

En referensram för studier av kommuner i förändring

Björn Brorström, Viveka Nilsson,
Roland Almqvist, Leif Jonsson
och Ulf Ramberg

Under medverkan av
Pierre Donatella, Jonas Fjertorp,
Ola Mattisson, Stig Montin,
Alexander Paulsson, Rolf Solli,
Torbjörn Tagesson, Niklas Wällstedt
och Johan Wänström

RAPPORT 2

En referensram för studier av kommuner i förändring

Björn Brorström, Viveka Nilsson,
Roland Almqvist, Leif Jonsson
och Ulf Ramberg

Under medverkan av
Pierre Donatella, Jonas Fjertorp,
Ola Mattisson, Stig Montin,
Alexander Paulsson, Rolf Solli,
Torbjörn Tagesson, Niklas Wällstedt
och Johan Wänström

Denna rapport är den andra i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktionsrådet för rapportserien består av följande personer:

Roland Almqvist, Ekonomie doktor, Föreståndare för Institutet för kommunalekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Björn Brorström, Professor, Föreståndare för Kommunforskning i Västsverige (KFi) vid Göteborgs universitet

Leif Jonsson, Docent, Filosofie doktor, Centrum för Kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet

Stig Montin, Professor, Föreståndare för forskarskolan för offentlig verksamhet i utveckling (FOVU) vid Örebro universitet

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

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 987-91-978520-9-8

© KFi tillsammans med författarna 2010

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Tryck: Lindgren & söner AB, Mölndal 2010

Innehåll

Förord	5
Varför och hur studeras besvärliga tider – inledning	6
Syfte	7
Innehåll och disposition	7
Kris	11
Vad är en kris och varför uppstår den – ekonomens perspektiv	11
Mer om beteende	15
Så undviks krisen	17
Kommunledningens egenskaper och betydelse	18
Karaktäristik av nutida kommunledning	18
Allmänt om ledare och ledarskap i brytningstider	20
Demokrati och inflytande	22
Klyftan mellan medborgare och partier/förtroendevalda både ökar och minskar	22
Medborgardialoger i besvärliga situationer	23
Svårigheter med medborgardialoger	24
Den mediala bilden	25
Makt och ledarskap i den politiska organisationen	25
Kunskaper genererar nya frågor	26
Framgångsrika organisationer	28
Institutioner och den gångna tidens betydelse för förändring	28
Organisatoriska förmågor och egenskaper för förändring	30
Organisatoriskt lärande för förändring	36
Reflektioner och frågor som aktualiseras	38

Organisation och styrning.....	40
New Public Management – innebörd och effekter	40
Behov av forskning	45
Infrastruktur och tillväxt.....	47
Infrastrukturinvesteringar	47
Tillväxt.....	48
Kommunal ekonomi och befolkningstillväxt	49
Investeringar och ekonomisk förändring	50
Visionära projekt	52
Orsaker till stora projekt	53
Visionära projekt och tillväxt.....	54
Dåtid och framtid styr	54
Redovisning i besvärliga tider	56
God ekonomisk hushållning i praktiken	56
Vad händer med balanskravet?	58
Bokslutspolitik och förändrade regler	59
Framförallt en fråga om anpassning – avslutning och fortsättning.....	63
Referenser	65

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituten har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. En rapportserie har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Rapport 1 i denna serie beskriver forskningsprogrammets innehåll, design och förväntade resultat. Fyra syften med programmet redovisas. Dessa är:

- Programmet ska tillhandahålla möjligheter för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling i kontinuerlig samverkan mellan medverkande kommuner och forskningsinstitut.
- Kunskaper ska genereras för framtida bruk. Det handlar om kunskaper som ökar kapaciteten att hantera besvärliga situationer.
- Kunskaper ska utvinnas och teori utvecklas om kommuners agerande vid förändrade förutsättningar och i besvärliga situationer.
- Vunna kunskaper och empiriska illustrationer ska få genomslag i utbildningar inom de områden och ämnen som studeras i forskningsprogrammet.

Ett stort antal empiriska studier har påbörjats och många är under planering. Som en bas för genomförandet av dessa studier, formulering av frågor och tolkning av iakttagelser har tidigare forskning inom för programmet relevanta områden studerats. Viktiga iakttagelser och framkomna resultat i dessa tidigare studier sammanfattas och redovisas i föreliggande rapport som är nummer två i rapportserien. Rapporten är en referensram för studier av förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Rapporten kan läsas på flera olika sätt. Det går att djupdyka i ett enskilt kapitel som förefaller vara extra intressant. Det går också att läsa rapporten i sin helhet, från första till sista sidan. Målgruppen är politiker och tjänstemän i kommuner och landsting och forskare och studenter inom ett flertal samhällsvetenskapliga discipliner.

Ett stort antal forskare har lämnat bidrag till rapporten. Den har sammanställts av ledamöterna i programmets styrgrupp förstärkta av Viveka Nilsson.

*Roland Almqvist, Björn Brorström,
Leif Jonsson och Ulf Ramberg*

Varför och hur studeras besvärliga tider – inledning

Det är i ljuset av att besvärliga situationer kommer och går som denna rapport ska betraktas. Förhoppningen är att den kan bidra med kunskap om hur kommunledningar kan agera i och hantera besvärliga situationer. Ambitionen är att åtminstone råda bot på förekomsten av att veta för lite och/eller minnas för dåligt.

På den kommunalekonomiska mässan i Malmö hösten 2008 genomfördes ett seminarium som behandlade betydelsen av det så kallade tvåprocentsmålet, det vill säga rekommendationen att kommuner och landsting bör ha ett resultat som uppgår till två procent av ”Skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämnning”. På seminariet framfördes åsikten att det finansiella målet var för lågt satt och att expansion, investeringsbehov och verksamhetsutveckling fordrade ett bättre resultat för att över tid bibehålla den finansiella kapaciteten. På seminariet berördes knappast alls dramatiska omvärldsförändringar under året i form av amerikansk bolånekras, fallande börskurser och hotfulla tecken för svensk fordonsindustri. Det hade inte med den kommunala ekonomin att göra. Ekonomin var stark. I fokus för många aktörer var att utveckla goda argument för förbättrade resultat.

En månad senare kom en ny skattekraftsprognos för 2009. För skattefinansierade verksamheter som kommuner och landsting förändrades situationen radikalt när sysselsättningen sjönk, från en högkonjunktur med ökade skatteunderlag till en situation där obalanser och röda siffror i resultaträkningen befarades. Nu var det inte längre en fråga om att skärpa de finansiella kraven utan om att klara nollresultat och det lagstadgade kravet på ekonomi i balans, ställa krav på ökade statsbidrag och försöka ställa samman en budget utan för stora ingripanden och besparingar i verksamheten. Den dramatiska negativa utvecklingen av skatteintäkterna innebar att det var kris i kommunerna, det var svåra tider som väntade. De mörka molnen tornade upp sig på himlen.

Både utifrån den bild som diskuterades vid seminariet, och den förändring som därefter skett i form av en tämligen snabb återhämtning och rapportering av goda resultat, går det att konstatera att besvärliga situationer är angeläget att studera. Vad kan man dra för lärdom av en sådan utveckling med avseende på hur nya situationer möts för att få till stånd en gynnsam utveckling? Denna fråga låg till grund för mycket diskussioner med såväl kommunföreträdare som mellan företrädare för de kommunforskningsmiljöer som medverkar i programmet. Dessa diskussioner har stärkt oss i övertygelsen om vikten av att studera frågor om kommunledningars hanterande av besvärliga situationer och då inte bara sådana som betingas av förändrade ekonomiska förutsättningar utan besvärliga situationer i vid bemärkelse. I sin tur har detta medverkat till forskningsprogrammets tillkomst och utformning.

Syfte

Det nationella kommunforskningsprogrammet vilar på en vetenskaplig grund. Det bestämdes därför tidigt att sammanställa och därmed tillgängliggöra kunskap av relevans för forskningsprogrammet. Resultatet av detta återfinns i denna rapport som kan karaktäriseras som programmets initiala referensram. Syftet med rapporten är med andra ord att presentera teorier av relevans både för forskningsprogrammet och för aktörer verksamma i kommuner som i olika grad hanterar besvärliga situationer.

Innehåll och disposition

Rapporten behandlar inledningsvis frågan vad en kris är, hur den uppstår, när den uppstår och varför. Kapitlet behandlar också frågan om när det vänder och varför det vänder. I kapitlet framförs kritik mot det etablerade synsättet inom ortodox nationalekonomi som starkt bidrar till att kriser inte kan förutses och att feltolkningar av det ekonomiska läget görs.

I nästkommande kapitel behandlas två väsentliga frågor för kommunledningars hantering av besvärliga situationer, nämligen dels vad som karaktäriserar nutida kommunledningar, dels vad vi vet om ledarskap och ledning i besvärliga situationer. Det som karaktäriserar nutida kommunledningar diskuteras i tre teman. Det ena handlar om centralisering, det andra om trenden att administrativt tänkande breder ut sig och det tredje om att kommuner alltmer styrs utifrån ett företagsinspirerat tänkande. När det gäller den andra frågan reflekterar författarna över att besvärliga tider innebär risker för aktörer i ledande positioner. De förväntas nämligen agera och om detta inte sker

eller om agerandet inte är ändamålsenligt så kan det få trista och obehagliga konsekvenser. Men besvärliga tider innebär också möjligheter att göra den förändring som framstår som nödvändig men som tidigare inte varit tillräckligt legitim. Är det senare om ledarskapets möjligheter i kristider en myt eller något som studier av ledarskap för gynnsam utveckling kan påvisa?

De demokratiska institutionernas utveckling i besvärliga tider behandlas i kapitlet ”Demokrati och inflytande”. Vidtagna åtgärder för att åstadkomma demokratiutveckling beskrivs och en viktig fråga är hur demokratiinnovationer hanteras i besvärliga tider. Kapitlet uppmärksammar också hur politisk styrning kan utövas och förtroende vinnas.

I det följande kapitlet utvecklas resonemangen rörande hur organisationer möter en kris eller helt enkelt en besvärlig situation som bedöms vara svårbemästrad. En egenskap hos framgångsrika organisationer och kommuner är en förmåga att hantera nya villkor och anpassa organisation och verksamhet till nya omständigheter. I kapitlet behandlas tidigare studier som beskriver egenskaper hos framgångsrika organisationer och hur en anpassning sker. I kapitlet redovisas en uppsättning idealmodeller för framgångsrika organisationer. I den fortsatta forskningen utgör dessa idealmodeller en referenspunkt för att förklara och förstå utvecklingen i de enskilda organisationerna.

Ett verktyg för att åstadkomma en gynnsam utveckling är att tillämpa adekvata modeller för organisation och styrning. Förändring av formerna för organisation och styrning är åtgärder för att möta besvärligheter. Inom den offentliga sektorn har det under de senaste decennierna lanserats, implementerats och tillämpats modeller som går under samlingsbenämningen New Public Management (NPM). När NPM som reformrörelse växte fram var det i form av en kritik, från en rad olika förespråkare för konceptet, och som gick ut på att offentlig sektor var på tok för ineffektiv. Till viss del kan man uttrycka detta som en uppkommen besvärlig situation för de aktörer som agerade inom offentlig sektor. Dels blev de utsatta för hård kritik, dels hamnade bevisbördan för motsatsen på just aktörerna inom denna sektor. Förespråkarna för NPM förordade en radikalt förändrad styrning inom offentlig sektor som vilade på helt andra styrprinciper och med inslag av helt nya styrsystem. Bland annat lyfte man fram konkurrensutsättning, kontraktsstyrning och mer managementliknande styrning och kontroll som syftar till att synliggöra verksamhetens prestationer och effekter som förslag till att förbättra styrningen inom den offentliga sektorn. Offentlig sektor stod nu inför ett paradig-

skifte av sällan skådat slag vilket sannolikt upplevdes som både besvärligt, men kanske också som en utmaning, för politiker, ledningar, tjänstemän och medarbetare inom offentlig sektor.

I kapitlet ”Organisation och styrning” behandlas innebörden av New Public Management, orsaker till implementering och effekter av tillämpning. Tidigare forskning och vunna insikter redovisas och mot den bakgrunden ställs bland annat frågan om dessa styrtankar bidrar till en god styrning i det som vi i detta projekt kallar besvärliga tider, eller om det är så att styrningen, och därmed styrmodellerna, behöver utvecklas för att uppnå en god styrning och i sådana fall hur? I kapitlet redogörs också för en analysmodell som är tänkt att tillämpas i en kommande temastudie avseende organisation och styrning i besvärliga tider. Med hjälp av analysmodellen avser vi att belysa ett antal dimensioner, eller kanske snarare logiker, som tidigare forskning visat existerar i styrprocesser inom offentlig sektor. Temastudiens övergripande syfte kommer vara att söka förståelse för hur dessa logiker förhåller sig till varandra och hur detta påverkar styrningen inom kommunala organisationer.

En särskilt intressant aspekt vid förändrade förutsättningar är hur behovet av långsiktiga satsningar hanteras och detta diskuteras under rubriken ”Infrastruktur och tillväxt”. Ett tänkbart handlingsalternativ är att möta en besvärlig situation genom att avstå från att investera och därigenom minska lånebehov och negativ likviditetspåverkan. Ett annat sätt och handlingsalternativ är att genomföra de stora investeringarna och därigenom bidra till att motverka konsekvenser av försvagningen av den samhällsekonomiska utvecklingen. Det finns också en ekonomisk positiv realitet i att investera när andra inte gör det och när kostnadsutvecklingen är svag. Vid studier av förändrade förutsättningar och dess konsekvenser uppmärksammas särskilt hur satsning på infrastruktur sker och vilka uppfattningar som finns om tillväxt hos beslutsfattare och andra nyckelaktörer. Kommunernas roll i konjunkturpolitiken är en central och allt oftare diskuterad fråga.

I det följande kapitlet är kommunernas ekonomiska förvaltning i fokus. God ekonomisk hushållning och krav på ekonomi i balans är krav formulerade i gällande lagstiftning och en central fråga är hur dessa krav tolkas och tillämpas när förutsättningarna förändras. Är kraven starkt styrande och medverkar till reell anpassning eller omtolkas innebörden av kraven så att de bättre stämmer med de möjligheter som finns? Eller är det så att kraven skapar en avancerad bokslutspolitik med utjämningar över åren och redovisning av en situation där kommunen till synes lever upp till kraven.

Rapporten avslutas med några samlade iakttagelser om kunskapsläget inom de områden som forskningsprogrammet innefattar. De frågor och den nyfikenhet som utvecklingen inom kommunsektorn och inom de enskilda kommunerna väcker ger tillsammans med kunskapsläget ramarna för den fortsatta forskningen inom programmet och stödjer forskarna i formuleringen av relevanta forskningsfrågor.

Kris

Av Björn Brorström och Viveka Nilsson

Händelseutvecklingen under hösten 2008 är nog precis det som är innebörden av en kris. Det vänder, det vänder plötsligt och det finns en stor osäkerhet rörande vad som händer och vad som gäller. Med det betraktelsesättet på kris finns två orsaker till att en kris mildras. Den ena är att de faktiska omständigheterna förändras, situationen blir mindre ansträngd och behovet av åtgärder minskar. Den andra är att kunskaper och insikter utvecklas som gör att situationen omtolkas och blir kontrollerbar. Rådigheten över situationen ökar och en plan för hur den ska bemästras kan upprättas. Osäkerhet reduceras och känslan av obehag avtar, krisen mildras.

Även om vi tycker oss veta hur det är, hur kriser uppstår och varför, finns det stor anledning att genomföra empiriska studier som innebär möjligheter till fördjupad förståelse för hur omdefiniering sker och varför kriser förefaller vara så svåra att upptäcka i tid. Den kommunalekonomiska krisen som uppstod hösten 2008, den tredje i ordningen under en 20 års period, erbjuder möjligheter till ökade insikter. Avmattningen som skett under 2009 och fram till idag, är också viktig att kartlägga för att försöka förklara vilka mekanismer som styr.

Vad är en kris och varför uppstår den – ekonomens perspektiv

Det finns en etablerad föreställning inom samhälls- och ekonomivetenskap om att utveckling handlar om en ständig pendling mellan ytterligheter på väg mot eller ifrån ett jämviktsläge. Skidelsky (2009) talar om excesser som alltid förr eller senare leder till reaktioner. För mycket av marknadsliberalism och avreglering leder förr eller senare till behov av politiska ingripanden och begränsningar för att ställa i ordning. För mycket politisk styrning hindrar marknaden från att fungera effektivt. För långtgående marknadsliberalism innebär penningkorruption, aktörerna utnyttjar friheten och tillskansar sig medel på det offentliga bekostnad; jämför bonuslöner till inkompetenta

bankchefer. För långtgående politisk styrning leder till maktkorruption och idealister blir avkastningsorienterade; jämför orimligt höga ersättningar för oförsvarbart många förtroendeuppdrag. Problemet eller snarare verkligheten är den att det är svårt eller omöjligt att uppnå jämviktstillstånd, alla tillstånd utmärks av instabilitet. En tolkning av Skidelsky är att kriser uppstår när pendeln tillåts svänga för långt åt endera hållet. Motkraften blir då så stor att det är relevant att tala om en kris, en vändpunkt där en stor osäkerhet om framtiden och om utfallet råder.

En flitigt citerad heterodox nationalekonom som intresserat sig för förklaringar av krisers uppkomst är Minsky. Enligt Minsky förklaras och uppstår ekonomiska kriser som följd av eufori. Den euforiska fasen inträder enligt författaren efter en långvarig fas av stabil expansion på en finansmarknad och karaktäriseras av överdrivet optimistiska förväntningar på framtiden, en så kallad bubbla (se till exempel Minsky 1984 och 1995). När en ekonomi har trätt in i den euforiska fasen med snabbt ökade vinstmöjligheter känns en ekonomisk tillbakagång avlägsen och risktagandet ökar alltmer för att slutligen övergå i ren spekulation. Spekulationen resulterar så småningom i en allmän likviditetsbrist av sådana proportioner att en storbank eller ett kreditinstitut får betalningssvårigheter och riskerar att gå under. Bubblan brister ofrånkomligen och krisfasen är ett faktum. Minsky menar att övergången till den euforiska fasen sker som ett resultat av endogena inneboende faktorer i finansmarknaden som gör ekonomin mindre stabil. Därmed betonar Minsky att de olika faserna i ekonomin måste betraktas i ljuset av sin historiska och institutionella kontext. Minsky uppmärksammar betydelsen av inneboende faktorer i marknaden och vänder sig därmed mot ett tämligen vedertaget synsätt att det är exogena faktorer som leder till kris.

Ett närbesläktat begrepp till Minskys eufori är begreppet mani som användes redan i slutet av 1800-talet för att beskriva ekonomiska kriser (Wirth 1893). Krisen som behandlas uppkom 1890 och började inom järnvägsindustrin i USA för att sprida sig till andra industrigrenar inom både Latinamerika och Europa. Wirth pratar liksom moderna forskare om bubblor, men också om en ren spekulationsmani vid den aktuella tidpunkten som så småningom blev så ”extravagant” att krisen, eller ”den skandalösa katastrofen” som författaren uttrycker det, var ofrånkomlig. Wirth ger målande beskrivningar av stigande guldpriser och räntehöjningar som sedan drastiskt faller. Han avslutar artikeln med att fråga sig hur länge krisen kommer att fortgå och är inte alltför pessimistisk i sin bedömning:

”The crops are at an average in the greater part of Europe, and if the approaching cholera does not disturb the minds of business people – stopping probably for the winter at the door of Russia – the beginning of a revival may be expected by next spring, although the losses inflicted by Argentina and by other over-speculation in bubbles will not very soon be repaired.” (Wirth 1893, sidan 235)

Nobelpristagaren Soros konstaterar rörande den innevarande krisen i den amerikanska ekonomin att denna inte orsakades av någon extern chock utan av systemet själv. Den utvecklades i hjärtat av världens finansiella system och de innovativa konstruktioner som detta system är uppbyggt av. En global kris följde av en gigantiskt misslyckad konstruktion av den finansiella marknaden. En viktig endogen faktor, som enligt Soros förbisets i den ekonomiska litteraturen eftersom denna i mångt och mycket fokuserar på matematiska modeller för att beräkna finansiella risker, är osäkerhet (se till exempel Soros 2008). Osäkerhet kan inte kvantifieras med följd att man aldrig enligt Soros kan återge alla på en marknad rådande förhållanden exakt såsom det stipuleras i de matematiska modellerna. Osäkerheten medför att bilden av marknaden alltid på ett eller annat vis är sned eller rubbas på något sätt.

En tänkvärd beskrivning av varför en kris uppkommer, eller varför en nedgång uppfattas som en kris och en allvarlig situation, baserad på Soros är att det handlar om bubblor och att dessa som bekant utvecklas och avvecklas på helt skilda sätt. Bubblan utvecklas sakta och accelererar gradvis, medan den brister snabbt och skarpt. Denna asymmetri mellan de båda faserna beaktas inte i de stelbenta matematiska modeller som försöker förklara ekonomisk utveckling.

De neoklassiska antagandena om nyttomaximering, fullständig information och symmetriska förhållanden mellan aktörer som bas i ekonomiska modeller dominerar fortfarande den ekonomiska vetenskapen samtidigt som den är föremål för allt häftigare kritik. Faktiskt har nästan hälften av nobelpristagarna i ekonomi under de senaste 20 åren varit mer eller mindre uttalade kritiker av huvudfåran. Det är anmärkningsvärt menar många att antagandena fortfarande tas för givna trots alla anomalier som upptäckts i paradigmet med hjälp av empiriska studier.

Arnold (2009) menar att det ekonomiska paradigmet har två tillkortakommanden, såväl ett metodologiskt som ett teoretiskt, som försvårar inte bara möjligheten att förutse en kris utan också att analysera, tolka och svara upp mot krisen i takt med att den utvecklas. Vad gäller det metodologiska

tillkortakommandet förlitar sig ekonomerna enligt författaren för mycket på kvantitativa data och måste komplettera dessa med data från det sammanhang som de hämtas från. Det teoretiska tillkortakommandet visar sig i svårigheter att se samband mellan makro- och mikronivå på en finansmarknad, med följd att den politiska och ekonomiska omgivningen som påverkar marknadens funktion inte uppmärksammas tillräckligt. McSweeney (2009) poängterar också kontextens betydelse för att kunna analysera kriser. "Valid answers to big questions depend on context" som författaren uttrycker det (sidan 845). Han talar också om det ekonomiska paradigmet "intellektuella misstag av monumental omfattning" som förbiser att marknaden faktiskt kan misslyckas och att varningstecknen om detta ignoreras konsekvent. Det råder bland finansmarknadens aktörer en övertro på tidigare erfarenhet som kännetecknas av att marknaden till största delen varit stabil. Detta närsynta sätt att se på verkligheten leder så småningom till ett tillstånd där marknaden är instabil med kris som följd. McSweeney konstaterar därmed att marknaden, istället för att tillhandahålla information för att undvika misstag, skapar information av sådant slag att det leder till misstag.

Colander med flera (2009) framhåller att aktörerna på finansmarknaden i allra högsta grad är heterogena individer och att de inte alls har någon fullständig information om framtida skeenden. De agerar inte självständigt och nyttomaximerande utan interagerar tvärtom med varandra och påverkas av kollektivet. Det finns ett samband och ett samspel mellan aktörerna. Författarna talar om "flockbeteende" och betonar vikten av att beakta detta beteende i rådande paradigm för att bättre förstå ekonomiska kriser. De understryker också att det inte är tillräckligt att byta ut det rådande paradigmet rationelle aktör mot en icke-rationell aktör för att uppnå ökad förståelse. Kommunikation är ett viktigt inslag i samspelet mellan aktörerna och värt att ägna uppmärksamhet åt. Jameson (2009) betonar vikten av kommunikation för att förstå ekonomiska kriser. Enligt författaren bottnar kriser i kommunikationsproblem, det vill säga i individer som inte kan eller vill kommunicera nödvändiga beslut. Kommunikationsproblemen återfinns inte bara på mikronivå, det vill säga det handlar inte bara om individuell kommunikation utan också om kommunikation i större ekonomiska, politiska och sociala kontexter.

Med sin kritik mot det ekonomiska paradigmet ger de ovan refererade författarna i förlängningen också ekonomprofessionen del i orsaken till att ekonomiska kriser uppstår. Så här beskriver Colander med flera (2009) situationen:

”Defining away the most prevalent economic problems of modern economies and failing to communicate the limitations and assumptions of its popular models, the economics profession bears some responsibility for the current crisis. It has failed in its duty to society to provide as much insight as possible into the workings of the economy and in providing warnings about the tool it created.” (Colander med flera 2009, sidan 14)

Ekonomerna som profession har alltså ett ansvar för den ryckighet som den ekonomiska utvecklingen uppvisar. Ekonomi är en ofullständig vetenskap som inte erbjuder några relevanta lösningar, bland annat som följd av att verkligt mänskligt beteende inte beaktas i de modeller som används. Fenomen som ofullständig och asymmetrisk information och etableringen och betydelsen av gemensamma föreställningar om hur världen är beskaffad beaktas inte.

Mer om beteende

Ekonomernas tillkortakommanden med att förutse och ange lösningar för att undvika kriser för över till några noteringar om hur kriser förklaras inom beteendevetenskap och organisationsteori. Beslutsforskaren Sjöberg konstaterar att beteendet vid en ekonomisk kris karaktäriseras av att oro och negativa förväntningar regerar växelvis med hastigt uppblommande optimism (se Sjöberg 2000, Sjöberg och Engelberg 2009). Enligt Sjöberg agerar individer som om tillvaron är linjär. De förväntar sig att i morgon ska bli som idag och bortser från oväntade händelser. Egenheten att tro att morgondagen blir som dagen innan tillsammans med ”girighet” är de mänskliga drag som enligt Sjöberg driver fram kriser. Han påpekar också att även om ekonomiska kriser tycks förekomma med viss regelbundenhet fungerar inte lärdomarna från tidigare kriser som, vilket man skulle kunna tro, ett vaccin. Detta förklarar han med att människor har dåligt kollektivt minne. Vi glömmer helt enkelt och saknar förmåga att berätta om hur det faktiskt var förra gången. Vi har haft tre omfattande och djupa kriser inom loppet av tjuugo år och dess för innan i slutet av 1970-talet en oljekris med stora konsekvenser. Varje gång ett brott i utvecklingen sker blir vi lika förvånade. Sjöberg poängterar att en viktig del i den psykologiskt inriktade ekonomiforskningen handlar om att studera beslutsfattande. Det är viktigt hävdar Sjöberg, och det är lätt att hålla med, att studera beslutsprocesser empiriskt för att förstå hur individer verkligen fattar beslut. Han kritiserar samtidigt uppfattningen om den rationelle beslutsfattaren.

”Börsen är inte ett spel för rationella beslutsfattare, vilket antas i traditionell teori, utan ett mänskligt drama där emotioner och önsketänkande spelar stor roll. Allt detta är faktorer som alla, eller åtminstone de flesta, för länge sedan insett är av avgörande betydelse men som endast långsamt kommit att uppmärksammas i forskningen.” (Sjöberg 2000, sidan 3)

Två vanliga begrepp som används flitigt inom den ekonomiska psykologin i samband med kriser är känslor och flockbeteende (se till exempel Olsen 2008). När en hotbild målas upp blir människor rädda och försiktiga. Ingen vill ta några risker. Beteendet blir lätt ett flockbeteende, alla gör likadant samtidigt. Känslor, som är motsatsen till rationalitet, anses inom den ekonomiska psykologin vara grunden i mänskligt beslutsfattande. Känslor är en viktig del i beslutsfattandet, de fungerar som grunden till att ett beslut fattas. Samtidigt gäller att känslorna samspelar med rationaliteten vid beslutsfattande. Utan samspel blir beslutsfattandet sämre.

Emellertid gäller samtidigt att samspel kan leda till riktigt dåliga beslut och ligga till grund för kriser och katastrofer. Socialpsykologen och beslutsforskaren Janis har studerat förekomsten av grupptänkande och konsekvenser av grupptänkande. I en klassisk studie och bok med titeln ”Victims of Group Think” beskriver och förklarar Janis ett antal händelser i världshistorien som fått katastrofala följder och där orsaken är att beslutsfattarna drabbats av grupptänkande och är offer för grupptänkande (Janis 1972). Det handlar om att reducera osäkerhet och om den benägenhet många har att söka och gilla konsensus. I de beskrivna fallen görs fundamentala felbedömningar, vilka av Janis förklaras med att nyckelaktörer har bestämt sig för ett visst beslut redan från början och helt medvetet undviker att ta in mer information. De hantlar osäkerhet genom att undvika att ta in störande information i förhållande till önskvärt beslut. Påpekanden från gruppmedlemmar om brister avvisas och signalen är tydlig att antingen delar den enskilde aktören gruppens uppfattning eller så får denne finna sig i att lämna gruppen. Anfallet på Pearl Harbour är en händelse som Janis behandlar. Det var ”förbjudet” att nämna risken för attack från Japan i ledningskretsar på Hawaii och anfallet mot Pearl Harbour blev en fullständig överraskning och katastrof för USA. Ett annat exempel är att om beslutgruppen rörande invasionen av Kuba 1961 och landsättningen av soldater i Grisbutiken hade haft med sig en skolatlas med en karta över Kuba in i beslutsrummet så hade man förstått att det varit en omöjlig militär operation. Men en invasion med en specifik geografisk bestämning fattades alltså utan att titta på kartan.

Så undviks krisen

En normativ konsekvens av Janis resultat och resonemang är vikten av att i organisationen bygga in motstånd. En viktig egenskap är att utmana etablerade föreställningar och ifrågasätta fattade beslut eller förslag till beslut. Chefer och ledning måste ha förmåga att ta kritik och utnyttja det engagemang som medarbetare uppvisar. Resonemangen finner stöd i Hirschmanns (1970) klassiska studier av ekonomisk nedgång som förklaras av att ledningen inte lyssnar till kritiker och att de organisationsmedlemmar som har mest att komma med lämnar organisationen först. Resonemangen ansluter till Brunssons (1990) karakteristik av den handlingsorienterade organisationen där det finns en kraft i görandet på bekostnad av insikter om omständigheter. Organisationen är manöverduglig men insiktströg och klarar inte anpassning till förändrade förutsättningar i ordnade former. Risken är stor för överraskningar och häftig vändning, det vill säga kris. Den lösning som framträder är att bygga in motstånd och lyssna på kritikerna, de som vill förstöra vardagen med att bara se problem. Ett sådant arrangemang och ett sådant förhållningssätt är lätt att formulera, men svårare att implementera. Inom ramen för forskningsprogrammet kommer den typen av arrangemang att sökas, kartläggas och förklaras.

Kommunledningens egenskaper och betydelse

Av Leif Jonsson och Rolf Solli

Det saknas samlad formulerad kunskap om kommunledningars hanterande av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Om kunskapsluckan ska täppas till är det naturligt att ställa två frågor: Vad karaktäriserar nutida kommunledningar? Vad vet vi om ledarskap och ledning i besvärliga situationer rent allmänt? De frågorna behandlas i detta kapitel.

Karaktäristik av nutida kommunledning

Som nämnts finns det inte så mycket kunskap om kommunledning i besvärliga tider. Vi vet en del om hur kommunledningssystemet i Sverige har utvecklats över tid. Den utveckling systemet har genomgått kan förstås som ett sätt att förstärka dess möjlighet att fungera i besvärliga tider. Det som karaktäriserar nutida kommunledningar kan sammanfattas i tre teman. Det ena handlar om centralisering och det andra om att ett administrativt tänkande breder ut sig i ledningen av kommuner. Det tredje är en förklaring till detta som handlar om att kommuner alltmer styrs utifrån ett företagsinspirerat tänkande.

Av genomförda studier av hur kommuner organiserar sin ledning tycks det som om kommuner under den senaste tioårsperioden har valt att centralisera makt och resurser. Det gäller både tjänstemannaledning och politisk ledning och det ytrar sig på lite olika sätt. Det är en utveckling som verkar vara betingad av de ekonomiska bekymmer (lågkonjunktur) som rådde under de första åren på 2000-talet. Med hjälp av centralisering vill man öka styrbarheten. Centraliseringen har sett olika ut från kommun till kommun beroende på lokala förutsättningar. Rent allmänt har de ekonomiska styrsystemen centraliserats. Det finns också gemensamma drag vad gäller organiseringsidéer och framförallt att man organiserar sig för att stimulera ett helhetstänkande i kommunerna (Jonsson och Arnell 2006).

Vid betraktande av kommuners centrala administrativa ledning går det att notera att den har försetts med befogenheter och resurser för att dels på egen hand skaffa sig inflytande över resursförbrukningen i verksamheterna, dels för att förse kommuners politiska centrala ledning (i första hand kommunstyrelsen och dess ordförande) med underlag för styrning. Arbetsgivarfunktionen centraliseras i allmänhet i kommuner och förvaltningschefer knyts närmare kommunledningar och anställs allt oftare av kommunstyrelser (Ibid.)

Även i kommuners politiska ledning återfinns inslag av centralisering. I gjorda studier finns tydliga tecken på hur kommunstyrelser stärker sin position och i vardagligt arbete intar en hierarkisk ställning i förhållande till nämnder även om man formellt inte har rätt till det (Ibid.). I alltfler kommuner med färre än 40 000 invånare avskaffar man verksamhetsdrivande nämnder och inrättar utskott till kommunstyrelsen (Siverbo 2008).

Parallellt med att centralisering sker kan också noteras att kommuner allt mer har kommit att ledas utifrån en administrativ logik och mindre utifrån en politisk logik. I ett sådant tänkande ingår att ideologiskt präglande intresse-motsättningar ska tonas ner till förmån för strävan efter enighet och samförstånd (Jonsson och Arnell 2006). I tänkandet ingår också att betrakta effektivitet som något viktigare än demokrati. Parallellt med att detta sker kan också noteras att kommuners administrativa ledning och framför allt då kommunchefsfunktionen har givits mer styrka. Det är en trend som har pågått sedan 1980-talet i svenska kommuner och som bland annat innebär att kommunchefsfunktionen har blivit allt bredare och försetts med allt större befogenheter (Jonsson 2009).

Att kommuners ledning har blivit alltmer centraliserad och administrativt präglad kan inte direkt ses som en anpassning till ekonomiskt besvärliga tider, utan kanske mer till en ordning bestående av övergripande ”idéer om – eller recept på – hur samtidens organisationer bör utformas, styras och ledas”, som Røvik (2008, sidan 12) formulerar sig. Denna idévärld betecknar Røvik som ”Managementsamhället”. Idéerna har sina rötter i företagsvärlden och kan beskrivas som att affärslogiken har segrat över förvaltningar och föreningar. Enkelt uttryckt kan man säga att organisationer ska styras som om de vore företag på marknader även om de inte är företag. Denna idévärld innebär också en ordning att verksamheter och människor alltmer leds via opersonlig styrning och allt mindre via personlig kontakt, som följd av en framväxande informationsteknologi. Den senare anses ha utgjort en viktig förutsättning för managementsamhällets framväxt och utbredning.

Kommuner och andra offentliga organisationer har tagit till sig ledningstänkande av det här slaget. Detta kan inte direkt ses som ett utslag för eller anpassning till ekonomiskt svåra tider i kommuner, utan kanske mer som en effekt av en alltmer utbredd tro på de ”recept” som ingår i ledningstänkandet. Det finns dock anledning att anta att tänkande av det slag som ryms i managementsamhällets ledningsfilosofi passar väl för att kunna handskas med ekonomiskt besvärliga förhållanden i kommuner.

Allmänt om ledare och ledarskap i brytningstider

Fyra teman om ledarskap i besvärliga tider framträder som både frekvent förekommande i litteraturen och som användbara. För det första framställs ledare som de som ska agera när situationen är besvärlig, det ingår i normen för ledarskap. Men det är inte bara en skyldighet. Det finns också rikligt med beskrivningar som går ut på att kriser, besvärliga situationer, ger möjligheter att förändra. Kanske, men inte så vanligt som det borde vara, finns det i litteraturen trots allt också ett varningens finger. När det går dåligt finns det relativt gott om exempel på att ledare är just de som offras. Det avslutande temat om ledare och ledarskap i allmänhet handlar om att det antagligen ofta blir fel när ledare ensamma tar befälet.

Litteraturen är full av normativa utsagor som talar om att det är ledarens uppgift att starta förändringsarbetet. Behn citeras ofta i det här sammanhanget.

”Every public manager faces the challenge of cutback management. Real resources are declining (though demand for public service is not). Cutbacks are a reality. Consequently, public managers have the responsibility to make their agencies smaller while, simultaneously, fulfilling their organizations’ missions.” (Behn 1996, sidan 68)

Det är inte särskilt kontroversiellt att ledare tillskrivs en betydande roll för vad som sker i en organisation. Detta betyder inte nödvändigtvis att de faktiskt har särskilt stor kontroll över vad som sker och inte sker, men vi tillskriver dem den rollen (Hales 1986, Mintzberg 1975).

Vi vet inte om det är sant men det finns författare som säger att det kinesiska tecknet för kris är det samma som för möjlighet. Även om det inte är sant vad beträffar de kinesiska tecknen är det definitivt så i ledarskapslitteraturen. Litteraturen är full av exempel på ledare som beskriver sina lyckade förändringar och som startar i en besvärlig situation, Iacocca och Novak (1984) är

kanske av de mest tydliga i det här sammanhanget. Nu gäller dessa beskrivningar inte särskilt ofta den offentliga sektorn, möjligen kan de gälla statsministrar och liknande men de gäller sällan inom det kommunala området.

Machiavelli (1513/1988) uttryckte saken som att det gäller för en ledare att aldrig missa tillfället att utnyttja en kris. Poängen med kriser är att de skapar medgörlighet, förståelse eller till och med längtan efter en annan ordning.

Kriser är kanske möjligheter men de är också riskfyllda på många sätt. Litteraturen talar ofta om nödvändigheten att göra korrekta analyser över situationen (Kotter 1996). Är kriser verkligen kriser eller är de mentala spöken som skapas i grupper som inte ser varken omvärld eller invärld?

Anpassning betyder att invanda mönster måste brytas och därmed blir konflikter ganska naturliga. Hur det går för kommundirektörerna finns det tämligen mycket kunskap om, i alla fall om det handlar om konflikter med politiker (Cregård 2004, Cregård och Solli 2008). Vi kan dra paralleller till idrottsledare också för den delen. En felaktig eller slarvig tolkning kan leda till avsked snabbare än man kan tro inom en annars manövertrög organisation.

Det är svårt att omvandla det tänkta till handling, det är helt enkelt svårt att se konsekvenser. Ett sätt att hantera komplexa situationer är att ignorera så mycket som möjligt. Erfarenheter ignoreras och misstag görs om – kända paradoxer vid nedskärningar ignoreras. Detta fenomen kommer med stor säkerhet att observeras i kommande empiriska studier inom ramen för forskningsprogrammet.

Demokrati och inflytande

Av Stig Montin och Johan Wänström

Den kommunala demokratin påverkas i hög grad av de problematiska förhållanden som råder inom den offentliga sektorn. I detta kapitel behandlas den övergripande frågan: Vilka förutsättningar och möjligheter finns det till demokratisk förankring av politiska beslut relaterade till besvärliga situationer? Även om den kommunala ledningen endast behöver ett formellt direkt stöd från representativa politiska organ (främst kommunfullmäktige) finns det ofta ett behov av att finna acceptans hos den bredare allmänheten. I kapitlet påvisas också ett antal kunskapsluckor som forskningsprogrammet kan bidra till att täppa till.

Klyftan mellan medborgare och partier/förtroendevalda både ökar och minskar

Många studier visar hur partierna stärker greppet om den kommunala organisationen samtidigt som den medborgerliga förankringen avtar (för en översikt över studier av partierna på lokal nivå se Erlingsson 2008). För att i viss mån försöka kompensera för denna förtroendeklyfta mellan partierna och medborgarna har demokratipolitiken i kommunerna till stor del kommunaliserats. Åtskilliga försök med nya former av kommunikationskanaler mellan förtroendevalda/tjänstemän och medborgarna har genomförts. Det har dock visat sig att sådana demokratiprojekt inte generellt sett fått några positiva effekter på medborgarnas valdeltagande eller politiska förtroende (Giljam med flera 2004). Vad som dock inte har varit föremål för mätning i dessa sammanhang är vad medverkan i ”medborgardialoger” och liknande satsningar betyder för den enskilde.

Frågan om förtroendet för kommunens politiker har uppmärksammats som en särskild fråga under senare år. Bakgrunden är dels den ovan refererade klyftan mellan partierna och medborgarna, men också att valdeltagandet tenderar att minska. Av dessa och flera andra skäl bedrivs arbete med att försöka

öka det politiska förtroendet. På aggregerad nivå, eller kommunnivå om man så vill, har det visat sig att ett gott företagsklimat samvarierar med ett högt politiskt förtroende (Lidström 2008). Generellt sett förefaller det i första hand vara ett allmänt välmående som förklarar mest och företagsklimatet är en återspeglning av detta välmående, det vill säga sådant som högt skatteunderlag, hög andel invånare med eftergymnasial utbildning, högt hälsotal, relativt god jämställdhet samt få anmälda brott. Att hitta genvägar för att påverka det politiska förtroendet i önskad riktning framstår således inte som framgångsrikt. Högt politiskt förtroende kan ses som en kombination av lyckade långsiktiga politiska beslut och en gynnsam strukturell utveckling.

På individnivå går det att finna samband mellan kommunala åtgärder och ökat politiskt förtroende. Fallstudier av till exempel brukarinflytande och andra former av lokalt engagemang tyder på att för dem som deltar ökar både det politiska förtroendet och det politiska självförtroendet (Montin 2006). Vidare framkommer att kommunikation främjar förtroendet mellan medborgare och förtroendevalda. De som har erfarenhet av möjligheter att göra sin röst hörd och få respons på sina synpunkter har större politiskt förtroende än de som inte har sådana erfarenheter (Norén-Bretzer 2005).

Medborgardialoger i besvärliga situationer

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under en tid bedrivit ett projekt kallat ”Medborgardialoger”. Syftet är att utveckla kommunikationen mellan kommunens politiker/tjänstemän och medborgarna. Medborgardialogerna ska bidra till bland annat ökat politiskt förtroende, ökat valdeltagande och bättre förankrad politik inom olika områden. Det handlar således om att främja både demokrati och effektivitet. Huvudsakligen ska detta göras genom konsultationer snarare än genom medverkan i beslutsfattandet. Att bjuda in medborgare och brukare i planerings- och beslutsprocesser är inget nytt, men har fått en nytändning under senare tid. En liknande utveckling sker runt om i kommuner och motsvarande lokala enheter i Europa och i andra delar av världen. Det finns en mängd studier genomförda kring problem, utmaningar och effekter av att bjuda in medborgare i politiska beslutsprocesser (Smith 2009).

Det finns däremot inga systematiska granskningar av medborgardialogernas betydelse för medborgarna och för den aktuella beslutsprocessen. Många fallstudier avseende medborgardialoger är gjorda på stora och kontroversiella projekt och ska således inte ses som fullständigt representativa för den var-

dagliga medborgardialogen. De här fallen pekar dock på, vilket också framhålls av SKL, att det är viktigt att från början redovisa syftet med dialogen (Montin 2010). Handlar det om utbyte av kunskaper och erfarenheter eller om inflytande? Medborgarna kan till exempel förvänta sig att mötena ska ge utrymme för någon form av demokratisk dialog kring politiskt laddade frågor. Arrangörerna av samrådsmöten, vilket ofta är tjänstemän, försöker å andra sidan ofta att avpolitisera samma frågor och därmed även medborgardialogen (Storbjörk 2001, Hrelja 2006, Jönsson 2006, Wänström 2009).

Vissa studier av medborgardialoger har bedrivits utifrån ett tydligt deliberativt samtalsdemokratiskt perspektiv. Begreppet deliberativ demokrati finns visserligen inte i den lagstiftning som reglerar planerings- och beslutsprocesser, men den deliberativa demokratins fokus på och hänvisning till samtal snarare än omröstningar som legitimitetsgrund har medfört att den ofta använts som teoretisk ram i studier av medborgardialoger. Det har emellertid konstaterats att medborgare och makthavare (tjänstemän och politiker) ofta har svårt att uppnå den ömsesidiga förståelse som är central för en lyckad deliberativ samtalsprocess (Soneryd 2002, Wiklund 2002).

Svårigheter med medborgardialoger

Ett annat hinder för den demokratiska medborgardialogen är den representativa valdemokratins starka ställning i det svenska demokratiska systemet. En del politiska beslutsfattare låter sig avsiktligt inte påverkas och deltar därmed inte i samrådsmöten och andra former av medborgardialoger. De hänvisar till att den stora andel medborgare som deltar i allmänna val, snarare än den lilla och ofta dåligt representativa andel som deltar i medborgardialoger, är den enda demokratiska legitimitetsgrunden (Wänström 2009).

Ett ofta förekommande praktiskt hinder i försöken till att involvera medborgarna genom någon form av medborgardialog är att det finns en skillnad mellan vad politiker och tjänstemän förväntar sig av medborgarnas engagemang och hur medborgarna själva definierar sin roll i dialogen (Svensson 2008). Tjänstemännen har till exempel ofta en komplicerad roll i medborgardialoger då de förväntas applicera och därmed hänvisa till sina expertkunskaper samtidigt som de förväntas kommunicera med medborgarna på ett sätt som möjliggör för dessa att delta i dialogen på jämlika villkor. Appliceringen av expertkunskaper kommer således lätt i konflikt med demokratiska jämlikhetsideal i medborgardialogen (Wänström 2009).

En del fallstudier om svenska planeringsprocesser indikerar till och med att konflikter förstärkts av samrådsmöten och andra former av medborgar-

dialoger, att försöken till dialog har skapat allt annat än ökat politiskt förtroende och en bättre förankrad politik (Henecke 2006). Både internationella och svenska enkätundersökningar har dessutom misslyckats med att etablera något statistiskt samband mellan deltagande i medborgardialoger och större acceptans för de beslut som genereras i planeringsprocesser (Grimes 2005, Kaina 2008).

Den mediala bilden

I samband med arrangerade medborgardialoger bör också olika kanaler för information och åsikter uppmärksammas. De traditionella medierna, lokalpressen, är mycket betydelsefulla för vilka uppfattningar som formas om kommunens politik (Nord 2006). Det finns dessutom ett växande användande av sociala medier, bloggar, twitter och facebook, bland såväl politiker som vanliga medborgare, inte minst yngre människor, som har betydelse för hur relationen mellan väljare och valda utvecklas.

Media fokuserar generellt på dramatiska aspekter av en process där enskilda individer och dessas öden snarare än aggregerade organisatoriska odramatiska aspekter står i centrum (Nord och Strömbäck 2004). En global finanskris där stora internationella finansbolag kraschar får till exempel generellt större medialt genomslag än långvarig organisatorisk ineffektivitet i en specifik kommun. Det här gäller även om det senare skulle visa sig ha betydligt större effekt på kommunens ekonomi och handlingskraft.

Makt och ledarskap i den politiska organisationen

Formell och reell verklighet sammanfaller sällan. Styrelseskicket i en kommun är i princip ett samlingsstyre, dock ofta med majoritetsmarkeringar. Denna reella ordning har kallats för kvasiparlamentarism. Något som också uppmärksammats alltmer under senare år är positionen som kommunstyrelseordförande. I jämförelse med många andra länder i Europa har denne i Sverige inget personligt mandat, men i makthänseende är positionen fullt jämförbar med exekutiva borgmästare i andra länder (Bäck 2005, Karlsson 2006). Det är inte klart om denna obalans i formell och reell makt innebär några förluster för den kommunala demokratin, men det har framförts synpunkter på ett tydliggörande och en institutionalisering av den ordning som faktiskt råder. Likaledes har det återkommande framförts argument för en kommunal parlamentarism där det vinnande laget tillsätter hela kommunstyrelsen (för en översikt över debatten se Montin 2007, sidan 99–101).

Att främja det politiska förtroendet genom att öka kommunikationen mellan förtroendevalda och medborgare kan sålunda ses som ett sätt att komplettera den representativa demokratin med deltagardemokrati och samtalsdemokrati. Det är dock inte givet att besvärliga beslut får högre legitimitet om många är med och har synpunkter. En annan linje är att den politiska ledningen fattar besvärliga beslut utan några omfattande samtal för att möta reaktionerna i efterhand. Detta kan kallas för en elitdemokratisk linje. Efter en period av uppmärksamhet och protester kan det hela åter lägga sig och misstroendet kan minska. Det finns inga studier som bekräftar en sådan tes, men en indikator är att väljare som favoriserar en viss politiker genom att personrösta tenderar att ha större förtroende för kommunpolitiker i allmänhet än de som inte personröstar alls. Vissa data tyder också på att det politiska förtroendet tenderar att vara högre i kommuner med starka politiska ledare än i andra kommuner. Kunskapen är dock osäker härvidlag och därför är fortsatta studier angelägna.

Kunskaper genererar nya frågor

Föreliggande forskningsprogram är inriktat på att undersöka besvärliga situationer och förändringar inom den kommunala politiken och förvaltningen i olika avseenden. Det kan gälla politiska inriktningar, till exempel i form av nya hållbara trafiklösningar, nya åtgärder för social och kulturell integration, neddragningar inom vård och omsorg, nedläggningar av skolor eller involvering av frivilligorganisationer i hanteringen av gemensamma angelägenheter. Det finns en omfattande forskning kring vad som främjar respektive hindrar sådana fall av policyförändringar. Det här kapitlet har pekat på problem och dilemman som är associerade med att söka demokratiskt stöd hos allmänheten för den sortens politiska beslut.

Ett traditionellt dilemma som kan sammanfatta problematiken med ledarskap i besvärliga tider kan formuleras på följande sätt; när det behöver fattas besvärliga politiska beslut är det bra om medborgarnas förtroende för politikerna är högt, men när politikerna i besvärliga tider behöver detta förtroende är det som svagast. Besvärliga situationer i form av till exempel finansiella kriser framtvingar ofta obekväma politiska beslut som i sin tur undergräver medborgarnas förtroende för sina valda representanter, de politiska beslutsfattarna. Under de senaste åren har det emellertid framkommit exempel som pekar på att det här sambandet håller på att förändras, att medborgarnas förtroende för sina politiska beslutsfattare ökar när de politiska beslutsfattarna tar

det som framstår som obekväma men samtidigt nödvändiga politiska beslut.

Översiktligt kan det också sägas att faktorer som brukar lyftas fram som främjande av förändring är chocker, dramatiska händelser av olika slag, framträdande ”politiska entreprenörer”, som kan vara tjänstemän, möjligheter som öppnar sig, till exempel möjligheter att söka statliga eller EU-baserade projektmedel, nya politiska mål som kommer uppifrån samt en successiv förändring i sättet att se på verkligheten, problemen och tänkbara lösningar (för en översikt se Hysing 2009). Det kan till exempel vara lättare att få stöd i den lokala opinionen för en handling som presenteras som en åtgärd i respons till en spektakulär internationell finanskris snarare än ett allmänt behov av att effektivisera kommunens verksamhet.

Det finns således en rad möjligheter men också dilemman och utmaningar relaterade till försök att förankra och söka acceptans för beslutsfattande i besvärliga situationer. Trenden mot lägre valdeltagande och partipolitiskt engagemang ökar behovet av starkare direkta dialoger mellan de lokala politiska beslutsfattarna och medborgarna. Formerna för detta är dock sällan självklara för inblandade tjänstemän, politiker och medborgare. Det här kompliceras ytterligare av att det stora flertalet av alla medborgare sällan deltar i direkta former av medborgardialoger utan istället får mycket av sin information och kunskap från en mediebevakning som generellt fokuserar på dramatiska och känsloladdade situationer som inte alltid är kopplade till den besvärliga situationens kärna.

Framgångsrika organisationer

Av Viveka Nilsson och Ulf Ramberg

Ett flertal studier av svensk kommunal praktik pekar på betydelsen av att kommuner anpassar sig till förändrade förutsättningar (se till exempel Brorström och Siverbo 2008, Hellström med flera 2009). En del av dessa förändringar kan vara mer eller mindre tvingande, såsom förändringar i de lagar som omgärdar kommunal verksamhet, medan andra kan vara mer eller mindre frivilliga. Förändringar sker emellertid inte isolerat utan är kontextuellt bundna. Kontexten är vidare något som växer fram och förändras över tid. För att förstå hur kommuner hanterar besvärliga situationer ”idag” är det med andra ord viktigt att blicka bakåt. Detta kapitel börjar därför med en diskussion kring betydelsen av denna historiska ryggsäck och vilka begrepp som vanligtvis används för att beskriva den. Tid och rum är nu inte lätta att särskilja från varandra, men ambitionen i de båda efterföljande avsnitten är att allt mer flytta in i det organisatoriska rummet. Vissa organisationer lyckas hantera förändrade förutsättningar bättre än andra och därför diskuteras i de båda avsnitten vilka egenskaper som kan karakterisera sådana ”framgångsrika” organisationer och vilken betydelse organisatoriskt lärande kan ha för framgång. Kapitlet avslutas med några reflektioner kring de tre temana.

Institutioner och den gångna tidens betydelse för förändring

De senaste två decenniernas reformer under samlingsnamnet New Public Management (NPM) har medfört införandet av en rad nya styr- och organisationsmodeller inom den offentliga sektorn både i Sverige och utomlands. I vilken mån detta är bra, om det verkligen har hänt något samt om det är ny management för den offentliga sektorn, eller management för en ny offentlig sektor, går förvisso att diskutera (se till exempel Lapsley 2009). Att det har hänt något på den svenska kommunala arenan indikerar emellertid många av de senaste årens avhandlingar inom kommunal organisation och styrning (se till exempel Ramberg 1997, Hellström 2002, Kastberg 2005, Thomasson 2009). Likaså har det skett en hel del i övriga Europa. Kuhlman med flera

(2008) konstaterar till exempel i en översikt över tio års erfarenheter av NPM i Tyskland att det har skett förändringar i ”det institutionella minnet” bland de anställda i tyska kommuner.

Betydelsen av förändringar i det institutionella minnet är också något som Brorström och Siverbo (2008) belyser i sin studie av framgångsrik kommunal organisation och styrning. Författarna diskuterar i termer av informella institutioner, det vill säga de normer och värderingar som råder i en organisation. Informella institutioner är svåra att uttrycka och kan inte återges tydligt. Det är det som sitter i väggarna eller annorlunda uttryckt de idéer som anammats, stelnat och blivit självklara och för givet tagna av organisationsmedlemmarna. Informella institutioner är spelregler som utvecklats över tid. De är resultat av historisk utveckling och formas genom gårdagens händelser (Berger och Luckmann 1967). Olika händelser läggs till varandra och ger tillsammans en förklaring av dagens situation samtidigt som dagens situation formar morgondagens institutioner (se Hodgson 1999). Förekomsten av institutioner underlättar handling och är styrande för individernas beteenden. De bidrar till att ge handlandet regularitet och mening och ökar därmed organisationens stabilitet. Institutioner manifesteras i vanemässiga handlingar och är ofta så självklara att ingen reflekterar över dem.

Samtidigt som institutioner underlättar handling försvårar de förändring. Institutioner kan bli så starkt rotade i organisationen att de till slut hämmar ett effektivt handlingsätt. De övergår från att vara instrumentella och gynna effektiv handling, till att bli ceremoniella och fungera som bevarare av icke-önskvärda beteendemönster. De blir helt enkelt ogynnsamma och har enbart symbolisk betydelse (Bush 1987, Hodgson 1998, Brorström 2002 och 2007a). Ogynnsamma institutioner är antingen resultat av en icke-styrd process eller av att institutioner som en gång varit gynnsamma med tiden har blivit ogynnsamma. Ogynnsamma institutioner kan förhindra nödvändiga anpassningsåtgärder och därigenom bli ett hinder för att vidmakthålla en långsiktigt balanserad ekonomisk utveckling. En implikation av detta är att institutioner måste utmanas och förändras om effektivitet över tiden ska kunna upprätthållas. Som Kuhlman med flera (2008) konstaterar från tyska erfarenheter av NPM behöver det emellertid inte vara så att det uppnås någon höjd effektivitet på grund av nya styr- och organisationsmodeller. Enligt dessa är det bland annat svårt att tydligt särskilja externa och interna faktorer som medfört eventuella besparingar, från de verktyg som kan klassas som NPM-kopplade.

Individerna i organisationer har stor betydelse för institutioners förändring (se till exempel Commons 1990). När individerna ställs inför nya situationer kan de antingen välja att betrakta dem utifrån gällande vanor och rutiner och inte beakta dem eller försöka hantera situationen förutsättningslöst på det sätt som krävs ur ett rationellt perspektiv. Konsten är att få individerna att inse att ogynnsamma institutioner föreligger när beteendemönstren tas för givna (se till exempel Nilsson 1999 och 2005). Institutionell förändring handlar om att bryta upp etablerade föreställningar och handlingsmönster och få individerna att uppfatta andra beteenden än de gällande som naturliga och eftersträfvansvärda.

Organisatoriska förmågor och egenskaper för förändring

Brorström och Siverbo (2008) redogör för fem egenskaper som utmärker framgångsrika organisationer. En egenskap är en positiv befolkningsutveckling. En ökning av folkmängden och antalet skattebetalare anses ha gynnsamma effekter på den kommunala ekonomin. Fler skattebetalare innebär bättre ekonomi. Författarna konstaterar dock att en positiv befolkningsutveckling framförallt har en symbolisk betydelse i den meningen att tillväxt föder entusiasm och framtidstro och nedgång leder till pessimism. En andra viktig egenskap som utmärker framgångsrika organisationer är ett utvecklat samarbete inom kommunen och med andra kommuner. Det är en norm att samarbeta och det förefaller inte finnas några gränser för hur omfattande samarbetet kan vara. Brorström och Siverbo pekar på två sorters samarbete, det rationella och det symboliska. Det rationella samarbetet är förknippat med effektivitet eftersom det innebär att handlingar samordnas och förutsättningar skapas så att den som är mest lämpad att utföra en aktivitet gör så. Det symboliska samarbetet handlar om att samarbeta och prat om samarbete ger en känsla av trygghet, kontroll och möjligheter till verksamhetsutveckling.

En tredje egenskap för framgång är inrättandet av en ny ledningsorganisation. Enligt Brorström och Siverbo (2008) tycks det vara en lösning i tiden att parallellt med ett utökat samarbete stärka kommunledningens roll och skapa en kraftfull och entydig ledning. En tydlig kommunchefsroll och en sampratad ledningsgrupp förefaller vara ett ideal att sträva mot då samarbete och en stark kommunledning motverkar fokus på enskildheter. Ytterligare en viktig egenskap för en framgångsrik organisation är en stärkt ekonomifokus. Ekonomin har hamnat i fokus och kostnadseffektivitet är centralt. I de studerade kommunerna är det legitimt att hävda kostnadseffektivitet. Brorström

och Siverbo påpekar att produktivitet och effektivitet är honnörsord som används flitigt, medan neddragningar och besparingar är termer som används mer sällan. Den femte egenskapen är tillämpandet av långsiktigt verkande informella avtal. Det finns enligt författarna i de studerade kommunerna någon form av överenskommelse eller samsyn i botten som har en fundamental betydelse för ställningstaganden och för kommunens utveckling. Informella avtal över ideologiska gränser om att värna vissa grundläggande värden och egenskaper anses vara viktiga för en gynnsam utveckling i det att betydande meningsskiljaktigheter kan läggas åt sidan och att politik får utövas rörande andra saker.

Organisationer som inte besitter de fem angivna egenskaperna har svårare att på ett framgångsrikt sätt anpassa sig till förändrade förutsättningar. För att åstadkomma förändring är det enligt Brorström och Siverbo (2008) därför viktigt att ha förmåga att kasta loss från det historiska arvet och betrakta verksamheten på ett nytt sätt. Befintliga strukturer och ordningar måste ifrågasättas. Föreställningar och handlingsmönster som är institutionaliserade och etablerade måste utmanas för att undvika att verksamheten stelnar och inte är i samklang med krav som ställs. Ett sätt att utmana rådande institutioner och åstadkomma förändring är att genomföra administrativa reformer och införa nya principer för organisation och styrning. Författarna fortsätter vidare att konstatera att det inte alltid är en organisationsförändring eller något annat explicit som bidrar till förändring. En annan väg är att tillåta eller uppmuntra innovationer, det vill säga att skapa tillfälle för förändring. Klimatet i organisationen kan vara sådant att individerna uppmuntras att agera innovativt och tillsammans åstadkomma förändring och anpassning till förändrade förutsättningar.

Att ifrågasätta och gå utanför befintliga strukturer och ordningar är också något som 2009 års nobelpristagare i ekonomi, Elinor Ostrom, lyfter fram. Hon har under många år behandlat samarbetets betydelse för framgång (se till exempel Ostrom 1990 och 2000). Ostrom har studerat hanteringen av allmänna nyttigheter och brukarföreningar och beskriver ett stort antal tillämpningar. Hon visar en rad exempel från bland annat skötseln av sjöar i Turkiet och bevattningsanläggningar i Kalifornien, där gemensam och ändamålsenlig handling varit möjlig. En vanlig uppfattning är att samarbete blir allt svårare ju större gruppen är och ju mindre vikt gruppmedlemmarna fäster vid framtiden. Dessa prediktioner får stöd av Ostrom, men hon fann också att vissa grupper är bättre på att samarbeta än andra även om de är lika stora

och har samma tidshorisont. Utifrån dessa framgångsrika exempel formulerar hon ett antal utmärkande drag och principer för den gemensamma handlingens organisation. Viktiga principer är klara gränser och väldefinierade enheter i förhållande till varandra, tydliga regler som anger rättigheter och skyldigheter, möjligheter för enskilda individer att påverka regler, accepterade metoder för uppföljning av ansvaret samt enkla mekanismer för konfliktlösning. I de framgångsrika exemplen har individerna så att säga skapat sina egna institutionella arrangemang där viktiga ingredienser är utvecklandet av sofistikerade mekanismer för beslutsfattande och upprätthållande av regler.

Det är enligt Ostrom varken hierarki eller marknad som leder till en effektiv fördelning och användning av gemensamma begränsade resurser utan det är ett välkomponerat institutionellt arrangemang och välutvecklade samarbetsformer som har betydelse. Ostrom (2000) pekar dessutom på betydelsen av kontextuella förhållanden för gruppens överlevnad och framgång. Som för alla organisationer uppstår emellanåt både exogena och endogena hot som måste övervinnas och detta är den stora utmaningen för fortlevnaden av framgångsrika organisationer. En del i denna utmaning är enligt Ostrom att förändra strukturerna så att gällande välfungerande normer kan fortsätta styra handlandet över tid.

Förmågan att styra över tid är också något som Weick och Sutcliffe (2006 och 2007) har intresserat sig för. De har kartlagt och beskrivit egenskaper som utmärker organisationer som har hög trovärdighet och som är stabila och pålitliga. En utgångspunkt för deras resonemang är Lagadecs (1993) konstaterande att förmågan att hantera en krissituation i stor utsträckning är beroende av den struktur som har utvecklats före det att kaoset bryter ut. Weick och Sutcliffe talar om en medvetenhet (mindfulness), en slags insiktsfull mental infrastruktur, som en förutsättning för att undvika problem vid oväntade händelser. Strukturen består av fem egenskaper. Det är viktigt att framhålla att författarna behandlar synnerligen extraordinära händelser, men egenskaperna ändå är viktiga att förhålla sig till. De fem egenskaperna är följande:

1. Uppmärksamhet på misstag. Organisationen behandlar alla försämringar som om något kan vara fel på systemet och det gäller att vara uppmärksam på tidiga tecken på misstag.
2. Ovillighet att förenkla. Det kan finnas ett behov för aktörer och beslutsfattare att koncentrera sig på några nyckelegenskaper för att vara fokuserad,

men risken är att viktiga förklaringar missas. Styrning och utveckling i stabila och pålitliga organisationer sker inte utifrån klichéer och abstraktioner utan hänsyn tas till detaljer.

3. Känslighet för verksamheten. Det finns en uppmärksamhet på frontlinjen där arbetet utförs. Författarna betonar att organisationer inte är statiska, utan snarare dynamiska, till sin natur varför det är svårt att veta hur en del av organisationen förhåller sig till en annan. Detaljkunskaper om verksamheten blir därför viktiga.

4. Åtagande att vara motståndskraftig (resilient). Detta handlar om att vara dynamisk och samtidigt stabil. Extraordinära situationer fordrar flexibilitet och anpassningsbarhet, men samtidigt måste organisationens ordinarie verksamhet bedrivas som vanligt.

5. Respekt för expertis. Organisationer utvecklar gärna mångfald för att undvika ensidighet. Det blir då viktigt att använda den expertis som finns inne i organisationen, inte minst med tanke på att expertis förknippas med trovärdighet. Så här formulerar sig författarna om betydelsen av mindfulness:

”Mindfulness, therefore, is as much about the reversal of normalizing as it is about encoding and matching situations with routines. Mindfulness is important because it weakens the tendency to simplify events into familiar events and strengthens the tendency to differentiate events into unfamiliar events. Therefore, less-mindful practice normalizes and more-mindful practice anomalizes.” (Weick och Sutcliffe 2006, sidan 518)

Ett ytterligare författarpär som listar framgångsfaktorer är Fernandez och Rainey (2006) som har sammanställt ackumulerade erfarenheter av genomförda studier om förändring inom den offentliga sektorn. Fernandez och Raineyns översikt visar förenklat att studier om förändring ofta handlar om att antingen tona ned aktörers roll och istället betona institutionernas betydelse eller om att lyfta fram aktörers betydelse (men då betona att deras inflytande begränsas av omgivningen, kognitiva förmåga och resursrestriktioner). Översikten visar också att chefer och ledarskap vanligtvis spelar en betydande roll för förändringsförmågan. Författarna konstaterar också att intentionerna till förändring inte alltid lyckas realiseras till just önskad förändring, eller förändring överhuvudtaget.

Fernandez och Raineyns översikt leder fram till åtta faktorer som kommunala aktörer behöver förhålla sig till när de har ambitioner att förändra. Många

av dessa faktorer centreras kring ledningens arbetssätt och åtagande. De åtta faktorerna är:

1. Säkerställ behovet av förändring. Likt Barack Obamas presidentvalskampanj gäller det för ledningen att både verifiera behovet av förändring och övertyga organisationens anställda, och viktiga externa intressenter, att förändring är nödvändig. Detta görs företräddelsevis med en slagkraftig vision.
2. Tillhandahåll en plan för implementering. Det räcker inte med att prata om en förändring utan ledningen måste också visa på vilka steg som behöver tas och hur stegen ska följas upp. Det är vidare viktigt att rekommenderade steg harmoniserar med visionen.
3. Bygg upp internt stöd för förändringen och beseгра motståndet. Ledningen behöver engagera sig hårt i det faktiska förändringsarbetet då förändring alltid möter motstånd. Förändringsarbetet ska emellertid inte utföras av ett fåtal aktörer utan aktivera ett stort antal av de anställda.
4. Säkerställ ledningens stöd och deltagande. En individ eller grupp av individer måste äga behovet av förändring och ha fullt stöd av den centrala ledningen.
5. Bygg upp externt stöd för förändringen. Den upplevda effekten av en genomförd förändring bedöms många gånger av externa intressenter, såsom till exempel andra myndigheter, medborgare och media. Att säkerställa stöd och ha en fungerande dialog med dessa är därför viktigt.
6. Tillhandahåll resurser. Det går inte att genomföra förändringar utan att det avsätts tydliga resurser till det.
7. Institutionaliser förändringen. Gamla normer och värderingar måste ersättas av dem som en initierad förändring kräver och signalerar. Detta tar tid och här måste ledningen ha tålamod och kontinuerligt jobba med att säkerställa att nya rutiner och beteenden etableras bland anställda.
8. Sträva efter en sammanhållen förändring. Förändringen behöver integreras i alla delsystem. En övergripande idé som säkerställer en stödjande balans mellan såväl organisationens processer och strukturer behöver utvecklas.

Fernandez och Rainey (2006) åtta faktorer har påtagliga likheter med resultatet av en studie på temat kommunal framgång genomförd av Hellström med flera (2009). Hellström med flera poängterar betydelsen av att kom-

muner gör något och att detta handlande är konsistent över tid. Alla berörda måste vara med i arbetet, både de som vaktar över tillgängliga resurser (kommunledningen) och de som förbrukar dem (förvaltningarna). Studien landar i följande rekommendationer för hur väktarnas och förkämparnas gemensamma ansträngningar i arbetet med kommunal hushållning bäst konfigureras:

1. Skapa en gemensam syn på hushållningens utmaningar.
2. Stärk tråden mellan operativa och strategiska beslut.
3. Diskutera kopplingen mellan kvalitet och kostnad.
4. Förse åtgärder med symboliska värden.
5. Agera proaktivt genom framtidsanalyser.
6. Skapa en anda av delaktighet och engagemang.
7. Anpassa organisationen för uppdragets realisering.

Att reagera på en förändring, göra något, har påtagliga samband med både organisationers förmåga att fånga behovet av förändring och förmågan att genomföra den. Denna förmåga är något som det så kallade resursbaserade perspektivet (RBP) på strategi fokuserar (se till exempel Barney 1996). Detta perspektiv på strategi har intagit en stark ställning framförallt inom den privata sektorn, men kommer också så smått inom den offentliga sektorn (Knutsson med flera 2006). Bryson med flera (2006) argumenterar kraftfullt för att denna syn på strategi till skillnad från strategi som en planrealisering har förutsättningar att fungera väl i en offentlig kontext. Resurser ges i RBP vanligtvis en mycket bred definition och kan vara ”allt” som organisationer använder för att bedriva sin verksamhet effektivt, det vill säga både fysiska och immateriella resurser. Det viktiga i sammanhanget är vilka möjligheter och förmågor organisationen har att med hjälp av system, teknologier, regler etcetera förädla sina resurser. Ju mer unika och svårkopierade resurserna är desto större chans till framgång. Har man emellertid inte förmåga att realisera sina unika resurser är utgångsläget sämre.

Det är med denna syn på förutsättningar att skapa framgång i kommunal verksamhet som studierna av Knutsson med flera (2006) samt Hellström med flera (2009) har genomförts. Sammantaget täcker dessa två studier datamaterial från 65 kommuner i Sverige. Av studierna framgår bland annat betydelsen av kommuners förmåga att anpassa organisation, mål och aktiviteter till förändringar i omvärlden, såväl på mikro- som makronivå. Författarna betonar speciellt betydelsen av att förstå denna förmåga i skenet av en längre

tidsperiod. I Knutsson med flera (2006) kunde bland annat urskönjas indikationer på att skillnaden mellan de kommuner som "alltid" varit framgångsrika och de som vänt efter en kris huvudsakligen kunde karaktäriseras av en längre tidsperiod av konsistenta beslut. I Hellström med flera (2009) framkommer denna karaktäristik än mer. Det finns exempel på kommuner som lyckats vända en negativ utveckling genom att aktivt arbeta med tillgängliga resurser, men som sedan inte lyckats bevara framgången utan ganska snabbt halkat utför igen. Vidare betonar författarna betydelsen av ändrade tanke- och handlingsmönster i samspelet mellan den kommunala ledningskapaciteten och de som utför den kommunala verksamhetens tjänster och kvalitet.

Organisatoriskt lärande för förändring

En viktig del i en organisations anpassningsförmåga är det sätt på vilket organisationen lär. Både sätten att lära och förmågan att lära kan variera, varför det finns anledning att närmare diskutera detta. Forskarsamhället har lyckats skapa en djungel av överlappande och oprecisa teorier och begrepp på temat organisatoriskt lärande (Huysman 2000), men det finns ändå anledning att ge några perspektiv på det organisatoriska lärandet.

Det finns som sagt olika sätt att lära, vilket medför att organisationer trots att de verkar i samma omgivning har olika förutsättningar att anpassa sig till förändrade omständigheter. Cayla (2008) skiljer mellan två sätt att lära; en dynamiskt balanserad lärprocess och en teleologisk lärprocess. Den dynamiskt balanserade lärprocessen kännetecknas av att förändringar hanteras genom en i förväg bestämd process som styrs av konsistenta regler. Förändringen följer en utstakad bana och författarna talar om adaptiv anpassning. Den teleologiska lärprocessen kännetecknas omvänt av att processen inte är förutbestämd och att reglerna inte är konsistenta. Det finns ingen given bana att följa, utan det handlar om vägled (guided) anpassning. Hodgson och Knudsen (2006) skriver om tröga respektive innovativa organisationer och deras framgångar vid ett tilltagande förändringstryck. En trög organisation är motståndskraftig mot förändringar, medan den innovativa organisationen är förändringsbenägen. Enligt författarna är en balans mellan de båda extremerna att föredra i en normalsituation. Vid en tilltagande komplexitet i omgivningen blir den innovativa organisationen mer beroende av imitation, det vill säga av att titta på andra organisationers lösningar, för att behålla sin effektivitet. Den tröga organisationen klarar sig omvänt bättre om den inte imiterar andra or-

ganisationer. Det svåra är att hitta en lämplig balansgång när förutsättningarna som organisationen verkar under förändras.

Enligt Argyris (2006) har människan inrotade tänkesätt för att värdera giltigheten och effekten av sina handlingar. Tänkesätt som påverkar mänskligt beteende i organisationer och därigenom också i vilken mån en aktuell enhet fungerar mer eller mindre effektivt. Tänkesätten präglar individens sätt att vara i en organisation och hur hon eller han förstår och upplever den. Argyris problematiserar de så kallade defensiva och produktiva tänkesätten. Det ena tänkesättet utesluter inte det andra utan vanligtvis använder individer båda två. Konsekvensen enligt Argyris av ett defensivt tänkesätt är ökande missförstånd, självuppfyllande profetior och självslutande processer. I det defensiva tänkesättet finns en självrefererande logik som gör att man inte uppmuntras att söka och korrigerera fel. I slutändan leder detta enligt Argyris till att man slutar ifrågasätta om det man gör verkligen är rätt. Istället tenderar man att upprepa och mörklägga fel i strävan att skydda organisationen. Mycket av mörkläggningen sker i det fördolda, men kan komma upp till ytan vid en uppblossande krissituation och i värsta fall punktera hela organisationen.

Tillsammans med kollegan Schön (Argyris 2006) argumenterar Argyris vidare för att det finns två typer av handlingsteorier. Den ena handlingsteorin omfattar människans uttalade åsikter om sina handlingar bestående av artikulerade normer, värderingar och handlingsregler (espouse theory). Den andra handlingsteorin (theory-in-use) är den övergripande handlingsram vi har för vårt dagliga handlande och som består av olika handlingsregler som finns lagrade i vår hjärna. Hur dessa handlingsregler sätts samman varierar beroende på den handling som ska utföras. Enligt de båda författarna är det skillnad mellan vad individer tycker och säger och vad de sedan gör i praktisk handling och vanligtvis är man omedveten och oreflekterad om denna skillnad.

I sammanhanget skiljer Argyris och Schön också på single-loop och double-loop learning. Double-loop learning sker vid upptäckt och korrigerande av fel/avvikelse som kräver förändring både i de handlingsregler som används och i de värderingar som styr handlingsramen för dessa handlingsregler. Single-loop lärande är upptäckt och korrigerande av fel som inte kräver förändring av den handlingsram som styr handlingen. Att lära genom att korrigera fel eller lära genom att ifrågasätta om det man gör verkligen är rätt, är två fundamentalt olika förhållningssätt till lärande. Enligt Argyris är det vik-

tigt att göra individer medvetna om att de kan välja mellan två förhållnings-sätt samt skapa organisatoriska strukturer och processer som uppmuntrar ett ifrågasättande av de befintliga normer och värderingar som styr handlandet i organisationen.

Peters och Waterman (1982) beskriver i den mycket uppmärksammade boken "In search of excellence" åtta egenskaper för excellenta företag, bland annat ett aktivt beslutsfattande, närhet till kunderna och "bli vid din läst". Egenskaperna var utmärkande för företag som betraktades som framgångsrika vid tiden för studien. Den missbedömning som Peters och Waterman gjorde var att förespegla att egenskaperna var eviga, vilket har visat sig vara felaktigt. Som tidigare påpekats i kapitlet är egenskaper för framgångsrika organisationer bundna i tid och rum. I en bok som skrevs 20 år senare har Peters också förkastat en del av de tidigare idéerna (Peters 2003). Han uppmanar organisationer att tänka om (re-imagine) för att nå framgång. Att tänka om handlar om att förstöra och återuppbygga organisationen, och en viktig del i förstörandet är att skapa spänningar istället för konsensus. Spänningarna främjar förstörelse och därmed nytänkande. Peters betonar att stora och väletablerade företag har svårare att tänka om medan mindre organisationer med inte lika välutvecklade regelverk har lättare att omorientera sig.

Reflektioner och frågor som aktualiseras

Kuhlmann med flera (2008) argumenterar för att alla nya managementidéer och tekniker som förts in den offentliga verksamheten inte leder till mindre formalistiska, friare och mer flexibla styransatser. Tvärtom ställer det nya synsättet krav på allt mer regelstyrning. Författarnas benämning är "Neo-Webetarian Mixture". Denna utveckling mot en byråkratiserande styrning kan vi se även i Sverige. Alla de ambitioner som finns rörande mått och jämförelser och de nya krav på system som dessa ställer är ett sådant tydligt exempel. Att jakten på framgångsrik styrning just kan ta sig formen av en ny byråkratisk mix illustreras i en studie om framgångsrik målstyrning av Hellström och Ramberg (2009). Studien visar att framgångsrik styrning med hjälp av mål, i meningen att anställda efter bästa förmåga tar till sig målens innebörd och signaler, kräver en ökad formalisering och tydliga spelregler av dagliga ting såsom möten och rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän.

Den nya mixen av verktyg och värderingar som många av de refererade författarna i detta kapitel på olika sätt diskuterar ger en del svar på vad som utmärker ett framgångsrikt hanterande av besvärliga situationer, men också

nya frågor för kommuner som hamnat i besvärliga situationer. Det går att vända en besvärlig situation men det tar tid, inte minst för att många gamla sanningar måste utmanas. Det förefaller vidare vara viktigare att göra någonting, än något speciellt. Någon universalmedicin finns inte. Det gäller också att över en längre tidsperiod både hålla fast vid det man bestämt att göra, samtidigt som man behöver vara lyhörd för anpassning till nya förutsättningar. Inget förändringsknep är evigt. Samsyn på utmaningar och tänkta lösningar och behovet av ett helhetsgrepp är emellertid några ingredienser som återkommer som viktiga för framgångsrik förändring.

Översynen i föreliggande kapitel ger vissa svar på vad som leder till framgång men väcker också viktiga frågor för fortsatt forskning. En huvudfråga är hur starka de befintliga informella institutionerna i den kommunala organisationen är och på vilket sätt besvärliga situationer påverkar det institutionella arrangemanget och hur hanteringen av besvärliga situationer påverkas av arrangemanget.

Organisation och styrning

Av Roland Almqvist och Niklas Wällstedt

Offentliga organisationer har varit föremål för många stora förändringar under de senaste decennierna. Många förändringsfaser har passerat revy: kommunsammanslagningar, demokratireformer, decentralisering, målstyrning, beställar/utförarmodeller med mera. En del av idéerna att förändra och reorganisera offentliga organisationer har ansetts vara mer kontroversiella än andra och har därmed debatterats häftigt i olika media. En central fråga i sammanhanget är vad som händer med kommunernas styr- och organisationsmodeller när förutsättningarna att bedriva verksamhet radikalt förändras. Mer konkret utgår detta kapitel från frågor kring hur styrningen och organisationen egentligen anpassas till snävare ekonomiska ramar, utifrån tidigare erfarenheter om att effektiv finansiell styrning synes vara svår att kombinera med en god verksamhetsstyrning som leder mot högre kvalitet (se till exempel Almqvist 1998).

Det har emellertid existerat ambitioner att förbättra verksamhetsstyrningen inom offentlig sektor och i kommunala organisationer. Framförallt har ett ökat fokus på verksamhetens resultat förekommit genom den stora reformrörelse som går under namnet New Public Management (NPM) och som beskrivs mer ingående nedan.

New Public Management – innebörd och effekter

NPM är således ett begrepp som brukar användas för att karaktärisera de två senaste decenniernas förändringar i offentlig sektor. NPM-rörelsen, som tycks tilldra sig ett allt större intresse i västvärlden, innefattas av ett kluster av idéer som är lånade från näringslivet och de privata företagens metoder att styra sina organisationer (se till exempel Power 1997). Tendensen inom NPM-rörelsen är att se alternativa institutioner såsom Marknaden eller Företaget som förebilder (Brunsson 1998). Exempelvis har begreppet ”kund” fått ett stort genomslag och många offentliga organisationer väljer att betrakta sin omgivning som kunder. Med införandet av kundbegreppet har också mer fokus hamnat

på kvalitet och verksamhetens resultat. Ett annat exempel på företagisering av offentliga organisationer och förvaltningar är när dessa höjer kravet på ökad autonomi eller när utomstående accepterar och stödjer sådana krav. Målstyrning brukar lyftas fram som det goda styrverktyget i sådana sammanhang. Tanken är att politikerna ska sätta målen och förvaltningen ska vara handlingsinriktad och försöka uppnå dessa mål. Genom att separera politik och handling från varandra kan förvaltningen företagiseras.

Det kan konstateras att NPM har fått ett stort genomslag under de senaste decennierna. Det gäller såväl på det konceptuella planet, det vill säga hur vi upplever offentliga organisationers roller och syften och därmed hur de bör styras, som på det praktiska planet (hur den faktiska organiseringen och styrningen av offentliga organisationer har påverkats och förändrats av NPM-rörelsen). En mycket flitigt citerad skrift, "Reinventing Government", av Osborne och Gaebler (1993) sägs ha hjälpt till mycket i spridningen av NPM. Det hävdas vidare att begreppet NPM dök upp första gången i början av 1990-talet myntat av en forskare vid London School of Economics som kände behov av att etikettera de pågående förändringarna inom offentlig sektor (Barzeley 1998). Men redan under 1980-talet var det ett flertal OECD-länder som införde förändringar i offentliga organisationer som låg i linje med NPM som koncept. Det hävdas också att de första förändringarna inom offentlig sektor mot NPM går att spåra till Storbritannien under Thatcher-eran och samtidigt till kommuner i USA som led av svåra konjunkturnedgångar såsom till exempel Sunnysvale i Kalifornien (Gruening 1998). Efterhand har länder som exempelvis Australien, Nya Zeeland, Kanada, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Norge och inte minst Sverige alla på något sätt infört NPM-element i sina offentliga sektorer. Centrala element är bland annat konkurrensutsättning, kontraktsstyrning och mer managementliknande styrning och kontroll som syftar till att synliggöra verksamhetens prestationer och effekter (Almqvist 2006). Frågan är om dessa styrtankar bidrar till en god styrning i det som vi i detta projekt kallar besvärliga tider? Eller är det så att styrningen, och därmed styrmodellerna, behöver utvecklas för att uppnå en god styrning?

Vad vi vet är att vissa NPM-element, till exempel konkurrensutsättning, kan bidra till en produktivare verksamhet med en större kostnadsmedvetenhet än tidigare. Studier i Storbritannien visade tidigt att anbudsupphandling i konkurrens (så kallad 'compulsory competitive tendering') bidrog till kraftiga besparingar i de offentliga organisationerna i många fall (Boyne 1998, Bailey 1999, Ellwood 1996). Även forskning i Sverige har visat på liknande

effekter (Almqvist 1996 och 1999, Högberg 1996, Nurmis 1996). Samtidigt vet vi också att själva verksamhetsstyrningen genom kontrakt av exempelvis privata entreprenörer eller avknoppade kommunala enheter haft stora brister när det gäller styrning och uppföljning av verksamhet och kvalitet (Almqvist 2001 och 2006, Almqvist och Högberg 2005). Även försöken till decentralisering i den kommunala världen har förknippats med styrproblem utifrån ett kvalitets- och verksamhetsperspektiv (Almqvist och Högberg 2003).

Ofta är det ekonomi och kostnadsproduktivitet som är i fokus när organisationer beslutar om, eller genomför, en större organisationsförändring. Organisationsreformer har ofta motiverats med en strävan att få bättre kontroll över ekonomin och att hålla de ekonomiska ramarna. De stora reformerna har dessutom ofta utlösts av en krisartad ekonomi (Jönsson 1997). Med detta kan man säga att det klassiska ekonomistyrningsperspektivet, i form av krass budgetstyrning, tenderar att ta över styrprocesserna på bekostnad av en styrning som fokuserar mer på själva verksamheten och som strävar till att mäta, följa upp och visualisera annat värdeskapande i organisationen. Detta brukar kallas verksamhetsstyrning och inkluderar till exempel kvalitet, kundnytta, kompetens eller hälsa/arbetsmiljö (Almqvist 1998, Almqvist med flera 2007).

Detta traditionella sätt att styra organisationer har fått utstå mycket kritik och det har hävdats att det har varit för mycket fokus på materiella resurser, historiska händelser, finansiella mått och tron på en objektiv avbildning av verkligheten (Johanson och Skoog 2007). Den moderna verksamhetsstyrningen idag handlar mer om att utveckla en multidimensionell styrning som på ett mer balanserat sätt kan styra dagens organisationer (Almqvist och Skoog 2006). Det paradoxala är således att en krisartad ekonomi som leder till förändringar som strävar efter att förbättra den finansiella styrningen och kontrollen i organisationen, istället kan leda till en sämre styrning av själva verksamheten och den kvalitet som ska uppfyllas.

Den multidimensionella styrningen bygger till stor del på att visualiseringen av värdeskapandet också ska göra det möjligt att jämföra bättre och sämre verksamheter, för såväl medborgare som politiker, men också göra det möjligt att följa upp vad som faktiskt leder till en god kvalitet i verksamheten. I princip ska då detta leda vidare till att organisationens ledning kan fatta bättre beslut om till exempel resurstilldelning och organisering av verksamheten, medan medborgarna lättare ska kunna välja skola, förskola, äldreboende med mera, och även få en uppfattning om hur de folkvalda politikerna lyckats i sitt arbete.

Genom detta har fokus länge legat på mätbarhet, såväl internt som externt. Power (1997) men även Lapsley (2009), använder uttryck som "tick box mentality" och att vi lever i ett "revisionssamhälle" ('audit society'), där det viktigaste är att det går att pricka av att allting som ska göras är gjort i samhället, och att det sedan snabbt och effektivt ska gå att följa upp och revidera ur ett sifferperspektiv. Enligt Power (1992) är det en ny profession av "accountocrats" som styr och ställer i detta revisionssamhälle. Ambitionen att synliggöra värden och förenkla uppföljningen har därför inte sällan bidragit till paradoxer där det som är svårare att mäta kommit i skymundan, till exempel resultat kvalitet eller effekter (Almqvist 2001). Det har också kunnat skönjas andra paradoxer när verksamhetslogiken möter den finansiella logiken i organisationen. Ett exempel är när ett kvalitetsmål inom äldreomsorgen som bygger på en hög procentandel grundutbildade i verksamheten, möter behovet av personalneddragningar. Det kan då visa sig att denna nedskärning, eller besparingsambition, leder till att utbildningsnivån sjunker, vilket i sin tur kräver en investering i kompetensutveckling för att kunna nå kvalitetsmålet. Här uppstår en målkonflikt.

En mer organisatorisk paradox är när den vertikala respektive laterala styrningen inte fungerar i samverkan. Exempelvis innebar Stockholms stads införande av stadsdelsnämnder att styrningen från stadshuset var utformad enligt klassisk funktionell styrning, vad vi brukar kalla stuprörstyrning. Samtidigt eftersträvades en mer horisontell styrning lokalt i stadsdelsförvaltningarna, i vilken aspekter som samverkan och att integrera verksamheter var viktiga. Studien visade att detta gav upphov till ett "systemfel" i organisationen vilket också bidrog till att styrsignalerna från stadshuset missuppfattades ute i de lokala förvaltningarna (Almqvist och Högberg 2003). Osborne (2006) hävdar att stuprörstänkandet, den vertikala styrningen, hör ihop med NPM-rörelsen, medan idéerna om samverkan och integration hör till ett annat "paradigm", nämligen New Public Governance (NPG). Enligt Osborne är NPM ett förlegat sätt att styra organisationer, medan NPG är framtidens styrmodell. Området är ännu så länge sparsamt beforskat, men de studier som finns tycks peka på en verklighet där element av såväl NPM som NPG existerar tillsammans (se till exempel Wiesel 2008).

Trots, eller kanske på grund av, paradoxproblematiken och trots integreringsambitionerna, finns fortfarande en stark tendens att särkoppla den finansiella styrningen och verksamhetsstyrningen. En högst relevant forskningsfråga är således hur styrmodellerna kan utvecklas i besvärliga tider

för att bäst gynna en god styrning av verksamheten? Är idén om ”early warning-systems” överhuvudtaget möjlig att utveckla i praktiken? Viss forskning kring detta har genomförts men ofta har den i huvudsak ett finansiellt perspektiv, det vill säga de indikatorer som skapas i styrmodellerna i syfte att varna för eller förebygga besvärliga tider handlar i hög grad om finansiell data (se exempelvis Stewart och Walker 2007). Det visar sig således att fokus ligger inom ramen för det finansiella perspektivet inom såväl teori som praktik.

Vad finner vi då för hjälp i litteraturen när vi söker svar på de frågor som ställs i detta kapitel? En forskningsmässig utgångspunkt för att närma sig de multidimensionella styrambitionerna kan vara ett mer processinriktat perspektiv på finansiell styrning. En av dessa studier visar att en viktig aspekt för hur väl en kommun klarar av att upprätthålla finansiell stabilitet tycks vara kopplingen mellan resurser och mål samt vilken kapabilitet som finns att långsiktigt vidmakthålla dessa kopplingar genom hela organisationen (Knutsson med flera 2008). Denna kapabilitet kan bestå av alltifrån välgenomtänkta kontrollsystem till kompetent ledning med fokus på daglig rationalisering av resursanvändningen. Denna typ av studier, med processperspektivet som utgångspunkt, utgör en bas för kommande forskning samt ger en fingervisning om vilka processer som bör studeras (se även Johanson och Skoog 2007). Speciellt som det öppnar för en tätare integrering mellan processer för finansiell uthållighet och processer för effektivare verksamhet.

Ännu så länge har dock denna koppling till mångt och mycket saknats; det tycks återigen som om NPM leder till en tyngdpunkt på en av flera organisatoriska aspekter. Kuhlmann med flera (2008) har gjort en gedigen översikt över tio år av NPM i Tyskland och landar i en rad intressanta slutsatser. Författarna menar att det har skett förändringar i ”det institutionella minnet” bland de anställda i tyska kommuner, det vill säga att väggar har rivits i termer av förändrade kulturer och attityder. Tänkandet bakom NPM har med andra ord fått fäste i organisationerna. Dock är det inte otvetydigt så att det har uppnåtts någon ökad effektivitet på grund av de nya styr- och organisationsmodellerna. Enligt författarna är det svårt att tydligt särskilja externa och interna faktorer som åsamkat eventuella besparingar, från de verktyg som kan klassas som NPM-orienterade. Kuhlmann med flera argumenterar vidare för att idéerna kring att NPM i någon mening skulle ge mindre byråkratiska, friare och mer flexibla styransatser är utan större bäring. Tvärtom ställer NPM krav på en allt mer byråkratiserande styrning som författarna benämner ”Neo-Webetarian Mixture”. Det är alltså den administrativa, eller byråkratiska, kapabiliteten som prioriterats.

Denna utveckling mot en byråkratiserande styrning kan vi se även i Sverige. Alla de ambitioner som finns rörande mått och jämförelser och de nya krav på system som följer är ett sådant tydligt exempel. Att jakten på framgångsrik styrning just kan ta sig formen av en ny byråkratisk mix illustreras i en studie om framgångsrik målstyrning som Hellström och Ramberg (2008) genomfört i tre kommunala organisationer. Av studien framgår att framgångsrik styrning med hjälp av mål, i meningen att anställda efter bästa förmåga tar till sig målens innebörd och signaler, kräver en ökad formalisering och tydliga spelregler av dagliga ting såsom möten och rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän. Den nya mixen av verktyg och värderingar i denna neo-weberianska anda ställer en rad nya frågor kring viktiga aspekter och som det finns anledning att stanna upp inför och reflektera kring. Några av dessa är prestationsbaserade löner, förmågan att väva in ny beslutsdata i de gamla beslutsprocesserna (som till exempel kundenkäter), det faktiska medborgarinflytandet, ledarskap och medarbetarskap, styrrepertoarens orsaker och verkan, samverkan och effektivitet samt politikerns organisatoriska kompetens och syn på sin exekutiva organisation.

Fokus på administrativ kapabilitet har också andra konsekvenser. Inom svensk nationalekonomisk forskning har man till exempel funnit en obalans i hur ekonomisk förändring påverkar arbetskraften i kommunal sektor. Det finns klara tendenser till att administrativ personal är den som ökar mest när resurserna ökar, medan samma grupp är förhållandevis opåverkad när resurserna minskar. Istället skärs det ner i andra delar som ligger närmare verksamheten (se till exempel Dahlberg och Mörk 2006, Dahlberg med flera 2008). Detta rimmar tydligt med det behov av information, rapporter och redovisning som beslutsfattare idag anser sig behöva för att kunna styra och fatta beslut. Om vi då, som Power (1997) menar, lever i ett ”revisionssamhälle” blir det troligen svårt att rationalisera bland dem som producerar sådan information. Tidigare studier indikerar också att där det finns en stark tradition att kommunicera med redovisningsinformation sker den kommunikationen på bekostnad av dialog och nära ledarskap, vilket i sin tur leder till svårigheter att implementera organisationens mål och förändra verksamheten i önskad riktning (Wällstedt 2010).

Behov av forskning

Det som framkommit i detta kapitel visar på en delvis mörk bild av de kommunala organisationerna under inflytandet av den NPM-inspirerade styr-

ningen. Det är dock viktigt att inte fastna i en sådan negativ syn. Snarare ger kapitlets referensram en bild av att det finns ett antal logiker bakom den styrning som sker i organisationerna och att dessa logiker ger en viss slagsida mot till exempel finansiell styrning och administrativa kapabiliteter. Därför kommer ett grundantagande vara att det i de kommunala organisationerna samexisterar två eller flera logiker och/eller system när det gäller organisation och styrning.

Huvudspåret kommer att vara att balanserad samexistens mellan logikerna finansiell styrning och verksamhetsstyrning leder till bättre styrning. Samexistensen av dessa logiker i organisationen ger vid handen att en händelse som innebär en förändring inom den ena därför kommer att ha en påverkan på den andra. Det kommande forskningsprojektet syftar till att söka förståelse för hur denna påverkan kan minimeras och/eller hur styrningen (som helhet) kan utformas på ett ansvarsfullt sätt, som innebär att såväl det finansiella som det verksamhetsmässiga perspektivet kan samverka mot en uthållig (sustainable) organisation.

Ett annat viktigt spår är också förhållandet mellan vertikal styrning och laterala system och nätverk i organisationen. Även dessa samverkar med och påverkar varandra. Detta anknyter såväl till begreppen NPM, som kan kopplas främst till den vertikala styrningen, samt NPG som mer knyter an till de laterala systemen och nätverken i organisationen. Att följa den vertikala respektive den laterala styrningen, med stöd från bland annat NPM- och NPG-litteraturen, förväntas leda till en bättre förståelse för vilka strukturer och processer som bidrar till en långsiktigt uthållig organisation och verksamhet.

Slutligen kommer ett kompletterande spår att ingå, som kommer att följa den finansiella styrningen, verksamhetsstyrningen, samt den vertikala respektive laterala styrningen utifrån ett system- respektive dialogperspektiv. Med detta menas att kommunikationen inom en organisation kan ske systematiskt genom bland annat kvalitetsledningssystem, formaliserad uppföljning via nyckeltal etcetera, men också genom mellanmännisklig dialog på till exempel möten och i andra forum i organisationen. I princip handlar denna del om vad som kommuniceras och hur detta görs. Utifrån detta går det att få förståelse om hur organisationens systematiseringsgrad kan kompletteras med mellanmännisklig dialog och därmed påverka organisationens styrning och uthållighet.

Infrastruktur och tillväxt

Av Jonas Fjertorp, Ola Mattisson
och Alexander Paulsson

Varje livaktigt samhälle förutsätter att det finns en fungerande infrastruktur som grund för andra aktiviteter. Vanligen är det de offentliga institutionernas ansvar att säkerställa att infrastrukturen är tillräcklig och ändamålsenlig, men detta kompletteras i varierande grad med insatser från andra aktörer. Frågan blir då hur kunskapsläget ser ut avseende den lokala nivåns satsningar på infrastruktur och tillväxt. Närmare bestämt är det följande frågor som ska belysas i detta kapitel. Vad är det som växer vid tillväxt? Är befolkningstillväxt kommunalekonomiskt lönsamt? Är det så att investeringar påverkas av kortvariga ekonomiskt besvärliga tider? Därefter följer några frågeställningar kring stora visionära projekt. Varför läggs så mycket resurser på stora visionära projekt? Och hur är dessa egentligen möjliga? Ovanstående frågor förefaller relevanta och applicerbara för situationen i Sverige. Kommunernas situation har vidare diskuterats i olika sammanhang, till exempel i Kommunala kompetensutredningen (SOU 2007:72) och i Ansvarskommittén (SOU 2007:10), inte minst med avseende på förutsättningarna att klara sina åtaganden bland annat för infrastrukturen och vad gäller att utveckla lokalsamhället.

Fortsättningsvis i detta kapitel görs en summering av kunskapsläget avseende den lokala nivåns satsningar på infrastruktur och tillväxt. Inledningsvis görs några generella observationer utifrån vad forskningen visat kring infrastrukturinvesteringar i samhället, följt av en fokusering på investeringsaktiviteterna på den lokala samhällsnivån. Därefter följer en fördjupning kring satsningar i större projekt. Avslutningsvis görs några reflektioner kring kunskapsläget och behovet av forskning.

Infrastrukturinvesteringar

Gil och Beckman (2009) sammanfattar kunskapsläget om infrastruktursatsningar. Oavsett land eller sektor så förefaller behoven av stödjande infra-

struktur vara både stora och ökande. I alla världsdelar pekas det på både stora behov och på att stora investeringar genomförs. Den gemensamma utmaningen i alla dessa sammanhang är att få till stånd en tillräckligt bra och ändamålsenlig infrastruktur för att skapa välstånd och tillväxt. I sammanhanget finns två utvecklingstendenser. Den första är ett ökat samspel med privata intressen som blir allt mer involverade i infrastrukturinvesteringar. En andra tendens är att allt fler investeringar kräver samordning av flera offentliga institutioner eller samhällsnivåer. Det blir svårare för en enskild aktör att råda över infrastrukturinvesteringarna då de blir allt större och då helheten är avhängig allt fler aktörer, såväl offentliga som privata. En slutsats är att det finns ett stort långsiktigt investeringsbehov och att det blir en utmaning att klara uppgiften. Inverkan från konjunkturella svängningar för olika aktörer, privata och offentliga, diskuteras emellertid inte.

Tillväxt

Tillväxt kan definieras som hållbar ekonomisk tillväxt i termer av BNP och att människor ges förutsättningar att utvecklas på ett sådant sätt att välfärden i ett brett samhällsperspektiv ökar (Arena för tillväxt 2006). I kommunal verksamhet används befolkningstillväxt och företagsetableringar vanligen synonymt med tillväxtbegreppet (jämför Molotch 1976). Dessa kan förklaras av att både befolkningsutveckling och arbetstillfällen är centrala förutsättningar för den kommunala verksamheten (Brorström och Leffler 1999, Jørgensen 2004). Det förutsätter dock att det är en ökande folkmängd som gör att människor och ekonomi utvecklas och skapar tillväxt.

Även om regioner med ekonomisk tillväxt många gånger har befolkningstillväxt är det inte den enda faktorn som påverkar tillväxten (Arena för tillväxt 2006). Det är inte heller självklart vad befolkningstillväxt innebär för den kommunala ekonomin och verksamheten. Det visar en studie av åtta kommuner gjord av Arena för tillväxt (2001). Vissa kommuner har befolkningstillväxt och god ekonomi samtidigt som andra har befolkningstillväxt och en sämre ekonomi. Det finns också kommuner med minskande folkmängd och god ekonomi samtidigt som andra kommuner har minskande folkmängd och mindre god ekonomi. Bilden från litteraturen är således inte entydig. I kommunerna förefaller det dock finnas en norm som säger att tillväxt är eftersträvansvärt och legitimitetsskapande (Brorström 2006).

Sammanfattningsvis kan konstateras att politiker i stor utsträckning förefaller intressera sig för befolkningstillväxt utifrån en föreställning om att detta också driver ekonomisk tillväxt och välstånd.

Kommunal ekonomi och befolkningstillväxt

I en studie av Ladd (1992) undersöks sambandet mellan befolkningstillväxt och de tre faktorerna löpande kostnader, kapitalutgifter samt utgifter för säkerhet och trygghet. Resultaten kullkastar föreställningen att en större folkmängd (hög folkmängdsdensitet) minskar kostnaden för att tillhandahålla offentlig service. En kraftigt växande folkmängd medför en ökad skattebörd och sämre service för den befintliga befolkningen eftersom servicenivån tenderar att sjunka vid en snabb befolkningstillväxt. Resultaten visar också att befolkningstillväxt hänger samman med en flera gånger större ökning av investeringsvolymen. För den befintliga befolkningen i en måttligt befolkad kommun finns risk att befolkningstillväxt innebär både ökade servicekostnader och sjunkande servicekvalitet. Endast om de nyttillkomna invånarna bidrar mer än den genomsnittliga invånaren till kommunens intäkter motverkas detta. Situationen är annorlunda för gles befolkade kommuner där befintliga tillgångar kan användas till fler och då innebär befolkningstillväxt en lägre servicekostnad per invånare. En alltför kraftig befolkningstillväxt kan dock vara svår att hantera för dessa kommuner, varför en måttlig befolkningstillväxt är att föredra.

Ladd (1992) drar slutsatsen att snabb befolkningstillväxt lägger en stor börda på den befintliga befolkningen i form av både högre löpande kostnader, större investeringar och lägre servicenivå. Befolkningstillväxt betalar sig inte självt, endast måttlig befolkningstillväxt i glesbefolkade kommuner är ekonomiskt fördelaktigt för en kommun. I en senare studie bekräftar Ladd (1994) bilden att en större folkmängd är förknippad med högre löpande kostnader per invånare och högre räntekostnader per invånare. Befintliga invånare i snabbt växande kommuner kan uppleva både sjunkande servicekvalitet och ökande skatt. Bilden bekräftas av Fjertorp (2010) som konstaterar att en ökande folkmängd medför en ännu större ökning av de resurser som är bundna i infrastruktur. Det ökade resursbehovet innebär även att avgiftsnivåerna ökar mer i kommuner med befolkningstillväxt, än i kommuner med minskande folkmängd. Det förklaras av att infrastrukturen i stor utsträckning är avgiftsfinansierad.

Det förefaller således primärt vara befolkningstillväxt i glesbygdskommuner, med en större infrastruktur än vad det befintliga invånarantalet har användning för, som skapar ekonomisk nytta för de befintliga kommuninvånarna. Samtidigt konstaterar Westholm med flera (2004) att många regioner och kommuner har begränsade möjligheter att växa, både i termer

av befolkningstillväxt och i termer av ekonomisk tillväxt. Prognoserna pekar på regionala obalanser. Författarna poängterar dock att prognoser är just prognoser och att det mycket väl kan finnas lokala förutsättningar som leder till motsatsen eller att samhället förändras så att förutsättningarna ändras. Trots en omfattande regional utjämningspolitik så konstaterar Westholm med flera (2004) att endast ett fåtal orter lyckats vända sin trend. De menar också att de demografiska förutsättningarna är viktiga. Inflyttning krävs för att komma tillrätta med en allt mindre andel arbetsför befolkning. Författarna menar att kommuner måste planera för det framtida befolkningsunderlag som krävs för att skapa en långsiktigt hållbar utveckling.

För en kommun är det således inte entydigt ekonomiskt positivt att antalet invånare ökar, då det också innebär ökade utgifter i olika sammanhang. Värt att notera är att satsningar och ökade investeringsnivåer inte heller är någon garanti för att vända en negativ trend eller skapa en god ekonomisk situation då det är många faktorer som påverkar det ekonomiska utfallet. Däremot upplevs befolkningstillväxt vanligen som positivt och att det skapar eller stärker en bild av framgång i kommunen.

Investeringar och ekonomisk förändring

När tillväxt sker i form av befolkningstillväxt behövs det ofta en utbyggd infrastruktur för att kunna tillhandahålla offentlig service till den ökande folkmängden. Man kan fråga sig hur investeringar i infrastruktur påverkas av svåra förhållanden, både i termer av kommunala ekonomiska förutsättningar och befolkningsmässiga förändringar.

Cagle (2003) menar att vi står inför en finansiell utmaning när det gäller att upprätthålla infrastrukturen genom att bibehålla, reparera och ersätta tillgångar. Han poängterar vikten av proaktiv styrning och ledning. Asset management består rent praktiskt av att veta i) vad vi har, ii) i vilket skick tillgångarna är och iii) vilken finansiell börda det kommer att bli för att upprätthålla tillgångarna vid uppsatt konditionsmål. Hela framställningen talar för att infrastrukturen är långsiktig. Planeringen bör vara långsiktig eftersom de ekonomiska effekterna är långsiktiga. Investeringsverksamheten tenderar därför att inte beröras av kortsiktiga ekonomiska kriser i samma omfattning som den löpande verksamheten. Detta förstärks av att investeringar i infrastruktur balanseras i redovisningen och skrivs av över dess ekonomiska livslängd. Fluktuationer i investeringsverksamheten får endast mindre direkta effekter, vilket tenderar att göra investeringsverksamheten mindre känslig för

ekonomiska kriser än den löpande verksamheten. Samtidigt menar Dominguez med flera (2009) att offentliga bolag med ansvar för den lokala infrastrukturen ofta har försummat den långsiktiga planering som krävs för att säkerställa servicekapaciteten.

Litteraturen ger en samstämmig bild av att investeringsverksamhet i infrastruktur är en långsiktig verksamhet. Hoffmann med flera (2000) visar hur en långsiktig investeringsplan bidrog till att rädda staden Cleveland från en ekonomisk och befolkningsmässig kris. Författarna konstaterar att politiska majoriteter tenderar att vara alltför kortsiktiga för att vara intresserade av långsiktig investeringsverksamhet, en uppfattning som stöds även av Besley (2007). Ju längre mandatperioderna är, desto mer intresserade är de dock. Därför krävs det en formell investeringsplanering som löper över mandatperioderna och inte påverkas av tillfälliga fluktuationer. Investeringsverksamheten kan förväntas få större utrymme i politiken när det råder en stabil politisk situation med få maktskiften och politikerna kan nå konsensus kring infrastruktursatsningar. En långsiktig investeringsbudget som sträcker sig över mandatperioderna är därför viktig, vilket är en uppfattning som stöds av Paganó och Shock (2007).

Besley (2007) poängterar samtidigt det faktum att det är politiker som individer som agerar och fattar ekonomiska beslut och att man därför inte bara kan se till besluten i sig själva. Politisk-ekonomisk litteratur analyserar samspelen mellan ekonomi och politiskt beslutsfattande. Epstein (2006) konstaterar att när beslut fattas så sker det utifrån väljarnas preferenser. Politiker hanterar en kris såsom de uppfattar att deras väljare tycker är lämpligt, så länge det överensstämmer med politikernas egna intressen. Politiker som individer har ett stort utrymme i politisk-ekonomisk litteratur samtidigt som de ingår i ett institutionellt samspel. Gordon med flera (2009) förklarar detta med att politiker måste agera på ett förtroendeingivande sätt så att legitimitet skapas och upprätthålls, vilket förklarar varför inte rationalitet alltid är grunden för politikens agerande. Arnaboldi och Lapsley (2010) konstaterar att i kommuner finns det många aktörer som har en uppfattning om hur tillgångar ska användas. Satsningar på infrastruktur är således inte enbart en fråga för politikerna, utan växer fram i ett samspel mellan olika personer både inom den kommunala organisationen och utanför, inte minst för att skapa den legitimitet som är nödvändig för politikerna (Gordon med flera 2009).

Även om det kan förekomma variationer i investeringsnivåerna, förefaller det inte finnas några tydliga samband mellan den ekonomiska situationen

och nivån på investeringarna vid en enskild tidpunkt. Investeringarna har lång livslängd och initierade investeringsprogram tenderar att genomföras förhållandevis oberoende av den tillfälliga ekonomiska situationen. Däremot visar det sig att underhållet av infrastrukturen tenderar att få stå tillbaka vid ekonomiskt besvärliga situationer (Fjertorp 2009).

Visionära projekt

Stora visionära projekt kan sätta en kommun på kartan. Genom denna typ av projekt kan en kommun skapa sig en ny identitet, ett starkt varumärke (Kavaratzis och Ashworth 2005, Ashworth och Kavaratzis 2009). Stora visionära projekt kan exempelvis vara kulturhus, idrottsarenor, urbaniserad stadsomvandling, infrastruktur, stora evenemang med mera (Loftman och Nevin 1996, Kavaratzis 2005). Listan kan göras lång. Ofta är de också spektakulära, extraordinära och framställs som innovativa, eller för att använda Smyths (1994) engelska terminologi ”flagship development projects”. Stora visionära projekt kan alltså ändra bilden av en ort och därmed även dess utveckling från nedgång och stagnation till tillväxt, utveckling och optimism (jämför Harvey 1989, Dannestam 2009). Tanken med dem är att en satsning idag kommer att göra det bättre i framtiden (Blomquist och Jacobsson 2002). Frågan är bara hur ändamålsenligt det är att investera i stora visionära projekt för att skapa utveckling och tillväxt i en kommun?

I konkurrensen mellan kommuner om att skapa bra företagsklimat, livskvalitet, social trygghet med mera, utgör stora visionära projekt ofta en avsevärd del av investeringsbudgeten. Av denna anledning görs också ofta försök att involvera privata aktörer i finansiering, drift eller på något annat sätt (Nilsson 2009). Erfarenhetsmässigt vet vi dock att stora projekt ofta stöter på otrevliga överraskningar. Ofta är de nämligen svåra att avveckla när de väl påbörjats (Sahlin-Andersson 1986, Hellgren och Stjernberg 1995), komplexa att styra och kontrollera (Sahlin-Andersson 1986 och 1996) men även paradoxala i den mening att de inte lever upp till vad de utlovar (Flyvbjerg med flera 2003, Engwall 1995). Otaliga stora projekt, såväl privata som offentliga och blandade, dras med stora kostnadsöverdrag och överoptimistiska kalkyler om framtida intäkter. Detta gör i sin tur att projekt som initialt marknadsförs som katalysatorer för ekonomisk utveckling och tillväxt istället kan utgöra hinder för en sådan utveckling. Generellt har således stora projekt en besvärande historik avseende ekonomi, miljö och allmänhetens stöd (Flyvbjerg med flera 2003). Stora visionära projekt är följaktligen förknip-

pade med ansenliga förhoppningar och samtidigt omfattande osäkerhet, vilket gör att förhoppningarna sällan infrias som det var tänkt. Frågan som inställer sig blir därmed: hur kommer det sig att stora visionära projekt trots allt förverkligas?

Orsaker till stora projekt

Det finns olika svar i den tidigare forskningen om orsakerna till tillblivelsen av stora visionära projekt. Det samlade intrycket är att det finns en underliggande motsägelse i denna typ av projekt. Trots att avvikelser i utgifter, tidsplanering och mål snarare är regel än undantag så genomförs de. Om utgifterna hade varit korrekta och tillgängliga för beslutsfattare och allmänhet i beslutsprocessen skulle förmodligen enbart ett fåtal sådana projekt få klartecken att genomföras (Flyvbjerg med flera 2003). Att stora projekt trots allt påbörjas och genomförs kan i huvudsak förstås enligt två i viss mån överlappande förklaringar.

För det första menar Sahlin-Andersson (1986 och 1996) att stora projekt initieras därför att de innehåller en attraktiv idé och inte för att de syftar till att lösa några specifika problem. Likaså betonas det extraordinära såväl som den allmänna nyttan med det föreslagna projektet. Nödvändigheten att det genomförs just nu framställs vara av vikt för kommunen. Detta leder inte sällan till en kort beslutsprocess och till att alternativa lösningar inte utreds ordentligt. Att ett projekt faktiskt genomförs beror på att fler och fler intressen efter hand anknyter till de pådrivande aktörernas idé (Sahlin-Andersson 1996). Engagemanget eskalerar med andra ord. Samspelet med omgivningen är följaktligen av stor vikt för huruvida ett projekt påbörjas eller inte, samt ifall det genomförs som först planerats (Hellgren och Stjernberg 1995, Sahlin-Andersson 1996 och 2002, Blomquist och Jacobsson 2002). Kritiska röster om det ekonomiskt sunda i projektet kan höras, men dessa lämnas vanligen därhän.

För det andra menar Flyvbjerg med flera (2002 och 2003) att stora projekt ges klartecken att påbörjas beroende på beslutsunderlagets otillförlitliga konstruktion. Beslutsunderlagen utformas vanligen med intentionen att det främst ska se bra ut på pappret, vilket innebär så låga kostnader som möjligt, och så höga intäkter som möjligt (jämför Jansson 1992, Flyvbjerg med flera 2003). Anledningen till detta är att det ökar möjligheterna att erhålla finansiering och nödvändiga juridiska klartecken för genomförandet. I praktiken leder det till att det är de projekt med de mest förvängda siffrorna, alltså de

som har de sämsta förutsättningarna att leva upp till sina mål, som får klar-tecken att genomföras (Flyvbjerg 2007). Att projekten sen trots allt genomförs beror på att det är mycket prestigé och symbolik i projekten, samt att de redan initialt marknadsförts som betydelsefulla för framtida lokal tillväxt (jämför Blomquist och Jacobsson 2002). Strategiska bedömningsfel är vanliga, exempelvis tas redan spenderade utgifter i beaktande vid beslut om projekt ska tillåtas fortsätta eller avbrytas (Flyvbjerg 2007). Vidare har bristande ansvarstagande lyfts fram som en orsak till att stora projekt är svårstyrda, inte lever upp till sina mål och att de genomförs trots bristande resultat (Bruzelius med flera 2002, Flyvbjerg med flera 2004).

Visionära projekt och tillväxt

Huruvida stora visionära projekt verkligen stimulerar den lokala tillväxten råder det delade meningar om. Loftman och Nevin (1996) drar en försiktig och tvådelad slutsats. Å ena sidan kan stora visionära projekt bidra till utveckling och tillväxt, både direkt genom att skapa arbete och indirekt genom att sätta kommunen på kartan (för till exempel företagsetableringar). Detta är så att säga marknadsföringssidan som uppmärksammats utförligt i tidigare forskning (se till exempel Harvey 1989, Smyth 1994). Å andra sidan kan stora visionära projekt innebära en ineffektiv resursallokering då de ianspraktar enorma resurser som skulle kunnat spenderas på andra mer nödvändiga och lönsamma investeringar (Flyvbjerg med flera 2003). Det sammantagna intrycket av den tidigare forskningen är därför tvådelat. Stora visionära projekt kan antingen utgöra lösningen på stagnation och utflyttning eller omvänt utgöra problemet, alltså orsaken till utebliven tillväxt och inflyttning.

Vad som inte nämns i större omfattning är huruvida det rådande ekonomiska läget påverkar investeringsbesluten. Litteraturöversikten ger en bild av att kommuner understryker betydelsen av att genomföra investeringen nu, då en utebliven investering innebär en förlorad chans till tillväxt och utveckling. Således förefaller den framtida förväntade potentialen ha större betydelse än den nuvarande ekonomiska situationen vid beslut om investeringar i infrastruktur.

Dåtid och framtid styr

Kraven på samhällets infrastruktur ökar ständigt, vilket utmanar kommuner och andra offentliga organisationer. Många investeringar i infrastruktur på den lokala nivån görs av kommunerna, som agerar tämligen oberoende av

den tillfälliga ekonomiska situationen. Tillgångarnas långa livslängd gör att mycket av investeringsaktiviteterna styrs av planer för utbyggnad och förnyelse samt för att anpassa infrastrukturen till aktuella förutsättningar, krav på servicekapacitet och uthållighet. Allt mer av den lokala infrastrukturen är desutom fördelad på många aktörer, varför mycket av kommunernas investeringsaktiviteter beror på hur andra offentliga och privata aktörer väljer att agera. Det gäller helt enkelt att vara redo att agera när omgivningen är det, särskilt när det gäller mer omfattande satsningar.

Vad gäller sambandet mellan lokal tillväxt och satsningar på infrastruktur visar forskningen på delade meningar. Politiker förefaller i stor utsträckning intressera sig för befolkningstillväxt utifrån en föreställning om att detta också driver ekonomisk tillväxt och välbefinnande. Det finns dock inga belägg för att befolkningstillväxt leder till en god kommunal ekonomi. Tvärtom tenderar befolkningstillväxt att vara resurskrävande och riskera en minskad servicekvalitet för de befintliga invånarna, samtidigt som den kommunala servicen blir dyrare.

Om investeringsaktiviteter påverkas av besvärliga tider, såsom ekonomisk nedgång, eller om de är tämligen opåverkade av sådana förändringar har inte studerats tidigare i någon omfattning. Erfarenheter från svenska kommuner indikerar att det snarare är löpande och periodiskt underhåll som påverkas negativt när ekonomin är svag. Vad gäller stora visionära projekt ger tidigare studier en tvetydig bild om varför de påbörjas, hur de är möjliga att färdigställa samt vilka konsekvenserna blir av detta. Om de leder till lokal tillväxt och utveckling, eller till ekonomiska svårigheter och lokal stagnation, kan med andra ord studeras vidare.

Till sist kan konstateras att investeringar i infrastruktur är långsiktiga. Den befintliga infrastrukturen behöver följas upp, förnyas, kompletteras samt byggas ut och det krävs att tidigare påbörjade investeringsplaner fullföljs. Samtidigt lär litteraturen oss att dagens investeringsbeslut i hög grad baseras på en förväntan om ett framtida (gott) tillstånd som är näbart bara man satsar. Således förefaller det vara både dåtiden och bilden av framtiden, snarare än bilden av samtiden, som styr den kommunala investeringsnivån i samhällets infrastruktur.

Redovisning i besvärliga tider

Av Pierre Donatella och Torbjörn Tagesson

Förändrade ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting aktualiserar ett flertal olika frågor som är relaterade till efterlevnaden och utformningen av redovisningsregleringen samt regleringen av den ekonomiska förvaltningen. Det går inte att bortse från att kommunal redovisning äger rum i ett politiskt sammanhang, vilket utifrån ett redovisningsteoretiskt perspektiv kan få negativa konsekvenser vad gäller såväl efterlevnad (Falkman och Tagesson 2008) som utformning (Brorström 2007b). Politiker, som eftersträvar att bli återvalda (Downs 1957, Lasward med flera 2005), kan frestas att påverka redovisningen så att den förmedlar en politiskt önskvärd bild till presumtiva väljare och intressenter (Zimmerman 1977, Tagesson 2009a).

I det följande beskrivs reglerna för den ekonomiska förvaltningen – det vill säga god ekonomisk hushållning och balanskravet – och hur kraven tolkats i praktiken. Detta utgör en utgångspunkt för framtida studier och innebär möjligheter att relatera till situationen före och efter att de ekonomiska förutsättningarna förändrades. Därefter kommenteras förekomsten av bokslutspolitik och hur redovisningsregleringen förändrades som en konsekvens av den kommunalekonomiska krisen under 1990-talet.

God ekonomisk hushållning i praktiken

Ett allmänt formulerat krav på god ekonomisk hushållning trädde i kraft 1992 som en del av den nya kommunallagen. Någon närmare precisering av innebörden av kravet återfanns inte i lagen och följderna blev ett ökat handlingsutrymme för kommuner och landsting. Sedan införandet har kravet reviderats vid ett flertal tillfällen. Kravet på ekonomi i balans, som skrevs in i lagen sex år senare, var en viktig förändring eftersom kravet innebar att en klar och tydlig lägstanivå för det finansiella resultatet definierades; intäkterna skulle överstiga kostnaderna. En annan betydande förändring ägde rum under 2004 när ett krav infördes med innebörden att kommuner och landsting ska upprätta mål som är kopplade till god ekonomisk hushållning för både finanserna och

verksamheten. Genom att kartlägga målens utformning och ambitionsnivåer skapades en möjlighet att upprätta en beskrivning av hur det allmänt formulerade kravet på god ekonomisk hushållning tolkades i praktiken. Förändringen trädde i kraft i december 2004 och tillämpades för första gången i samband med 2006 års budgetarbete. För att kartlägga målens förekomst, utformning och ambitionsnivåer genomförde Brorström och Petersson (2006) en studie där 2006 års budgetdokument från 65 kommuner och fem landsting granskades. Det visade sig att nästan alla kommuner och landsting som ingick i urvalet hade upprättat finansiella mål som var kopplade till god ekonomisk hushållning medan det endast var ett fåtal som upprättat sådana mål för verksamhetsperspektivet. Brorström och Petersson konstaterade att det knappast var förvånande eftersom god ekonomisk hushållning tidigare framförallt hade betraktats utifrån ett finansiellt perspektiv.

Den genomförda studien följdes upp och utvidgades av Donatella med flera (2007). Kartläggningen omfattade den här gången en granskning av 2007 års budgetdokument från 72 kommuner och fem landsting och visade återigen att det finansiella perspektivet var dominerande. Ett antal finansiella mål observerades där den i målen angivna ambitionsnivån likställdes med en utveckling och ställning som innebär att kommunen eller landstinget har god ekonomisk hushållning. Det var sex finansiella mål som var särskilt vanligt förekommande (se tabell 1).

Finansiella mål	Antal
Årets resultat ska uppgå till x (2%) procent av skatteintäkter o. generella statsbidrag	57 %
Investeringarna ska finansieras med skatteintäkter eller egna medel	49 %
Soliditeten ska öka eller hållas oförändrad	39 %
Nivån för utdebitering ska bibehållas eller minska	25 %
Låneskulden ska bibehållas eller minska	23 %
Nettokostnadsandelen ska uppgå till x (98%) procent	21 %

Tabell 1: De sex vanligaste finansiella målen i budgetdokumenten 2007.

En klassificering av målen visade att kommunerna och landstingen vanligtvis använder ett resultatrelaterat mål, ett kapacitetsrelaterat mål och ett investeringsrelaterat mål. Bland de resultatrelaterade målen märks särskilt att årets resultat ska uppgå till en viss procent (vanligtvis två procent) eller att nettokostnadsandelen ska uppgå till en viss procent (vanligtvis 98 procent). Totalt

sett återfinns något av dessa mål i åtta av tio kommuner. De kommuner och landsting som inte tillämpar något av de angivna resultatmålen använder sig istället av mål som anger resultat i miljoner kronor och dessa mål varierar framförallt beroende på omsättning. Bland de kapacitetsrelaterade målen är nivåer för låneskulden eller soliditeten vanliga. Det handlar framförallt om att låneskulden ska hållas oförändrad eller minska medan soliditeten ska hållas oförändrad eller öka. Bland de investeringsrelaterade målen angavs framförallt att investeringarna skulle finansieras med skatteintäkter eller egna medel – varannan kommun och landsting använde ett sådant mål. En av fyra kommuner och landsting använde även nivån för utdebiteringen som ett mål och här handlade det om att utdebiteringen skulle vara oförändrad eller minska.

God ekonomisk hushållning ur ett resultatperspektiv betraktas alltså vara en tvåprocentig marginal mellan intäkter och kostnader, uttryckt antingen som att resultatet ska uppgå till två procent av skatteintäkterna och generella statsbidrag eller att nettokostnadsandelen ska uppgå till 98 procent. Tvåprocentmålet har följaktligen utvecklats till någon form av tumregel, som tillämpas utan någon närmare analys och anpassning till respektive kommuns specifika situation och förutsättningar (Brorström med flera 2005, Tagesson 2009a). Vidare innebär god ekonomisk hushållning att soliditeten enligt balansräkningen ska öka eller hållas oförändrad alternativt att låneskulden ska minska eller hållas oförändrad. Därutöver ska investeringarna finansieras genom skatteintäkter eller egna medel. Kartläggningen visade således att god ekonomisk hushållning enligt definitionen i 2007 års budgetdokument, åtminstone vid en första anblick, ger sken av att den finansiella kapaciteten ska bibehållas över tid. En oförändrad eller ökad finansiell kapacitet säkerställer den djupt rotade traditionen att varje generation minst ska bära kostnaderna för den kommunala verksamhet som den använder (Phelps 1961, Brorström med flera 2005, Bergman 2008, Donatella 2010).

Den genomförda studien ger en ögonblicksbild och det kan ha viss betydelse. Redovisade kartläggningar genomfördes under en rådande högkonjunktur och frågan är på vilket sätt detta påverkat målens utformning. Frågan är om ambitionsnivåerna påverkas av yttre omständigheter som ett förändrat konjunkturläge.

Vad händer med balanskravet?

Balanskravet är en central del i det regelverk som har utvecklats för att kontrollera den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting. Dock om-

fattar balanskravet inte den kommunala konsolideringsenheten som helhet, då de kommunala företagens ekonomi inte beaktas i nuvarande definition (Tagesson 2009a). Detta trots att kommunal verksamhet i stor omfattning bedrivs genom kommunalägda bolag (Collin med flera 2009, Tagesson, 2009b). Balanskravets verkliga innebörd blir således avhängigt av hur kommuner valt att organisera sin verksamhet (Tagesson 2009a).

Balanskravets ändamålsenlighet började debatteras när det stod klart att de förändrade ekonomiska förutsättningarna innebar att många kommuner skulle få svårt att redovisa överskott. I ett antal kommuner och landsting begränsades inte kritiken mot balanskravet till prat utan ett flertal vidtog också konkreta åtgärder och antog en underbalanserad budget som förefaller strida mot lagens krav. En förändring vad gäller tillämpningen av balanskravet har skett i ett antal kommuner och landsting men frågan är i vilken utsträckning kravet negligeras eller manageras. Hur många är det som helt enkelt bortser från kravet för att det inte uppfattas vara rimligt att tillämpa i den lågkonjunktur som råder?

När Brorström med flera (2009) genomförde en enkätundersökning riktad till landets samtliga kommunala ekonomichefer för att kartlägga tillämpningen av balanskravet, framgick att tre fjärdedelar av de tillfrågade angav att ett negativt resultat redovisats sedan år 2000 då balanskravet trädde i kraft. Av dem som redovisat underskott vad det nästan 40 procent som hade hänvisat till synnerliga skäl för att inte återställa det redovisade underskottet. De synnerliga skälen var dessutom av varierande karaktär. En förbättring efter revideringen av lagen 2004 noterades emellertid, men det konstaterades samtidigt att detta sammanföll med en förbättrad konjunktur och att det kunde utgöra en viktig förklaring till utvecklingen. Samtidigt som en del av kommunerna som redovisat underskott hänvisade till synnerliga skäl valde vissa kommuner att inte göra någonting alls. Det finns således kommuner som uppenbart bryter mot balanskravets intentioner. Frågan är om och i så fall på vilket sätt praxis påverkas av de förändrade ekonomiska förutsättningarna.

Bokslutspolitik och förändrade regler

Kommunsektorn genomgick under början av 1990-talet en kris i den meningen att kommuner och landsting hade svårigheter att upprätthålla en ekonomi i balans. Då förändrades redovisningsregleringen på flera viktiga punkter (se exempelvis Brorström 1998, Olson och Sahlin-Andersson 1998, Brorström med flera 2005, Tagesson 2009a). Som tidigare nämnts infördes ett balanskrav som kopplades till resultaträkningen och som innebar att intäkterna

ska överstiga kostnaderna. Detta fordrade en enhetlig resultatredovisning och den kommunala redovisningen kom för första gången att utförligt regleras i lag (Brorström med flera 2008). Merparten av kraven som lagfästes var knappast uppseendeväckande eftersom de bekräftade det normalreglemente som de dåvarande kommunförbunden utarbetat och som utgjorde praxis. På en punkt kom lagens krav emellertid att avvika från rådande praxis, nämligen för hur pensionsåtagandena skulle redovisas. Brorström (1997 och 1998) beskriver det som att politikerna grep in och påverkade redovisningens utformning. Resultatet blev att den del av pensionsåtagandet som avsåg tiden före 1998 kom att redovisas som avsättning inom linjen, det vill säga som en avsättning som inte redovisas i balansräkningen. Konsekvensen blev, utöver en väsentlig förbättring av kommunernas redovisade soliditet, ett förbättrat resultat eftersom räntan på pensionsåtagandet inom linjen inte kostnadsfördes. Politikerna intervenerade och därigenom kunde en lämplig bild av den kommunala ekonomin redovisas. Genom en förändring av redovisningen, det vill säga sättet som den finansiella utvecklingen och ställningen beskrivs, kan en bekymmersam situation förändras. Det är naturligtvis en högst kort-siktig åtgärd eftersom oavsett hur kostnader, intäkter, tillgångar, skulder och avsättningar redovisas handlar det i slutändan om att kommuner och lands- ting måste kunna möta framtida utbetalningar.

Resultatet av de kommunalekonomiska problemen under 1990-talet blev en hårdare reglering men också att politiker intervenerade när redovisningen inte gav den bild som var politiskt önskvärd. Den stora frågan är om det återigen kommer att bli tal om hårdare eller tydligare regler och politiker som intervenerar. Ett aktuellt exempel på det senare är hur politiker gripit in och påverkat hur kommunal medfinansiering till statliga vägar och järnvägar ska redovisas. En utredning tillsattes som föreslog att bidrag till infrastrukturella investeringar skulle aktiveras som en tillgång och därefter skrivas av under nyttjandeperioden. Redan det var ett förslag som framträdande företrädare för redovisningsprofessionen uppfattade som anmärkningsvärt eftersom redovisningsteoretiskt stöd ansågs saknas. Men det stannade inte där utan när förslaget behandlats av politiska instanser och riksdagen fattat beslut hade begreppen omdefinierats och ”avskrivningstiden” förändrats. Någon tydlig reglering blev det inte tal om utan bidragen får lov att aktiveras som en periodiseringspost, mellan anläggningstillgångar och omsättningstillgångar. Om kommunen väljer att aktivera bidraget som en periodiseringspost kan denna upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år. Detta innebär att

kommunerna kan välja huruvida ett bidrag ska belasta resultatet direkt eller genom upplösning av periodiseringsposten under allt från två år till 25 år. Redovisning av bidrag till statlig infrastruktur blir därmed en regleringspost som påverkar soliditetsmått och fördelning av kostnader mellan olika redovisningsperioder.

Redovisningen innehåller naturligtvis flera poster där olika tolkningar kan föranleda varierande redovisning. Tillämpning av en modell som baseras på bokföringsmässiga grunder innebär att inkomster och utgifter periodiseras och blir då intäkter och kostnader. Det är förbrukningen av resurser som är i fokus snarare än flödet av likvida medel. Kostnader och intäkter tillämpas i syfte att redovisa ett precist resultat som avspeglar förbrukning av resurser i förhållande till utförda prestationer. Det innebär att redovisningen innehåller värderingsposter och ett utrymme för olikartade tolkningar. Kostnader och intäkter kan fördelas på olika sätt och därigenom påverka redovisat resultat. Sådana förändringar, för att uppnå och redovisa ett önskvärt resultat och en önskvärd bild av kommuners eller landstings ekonomi, benämns bokslutspolitik.

Stalebrink (2007) har studerat förekomsten av vad som innefattas i begreppet bokslutspolitik i svenska kommuner för perioden 2000-2004. I studien fokuseras avskrivningar och nedskrivningar och utifrån det formulerades två olika hypoteser. Den ena hypotesen angav att avskrivningar och nedskrivningar ökar under perioder då överskott redovisas och minskar under perioder då underskott redovisas. Hypotesen vilar på antagandet att små överskott är att föredra för de förtroendevalda. För stora överskott riskerar att väcka frågan om överbeskattning. Ett mindre överskott är däremot en signal om ansvarsfullt agerande, inte minst mot bakgrund av lagens krav på ekonomi i balans. Denna hypotes gäller under förutsättning att betydande underskott inte redovisas. Redovisas betydande underskott antas istället avskrivningar och nedskrivningar öka eftersom en ökning innebär att mer kostnader ”dumpas” på ett enskilt år. Marginaleffekten av ytterligare försämringar av ett redan svagt resultat antas då vara liten. Det förbättrar också möjligheterna att i framtiden kunna redovisa små överskott, vilket som tidigare nämnts antas vara idealet för en politisk organisation. Båda hypoteserna fick stöd vilket innebär att det finns indikationer på att bokslutspolitik bedrivs.

Stalebrinks (ibid.) studie tyder följaktligen på att kommuner utnyttjar tolkningsutrymmet i de principbaserade rekommendationerna för att genom tillämpning av olika uppskattningar och bedömningar påverka resultatet. Huru-

vida dessa diskretionära avskrivningar och nedskrivningar ligger inom ramen för vad som är förenligt med normering och reglering blir naturligtvis alltid en tolkningsfråga. Att genom lagstiftning och normering reglera ett område, innebär inte nödvändigtvis att regleringen efterlevs (jämför Oliver 1991). Särskilt inte i ett sammanhang där de institutionella förutsättningarna är sådana att de som omfattas av regleringen inte känner någon stark institutionell press (Cassel 2000, Tagesson och Eriksson kommande). Falkman och Tagesson (2008) studerade kommunernas efterlevnad av Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer. Studien, som avsåg bokslutsåret 2003 och i huvudsak baserades på enkät- och dokumentdata, visade på betydande brister i efterlevnaden. Uppföljande intervjuer med 12 ekonomichefer indikerade att man i flera fall medvetet avvek från normeringen i syfte att påverka det redovisade resultatet. Både Stalebrinks (2007) och Falkman och Tagessons (2008) studier genomfördes under en period där flertalet av kommunerna som en följd av en högkonjunktur redovisade överskott. Det rör sig under den studerade perioden endast om ett fåtal kommuner som redovisar betydanden underskott. Som situationen ser ut idag, där fler kommuner kan förväntas redovisa underskott, är det intressant att pröva om resultaten från studierna kvarstår. Begagnas bokslutspolitik och kreativ redovisning även i en krissituation? Och hur tar det sig i så fall uttryck? Med andra ord handlar det om att ta reda på om beteendet förändras när en extraordinär situation uppstår. Variationer i ekonomiska villkor utgör därmed utgångspunkten för studierna av redovisningspraxis.

Framförallt en fråga om anpassning – avslutning och fortsättning

Den övergripande frågan för det framtagna forskningsprogrammet och den röda tråden i föreliggande översikt över tidigare forskning och befintligt kunskapsläge är hur kommuner ska agera för att över tid vara framgångsrika. Innebörden av framgång kan uttryckas på olika sätt, men en grundläggande egenskap är att framgångsrika organisationer undviker obehaglig ryckighet och behov av drastiska åtgärder. Sådana åtgärder har huvudsakligen kortsiktig verkan och antas vara till förfång för såväl demokratiutveckling som effektivitetsutveckling. En stark fokusering sker på handling och de demokratiska institutionerna sätts delvis ur spel, samtidigt som åtgärderna i ett längre perspektiv visar sig vara effektivitetshämmande. Konsten är att klara att anpassa organisation och verksamhet till förändrade förutsättningar, att på bästa sätt bemästra besvärliga situationer och svåra tider. Den övergripande forskningsfrågan är hur och varför detta sker. Forskningsprogrammet tar sin utgångspunkt i forskarens nyfikenhet och intresse av att utveckla ny kunskap och teori parallellt med intresset av att förmedla iakttagelser och vunna erfarenheter till verksamma politiker och tjänstemän.

En mängd forskningsprojekt har bedrivits på jakt efter kunskaper om vad som utmärker organisationer med långsiktig överlevnad och som uppfattas vara framgångsrika. Litteraturen och tidigare forskning tillhandahåller en mängd olika beskrivningar av utmärkande egenskaper. Inte sällan i form av punktlistor över egenskaper och rekommendationer. Beskrivningar av idealmodeller och goda exempel utgör en betydelsefull referensram för tolkningen av iakttagelser vid empiriska studier av utveckling och situation i olika kommuner. Samtidigt illustrerar den rikliga förekomsten av idealbeskrivningar och normer komplexiteten i frågan vad som är en framgångsrik organisation och varför organisationer är framgångsrika. Alla kan ju inte ha rätt och allt kan

inte vara rätt. Det är ett komplicerat samspel mellan formella och informella spelregler som påverkas av hur enskilda individer agerar och av innebörden av rådande omvärldsförutsättningar. Organisationer och individer kan desutom i varierande grad påverka de betingelser som begränsar eller skapar möjligheter för utveckling. Det institutionella arrangemanget kan vara mer eller mindre flexibelt och påverkbart och de ingående komponenterna kan vara mer eller mindre väl avpassade i förhållande till varandra.

Med den grundläggande forskningsfrågan hur och varför framgångsrik förändring sker kommer studier av skilda slag att genomföras som tillsammans genererar kunskap om organisationers förmåga att möta ändrade förutsättningar. Studier av utveckling och egenskaper i enskilda kommuner i kombination med tematiska studier där problem och forskningsfråga utgör utgångspunkt och möjligheten till kompletterande datainsamling innebär en flerdimensionell ansats där valida kunskaper växer fram.

Alla organisationer är olika. De är präglade av sin egen historik och av ett specifikt utvecklingsförlopp. Skillnader i rådande förutsättningar och aktörernas tolkning av situationen är viktiga förklaringar till förmågan till anpassning. Organisationer och dess ledningar förfogar över ett antal verktyg som kan användas för att hantera svårigheter, reducera osäkerhet och åstadkomma förändring. I föreliggande rapport har verktyg som kan användas, det vill säga modeller och metoder som lanseras, implementeras och tillämpas i syfte att åstadkomma gynnsam utveckling, beskrivits och problematiserats. Tidigare forskning har en hel del att erbjuda som utgångspunkt för fortsatt forskning. Systematiska och omfattande studier kommer nu att genomföras rörande verktygens ändamålsenlighet med utgångspunkt från synsättet att ledningens agerande och val av managementmodeller för att åstadkomma effektiv tillämpning under de omständigheter som råder är av stor betydelse. Hur stor och varför kommer studier inom ramen för forskningsprogrammet att ge svar på.

Referenser

Almqvist, R., 1996

”Effekter av konkurrensshotet inom äldreomsorgen. En studie av egen regis resultat-enheter inom äldreomsorgen i Stockholms stad”. *Kommunal Ekonomi*, nr 1/1996.

Almqvist, R., 1998

Styrningen i Stockholms stad – en studie av socialtjänsten innan stadsdelsnämndsreformen. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Institutet för Kommunal Ekonomi.

Almqvist, R., 1999

”Measuring the Threat of Competition – Services for the Elderly in the City of Stockholm”. *Local Government Studies*, vol 25, nr 1, s 1–16.

Almqvist, R., 2001

”Management by Contract – A Study of Programmatic and Technological Aspects”. *Public Administration*, vol 79, nr 3, s 689–706.

Almqvist, R., 2006

New Public Management. Stockholm: Liber.

Almqvist, R. och O. Högberg, 2003

”Organisationsreformer i kaleidoskop – stadsdelsnämndsreformen i Stockholm”. *Kommunal Ekonomi och Politik*, vol 7, nr 3, s 7–45.

Almqvist, R. och O. Högberg, 2005

”Public-Private-Partnerships in Social Services: The Example of the City of Stockholm”. I Hodge, G. och C. Greve (red), *The Challenge of Public-Private-Partnership: Learning from International Experience*, s 231–256. USA: Edward Elgar Publishing.

Almqvist, R. och M. Skoog, 2006

”Management Control Transformations – Change Mechanisms and their Constant Impact on Management Control Systems”. *Journal of Human Resource Costing and Accounting*, vol 10, nr 3, s 132–154.

Almqvist, R., A. Backlund, A. Sjöblom och G. Rimmel, 2007

”Management Control of Health – The Swedish Example”. I Johansson U., G. Ahonen och R. Roslender (red), *Health and Management Control*. Göteborg: Företagsekonomiska institutionen.

Arena för tillväxt, 2001

Varför har vissa kommuner en god ekonomi trots en minskande befolkning? En komparativ studie av åtta kommuner med olika befolkningsutveckling och ekonomi. Stockholm: Arena för tillväxt, rapport nr 2–01.

Arena för tillväxt, 2006

Lokal och regional attraktionskraft: Kvantitativa perspektiv på attraktivitet. Stockholm: Arena för tillväxt.

Argyris, C., 2004/2006

Reasons and Rationalizations – the limits to organizational knowledge. Oxford: Oxford University Press.

Arnaboldi, M. och I. Lapsley, 2010

“Asset Management in Cities: Polyphony in Action?” *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol 23, nr 3, s 392–419.

Arnold, P., 2009.

”Global Financial Crisis: The Challenge to Accounting Research”. *Accounting, Organizations and Society*, vol 34, nr 6–7, s 803–809.

Ashworth, G. och M. Kavaratzis, 2009

“Beyond the Logo: Brand Management for Cities”. *Journal of Brand Management*, vol 16, nr 8, s 520–532.

Bailey, S.J., 1999

Local Government Economics – Principles and Practice. London: Macmillan Press.

Barney, J.B., 1996

”Bringing Managers Back In: A Resource-Based Analysis of the Role of Managers in Creating and Sustaining Competitive Advantages for Firms”. I Barney J.B., J.C. Spender och T. Reve (red), *Does Management Matter? On Competencies and Competitive Advantage*, s 1–36. Lund: Lund University Press.

Barzeley, M., 1998

Dialoguing About Performance Management and NPM. Papper presenterat på 1998 års IPMN konferens.

Behn, R. D., 1996

”Cut-Back Management: Six Basic Tasks”. *Governing Magazine*, March 1996.

Berger, P. och T. Luckmann, 1967

The Social Construction of Reality. London: Penguin Books.

Bergmann, A., 2008

Public Sector Financial Management. Pearson Education.

- Besley, T., 2007
"The New Political Economy". *The Economic Journal*, vol 117, nr 524, s 570–587.
- Blomquist, C. och B. Jacobsson, 2002
Drömmar om framtiden: Beslut kring infrastruktur. Lund: Studentlitteratur.
- Boyne, G.A., 1998
"Public Services under New Labour: Back to Bureaucracy?" *Public Money and Management*, vol 18, nr 3, s 43–50.
- Brorström, B., 1997
För den goda redovisningsseden. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B., 1998
"Accrual Accounting, Politics and Politicians". *Financial Accountability and Management*, vol 14, nr 4, s 319–333.
- Brorström, B., 2002
"The World's Richest Municipality: The Importance of Institutions for Municipal Development". *Journal of Economic Issues*, vol 26, nr 1, s 55–78.
- Brorström, B., 2007a
De-ceremonialisation for Success – Institutions, Reforms and Individuals. Reports on Business and Informatics, nr 3. Borås: Responstryck.
- Brorström, B., 2007b
"Den finansiella redovisningens utveckling och kvalitet". I Siverbo, S. (red), *Demokratisk och effektiv styrning – En antologi om forskning i offentlig förvaltning*, s 143–158 Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B. och M. Leffler, 1999
Världens rikaste kommun: Institutionernas betydelse för kommunal utveckling. *Kommunal Ekonomi och Politik*, vol 3, nr 4, s 27–57.
- Brorström, B., A. Haglund och R. Solli, 2005
Förvaltningsekonomi: En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B. och H. Petersson, 2006
God ekonomisk hushållning: En praxisstudie av riktlinjer och mål av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Gävle: Föreningen Sveriges Kommunalekonomer.
- Brorström, B., O. Eriksson och A. Haglund, 2008
Kommunal redovisningslag: Beskrivning och tolkning. Lund: Studentlitteratur.

- Brorström, B. och S. Siverbo, 2008
Perspektiv på framgångsrika kommuner – utmaningar i teori och praktik. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 94.
- Brorström, B., P. Donatella och H. Petersson, 2009
På rätt väg! Mål för god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 99.
- Brorström, S. 2006
Något utöver det vanliga: En studie av sex kommunala projekt. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Working paper
- Brunsson, N., 1990
 ”Reformer som rutin”. I Brunsson, N. och J. Olsen (red), *Makten att reformera*, s 27–43. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N., 1998
 ”Politisering och företagisering – institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld”. I Arvidsson, G. och R. Lind (red), *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS.
- Bruzelius, N., B. Flyvbjerg och W. Rothengatter, 2002
 “Big Decisions, Big Risks: Improving Accountability in Mega Projects”. *Transport Policy*, vol 9, nr 2, s 143–154.
- Bryson J.M., F. Ackermann och C. Eden, 2006
 ”Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations”. *Public Administration Review*, vol 67, nr 4, s 265–293.
- Bush, P. D., 1987
 ”The Theory of Institutional Change”. *Journal of Economic Issues*, vol 21, nr 3, s 1075–1110.
- Bäck, H., 2005
 ”Borgmästarens makt”. *Kommunal ekonomi och politik*, vol 9, nr 1, s 7–36.
- Cagle, R. F., 2003
 “Infrastructure Asset Management: An Emerging Direction”. *AACE International Transactions*, PM21–PM26.
- Cassel, F., 2000
Behovet av kommunal externrevision. Stockholm: SNS.
- Cayla, D., 2008
 ”Organizational Learning: A Process Between Equilibrium and Evolution”. *Journal of Economic Issues*, vol 42, nr 2, s 553–559.

Colander, D., H. Föllmer, A. Haas, M. Goldberg, K. Juselius, A. Kirman, T. Lux och B. Sloth, 2009

The Financial Crisis and the Systemic Failure of Academic Economics. Kiel, Tyskland: Kiel Institute for the World Economy, Working Paper nr 1489.

Collin, S.O., T. Tagesson, A. Andersson, J. Cato och K. Hansson, 2009

“Explaining the Choice of Accounting Standards in Municipal Corporations”. *Critical Perspectives of Accounting*, vol 20, nr 2, s 141–174.

Commons, J., 1934/1990

Institutional Economics and its Place in Political Economy. London: Transaction Publisher.

Cregård, A., 2004

Abruption – Uppsägning som översättning och improvisation. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 71.

Cregård, A. och R. Solli, 2008

"Det är svårt att dansa tango – om kommundirektörsrollens innehåll och betydelse." *Kommunal ekonomi och politik*, vol 12, nr 3, s 31–54.

Dahlberg, M. och E. Mörk, 2006

”Public Employment and the Double Role of Bureaucrats”. *Public Choice*, vol 126, nr 3–4, s 387–404.

Dahlberg, M., H. Lundqvist och E. Mörk, 2008

Hur fördelas ökade generella statsbidrag mellan personal i olika kommunala sektorer? Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering, rapport 2008:14.

Dominguez, D., H. Worch, J. Markard, B. Truffer och W. Gujer, 2009

“Closing the Capability Gap: Strategic Planning for the Infrastructure Sector”. *California Management Review*, vol 51, nr 2, s 30–48.

Donatella, P., 2010

”Västra Götalandsregionen – En organisation med god ekonomisk hushållning”. I Nilsson, Lennart (red), *En region blir till*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Donatella, P., H. Petersson och B. Brorström, 2007

Bristfälliga budgetdokument: Om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 86.

Downs, A., 1957

An Economic Theory of Democracy. New York : Harper Row.

Ellwood, S., 1996

Cost-based Pricing in the NHS International Market. Birmingham:University of Aston, The Chartered Institute of Management Accountants.

Engwall, M., 1995

Jakten på det effektiva projektet. Stockholm: Thomson Fakta

Epstein, G. S., 2006

“The Political Economy of Population Economics“. *Journal of Population Economics*, vol 19, nr 2, s 255–257.

Erlingsson, G.Ó., 2008

Partier i kommunpolitiken – en kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Falkman, P. och T. Tagesson, 2008

“Accrual Accounting Does Not Necessarily Mean Accrual Accounting: Factors that Counteract Compliance with Accounting Standards in Swedish Municipal Accounting“. *Scandinavian Journal of Management*, vol 24, nr 3, s 271–283.

Fernandez, S. och H.G. Rainey, 2006

”Managing Successful Organizational Change in the Public Sector“. *Public Administration Review*, vol 66, nr 2, s 168–176.

Fjertorp, J., 2010

What explains variation in volume of capital investments in Swedish local municipalities? Paper to be presented at the 6th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, EIASM. September 1–3, 2010, Copenhagen, Denmark.

Flyvbjerg, B., 2007

“How optimism bias and strategic misinterpretation in early project development undermine implementation“. I Sunnevåg, K. (red), *Beslutningen på svakt informasjonsgrunnlag: Tilærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase*. Norge, Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, rapport nr 17.

Flyvbjerg, B., M. K. Skamris-Holm och S.L. Buhl, 2002

“Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?“ *Journal of the American Planning Association*, vol 68, nr 3, s 279–295.

Flyvbjerg, B., N. Bruzelius och W. Rothengatter, 2003

Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition. Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg, B., M. K. Skamris-Holm och S.L. Buhl, 2004

What Causes Cost Overrun in Transport Infrastructure Projects? *Transport Reviews*, vol 24, nr 1, s 3–18.

Gil, N. och S. Beckman, 2009

“Infrastructure Meets Business: Building New Bridges, Mending Old Ones”. *California Management Review*, vol 51, nr 2, s 30–48.

Giljam M., O. Jordal och O. Cliffördson, 2004

Demokratiutveckling i svenska kommuner. Göteborg: Göteborgs universitet, Centrum för Forskning om Offentlig Sektor (CEFOS).

Gordon, R., M. Kornberger och S.R. Clegg, 2009

”Power, Rationality and Legitimacy in Public Organizations”. *Public Administration*, vol 87, nr 1, s 15–34.

Grimes, M., 2005

Democracy’s Infrastructure. The Role of Procedural Fairness in Fostering Consent. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen,

Grüening, G., 1998

”Origine teoriche del New Public Management”. *Azienda Pubblica*, nr 6, s 669–691.

Hales, C. P., 1986

”What Do Managers Do? A Critical Review of The Evidence.” *Journal of Management Studies*, vol 20, nr 1, s 88–115.

Harvey, D., 1989

“From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, vol 71, nr 1, s 3–17.

Hellgren, B. och T. Stjernberg, 1995

“Design and Implementation in Major Investments: A Project Network Approach”. *Scandinavian Journal of Management*, vol 11, nr 4, s 377–394.

Hellström, M., 2002

Resultatenheter i kommunalteknisk verksamhet – struktur, process och effekt. Lund: Lund University Press.

Hellström, M. och U. Ramberg, 2008

”Styra meningsfullt med mål”. I Andersson, P.M., P. Jönsson, G. Paulsson och S. Yard (red), *Ett smörgåsbord med ekonomistyrning och redovisning – en vänbok till Olof Arwidi*. Lund: Lund Business Press.

Hellström, M., H. Knutsson och U. Ramberg, 2009

Strategier för kommunal hushållning. Stockholm: Rådet för främjandet av kommunala analyser.

Henecke, B., 2006.

Plan & protest. En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen. Lund: Sociologiska institutionen.

Hirschmann, A., 1970

Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Harvard University.

Hodgson, G. M., 1998

”Dichotomizing the Dichotomy: Veblen versus Ayres”. I Fayazmanesh, S. och M. R. Tool (red), *Institutionalist Method and Value. Essays in Honour of Paul Dale Busch*, s 48–73. Aldershot: Edward Elgar Publishing.

Hodgson, G. M., 1999

Evolution and Institutions. On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics. Aldershot: Edward Elgar Publishing.

Hodgson, G. M. och T. Knudsen, 2006

”Balancing Inertia, Innovation and Imitation in Complex Environments”. *Journal of Economic Issues*, vol 40, nr 2, s 287–295.

Hoffmann, S., N. Krumholz, K. O’Brien och B. Geyer, 2000

”How Capital Budgeting Helped a Sick City: Thirty Years of Capital Improvement Planning in Cleveland”. *Public Budgeting & Finance*, vol 20, nr 1, s24–37.

Hrelja, R. 2006

I hettan från ångpannan. Vetenskap och politik i konflikter om tekniska anläggningar. Lund: Arkiv.

Huysman, M., 2000

”Rethinking Organizational Learning: Analyzing Learning Processes of Information System Designers”. *Accounting, Management and Information Technologies*, vol 10, nr 2, s 81–99.

Hysing, E., 2009

Governing Towards Sustainability. Environmental Governance and Policy Change in Swedish Forestry and Transport. Örebro: Statsvetenskapliga institutionen, Örebro Studies in Political Science 27.

Högberg, O., 1996

Kostnadseffekter av konkurrensutsättning. En studie av Stockholms stads äldreomsorg. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Institutet för kommunal ekonomi (IKE).

Iacocca, L. A. och W. Novak, 1984

Iacocca : An Autobiography. New York: Bantam Books.

Jameson, D. A., 2009

”Economic Crises and Financial Disasters: The Role of Business Communication”.
Journal of Business Communication, nr 46, nr 4, s 499–509.

Janis, I. L, 1972

Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes.
Boston: Houghton Mifflin.

Jansson, D., 1992

Spelet om investeringskalkyler. Om den strategiska användningen av det för-givet-tagna.
Stockholm: Nordstedts.

Johanson, U. och M. Skoog, 2007

Verksamhetsstyrning – för förändring, förbättring och utveckling. Stockholm: Liber.

Jonsson, L. och S.I. Arnell, 2006

Att organisera kommuners ledning. Att förena svårförenliga institutioner. Nora: Nya Doxa

Jonsson, L. 2009

Kommunchefer blir till. Nora: Nya Doxa

Jönsson, S., 1997

”Det personliga ansvaret, resursknappheten och kommunal ekonomi – en resursmodell som kontext”. *Kommunal Ekonomi och Politik*, vol 1, nr 1, s 11–25.

Jönsson, A., 2006

Samråd och deliberativ demokrati. Förutsättningar för deliberation i samråden kring Kirunas stadsflytt. Luleå: Luleå tekniska universitet.

Jørgensen, E., 2004

Hållbar utveckling, samhällsstruktur och kommunal identitet. En jämförelse mellan Västervik och Varberg. Lund: Sociologiska institutionen, doktorsavhandling.

Kaina, V., 2008

Legitimacy, Trust and Procedural Fairness: Remarks on Marcia Grimes’ Study. *European Journal of Political Research*, vol 47, nr 4, s 510–521.

Karlsson, D., 2006

Den svenske borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin. Göteborg: Förvaltningshögskolan, rapport nr 80.

Kastberg, G., 2005

Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborg: Förvaltningshögskolan, doktorsavhandling.

- Kavaratzis, M., 2005
 "Place Branding: A Review of Trends and Conceptual Models". *Marketing Review*, vol 5, nr 4, s 329–342.
- Kavaratzis, M. och G. J. Ashworth, 2005
 "City Branding. An Effective Assertion of Identity or a Transitory Marketing Trick". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol 96, nr 5, s 506–514.
- Knutsson, H., O. Mattisson, U. Ramberg och T. Tagesson, 2006
God kommunal hushållning måste man arbeta för. Lund: Studentlitteratur.
- Knutsson, H., O. Mattisson, U. Ramberg och T. Tagesson, 2008
 "Do Strategy and Management Matter in Municipal Organizations?" *Financial Accountability and Management*, vol 24, nr 3, s 295–319.
- Kotter, J. P., 1996
Leading Change. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Kuhlmann, S., J. Bogumil och S. Grohs, 2008
 "Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the 'New Steering Model'?" *Public Administration Review*, vol 68, nr 5, s 851–863.
- Ladd, H. F., 1992
 "Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services", *Urban Studies*, vol 29, nr 2, s 273–295.
- Ladd, H. F., 1994
 "Fiscal Impacts of Local Population Growth: A Conceptual and Empirical Analysis". *Regional Science and Urban Economics*, vol 24, nr 6, s 661–686.
- Lagadec, P., 1993
Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control and Damage Limitation. London: McGraw.
- Lapsley, I., 2009
 "New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?". *Abacus*, vol 45, nr 1, s 1–21.
- Laswad, F., R. Fisher och P.Oyelere, 2005
 "Determinants of Voluntary Internet Financial Reporting by Local Government Authorities". *Journal of Accounting and Public Policy*, vol 24, nr 2, s 101–121.
- Lidström, A., 2008
 "Political Trust and the Local Business Climate: Evidence from Sweden". *Scandinavian Political Studies*, vol 31, nr 4, s 384–407.

Loftman, P. och B. Nevin, 1996

“Going for Growth: Prestige Projects in three British Cities”. *Urban Studies*, vol 33, nr 6, s 991–1020.

Machiavelli, N., 1513/1988

Fursten. Stockholm: Natur och kultur.

McSweeney, B., 2009.

”The Roles of Financial Asset Market Failure Denial and the Economic Crisis: Reflections on Accounting and Financial Theories and Practices”. *Accounting, Organizations and Society*, vol 34, nr 6–7, s 835–848.

Minsky, H., 1984

Can “It” Happen Again? Essays on Instability and Finance. New York: Sharpe.

Minsky, H., 1995

”Longer Waves in Financial Relations: Financial Factors in the More Severe Depressions II”. *Journal of Economic Issues*, vol 29, nr 1, s 83–96.

Mintzberg, H., 1975

”The Managers Job: Folklore and Fact.” *Harvard Business Review*, July–August, s 49–61.

Molotch, H., 1976

”The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place”. *The American Journal of Sociology*, vol 82, nr 2, s 309–332.

Montin, S., 2006

”Demokrati på entreprenad. En fallstudie av demokratiutveckling i Västerås kommun”. *Kommunal Ekonomi och Politik*, vol 10, nr 4, s 39–74.

Montin, S., 2007

Moderna kommuner. Malmö: Liber.

Montin, S., 2010

”Citizen Dialogues in Sweden as Democratic Pragmatism”. Ej publicerad artikel, insänd till Public Administration Review.

Nilsson, V., 1999

Empati och distans. Om överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborg: Förvaltningshögskolan, doktorsavhandling.

Nilsson, V., 2005

Från ekonomi till ledarskap. En organisationsförändring vid Sahlgrenska Universitets-sjukhuset. Göteborg, Förvaltningshögskolan: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport nr 24.

Nilsson, J.E., 2009

Nya vägar för infrastruktur: Offentlig-privat samverkan. Stockholm: SNS förlag

Nord, L., 2006

Den lokala offentligheten – En studie av makt, medier och mötesplatser i 14 kommuner. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Nord, L. och J. Strömbäck, 2004

Medierna och demokratin. Lund: Studentlitteratur.

Norén-Bretzer, Y., 2005

Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer. Göteborg: Göteborgs universitet, Studier i Politik nr 94.

Nurmis, P., 1996

”Transaktions- och övertalighetskostnader som följd av konkurrensutsättningen – En studie av äldreomsorgen”. *Kommunal Ekonomi*, nr 1/1996.

Oliver, C., 1991

“Strategic Response to Institutional Processes”. *Academy of Management Review*, vol 16, nr 1, s 145–179.

Olsen, R. A., 2008

”Cognitive Dissonance: The Problem Facing Behavioral Finance”. *Journal of Behavioral Finance*, vol 9, nr 1, s 1–4.

Olson, O. och K. Sahlin-Andersson, 1998

”Accounting Transformation in an Advanced Welfare State: The Case of Sweden”. I Olson, O., J. Guthrie och C. Humphrey (red), *Global warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Osborne, S.P., 2006

”The New Public Governance?” *Public Management Review*, vol 8, nr 3, s 377–387.

Osborne, D. och T. Gaebler, 1993

Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector. USA: Plume.

Ostrom, E., 1990

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

Ostrom, E., 2000

”Collective Action and the Evolution of Social Norms”. *Journal of Economic Perspectives*, vol 14, nr 3, s 137–158.

- Pagano, M. A. och D.R. Shock, 2007
 Capital Budgets the Building Blocks for Government Infrastructure. *Government Finance Review*, vol 23, nr 3, s 16–22.
- Peters, T., 2003
Re-imagined! Business Excellence in a Disruptive Age. USA: Penguin Books.
- Peters, T. och R. Waterman, 1982
 In Search of Excellence. Lessons from America's Best-run Companies. *New York*: Harper and Row.
- Phelps, E.S., 1961
 "The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen". *American Economic Review*, vol 51, nr 4, s 638–643
- Power, M., 1997
The Audit Society – Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M., 2007
Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management. Oxford: Oxford University Press.
- Ramberg, U., 1997
Utförmyndig och användning av kommunala verksamhetsmått. Lund: Lunds Universitet, doktorsavhandling.
- Rövik, K. A., 2008
Managementsambället. Trender och idéer på 2000-talet. Malmö: Liber.
- Sahlin-Andersson, K., 1986
Beslutsprocessens komplexitet: att genomföra och hindra stora projekt. Lund: Doxa.
- Sahlin-Andersson, K., 1996
 ”I styrbarhetens utmarker”. I Sahlin-Andersson, K. (red), *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, K., 2002
 “Project Management as Boundary Work: Dilemmas of Defining and Delimiting”. I Sahlin-Andersson, K. och A. Söderholm (red), *Beyond Project Management: New Perspectives on the Temporary-Permanent Dilemma*. Malmö: Liber.
- Siverbo, S., 2008
 ”Moderna politiska organisationer och S-kurvan”. I Brorström, B. och P. Donatella (red), *Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 4.

Sjöberg, L., 2000

”Börsaktörer styrs av emotioner och illusioner”. *Svenska Dagbladet*, 2000-05-09, s 14–15.

Sjöberg, L. och E. Engelberg, 2009

”Attitudes to Economic Risk Taking, Sensation Seeking and Values of Business Students Specializing in Finance”. *Journal of Behavioral Finance*, vol 10, nr 1, s 33–43.

Skidelsky, R., 2009

Keynes – The Return of the Master. London: Penguin Books.

Smith, G., 2009

Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press.

Smyth, H., 1994

Marketing The City: The Role of Flagship Developments in Urban Regeneration. London: Taylor & Francis.

Soneryd, L., 2002

Environmental Conflicts and Deliberative Solutions? A Case Study of Public Participation in EIA in Sweden. Örebro: Institutionen för samhällsvetenskap.

Soros, G., 2008

”The Crisis and What to Do About It”. *Real-World Economics Review*, nr 48, s 312–318.

SOU, 2007:10

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande från Ansvarskommittén.

SOU, 2007:72

Kommunal kompetens i utveckling. Betänkande av kommunala kompetensutredningen.

Stalebrink, O.J., 2007

”An Investigation of Discretionary Accruals and Surplus-Deficit Management: Evidence from Swedish Municipalities”. *Financial Accountability and Management*, vol 23, nr 4, s 441–458.

Stewart, J. och R.G. Walker, 2007

”Explanators of Local Government Distress”. *Abacus*, vol 43, nr 3, s 396–418.

Storbjörk, S., 2001

Vägskäl. Miljöfrågan, subpolitiken och planeringsidealets praktik i fallet Riksväg 50. Linköpings universitet: Centrum för klimatpolitisk forskning, doktorsavhandling.

Svensson, J., 2008

Kommunikation, medborgarskap och deltagardemokrati. En studie av medborgarutskotten i Helsingborg. Lund: Sociologiska Institutionen, doktorsavhandling.

Tagesson, T., 2009a

”Spegel, spegel på väggen där – om normering och reglering av den kommunala sektorns redovisning och ekonomi”. I Andersson, P.M., P. Jönsson, G. Paulsson och S. Yard (red), *Ett smörgåsbord med ekonomistyrning och redovisning; En vänbok till Olof Arwidi*. Lund: Lund Business Press.

Tagesson, T., 2009b

“Arguments for Proportional Consolidation; The Case of Swedish Local Government”, Special Issue Theme of “Whole of Government Accounting: International Trends”. *Public Money and Management*, vol 29, nr 4, s 215 – 216.

Tagesson, T., och O. Eriksson, (kommande)

“What Do Auditors Do? – Obviously they do not scrutinize the accounting and reporting”. *Financial Accountability and Management*.

Thomasson, A., 2009

Navigating in the Landscape of Ambiguity – a Stakeholder Approach to the Governance and Management of Hybrid Organizations. Lund: Lund Business Press.

van Thiel, S. och F.L. Leeuw, 2002

”The Performance Paradox in the Public Sector”. *Public Performance and Management Review*, vol 25, nr 3, s 267-281.

Weick, K.E. och K. Sutcliffe, 2006

”Mindfulness and the Quality of Organizational Attention”. *Organization Science*, vol 17, nr 4, s 514-524.

Weick, K.E. och K. Sutcliffe, 2007

Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty. USA: John Wiley and Sons.

Westholm, E., J. Amcoff, M. Gossas och M. Korpi, 2004

Att leva med befolkningsförändringar: En översikt. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Wiesel, F., 2008

”Kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor”. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, doktorsavhandling.

Wiklund, H., 2002

Arenas for Democratic Deliberation. Decision-making in an Infrastructure Project in Sweden. Jönköping: Internationella handelshögskolan.

Wirth, M., 1893

"The Crisis of 1890". *The Journal of Political Economy*, vol 1, nr 2, s 214–235.

Wällstedt, N., 2010

Skilda världar – Om styrning, ledning och dialog i offentlig förvaltning. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, magisteruppsats.

Wänström, J. 2009

Samråd om Ostlänken. Raka spåret mot en bättre demokrati? Lund: Arkiv.

Zimmerman, J.L., 1977

"The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives". *Journal of Accounting Research*, vol 15, nr 1, s 107–144.

