

Förändring och forskning om effekter

Den kommunala sektorn visar nu upp ett spektrum av skilda organisationsmodeller och styrtekniker. Under flera decennier drogs alla till samma lösning och många ägnade sig åt att implementera samma slags organisation och styrteknik. Idag finns inga sådan tydliga gemensamma ideal och starka förebilder utan det mesta förefaller vara tillåtet. Ett antal aktiviteter vid min egen institution under årets första månader är en belysning av rådande mångfald. En licentiatuppsats kring implementering, effekter och uteblivna effekter av ett nyligen genomfört försök med nollbasbudgetering, som var slutet av 70-talets stora styrteknik, har seminariebehandlats. Resultatet av en omfattande utvärdering av en behovsrelaterad resursfördelningsmodell har slutförts och avrapporterats. En första uppföljning av en ny organisation med beredningar till fullmäktige istället för traditionella facknämnder och en kraftigt bantad administration har avrapporterats. Ett flertal delrapporter där stadsdelsnämndsorganisationen i Stockholm är föremål för analys har presenterats. Samtidigt med dessa avrapporteringar har ett större forskningsprojekt inletts där sammanslagningen av sjukhusen i Göteborgsregionen studeras ur olika perspektiv. Den tid då kommuner och landsting ägnade sig åt samma idéer och fenomen; kommundelsnämnder, distriktsorganisation och decentralisering – mitten av 80-talet – införande av målstyrning och resultatenheter – slutet av 80-talet – eller etablering av marknadslika organisationsmodeller och styrtekniker – början av 90-talet – är förbi och i alla fall för tillfället är variationsrikedomen betydande.

Kommunerna har ur ett organisatoriskt perspektiv blivit mer olika varandra under senare år. Förklaringarna till detta förändrade läge är många. Säkert kan det vara på det viset, som påpekas i en av uppsatserna i detta nummer av tidskriften, att det handlar om en pendelrörelse. Ett sätt att tolka mångfalden är då att pendeln idag befinner sig mitt emellan tydliga lösningar och ideal. Vare sig planering eller marknad som sammanfattande benämningar på två synsätt är ideal och när beslutsfattare och administratörer befinner sig mittemellan eller kanske med ett ben i varje läger blir tillämpade lösningar många och bilden otydlig. Den rådande situa-

tionen kan också förklaras av att idealet idag är att utforma organisationen utifrån de förutsättningar som finns lokalt. Det moderna är att utgå från sin egen situation och förhålla sig kritisk till det andra gör. Skälet till att de stora reformerna inte syns lika tydligt kan också vara att implementeringssvårigheterna av de grandiosa reformerna under 80- och 90-talen har givit upphov till insikten om att ett annat förhållnings- och arbetssätt måste tillämpas. Ett lärande har skett som motverkar direktanslutning till idéer och lösningar som presenteras på marknaden för organisationsmodeller och styrtekniker.

Alldeles oavsett vilka förklaringarna är till det uppkomna läget uppvisar kommunerna idag en rik flora av tillämpningar. Denna flora innefattar då även kommuner som inte gör något alls på det övergripande och strukturella planet. Dessa kommuner och landsting förändrar organisation och verksamhet i vardagen och låter den övergripande strukturen ligga fast. För forskare inom området kommunal ekonomi och politik finns nu goda förutsättningar att samtidigt studera och jämföra olika modellers och teknikers logik och effekter. De övergripande frågorna är hur, i vilken grad och varför olika lösningar bidrar till kommunens eller landstingets fortsatta utveckling. En alternativ formulering om man tar utgångspunkt i hur situationen uppfattas av många praktiskt verksamma idag är hur, i vilken grad och varför en viss lösning bidrar till vägen ut ur den rådande ekonomiska krisen.

Många viktiga studier av administrativa reformer i kommuner och landsting har pekat på reformernas begränsade faktiska betydelse för ekonomi och verksamhet. Reformerna har i första hand visat sig ha symbolisk betydelse och lanseringen förefaller ha syftat till att legitimera organisationen i dess omvärld och på det sättet bidra till fortsatt tillförsel av resurser. En förklaring som redovisats till detta förhållande är en förekommande isolering mellan olika organisatoriska nivåer. Prat och handling är skilda från varandra och verksamheten påverkas inte av förändrat prat, det vill säga lansering och försök till implementering av en ny reform. Vidare har informella institutioner betydelse i sammanhanget. Dessa kan stå i strid med och motverka den formella förändringen och således vara orsaken till att den nya formella organisationen eller styrtekniken inte innebär någon faktisk förändring.

En syn på organisationsmodeller och styrtekniker har utvecklats och råder som innebär att tekniker inte har någon större faktisk betydelse. En viktig forskningsuppgift nu för fortsatt kunskapsutveckling är därför att försöka falsifiera hypotesen om organisationsmodellens och styrteknikers begränsade betydelse. Studier där föreställningsramen utmanas och ingående studier genomförs kring samspelet mellan formella och informella institutioner är angelägna. Två omständigheter motiverar särskilt denna inriktning och sådana studier. Den ena är att de studier jag nämnde inledningsvis pekar åt det hållet att en hypotes om formella modellens begränsade betydelse måste förkastas. Det andra är att kommunerna idag som sagt erbjuder ett mycket rikt underlag för att pröva hypotesen. Komparativa studier kan ge ökade kunskaper om organisationsmodellens och styrteknikers relevans.

I detta nummer av Kommunal Ekonomi och Politik återfinns två uppsatser som har med just reformverksamheten att göra. Lars Lindkvist har studerat övergången till medarbetarägda företag inom offentlig sektor. Fokus i studien och uppsatsen är på huruvida övergången till en medarbetarägd organisationsform uppfattas vara

legitim av olika intressenter. Intressenternas inställning och ledningens svåra uppgift i den här typen av organisationer, som författaren benämner ovanliga organisationer, beskrivs. Å ena sidan måste ledningen vara kraftfull och å andra sidan måste man klara att uppnå de ideologiska målen. En anpassning måste ske till såväl interna som externa intressenter för att upprätthålla legitimiteten. Uppsatsen ger en intressant bild av en annorlunda organisationsform och innehåller betydelsefulla resonemang om legitimitet och legitimering.

Den andra uppsatsen om reformer är författad av Henry Bäck. Huvudfrågan som behandlas i uppsatsen är om nytt liv väckts i frågan om kommunparlamentarism. Bäck menar att utvecklingen nu har vänt från en stark tilltro till decentralisering till en ökad betydelse av centralisering. Behov av effektivisering och ekonomisering är de viktigaste motiven till att pendeln har börjat svänga. I sin argumentation tar författaren bland annat upp de nya organisationsmodeller som utvecklas och tillämpas inom en rad kommuner och som innebär att facknämnderna avvecklas och kommunstyrelsens uppgifter utökas. I förändringen innefattas också att förstärka kommunfullmäktiges roll. Detta förses med utskott och beredningar och tanken är att fullmäktige ska bli det debattforum som många tror att det en gång var. Viktiga beslut ska fattas som en följd av fullmäktigedebatten. Mot bakgrund av de nya organisationsmodellerna behandlas hur relationen mellan beslutande och verkställande makt kan arrangeras. Ett resonemang förs kring hur den kommunala organisationen skulle kunna utformas och vilka förutsättningar som fordras för kommunparlamentarism.

Den tredje uppsatsen handlar om hur kommuner implementerar beslut fattade på nationell nivå. Uppsatsen är författad av Patrik Olofsson och Evert Vedung. Empirin i uppsatsen är de kommunala beslutsprocesserna i samband med beslut och icke beslut om att inleda förstudie om förutsättningar för slutförvaring av kärnbränsleavfall. En beskrivning ges av händelseutvecklingen från initiering av frågan till beslut i de studerade kommunerna, Malå, Storuman och Överkalix. Uppsatsen visar på ett berikande sätt hur beslutsfattandet avviker i dessa speciella frågor från vad som är det normala i samband med implementering av statlig politik. Ett antal förklaringshypoteser formuleras rörande varför kommunerna fattade skilda beslut. Hypoteserna testas och sannolika förklaringar utmejslas till de skilda utfallen. Särskilt stort förklaringsvärde ger författarna en hypotes som rör samspel och motspel i beslutsprocessen.

Till sist vill jag uttrycka en förhoppning om nyttig och stimulerande läsning av uppsatser och bokrecensioner i detta nummer av Kommunal Ekonomi och Politik. Jag vill också uppmana Dig som har angelägna resultat att redovisa inom området kommunal ekonomi och politik att skicka Din uppsats till oss för bedömning och eventuell publicering. Intresset för tidskriften är stort. Upplagan är idag 700 exemplar, varav cirka 500 exemplar direkt vid utgivningen distribueras till politiker och tjänstemän i kommuner, landsting och stat och till forskare inom universitet och högskolor.

Björn Brorström