

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [HT11]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Filip Stanojovski

William Carling

Handledare: Östen Ohlsson

Examinator: Stellan Malmer



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Konsekvensanalysens Patologi

En studie om konsekvensanalysens roll vid kommunala besparingsåtgärder

Förord

Inledningsvis vill vi rikta tacksamhet till Jens Björck, Pelle Oikari och Joakim Malmberg. Tillsammans med dessa studenter har vi delat ett forum för tankar och idéer under de tre åren vi studerat tillsammans.

Vi vill tacka Michael Thid och Hasse Ekstedt för goda minnen som vi kan bära med resten av våra liv. Dessa föreläsare är exceptionella personer med passion för deras ämnen och studenter. Undervisningen sträckte sig längre ut än den teoretiska världen, då de förankrade litteratur med verklighet och gav oss en ovärderlig gåva., nämligen att äga kunskapen som lärts ut.

Östen Ohlsson skall även skänkas ett tack för sin handledning av denna studie. Även Oskar Svärd som både innan och under kandidatuppsatsen visat engagemang och hjälpsamhet.

Sist med inte minst skall självklart våra familjer och vänner känna sig uppskattade för sin del i denna process. Lennart Kilströmer ska även ha ett tack för sin obegränsade hjälpsamhet.

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1 Konsekvensanalysen	2
1.2 Bakgrund	2-3
1.3 Problemområde	3-4
1.4 Konsekvensanalysens problematisering	4-5
1.5 Problemformulering	5-6
1.6 Syfte och avgränsningar	6
1.7 Forskningsfråga	6
2. Metod - och våra vägval	7
2.1 Forskningsfrågan	7
2.2 Kommunerna	7-8
2.3 Intervjuer	8
2.4 Respondenter	8
2.5 Dokumentstudie	8-9
2.6 Tillförlitlighet	9
2.7 Källkritik	9
3. Referensram Beslut, handling & roller	10
3.1 Beslutsperspektiv	10
3.1.1 Beslutsprocessen: rationalitet & irrationalitet	10-11
3.1.2 Alternativen till beslut	11
3.1.3 Strategier för handlingsalternativen	11
3.1.4 Rationella konsekvenser	12
3.1.5 Strategier för konsekvenserna	12
3.1.6 Att utvärdera handlingsalternativ och dess konsekvenser	12
3.1.7 Strategier för utvärderingen	12-13
3.1.8 Rationaliteten, irrationaliteten och relationen däremellan	13
3.1.9 Fördjupning i rationalitet och irrationalitet	13-14
3.1.10 Legitimerande användning av utvärdering	14
3.1.11 Taktisk användning	14

3.1.12 Rituell användning	14
3.2 Intressekonflikter och dess roller	14-15
3.2.1 Väktare & förkämpar	15
3.2.2 Strategier	16
3.2.3 Förkämpar	16
3.2.4 Väktare	16
3.2.5 Hamstrare	17
3.3 Specificerade frågor utifrån referensramen	17
4. Empiri	18
4.1 Introduktion	18
4.2 Sotenäs kommun	18
4.2.1 Besparingen	18-19
4.2.2 Oppositionsråd i kommunstyrelsen	19-21
4.2.3 Ordförande i Utbildningsnämnden	21-22
4.3 Lysekils kommun	23
4.3.1 Besparingen	23
4.3.2 Ordförande i kommunstyrelsen	23-25
4.3.3 Opposition i Bildningsnämnden	25-26
5. Analys	27
5.1 Svar på referensramens frågeställningar	27-28
5.2 Handlingsrationaliteten i de olika fallen	28-29
5.3 Rollernas brännpunkt	29-30
5.4 Kritiken är lika specifik som konsekvensanalysen	30-31
5.5 Kritikens referenspunkt	31
5.6 En dragkamp och konsekvensanalysen däremellan	31-32
5.7 Vad är egentligen problemet?	32
6. Generell Slutsats	33-34
7. Referenser	35
7.1 Litteratur	35
7.2 Elektroniska dokument	35

7.3 Beslutsunderlaget för Sotenäs	36
7.4 Beslutsunderlag för Lysekil	36

Bilaga 1. Intervju: Oppositionsråd i Sotenäs Kommun.

Bilaga 2. Intervju: Ordförande i utbildningsnämnden, Sotenäs Kommun

Bilaga 3. Intervju: Kommunstyrelsens ordförande, Lysekils Kommun

Bilaga 4. Intervju: Oppositionsledamot i bildningsnämnden, Lysekils Kommun

1. Inledning

1.1 Konsekvensanalysen

Vi skall i denna studie genom två kommuner, belysa konsekvensanalysens problem kring kommunala besparingsåtgärder. För att ge läsaren klarhet om vad en sådan analys är, och vilket sammanhang som råder följer en förklaring;

Då en budgettram utfärdas får drabbade nämnder uppgiften att möta den besparing som krävs i dess underordnade verksamheter. En utbildningsnämnd i detta sammanhang ansvarar för att sänka kostnader i kommunens skolsektor. I detta skede begär nämnderna en utredning som delegeras vidare till nämndförvaltningen. Denna instans framställer en eller flera handlingsalternativ som skall möta den önskade nedskärningen. Till handlingsalternativen följer konsekvensanalyser vars syfte är att beskriva de följder som alternativen genererar. Sådana konsekvenser kan beskriva allt ifrån förvaltningens organisatoriska konsekvenser, till förändringar i samhället.

Exempelvis kan en beordrad besparing i en utbildningsnämnd innebära lägre lärartäthet i en skola. Konsekvensanalysen är det dokument där specificerade konsekvenser kan beskrivas i allt från effekter på verksamhetens funktion, till hur samhällsstrukturen kan påverkas. Vissa analyser drar ramen vid att enbart beskriva lägre lärartätheten som påföljande konsekvens, var andra prognoserar samhällsekonomiska förändringar. *Se tabell 1.1.*

Denna studie åsyftar att fördjupa sig i konsekvensanalysens problematik och roll vid kommunala besparingar. Under arbetsnamnet "*patologi*" belyser vi analysens sjukdomar, genom intervjuer av centralt placerade politiker. Vi studerar även tillhörande beslutsunderlag och respektive konsekvensanalyser för att i jämförelsen däremellan fördjupa kunskapen i konsekvensanalysen.

1.2 Bakgrund

Efter finanskrisen år 2008 betalades konjunkturstödjande bidrag ut med syfte att dämpa de ekonomiska effekterna på kommunal sektor. Eftersom dessa bidrag minskade fram till år 2011 blev nödvändiga besparingar i kommunsektorn allt mer kännbara. Kritiska tidningsartiklar beskrev missnöjet hos drabbade kommunmedlemmar och personal, som i de två kommuner denna studie behandlar.

Kommunala besparingar är utforskat i betydligt högre utsträckning än konsekvensanalysen, vilket innebär att en målande bakgrundsbeskrivning blir besvärlig att utforma.

Den institutionella teorin beskriver konsekvenserna kort i samband med beslutprocessens övriga komponenter. Brunsson (2007) skildrar inte denna process i kontexten av besparing, varvid övrig tidigare forskning kring konsekvensanalysen är sällsynt. Ändå är konsekvensanalysen ett dokument som har möjlighet att specificera innebörden av besparingar till fördel för sund samhällsutveckling. Den lyder inte under några lagar, normer eller mallar som på något sätt officiellt kan styra dess form, kvalitet eller omfattning. Tillämpningen runt om i landet är sporadisk och det går att finna många fall där besparingar genomförts utan någon specificering av konsekvenserna. Vid större besparingar som syftar till en hel nämnd är användningen mer förekommande, vilket denna studie önskar att utforska. Besparingarna i detta sammanhang kan uppgå till miljonklassen, där direkta som indirekta konsekvenser för den kommunala verksamhetens förutsättningar ges utrymme för konsekvensanalysen.

Kunskapsluckan är en gråzon som varken någon av oss tidigare stött på eller besitter djupare kunskap i. I vår mening är det ironiskt att ett sådant centralt dokument är ouppmärksammat, vilket leder till frågan; Varför? Att utförligt beskriva konsekvenser kanske öppnar dörrarna för negativ kritik? Kanske är det politiskt antiklimax för regerande partier att deklarerar försämringar i personaltäthet och försämrad kommunal tillväxt.

1.3 Problemområde

En kommun behöver genomföra en besparing när skatteprognosen visar att kostnaderna överstiger intäkterna. Inför fastställandet av budget påbörjas en process som initialt präglas av en budgettram, vilken anger hur stor besparing som krävs. De kommunala nämnderna begär beslutsunderlag från kommunförvaltningen, där tjänstemän tar fram olika alternativ för hur besparingen i fråga kan realiseras, samt de tänkbara följderna (*konsekvensanalysen*). Beslutsunderlag ligger sedan till grund för en debatt i fullmäktige, där den politiska processen inleds. Efter att politikerna fått diskutera besparingarna fastställs till slut en budget för nästkommande år. Men varför varierar konsekvensanalysernas kvalitet, omfattning och tillämpning? Varför varierar dess tillämpning och varför är det i detta sammanhang så lite uppmärksammat? Konsekvensanalyser förekommer olika ofta samt med olika omfattningar enligt vår egen "pre-research", som bestod av studier av ett antal kommuners besparingsprocesser. Vår undersökning utgick från dem som visades på kommunernas

hemsidor. Vi undrar om ett väl utarbetat och konsekvent genomfört beslutsunderlag eventuellt försvårar det politiska beslutsfattandet om besparingarna enbart tycks drabba en del av samhället. Skillnader i analysinnehållen kan också ge sken av att uppfattningen om vilka konsekvenser som är relevanta bedöms helt olika. Kanske är detta en fråga om resurser? Handlar det möjligen om konflikter mellan olika politiska intressen? Det är ett logiskt antagande, att en utförlig beskrivning av vad en besparing kan innebära för kommunens invånare också kan sänka förtroende för beslutsfattande politiker. Ändock har den politiska sfären ansvaret att genomföra sunda beslut för kommunens fortlevnad. Om vi antar att en hög precisionsnivå på konsekvensanalysen minskar möjligheten att genomföra önskvärda besparingsbeslut, är det fortfarande en skyldighet att via förnuftiga beslut utveckla kommunen till det bättre.

Dock kan dessa beslut i verkligheten innebära uppsägning och därmed större ansvar för befintlig personal i berörd förvaltning. Men varför har då vissa kommuner ändå valt att systematisera konsekvensanalysens tillämpning? I synnerhet då analysen besitter egenskapen att kanske öka insikten för kritikerna om hur de kan drabbas av nedskärningen. Är konsekvensanalysen kanske enbart en synvilla och ett verktyg för att legitimera beslutsfattarna i en känslig situation?

Vi kommer i denna studie presentera två särskilt utvalda kommuner som tillämpar konsekvensanalysen i besparingsprocessen. I både kommunerna drabbar besparingen utbildningsnämnderna, vilket mötts av stark kritik från olika intressenter. I det ena fallet revolterade en nämnd mot det lagda sparbetaget, vilket resulterade i en halvering av den ursprungliga summan. I den andra kommunen riktades kritik för kortsiktighet och nödvändigheten av besparingen ifrågasattes. Ovanstående belysta förhållanden ger anledning till utredning eftersom problematiken kring besparingar och konsekvenserna av dem lämnar många intressanta spår efter sig,

1.4 Konsekvensanalysens problematisering

I beslutsprocessen särskiljer Brunsson (2007:40) *beslut* och *handling* som två separata aktiviteter. Beslutsrationalitet innebär att beslutsprocessen skall beskriva samtliga handlingsalternativ och dess konsekvenser med samma mängd positiva och negativa effekter. Om två beslutsrationella handlingsalternativ av denna karaktär konkurrerar kan detta skapa osäkerhet i form av kluven motivation för beslutsfattarna. Att vara handlingsrationell i detta läge kan exempelvis innebära att ett av alternativen medvetet framställs sämre, eller att konsekvenserna i det ena fallet beskrivs överdrivet positiva.

En sådan handling motverkar osäkerheten och innebär i sin tur att handlingsalternativet blivit beslutsirrationellt. Med andra ord blir beslutsrationaliteten kontraproduktiv i situationer där beslutets utfall är starkt kopplat till motivation, vilja för åtagande och förväntningar. Sådan situation kan jämföras med kommunala besparingar då verkställandet innebär uppföringar för personal, kommunmedlemmar etc.

Om man antar att konsekvensanalysen och kommunala besparingar är handlingsrationella kan detta problematiseras med en konkurrerande teoretisk princip. Söderbaum (1986:9) menar att demokratin blir legitim då vinnare och förlorare redovisas i besluten. Det kan på så vis uppfattas som paradoxalt om konsekvensanalysen präglas av handlingsrationalitet. Brunsson (2007) kan därför uppfattas ge en förenklad bild av den verklighet som konsekvensanalysen lever i, vilket denna studie syftar att undersöka.

En stark misstanke kring problematiken med konsekvensanalysen kan härledas till den kommunala politiska sfären. Det kan föreligga intressekonflikter varvid regerande politiker vill genomföra sina besparingar, utan att kanske behöva balansera motsättande viljor. En besparing har i övrigt en negativ klang som kanske motiverar abstrakta konsekvensanalyser. I sådana fall tappar konsekvensanalysen sin potentiella funktion som vägvisare för sund ekonomisk utveckling.

Problematiseringen ovan, förde oss till att anta ett arbetsnamn för denna studie, och lyder enligt följande;

Patologi: (phatos lidande, smärta) är läran om sjukdomarnas orsaker och utveckling (Lundh 1996;24f).

Denna kartläggs främst genom analys av strukturella förändringar i celler och vävnader. Vi vill belysa hur konsekvensanalyser kan bli lidande av interna och externa faktorer kring besparingsprocessen. Genom arbetets gång skall de identifierade "sjukdomarna" analyseras för att senare mynna ut i en potentiell beskriven patologi. Detta skall förhoppningsvis fylla åtminstone en del av den kunskapslucka som finns kring konsekvensanalyser vid kommunala besparingar. Demokratisk legitimitet, intressekonflikter vid kommunala besparingsåtgärder och handlingsrationalitet används analysverktyg för att möjliggöra svar på det tillämpliga arbetsnamnet i denna studie.

1.5 Problemformulering

Bilden av vad Kommuner uppfattar som en *konsekvens* samt vad analysens syfte anses vara, verkar väldigt diffust. Den klivna bilden förstärks av skillnaden i konsekvensanalysens

utformning i de två undersökta kommunerna. Dessa bestod exempelvis av omfattning, kvalitet och struktur. Redan efter ytliga reflektioner stöter vi på en komplexitet som även ur ett demokratiskt perspektiv problematiserar en lös användning av konsekvensanalysen. Det ligger i vår uppgift att undersöka vilka bakomliggande faktorer som kan förklara patologin i sammanhanget.

Analysen är central i den politiska debatten och egentligen den enda möjligheten till en officiell klarhet kring besparingarnas totala konsekvenser. Misstanken om att en vag framställning av konsekvenserna kan gynna vissa intressen motiverar studien. Kunskapsluckan kring konsekvensanalysen skall därmed belysas.

1.6 Syfte och avgränsningar

Syftet är att identifiera och undersöka konsekvensanalysens roll och problem i besparingsprocessen. Vi vill undersöka de indikatorer som tidigare presenteras och kartlägga en patologi. Syftet skall uppnås genom att studera två Bohuslänska kommuner, Sotenäs och Lysekil. Dessa har vi valt på grund av deras olika sätt att utforma konsekvensanalysen i de besparingarna som utförts. I vår mening är det en lämplig avgränsning i syfte att uppnå ett sådant kvalitativt djup, att vår studie kan bidra till forskningsfrågans besvarande.

1.7 Forskningsfråga

Vilka problem finns det med konsekvensanalysen kring besparingsprocessen?

2. Metod

- och våra vägval

2.1 Forskningsfrågan

Studien ämnar kartlägga och möjliggöra en analys av konsekvensanalysens patologi. Forskningsfrågan tillåter sådan kartläggning av såväl kringliggande som interna strukturer. Frågan följer studiens kvalitativa djupanalyserande linje, varvid konsekvensanalysens relation med omvärlden ges plats. Studien motiveras även av det faktum att forskningen hitintills knappt ställt sig frågan ur det helhetsperspektiv som vi behandlar. Forskningsfrågan relaterar till en fundamental nivå, vilken kan speglas i kunskapen kring konsekvensanalysen vid kommunala besparingar. En naturlig följdfråga skulle vara, varför eventuella problem uppstår. Denna fråga avser vi att besvara om sådana aspekter identifieras i den empiriska undersökningen.

2.2 Kommunerna

Vi upptäckte de två kommunerna, Lysekil och Sotenäs, när vi sökte igenom tidningsartiklar som behandlade kommunala besparingar och där konsekvensanalysen berördes. Lysekil och Sotenäs hade erhållit publicitet i form av negativ kritik. Det väckte vårt intresse och ledde till en fördjupning i de båda fallen. Andra kommuner, vars besparingar omtalades på liknande sätt, var få och informationen om huruvida konsekvensanalyser upprättas var tvetydliga.

Dessa två kommuner erbjöd likheter när det gällde besparingarnas karaktär, geografisk position och medial kritik. Skillnader bestod i ekonomisk kapacitet, konsekvensanalysernas omfattning och kvalitet. Därför föll vårt val på dessa kommuner. Faktorererna var lockande eftersom ett svar på forskningsfrågan, baserad på bl.a. dess skillnader, möjliggjorde korrekta skildringar av konsekvensanalysernas förutsättningar.

Även om vissa jämförelser förekommer i denna studie används de enbart för att besvara huvudfrågan. Vår studie följer inte någon strikt linje, som t.ex. en fallstudie skulle göra, utan använder de olika förutsättningar som erbjuds för att beskriva konsekvensanalysens patologi. Antalet kommuner är hanterbart då beslutsunderlagen som ligger till grund för förståelse av fallen är omfattande. Dessa "kringstudier" anses ha uppnått sin övre gräns till vad som är hanterbart under tidsbegränsningen. Att välja fler kommuner skulle på så sätt skada studiens

grundläggande intentioner om en djup analys. Därför anses jämförelsen av enbart två kommuner vara viktig i sammanhanget.

Möjligheten fanns att studera enbart en kommun genom att göra fler intervjuer. Likaså fanns möjligheten att jämföra två fall, där en kommun tillämpat konsekvensanalysen kontra en annan där denna saknas. Detta minskar dock dels den fördel dessa två fall har att erbjuda, dels möjligheten att belysa en kunskapsskugga som de två fallen gör större möjlighet till.

2.3 Intervjuer

Intervjuer fångar intryck, uppvisar kroppsspråk, tillåter spontana följdfrågor och begränsar inte möjligheterna att vara flexibel i den empiriska undersökningen. Detta är i synnerhet av hög vikt när det gäller sökandet av nya strukturer och brännpunkter i ämnet (Bryman 2011:414ff). För att ta fram problematiken kring en liten komponent i en betydligt större process, är därför intervjuer en passande metod.

Våra intervjuer var semi-strukturerade för att kunna hålla fast vid utvalda teman, men ändå kunna fördjupa sig i uppkomna diskussioner. Detta gjorde även intervjuguiden mer dynamisk (Bryman 2011:414ff). Intervjuerna genomfördes av oss båda och spelades in för att möjliggöra en korrekt transkribering till stöd för den senare analysen. Eftersom vi var två intervjuande personer fick vi också utrymme för reflektioner och chansen att på plats begrunda respondenternas svar och således få ut maximalt vid varje intervjutillfälle.

2.4 Respondenter

Vi valde att intervjua fyra politiker, varav två tillhörde de aktuella nämnderna och två satt i respektive kommunstyrelse.

Svarande från Sotenäs bestod av ett oppositionsråd i kommunstyrelsen och ordförande i utbildningsnämnden. I Lysekil intervjuade vi ordförande i kommunstyrelsen och en ”oppositionsledamot” i bildningsnämnden. Detta gör att vi kan jämföra och reflektera över empirin så väl horisontellt som vertikalt. Intervjuade personer har varit med att dels besluta om kommunens besparingar, dels beställa och studera konsekvensanalysen. Detta gör dem till centrala betydelsefulla figurer.

2.5 Dokumentstudie

För att få en bild av innebörden av besparingarna och vad som skett i de båda fallen, har vi granskat de konsekvensanalyser och underlag som låg till grund. Dessa handlingar är offentliga och finns tillgängliga hos respektive kommun. Handlingarna ger både en bild av

besparingarnas natur och innebörd och visar också vad politikerna haft som stöd i besparingsprocessen.

Dokumentet gav oss en möjlighet att jämföra analysernas omfattning i de båda fallen, men även att skildra respondenternas svar till underlagen. Vårt syfte att skildra konsekvensanalysens problem i beslutsprocessen innebär att få bilden av dess betydelse för processen och att dokumentet endast är en sida av verkligheten. Dessa bidrog även till att vi kunde formulera frågor som var passande.

2.6 Tillförlitlighet

Svaren som politikerna ger i intervjuerna kan vara politisk färgade, vilket vi tog hänsyn till när vi skapade sammansättningen av respondenter. Genom att studien i samtliga vägkorsningar även har en motsats skapas tillförlitlighet.

De metodologiska valen av respondenter, våra dokumentstudier och jämförelser speglar den konsekventa grundtanken i studien. Vi vill komma fram till en verklighet genom empiri och analys. Kommunernas erfarenheter av konsekvensanalysen speglar en flerfaktorisk process som forskningsfrågan är designad för att lösa med sin tillåtna bredd.

Om studien identifierar relevanta aspekter, som rör sig i det övriga samhället, blir det kontraproduktivt att skära bilden vid kommunhusets väggar

2.7 Källkritik

Studien siktar huvudsakligen kring beslutsrationalitet, handlingsrationalitet samt olika roller i budgetprocessen. Forskningsfrågan tillåter en bredd som utnyttjas av ett ytterligare demokratiperspektiv. Denna används för att förhålla sig till ett externt perspektiv som resterande litteratur inte gett utrymme för. En möjlighet som inte kan förnekas är att detta perspektiv kunnat utvecklas ytterligare och då vidareutveckla en bredd i analysen och slutsatserna. Då ordet "problem" är en del av forskningsfrågan går detta att härleda till en rad delar av demokratiska teorier. En bredare referensram kan dock resultera i en tappad skärpa, menat att vi säger mindre om det vi valt att belysa. Konceptet i denna studie är att skapa en lätt motpol till befintliga institutionella teorier för att skapa ett förhållningssätt som även kritiserar dessa. Den dos som framförs i kapitlet nedan uppfyller detta och samarbetar med studiens övriga syften och metodologiska vägval.

3. Referensram

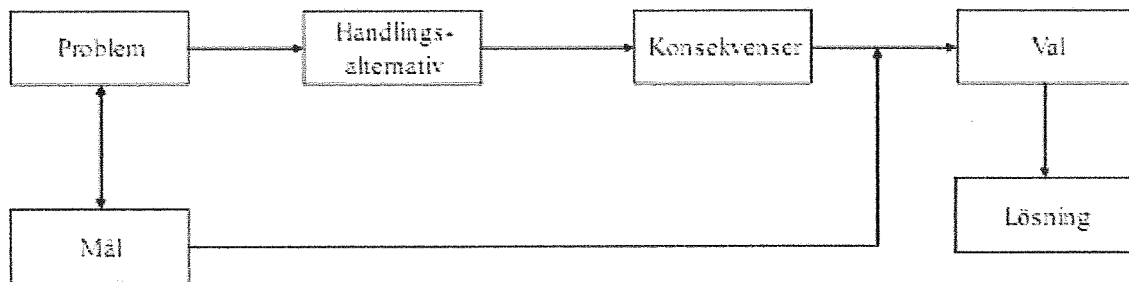
Beslut, handling & roller

Detta kapital kommer redovisa de analysverktyg som skall användas för att kartlägga konsekvensanalysens patologi. Olika teoretiska infallsvinklar kommer redovisas med syfte att angripa den empiriska undersökningen ur flera perspektiv. Initialt fördjupas kapitlet i beslutsprocessen och dess förhållande till besluts- och handlingsrationalitet. Syftet med denna del är att förstå varför handling och beslut har en speciell relation till varandra. Därefter följer även strategier som karakteriserar beslutsprocessens relation till irrationalitet.

Senare följer beskrivningar och strategier för olika roller som uppkommer i budgetprocessen (Väktare, förkämpar och Hamstrare). Studien ämnar förklara deras motsättningar i de olika politiska nivåerna, varvid konsekvensanalysen behandlas.

3.1 Beslutsperspektiv

Nils Brunsson beskriver i sin bok "The Consequensens of decision making" (2007) rationalitetens innebörd i för beslutsfattare och dess problematik. Enligt honom är rationalitet en bristvara i hela beslutsprocessen, och systematiserar olika irrationella strategier i processens olika faser. Nedan beskrivs den "klassiska" rationella modellen vid beslutsfattande.



Figur 1.0 : Den rationella beslutsmodellen. Edlund, Högberg, Leonardz (1999: 24), Beslutsmodeller.

3.1.1 Beslutsprocessen: rationalitet & irrationalitet

Enligt den klassiska rationella modellen skall samtliga handlingsalternativ belysas innan ett beslut fastställs. Beslutsprocessen i praktiken präglas dock av en annan verklighet då den

strider mot näst intill samtliga rationella regler. En effektiv beslutsprocess präglas i stor grad av irrationaliteten (Brunsson 2007:37).

Detta kan förklaras ur två olika begrepp: **Beslutsrationalitet** och **Handlingsrationalitet**. Beslut och handling är två separata begrepp som bör särskiljas för att skapa förståelse kring processen. Att följa den klassiska rationella modellen skapar osäkerhet då den kräver en gigantisk omfattning. Det är rationalitetens generering av osäkerhet som motiverar irrationella strategier och därmed ett stabilt genomförande av beslut (Brunsson 2007:40). Brunsson (2007:37) menar att förväntningar, motivation samt åtagande är de faktorer som motverkar väger tyngre än rationalitetens osäkerhet, och är därav nödvändiga för handlingsrationaliteten. Om dessa är stimulerade ökar sannolikheten att kunna genomföra de beslut som en organisation står till mötes. Nedan följer förklaringar och strategier kring skillnaden mellan beslut och handling.

3.1.2 Alternativen till beslut

Hur en beslutssituation tolkas kan härledas till antalet alternativ som presenteras. De flesta beslutssituationer präglas vanligtvis av två framställda alternativ (Brunsson 2007:37f). Vid en situation med ett alternativ bidrar detta till minskad osäkerhet då en jämförelse inte behöver genomföras. Nackdelen är att alternativa positiva perspektiv kan uteslutas. Även två alternativ kan på olika sätt generera osäkerhet för beslutsfattarna. Motivationen och styrkan i besluten kan bli tudelade om alternativen ofta är någorlunda likvärdiga och mängden blir då kontraproduktiv (Brunsson 2007:37f). När motivationen skadas försämras även förutsättningarna för genomförandet, vilket ger beslutsfattarna incitament att tänka över det som övervägs (Brunsson 2007:37f).

3.1.3 Strategier för handlingsalternativen

För att motverka den motivationsbrist beslutsrationaliteten orsakar kan beslutsfattarna framställa jämförelsen mellan två alternativ på ett gynnande sätt. Det verkställas genom att framställa ett medvetet oacceptabelt alternativ för att höja intrycket kring det önskade alternativet. På så sätt motverkas den annars tudelade motivationen och en rationalitet riktas till starkt till handlingen. Detta kan vara nödvändigt för att rädda innehållet i beslutet och understryker hur beslutsirrationaliteten utnyttjas effektivt till förmån för handlingsrationaliteten (Brunsson 2007:37f).

3.1.4 Rationella konsekvenser

Enligt den rationella modellen skall negativa och positiva konsekvenser beskrivas till samma nivå (Brunsson 2007:37f). Detta är problematiskt då sådan information är svårtillgänglig, samt då avvägning mellan konsekvenser är problematiskt ifall det rör sig om kvalitativa mått. Denna typ av framställning skadar även bärkraften i alternativen. Förvirring kring beslutet kan uppstå vilket är till nackdel för genomförandet.

3.1.5 Strategier för konsekvenserna

För att motverka osäkerheten i denna aspekt bör de positiva konsekvenserna framställas i större grad än de negativa. Detta förhöjer acceptansen av alternativen och bygger upp entusiasm. Konsekvenserna av ett beslut manipuleras för att minska osäkerheten och därmed sjunker även rationaliteten. Handlingen får ett bättre utfall och processen kan därmed i större grad säkras. Dessa faktorer är nödvändiga för att göra besluten möjliga att genomföra (Brunsson 2007:37f). Det handlar inte enbart om en irrationell lösning, utan även om att föra samman åsikter och vilja kring åtagandet av beslutet i fråga (Brunsson 2007:37f).

3.1.6 Att utvärdera handlingsalternativ och dess konsekvenser

Den rationella modellen förespråkar att alternativ och konsekvenser skall utvärderas enligt förutbestämda kriterier. Mål är ett sådant kriterium varvid denna utgör ett förhållningssätt till handlingsalternativens och konsekvensernas innehåll (Brunsson 2007:39). Mål kan dock ta del av denna process i olika skeden, vilket presenteras i kapitlets inledning, *se figur 1.0*. En målformulering som tar vid innan alternativen och konsekvenser framställts kan innebära stora problem. Risker är att måldefinitionerna är oförenliga och distanserade från de möjliga alternativen. Även så kan formuleringen ändras under processen vilket kan leda beslutsprocessen på en oönskad väg (Brunsson 2007:39). Denna typ av osäkerhet är i synnerhet riskfylld, då även effektiviteten kring beslut kan skadas till den grad att potentialen för genomförande av beslut blir minimal.

3.1.7 Strategier för utvärderingen

Då man har konsekvenserna av vederbörande situation som utgångspunkt, och avsäger sig förutbestämda kriterier, ökar substansen och realismen i handlingsalternativen (Brunsson 2007:39). Lindbom (1959) beskriver detta genom att formuleringen av målen blir mer exakta då konsekvenserna av den totala situationen fungerar som en utgångspunkt. Utifrån denna metod kan mer attraktiva mål formuleras i ett senare skede och fungera som argument, mer än

ett kriterium. Detta tillvägagångssätt är även till fördel för motivationen och viljan för åtagande, men naturligtvis handlingsrationell (Brunsson 2007:39).

Denna handlingsrationella strategi kan sammanfattningsvis förklaras utifrån begreppet flexibilitet. Om två alternativ efter en analys visar sig generera samma summa vinst, kan målet omdefinieras från vinst till exempelvis tillgänglighet för leverantörer och dylikt (Brunsson 2007:39).

3.1.8 Rationaliteten, irrationaliteten och relationen däremellan

Ovan beskrivs hur handlingsrationaliteten genom olika strategier kräver irrationella strategier kring handlingsalternativens antal, konsekvenser och utvärdering. En gemensam punkt för samtliga strategier är kampen att minimera den rationella modellens osäkerhet och bibehålla motivation och vilja för åtagandet av besluten (Brunsson 2007:40).

3.1.9 Fördjupning i rationalitet och irrationalitet

Socialpsykologen Irving Janis utvecklade begreppet "groupthink" kring sina studier av historiska händelser. Detta karaktäriserades av slutna beslutsfattande grupper, som i efterhand visat sig ta dåliga beslut, trots att enskilda gruppmedlemmar vid den givna tidpunkten ansågs inneha någorlunda komplett information och kompetens för besluten.

Janis menar att groupthink uppstår då gruppens enighet kring ett beslut prioriteras högre än att realistiskt bedöma handlingsalternativen. Detta kan få olika symptom som exempelvis överskattning av gruppens kompetens, vilket i sin tur kan leda till en övertro i den förda argumentationen. Konsekvenser av detta kan innebära att gruppen överskattar sin moral, negativt gruppträck samt att en illusion av enighet uppstår. Beslutsprocessens skador blir då en begränsad betraktelse av handlingsalternativ, brist på initiativ till nyinsamling av information samt att befintlig information används selektivt till förmån för de argument gruppen föredrar. Detta menar Janis (1971:439ff) är essensen av groupthink och dess problematik.

Brunsson refererade till Janis (1972) då beslutet kring invasionen av Kuba -61 analyserades ur ett beslutsrationellt perspektiv. Janis påpekade här att rationaliteten hade kunnat ökas om processen öppnats för en större bas av beslutsfattare. Detta hade genererat fler perspektiv och konstruktiv kritik vilket kanske kunnat gynna slutprodukten.

Att undvika misstag genom att försöka göra besluten mer rationella menar Brunsson (2007:40) är en svår uppgift. Irrationella beslutsprocesser är attraktiva då motivationen och viljan till åtagande gör svåra beslut överhuvudtaget möjliga. Rationella beslutsprocesser

skapar allt för stor osäkerhet vilket motsäger Janis argument. Irrationella beslut har även sina brister kring stora organisatoriska förändringar. Det finns en risk att sådan förändring vållar till restriktiva analyser förorsakat av situationens stora bredd (Brunsson 2007:40).

3.1.10 Legitimerande användning av utvärdering

Vedung (1988) beskriver hur utvärderingen av beslut kan användas för att legitimera beslutsprocessen. Vi skall beskriva detta i koncentrerad form i syfte att förse läsaren med insikter kring beslutsprocessens komplexitet.

Beslutsfattare kan använda utvärdering av handlingsalternativ för att ge sken av legitimitet kring beslutsprocessen. Grunden till detta härleds till den interna maktkampen främst mellan förvaltningen och nämnderna. Friktionen mellan dessa intressenter är en aspekt som ofta påpekas vid studier av intressekampen i samband med budget. Att legitimera beslutsprocessen genom utvärdering har syftet att mildra intressekonflikter och kan därför ses som en social konfliktlösningsmodell. Utvärderingen kan kategoriseras som ett politiskt verktyg då användningen åsyftar att befästa redan lagda mål med exempelvis besparingsåtgärder (Vedung 1998:220f).

3.1.11 Taktisk användning

Politiker kan använda utvärderingen för att vinna tid, och ge sken av en längre beslutsprocess. Detta bidrar till att fokus förflyttas från beslutet till fördröjningen, och på så sätt kan detta nyttjas när det härrör något känsligt tema. Målet är att politiker därvid skall kunna "klubba" besluten vars innebörd taktiskt blivit andrahands information (Vedung 1998:222f).

3.1.12 Rituell användning

Utvärderingen kan även användas rituellt, där den genomförs mer i syfte att påvisa en korrekt genomförd beslutsprocess. Detta önskas ge sken av en rationell och effektiv arbetsgång som egentligen inte existerar. Målet är att taktiskt förflytta fokus i olika riktningar så att beslutet inte utsätts för direkt kritik. Detta kan skada beslutsfattarnas mål och därmed genomförbarheten (Vedung 1998:223f).

3.2 Intressekonflikter och dess roller

Aaron Wildavsky var en amerikansk statsvetare vars forskning främst riktade sig mot politik, statsbudgetering och olika typer av riskhanteringar. Nils Brunsson och Björn

Rombach (1985) skrev om budget i kontexten av besparing där Wildavskys teorier operationaliserades, vilket passar det tema besluten har i denna studie. De intressekonflikter som kan uppstå mellan kommunstyrelse nämnder och förvaltning har amerikanen kategoriserat så att olika dragningskrafter från instanserna kan identifieras. Rollerna benämns som väktare, förkämpar samt hamstrare (superväktare) vars innebörd förklaras nedan.

3.2.1 Väktare & förkämpar

Väktare är färre till antalet kontra resterande roller, och kan identifieras högre upp i hierarkin. Fördelningen mellan väktare och förkämpar kan dock även förekomma horisontellt i samtliga nivåer. Inom kommunstyrelsen finns oppositionsråd, kommunalråd och ordförande, vilket skildrar denna typ av fördelning. Nämndpolitiker kan agera som dels representanter av förvaltningen, eller förespråkare för kommunstyrelsens intressen. Fördelningen mellan rollerna är inte enbart kopplad till styrande partier och opposition, utan kan även då ta denna form (Brunsson, Rombach 1985:142ff).

Förkämpens intresse är att främja expansion vilket kan härledas till nämnden och förvaltningssektorn. Styrkan i denna roll är dess kunskapsövertag, då dessa i större grad är kopplade till det praktiska utförandet av kommunens aktiviteter. Denna detaljkunskap bidrar till förmågan att formulera goda argument till fördel för dess intressen (Brunsson, Rombach 1985:142ff).

Då väktarna, som generellt besitter den slutgiltiga beslutsmakten, har en mindre kunskap är det inte ovanligt att de verkställer ramar i budgeten. Därefter delegeras utformningen av denna budget till nämnderna som får uppgiften att ta fram handlingsalternativ. Dessa framställs av slutligen av varje förvaltningen under varje kopplad nämnd (Brunsson, Rombach 1985:142ff).

Hamstrarna som inte enbart vill ha goda resurser, önskar även minskade utgifter inom verksamheten. De består av personer som är involverade i den kommunala ekonomin, som exempelvis revisorer och ekonomer. Argumentationen som dessa personer kan föra blir detaljerad ur aspekten av dess ekonomiska kunskaper. Hamstrare är till antalet den minsta gruppen i kommunen vilket har sin naturliga orsak i de tjänster som de besitter (Brunsson, Rombach 1985:144).

3.2.2 Strategier

Nedan följer de utmärkande strategier som kan förekomma av de olika rollerna. Brunsson, Rombach (1985:147ff) gör en skildring av Wildavskys roller i kontexten av besparing samt dess huvudsakliga intresseområden.

3.2.3 Förkämpar

- Väktare i nämnden är ett allvarligt hot då de kan använda sin kunskap till fördel för kommunstyrelsen. Förvaltningsledningen kan därför försöka att alliera sig med dessa i syfte att stabilisera sitt inflytande.
- Förkämparna kan använda sin detaljkunskap för att övertyga och sätta in väktarna i innebörden av den oönskade besparingen. De besitter fördelen att kunna beskriva på vilket sätt ett förslag kan vara skadligt genom sin detaljkunskap.
- Genom att likställa anslag och verksamhet vill förkämpar beskriva hur minskat anslag saknar någon betydande effekt för verksamheten. Syftet är att härleda problemet till annat än besparing i sig.
- Kunskapsövertaget kan användas till att hävda professionella normer. I bästa fall kan dessa bestå av lagtexter och liknande. På så vis kan förkämparna avsäga sig ansvaret ifall de får mindre anslag.
- De kan även driva viktiga utbyggnadskrav parallellt med budgeten. Förkämparna stimulerar större kapitalbindningar där ökade resurser i en budgetprocess präglad av stagnation är svår.

3.2.4 Väktare

- En stark strategi är att sprida krismedvetenhet, vilket deras höga poster ger dem möjlighet till. Hamstrarna kan vara till hjälp i detta syfte med deras ekonomiska insikter och genom denna strategi kan förkämparnas roll göras mindre konsekvent gällande besparingens syfte.
- Väktare kan även försöka alliera sig med nämndpolitiker. Anledningen är den samma som ovan, nämligen dess kunskap kring verksamheten den handhar. En nämndpolitiker som även sitter i kommunstyrelsen tenderar att agera mer som förkämpe än väktare, vilket är en oönskad kombination i kommunstyrelsens majoritet.
- Att värva nämndpolitiker ger även den fördelen att kunskapen ökas, vilket hänger samman med strategin ovan. Detta nyttjas för att stärka motståndskraften gentemot förkämparna.

3.2.5 Hamstrare

- Hamstrarna vill öka intäkter och minska kostnader. De delar alltså intressen med båda parter men präglas mest av sitt kunskapsövertag gällande ekonomi. Strategin går ut på att styra förväntningarna angående exempelvis höjning av skatter och avgifter. Konkret använder de "kommande kriser" som anledning till att motivera sitt intresse grunduppdrag.
- Deras kunskap bidrar även till starka förhandlingar med förkämparna. De är kvalificerade att avslöja förkämparnas taktik i den ekonomiska arenan. Det handlar om överbudgetering, dolda reserver, och likande fenomen som hamstrarna väl känner till.

3.3 Specificerade frågor utifrån referensramen

Som beskrivet i inledningen av referensramen är syftet med dessa teorier att analysera beslutsprocessen, rationalitet & irrationalitet samt olika roller och intressen. Konsekvensanalysen berörs av dessa faktorer och är en central del i sammanhanget.

Poängen är att skapa dynamik i den analytiska delen för att kunna skildra olika infallsvinklar. För att nyttja referensramen till sin fulla potential är det därför viktigt att på ett relevant sätt bepröva det som ovan presenterats. Genom en fusion mellan referensramen och de empiriska resultaten vill vi analysera med en klar logik. Denna logik består av att formulera frågeställningar direkt kopplade till referensramen som skall besvaras i analyskapitlet. Metoden tillåter oss konkret att koppla samman referensram och empiri varvid övrig analys kan följa. Men även att fördjupa perspektivet vilket är studiens avsikt.

1. *Vad får konsekvensanalysen för betydelse i perspektiv av handlingsrationalitet kontra beslutsrationalitet?*
2. *Vad är väktarnas och förkämparnas relation till konsekvensanalysen i besparingsprocessen?*

4. Empiri

4.1 Introduktion

I detta kapitel skall vi redovisa resultaten från vår empiriska undersökning. Inledningsvis presenterar vi fördelningen av de intervjuade politikerna. Sedan redovisas deras svar var för sig, med syfte att ge en röd tråd till kapitlet. Vi presenterar även de olika besparingarna där mer insikter och förståelse kan hämtas kring konsekvensanalysens praktiska forum. Nedan följer en förenklad modell av besparingsprocessen, från ram till färdig budget. Denna kan användas som guide för respondenternas hänvisningar till besparingsprocessen.

Kommunfullmäktige	Nämnden	Förvaltningen
1. Ram om besparingsbelopp fastslås	2. Nämnden sätter förvaltningen i uppdrag att finna alternativ och konsekvensanalyser.	3. Alternativen till besparing och dess konsekvensanalyser sammanställs.
4. Alternativen och dess konsekvenser debatteras		
5. Budget fastslås		

Figur 1.1 Vår egen framställning av beslutsprocessen vid besparingar i de undersökta kommunerna.

Respondenternas ordningsföljd:

Sotenäs kommun: Oppositionsråd i kommunstyrelsen

Ordförande i Bildningsnämnden

Lysekil Kommun: Ordförande i kommunstyrelsen

Oppositionsledamot i Bildningsnämnden

4.2 Sotenäs kommun

4.2.1 Besparingen

Utbildningsnämnden i Sotenäs Kommun ansvarar för Barnomsorg, förskola, fritidshem, grundskola, särskola, musikskola, bibliotek samt övrig kulturverksamhet.

Besparingen motiverades främst av ett minskat elevunderlag estimerat till 1 mkr i besparingskapacitet (*Budget 2012*). Budgetramen för nämndens nedskärning uppgick till 1,5 % vilket i kronor uppgår till 1,15 mkr. Nedskärningarna har genomförts kan sammanfattas

som; Större barngrupper i förskolan, anpassning av skolsköterska och psykolog i grundskolan, minskning av särskolans lärartjänster, minskning av rektor och utvecklingstjänster med mera. Inom beslutsprocessen behandlades två alternativ som skilde sig i belopp kring samma besparingsenheter. Konsekvenserna beskrevs i flytande text och hänvisade ständigt till minskat elevunderlag som grundorsak till varje åtgärd.

Denna besparing har väckt starka känslor bland kommunmedlemmar vilka värnade politiker att tänka. I en artikel i tidningen Bohusläningen beskrev utbildningsnämndens ordförande att beslutet inte var kortsiktigt samt att innebörden inte leder till några större försämringar.

En stor kritik riktades mot besparingen gällande särskolan där budgeten för 2012 fastslog en minskning på 735000 sek. Artikeln beskriver att föräldrar och personal anser att deras åsikter bör tagits till mer hänsyn. En kritik som nämndordförande menar är riktad från få enskilda fall, varvid det har förts en dialog med personal och föräldrar (<http://bohuslaningen.se/nyheter/sotenas/1.1419002--elevhalsan-kommer-inte-att-bli-samre->).

4.2.2 Oppositionsråd i kommunstyrelsen

Oppositionsrådet menar att konsekvensanalysen skall belysa besparings effekter på samhällets strukturer och ekonomi. Sådan beskrivning kan handla om vilka konsekvenser förändrade personalförhållanden kan få ur ett större samhällsperspektiv. Detta motsvaras inte i de snävt tekniska konsekvensanalyser som oppositionsrådet menar förekommer i allt för stor grad. Nackdelen är att kommunens nuvarande analyser förblindar perspektiv som kan vara till nytta för samhället.

När perspektivet även innefattar den långsiktiga utvecklingen och en bredare omfattning av besparingar är konsekvensanalysen mer användbar.

“Det sägs att, nej sådana där analyser har inte vi resurser och möjligheter att göra här i en liten kommun osv. . Då kommer alla dessa tekniska beskrivningar.”

Ovan beskrivs den kritik som oppositionsrådet mött när denne påpekat sina åsikter i fullmäktigesalen. Respondenten menar däremot att besparingen i fråga är högst nödvändig. Missnöjet kopplas istället starkt till konsekvensanalysens utformning och motarbetade funktion. Som följd får respondenten på eget initiativ beläsa sig om samhällseffekter och andra delar kopplade ämnen.

Ett annat problem med konsekvensanalysen är den politiska aspekten. Här framförs en rad anledningar till att konsekvensanalysen inte utvecklas. Det är enligt respondenten inte önskvärt av de styrande i kommunpolitiken att alltid formulera konsekvensanalysen i text då detta kan ge en negativ bild av besluten. Det påstås att de styrande alla möjliga sofistikerade sätt försöker tona ner konsekvenser för att inte ge grund till motargument.

Av den anledningen produceras inga rejäla konsekvensanalyser då det blir besvärligt att finna goda hållbara argument och abstrakta konsekvensbeskrivningar gynnar detta syfte. Detta har oppositionsrådet att säga om den del i processen var nämnden ber förvaltningen ge besparingsförslag;

“Jag har aldrig upplevt tidigare att någon har gått och talat om för dom vad dom ska skriva och inte skriva, vilka ord dom ska använda och inte använda, men sådant förekommer nu”

Konkret att nämndpolitiker försöker implementera sin agenda över förvaltningsgränsen. Detta sker då politikerna formellt frågar förvaltningen vad de kan spara på, varvid beslutsunderlaget och konsekvensanalyserna utgör svaret, *se figur 1.1.*

Oppositionsrådet menade att konsekvensanalyserna från de olika nämnderna varierade i stor grad kring övergripande kvalitet. Något som skulle kunna förebyggas via en mall där en viss standard stiftades, som för tillfället saknas.

Ett annat påtagande problem är det slutgiltiga beslutets frikoppling gentemot detaljplanen som tillkommer året därpå. Denna detaljplanen beskriver i mer specifika termer vad besparingen i respektive nämnd innebär. Problemet som efterlämnas är att respondenten känner ovisshet kring vad som faktiskt beslutats. Återigen försvåras möjligheten till att få en klar bild kring beslutets innebörd vilket senare får en negativ effekt på den politiska debatten.

“Ju bättre underlag du har, ju bättre material, ju mer svar du kan få på alla dina frågor, ju bättre blir beslutet”

På grund av konsekvensanalysens abstrakta formuleringar tappar debatten fokus. Det abstrakta beslutsunderlaget lämnar en hel del frågetecken efter sig, vilket hindrar en effektiv debatt om besparingens innebörd. Detta menar oppositionsrådet är en stark negativ effekt av dagens strukturer på analysen.

När vi frågade om konsekvensanalysen används mer för legitimering av besparingen, än en vägledare i sig fick vi ett intressant svar. Detta menades vara den direkta faran om

utvecklingen fortsätter i dagens riktning. Dagen kan komma då oppositionsrådet som politiker inte längre kan lita på beslutsunderlaget. I samband med den dagen tappar även konsekvensanalysen sin funktion fullkomligt.

Incitamenten till att ha väl underbyggda konsekvensanalyser bottnar i flertal aspekter. Dels att den kompetens politikerna besitter omöjligen kan täcka alla områden varvid beslut tas. Men även att kunna behandla en realistisk bild till förmån för samhällets utveckling. Utöver detta menar respondenten att gedigna konsekvensanalyser är ett demokratiskt ansvar gentemot medborgarna.

Den snäva bilden som dagens konsekvensanalyser beskriver är dock inte hela problematiken. I generella termer grundar sig många av de problem respondenten beskriver i ett talade citat;

“Och formalia, alltså hur man kan använda formalia som politiskt styrinstrument hela tiden. Det är också skrämmande”

Detta beskriver egentligen två ting. Dels hur Oppositionsrådets upplever att politiken styr beslutsunderlaget, men även ett grunddilemma i den form som konsekvensanalyser presenteras i.

4.2.3 Ordförande i Utbildningsnämnden

Nämndordförande beskriven en annan bild än vad oppositionsrådet menade var bristen i konsekvensanalysens omfattning. Nämndordförande medger att det kan finnas anledning till vidare utveckling av dessa, i synnerhet då kunskapen om hur andra kommuner utformar dessa är minimal.

Det menas även att konsekvensanalysen är ett täckande dokument då egna besök ut i verksamheten av respondenten själv utförs. Respondenten menade dock att möjligheten alltid finns att göra förändringar i efterhand, men ansåg inte att konsekvensanalysen huvudsakligen kan förebygga detta.

”Även fast klubban är slagen, ser man att det blir katastrof så måste man göra något. Och det är inget heligt i det utan vi ska ju se till barnens bästa. Och ju tidigare man gör det desto bättre”

Gällande omfattningen av konsekvensanalyser beskriver respondenten att det i samband med budget redan finns ett långtgående perspektiv. Med andra ord skulle detta vara ett inbyggt perspektiv i budgetprocessen varvid konsekvensanalysen är en del av. Detta är den beskrivna intentionen varvid vi ställde följdfrågan; Hur ser det ut i praktiken?

“Men ibland kan man tänka att det kanske är lite kortsiktigt, man tänker här och nu, så det är nog både och, det är ingen generell att det är långsiktigt. Men det är nog bäst när det gäller strukturförändringar kan ja ju tycka. Och det är ju nått som man kanske får utveckla framåt”

Det förnekas senare inte att konsekvensanalysen kan utvecklas även i detta sammanhang. Men problematiken kan även kopplas till det skede då nämnden ger förvaltningen i uppgift att framställa beslutsunderlaget. Nämnderna, menar respondenten, formulerar frågor till för konsekvensanalysen på olika sätt. Tydligheten är därför väldigt viktig med makten att förbättra effektiviteten i besparingsprocessen.

I en diskussion kring omfattningen av konsekvensanalysen medger respondenten att större kommuner har större konsekvensanalyser, som ett logiskt antagande. Trots detta påstås kommunen besitta goda resurser i relation till deras storlek, men återigen är förbättring ständigt en möjlighet menar nämndordförande. Vi frågade ifall man kan ifrågasätta objektiviteten i konsekvensanalysen för att se hur en politiker tillhörande regerande parti reflekterar kring detta;

“Alla tänker ju på sitt, så nej det tror jag, alltså objektiv bedömning. Jag tror att varje enhet ser till sig själv och om dom vet det, så tror jag inte att dom i en konsekvensanalys säger det, man ser sin del, så då tror jag ju inte att det blir riktigt objektivt om du menar så. Så att jag tror det.”

Konsekvensanalysen används inte som ett enbart legitimerande medel, vilket respondenten menar är mer komplext än så. Idéer kring handlingsalternativen är ständigt välkomna och på så vis har underlaget en betydande roll. Därmed beskriver nämndordförande att konsekvensanalysen inte besitter en tom legitimerande funktion. Senare menar respondenten att detaljbudgeten som fastställs i januari inte skiljer sig något avseende från ordinarie beslut. En mening som inte delades med oppositionsrådet.

4.3 Lysekils kommun

4.3.1 Besparingen

I Lysekil handlar det om ett sparbeting på 10,5 mkr för Bildningsnämnden som kommunfullmäktige lade fram i sin budgetram för 2012. Bildningsnämnden ansvarar för grundskola, musikskola och fritidsverksamhet innefattande fritidsgårdar, sporthallar mm. Konsekvenserna ifall besparingen realiserats hade inneburit stängning av Bro och Bergs skola, fritidsgårdarna i kommunen, samt Skaftös och Brastads sporthallar. Beslutet skulle innebära stora följder för de små orterna i kommunen. Besparingen skulle även leda till höjda avgifter för föreningar som nyttjar lokaler i kommunens regi, och nedsatt underhåll av kommunala fotbollsplaner.

Nämnden ansåg besparingen orimlig och satte sig på tvären mot kommunfullmäktiges rambudget. De gav tjänstemännen i uppdrag att utreda ytterligare konsekvenser kring förslagen och en reservation av två ledamöter i Bildningsnämnden med hänvisning till besparingens inverkan på verksamheten lades också fram.

Det material som ligger till grund för besparingen har både djup och bredd, samt tydliga beskrivningar av ekonomiska konsekvenser och specificering av berörda verksamheter. Gällande fritidsgårdarna beskriver analysen inte bara kortsiktiga konsekvenser, utan även socioekonomiska följder ifall verksamheten läggs ner (Sammanträdesprotokoll för Bildningsnämnden 2011-09-20).

Den slutgiltiga budgeten för 2012 möter nämndens krav på lättnad av sparbetinget, vilket resulterar i en halvering av beloppet. Något som politikerna i nämnden härleder till konsekvensanalysens omfattning (<http://bohuslaningen.se/nyheter/lysekil/1.1351838-namnd-revolterar-mot-sparbeting>).

4.3.2 Ordförande i kommunstyrelsen

Respondenten menar att problemet med konsekvensanalysen inte nödvändigtvis ligger i dokument utan snarare i hur den uppfattas av omgivningen. När konsekvensanalysen inte visar på önskvärda konsekvenser finns en tendens hos politikerna att motsätta sig dess innebörd och istället hänvisa till brister i dess utformning. Och då ligger problemet i att politikerna inte finner argumentation för att genomföra ett beslut med konsekvensanalysen liggandes framför dem.

"Det är egentligen när det fattas argumentation som man drar till med sådana saker."

Kommunalrådet förklarar hur verkligheten ter sig och hur konsekvensanalysen inte kan uppfylla allas vilja. Det handlar om att ta debatten och förstå att ibland behöver beslut tas även om det inte alltid stämmer överens med det som du tänkt från början. Saken är den att det aldrig går att få en 100 procentigt material och att konsekvensanalysen inte kan uppfattas som den ultimata lösningen. Det finns en övertro på analysernas roll. Dokumenten är alltid värdefulla att ha men de hänger bara med till en viss del i processen, sedan är det andra bedömningar som behöver göras.

Faran är när argumentationen tryter och politikerna svartmålar tjänstemännen som tagit fram materialet. Då är de inne på en farlig bana som i slutändan ifrågasätter tjänstemännens kompetens, och det anser kommunalrådet vara riktigt illa.

"Då menar politikerna att när man inte hittar argumenten, då va "tjänstemännen så dåliga", "dom var så dåliga på det här". Då går man på sätt och vis ut på deras profession."

Ett annat problem som uppkommit är enligt respondenten konsekvensanalysens varierande omfattning. I fallet med bildningsnämnden lämnade konsekvenserna svar på det sparbetning som låg och visade att dess omfattning inte gick att bemöta utan allvarliga följder för verksamheten. Problemet blir då att andra nämnder kommer fram och yrkar på extra pengar och hänvisar till de andras situation med minskat sparbetning.

"Men dom har ju inte kunnat visa upp någonting."

Det handlar om att göra rätt från början anser kommunalrådet och inte komma i efterhand. Analyserna behöver likaså blicka framåt i tiden vilket faller varit med bildningsnämnden enligt respondenten. En betoning av beredskap för framtiden. Kommunalarrådet nämnder flera områden i kommunen som är beroende av sina skolor och fritidslokaler för att inte riskera avfolkning, vilket kunde bli fallet om sparbetning fått full verkan. Respondenten förklarar faran i att tänka för kortsiktigt vid beslutssituationer:

"Så det får kortfristig frist på ekonomin, långsiktigt frist blir det förödande. Som i Brastad får vi en avbefolkning till slut, så därför är konsekvensanalyserna rätt så viktiga så att de är kortsiktiga vinster och långsiktiga förluster då. Och det spelar in rätt mycket i ett sånt där ställningstagande."

I fallet med bildningsnämnden gav konsekvensanalysen insikt och resulterade i en minskad besparing. Analysernas omfattning är dock inte alltid till godo enligt kommunalrådet. Och på frågan om analyserna innefattar alla viktiga aspekter lyder svaret;

“Relevant och relevant, ibland kan man tycka och tro att dom tar fram det mest kontroversiella för att slippa att spara.”

Avslutningsvis målar respondenten upp en bild av konsekvensanalysen i den bästa av världar. Då skulle inte konsekvensanalysen behövas som dokument eftersom verksamheten arbetar optimalt. Då skulle dessa kritiska besparingssituationer inte behöva uppstå, eftersom verksamheten redan besitter beredskap för framtiden.

4.3.3 Opposition i Bildningsnämnden

Kommunalrådets bild av konsekvensanalyserna för bildningsnämnden var att de väl beskrev och med god omfattning förklarade situationen. Nämndpolitikerns åsikter faller isär med dennes åsikt, och menar istället att sparbetning lades fram utan betänklighet av dess konsekvenser för verksamheten och bygden. Den goda utformning av dokumentationen som kommunalrådet förmedlade ställs således i helt annan dager.

”Det är väldigt olika konsekvensbeskrivningar. Oftast vill jag säga att det är avsaknad av konsekvensbeskrivningen.”

Respondenten menar att den ursprungliga budgetramen som anfördes bildningsnämnden inte tog någon hänsyn till verksamheten. Det lades fram olika förslag men de kunde inte styrkas av framtagna konsekvensanalysen. Förvaltningen fick i uppdrag att ta fram vilka konsekvenser besparingen skulle innebära. Här menar respondenten att fullmäktige skulle tagit fram underlagen redan vid första steget i processen.

Ett annat problem i processen kan skildras i respondenternas skilda mening beträffande tjänstemännens roll, deras profession. Kommunalrådet såg det som att politikerna fann argument mot det framtagna materialet i brist på egna argument. Nämndpolitikern yttrar sin åsikt om tjänstemännens arbete:

”Jag tycker det är litegrann lydiga tjänstemän som fått ett uppdrag av politiker så kryddar dom vissa saker som dom vill.”

Yttrandet visar en brist på förtroende om vad som ligger till grund för konsekvensanalyserna där respondenten menar att siffror ofta höftas fram och att det inte ligger några korrekta uträkningar till grund för de sparbelopp som presenteras i materialet. Detta härleder respondenten till en tjänsteman - politikersituation. Det finns lydiga tjänstemän, men det skylls ofta på varandra. Politikerna hänvisar till dokumenten som tjänstemännen tagit fram, medan de menar att de bara tagit fram det material politikerna beställt.

”Mycket skylls på varandra hela tiden. Det är politikerna som tagit det beslutet, men tjänstemännen har ju gett oss en beskrivning. Men jag har ju bara gjort den beskrivningen som ni vill ha.”

Sedan framkommer känslan av att analyserna ibland tas fram som legitimering av beslut. De utformas lite lagom. Samtidigt menar respondenten att det tas fram många gedigna och välskrivna konsekvensanalyser som bara körs över. Det finns intressen i processen som kan påverka och i slutändan handlar allt om tolkningar. Respondenten menar att i slutändan måste det gå att lita på tjänstemännen, en delad mening av kommunalrådet.

5. Analys

I detta kapitel skall vi korsa den empiriska undersökningen med analytiska reflektioner. Initialt besvarar vi de två frågor som tidigare mynnat ut från referensramen. Sedan följer en djupare analys av de teman som är av vikt för forskningsfrågan. Syftet är att i detta kapitel systematisera referensramens begrepp, och utveckla olika resonemang som relaterar till konsekvensanalysens patologi.

5.1 Svar på referensramens frågeställningar

Vad får konsekvensanalysen för betydelse i perspektiv av handlingsrationalitet kontra beslutsrationalitet?

Konsekvensanalysens betydelse gentemot handlingsrationaliteten varierar i samband med det perspektiv som används. Onekligen så följer respondenterna i opposition en beslutsrationell linje i samband med dess kritik kring konsekvensanalysen. Sedan varierade kritiken, vilket är starkt kopplat till utformningen och omfattningen av konsekvensernas beskrivning. Oppositionsrådet i Sotenäs hade en mer helhetstäckande logik i beskrivningen av sitt missnöje. Lysekils opposition i nämnden talade mer i termer av detaljerade delar, vilket kan härledas till att deras konsekvensanalys var mer specifik.

Respondenterna tillhörande regerande partier uttryckte en mer passiv kritik. Nämndordförande i Sotenäs formulerade sig ibland defensivt emot frågor och påståenden om konsekvensanalysens direkta potentiella brister. Kommunstyrelsens ordförande i Lysekil gav ett helikopterperspektiv kring svårigheten att bemöta intressenternas viljor.

I kontrasten av den empiriska undersökningen kan det antas att handlingsrationaliteten skadats i Lysekil. Konsekvensanalysens väl specificerade natur kunde generera mer sakliga motargument för oppositionella intressen. Sotenäs beskrivning av konsekvenserna kunde troligen inte generera samma sakliga motargument då analysen inte uppnådde samma nivå av specificering.

Den väl underbygga konsekvensanalysen kan öppna dörren för en bredare och mer motiverad kritik. Besluten som behandlas kan i denna bemärkelse även få en svårare väg till dess verkställande.

Men vad är handlingsrationalitet egentligen i detta sammanhang? Sett ur de potentiella positiva intentionerna från respondenternas båda sidor kan följande resonemang föras.

Styrande politiker kan lika väl vara besvärade av att en nödvändig besparing minskas ner till en obetydlig kostnadsminskning. Detta i samband med att motsättande viljor fått väl beskrivna konsekvenser som utgångspunkt. Här reflekterar politiker i termer av det långsiktiga perspektivet. Motsättande individer bland förvaltningen och kommunmedlemmarna kanske ser besparingen i ljuset av dess direkta följder på den löpande vardagen. Denna reflektion visar att konsekvensanalysens betydelse för handlingsrationaliteten är hamnar i kläm mellan två nivåer av besparingens åskådning.

Vad är väktarnas och förkämparnas relation till konsekvensanalysen i besparingsprocessen?

Rollerna förtydligades desto djupare diskussionerna fördes kring konsekvensanalysens funktion och praktiska användning. I Sotenäs visade det sig tydligt hur både väktaren och förkämpan var överens kring nödvändigheten av besparingen.

I kombination med föregående fråga var förkämparna beslutsrationella i den mening att de riktade kritik kring de delar som rörde konsekvensanalysens brist och innehåll. Väktarna däremot visade spår av en handlingsrationell linje i deras beskrivning av problem utanför konsekvensanalysens värld, samt genom passiviteten kring riktad kritik mot analysen i fråga. Sammanfattningsvis för båda frågorna hamnar konsekvensanalysen i kläm mellan de interpolitiska spänningarna och nivåernas olika uppfattning av besparingen. Att väktare och förkämpar visade sig så åsiktsstarka kring analysen bekräftar att spänningarna är oerhört starka. Den demokratiska legitimiteten där vinnare och förlorare tydligt beskrivs, kanske blir svårt att motsvara då konkurrensen mellan väktare och förkämpar har sådan påtaglig kraft.

5.2 Handlingsrationaliteten i de olika fallen

I jämförelse med Sotenäs brukade Lysekils kommun en väl underbyggd konsekvensanalys som följdes av en minskning av besparingens belopp. Förändringen skedde efter att kritik riktats mot en nivå av besparing som inte ansågs vara möjlig att uppnå inom en skälig ram. Kommunen hade i sin konsekvensanalys redovisat noggranna uträkningar och vissa samhällsekonomiska effekter, vilket saknades i Sotenäs motsvarande dokument. Vissa aspekter pekar på att denna skillnad innebär att handlingsrationaliteten skadats i Lysekil till följd av kommunens noggranna beskrivning av konsekvenserna. Detta skall följas upp av en närmare jämförelse i de parametrar som de olika kommunerna påvisat.

Oppositionsrådet i Sotenäs beskrev en rad olika aspekter som pekade på konsekvensanalysens bristande funktion. En sådan aspekt var rådets bristande gehör för att utveckla analysen till att täcka ett bredare fält, vilket avfärdas med hänvisning till resursbrist för sådant projekt. Något som nämndordförande i samma kommun inte underströk. Nämndordförande motsatte sig i sina reflektioner inte från oppositionsrådets kritik kring hur konsekvensanalysen var snäv och kunde fylla en bättre funktion. Istället påpekade denne att analysen har anledning att utvecklas, men att dess roll ändå inte är överdrivet stor.

Detta gör bilden motsägelsefull då oppositionsrådet menar att en underutvecklad konsekvensanalys förblindar beslutsfattandet. Det underströks även att sådan redovisning av konsekvenser är ett demokratiskt ansvar. Nämndordförandes bild att konsekvensanalysen inte besitter samma vikt utgör en stark kontrast.

En annan anmärkning är att förvaltningschefen tog över kontakten inför uppgörelsen för intervju med samma ordförande. Detta slutade i att vi fick avvisa chefens närvaro vid intervjutillfället. Detta gav sken av någon form av alliering mellan dessa instanser, vilket skulle innebära att denna chef utgjorde en väktare (Brunsson, Rombach 1985:147ff). Förklaring följer senare.

Oppositionsrådets kritik kring konsekvensanalysen innebär att besluten skall fattas med understöd av grundligare utredning kring konsekvenser och alternativ. Detta kan kategoriseras som en beslutsrationell linje. Nämndordförande är mer handlingsrationell då denne inte lägger lika stor vikt kring konsekvensanalysens betydelse. Enligt rollerna är oppositionsrådet förkämpe kopplat till den kritik som fördes, och nämndordförande utgör då väktare.

Besparingen ansågs vara nödvändig från båda parter vilket gör skildringen av roller allt mer komplicerad.

5.3 Rollernas brännpunkt

Rollerna gjorde sig mest märkbara då diskussionerna kom att handla om konsekvensanalysens praktiska innebörd. När dialogerna rörde sig ifrån konsekvensanalysen blev rollerna otydliga och därför identifierar vi analysen som en brännpunkt. Denna brännpunkt syftar till konsekvensernas innebörd, syfte och betydelse i sammanhanget av besparing. Konsekvensanalysen kan tolkas som en central del för konkurrensen mellan väktare och förkämpar.

Nämndordförande i Sotenäs och kommunstyrelsens ordförande i Lysekil tillhör båda regerande partier. Likheterna mellan de två bestod i avsaknaden av kritik riktad mot

konsekvensanalysen. Istället menade de sammanfattningsvis att andra faktorer kunde ha större betydelse.

Respondenten som satt i opposition i Lysekils bildningsnämnd skilde sig däremot ifrån oppositionsrådet i Sotenäs gällande sättet att reflektera kring analysen. Kritiken som denne framförde präglades av mer specifika åsikter kring konsekvensernas innebörd i olika avseenden.

I jämförelse med motsvarande opposition i Sotenäs uttryckte respondenten sin kritik i abstrakt form. Konsekvensanalyserna i den två kommunerna utgjorde till sitt innehåll samma skillnad. Lysekils mer specifika analys är troligt vis den faktor som påverkat oppositionsledamotens kritiska språk. Konsekvensanalysens ansågs av denne vara utförligt gjord.

Dessa två oppositioner har onekligen fått sin mättnad för konsekvenser olika tillfredsställd. Den empiriska undersökningen indikerar att Sotenäs mindre specifika konsekvensanalys ställt oppositionsrådet i en förvirrad situation. Detta gjorde rådet mindre delaktig och insatt i besparingen, vilket kan vara grunden till det stora missnöjet som uttrycktes.

5.4 Kritiken är lika specifik som konsekvensanalysen

Vad kan vi tolka ur detta? För det första skulle de vara kontraproduktivt för regerande politiker att kritisera besparingarna som utgör deras vilja. För det andra är konsekvensanalysens omfattning starkt kopplat till huruvida kritiken formas från oppositionen. Lysekils specifika konsekvensanalys kan i denna mening ha orsakat att kritiken funnit substans för motargument. Detta kan vara en bidragande faktor till sparbetings minskning.

Handlingsrationaliteten är på så vis högre i Sotenäs där konsekvensanalysen inte gav kritikerkåren samma möjlighet till förståelse för besparingens innebörd. Det oppositionsrådet i Sotenäs förespråkade är en ökad grad av beslutsrationalitet, vilket kan speglas i den abstrakta beskrivningen av konsekvenser som kommunen jämfört med Lysekil framställt.

Att skada handlingsrationaliteten kan dock få andra följder menar kommunstyrelsens ordförande i Lysekil. Nämligen att en gedigen konsekvensanalys kan förstelna debatten som förs kring besparingen. Politiker kan senare beskylla tjänstemännen för bristfällig framställning av beslutsunderlag.

En negativ aspekt för Sotenäs skulle vara att effektiviteten för beslutsfattarna minskar då beslutets innebörd inte tydligt når fram. Detta är en handlingsrationell fördel för väktarna som

avlägsnar fokuset från det som kan försvåra beslutsprocessen. Menat att kraften av konkurrerande intressen reduceras genom sådan metod.

5.5 Kritikens referenspunkt

Det finns en monterad vilja från styrande politiker att deras beslut skall få genomslag. Konkurrerande intressen är för dem därför ett stort hinder. Den tänkbara kritiken som kan riktas åt besparingsbesluten innefattar en potentiell paradox. Konsekvensanalysen är kopplad till en besparing som åsyftar en specifik förvaltningssektor. Då detta utgör grunden för kritikernas ståndpunkter förmedlas inte bilden av kommunens större syfte. Nämligen att möta kommande ekonomiska faror.

Kommunala besparingar är en reaktion på sådana prognoserade faror. Besparingarnas vidare funktion är då att motverka dessa genom olika nedskärningar. Dessa är nödvändiga för kommunernas framtida ekonomiska stabilitet och tillväxt. Det är inte troligt att detta tas i hänsyn av den enskilda besparingens kritiker. Drabbad personal och kommunmedlemmar refererar troligtvis besparingens innebörd till dess konkreta förändring av deras vardag. Om specifika konsekvensanalyser förstärker kritikerkårens motargument, kanske detta resulterar i att vägen mot ekonomisk stabilitet förlängs.

I referensramens termer kallas denna förlängning för beslutsrationella konsekvensanalyser.

5.6 En dragkamp och konsekvensanalysen däremellan

Besparing är en dragkamp mellan beslutets politiska sympatisörer och den drabbade publiken. I centrum står konsekvensanalysen som enligt beslutsfattare utgör ett hinder för beslut, och för de drabbade en redovisning av hur vardagssituation kan försämrats.

Beslutsrationaliteten för besparingar och dess konsekvensanalyser bär alltså på en konflikt grundad i starka intressekonflikter. Handlingsrationaliteten är då den direkta lösningen som befriar beslutsfattarna från större kompromisser. Det kan därför antas att denna i någon form alltid förekommer i kontexten av besparingar.

Den demokratiska legitimiteten menar däremot att detta är fel, då beslutens vinnare och förlorare inte framkommer med samma tydlighet. Kollisionen av dessa faktorer innebär att beslutsrationella konsekvensanalyser utgör den värdering som uppfyller en demokratisk nytta. Men denna motarbetas ständigt av en monterade potentiell paradox. Nämligen att beslutsrationella besparingar och konsekvensanalyser ständigt motarbetas av beslutsfattarnas vilja att genomföra sina nedskärningar.

Ur en mening innebär detta även att även demokratins legitimitet ständigt motarbetas. Därför är denna svår att efterleva, och detta kanske kopplar beslutsrationella konsekvensanalyser till en fördröjd ekonomisk återhämtning.

Vi antar att en kommunal besparing skall genomföras utan att drabbat område kan reagera med motsättande kritik. En beslutsrationell konsekvensanalys får då utrymme att genomföra en hämningslös utredning, vilket både kan gynna beslutsfattarna i den framtida utvecklingen av kommunen och ökar graden av medvetande om beslutets innebörd. Ur demokratisk aspekt uppnås legitimitet av högsta grad, och förnuftet hos beslutsfattarna kan ses som extremt hög. Detta antagande belyser konsekvensanalysens potentiella funktion som intressekampen i praktiken inte tillåter.

Handlingsrationaliteten är ur detta ljus en försvarsmekanism från motsättande intressen. Detta leder dock till att besluten inte åtnjuter konsekvensanalysens potentiella funktion.

5.7 Vad är egentligen problemet?

Reflektionerna ovan är komponenter av en patologi. Vi vill belysa en grundläggande problematik som kan bidra till forskningsfrågas svar. Vi har redan konstaterat att verkställandet av kommunala besparingars är känslig för negativ kritik. Styrkan i denna kritik utgår starkt ifrån huruvida specifikt konsekvenserna är redovisade i beslutsunderlagen.

Med dessa förutsättningar är konsekvensanalysen kontraproduktiv i sig då dess innehåll beskriver nackdelarna som kan tänkas följa av besluten. Frågan är hur beslutsfattare skall våga fästa sina besparingar bredvid konsekvenser då de motarbetar deras fundamentala syfte. Analysen har ur den aspekten en negativ klang redan innan den framställs.

Konsekvensanalysens kantas av en konflikt mellan principen om demokratisk legitima beslut och handlingsrationaliteten som ett symptom av den intressekonflikt som föreligger kommunala besparingar.

6. Generell Slutsats

I studiens inledande kapitel problematiserades en rad oklara faktorer kring konsekvensanalysen.

Det påpekades att tillämpningen runt om i landet var sporadisk, samt att en varierande kvalitet och omfattning förekom. Men även dess centrala roll i en misstänkt kollision mellan teoretiska principer. Vi fann vissa resonemang som underströk denna konflikt. Handlingsrationalitet kunde ses som ett symptom av de starka intressekonflikter som kommunala besparingar kantas. Efter dessa reflektioner har vi belyst vissa aspekter kring konsekvensanalysens patologi. Nedan följer en slutlig reflektion.

I jämförelsen mellan Sotenäs och Lysekil visar det senare fallet att handlingsrationaliteten skadades av en väl underbyggd konsekvensanalys. Denna gav kritikerkåren mer insikt i konsekvenserna vilket kan leda till att framtida besparingsprocesser kommer använda handlingsrationalitetens för att minska intressekonflikter.

Enligt Söderbaum är det redan klargjort att detta skulle innebära bristande legitimitet till demokratin då sådana konsekvensanalyser och beslut inte tydligt redovisar vilka som gynnas respektive missgynnas.

Besparingens totala syfte i att stabilisera den kommunala ekonomin kan motarbetas av en beslutsrationell konsekvensanalys. Detta då drabbade personer troligtvis har en annan referenspunkt än de ansvariga beslutsfattarna. Kritiken kan på så vis hamna utanför sin totala kontext vilket kan innebära att den ekonomiska stabiliseringen fördröjs.

Sådana konsekvensanalyser och följder gynnar dock demokratins legitimitet. Men om den motarbetas av en kritik som inte syftar till den besparingens totala syfte är legitimiteten i demokratin problematisk.

I övergripande mening är konsekvensanalysens en motståndare till det beslut som den refererar till. Detta då dess innehåll utgår ifrån att beskriva nackdelar som kan följa beslutsfattarnas nedskärning. Då besparingsprocessen är känslig för kritik, kan detta ses som en inbyggd patologisk förklaring till konsekvensanalysens sporadiska tillämpning. Det kanske går att koppla konsekvensanalysens varierande kvalitet och omfattning till hur känslig besparingsprocess är för kritik. Kanske är detta även anledningen till att den inte förekommer i vissa fall. Konsekvensanalysens problem i beslutsprocessen har berörts ur flera perspektiv vilka kan sammanfattas enligt följande; Patologin är konsekvensanalysens utsatta roll mellan

demokratisk legitimitet, ekonomisk stabilisering och handlingsrationalitetens odemokratiska vilja att abstrahera konsekvenser.

Syftet med denna uppsats är uppnådd på så vis att vi funnit problem kopplat till konsekvensanalysens roll i beslutsprocessen. Andra perspektiv kan dock användas för att ytterligare fördjupa sig i problematiken. Exempelvis att studera kommunala besparingar där konsekvensanalysens inte tillämpas, och därefter skildra detta i jämförelse med annan kommun som använder analysen. Sådana aspekter kan ge en vidare kunskap vilket kan vara givande i sammanhanget.

7. Referenser

7.1 Litteratur

Brunsson, Nils, 2007

The Consequences of Decisionmaking, Oxford University Press.

Brunsson, Nils, Rombach, Björn, 1985

Går det att spara? – Kommunal budgetering under stagnation, Lund; Doxa Ekonomi

Bryman, Alan, 2011

Samhällsvetenskapliga metoder, Malmö; Liber AB

Edlund, Högberg, Leonardz, 1999

Beslutsmodeller - redskap för ekonomisk argumentation, Lund; Studentlitteratur

Lindblom E Charles, 1959

The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, 19: 79-88

Janis, I.L. 1971. Groupthink, Leavitt, HJ. Pondy, L. R & Boje, D.M. (red.) Readings in managerial Psychology (4:e upplagan). Chicago; The University of Chicago Press

Janis, I.L., 1972

Victims of Groupthink, Boston; MA Houghton Mifflin

Söderbaum, Peter, 1986

Beslutsunderlag – Ensidiga eller allsidiga utredningar? Lund; Doxa Ekonomi

Vedung, Evert, 1998

Utvärdering i politik och förvaltning, Lund; Studentlitteratur

Wildavsky, Aaron, 1964

The Politics of the Budgetary Process, USA; Little Brown

Lundh, Bengt, 1996

Bra böckers stora läkarlexikon, volym 8, Höganäs, Bra böcker AB.

7.2 Elektroniska dokument

Bohusläningen, <http://bohuslaningen.se/nyheter/sotenas/1.1419002-elevhalsan-kommer-inte-att-bli-samre>, avläst 2011-11-10.

Bohusläningen, <http://bohuslaningen.se/nyheter/lyseki/1.1351838-namnd-revolterar-motsparbeting>, avläst 2011-11-10.

7.3 Beslutsunderlaget för Sotenäs

Tjänsteutlåtande för Utbildningsnämnden 2011-09-07

Sammanträdesprotokoll för Utbildningsnämnden 2011-09-22

Utbildningsförvaltningen – riskbedömning av verksamhetsförändring utifrån budget 2012,
2011-10-27

7.4 Beslutsunderlag för Lysekil

Sammanträdesprotokoll för Bildningsnämnden, 2011-09-06

Sammanträdesprotokoll för Bildningsnämndens AU, 2011-09-20

Sammanträdesprotokoll för Bildningsnämnden, 2011-11-01

Budget 2012 med bilaga 1-7, Lysekils kommun, Bildningsnämndens möte 2011-11-01