

Björn Rombach, "Den marknadslika kommunen"

Författaren är professor i offentlig förvaltning, verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Boken är utgiven vid Nerenius & Santérus Förlag 1997 och omfattar 201 sidor.

Boken recenseras av Karin Fernler, ekonomie doktor, som forskar och undervisar på F-sektionen (Sektionen för offentlig organisation) vid Handelshögskolan i Stockholm. Hon är också kopplad till SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor).

Det har skrivits en hel del om det senaste decenniets marknadsorientering och "företagisering" av den offentliga sektorn. Förvånansvärt lite är dock att betrakta som forskning. I den forskning som har gjorts har man dessutom ofta intresserat sig för idémässiga och politiska aspekter av marknadsorienteringens framväxt, alternativt för dess effekter på en mer övergripande samhällsnivå. För oss som är intresserade av organisationer är därför Björn Rombachs nya bok "Den marknadslika kommunen" ett välkommet tillskott. Undertiteln är "en effektstudie" och på baksidan utlovas en djupare studie och analys av vilka effekter marknadslika styrinstrument har i organisationer.

Nu är en effekt, som författaren

diskuterar, ett mångtydigt och empiriskt svårgripbart fenomen. Förutom svårigheten att avgöra vad som är en effekt, kan det också vara svårt att koppla samman effekt och orsak. En effekt kan ha många orsaker, men effekter kan också uppstå utan orsak. Åtminstone kan orsaken vara en helt annan än en förändring av kommunens styrinstrument.

I "Den marknadslika kommunen" har författaren valt att hantera detta problem genom att avgränsa sitt intresse till de effekter som sextio intervjuade tjänstemän och tjugio intervjuade politiker i en anonymiserad kommun uppger har följt på införandet av ett antal marknadslika styrinstrument. Till de marknadslika styrinstrumenten hör främst beställar-utförarmodellen, privatiseringar

samt check- och pengsystem (till exempel skolcheck). Men näraliggande styrinstrument som resultatenheter samt mer allmänna förutsättningar som dålig ekonomi berörs också.

I huvudsak är det fem effekter som författaren menar att de marknadslika styrinstrumenten har haft i den anonymiserade kommunen: tydligare organisationsgränser, förändrade avstånd, nya roller, sparande samt en ny identitet. En del av dessa effekter är dubbeltydiga. Avstånden mellan politiker och produktion har exempelvis ökat, medan avstånden mellan olika producerande verksamheter har minskat. Andra effekter är mer entydiga. Gränser har till exempel blivit både viktigare och tydligare, inte bara mellan kommunen som organisation och geografiskt territorium, utan också mellan olika delar av den kommunala organisationen. Att den marknadslika kommunen i motsats till sin mer traditionella, budgetstyrda syster inte bara kan, utan också vill spara är också en tydlig effekt. I kombination med nya roller som inte tidigare funnits i kommunen – beställare, säljare, köpare och kunder – kan man därför, menar författaren, tala om en helt ny identitet. En ny slags kommun med nya intressen, nya värderingar och en förmåga att göra helt nya saker.

Björn Rombach har en lång och gedigen erfarenhet av kommunal forskning i allmänhet och forskning kring effekter av kommunala styrinstrument i synnerhet. Under det tidiga 1980-talet konstaterade han att det inte går att spara via budgetering (Brunsson och Rombach 1982) samt att budgetering snarare leder

till prat än till rationaliseringar (Rombach 1986). I början av 1990-talet visade han (i alla fall för dem som såg till innehållet i stället för att fascineras av den retoriska stilen) att målstyrning inte passar den offentliga sektorn (Rombach 1991). Där emellan hann han ifrågasätta värdet av landstingens kvalitetsprojekt (Rombach 1990). Under senare år har han bland annat bidragit till att problematisera det alltmer utbredda och omfattande utvärderande som bedrivs inom offentlig sektor (Rombach och Sahlin-Andersson 1995).

När Björn Rombach nu konstaterar att marknadslika styrinstrument har tydliga effekter kommer därför påståendet från en trovärdig källa, som har möjlighet att relatera effekterna av dessa styrinstrument till tidigare kommunala reformförsök. Men studien av den marknadslika kommunen kan inte helt jämföras med författarens tidigare studier. Ett uttalat syfte denna gång har varit att komma bort från "det ganska tröttsamma resultatet att styrinstrumentet inte fungerar som avsett och att styreffekten är begränsad" (s. 12). För att åstadkomma det har effekterna av ett större antal styrinstrument studerats samtidigt. Dessutom har intresset riktats mot en bredare uppsättning effekter än tidigare, närmare bestämt alla de effekter som tjänstemännen uppger har följt på de marknadslika styrinstrumenten. Även om dessa effekter har kontrollerats såväl mot varandra som mot skriftligt material, verkar alltså Björn Rombach denna gång ha intresserat sig ovanligt mycket för "prat" (Rombach 1986).

Jag anser inte att utsage-baserad

forskning är särskilt problematisk, tvärtom. Prat är en viktig form av handling. Kanske den viktigaste formen av alla. Men intervjuades uppfattningar om effekter kan skilja sig kraftigt från de effekter som forskare med hjälp av andra källor anser sig kunna urskilja. Att intervjuade och forskare kan ha mycket olika uppfattningar om vad som har orsakat en viss effekt är också väl känt. Intervju-prat verkar exempelvis ofta vara en effektiv utgångspunkt om man vill finna effekter (Rombach 1986).

"Den marknadslika kommunen" inleds med en allmän diskussion kring dessa frågor. Studiens resultat får däremot i stort sett tala för sig själva. Det gör att resultaten väcker en del frågor. Är det de marknadslika styrinstrumenten eller allmänna samhällsförutsättningar som har orsakat de effekter som studien visar på? Går inte exempelvis sparförmågan för närvarande att finna också i mycket marknadslika kommuner? Även om det inte går att ge några definitiva svar, hade författaren gärna fått kommentera och ge sin syn på dessa och liknande frågor.

Björn Rombach är dock mycket försiktig med att tolka och kommentera resultaten. Det verkar finnas två orsaker till det. För det första sägs uttalat i boken att den som betraktar "Den marknadslika kommunen" som en utvärdering av styrinstrumenten gör en felläsning. Frågan är dock om en studie av effekter inte alltid blir en form av utvärdering? I så fall är det diskutabelt om hela utvärderingsarbetet ska läggas på läsaren. För det andra är emellertid studien av "Den marknadslika kommunen"

ett exempel på en mycket konsekvent tillämpning inte bara av empiriskt grundad teoriutveckling, utan också av empiriskt grundad teoripresentation. Det gör att boken skiljer sig från många andra studier.

Åttio intervjuer är ett rejält data-material. Ofta brukar ett sådant anseeligt material användas med viss selektivitet. Här verkar emellertid alla åttio intervjuerna ha legat till grund för analysen. Sida upp och sida ned kan man läsa om de många och varjehanda effekter som tjänstemännen menar att de marknadslika styrinstrumenten har fått. Det ger studien trovärdighet. Det gör det lätt för läsaren att relatera resultaten till egna studier och egna erfarenheter av liknande styrinstrument. Det minskar även i viss mån behovet av en författarröst. En nackdel med den empirinära redovisningen i kombination med det sparsamma kommenterandet är dock att texten ibland känns "rå" och obearbetad. Exempelvis kan det vara svårt att förstå varför ett visst uttalande har sorterats in under effekten förändrade avstånd i stället för effekten tydliga gränser. Utan att förorda några vidlyftiga tolkningar - det hade förstört studiens och bokens karaktär hade jag återigen som läsare uppskattat en och annan förtydligande kommentar.

Något som brukar känneteckna Björn Rombachs forskning är en egensinnig teoriutveckling som relaterar till, men ändock har en tydlig distans till, forskarvärldens förtullade gällande modebegrepp och modeteorier. Också studien av den marknadslika kommunen verkar ha gett underlag för att utveckla en så-

dan teori, närmare bestämt en spar-teori i "Wildawskiansk" budget-teori-anda. I en sådan teori, konstaterar Björn Rombach, skulle gränser och gränsdragningar spela en viktig roll. Krympande och växande avstånd skulle också ha en central betydelse för sparförmågan. Slutligen skulle nya roller som beställare, köpare och säljare ersätta gamla budgetteoretiska roller som förkämpar, väktare (Wildawsky 1964) och hamstrare (Brunsson och Rombach 1982).

Grunden för att utveckla en spar-teori ges alltså i boken. En sådan teori skulle direkt relatera till, men samtidigt radikalt skilja sig från, författarens tidigare produktion. Den skulle också ha ett stort värde för hela den empiriskt grundade ekonomistyrningsforskningen. Därför förvånar det mig att Björn Rombach nöjer sig med att kortfattat peka på möjligheten att utveckla denna teori. Särskilt förvånande är att han i stället lägger så mycket energi på att diskutera, summera och avsluta studien med hjälp av identitetsbegreppet.

Identitet har blivit något av ett modebegrepp inom organisationsforskningen som inte minst fått ersätta det numera alltför urvattnade kulturbegreppet. Författaren motiverar också sitt intresse för identitet med att det "i högre utsträckning än kultur beaktar organisationernas konkreta verksamhet - effekterna" (s. 176). Det är möjligt. Att det inte innebär att identitet är något oproblemiskt begrepp visas emellertid av att författaren, i likhet med andra som har använt detta begrepp, ser sig nödsakad att ägna flera sidor

åt att utreda alla de problem, som andra redan har konstaterat i relation till identitet: att identitet egentligen refererar till individer, att en identitet kan vara decentrerad, att en aktör kan ha flera identiteter utan att vara schizofren med mera, med mera. Den utredningen bryter inte bara mot bokens i övrigt mycket väl sammanhållna stil (se ovan). Den förstärker också min tidigare uppfattning att identitet snart kommer att gå samma väg som kultur. Jag tror att studien hade klarat sig utmärkt bra även om författaren hade sparat in både på identitet och kultur för att i stället lägga sina resurser på att utveckla en sparteori!

Invändningarna till trots är "Den marknadslika kommunen" väl värd att läsa för alla som är intresserade av kommunala styrinstrument. Att boken är underhållande gör inte saken sämre. Det är inte bara intressant och givande att läsa om alla de effekter som marknadslika styrinstrument kan få. Man får sig också många goda skratt.

Att forskningsresultat kan presenteras på ett underhållande sätt är något som fler forskare gott kunde dra lärdom av. (Däremot kan man diskutera värdet av ironiska kommentarer om annan forskning och andra forskare). Idén att göra metodkapitlet till det första, i stället för det standardiserade tredje eller fjärde är också värd att fundera över. Följden här blir dock att boken inleds med en relativt tung diskussion kring effekter och orsaker. Risken är att den avskräcker en och annan "praktiker" från att läsa vidare. Det vore synd! Jag är för närvarande själv i färd med att försöka bedöma effekterna av ett

förslag om att införa mer marknadslika styrinstrument på Handelshögskolan i Stockholm. Vid den bedömningen kommer jag definitivt att ta hjälp av "Den marknadslika kommunen".

Referenser

- Brunsson, Nils och Björn Rombach, 1982
"Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation". Lund: Studentlitteratur [Doxa].
- Rombach, Björn, 1986
"Rationalisering eller prat. Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi". Lund: Studentlitteratur [Doxa].
- Rombach, Björn, 1990
"Kvalitet i offentlig sektor. Att mäta och förbättra kvaliteten i landstingens verksamhet". Stockholm: Norstedts.
- Rombach, Björn, 1991
"Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras". Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, Björn och Kerstin Sahlin-Andersson (red), 1995
"Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor". Stockholm: Nerenius & Santéus förlag.
- Wildawsky, Aaron, 1964 [1979]
"The Politics of the Budgetary Process". Boston: Little, Brown and Company.