. Instabilitet i de politiska församlingarna och svajiga beslut kan innebära att förvaltningen ges ett omöjligt uppdrag. Förvaltningen har en skyldighet att genomföra de beslut som är fattade och göra det inom ramen för tilldelade resurser. Den har samtidigt ett professionellt ansvar att leva upp till lagar, regler, föreskrifter och normer för verksamheten.

De grundläggande värdena demokrati och effektivitet kan ställas mot varandra. Å ena sidan kan hävdas att effektivisering av verksamheten kan försvåras av oklara majoritetsförhållanden, utdragna politiska beslutsprocesser, politiska prioriteringar, ideologiska hänsynstaganden och oklara majoritetsförhållanden med åtföljande instabila beslut. Å andra sidan kan demokratiutvecklingen försvåras av en stark förvaltning som på professionella grunder hävdar att den vet mest och bäst och därför inte låter sig styras. Att ställa värdena demokrati och effektivitet mot varandra, ideologiska överväganden mot sakkunskap, eller att ställa helhetsperspektiv mot fokus på delarna är klassiskt. Den prövning som gäller är att hantera och förena det som kan uppfattas vara konkurrerande värden där det ena inte kan vara på det andras bekostnad.

En uppgift för samhällsvetenskapen är att bidra till kunskaper som gör att demokrati och effektivitet kan värnas och förstärkas. Statsvetare gör det med utgångspunkt från det demokratiska systemet, hur detta kan befastas och utvecklas och vilka möjligheterna och svagheter är i olika typer av demokratiska modeller. Statsvetare vet allt om de grundläggande demokratiformerna; representativ, deliberativ och brukardemokrati och deras tillämpningar, styrkor och svagheter i tid och rum. Nationalekonomer har fokus på effektivitet och har sammansatta resonemang och robusta modeller för att mäta och bedöma effektivitet i resursfördelning och resursförbrukning. Det handlar om att med matematisk precision säkra att den sista tillgängliga kronan för fördelning hamnar där den gör mest nytta och att Paretooptimalitet är uppnådd, det vill säga att tillgängliga resurser inte kan omfördelas så att någon får det bättre utan att någon annan får det sämre. En nödvändig grund för resonemang och teorier är förenklade antaganden om individers beteende. Rationalitet och nyttomaximering för den enskilde är centralt.

Gemensamt svarar statsvetare och nationalekonomer också för den så kallade Public choice-skolan där politiskt agerande analyseras baserat på antagandet om rationellt beteende och egenintresse. Matematiska modeller tillämpas för att påvisa problem, ineffektivitet och effektiviseringspotential inom den offentliga sektorn.

Kvantitativa data som är insamlade för att vara representativa i en statistisk mening, och som syftar till att evidensbaserade slutsatser ska kunna dras är inte tillräckliga, helt enkelt därför att de antaganden som modellerna baseras på inte är realistiska. För att förstå mötet mellan demokrati och effektivitet i vardagen måste studier genomföras med utgångspunkt från individers faktiska agerande och individers uppfattningar om tillstånd och utveckling. Här kommer forskningstraditioner inom företagsekonomi och sociologi väl till pass. Idag 2020 borde det vara alldeles självklart för alla att studier måste bedrivas på mikronivå och tolkning ske av kvalitativa data för att på djupet kunna förstå hur utmaningen i mötet mellan demokrati och effektivitet hanteras och med vilka konsekvenser, men den uppfattningen är långtifrån allmängiltig.

Att bidra till demokratiutveckling och effektivitetsutveckling är det yttersta syftet med den forskningsverksamhet som beskrivs i denna bok. Ansatsen som beskrivs är att det nödvändiga samspelet mellan demokrati och effektivitet är utgångspunkten och forskningen och dess inriktning och resultat som redovisas här sker med en förståelse för betydelsen av att det ena inte är på bekostnad av det andra. Forskningen är satt i sitt verkliga sammanhang och styrs inte av förenklade beteendeantaganden, föreställningar om rationalitet eller idealiserade uppfattningar om hur det borde vara.

Den forskningsverksamhet som är i fokus i denna bok är den som bedrivits och bedrivs inom Kommunforskning i Västsverige (KFi). KFi är en forskningsorganisation med nära koppling till framförallt Göteborgs universitet och baseras på samverkan med kommuner i Västsverige och med Västra Götalandsregionen. KFi har genomfört studier inom området kommunal ekonomi och organisation i över 30 år.

## 1.2 Bokens innehåll och disposition

I det följande kapitlet beskrivs upprinnelsen och bakgrunden till etableringen av KFi. Det började med ett intresse från ledande företagsekonomer vid Göteborgs universitet att studera kommuner och landsting. Detta lade grunden för etablering av en forskningsmiljö med såväl seniora forskare som doktorander. En uppsättning centrala samhällsvetenskapliga teorier utgjorde basen för de problemställningar som formulerades och tolkningar som gjordes. Den teoretiska grunden kan beskrivas på många olika sätt. Det urval som gjorts och den beskrivning som redovisas är min tolkning, min version av vilka de viktiga referenserna och inspirationskällorna är. Det finns också rent praktiska förklaringar och inträffade händelser som har betydelse för tillkomsten av KFi såsom etablering av nätverk mellan praktiker och forskare och svagt statligt finansierad forskning av den offentliga sektorn på lokal nivå, det vill säga kommuner och landsting.

Mot bakgrund av tillkomsten av KFi beskrivs i bokens huvudkapitel innehållet i KFi:s forskningsverksamhet från start fram till nu. Skriften innefattar också en redovisning av ett antal bloggtexter författade under 2019. Dessa är texter rörande styrning, organisering och ledning av offentlig verksamhet. Genom texterna synliggörs kopplingar mellan det som varit och det som är. Boken avslutas med några funderingar kring kommuner och regioner och vilka de framtida frågorna för forskning är och bör vara.

Huvudsyftet med boken är således att beskriva den forskning som har bedrivits inom KFi med fokus på vilka resultat som framkommit över tid. Beskrivningen blir en illustration av viktiga områden och frågor över tid. Det är KFi:s inriktning och forskning som beskrivs. Andra forskningsmil-

jörer och forskargrupper inom området som verkar och har verkat parallellt med KFi vid Göteborgs universitet eller andra lärosäten har delvis andra fokus samtidigt som mycket är lika i strävan efter att bidra till en gynnsam samhällsutveckling.

Ytterligare innehållsdeklaration krävs (läs gärna förordet också). Boken är en personlig och subjektiv betraktelse. Jag har varit verksam inom KFi på något sätt ända sedan starten 1989. Under vissa perioder som föreståndare, under andra perioder som forskare och sedan 2012 som styrelseordförande och just nu också tillbaka i rollen som senior forskare. Beskrivningen av KFi, liksom beskrivningen av bakgrunden till KFi:s tillkomst baseras på mina hågkomster. Avstämningar och kontroller är gjorda mot olika typer av källor så att faktauppgifter och årtal är korrekt redovisade, men det är säkert så att vissa av de förlopp som beskrivs kan tolkas och minnas på andra sätt av andra som var med. Det är mina val av forskningsområden och rapporter som beskrivs och som exemplifierar verksamheten. Andra hade alldeles säkert gjort andra val och nedslag, men nu är det min text och historia som gäller.





The image shows the main entrance of the Göteborgs Universitet building. The facade is made of light-colored stone with three prominent columns. Above the columns are three sets of windows, each with a decorative red brick panel below it. The entrance consists of three pairs of wooden double doors. At the top, a stone frieze contains the text 'GÖTEBORGS HÖGSKOLA' and a central crest. Below this, the name 'GÖTEBORGS UNIVERSITET' is inscribed in large, dark letters. The sky is blue with light clouds. Two black street lamps are visible on the sides, and flower pots are at the base of the columns.

GÖTEBORGS UNIVERSITET

GÖTEBORGS HÖGSKOLA

## **2. Kommunforskning i Västsverige - en mångfacetterad bakgrund**

### **2.1 Den företagsekonomiska utmaningen**

I mitten på 1970-talet vände några av de ledande forskarna inom organisation och management vid företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet blickarna mot offentlig sektor, särskilt kommuner och då framförallt Göteborgs stad. Orsaken till det hos dessa företagsekonomer vid Göteborgs universitet återuppväckta intresset för kommunala organisationer var antagandet att studier av hur beslut fattas i offentliga organisationer kan medföra viktiga kunskaper om styrning, ledning och beslutsfattande. Dessa kunskaper kan därefter appliceras på studier av privaträttsliga organisationer när medbestämmandelagstiftningen träder i kraft och börjar tillämpas. Beslut om medbestämmandelagen fattades av riksdagen 1976 och forskarnas antagande var att kravet på medbestämmande skulle förändra formerna för beslutsfattande och inflytande och att företagen mer skulle komma att likna offentliga organisationer och tillämpa det offentligas processer och former för beslutsfattande.

Huruvida antagandet var relevant eller inte eller om resonemangen om medbestämmande var en konstruktion för att i en forsknings- och utbildningsmiljö starkt präglad av fokus på privaträttsliga associationer, storföretag och finans motivera studier av offentlig sektor kan diskuteras. En illustration av den styvmoderliga behandlingen av och bristen på inslag av den offentliga sektorns ekonomi och styrning är att studenter som läste fördjupningsalternativet "Redovisning och finansiering" fick nöja sig med en föreläsning på fyra timmar om kommunal ekonomi, samtidigt som många, såväl lärare som studenter, tyckte att fyra timmar var alldeles för mycket. Hursomhelst uppstod väldigt snabbt ett intresse för offentliga organisationer som sådana och då särskilt till att börja med primärkommuner. Forskarna fann organisationer med komplexa beslutssituationer och stora ekonomiska utmaningar, bland annat som följd av upprepade oljekriser under mitten av 1970-talet som dämpat tillväxten i världen och försvagat skatteunderlaget. Forskarna fann också organisationer där beslutsfattare, chefer och medarbetare var mycket öppna med att dela med sig av information och uppfattningar om beslutsprocesser, beslutsunderlag och beslut. Här fanns inga affärsplaner och affärshemligheter som behövde döljas utan redovisningar lämnades öppet av problem, åsiktsskillnader och tänkbara lösningar.

Ett flertal studier genomfördes i Göteborgs stad under mitten och slutet av 1970-talet med fokus på budgetprocesser och arbetet med att få balans i kommunens ekonomi. Studierna som genomfördes av Sten Jönsson och Rolf Lundin publicerades inledningsvis i Företagsekonomiska institutionens rapportserie (se till exempel Jönsson och Lundin, 1975). Rapporterna kom sedermera att publiceras i olika välrenommerade vetenskapliga journaler och bidrog starkt till att organisations- och managementforskningen vid Göteborgs universitet uppmärksammades internationellt.

En viktig insats var också sammanställningen av en antologi baserad på uppsatser presenterade på en konferens med praktiker, särskilt från Göteborgs stad, och forskare från huvudsakligen Företagsekonomiska institutionen. Boken publicerades 1976 med Sten Jönsson och Rolf Lundin som redaktörer. Titeln på boken var "Perspektiv på kommunala problem" och satte agendan för kommande forskningssatsningar. Konferensen och antologin är också en illustration av det intresse som de ledande forskarna hade för praktikens villkor och problem. Sedermera publicerades också en bok författad av Sten Jönsson som sammanfattade de genomförda Göteborgsstudierna. Bokens titel är "A City Administration Facing Stagnation" och utkom 1984. Dessvärre fick inte boken den spridning och uppmärksamhet som den förtjänade.

En annan viktig forskningsinsats som måste nämnas och som också baserades på studier av Göteborgs stad behandlade beslutsfattande och relationen mellan politiker och tjänstemän. Bokens titel är "Beslut och handling" och beskriver en situation där tjänstemännen helt dominerar i beslutsprocessen. Tjänstemännen gör allt i beredningen av en fråga eller ärende, från idé och problemformulering till beslut, förutom att just fatta det formella beslutet och ta ansvar för beslutet. Tjänstemännen är i kraft av sitt stora kunskapsövertag i sakfrågor sändare i beslutsprocessen och politikerna mottagare och defensiva granskare av beslutsförslag. Studien väckte stor uppmärksamhet och bilden av maktfördelningen mellan politiker och tjänstemän bekräftades av många, men beskrivningen upprörde också många eftersom den avvek från normen för relationen mellan politiker och tjänstemän såsom den förväntas vara utifrån lagstiftning och gällande normer. Under en period var faktiskt inte författarna till boken särskilt välkomna till stadshuset i Göteborg och även jag som ung doktorand och som en av forskarna i forskargruppen fick ta emot stark kritik när jag var i stadshuset i andra ärenden.

Göteborgsstudierna ledde fram till en bredare satsning på studier av kommunal ekonomi, planering och organisation. Medel söktes från dåvarande Statens råd för byggnadsforskning (Byggnadsforskningsrådet) för studier av samordning mellan fysisk och ekonomisk planering samt budgetering, styrning och samverkan i kommuner. Det kan synas något märkligt och uppfattades nog så av många, att Byggnadsforskningsrådet finansierade den typen av studier men argumentet för finansiering var att en förutsättning för byggande är väl fungerande kommuner med rationella planeringsmodeller och sund ekonomi. För genomförande av projektet som startade våren 1977 och löpte över tre år engagerades ett flertal medarbetare vid företagsekonomiska institutionen och några nyantagna doktorander knöts till projektet. Jag var en av dessa. Genom projektet "Samordning mellan fysisk och ekonomisk planering samt mellan förvaltningar" som leddes av Sten Jönsson och Rolf Lundin, etablerades en forskargrupp med inriktning mot studier av offentliga organisationer, och då särskilt till att börja med som sagt primärkommuner.

"Samordningsprojektet" blev ett utomordentligt lärprojekt för många av oss. Upplägget innebar att ett antal studier av primärkommuner, totalt tio, genomfördes med en mycket öppen forskningsansats. Vi intervjuade ledande politiker och chefer och hurfrågor användes för att få öppna, utförliga och ostyrda svar på hur kommunen arbetade med planering och budgetering från start till mål, vilka problemen var för att skapa ekonomi i balans, hur samordning mellan olika planeringsformer arrangerades och hur förvaltningarna samverkade i planeringen. De flesta av kommunstudierna publicerades i företagsekonomiska institutionens rapportserie och gavs alla titeln "Boken om...". Titeln på denna bok är inspirerad av hur allt började. Själv medverkade jag i fem av de tio studierna. Inom projektet genomfördes också en större enkätstudie om planering och budgetering i kom-

muner. I slutrapporten uppmanas dock av någon anledning till försiktighet i tolkningen av enkätresultaten (Jönsson och Lundin, 1979).

För egen del minns jag alldeles särskilt studierna av Västerås kommun och Luleå kommun men av helt olika skäl. I studien av Västerås kommun och i samband med datainsamlingen lärde jag mig som ung och ny doktorand av min erfarne och forskningsrutinerade medförfattare att hålla tyst, det vill säga att när en öppen, men samtidigt kanske något provocerande fråga har ställts så gäller det att invänta intervjupersonens svar och inte omedelbart när det blir tyst i rummet ställa om frågan eller försöka förtydliga den. 15 sekunders tystnad kan som bekant vara en obehaglig evighet vid en intervju eller vid ett samtal, men det lönar sig nästan alltid att avvakta. Västerås kommun var också en belysning av vilken betydelse en stark, kunnig och politiskt väl förankrad drätselstyrelse kan ha för en kommuns utveckling.

I Luleå lärde vi oss skillnaden för en organisation mellan att arbeta under expansion och stagnation. Etableringen av Stålverk 80 skulle förändra samhället, ja hela Norrbotten, och allt arbete inom kommunen handlade om att få planer och fysiska förutsättningar på plats för etablering och utbyggnad. Allt gick fort och planarbetet var inte av högsta kvalitet men entusiasmen var stor. När sedan beslutet kom från NJA:s styrelse att inte bygga stålverket och inget stöd fanns från annat håll, regering och riksdag valde att inte ingripa, infann sig en fas av stor oro för kommunens utveckling och en stark och spridd känsla av orättvisa där Södra Sverige svek Norrland. Ekonomin hamnade i centrum för kommunen och ett traditionellt, och som många uppfattade det trist, planarbete tog vid igen. En slutsats från studien var att någon sådan ordning som samordning mellan fysisk och ekonomisk planering existerar inte i praktiken, det är alltid det ena som dominerar över det andra och samordning är ett ouppnåeligt ideal.

Vi lärde oss mycket om hur kommuner och landsting fungerar och om organisation, styrning, ledning, aktörer och institutioner. Studierna lade grunden för nästa steg i utvecklingen av forskningsarbetet. En förändring som påverkade den fortsatta verksamheten vid Göteborgs universitet, men som samtidigt innebar att kommunforskningen breddades nationellt var att några av de ledande personerna i forskargruppen lämnade Göteborgs universitet. En av dem som lämnade forskargruppen i Göteborg för fortsatt forskarkarriär på annat håll tog också med sig inriktningen mot studier av budgetprocesser och inte minst studier av relationen mellan politiker och tjänstemän i beslutsprocesser och vid beslutsfattande. I Göteborg blev fokus istället på redovisningens betydelse för kunskapsutveckling och ansvarsutkrävande, säkert som en följd av att Sten Jönsson som var kvar vid Göteborgs universitet några år tidigare blivit utnämnd till professor i redovisning och finansiering. Tre projekt formulerades; ett om variabilitetsredovisning - parallell redovisning i dimensionerna slag, ansvar och ändamål - och design av ekonomisystem, ett om löpande budgetuppföljning som styrinstrument och ett om det kommunala bokslutet. Det senare var mitt projekt och min uppgift blev således att reda ut det kommunala bokslutets roll som beslutsunderlag och styrinstrument.

Mitt forskningsintresse för det kommunala bokslutet hade dels sin utgångspunkt i de tidigare genomförda kommunstudierna, och det därvid totala intresse som intervjuade politiker och tjänstemän visade för årsbokslutet som informationsunderlag, dels ett antal analyser av kommunala förvaltningsbokslut i Göteborgs stad som genomfördes på uppdrag av dåvarande stadskansliet i Göteborgs stad. Dessa studier och analyser av informationsinnehållet visade på oanvändbara dokument av undermålig kvalitet.

Studierna startade av kommunala bokslut och för min del var enda möjligheten för att gå i land med uppgiften att utvärdera ett kommunalt



bokslut, det vill säga ett dokument som hade fokus på fakta och inte på förhoppningar, det inträffade och inte på det som komma skulle, att först konstruera ett bokslut eller en årsredovisning som gick att läsa och förstå. Jag tog kontakt med några mindre/medelstora kommuner i Västsverige och erbjöd mig att utveckla bokslutet från en "begravningsplats för siffror" till ett dokument med tillgängliga redovisningsrapporter, ekonomiska analyser och verksamhetsbeskrivningar. Utvecklingsarbetet föregicks av intervjuer där frågor ställdes om det nuvarande bokslutets tillgänglighet och betydelse och om vikten av ett utvecklingsarbete. I Ale kommun, som var en av de tre kommunerna jag hade valt, blev irritationen inledningsvis mycket stor över att jag i en delrapport beskrev den politiska ledningen som okunnig om ekonomisk utveckling och tillstånd och ointresserad av administrativ utveckling. Jag blev genast ditkallad för ett möte med kommunstyrelsens ordförande för att förklara mig. Luften rensades och efter en bra och klargörande diskussion lades grunden för ett utvecklingsarbete. Ale kommun blev sedan för övrigt en av våra favoritkommuner där vi genomförde många forsknings- och utvecklingsprojekt i samarbete med kommunledningen, nämnder och förvaltningar.

1982 och 1983 lades avhandlingarna om bokslut respektive ekonomisystem baserat på variabilitetsredovisning fram och företagsekonomiska institutionen fick två doktorer med inriktning mot förvaltning och kommunal ekonomi (Brorström, 1982 och Olson, 1983). Det var också två studier och avhandlingar som vilade på kvalitativa metoder och omfattande personliga intervjuar, vilket faktiskt väckte en hel del uppmärksamhet och såväl positiva som negativa kommentarer. Det var vid den tiden ovanligt ja kanske till och med nydanande inom redovisningsområdet att basera slutsatser på tolkningar av kvalitativt empiriskt material istället för att göra praxisstudier och bearbeta stora uppsättningar av kvantitativa data. En del

tyckte det var bra, andra att det var flummigt med en tolkningsansats med icke evidensbaserade slutsatser. Studien kring den löpande budgetuppföljningens betydelse för styrning och budgetrespekt tog andra vägar och resulterade inte i någon avhandling. En ytterligare avhandling, som hade sin grund i planeringsforskningen och relationen mellan politiker och tjänstemän, lades fram och försvarades 1987. Titeln var "På jakt efter en roll: tjänstemännens bilder av planering och politik" (Wiberg, 1987).

En begivenhet som blev en konsekvens av de över tid ökade forskningsinsatserna riktade mot offentlig förvaltning från företagsekonomer var ett seminarium som genomfördes i början av 1980-talet eller kanske slutet av 1970-talet vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet under rubriken "Den företagsekonomiska utmaningen". Det fanns uppenbarligen en föreställning bland statsvetare om att ett företagsekonomiskt synsätt på offentlig verksamhet innebar en betoning av vikten av effektivisering och en oförståelse för demokratiska processer och verksamhetens kvalitet. Avkastningskrav på satsat kapital och lönsamhet skulle komma att styra kommunala beslut. Ett viktigt påpekande från statsvetare och även andra som undrade över våra initiativ var att i offentlig verksamhet är inte pengarna målet utan medlet. En doktorandkollega och jag uppmärksammade det utannonserade seminariet och gick dit, våra handledare hade dessvärre förhinder. Så allvarligt visade det sig inte vara utan goda samtal fördes om vikten av såväl demokratiutveckling som effektivitetsutveckling. Sedermera utvecklades ett mycket gott samarbete mellan statsvetare med inriktning mot kommunal förvaltning och de "företagsekonomiska utmanarna", inte minst mellan företrädarna för de respektive grupperna nämligen Jörgen Westerstähl och Sten Jönsson. Tillsammans var de bland annat projektledare för en omfattande utvärdering av kommundelsnämndorganisationen i Göteborgs stad som genomfördes i början och mitten av 1990-talet (se Jönsson mfl 1997)

## 2.2 Den teoretiska grunden och inspirationen - en tolkning

I detta avsnitt beskrivs några centrala studier och teoretiska utgångspunkter för den kommunforskning som bedrivits och som för oss alla, i alla fall för mig, som var med från början har utgjort någon form av plattform vid studier av samhälleliga och organisatoriska fenomen. Beskrivningen har inga som helst ambitioner att vara heltäckande eller kunna bekräftas av andra utan syftar till att peka på några synnerligen viktiga studier som har haft betydelse för att kunna förstå och tolka komplexa processer och organisationer. Det redovisade är min plattform, mina grundbultar och inte nödvändigtvis hur det är och uppfattas av andra.

Statsvetaren Aaron Wildavsky publicerade 1975 boken "Budgeting. A Comparative Study of Budgetary Processes". Boken är en jämförelse mellan olika länders sätt att arbeta med offentliga budgetar. I boken beskrivs också en förklaringsmodell till varför beslut om en budget, som sammanfattar fördelningen av stora resurser till en mängd olika verksamheter, överhuvudtaget verkligen kan fattas. Det handlar om stora belopp och verksamheter. Wildavskys förklaringsmodell är att den stora osäkerhet som råder reduceras genom att ett välregisserat rollspel tillämpas som innebär att komplexitet och osäkerhet reduceras och gör processen hanterbar och möjliggör beslut. Företrädare för verksamheten påtar sig rollen att vara förkämpar för verksamheten och kommunledningspolitiker, tjänstemän i kommunledningen och ekonomer påtar sig rollen att vara väktare av kommunens ekonomi. Mellan förkämpar och väktare förhandlas budgeten fram där argument för utökningar och besparingar successivt prövas. Till sist nås en punkt där ett beslutsförslag kan läggas fram som båda parter, eller snarare roller, kan acceptera och besluta om.

En god kvalitet på processen och på budgetbesluten förutsätter att rollerna spelas väl av de inblandade aktörerna och att respekt och förtroende finns för varandra. Ett budgetarbete följer således inte en rationell process med mål och medel och välgrundade rationella val baserade på en redovisning av alla tillgängliga alternativ till beslut utan styrs av styrkan i argumenten, vilka i sin tur påverkas av vilka omvärldsbetingelserna är. I kristider väger naturligtvis väktarnas argument tyngre än i goda tider med tillväxt och utrymme för reformer. Notera att det handlar om roller som aktörer påtar sig i ett visst sammanhang. Individer är inte väktare eller förkämpar utan kan ha olika roller i olika situationer och sociala sammanhang. En förvaltningschef till exempel kan vara förkämpe uppåt i systemet mot kommunledningen, men är väktare i förhållande till sina chefer och medarbetare inom förvaltningen.

En studie som måste nämnas i sammanhanget som tog sin utgångspunkt i och utvecklade Wildaskys modell genomfördes av Nils Brunsson och Björn Rombach, då verksamma vid Handelshögskolan i Stockholm. Boken publicerades 1982 och titeln är "Går det att spara?", vilket är liktydigt med den fråga som författarna försöker besvara. De studerade budgetarbetena i ett antal svenska kommuner och bekräftade Wildavskys slutsatser och förklaringsmodell men adderade ytterligare en roll till processen, nämligen hamstraren. Denna roll innebar en vilja att inte bara begränsa kostnader och investeringsutgifter i likhet med väktarna utan också att förstärka intäkterna för att därigenom öka gapet mellan intäkter och kostnader och skapa buffertar i kommunens ekonomi. En hamstrare har således inget emot skatte- och avgiftshöjningar.

Två så kallade strategier som är särskilt tydliga och beskrivna i olika sammanhang var förkämpens att alltid föra fram det ur ett verksamhetspers-

pektiv sämsta alternativet som den enda möjliga besparingen. Detta kom att benämnas "eftermiddagskaffe till pensionärerna". Allt är optimerat, det enda som går att göra för att spara in några kronor är att stryka eftermiddagskaffet till vårdtagarna på äldreboendena, vilket naturligtvis är, i alla fall betraktades det så vid denna tid, som fullkomligt orimligt. Väktarnas främsta argument för neddragningar är att krisen kommer, det är klassiskt för att få någon att lyssna men också riskabelt som bekant att ropa på vargen om det sker för ofta. Av någon anledning var det dessutom så att krisen aldrig var innevarande år eller ens nästa år utan alltid om två år! I 40 år som jag följt den kommunalekonomiska utvecklingen och budgetarbeten i kommuner och regioner har det alltid varit om två år som krisen kommer och det har så gott som aldrig stämt. Mer sofistikerade strategier som också beskrivs i litteraturen är att förkämparna försöker utbilda väktaren i verksamhetens innehåll för att därigenom få väktaren att inse det rättmätiga i behovet av mer resurser. Väktarens strategi är med vetskap om kunskaper-nas betydelse i sammanhanget att slå dövörat till. Det är lättare att säga nej om man inte vet vad man säger nej till helt enkelt.

Av stor betydelse för studierna av styrning och budgetering var också Danzigers "Making budgets". Danzigers intressanta ansats var att förklara hur en budget blir till med stöd av fem olika teoretiska raster. Den gav ytterligare belysning av den brist på realism som präglar normen om rationellt beslutsfattande. Det finns ingen process som innefattar att kunskap finns om var den sista kronan ska hamna för att den ska göra mest nytta ur något slags objektivt verksamhetsperspektiv. Och det är en självklarhet att kommunens infrastruktur och demografi har ett förklaringsvärde för hur resurser fördelas. Många äldre i en kommun innebär stora anslag till äldreomsorgen och en kommun som inte ligger vid ett hav eller en sjö använder inga eller i alla mycket begränsade resurser till hamnverksamhet. Illustrera-

tionen inspirerad av Danziger är exempel på meningslös forskning och information som följd av kvantitativa studier när de bedrivs där de inte hör hemma. Det Danziger också visade, som var desto intressantare och med högre förklaringsvärde var betydelsen av enskilda aktörers agerande och relationer mellan aktörer. Danziger illustrerade detta bland annat med att en verksamhetschef som tidigare hade arbetat inom kommunledningskansliet tilldelats omotiverat mycket resurser, vilket bara kunde förklaras av att vederbörande åtnjöt förtroende, hade personliga kontakter och personkännedom och visste dessutom hur en slipsten skulle dras för att gynnas vid resurstilldelningen. Resurser hamnar således inte där de gör mest nytta utan hos den som argumenterar bäst under rådande omständigheter.

En annan studie som inte alls handlade om ekonomi och budgetarbete, men som blev en viktig del i referensramen, på grund av dess ansats och analys, var Graham Allison's "Essence of Decisions" som syftar till att förklara varför inte något storkrig bröt ut som en konsekvens av den amerikanska blockaden av Kuba 1962 och den därpå följande reaktionen från Sovjetunionen. Allison prövar händelseutvecklingen under några dramatiska veckor mot tre olika typer av förklaringsmodeller för beslut; rationalitet, standardisering och satisfiering samt politiska överväganden och förhandling. Genom multipel tolkning visar Allison att beroende på vilken förklaringsmodell som tillämpas så dras helt olika slutsatser rörande faran för ett storkrig. För att förklara och förstå måste perspektivet, där skeendet betraktas utifrån och aktörerna ses som rationella aktörer, kompletteras med ett organisationsperspektiv där beteendemönster och beslutsordningar inom förvaltningarna är i fokus och ett perspektiv där resultatet av politik och förhandlingar analyseras. Beroende av perspektiv framstår riskerna för att ett storkrig eller tredje världskrig skulle bryta ut helt olika.

Ett tillägg till Allison's modeller för beslut och makt kan Irving Janis studier sägas vara. Janis studerade beslut och beslutssituationer. Han intresserade sig särskilt för "heta" beslut och analyserade ett antal misslyckade beslut inom storpolitiken. Han konstaterade att förklaringen till praktiska som till exempel USA:s invasion av Kuba i Grisbukten 1961 och bortseende från risken för ett japanskt anfall av Pearl Harbor, inte var brist på kompetens och kapacitet hos de inblandade utan att gruppen hade blivit offer för grupp tänkande. Drivkraften för gruppen och den eller de som styrde gruppen var att fatta kraftfulla beslut i konsensus vilket ledde till att gruppen och dess ledare eller ordförande medvetet eller omedvetet bortsåg ifrån de mest enkla fakta och samband. De nöjde sig med ett ofullständigt och vid tillämpning katastrofalt undermåligt beslutsunderlag, och störningar i form av frågor och invändningar avvisades. Personer som bröt konsensus, problematiserade och tillförde negativ information blev uteslutna antingen faktiskt och formellt eller genom att ingen i gruppen brydde sig. När detta skrivs illustreras innebörden av Janis teorier dagligen i de bisarra agerande som Donald Trump uppvisar som Amerikas president och ytterst ansvarig för hanteringen av spridningen av Coronaviruset.

Wildavsky, Danziger, Alison och Janis lärde oss många saker som kan synas vara självklara idag. En process från idé till handling kan förklaras på flera olika alternativa sätt och det valda perspektivet blir avgörande. Något sådant som en rationell beslutsprocess där allt börjar med ett problem, fortsätter med utredning, beskrivning av alternativ och möjliga val och avslutas med beslut, existerar inte. Beslutet kan mycket väl komma först, problembilden vara oklar, det kanske inte ens existerar något problem och valen av alternativ begränsas till en lösning som redan var bestämd på förhand.

Den röda tråden är att förenklingar för att reducera komplexitet och osäkerhet utmärker alla typer beslutsprocesser. Några rationella beslut fattas inte i meningen att det är en konsekvens av val mellan olika alternativ som ställts mot formulerade mål och formulerade problem. Besluten är tillräckligt bra för tillräckligt många, men faror lurar i form av bland annat viljan att åstadkomma handling, informationsöverflöd som innebär försämrade beslutskapacitet och asymmetriska informationsförhållanden mellan aktörerna.

Studierna blev också goda argument för öppna kvalitativa studier i syfte att fånga in och kunna förstå mångfacetterade processer och beslutssituationer. Vi var alla i kommunforskningsgruppen, eller Jönssonligan som vi också kallades, i alla fall inledningsvis, mycket starkt inspirerade av sociologerna Glaser och Strauss och deras bok "The Discovery of Grounded Theory", som utkom 1967. Glaser och Strauss förespråkade en förutsättningslös, och inte av tidigare teorier och grundbultar inom sociologin driven insamling data. En mycket rigorös hantering skulle ske av empiriska data och kategorier av data byggas upp som grund för ny kunskap. De hyllade empiri och en induktiv ansats. De formulerade också kriterier för när en datainsamling i en forskningsprocess borde avbrytas, nämligen när inget nytt längre tillförs. Empirisk mättnad blev ett starkt argument mot kraven på och föreställningen om vikten av representativitet i datainsamlingen. Ett sådant krav i en kvalitativ studie kan ju leda till en orimlig omfattning på datainsamlingen som inte alls står i proportion till värdet av de tolkningar som görs och slutsatser som kan dras. Tvärtom kan ett tillstånd av "information overload" försämra möjligheterna att se mönster och samband.

Metodologiskt ska också Kuhns klassiska bok "The Structure of Scientific Revolution" nämnas som klargjorde innebörden av paradigm, paradigms



betydelse för det vetenskapliga resultatet och innebörden av paradigmskifte som då kan innebära ny kunskap och att gammal normalvetenskap kan förkastas. Paradigmskifte är naturligtvis inte vardag inom vetenskaplig verksamhet utan handlar om vetenskaplig revolution, men en analogi till den enskilda studien är att den första tolkningen av ett empiriskt material kan vara felaktig och genom att tänka annorlunda kan en mer relevant tolkning göras och förståelse förmedlas.

Avslutningsvis i detta avsnitt måste också Barbara Czarniawska nämnas, sedan många år tillbaka verksam vid Göteborgs universitet, vars många studier av reformer och styrning är och har varit viktiga kunskaps- och inspirationskällor. Två goda exempel och inspirerande läsning är "Reformer och ideologier" 1988 och "Styrningens paradoxer" 1992.

## 2.3 Etablering - den administrativa processen

I slutet av 1970-talet gjordes observationen av lärare och forskare vid företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet att såväl föreläsare som deltagare satt på samma plan eller tåg på väg till och från konferenser och ledarskapsutbildningar i Stockholmsregionen. Idén föddes att etablera ett institut i Göteborg för att bedriva ledarutbildningar riktade mot chefer och blivande chefer inom den privata sektorn. Institutet benämndes Göteborgs Management Institut (GMI). Relativt snart efter bildandet och starten av utbildningsverksamheten breddades verksamheten till att även omfatta utbildningar för chefer och blivande chefer inom offentlig förvaltning och då särskilt kommuner och landsting. Ett flertal program genomfördes också inom Försäkringskassan.

Satsningen på offentlig sektor visade sig vara en lyckoträff. Det fanns en stor efterfrågan på ledarutbildningar inom offentlig sektor som en följd av nya förebilder och modeller för ledning, styrning och organisering. Företagens management var förebilden och fenomen som decentralisering, målstyrning och resultatansvar blev ideal. Det krävdes chefer rustade för att hantera och leda under dessa nya villkor och som kunde hantera tilltagande ekonomiska restriktioner. En mängd ledarskapsprogram genomfördes dels öppna för anmälan från kommuner och landsting i hela landet, dels på uppdrag av olika organisationer och riktade mot särskilda grupper. Exempel på det senare var omfattande utbildningsprogram för cheferna för de nyinrättade stadsdelsnämnderna i Göteborgs stad respektive cheferna för de likaledes nyinrättade primärvårdsnämnderna i dåvarande Älvsborgs läns landsting.

Den kunskap om kommuner och landsting som utvecklats inom Göte-

borgsstudierna, samordningsprogrammet, budgetstudierna och avhandlingsarbetena kom väl till pass för att förmedlas på utbildningarna som komplement till mer generiska kunskaper om ledarskap och organisering. Ledarutvecklingsprogrammen riktade mot offentlig sektor kompletterades efter några år med ett program riktat mot ekonomer i kommuner och landsting. Programmet hade ett starkt fokus på ekonomistyrning och rekryterade deltagare nationellt. Programmet som startade upp i mitten av 1980-talet hade ett mycket gott söktryck och genomfördes ett stort antal gånger. Runt 50 utbildningar genomfördes under en 15 års period.

Chefsprogrammen och ekonomistyrningsprogrammen innebar att vi som medverkade som lärare och kursledare byggde upp ett omfattande och kvalitativt nätverk. Säkert varannan blivande eller varande ekonomichef i kommuner och landsting gick ekonomistyrningsprogrammet. I samband med en av utbildningarna som vände sig särskilt till kommuner i Västsverige väcktes frågan om vi inte också skulle kunna samarbeta kring forskning och utvecklingsfrågor. Det fanns då redan ett etablerat samarbete mellan Lunds universitet och kommuner i Skåne så det var inte en unik idé, men den föddes ur de nätverk som skapats genom utbildningarna. Idén för etablering av Kommunforskning i Västsverige var lagd.

Någon månad efter det första samtalet om ett medlemsägt kommunforskningsinstitut träffades företrädare för primärkommuner och landsting och representanter för kommunforskningen vid Göteborgs universitet för ett fördjupat samtal om behovet av ett kommunforskningsinstitut, inriktningen på verksamheten och metoder för att knyta kommuner till verksamheten. Av stor betydelse var i det fortsatta arbetet de båda länskommunförbunden i de dåvarande länen Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län. Vi enades om att syftet med verksamheten skulle vara att förmedla resultat

från pågående forskning om kommunal ekonomi och organisation och att kommunerna och landstingen skulle medverka till grundfinansieringen av verksamheten utifrån bärkraft. Med detta började en rundresa i de båda länen för att presentera idén och försöka kontraktera kommuner och landsting. Den totala grundplåten för forskningsinstitutet var om alla gick med cirka en halvmiljon kronor och spannet på finansiering från fyra- till femtiotusen kronor. Det var inga stora pengar för någon men här och var ifrågasattes ändå såväl idén som finansieringsmodellen. Ibland utifrån ett rent nyttoperspektiv, det vill säga ”i den här kommunen har vi inga nytta av forskning och forskningsresultat”, ibland utifrån det principiella perspektivet att forskning och högre utbildning är en statlig angelägenhet och den ska inte finansieras av kommuner och landsting. Vid ett tillfälle blev vår irritation över att diskutera några tusenlappar i en liten kommun, men som trots allt omsatte några hundra miljoner, så stor att vi samlade ihop våra papper och reste oss upp för att gå, men vi blev hejdade och ombedda att stanna kvar och efter ytterligare en timmes diskussion förband sig kommunen att skriva på och stötta institutet med fyra tusen kronor årligen i tre år.

En diskussion som fördes i det som kan kallas för styrgruppen för projektet, och där det var vi från akademien som drev på och ville ha klarhet i spelreglerna, handlade om rätten till resultaten. En förutsättning för samarbete var att de studier som skulle komma att bedrivas och publiceras kunde publiceras helt öppet och utan restriktioner från aktörer i de inblandade kommunerna. Visserligen var tanken från början att fokus skulle vara på att förmedla resultat men i förlängningen skulle det också komma att handla om egna studier. Det är en klassisk fråga vid all samverkan mellan universitet och näringsliv och förvaltning, nu som då, men vi lyckades att få förståelse för vår argumentation och att öppenheten i praktiken inte skulle förta nyttan för kommunerna. Och om en uppdragsförfrågan avsåg ren

konsultverksamhet då var det inte aktuellt för det tilltänkta forskningsinstitutet att åta sig uppdraget

Hösten 1988 var avtalen påskrivna. Huvudman var Älvsborgs läns kommunalförbund. Kommunerna i Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län med något undantag var medlemmar och akademien var företräd av Göteborgs universitet. Sedermera breddades medlemsfären och kommuner från Skaraborg och Halland anslöt. På den akademiska sidan blev efter några år Högskolan i Borås medlem och under en period även Högskolan i Skövde och Högskolan Väst. Efter några år ombildades också organisationen associationsrättsligt, kopplingen till länsförbundet avvecklades och Kommunforskningsinstitutet i Väst (KFI) blev en ideell förening men namnet Kommunforskning i Västsverige förkortat KFi.

1989 startade verksamheten och i april samma år genomfördes den första KFi-dagen där KFi bjuder in medlemskommunerna för en heldag kring pågående forskning och utveckling. Vid detta det första tillfället var det ett 30-tal deltagare. Sedan dess har det varit KFi-dagar varje år, numera genomförs dessa på senhösten och med ett 100-tal deltagare och med ett mycket fylligt program huvudsakligen med rapporteringar från olika KFi-projekt. De första åren innebar en successiv tillväxt av verksamheten bland annat som följd av att idén om att ägna sig åt att förmedla forskningsresultat som huvudsaklig inriktning övergavs till förmån för att bedriva egen forskning och genomföra uppdrag och utvecklingsprojekt i olika kommuner och landsting. Några år in på 1990-talet var KFi en etablerad forskningsverksamhet med en föreståndare på heltid, sekretariat och flera forskare med KFi som huvudarbetsgivare. Till detta kommer, vilket var mycket betydelsefullt en väl sammansatt, engagerad och kompetent styrelse.

Under 1990-talet byggde verksamheten i stor utsträckning på att doktorander medverkade i olika projekt som helt eller delvis kunde användas i avhandlingsarbetena. Flera doktorander inom den vid Förvaltningshögskolan nyinrättade forskarutbildningen i Offentlig förvaltning i mitten av 1990-talet hade stöd från KFi i genomförandet av sina avhandlingsprojekt. KFi blev en viktig finansieringskälla för många för att bedriva forskarutbildning och för att samla in empiriskt material samtidigt som KFi:s personella kapacitet att genomföra projekt och studier av skilda slag var god.

I början på 2000-talet förändrades formerna för forskarutbildning och villkoren för doktorander genom nya regler i högskoleförordningen som innebar att universiteten inte kunde anta doktorander utan att ha säkrat finansieringen för hela studieperioden. Forskarutbildningen är fyraårig med möjlighet till ett års förlängning vid 20 procents institutionstjänstgöring parallellt med forskarutbildningen. Många doktorander finansieras nu via fakultetsanslag, undervisar 20 procent och är i stort sett förhindrade att arbeta vid sidan av sitt avhandlingsarbete och utanför universitetet. Det var en bra reform som gett stadga åt forskarutbildningen, men som samtidigt hindrat doktorander från att under studietiden bredda sin verksamhet och kompetens, utveckla och etablera för framtiden viktiga nätverk. Nu gäller det att snabbt och effektivt bli klar med avhandlingen. Reformen har dessutom också inneburit, i alla fall inom mitt område och enligt min uppfattning, att avhandlingarna har blivit alltmer strömlinjeformade, inte nödvändigtvis sämre, men kanske tråkigare än tidigare.

För KFi:s del innebar reformen att en stor personell kapacitet drogs undan och istället blev det redan hårt uppbokade seniora lärare och forskare som kom att utgöra kapaciteten. För KFi betydde detta en förändrad roll där verksamheten relativt sett mer har fått förlita sig på att förmedla resultat

och vara en del av projekt som bedrivs inom universitet och högskolor. KFi har dock lyckats upprätthålla en god nivå på verksamheten även om förutsättningarna har förändrats och möjligheter till expansion inte finns om villkoret är att KFi ska arbeta nära universitet och högskolor och vara ett för praktiskt verksamma tillgängligt alternativ för att komma åt resultat från pågående forskning. KFi ska inte konkurrera med universitet och högskolor och definitivt inte bygga upp en egen organisation som blir beroende av intäkter från uppdragsforskning och uppdragsutbildning. En sådan organisation blir alltid förr eller senare sig själv nog och fjärrar sig från basen för verksamheten, i det här fallet forskning inom universitet och högskolor. Det blir då ett konsultföretag vilket som helst och det är inte avsikten och självfallet inte heller meningsfullt. Konsulter fanns och finns det gott om.

Två exempel på hur KFi bidragit till spridning av forskningsresultat genom den inriktning verksamheten har haft är följande. Institutioner inom den samhällsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet fick i början av 1990-talet i uppdrag att genomföra en utvärdering av stadsdelsnämnd-organisationen i Göteborgs stad. KFi var som organisation inte inblandad men personunion med institutionerna gjorde att forskningsresultat som framkom i utvärderingen kunde spridas i KFi:s nätverk. En av de KFi-dagar som sedan starten haft flest antal deltagare handlade i stor utsträckning om kommundelsnämnder och kunskaper förmedlades från den pågående utvärderingen av stadsdelsnämnderna i Göteborgs stad. Ett annat exempel är utvärderingen av regionbildningen i Västra Götaland. Denna genomfördes också av institutioner vid samhällsvetenskapliga fakulteten och forskare vid Förvaltningshögskolan hade ansvar för frågor kring ekonomi, styrning och organisation. Ett stort antal studier genomfördes och publicerades i en särskild rapportserie benämnd "Vita serien". Som följd av att Förvaltnings-

högskolan tilldelades uppdraget så koncentrerades hälso- och sjukvårdsforskningen dit och KFi avvecklade i alla fall under en period sitt eget program för hälso- och sjukvårdsstudier, men förmedlade i olika sammanhang resultat från den pågående forskningen.







*Läckö Slott, Västergötland.*

## **3. Verksamhetens innehåll och bidrag**

### **3.1 Inledning**

Kommunal ekonomi och organisation har varit den övergripande ram inom vilken KFi:s verksamhet har bedrivits. För att precisera och profilera inriktningen har över tid olika forskningsprogram tagits fram och beskrivits och projekt av skilda slag har knutits till dessa program. Förändringar har skett successivt men vissa program har funnits med under många år och också präglat KFi:s verksamhet. Ett av dessa program är ”Redovisning”. Inriktningen på programmen återspeglar sig också i studier och resultat som redovisats och publicerats i KFi:s rapportserie. I min beskrivning av innehållet i forskningsverksamheten i det följande avsnittet har jag dock valt att presentera forskningen utifrån huvudkategorierna kopplade till KFi:s uppdrag, det vill säga kommunal ekonomi och kommunal organisation. Till kommunal ekonomi knyter jag inriktningen mot redovisning och till kommunal organisation studier kring styrning, organisering och

ledning. Efter redovisning av innehållet under de två huvudrubrikerna, där ett antal rapporter kommenteras, följer en kort redovisning av några aktuella rapporter. I det därpå följande avsnittet beskrivs en av de strategiska satsningar som genomförts. Det handlar om ett projekt som inledningsvis benämndes hobbyprojektet som inte på något sätt blev någon hobby vid sidan av den övriga forskningsverksamheten utan tvärtom en central del i flera forskares verksamhet. Projektet beskrivs i kapitlet och illustrerar en viktig inriktning på KFi:s verksamhet.

En strategisk satsning som genomförts i syfte att utveckla och profilera KFi:s verksamhet såväl externt som internt har varit ett omfattande forskningsprogram i samarbete med systerorganisationerna vid universiteten i Stockholm, Örebro, Linköping och Lund i syfte att beskriva och förklara hur kommuner mötte och hanterade den samhällsekonomiska kris som följde av att bostadsbubblan sprack med start i USA 2008 och banker gick i konkurs. Jag har valt att inte redovisa arbetet med och resultat av det nationella kommunforskningsprogrammet utan hänvisar här till slutrapporterna. (Brorström med flera 2013 och Almqvist med flera 2017).

Ett sätt att beskriva innehållet i KFi:s verksamhet är också att lyfta fram några rapporter som enligt min uppfattning betytt något särskilt för verksamhetens profilering och utveckling. Kapitlet avslutas därför med att några rapporter av speciell betydelse presenteras och kommenteras.

### 3.2 Kommunal ekonomi - redovisning

I början av 1980-talet motionerades i Sveriges riksdag om förändring av den kommunala redovisningen. Motionärerna var starkt kritiska till informationsinnehållet i redovisningen och ville se en förändring som innebar mer företagsliknande redovisningsmodeller. Frågan behandlades i finansutskottet, men kom sedan aldrig vidare till riksdagen. Skälet sägs vara att dåvarande Svenska kommunförbundet agerade mycket skyndsamt för att förhindra förändrad lagstiftning genom att försäkra att förändringar skulle prövas och genomföras på frivillig väg, allt i enlighet med den starkt etablerade föreställningen om en långtgående kommunal självstyrelse.

1983 var det så ändå dags, frågan hade aktualiserats igen och det gick inte längre att undvika att utreda den kommunala redovisningens regler och uppbyggnad. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet tillsatte en utredning som sedermera ledde fram till ett förslag som benämndes Kf/Lf-86 (Kommunförbundet/Landstingsförbundet -1986). Med detta förslag, som kom att ersätta Kapitalredovisningskommitténs modell från 1956 (KRK-56) inleddes en kraftfull reformering av redovisningen i svenska kommuner och landsting mot tillämpning av redovisning på bokföringsmässiga grunder. Övergången var omedelbar med undantag för ett fåtal kommuner som avvaktade och som anslöt senare. Modellskiftet innebar efter några år att diskussionerna trots allt tog fart om behovet av ny och uppdaterad lagstiftning och ett utredningsarbete startade som landade i beslut om revidering av Kommunallagen 1990.

Som följd av den inriktning som forskningen tagit inom den företagsekonomiska gruppen vid Göteborgs universitet med fokus på redovisning, och inte minst på användningen av redovisningsinformation, hamnade KFi mitt

i frågorna om redovisningens kvalitet. En utvärdering av KF/LF-86 på uppdrag av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet genomfördes och en rapport presenterades 1990. Rapporten baserades på personliga intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i tio kommuner och fem landsting. I slutsatserna konstateras att de intervjuade tjänstemännen var entusiastiska till förändringen och den nya modellen medan politikerna karaktäriserades som passivt positiva. En fortsatt efterfrågan fanns på ekonomisk information som var bättre anpassad till politikernas villkor och förutsättningar och mer konkret efterfrågade de förtroendevalda bättre möjligheter att kunna göra jämförelser med varandra.

Efter utvärderingen och delvis i ljuset av de slutsatser som redovisats följde samma år en idéskrift kring extern redovisning, finansiell analys och ekonomistyrning. Under 1991 publicerades ytterligare rapporter; ett forskningsprogram kring innebörden av god ekonomi i kommuner och landsting och en rapport med fokus på den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning. Titeln på denna rapport var "Ekonomi för beslutsfattare".

Under 1992 publicerades sedan ett slags sammanfattning av resonemangen om den finansiella redovisningens syfte och innehåll med tydliga ställningstaganden rörande redovisningens roll och grundläggande principer för den finansiella redovisningen. Innebörden av rättvisande bild - true and fair view - behandlas och det konstateras att den är beroende av balansuppfattning och värderingsfilosofi. Författarna tar ställning för en dynamisk balansuppfattning och således vikten av att fånga utvecklingen över tid. Författarna argumenterar också för en tillämpning av försiktighetsprincipen vid värdering av tillgångar och skulder. Det finns ingen anledning för en offentligt skattefinansierad enhet att frångå ett sådant förhållningssätt, det skadar trovärdigheten om avvikelser från principen sker. Resoneman-

gen som fördes i rapporten fick sedan betydelse för den argumentation som KFi-forskare förde i den debatt som några år senare intensifierades om hur kommunernas pensionsåtagande ska redovisas. 1995 publicerades en rapport om kommunernas finansiella redovisning och hanteringen av det kommunala pensionsåtagandet. Rapporten utgjorde ett underlagsmaterial för finansdepartementets analys av frågeställningen. KFi-forskarna argumenterade för öppen skuldredovisning och fullkostnadsredovisning, allt annat är oförenligt med uppfattningen att redovisningens uppgift är att identifiera problem, aldrig lösa problem. Därigenom kan redovisningen bidra till goda beslut och till en gynnsam samhällsutveckling.

Men det kom att dröja till 1999 innan KFi "löste" problemet med jämförelser. I en rapport som också publicerades som bok på Studentlitteratur beskrivs en modell för jämförelser mellan kommunernas finansiella utveckling och ställning (Brorström, Orrbeck och Petterson, 1999). Modellen baseras på åtta nyckeltal och kommuner tilldelas ett värde utifrån den relativa styrkan som gäller inom hela den analyserade gruppen, som till exempel kan vara samtliga kommuner i Västra Götalandsregionen. De åtta nyckeltalen fångar fyra dimensioner; resultat, kapacitet, risk och kontroll. Den beskrivna modellen och dess fyra dimensioner kom sedan att operationaliseras och tillämpas för jämförelser mellan kommuner. Operationaliseringen innebar att ett omfattande arbete fick läggas ned på att göra indata jämförbara och fortfarande gäller vid framtagning av de finansiella profilerna att handpåläggning behövs för att säkra att underlagen är jämförbara.

I 20 år har KFi arbetat med att upprätta finansiella profiler för kommuner. Inte sällan finns profilerna återgivna och kommenterade i de olika kommunernas årsredovisningar. Profilerna har blivit ett verkningsfullt underlag

för jämförelser. Verksamheten är idag mer omfattande än någonsin tidigare och cirka 120 kommuner beställer årligen profilerna. Under åren har sammantaget 180 olika kommuner beställt profilerna. En intressant och förvånande omständighet är att Sveriges kommuner och regioner (SKR) som det numera heter under alla dessa år har varit tämligen ointresserad av att stödja arbetet med forskning kring och utveckling av profilerna, trots att närmare två tredjedelar av landets medlemskommuner vid något tillfälle beställt profiler och uppenbarligen tycker att det är ett användbart underlag för jämförelser och ett viktigt analysverktyg.

Efter de tämligen omvälvande åren där den kommunala redovisningen förändrades i grunden har sedan en successiv anpassning skett till normer som gäller för den privata sektorn, och KFi har fortsatt att följa utvecklingen, regleringen och användningen av den kommunala redovisningen. De senast utgivna rapporterna har behandlat hur resultatjustering sker i kommuner och varför. Studierna handlar om den kommunala redovisningens tillförlitlighet och visar att resultatjusteringar sker i flera kommuner som förvränger bilden av finansiell utveckling och ställning.

Av de i skrivande stund publicerade 158 KFi-rapporterna behandlar 30 finansiell redovisning och bedömning i kommuner och regioner. Området redovisning och finansiering har från början och fram till idag varit synnerligen aktuellt inom KFi där nya kvastar har börjat sopa när de gamla hittat på annat.

En aktivitet som måste nämnas rörande redovisning är tävlingen om bästa kommunala årsredovisning bland KFi:s medlemmar. Tävlingen illustrerar det stora intresset inom KFi för årsredovisningen som dokument och för att följa och genom juryutlåtanden påverka praxis. Under de år tävlingen genomfördes vann för det mesta Tanums kommun (se Brorström med flera 2007).



Jag avslutar avsnittet om Kommunal redovisning med att återge en krönika jag skrivit för tidskriften Kommunal ekonomi. Krönikan publicerades i februari 2020.

## Nostalgi och eviga principer

Som en konsekvens av upprepade oljekriser i mitten av 1970-talet blev det ett hack i den samhällsekonomiska utvecklingen, liksom även för kommunsektorn. Det blev tydligt att de ekonomiska resurserna för utbyggnaden av den kommunala verksamheten var ändliga och att en robust styrning av ekonomin måste komma till stånd.

Runt om i landet lanserades och implementerades rambudgetering vars inbörd är enkel: starten i budgetarbetet är de ekonomiska förutsättningarna. Rambudgetering blev en succé och är ju idag den förhärskande metoden i alla typer av offentliga organisationer.

En annan del i utvecklingen var att förbättra den ekonomiska informationen, den finansiella redovisningen, som sedan 1980-talet uppvisar en enorm kvalitetsutveckling. Utgångspunkten var att beslut om prioriteringar och besparingar måste fattas på grundval av ekonomisk information som är tillgänglig för användarna – och då alldeles särskilt för beslutsfattarna, men även för andra aktörer som exempelvis media.

Den dåvarande budget- och redovisningsmodellen för kommunsektorn var inte särskilt tillgänglig. De som var med när det begav sig minns begrepp som reservationer och förskott, stamkapital och driftkapital. . .

Bara ett fåtal experter behärskade modellen och de blev helt dominerande i att tolka kommunens ekonomiska utveckling. I mitten av 1980-talet genomfördes så den helt nödvändiga redovisningsreformen och dagens modell med traditionella redovisningsinstrument som resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys infördes.

Utvecklingen har därefter inneburit en förfining av såväl tillämpade styr-

modeller som sättet att redovisa och presentera ekonomisk information. Alla möjliga varianter av att fördela de gemensamma medlen och uttrycka de ekonomiska ramarna har sett dagens ljus: Prestationsrelaterade ersättningar, köp- och säljmodeller och beställarfunktioner är bara några exempel.

Inom redovisningsområdet har utvecklingen bestämts av omvärldsförändringar. Det ständiga sökandet efter att presentera en "rättvisande bild" har inneburit att regelverket runt redovisningen vuxit och blivit alltmer sammansatt. Nya saker som balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv har tillkommit.

Nå, professionalisering och utveckling är väl bra? Javisst, och dessutom oundviklig. Men professionalism är också att ta hänsyn till användarnas behov, och då särskilt beslutsfattarna i det demokratiska systemet.

Om styrmodellerna blir för svåra att förstå och den ekonomiska informationen återigen blir så svårtillgänglig att tolkningen måste överlåtas på experter, ja, då har vi problem och är tillbaka på ruta ett.

Som alltid måste en utgångspunkt vad gäller styrinstrument och ekonomisk information vara principerna om öppenhet och jämförbarhet över tid. Låt mig också påminna om redovisningens roll: redovisningen ska identifiera problem, aldrig lösa problem. En sådan utgångspunkt och insikt räcker långt!

### **3.3 Kommunal organisation - styrning, organisering och ledning**

En mängd studier som har genomförts och rapporter som publicerats kan sorteras in under rubriken "Kommunal organisation". Studierna som genomförts speglar trender som funnits i kommunernas och regionernas sätt att styra och organisera verksamheten. Under 1990-talets första hälft var fokus på decentralisering som fenomen och en reform som uppmärksammades var bildandet av kommundelsnämnder. Flera rapporter skrevs om decentralisering som begrepp och effekter av decentralisering. Kopplat till decentralisering uppmärksammades också effekter av styrmodeller med fokus på resultatansvar.

Parallellt med de studier som hade en tydlig koppling till reformer och uppnådda eller uteblivna effekter skrevs ett forskningsprogram fram med rubriken God kommunal organisation. Programmet inom vars ram ett antal studier genomfördes och publicerades hade som huvudsyfte att beskriva innebörden av god organisation, snarare än att förklara hur och varför förändring sker. Programmet skulle belysa underliggande principer för organisering och bara om möjligt belysa vilka alternativ som finns tillhands för att etablera den goda kommunala organisationen. Titeln på en av rapporterna illustrerar den breda ansatsen. Rubriken var "Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser". En utgångspunkt för programmet och rapporten var att en ökad komplexitet bäddar för enkla lösningar och risk finns för att kommuner alltför enkelt överger de organisationsmodeller som de tillämpar. Rapporten som baserar sig på två fallstudier avslutas med uppmaningen att värda och värna det som finns och inte riva broarna till kommuns historia, vilket

samtidigt innebär att avstå från att implementera i retoriken angenäma reformer som lovar runt, men som kanske håller tunt. Forskarna i gruppen förde resonemang som gick mot strömmen av lansering av idéer och reformer som skulle frälsa den offentliga sektorn. Fler organisationer och aktörer skulle ha undvikit dåliga lösningar om de hade nåtts av forskarnas budskap och tagit det till sig.

Under 2000-talet noteras rapporter om modernisering av den politiska organisationen. Ett flertal rapporter publicerades också kring benchmarking. Under 2010-talet publiceras ett antal rapporter om samordning och samverkan. Och under 2010-talets senare hälft finner vi också rapporter som är kritiska betraktelser av fenomenet New Public Management.

En viktig notering vad gäller KFi:s forskning av organisation och styrning är att den inte har varit ideologisk. KFi-forskare har aldrig blivit och varit experter på en viss styrform och har heller aldrig drivit införande och tillämpning av specifika modeller utifrån andras forskningsresultat. Det kan vara svårt att värja sig från en sådan inriktning för en forskningsorganisation som har fokus på tillämpning. Till exempel var trycket under början 1990-talet mycket starkt på att offentliga organisationer och offentligt finansierade verksamheter måste konkurrensutsättas, särskilda beställarorganisationer inrättas och resultat mätas både ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Men KFi-forskare anlade en problematiserande hållning till idéer om marknader och kunder. På samma sätt har KFi-forskare vare sig gått i bräschen för sågningar av New Public Management eller hyllat tillitsbaserad styrning. Det är givetvis en styrka och kvalitetsmarkör för KFi att systematiskt ha anlagt ett problematiserande perspektiv och värderat kritiskt tänkande högt. KFi har inte blivit förknippad med vissa reformer och rörelser i praktiken utan hållit den kritiska tolkningen och analysens fana högt.

Återkommande har också KFi genomfört och publicerat rapporter om ledarskap och chefsroller inom den kommunala förvaltningen. Ett flertal studier har handlat om rollen som ekonomichef. Ekonomichefen har beskrivits som en viskande tjänsteman, som lågmält och utan ta plats framför sina åsikter till ledningen. Ett antal studier har fokuserat på rollen som kommunchef. Roller och relationer beskrivs och då inte minst i förhållande till politikerna. Det finns ett omfattande datamaterial som beskriver de respektive chefsrollernas vardag och utmaningar och forskare med anknytning till KFi är ofta använda av media för att uttala sig om varför omsättningen på höga chefer, och då särskilt kommundirektörer är så snabb. Det som saknas i studierna av ledarskap och chefsroller är fortfarande enligt min uppfattning evidensbaserade förklaringar till varför omsättningen är så hög.

### 3.4 Fler studier och områden - nutid

En genomgång av rapportserien visar på en tämligen jämn ström av publiceringar under åren. Snittet är fem rapporter per år. Några år dippar det med 2–3 rapporter och några år är det en mycket omfattande produktion. 2009 publicerades 11 rapporter, vilket är rekordåret. Året efter publicerades två rapporter vilket illustrerar att många projekt och studier uppenbarligen avslutades 2009 och att nya projekt inleddes 2010. Ett sådant var det nationella kommunforskningsprogrammet som på allvar startade under andra halvan 2009. Många avrapporteringar från KFi-forskare under 2010 och framåt gjordes också inom den för det nationella kommunforskningsprogrammet särskilda rapportserien.

En genomgång visar också att under det senaste decenniet har publiceringarna fördelats på fler personer, vilket samtidigt också inneburit en bredare och mer splittrad repertoar under senare år. Nyckelbegrepp hämtade från utgivningen av rapporter under 2019 och 2020 illustrerar bredden; att leda en högskola, beröm som styrinstrument, implementering av samverkan, värdebaserad vård, ökande administration, ägarstyrning och medborgarlöften. Rapporter under de senaste åren har också handlat om stadsutveckling och sociala investeringar. Mera klassiska KFi-studier kring användning av redovisningsinformation, studier av ekonomistyrningsmodeller och ledarskap är inte längre dominerande. Möjligtvis kan detta innebära att KFi idag är otydligare gentemot medlemskommunerna och andra intressenter, men å andra sidan fångar verksamheten in fler områden och fler intressenter. Det illustrerar också en anpassning av verksamheten till områden som är aktuella i praktiken. Det illustrerar sannolikt även innebörden av forskningens frihet, nämligen att flera områden och frågor initieras och drivs av forskarna själva.

## **3.5 Framgångsrika kommuner**

### **- ett hobbyprojekt med oväntad utveckling**

Verksamheten inom KFi kan också beskrivas eller snarare kompletteras med beskrivningen av en av de större satsningar som har genomförts. Satsningen har genererat en mängd rapporter som publicerats i rapportserien och jag har valt att redovisa denna satsning och dessa rapporter i särskild ordning.

I slutet av 1990-talet föddes idén att forskare inom KFi och KFi:s nätverk skulle samlas kring ett gemensamt projekt i syfte att stärka organisationen och nätverket och skapa en gemensam plattform för verksamheten. Samtidigt var det viktigt att projektet hade hög relevans för medlemskommunerna. Projektet skulle genomföras parallellt med alla andra pågående studier och det skulle inte konkurrera med forskarnas övriga verksamheter inom KFi eller andra studier och aktiviteter vid andra institutioner. Projektet kom därför inledningsvis att benämnas ”hobbyprojektet”. Inriktningen på projektet bestämdes till att studera framgångsrika kommuner och försöka förklara varför de utvalda och studerade kommunerna var framgångsrika. Mycket diskussion fördes kring innebörden av att vara framgångsrik. En kommun kan vara framgångsrik på många olika sätt, framgången kan variera kraftigt över tid, framgången kan beskrivas med faktiska uppgifter om verksamhetens kvalitet och omfattning och finansiell utveckling och ställning, men framgång kan också ha att göra med hur kommunen uppfattas i andras ögon. Vissa kommuner är för givet taget framgångsrika, det krävs mycket för att ändra på den etablerade och bekräftade bilden av framgång. Delvis tvingades vi på reträtt i försöken att operationalisera och förklara innebörden av framgångsrik. Vi blev svaret skyldig och menade att kommunen skulle vara framgångsrik på något sätt. En förskjutning skedde också



successivt och vi började formulera syftet med projektet till att beskriva och förklara varför kommuner är olika.

Den första studien och datainsamlingen skedde i Lerums kommun. Studien presenterades för intervjupersonerna som en studie av framgångsrika kommuner och Lerum var av en av de utvalda. Vid en av intervjuerna kommenterades de frågor som ställdes av en av de intervjuade med att detta inte handlar om varför kommunen var framgångsrik utan om ”vad är det för fel på en bra kommun?”. Kommentaren illustrerar att även om det handlar om att beskriva och förklara styrkor så är forskningsperspektivet gärna och med rätta att problematisera, söka svagheter och anlägga ett kritiskt betraktelsesätt. Kommentaren var ett gott betyg till forskarna. Den var ingen invändning mot genomförandet av studien utan intervjuer och annan datainsamling kunde bedrivas på avsett vis.

En annan metodologisk fnurra som uppkom i en annan studie var en fel-tolkning eller missuppfattning av en intervjufråga. I samtliga intervjuer som genomfördes ställdes frågan ”Vad är det som sitter i väggarna här i kommunhuset?” Vid ett tillfälle började en intervjuperson initierat beskriva, inte vad som sitter i väggarna, utan vad som sitter på väggarna, det vill säga hur kommunhuset var utsmyckat. Jag var inte själv med, men på något sätt lyckades intervjuaren att ställa om frågan på nytt utan att det hela blev alltför försmädligt.

Totalt studerades 35 kommuner och fem landsting innan den avslutande rapporten som publicerades 2008 satte punkt för projektet. Resultat från projektet publicerades på en rad olika sätt, alltifrån populärvetenskapliga artiklar till publiceringar i välrenommerade vetenskapliga journaler. Ett flertal böcker skrevs och några avhandlingar hade kopplingar till projektet.

Inom KFi:s rapportserie publicerades 13 rapporter. Så hobbyprojektet blev allt annat än en hobby, eller något vid sidan av, utan en omfattande forskningsverksamhet med många viktiga resultat.

De intervjuer som genomfördes inleddes med att be intervjupersonen att beskriva vad som särskilt utmärker kommunen och den utveckling som fört kommunen dit den är idag. Därefter ställdes följdfrågor om viktiga händelser, beslut och personer. Vi frågade också om utmärkande egenskaper för kommuner och använde därvid som tidigare nämnts formuleringen ”vad är det som sitter i väggarna”. Vi genomförde i första vändan fem kommunstudier och ett mönster växte fram. En sådan var att modeller och reformer för organisation och styrning i princip inte nämndes av någon som betydelsefullt i ett övergripande och historiskt perspektiv. För oss forskare inom organisation och styrning som vanligtvis studerar och utvärderar implementering och effekter av reformer var ju detta synnerligen noterbart. Naturligtvis eller förhoppningsvis påverkar sättet att styra och organisera kommunens verksamhet, innehåll och kvalitet, men de utmärker inte kommunen och uppfattas inte vara händelser som påverkar och förändrar utvecklingsförlopp. System och strukturer för organisation och styrning är formella ordningar eller med ett annat uttryck formella institutioner och de förefaller ha en underordnad betydelse för utvecklingen när ett helhetsperspektiv anläggs. Det som istället berättas om är omvärldsförutsättningar och omvärldsförändringar som tvingar kommunen till handling eller som skapar nya förutsättningar för handling. Exempel på detta är företagsnedläggelser eller etableringar av nya företag.

Betydelse för utvecklingen har också de grundläggande egenskaper som anses utmärkande för kommunen och som beskrevs kopplat till de öppna frågorna och som svar på frågan om vad som sitter i kommunens eller kommunhusets väggar. Begrepp som skapades i de fem studierna var

konsensus, försiktighet, respekt för beslut, vandrarhemsideal, ordning och reda, öppenhet och samarbete. Betydelse tillmättes också enskilda individer. Dessa var framförallt ledande politiker och legendariska chefer men även personer utanför den kommunala organisationen nämndes i några fall. Det fanns stora variationer mellan kommunerna vad gäller antalet personer som omnämndes, alltifrån ett fåtal kommunalråd och chefstjänstemän till ett mycket omfattande persongalleri. De fem inledande studierna och de resultat som framkom låg till grund för den första boken. Boken med titeln "Institutioner och individer" beskriver och förklarar utvecklingen som en relation mellan de informella institutioner som är och som har utvecklats över tid och enskilda individers agerande och inflytande (Brorström och Siverbo, 2000).

Efter de fem första studierna följde således ytterligare 35 studier där begreppet och fenomenet institution användes för att förklara utveckling och tillstånd. Institution definierades som en idé eller handling som över tiden etablerats och blivit för givet tagen. Idén eller handlingen har institutionaliserats. Institutionalisering innebär förenklade processer för beslut och handling. Beslut kan ju ställas mot en väl etablerad uppsättning av gemensamma föreställningar om vad som gäller. En institutionalisering innebär också svårigheter att genomföra förändringar, det är svårt att bryta en spår-bunden utveckling. Ett medel är förändringar av formella institutioner, det vill säga regler, rutiner, struktur och principer för styrning som utmanar spår-bundenheten. Men risken för misslyckande är stor och den blir allt större ju mer befast det befintliga institutionella arrangemanget är. Misslyckandet kan få olika konsekvenser där ett utfall helt enkelt är att inget överhuvudtaget händer utan allt förblir som det är. Snart är försöken till förändring bortglömda hos de flesta. I sämsta fall kan ett misslyckande innebära ett starkt misstroende för förändringsagenterna och ledningen.

Utifrån empirin och vårt sökande efter utmärkande egenskaper i kombination med samhällsvetenskapliga studier och teorier, där förklaringar gavs till ekonomiska förlopp, framgångar och misslyckande, utvecklades successivt ett synsätt och en modell som kunde appliceras på de studerade kommunerna och landstingen. En grundbult i modellen och utgångspunkt var att framgång eller gynnsam utveckling handlar om att över tid klara att förena konkurrerande värden. En inspirationskälla var här ekonomihistorikern Douglass North som i sina analyser av länders och kontinenters utveckling använde begreppsparat allokativ och adaptiv effektivitet. Med allokativ effektivitet avses att fördela och använda tillgängliga resurser effektivt för maximal output från verksamheten. Med adaptiv effektivitet avses förmåga att anpassa verksamheten och organisationen till förändrade förutsättningar. Det finns ett motsatsförhållande mellan allokativ och adaptiv effektivitet i det att en för hög allokativ effektivitet kan innebära att otillräckliga resurser avsätts för förnyelse och anpassning. En för hög adaptiv effektivitet innebär risk för att den befintliga verksamheten inte utförs på ett ändamålsenligt sätt och därför inte är tillräckligt konkurrenskraftig idag med risk för att bli utslagen. En balans mellan allokativ och adaptiv effektivitet måste finnas för långsiktig överlevnad.

Ett annat klassiskt begreppspar i samhällsvetenskapen är kontinuitet och förändring och där alltså, enligt det förda resonemanget, en gynnsam utveckling handlar om att balansera kontinuitet och förändring mot varandra. Ett antal egenskaper som observerats i våra empiriska studier och som hämtats från tidigare studier och teorier kring samhälls- och organisationsutveckling kan antas befrämja kontinuitet medan andra befrämjar förändring. Egenskaper såsom gott samarbete, förtroende och ömsesidighet kan antas befrämja kontinuitet. Vi stödde oss också här på klassiska studier och resonemang av bland annat Axelrod (1974), Ostrom (1990) och Putnam

(1993/1996). Egenskaper som stödjer förändring är öppenhet inåt och utåt, utrymme för att experimentera och utrymme för protest. Klassiker inom detta område är studier och bidrag från Hayek (1944), Hirschman (1970) och Elster 1983).

Modellens fyra delar är följande;

- 1) Idealet fann vi i den organisation som har förmåga att förena egenskaper som stödjer såväl kontinuitet som förändring. Här råder ett gott samarbete och förtroendefulla förhållanden men de går inte ut över viljan att pröva nytt, ta vara på kritik och vara öppen för nya idéer och förslag. Nya idéer prövas konstruktivt och en inkrementell förändring sker.
- 2) I en situation där egenskaper kopplat till kontinuitet dominerar finns risk för förnöjsamhet och förändringsobenägenhet. Kommunens verksamhet stagnerar. Ett ytterlighetsfall är därvid de situationer som beskrivs av Janis där grupptänkande förhindrar användningen av all form av förnuft. Ingen ser eller vill se att den verksamhet som bedrivs är ineffektiv och inte efterfrågad vare sig kortsiktigt eller långsiktigt.
- 3) I en situation där egenskaper för förändring dominerar finns risk för att ett förändringsarbete blir mycket resurskrävande eftersom aktörer misstror varandra, förtroende saknas. Det blir en kamp om vems idéer som ska tillåtas dominera och genomföras.
- 4) I den fjärde situationen med låga världen på alla egenskaper finns inga som helst förutsättningar för en gynnsam utveckling under rådande omständigheter. Verksamheten kommer att avvecklas, avknoppas eller att förändras på ett chockartat sätt som följd av att organisationen når ett läge som inte längre är hållbart för någon, vare sig för principal eller agent.

Vi tog således hjälp av klassiska samhällsvetenskapliga kunskapsbidrag för utveckling och beskrivning av en modell som kunde appliceras på enskilda kommuners situation och utveckling. Poängen med modellen var inte att placera in kommunerna i någon av de fyra situationerna, även om detta skedde vid ett tillfälle när fyra kommuner i norra Bohuslän studerades. Kommunerna placerades, vid ett seminarium med deltagare från de fyra kommunernas kommunledningar, utifrån våra preliminära bedömningar in i var sin ruta som underlag för diskussion och irritationen blev mycket stor från de medverkande i den kommun som hamnade i krisrutan. Men irritationen var också stor från tre av kommunerna över placeringen av den kommun som utgjorde idealet. De andra ansåg att just de borde placeras där, även företrädarna för den kommun som vi menade hade svåra förutsättningar att utvecklas väl tyckte att den egna kommunen var den som mest överensstämde med idealet. Självbilden var utan att överdriva förvängd.

Poängen med modellen är istället att ge ett underlag för att resonera om hur en gynnsam utveckling kan uppnås. Vad krävs för att bryta en spårbundet som inte stödjer verksamhetsutveckling? Vad krävs för att åstadkomma institutionell förändring och avslöja de ceremoniella värdena som finns och som förhindrar en anpassning och gynnsam utveckling?

Ett teoretiskt perspektiv utvecklades således som lutade sig mot begreppet institution, det vill säga idéer och företeelser som institutionaliseras och som direkt eller indirekt blir styrande för aktörer inom organisationen. Gynnsam utveckling förklarades med sammansättningen av det institutionella arrangemanget. I slutrapporten tillämpade vi också för att förklara kommunal utveckling fler perspektiv, allt i Allison's anda. Omvärld och omgivning, organisation och styrning samt ledning och ledarskap användes också för att förklara varför kommuner är olika och varför vissa är eller förefaller vara mer framgångsrika än andra.

I slutsatskapitlet i det som då kan sägas vara projektets slutrapport förs under rubriken "Ideal och verklighet - några viktiga påpekanden" resonemang om demokrati och effektivitet. Vi lyfter blicken och använder alla genomförda kommunstudier till att redovisa några synpunkter på det grundläggande uppdraget att förena demokrati och effektivitet. Vi noterar försvagade demokratiska församlingar med stor frånvaro på fullmäktigemötena och med stor dominans av presidiepolitiker. Vi noterar förekomsten av brist på helhetsperspektiv och starka så kallade nämndpartier som blocköverskridande ser till sin verksamhet. Vi argumenterar för kvalitativa studier av det demokratiska uppdraget och ifrågasätter att ett stort antal politiska uppdrag är ett uttryck för en fungerande demokrati på lokal nivå.

Vi noterar avseende effektivitet förekomsten av en inkrementell resursfördelning. Förändringar sker enbart på marginalen så att alla kan känna sig hyggligt tillgodosedda. Innebörden är att befintlig verksamhet egentligen aldrig prövas och att det blir svårare att satsa mer resurser på vissa verksamheter än på andra även om det finns goda skäl för det. Avveckling är svårare än utveckling. Sättet att bedriva ett budgetarbete är starkt institutionaliserat. Detta innebär också att budgetarbetet och resursfördelningen är territoriellt baserad. Att flytta verksamheter geografiskt och till exempel stänga skolor med svagt elevunderlag eller avveckla sjukvårdsenheter och koncentrera resurser till färre utbudspunkter låter sig inte enkelt göras. En förklaring till svårigheter att omfördela geografiskt är att kommunammanslagningarna från 1950-talet och 1970-talet i praktiken inte är genomförda utan de tidigare gränserna gäller och den gamla delen i den tidigare kommunen försvaras. Som sammanfattning kan sägas att kommunerna vare sig är för att använda Douglass Norths begreppspar allokativt effektiva eller adaptivt effektiva. Resurser fördelas standardiserat och anpassningen till förändrade förutsättningar är svag.

Baserat på de genomförda studierna framförs avslutningsvis betydelsefulla åtgärder för en gynnsam kommunal utveckling. Spelreglerna mellan stat och kommun måste vara stabila och tydliga, de finansiella förutsättningarna måste vara klara, det är ett oskick att pådyvla kommunerna nya uppgifter som inte ryms inom de finansiella ramar som finns, och det är lika allvarligt att fördela nya specialdestinerade medel för att uppvisa handlingskraft på nationell nivå. Vi framför också att det sannolikt är dags att se över kommunstrukturen och de facto slå samman kommuner. Allt det som sägs tycks vara ännu mer aktuellt idag än då det skrevs. Kommuner är trögrörliga organisationer på gott och ont.

Med rapport 94 som publicerades 2008 avslutades projektet eller snarare programmet. Så här i efterhand kan jag tycka att vi kunde gjort mer med den slutrapport vi skrev. Den borde ha spridits bättre och legat till grund för vetenskapliga artiklar, populärvetenskapliga artiklar och debattartiklar. Men nya uppdrag väntade. För min medförfattare väntade nya projekt och studier i den vetenskapliga karriären och för mig ledningsuppdrag som tog tid ifrån att arbeta i kärnverksamheten, det vill säga med utbildning och forskning.



### 3.6 Speciella rapporter - av olika skäl

I skrivande stund har som tidigare nämnts 158 rapporter publicerats i KFi:s rapportserie. Verksamheten startade 1989 men redan 1988 publicerades två rapporter. Skälet var att vi i den pågående processen med att övertyga kommunerna om medlemskap ville visa upp resultat. Rapport nr 1 var ett försök till sammanfattning av den forskning som bedrivits inom området kommunal ekonomi och organisation, beskrivning av metodologiska avvägningar och tillämpade metoder samt beskrivning av några kommande och delvis pågående forskningsprojekt som då till en del skulle bedrivas i anslutning till KFi. Tre projektidéer beskrevs och det betonades att alla tre var tillämpningsorienterade och sannolikt av stor praktisk relevans. Dessa var studier av decentraliseringens resultat med avseende på styrning, innebörden av effektivitet samt utveckling och tillämpning av ekonomimodeller på verksamhetsnivå. Den andra rapporten som publicerades handlade just om decentraliserade ekonomimodeller. Rapporten har titeln "Ekonomi för dom som gör något" och argumenterade för lokalt anpassad ekonomiinformation i syfte att skapa en förståelse för ekonomi och därigenom förutsättningar för att ta ansvar. Projektet kom sedermera att resultera i en avhandling framlagd vid företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet (Sollu 1991).

Att i övrigt välja ut rapporter som har betytt mer än andra är egentligen i det närmaste omöjligt. Mina subjektiva val är rapporter som illustrerar KFi:s breda verksamhet på skilda sätt. Jag är inblandad i några av dem, men som sagt så är det här min bok och min tolkning av KFi:s verksamhet.

Rapport 25 "Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli" publicerad 1994 är alldeles speciell. KFi uppmärksammade med utgångs-

punkt från den tämligen omfattande egna forskningen kring den finansiella redovisningens grunder, principer och användning uppkomsten av den dubbla bokföringen. I föreläsningar vi höll där redovisningens grunder behandlades startade vi ofta med innebörden av dubbel bokföring och hur metoden uppkommit. Att uppmärksamma den dubbla bokföringen och dess upphovsman Luca Pacioli, 500 år efter det att principen och metoden beskrivits i Paciolis avhandling "Summa de arithmetica, geometrica, proportione et proportionalita", var en given aktivitet. Vi ville veta mer om vad som faktiskt varit och vilken betydelse Luca Pacioli haft i sammanhanget och vi ville sprida kunskaperna. KFi-rapporten om Pacioli och hans gärning var en del av en licentiatuppsats. Faktum är att KFi gjorde mer under jubileumsåret 1994 än de flesta redovisningsavdelningarna vid universitet och högskolor.

En annan rapport som jag särskilt minns är baserad på en studie av styrning och resursfördelning inom barnomsorgen i Lidköpings kommun. Kommunen hade infört en resursfördelningsmodell som innebar att förskoleenheter fick ersättning baserad på antalet inskrivna barn. Grundersättningen baserades på 15 barn och den intäkt som täckte 15-barngruppen benämndes schablonintäkt. Om ledningen för förskolan bedömde, bland annat efter att ha hört med föräldragruppen, att den hade möjlighet att ta emot fler barn så hade den rättighet att skriva in ytterligare barn dock maximalt fem till. Intäkten som knöts till överinskrivningen benämndes extra intäkt. Extra intäkten gav förskolan möjlighet att bedriva en mer omfattande och aktiv verksamhet.

Det intressanta med studien av resursfördelningsmodellen var det förändrade fokus som följde av intäktsorienteringen och det ekonomiska resultatansvaret. Det blev för verksamheten viktigt att kunna skriva in extrabarn.

Vid beskrivning av och resonemang om de ekonomiska förutsättningarna och eventuella kommande bekymmer redovisades en oro för att intäkterna kan komma att minska om extrabarnen tar slut. Problemet var således inte längre det klassiska med ökade kostnader för personal eller lokaler utan eventuellt uteblivna intäkter. De femton barnen som omfattades av schablonintäkten benämndes för övrigt för scablonbarn. Ett stort intresse fanns också för att påverka resursfördelningsmodellen och få extra ersätningar för omständigheter som inte den enskilda förskolan rådde över. Bland annat argumenterades för särskilda resurser till förskolor inne i stan för att dessa skulle kunna göra utflykter ut på landsbygden och visa och lära barnen om livet på landet. Och förskolorna på landsbygden ville ha ökade resurser för att kunna åka till stan för att ta med barnen på olika slags evenemang.

I någon mening är studien och iakttagelserna triviala, inget talade för att verksamhetens kvalitet och omhändertagandet av barnen påverkades vare sig positivt eller negativt av resursfördelningsmodellen, möjligtvis blev det lite fler aktiviteter under gynnsamma terminer och år. Men studien visar hur ekonomi bryter in i vardagen och hur argumentation förändras. Den visar på såväl risker som möjligheter med en decentraliserad resultatorienterad ekonomistyrning. Det finns få studier av effekter av förändrade styrformer och i det här fallet resultatstyrning och om man så vill inslag av New Public Management. Det finns desto fler spekulativa och ideologiskt betingade resonemang om svagheter med resultatstyrning, vilket gör studien i all sin enkelhet intressant.

En tredje rapport som dessvärre inte uppmärksammats särskilt mycket ännu är "Hållbar kommun - att balansera konkurrerande värden". Rapporten publicerades 2015 och baseras på intervjuer med ledande tjänstemän

i kommuner och regionen och ett kommunalråd. Syftet var att fånga in uppfattningar om innebörden av en hållbar kommun. I det avslutande kapitlet i rapporten framförs baserat på redovisade uppfattningar, men också utifrån referensramen och författarnas egna välgrundade uppfattningar fyra innebörder. Dessa är hållbart klimat, hållbart ledarskap, hållbar välfärd och hållbar kommunstruktur. Det konstateras att kommunerna står inför stora bekymmer med tillväxtberoende, ogynnsamma demografiska förutsättningar, kvalitetsbrister inte minst inom skolan, stuprörschefer och en kommunstruktur som inte stödjer demokratiutveckling och effektivitet. Kommunerna måste organiseras annorlunda, bli bättre på att samarbeta över gränser och att förutse det oförutsebara.

Till de nämnda och kortfattat beskrivna rapporterna vill jag avslutningsvis nämna några rapporter publicerade 2019 som pekar på spännande utvecklingsområden inom KFi. Rapport 152 behandlar beröm som styrinstrument. Här studeras hur beröm påverkar och vilket slags beröm som påverkar medarbetarnas prestationer. Rapport 155 har titeln "Ökad administration". Med stöd av två berättelser visas belägg för och förklaras varför kostnader för administration ökar. Rapport 157 behandlar innovation som politik och praktik och uppmärksammar frågan om innovation kan läras och om det är något annat än vanlig verksamhetsutveckling. Rapport 158 avslutningsvis beskriver innebörden av, innehållet i och användningen medborgarlöften. Det är fyra spännande angreppssätt och områden där KFi kommer att medverka till att utveckla och förmedla ny och relevant kunskap.

Utöver KFi:s huvudrapportserie finns en serie rapporter som är av utrednings- och utvecklingskaraktär. Denna serie benämns U-rapporter och omfattar 101 rapporter. Under ett antal år sammanställdes också rapporter

som baserades på en enkät till ekonomichefer i landets samtliga kommuner som genomfördes. Rapporterna gavs ut 2005–2015 och serien som benämndes ROS (Redovisning, Organisation Styrning) omfattar totalt 11 rapporter. Inom det nationella kommunforskningsprogrammet gavs totalt 41 rapporter ut och i en särskild serie benämnd Erfa där empiriska studier, utan ambitioner att problematisera och förklara observerade fenomen redovisades, gavs sex rapporter ut. I sammanhanget ska också nämnas KFi-nytt som är ett tertialbrev som innehåller aktuell information från pågående och avslutad forskning inom KFi och KFi:s nätverk. Brevet har idag 550 prenumeranter.



*Varbergs kallbadhus, Halland.*

## **4. Tolv aktuella texter om kommunal ekonomi, styrning, organisation och ledning - publicerade 2019**

### **4.1 Inledning**

Till min av nostalgi präglade genomgång av KFi:s verksamhet vill jag lägga några aktuella texter som jag författat och som har fokus på frågor om styrning, organisation och ledning av offentliga organisationer. Texterna som i mycket hög grad ansluter till forskningsområden inom KFi är ofta initierade av observationer av bristfällig praxis och skrivna för att påtala detta men också för att peka på goda lösningar

Under 2019 bloggade jag under rubriken "Brorström menar". Texterna publicerades på Högskolan i Borås hemsida, där jag tidigare var verksam, men skulle lika gärna kunnat publiceras på KFi:s hemsida. Mina områden var utbildnings- och forskningspolitik samt demokrati och effektivitet med särskild fokus på kommuner och regioner. Mitt syfte var dels att utifrån

min forskningsbakgrund inom området organisation och styrning, dels utifrån erfarenheter från att leda och driva verksamhetsutveckling inom högre utbildning och forskning ge mitt enkla bidrag till samhällsdebatten. Jag har ingen som helst föreställning om att mina texter har något större genomslag, jag konstaterar att det inte är så många kommenterar som lämnas till texterna och inte särskilt många gillande på Facebook och Twitter när jag delat dem. Men jag har också många gånger träffat kollegor och personer som jag knappt känner som kommenterat min blogg och då oftast i positiva ordalag. Det har fått mig att tro, i optimistiska stunder, att jag har fler läsare än vad jag tror. Det har också inspirerat mig, givetvis tillsammans med kommenterar och gillande, att fortsätta. Mina texter är reaktioner på företeelser av skilda slag baserade på egen tidigare forskning eller på erfarenheter jag gjort som chef under många år. Jag är efter ett drygt decennium i ledningen för en högskola en något ringrostig kommunforskare men med egna erfarenheter av leda och driva verksamhetsutveckling.



## 4.2 Texter

### **Misslyckad reform? Kommunaldelsnämnder avskaffas nu när de behövs! (20/2)**

För snart 40 år sedan lanserades idén om att organisera kommunen utifrån geografin och indela kommunen i kommundelar. Dessa skulle styras av kommunaldelsnämnder och kompletta kommunaldelsförvaltningar skulle byggas upp för att administrera och genomföra verksamheten inom framförallt skola, social och kultur och fritid. Kommunaldelsnämnder som organisationsform intresserade nästan alla och över hälften av alla kommuner hanterade på något sätt aktivt frågan om kommunaldelsnämnder genom att utreda förutsättningar för och möjliga effekter av ett genomförande. Kommunaldelsnämnder infördes under mitten och slutet av 1980-talet i ett 20-tal kommuner, alltifrån Bräcke kommun med knappt niotusen invånare då det begav sig, till Stockholm stad med närmare sjuhundratusen invånare. En stor spännvidd befolkningsmässigt således som visar att olika typer av kommuner såg möjligheter i kommunaldelsnämnder. Två huvudsyften fanns med kommunaldelsnämnderna, det ena var att åstadkomma demokratiutveckling genom att de förtroendevalda skulle komma närmare medborgarna, det andra att skapa en organisation som var sektorsövergripande och gränsöverskridande och som placerade brukarna i centrum för verksamheten och för insatser.

I takt med att demokratiproblemet ökat och alltfler uppfattar ett utanförskap och anser sig ha mycket begränsade möjligheter till inflytande över politik, beslut och verksamhet har kommunaldelsnämnderna successivt avvecklats och en återgång skett till klassiska sektorsorganisationer. I takt med ett ökat behov av att anlägga ett helhetsperspektiv på individers utsat-

thet och behov av stöd till den enskilde har den gränsöverskridande organisationsidén övergivits. Det finns alldeles säkert många goda argument för avveckling av kommundelsnämnder, såsom orättvisa förutsättningar inom en och samma kommun och bristande effektivitet, men inte desto mindre är det intressant att syftet med reformen var just att möta de problem som finns idag och som tilltagit i styrka sedan mitten av 1980-talet.

## **Transigt kring New Public Management (27/2)**

För snart 30 år sedan lanserades begreppet New Public Management som en samlingsbenämning på förändringar av styrformer för att öka fokuseringen på resultatet av offentligt finansierad verksamhet och komma till rätta med kvalitetsbrister i verksamheten liksom bristande respekt för ekonomiska ramar och beslutade budgetar. Ett medel var en långtgående decentralisering av ekonomiskt och verksamhetsmässigt ansvar och ökad uppmärksamhet och omfattning på uppföljning och analys. För att kunna bedöma resultatet blev ett centralt inslag att kunna jämföra utförare. Särskilda beställningsfunktioner inrättades på många håll och för att ge incitament till ökad kvalitet och effektivitet skapades också förutsättningar för att konkurrensutsätta verksamheten, såväl internt som genom att externa utförare bjöds in till att konkurrera med den kommunala verksamheten.

I vilket fall som helst så var grundidén och grundbulten i systemet, som benämndes New Public Management, från starten ett stort ansvar för utförarna, förbättrad uppföljning av vad som åstadkommits och ett tydligare ansvarstagande. Ett sådant system vilar på decentralisering och ett långtgående förtroende för utförarna och deras skicklighet att genomföra verksamheten, ansvaret utkrävs ju i efterhand. Resultatstyrning ersätter regelstyrning.

Över tid har emellertid som bekant New Public Management blivit i princip vad som helst som har med brister i den offentliga verksamheten att göra. Oro i klassrummet, kaos på akutmottagningen, minskade föreningsbidrag, dålig stadsplanering. Listan kan göras lång, allt förefaller vara resultatet av tillämpning av New Public Management. Men nu ska det bli bättre! Styrningen ska baseras på tillit och förtroende för utförarna och deras

förmåga att bedriva verksamhet av hög kvalitet. Således stort utrymme för självständiga och ansvarstagande utförare. Ja precis: samma grundläggande idé som New Public Management vilar på.

Varför detta eviga och tröttsamma etiketterande? Hur mycket tid har inte beslutsfattare, tjänstemän, forskare och även konsulter ägnat sig åt att diskutera, problematisera och ifrågasätta New Public Management som ett slags styrfilosofi och styrpaket. Varför inte istället ta utgångspunkt i de samhällsproblem som finns och hur välfärdsorganisationer bör styras för att främja demokrati och effektivitet. Fyra centrala begrepp i sammanhanget är ansvar, samarbete, engagemang och öppenhet. Det senare handlar inte minst om att baserat på verifierat kunskapsunderlag öppet resonera kring och debattera hur resurser i form av personal och ekonomi säkras för att kunna genomföra en verksamhet av hög kvalitet. Hur svårt kan det vara?

## Vem har och vem tar ansvar? (5/3)

I över tio års tid har jag varit en del av ledningen vid Högskolan i Borås. Det finns många lärdomar jag gjort om ledning och utveckling av professionella organisationer, till detta har jag tänkt återkomma. Jag vill dock framföra en sak, som har betydelse för mina fortsatta resonemang i den här texten. Det är att grundbulten för att överhuvudtaget kunna utveckla verksamheten och klara av att hantera starka ekonomiska begränsningar är en långtgående decentralisering och ett tydligt ansvar för enheter och chefer i organisationen. Chefer på olika nivåer måste ha förmåga att överlåta på medarbetare att utifrån sina kunskaper om verksamheten fatta beslut och genomföra verksamhet.

Innan jag kom till Högskolan i Borås för drygt tio år sedan bedrev jag aktivt forskning inom området styrning och organisering av offentliga organisationer. Inte minst studerade jag styrningsreformer inom hälso- och sjukvården med särskilt fokus på implementering och effekter av förändring. Jag medverkade också i utvecklingsprojekt med syftet att tydliggöra det verksamhetsmässiga och ekonomiska ansvaret och att skapa grund för effektivitet och kvalitet. Studierna visade på stora problem att implementera administrativa reformer framförallt som följd av läkarprofessionens ovilja till att medverka till förändring i kombination med en hög legitimitet och förmåga att förhindra. Studierna visade också att ett medel för att ändå upprätthålla kvalitet och åstadkomma verksamhetsutveckling och ekonomisk kontroll var tydliga ansvarsstrukturer och långtgående decentralisering till verksamhetsansvariga på olika nivåer.

När jag var i Almedalen sommaren 2018 råkade jag titta in på ett seminarium om produktivitetsutveckling inom hälso- och sjukvården, där aktörer

med olika relationer till hälso- och sjukvården diskuterade, inte som det var tänkt produktivitetens utvecklingen, utan diverse problem som de har och tänkbara lösningar. Det var fel på det mesta och lösningarna alltifrån mera resurser till verksamheten, organisationsförändringar och förstatligande av verksamheten. Seminariet var väldigt förvirrande. Någonstans har det gått fel. Alla skyller på alla för brister i tillgänglighet och kvalitet, ingen förefaller att ta på sig något som helst ansvar för den utveckling som är och som alla är så bekymrade över. Någon tillit till varandra var svårt att finna och lösningarna väldigt desperata.

Det behövs uppenbarligen ett omtag. Då med en utgångspunkt i tydligt definierade ansvarsområden för inblandade aktörer. Det håller inte att alla skyller på varandra, ingen förefaller veta vem som är ansvarig för vad. Det var bättre förr i alla fall i det avseendet att ansvar för verksamhet och ekonomi var odelat och tydligt definierat. Det var en bra bas för att diskutera verksamhetsutveckling och ekonomisk balans.

## Politiker och chefer – några viktiga noteringar (22/5)

Denna text är författad tillsammans med Rolf Solli.

En ständigt aktuell fråga i politiskt styrda organisationer är relationen mellan politik och administration eller annorlunda uttryckt mellan politiker och tjänstemän. Idealet uttrycks ofta med att politiken ska säga vad och administrationen ska ansvara för hur verksamheten genomförs. Politikerna formulerar och sätter målen och tjänstemännen definierar medlen. Det låter alldeles utmärkt men fungerar naturligtvis inte i praktiken. Vad som ska göras är ofta tämligen enkelt att komma överens, svårigheterna är att komma fram till hur det ska göras och vilka resurser som krävs för olika typer av utförande. Prioriteringar måste göras, medlen ställs mot varandra och blir politik. Det är en viktig utgångspunkt för en ändamålsenlig styrning att det finns en insikt om att det finns ett starkt politiskt intresse i hur.

Det finns några grundläggande kvaliteter enligt vår erfarenhet och vår uppfattning för god ledning och styrning och relationen mellan politiker och tjänstemän.

- Förtroende och respekt för sakkunskap. Det är en självklarhet att tjänstemän och den professionella organisationen besitter sakkunskapen i alla typer av verksamhetsfrågor och denna kunskap är basen i de beslutsunderlag som möter en politisk vilja och politiska ambitioner. Politikernas uppgift är att prioritera, tjänstemännens att förmedla fakta, vilket innefattar noggranna konsekvensanalyser av de beslut som ska fattas.
- Tydliga övergripande mål som alla kan förhålla sig till skapar en förståelse för inriktning och ambition, men sluta tro på att den ra-

tionellt konstruerade mål-medel-hierarkin existerar. Verkligheten är mycket mer komplicerad än så.

- Politiken äger rätten och har ansvaret för att fokusera på och hantera specifika problem och områden och därigenom åstadkomma förändring, med det måste ske med hänsyn till långsiktiga konsekvenser för verksamhetens kvalitet och inte ha sin utgångspunkt i kortsiktiga politiska poänger. Det har till exempel som företeelse skett en oroväckande ökning av specialdestinerade statsbidrag till kommuner och regioner som ställer till problem lokalt och som inte kan tolkas på annat sätt än bristande förtroende för den lokala nivån samtidigt som det ger möjligheter för rikspolitiker att kamma hem politiska poänger. Kommunal självstyrelse är en viktig princip som måste värnas, fragmentariska ingrepp ställer bara till det långsiktigt.

En omständighet som måste kommenteras är också de täta chefsbyten som numera sker i många offentliga organisationer. Det är något djupt problematiskt i att ledande tjänstemän tvingas lämna på otydliga och oklara grunder. Chefer i kommuner och regioner och självfallet också i statsförvaltningen får inte bli brickor i politiska spel och taktiska överväganden. Det vilar ett stort ansvar på den politiska ledningen att medverka till att hitta goda former för samarbete med tjänstemannaledningen och ta ansvar för kontinuitet för verksamhetens bästa. Det var onekligen bättre förr på den här punkten och man kan undra vad skälet är till dessa numera återkommande diffusa uppsägningar. De förefaller vila på taktiska överväganden snarare än fakta. Även politik måste bygga på kompetens.



## **Börjar känna mig tjugig – om organisation och styrning av offentlig verksamhet (12/6)**

Jag kan inte låta bli efter att ha ögnat artiklar och inlägg om Nya Karolinska Solna. Vi behöver en fungerande hälso- och sjukvård med god kvalitet och tillgänglighet. Kompetenta och dedikerade medarbetare och bra ledarskap är viktiga egenskaper för att kunna bedriva en effektiv verksamhet av hög kvalitet. Som stöd för medarbetare och chefer utvecklas och tillämpas ändamålsenliga former för organisation och styrning. Att organisera en verksamhet och tillämpa tydliga och begripliga modeller för styrning och resursfördelning handlar om att underlätta, att hjälpa – inte att stjälpa.

En grundläggande egenskap är att ansvaret för verksamhet och ekonomi är definierat och fördelat och att de ansvariga har accepterat de villkor som gäller. En utomordentlig konstruktion är resultatenheten. Ett verksamhetssupplett förenas med en ekonomisk ram och eventuella negativa avvikelser, antingen genom brister i hur verksamhetssuppletet genomförts eller att den ekonomiska ramen överskridits, analyseras löpande under året och inte minst när årsbokslutet föreligger. I bokslutsdialogen, mellan principal och agent, uppdragsgivare och uppdragstagare, resursfördelare och resursmottagare, avgörs hur avvikelser ska hanteras. I överläggningar präglade av öppenhet och förtroende förs resonemang om kvalitet, påverkbarhet och omvärldsförändringar.

Det är "back to basic" som innebär en uppgörelse med obegripliga beställar-utförarmodeller. De lanserades för över 20 år sedan och ingen har mig veterligen lyckats få dem att fungera! Kanske är det inte ett implementeringsfel eller tillämpningsfel utan ett systemfel med nämnder som beställer, styrelser som utför och ovanpå det finansär och ägare. Det är också en

uppgörelse med konstruerade processmodeller som sätter ansvaret ur spel. Vad är det för fel med klassiskt samarbete över organisatoriska gränser? Med en tydlig ansvarsmodell hade heller aldrig konsultkonstruktionen värdebaserad vård överhuvudtaget införts och tillämpats. Jag har som sagt ytligt följt vad som hänt och händer på Nya Karolinska. Det förefaller vara helt förfärligt hur illa det blivit. Vem tar ansvar? När jag ändå håller på kan jag också föreslå att tillitsbaserad styrning läggs åt sidan. Det är ju ingenting annat än en light variant av New Public Management, och så ägnar vi oss istället åt gammalt hederligt och sunt förtroende för varandra.

Som sagt modeller för organisation, styrning och resursfördelning ska bidra till en bra och effektiv verksamhet, inte tvärtom. En poäng med den enkla modellen jag beskrivit är också att den är billig att utreda och införa. Det behövs inga konsulter som kostar skjortan och som lämnar skutan när det är dags för tillämpning.

## Kommuner kan inte gå i konkurs! (19/8)

En stor del av mitt yrkesliv har jag ägnat mig åt att förstå och förklara kommunal ekonomi. En självklar utgångspunkt är därvid att syftet med kommunal verksamhet är att bedriva och finansiera verksamhet att inte vara lönsam och uppnå avkastning på kapitalet. En annan självklar utgångspunkt är den kommunala självstyrelsen som bland annat innebär att kommuner äger rätt att sig själv beskatta. Beskattningsrätten är oinskränkt och ger kommuner möjligheter att genom förändringar av skattesatsen påverka intäkterna och verksamhetens finansiering. En tredje utgångspunkt är kommunallagens krav på att över tid upprätthålla en god ekonomisk hushållning. En långsiktigt gynnsam utveckling och en över tid hög kvalitet på den bedrivna verksamheten förutsätter god ekonomisk hushållning. Med detta avses att kommunens intäkter täcker resursförbrukningen och att ett visst bidrag lämnas för att finansiera nyinvesteringar och ersättningsinvesteringar. God ekonomisk hushållning är också att ha god kontroll över betalningsströmmarna och säkra att tillräcklig likviditet finns för att möta utbetalningarna. En bedömning av kommunens verksamhet och ekonomiska risker kopplat till verksamheten är central för att undvika tvära kast och kunna fatta långsiktigt relevanta beslut.

Kommuner är professionella organisationer och kommunens välutbildade ekonomer äger stor förmåga att göra analyser och bedömningar av ekonomiska tillstånd och utveckling. Tyvärr kan inte samma sak sägas om nivån på kunskaper som ledarskribenter, krönikörer och debattörer uppvisar i frågan. Jag har under sommaren med tilltagande irritation noterat en stor brist på kunskap och helhetsperspektiv i bedömningar av kommunernas verksamhet och ekonomi. Ena dagen uppmanas kommunerna på ledarsidan att spara, andra dagen har ledarskribent på samma tidning hittat

något behjärtansvärt område som måste tillföras resurser. Det svänger och svajar. Begrepp som vinst och förlust används, vilket är helt irrelevant. Det handlar positiva eller negativa ekonomiska resultat eller utfall. Priset tas av den debattartikel som tar sin utgångspunkt i att en kommun är på väg att gå i konkurs!

Kommuner kan inte gå i konkurs! Regelverket om konkurs omfattar inte kommuner, så använd inte det uttrycket! Kommuner som av någon anledning hamnar i prekära och svårhanterliga ekonomiska situationer har ett stort eget ansvar inom ramen för den kommunala självstyrelsen att hantera problemen. Är konsekvenserna av effektivisering och besparingar orimliga finns en ordning där statliga ingrepp kan bli nödvändiga, men notera att den kommunledning inte finns som inte utan stora ansträngningar och stora protester lämnar ifrån sig beslutsbefogenheter och handlingsutrymme.

I sammanhanget kan jag passa på att påminna om att regering och riksdag, bär ett stort ansvar för de svårigheter som många mindre kommuner har idag och kommer att möta eftersom inga initiativ tas till att utreda eller rättare sagt ge förutsättningar för nödvändiga kommunsammanslagningar. Ökat samarbete över gränser räcker inte. Sammanslagningar som skulle gynna verksamhetens kvalitet, effektivitet och samtidigt stödja demokratiutveckling.

## Om hur trovärdighet kan gå förlorad (4/9)

Att införa och etablera en ny strategi eller ny organisation på ett framgångsrikt sätt förutsätter att den beslutade formella förändringen stöds av den informella ordning som gäller. Det vill säga de inom organisationen rådande värderingarna, förhållningssätten och informella överenskommelserna. Vice versa gäller också.

För att utveckla och etablera ett nytt förhållningssätt i en organisation, som till exempel premierar ökad samverkan eller fokus på hållbarhet, måste förändringen stödjas av innebörden av beslutade strategier, regler och rutiner. Forskare talar om robusta och effektiva institutionella arrangemang när informellt och formellt överensstämmer med varandra. Ett robust arrangemang ger utvecklingskraft och förenligheten mellan formellt och informellt leder till ökat förtroende. Men notera samtidigt risken för att robusthet och stabilitet kan motverka nödvändig förändring om inte mekanismer för omvärldsorientering och anpassning inkluderas i det institutionella arrangemanget.

Ett annorlunda sätt att uttrycka vikten av konsekvens och konsensus är att använda begreppen abstrakt och konkret. Med abstrakt avses retoriken kring en specifik företeelse och med konkret avses beslut och handlingar i organisationens vardag. För att genomföra en förändring är det viktigt att policydokument och strategiska uttalanden är genomtänkta och kraftfulla. Med exemplet hållbar utveckling handlar det om att ha en beslutad policy som skarpt och tydligt beskriver inriktning på, och förutsättningar, för hållbarhetsarbetet. Det abstrakta handlar också om hur ledningen kommunicerar och formulerar sig kring hållbarhet i skilda sammanhang. Trovärdigheten i hållbarhetsarbetet försvagas om till exempel hållbarhet inte

lyfts fram i ett dokument eller ett beslutsunderlag som beskriver viktiga samhälleliga problem eller problem och strategier för organisationen. En sådan ordning kommer innebära att frågan om hållbarhet kan uppfattas av medarbetare och intressenter som oviktig då den uttryckligen inte är på dagordningen. Hållbar utveckling är inte naturligt integrerat i verksamhetens mål och strategier utan sidoordnat.

Trovärdigheten och den successiva implementeringen av ett nytt förhållningssätt går också förlorad om hållbarhet inte syns i vardagen. Ett universitet eller en högskola med vackra och välformulerade hållbarhetsstrategier och omfattande hållbarhetsforskning är inte trovärdig om inga spår av detta märks i utbildningen, i den dagliga undervisningen och i vardagen på campus. En stad eller region med strategier om klimatanpassning och mål om fossiloberoende riskerar att inte uppfattas som trovärdig om den samtidigt höjer taxan på kollektivtrafiken med 20 procent! För att stödja nödvändiga förändringar av förhållningssätt och åstadkomma förändrade beteenden måste arbete bedrivas på båda nivåerna, abstrakt och konkret, och vara konsekvent i förhållande till varandra. Elementärt!

## Organisation – förändring som medel eller mål (11/9)

Syftet med förändring av en organisationsstruktur är eller bör vara att den rådande strukturen inte längre stödjer verksamhetsutveckling och det organisationen vill åstadkomma. Omvärldsförändringar, nya förutsättningar och krav innebär andra sätt att arbeta och nya sätt att fördela uppgifter och ansvar. Ett annat sätt att uttrycka vikten av förändring är att den befintliga strukturen eller modellen inte längre motsvarar förväntningarna och därför måste ses över, utvecklas eller avvecklas. En förändring kan också motiveras av att det befintliga sättet att arbeta helt enkelt inte är möjligt längre. Relationer inom organisationen är destruktiva och nya samband och sammanhang för ledning och medarbetare måste upprättas och ersätta de gamla.

Det finns också förklaringar som inte är relaterade till verksamhetens behov eller problem. Förändring kan vara en fråga om att ledningen vill visa vem som bestämmer, och det blir självfallet aldrig bra vare sig kortsiktigt eller långsiktigt. Förändring kan också handla om, vilket är många organisationsforskarens favoritförklaring, att göra som andra och följa modet. Senaste nytt är alltid intressant. På annat sätt kan nog inte det stora intresset för modeller såsom beställare/utförare och lean management förklaras. Det kan också vara så att en organisationsförändring inte är medlet för att åstadkomma innovationer och förbättringar utan målet. Ett lysande exempel på det inom sektorn högre utbildning och forskning var det stora intresse som rått i många länder, inte minst från politiskt håll, för fusioner. Några klara belägg för att verksamheten skulle bli bättre genom fusioner fanns inte, men det skulle bli färre lärosäten och det verkade som sagt vara målet. Att genomföra fusioner kan nog också kvala in på modekontot.

I Sverige genomfördes några få sammanslagningar av lärosäten, desto fler

uppkom i våra nordiska grannländer där regeringarna utsatte lärosätena för starka påtryckningar att slå ihop sig med andra. Om det inneburit bättre utbildning och forskning är oklart. Även om några bevis inte fanns för att så kommer att ske vid lansering och implementering, kan givetvis sammanslagningar senare visa sig vara positiv ur ett verksamhetsperspektiv.

Hursomhelst färre lärosäten blev det! Ett av de lärosäten i Norge som fortsatte att verka som ett självständigt lärosäte är Högskolan i Östfold. Planer fanns på fusion, men efter många diskussioner och turer och ett beslut i styrelsen om att fortsatt verka på egen hand kom lärosätet att stå utanför en planerad sammanslagning med två andra lärosäten. Jag sitter nu sedan några år tillbaka i deras styrelse och vi kan konstatera en gynnsam utveckling och en spännande målbild för lärosätets fortsatta utveckling och förstärkning av utbildning, forskning och samverkan. En utveckling som sannolikt inte hade varit möjlig som campus inom ett större sammanslaget lärosäte.

I Sverige blev det som sagt inte några mer omfattande sammanslagningar som den dåvarande alliansregeringen hoppats på. Istället kom idealet med få lärosäten att efter regeringsskiftet 2014 ersättas av idén att utbildning och forskning ska bedrivas i hela landet. Ett övergripande politiskt ställningstagande att hela landet ska leva och att en bättre balans mellan stad och land måste uppnås fick direkta konsekvenser för lärosäten att upprätthålla verksamhet på flera campus och inte koncentrera verksamheten till ett ställe. Inte heller denna gång var utgångspunkten att utveckla och stärka kvaliteten i utbildning och forskning utan i detta fall att utbildning och forskning ska bidra till regional utveckling. Alldeles oavsett uppfattningar om rimligheten i de politiska ställningstagandena om förtätning eller spridning kan vi konstatera att det inte tycks vara kvaliteten på utbildning och forsk-



ning, och tilltro till universitet och högskolor och dess ledningar att själva avgöra vad som är bäst, som är utgångspunkten för regeringarnas beslut och handlande.

Om utgångspunkten ändå är att åstadkomma en förändring som stödjer verksamhetsutveckling innebär inte det att lösningen är given eller att alla egentligen vill ha förändring. När väl förslag på ny struktur presenteras händer det saker. Framlagda förslag utifrån den gemensamma utgångspunkten ifrågasätts på alla möjliga vis. Två insikter är viktiga i sammanhanget. Den första är att det inte finns några evidensbaserade organisationsstrukturer. Ingen vet vad som egentligen är bäst. Vissa verksamhets samband stärks vid en förändring medan andra försvagas. Hur förändringen än ser ut kommer kritik att framföras. Det finns ett sätt att hantera detta och därigenom undvika att den föreslagna förändringen stannar vid ett förslag och det är att utarbeta och besluta om mycket detaljerade utredningsdirektiv som tydligt beskriver inriktningen på arbetet. Det kan förhindra att en ny lösning förhandlas bort i ett utdraget utredningsarbete. Den andra insikten är att hur förändringsprocesser än riggas så är de fel. Förändringen har inte kommunicerats tillräckligt, medarbetare känner sig oinformerade och delaktigheten är svag. Det finns fina beskrivningar och idealmodeller för hur förändringsprocesser ska gå till och kanske finns det enstaka exempel där alla känt sig nöjda. Den viktiga insikten är dock, att trots stora ansträngningar att göra det så bra som möjligt, vara klar över att många inte kommer att vara nöjda och att motstånd etableras.

Det finns som sagt inga evidensprövade eller evidensbaserade organisationsmodeller och inte heller några allmängiltiga modeller för hur framgångsrik förändring ska bedrivas. Tur är väl det. I grund och botten kokas nog allt ned till en fråga om förtroende för varandra. Finns förtroende för en

ledning från uppdragsgivare, styrelse och medarbetare då går det att åstadkomma något. Om förtroende saknas, då är nog inte ansträngningen att försöka förändra med ny struktur värd mödan. Lika bra att hitta på något annat.

## Gynnsam samhällsutveckling (4/10)

Problemen för välfärden och välfärdsutvecklingen hopar sig. Ekonomiskt sett ogynnsamma demografiska förutsättningar kombineras nu med en ökad osäkerhet och instabila förhållanden globalt, regionalt och lokalt. Ett ökat tryck finns på att resurser ska föras över till verksamheter som stärker det offentliga uppdrag som nattvårstat, och därigenom säkra att vi som medborgare kan sova tryggt om natten. Regioner och kommuners ekonomiska förutsättningar att svara mot ökade behov, stark efterfrågan och höga förväntningar från medborgare och brukare är sannolikt mycket begränsade. Parallellt gäller i många regioner och kommuner i dag en politisk situation som är mycket svårbemästrad med oklara majoriteter och diffusa ansvarsförhållanden. Utdragna beslutsprocesser och svårigheter att omsätta politisk vilja i handling blir konsekvensen. De sakkunniga, tjänstemännen, blir också brickor i spelet och får skulden för politiska tillkortakommanden. Omotiverade och osakliga uppsägningar av högre chefer duggar tätt.

Ur ekonomisk synvinkel är framför allt mindre kommuner mycket hårt trängda och långsiktiga lösningar för hur dessa ska klara sitt uppdrag och tillräcklig kvalitet i verksamheten behövs. Skruvande i utjämningsystemen och ökade specialdestinerade statsbidrag löser inte problemet, sannolikt tvärtom. Den nya situationen måste beforskas genom studier av hur regioner och kommuner arbetar med frågor kring ledning, styrning och organisering för att möta problemen. Systematiska jämförelser mellan kommuner som lyckas olika väl att hantera problemen kan ge viktig kunskap.

Vi behöver också systematiska studier av övergripande strukturer och få mer fakta kring hur välfärden på ett övergripande plan kan och bör or-

ganiseras. En satsning på ett forskningsprogram med uppdrag att studera, beskriva och förklara välfärdens förutsättningar och hur centrala aktörer hanterar problemen och situationen är synnerligen angelägen. I uppdraget ska också innefattas att utveckla kunskap för att beskriva och argumentera för möjliga lösningar. Dags således för att i detta fall lämna problematiseringen som ideal och istället genom tvärvetenskapliga ansatser sträva efter att bidra med goda lösningar för en gynnsam samhällsutveckling

## **Tillitsdelegationen och tillitsbaserad styrning – allt eller inget? (18/10)**

Tillitsdelegationen har överlämnat ett nytt betänkande till regeringen. Titeln är "Med tillit följer bättre resultat". Påståendet baserar sig på att delegationen har, i enlighet med regeringens uppdrag, följt och givit stöd till ett antal myndigheter att arbeta mer tillitsbaserat och det har givit positiva resultat. Ett antal resultat och förändringar redovisas inom de samarbeten som bedrivits och som benämns Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket. Resultatredovisningen innefattar en rad självklarheter och frågan väcks om tillitsbaserad styrning och ledning är allt eller inget? En fråga som infinner sig är om de gynnsamma förändringar som noteras nog lika gärna skulle kunna tillskrivas Hawthorne-effekten. Det vill säga att det är uppmärksamheten i sig som inneburit förändringar, inte fokus på den tillitsbaserade styrningens principer.

Hursomhelst med tillitsbaserad styrning avses följande; Tillit (sic), medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap, öppenhet och långsiktighet. Principen långsiktighet har tillkommit i och med detta betänkande. De åtta punkterna är vägledande principer för styrning. Tillitsbaserad styrning är inte, vilket noga påpekas i utredningen, någon enhetlig styrmodell. Aningen egendomligt är att principen tillit är en del av tillitsbaserad styrning. Det borde vara självklart, men delegationen menar att principen är så central att den bör finnas med och beskrivas för sig. Det förefaller således finnas anledning att se tillit som en del av helheten. Märklig logik. De åtta principerna är honnörsord och svåra att inte hålla med om. Även om utredningen problematiserar principerna blir budskapet enligt min uppfattning alltför enkelt och svepande.

Ett särskilt resonemang förs i utredningen om dialogen mellan regeringen och de statliga myndigheterna. Utredningen efterlyser en utvecklad och förbättrad dialog och menar att regeringen och departementet har ett ansvar i denna fråga. En utvecklad dialog skulle stärka den tillitsbaserade styrningen. Här har utredningen en poäng. En bättre dialog är väsentlig för att ge myndigheterna ett ökat handlingsutrymme och markera förtroende. Mina egna erfarenheter av myndighetsdialoger som rektor vid Högskolan i Borås är att dialogen är alltför mycket på regeringens/departementets villkor. Den är alltför ytlig och bidrar inte till att bekräfta och stödja lärosätets strategier och utveckling.

De konkreta huvudförslag som redovisas av utredningen är dels att regeringen ska inrätta ett stöd till statliga myndigheters för att utveckla den tillitsbaserade styrningen och ledningen, dels att regeringen ska tillsätta en kommitté med uppgift att skapa en arena vars syfte är att uppmärksamma samhällsproblem och stimulera till lösningar på identifierade problem. Jag vet inte vilka förväntningar uppdragsgivaren och andra aktörer har och har haft vad gäller den fortsatta utvecklingen av tillitsbaserad styrning och ledning. Min uppfattning är att de förslag som är utredningens huvudpoäng är tämligen bleka.

Grunden för all framgångsrik styrning och ledning som stödjer en gynnsam verksamhetsutveckling är förtroendefulla förhållanden. Förtroende skapas och byggs successivt genom att inblandade aktörer är öppna mot varandra och argumenterar konsekvent och sakligt. Förtroende bryts ned om fakta missbrukas och dolda agendor finns och avslöjas. Förtroendefulla förhållanden möjliggör och leder till en långtgående decentralisering av ansvar och befogenheter. Det förutsätter chefer som äger förmåga att delegera, vilket inte kan tas för givet. En förtroendefull relation innebär

emellertid inte att den formella länken mellan centralt och lokalt och mellan huvudman och agent upplöses. Mål, resultatkrav och ramar måste sättas och uppföljning och utvärdering av åstadkomna resultat genomföras. Ansvar ska utkrävas vilket är en aktivitet som innebär att förtroendet mellan principal och agent stärks. Gammalmodigt? Nej inte alls; det är precis detta det handlar om, inte att sätta nya etiketter på självklarheter.

## Nya Karolinska – hur kunde det gå så illa? (21/11)

En av mina absoluta favoritböcker och forskningsstudier är Irving L Janis "Victims of Group Think" publicerad 1972. Boken är en fascinerande beskrivning av storpolitiska skeenden och händelser där beslut inte följts av grundläggande fakta och förnuftiga överväganden. Janis beskriver en rad storpolitiska konflikter, bland annat USA:s totalt misslyckade landstigning i Grisbukten på Kuba 1961, beslut och handling i samband med Koreakriget och den totala bristen på insikt om att ett japanskt anfall mot Pearl Harbor skulle kunna inträffa.

Janis begrepp Group Think är synnerligen intressant. Det handlar om att en destruktiv konsensuskultur kan utvecklas som sätter den kritiska analysen och förnuftet ur spel när en grupp sätts samman för att lösa en specifik uppgift. Gruppmedlemmarna, eller dess ledande aktörer, bestämmer sig tidigt för ett specifikt beslut och ägnar sig sedan åt att övertyga varandra om beslutets förträfflighet. De som eventuellt ifrågasätter tystas snabbt ned och om det är nödvändigt utesluts de ur gruppen. Vill kritikerna vara med i värmen är det bäst att ansluta sig till huvudspåret. Den okritiska hållning som utvecklas och stärks över tid tar sig, visar Janis tolkningar, helt fatala uttryck. Förenklingar sker och inte ens de mest elementära fakta som kan ha betydelse för beslutet finns med i underlaget. Ingen bryr sig eller tillåts att bry sig. Ett viktigt påpekande är att de individer som ingår i en grupp som drabbas av Group Think inte saknar förmåga till analys, problematisering och att utveckla alternativa lösningar som individer, men tillsammans blir de helt oförmögna att se något annat än att det planerade projektet ska genomföras. Om du inte redan läst Janis så gör det. Mycket lärorikt. Studierna bringar ljus över varför det kan gå åt skogen trots att de som fattar besluten borde ha förstått mycket bättre.



Jag påmindes om Janis när jag nyligen läste boken "Konsulterna: Kampen om Karolinska" författad av Anna Gustafsson och Lisa Röstlund. Vilket haveri som beskrivs, med stora oplanerade kostnadsökningar och enorma problem att få ordning på verksamheten. I dagarna läser vi om underskott på över en och en halv miljard och att 600 vårdmedarbetare vid sjukhuset har varslats om uppsägning. Hur kunde det gå så illa? Hur kunde styrelse och ledning så fullständigt tappa kontrollen över utvecklingen och fatta så illa övervägda beslut? Förklaring finner vi i Janis. Två övergripande "mål" förfaller ha funnits för det gigantiska projektet Nya Karolinska. Den ena att investeringen i det nya bygget skulle finansieras genom offentlig privat samverkan, där ett konsortium ansvarar för investeringen, men också för kommande drift och underhåll, vilket sannolikt innebär mycket högre totalkostnader än ett traditionellt finansiellt upplägg. Det andra var att sjukhuset parallellt med inflyttning i nya lokaler skulle införa värdebaserad vård, omorganisera verksamheten och lägga ned klinikerna och istället ersätta dessa med tema inrättade efter medicinska flöden.

Någon evidens för att värdebaserad vård skulle innebära verksamhetsförbättringar finns inte. All logik och allt förnuft säger också att det är en orimlig idé att samtidigt flytta verksamheten fysiskt, omorganisera och ändra styrningen, vilket också påpekades av personer från olika håll. Dessa betraktades dock enligt Gustafsson och Röstlund av den nya ledningen som personer som inte hade förstått vad framtiden kräver vad gäller styrning och organisering av sjukvård. Ledningen lyssnade uppenbarligen mycket hellre på konsulterna, från bland annat Boston Consulting Group, som till furstliga timarvoden arbetade närmast dygnet runt med att omorganisera och genomföra den nya ordningen och organisationen, än på erfarna medarbetare i vården. Det handlade enligt författarna egentligen inte om att lyssna på konsulterna för det var konsulterna som bestämde.

Den fråga som infinner sig är hur vi ska bära oss åt för att sluta att bländas av företeelser såsom värdebaserad vård och entusiasmerande föredragningar av managementkonsulter som inte har en aning om huruvida det som föreslås kommer att fungera eller inte. Det är lätt att säga att ledningar alltid måste se till att omge sig med nej-sägare. Medarbetare som har till uppgift och klara av att bryta konsensus. Det vet vi, men det tillämpades uppenbarligen inte här. Inom politiskt sammansatta organisationer, såsom Stockholms läns landsting, finns en viktig egenskap som anses vara ett hinder för att katastrofala beslut fattas, nämligen en politisk opposition som gör allt för att finna fel i majoritetens förslag. Men inte heller detta fungerade denna gång.

Låt oss hoppas att sjukvårdsaktörer nationellt och internationellt har tagit del av eller tar del av berättelsen om kampen om Karolinska. Låt oss också hoppas att processen med Nya Karolinska blir ordentligt beforskad så att skarpa resultat kan redovisas till varför det kunde gå så illa. Janis är ett utmärkt teoretiskt raster i sammanhanget. Men Janus teoribildning ger naturligtvis inte hela förklaringen. I denna minst sagt förfärliga historia finns starka inslag av maktbegär, girighet, okunskap och en önskan om att vara med på de stora scenerna. Anna Gustafsson och Lisa Röstellund illustrerar detta tydligt och kommande studier och forskningsprojekt kommer att verifiera de förödande konsekvenserna av dessa olyckliga drivkrafter. Avslutningsvis hoppas jag att de som bidragit till oredan och de negativa konsekvenserna för patienterna skäms.

## Reformer spelar visst roll! (20/12)

Inom managementforskningen är en återkommande fråga vilken betydelse olika typer av organisatoriska reformer, styrmodeller och styrtekniker har för en organisations konkurrenskraft i en vid mening och för en långsiktigt gynnsam utveckling. I många studier av organisering och styrning ifrågasätts reformernas, modellernas och teknikernas betydelse och relevans. Förklaringen till misslyckanden vid genomföranden är ofta att den kultur som organisationsmedlemmarna gemensamt byggt upp och etablerat är för stark och robust för att en ny organisationsstruktur, målstyrning och/eller formaliserade strategier ska kunna tränga igenom och påverka verksamheten. De lanserade nyheterna tas om hand av chefer och medarbetare som vill att allting ska vara som det är och som det alltid har varit. Implementering förhindras och förändring uteblir. Den enda typen av lyckosam förändring och implementering är den där det formella systemet anpassas till hur det redan är i praktiken. "Förändringsagenterna" läser skickligt av hur organisationsmedlemmarna vill ha det och lägger förslag i enhetlighet med detta. I en sådan situation framstår förändringen som lyckosam, men inget händer i praktiken som förändrar och påverkar utvecklingen av verksamheten. Således ett meningslöst spel för galleriet.

"Det spelar ingen roll-forskningen" har sina poänger och det är viktigt att inte ha en övertro på vad som kan åstadkommas med reformer. Men det är förödande att som ansvarig för en verksamhet ta sin utgångspunkt i att inget går att göra. Är ansvariga inte beredda att utmana och förändra en miljö som inte är funktionell eller har outnyttjad förbättringspotential, ja då ska vederbörande inte vara chefer. Formell förändring har inget egenvärde men är ett effektivt verktyg för att åstadkomma förbättringar.

Ett viktigt påpekande är att det, hur hemskt det än låter, ofta fordras en tydlig top down-ansats. Ledningen måste vara klar över vad som ska uppnås, men samtidigt naturligtvis vara beredd på att efter utredning och förankringsarbete modifiera den föreslagna lösningen eller det uppställda målet. Att starta med ett blankt papper och låta verksamheten ta första steget (bottom up) är inte möjligt. Det går inte att förändra en struktur underifrån eller att formulera en strategi för helheten med ett underifrån-perspektiv.

Två exempel:

Lärosäte A körde fast i budgetarbetet. Det fanns ingen vilja till omfördelningar av resurser för att stödja profilerade men underfinansierade miljöer och det fanns uttalanden från ansvariga för vissa enheter att de inte var beredda att längre ta ansvar för sin verksamhet och för ekonomin, en klassisk så kallad förkämperetorik. Ett sätt att komma vidare för lärosätet och bryta en starkt institutionaliserad ordning var att omorganisera och etablera nya verksamhetssamband. Större och resursrikare enheter med tydliga mandat för cheferna infördes. En förändring av organisationsstrukturen blev medlet för att hitta nya vägar för verksamhetsutveckling och effektivt resursutnyttjande.

Lärosäte B har över tid utvecklats gynnsamt. För att bekräfta framgången och samtidigt ta nästa steg i utvecklingen beslutade styrelsen att en ny strategi skulle utarbetas. Rektor fick tydliga mål för vad som skulle uppnås med den nya strategin och vad som särskilt skulle vårdas och värnas i den verksamhet som bedrivs. Den arbetsgrupp som tillsattes hade således ett tydligt uppdrag. Med den utgångspunkten startade ett arbete som innebar en process där en strategi successivt och iterativt har utvecklats, reviderats

och förankrats i verksamheten. Detta gjordes genom en rad olika initiativ och aktiviteter, men hela tiden med utgångspunkt från övergripande mål och direktiv. Strategin som beslutats av styrelsen utgör nu basen för kommande verksamhetsplaner och strategiska satsningar och kommer att spela en stor roll för lärosätets verksamhetsutveckling, konkurrenskraft och långsiktiga utveckling.

Med dessa funderingar kring reformer och verksamhetsutveckling avslutar jag bloggandet 2019. Jag ser fram emot ett 2020 med många goda exempel på hur högre utbildning och forskning bidrar till genomförandet av Agenda 2030, mycket debatt om innehållet i den kommande forskningspropositionen där högskolornas potential beaktas samt politiskt mod att på allvar diskutera uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun och vad en ändamålsenlig kommunstruktur är.

## 4.3 Budskap i sammanfattning

Ett sammanfattande budskap baserat på blogginläggen är att inte bländas av honnørsord och reformer med stark retorik som inte kommer att hålla vad de lovar. Som gammal i gården tar jag mig friheten att argumentera för sunt förnuft och enkla strukturer med tydliga ansvarsförhållanden baserade på respekt och förtroende för varandra. Jag argumenterar också för att de problem som organisationen har och de omständigheter som finns som innebär att den verksamhet som bedrivs inte når sin fulla potential är viktiga utgångspunkter vid förändring. Det kan tyckas självfallet men är det inte. Inte sällan är lösningen någon från verksamhetens funktionalitet frikopplad ny idé eller modell. Det är viktigt att ha mod och klara att stå emot förenklade lösningar. En viss grad av förändringsobenägenhet är inte så dumt alltid, kanske uppmuntrad av några viktiga nejsägare inom organisationen.

Jag efterfrågar också större kunskaper hos viktiga aktörer såsom media och förtroendevalda. Båda har utifrån olika utgångspunkter ett stort ansvar för att följa upp den verksamhet som bedrivs och hur fattade beslut genomförs. Media granskar naturligtvis också hur och varför besluten fattas. För att kunna göra det krävs kunskaper och engagemang. Det är inte trovärdigt med journalister och ledarskribenter som skriver om att kommuner går med förlust, som om kommunen skulle vara som vilket privaträttsligt bolag som helst eller att kommunen riskerar att gå i konkurs. Det är inte heller exempel på en fungerande samhällsmodell när politiker på grund av egna tillkortakommanden i tid och otid säger upp chefer. Den företeelsen borde media granska ingående.

Avslutningsvis vill jag särskilt än en gång vädra min käpphäst att tydlighet i ansvar för ekonomi och verksamhet är grundbulten för en gynnsam utveckling. Otydlighet som innebär att alla skyller på varandra eller att tillkortakommanden förklaras med yttre vidriga omständigheter hämmar såväl demokratiutveckling som effektivitetsutveckling.



*Akvedukten i Häverud, Dalsland.*



## **5. Kommunforskning 2020 och framåt – ett gränsöverskridande forskningsprogram**

Sommaren 2020 när de här raderna skrivs är annorlunda. Samhällsorganisationen ställs på svåra prov och många frågor väcks om hur utveckling och tillstånd ska tolkas; alltifrån innebörden av det politiska ansvaret och förhållandet mellan politiker och profession vid beslut och rekommendationer om restriktioner av skilda slag till effektivitet och kvalitet i den operativa verksamheten. Det senare handlar om resursfördelning och vilka förutsättningar som lokala ledningar och medarbetare har givits för att kunna genomföra verksamheten tillfredställande under stark press. Förr eller senare kommer situationen att återgå till det nya vanliga, men stora samhälleliga problem kommer att finnas kvar som följd av en kraftig recession i samhällsekonomin, omfattande arbetslöshet och eftersatta behov inom välfärdssektorn. Corona-krisen har också visat på en skörhet i samhällsorganisationen och resurser kommer att krävas för att kunna stå bättre rustade nästa gång förändrade yttre omständigheter ställer allt på sin spets.

Forskning kring demokratis värden och demokratiutveckling parallellt med hur kvalitet och effektivitet upprätthålls och utvecklas kommer att vara centralt, dels för att förstå vad som händer, dels för att bidra till att skapa goda förutsättningar för en gynnsam utveckling. Ett antal områden infinner sig direkt som borde aktualiseras för forskning. Studier av samhällsorganisationens funktionalitet, effektivitet i beslut och genomförande i förhållande till demokratiska värden, professionellt ansvar och politiskt inflytande, organisationsteoretiska och institutionella perspektiv på omsorgens organisering, informationsgivning och medias roll, ansvar för och finansiering av beredskapscapacitet samt relationen och uppgiftsfördelningen mellan stat, region och kommun är områden som behöver beforskas. Flervetenskapliga ansatser kommer att krävas för att besvara frågor och bidra till att förklara och förstå aktörers strategier, beslut och handlingar. Kunskaper baserade på tidlösa mästerverk såsom Allison, Janis och Wildavskys studier kommer att vara centrala.

Kommunforskning i Västsverige har visat sig vara en synnerligen motståndskraftig forskningsorganisation med betydande utvecklingskraft. Överlevnaden för liknande organisationer, centrubildningar och nätverk är vanligtvis mycket kortare. Förklaringen är helt enkelt att KFi klarat att anpassa verksamheten till nya förutsättningar, såväl institutionella som innehållsmässiga, det vill säga bedömningar av finansierare och företrädare för praktiken om vad som är angelägna områden för forskning. Anpassningen har således skett utan att tumma på forskningens integritet. Omfattningen på och kraften i de nätverk som KFi bygger på har varierat över tid, men genom åtgärder av skilda slag har organisationen och verksamheten alltid studsat tillbaka. Idag är KFi väl rustat med en god balans mellan seniora och välmeriterade forskare som på olika sätt bidrar till verksamheten och

yngre forskare som inom ramen för universitetets finansieringsmodeller av doktorander ändå hittat en plats inom KFi.

Med den historik och utveckling som verksamheten uppvisar och den styrka som finns idag skulle det vara synnerligen välmotiverat att tilldela KFi ett uppdrag att i ljuset av de problem som den samlade samhällsorganisationen nu möter, efter virusattacken och de krav på transformering som är innebörden av målen i Agenda 2030, samla kompetenser inom det omfattande och kvalitativa nätverk som KFi etablerat och utforma ett flerårigt forskningsprogram baserat på samverkan över disciplinära gränser. Uppdraget kan lämpligen ges av och finansieras av Västra Götalandsregionen i kraft av kommunernas region och som hubb för en sådan satsning. Uppdraget blir också en betydande markering från Västsverige var utvecklingskraften i forskning kring offentlig sektor finns.



## Referenser

Allison, Graham, 1971

The Essence of Decisions: Explaining the Cuban Missile Criss. Little Brown.

Almquist, Roland, Pierre Donatella, Viveka Nilsson, Ulf Ramberg och Johan Wännström, 2017

”Resursanpassning och utveckling av kommunal verksamhet - sammanfattning och slutord från det andra nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: Serie Natkom, rapport 4I.

Axelrod, Robert, 1984.

The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.

Brorström, Björn, 1982

Planeringspolitik eller resultatpolitik: användning och utformning av kommunala bokslut. Bodafors: Doxa ekonomi.

Brorström, Björn, Katarina Orrbeck och Hans Petersson, 1999

Finansiell bedömning. Tre perspektiv. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn, Pierre Donatella, Hans Petersson och med bidrag av Clas Collin, 2007

Allt om kommuners årsredovisning. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn, Pierre Donatella och Johan Wännström, 2013

”Hur kommuner hanterar besvärligheter - Resultat och insikter från det nationella kommunforskningsprogrammet”, Göteborg: Serie Natkom, rapport 25.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2000

Institutioner och individer. Lund: Studentlitteratur.

- Brunsson, Nils och Sten Jönsson, 1979  
Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken. Stockholm  
Liber förlag.
- Brunsson Nils och Björn Rombach, 1982  
Går det att spara?: Kommunal budgetering under stagnation. Lund:  
Doxa ekonomi.
- Czarniawska, Barbara, 1988  
Reformer och ideologier: lokala nämnder på väg. Lund: Doxa ekonomi.
- Czarniawska, Barbara, 1992  
Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten. Stockholm:  
Norstedts.
- Danziger James N, 1978,  
Making Budgets: Public Resource Allocation. London: Sage Publications.
- Elster, Jon, 1983.  
Explaining Technical Change. Studies in Rationality and Social Change:  
Cambridge University Press.
- Glaser Barney G och Anselm L Strauss, 1967  
The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research.  
Chicago:Aldine Publishing Company.
- Hayek, Friedrich A., 1944.  
Vägen till trälldom. Stockholm: P.A. Norstedt Söner.
- Hirschman, Albert O., 1970.  
Exit, Voice and Loyalty. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Janis, Irwin L., 1972.  
Victims of Groupthink. Boston: Houghton Mifflin.

Jönsson, Sten, 1984

A City Administration Facing Stagnation: Political organization and action in Gothenburg. Stockholm: Swedish Council for Building Research.

Jönsson, Sten och Rolf Lundin, 1975

“Långsiktig planering och politiskt beslutsfattande”. FE-rapport 37. Göteborg. Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Jönsson Sten och Rolf Lundin, 1976

Perspektiv på kommunala problem. Göteborg: BAS.

Jönsson, Sten och Rolf Lundin, 1979

Den kommunala budgetprocessen. Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering samt mellan förvaltningar. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning, R72: 1979.

Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, 1999

Decentraliserad välfärdsstat. Demokrati, effektivitet och service. Stockholm: SNS förlag.

Kapitalredovisningskommittén, 1956

Kommunernas kapitalredovisning. Stockholm: Kommunförbundet.

Kommunförbundet & Landstingsförbundet, 1986

Redovisning för kommuner och landsting. Stockholm: Kommunförbundet.

Kuhn, Thomas, 1962

The Structure of Scientific Revolution. Chicago: University of Chicago Press.

North, Douglass C., 1990/1993.

Institutionerna, tillväxten och välståndet. Stockholm: SNS förlag.

Olson, Olov, 1983

Ansvar och ändamål. Om utveckling och användning av ett kommunalt ekonomisystem. Lund: Doxa ekonomi.

Ostrom, Elinor, 1990.

Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Cambridge: Cambridge University Press.

Quinn, Robert E. och John Rohrbaugh, 1983.

"A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness." Public Productivity Review, juni.

Putnam, Robert D., 1993/1996.

Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien. Stockholm: SNS.

Solli, Rolf, 1991

Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter. Lund: Studentlitteratur.

Wiberg, Sven, 1987

På jakt efter en roll: tjänstemännens bilder av planering och politik. Lund: Doxa ekonomi.

Wildavsky, Aaron, 1975

Budgeting. A Comparative Theory of the Budgeting Processes. Boston Little Brown & Co.

På Kommunforskning i Västsveriges hemsida (KFi.se) återfinns kompletta rapportförteckningar. De i texten nämnda KFi-rapporterna finns redovisade där och även innehållet i övriga rapportserier





Den här boken handlar om Kommunforskning i Västsverige (KFi) och forskning om kommuner och regioner. Jag har som företagsekonom ägnat nästan all min vetenskapliga verksamhet åt studier av offentlig förvaltning och då särskilt kommuner och regioner. Min bas för att bedriva utbildning och forskning har varierat över tid, men jag har ändå sedan tillkomsten av forskningsorganisationen KFi i slutet på 1980-talet på något sätt varit knuten dit.

Nu efter att ha lämnat ledningsuppdrag och mer tid finns för egen verksamhet har jag fullföljt en tanke som jag haft sedan flera år tillbaka, nämligen att berätta om KFi:s verksamhet. Jag har valt att göra det på ett för min del mindre komplicerat sätt. Jag har utgått från mina egna erfarenheter, minnesbilder och uppfattningar om verksamheten.

**Boken om Kommunforskning i Västsverige**  
**- beskrivning av en forskningsmiljös**  
**framväxt, fokus och framtid**

Björn Brorström  
Kommunforskning i Västsverig  
ISBN: 978-91-87454-72-1