

ANDERS LINDBERG:

Kommunal furstespegel

En kommunalpolitiker som önskar genomföra förändringar och förnyelse bör först ta del av den intressanta forskning som bedrivits i Sverige för att frilägga kommunernas egentliga beslutsprocesser. Då kan han eller hon upprätta en handlingsstrategi som sträcker sig längre än att få de formella besluten klubbade i fullmäktige, styrelser och nämnder.

Och kommunalrådet måste precis som en företagsledare in-formera alla berörda — väljare, brukare och anställda — innan förändringarna genomföres.

Civilekonom Anders Lindberg är delägare i JKL Information AB.

Kommunerna har på ett nytt sätt kommit i centrum för den politiska debatten. Bilden av drastiska nedskärningar ges via medierna från orter som Huddinge och Uppsala. Andra kommuner har eller är på väg att genomföra nya organisationslösningar, enligt den så kallade utförar-beställarmodellen. Ett antal nya kommunledningar har tillträtt med ett utpräglat ideologiskt förändringsprogram, exempelvis i Helsingborg, Malmö och Haninge. Samtidigt kommer många av regeringens olika åtgärder att möta verkligheten ute i kommunerna. Skolan, barnomsorgen, äldreomsorgen och kultursektorn är i dag i stor utsträckning kommunala angelägenheter.

Statens ambition är att ersätta detaljregleringen kopplad till statsbidragen. Vi får se framöver om staten är mäktig en avreglering, och inte endast en omreglering. Att öka kommunernas beslutanderätt på statens bekostnad, ses av många bara som en mellanstation. Målet är att den enskilde eller familjen själv skall ta ett ökat ansvar för, och få en bestämmanderätt över dessa områden.

Den kommunale ledarens uppgift är inte lätt. Det har vi fått prov på under de gångna månaderna. Hur ska man kombinera förändringsarbetet med att driva den dagliga verksamheten vidare? Hur bibehålls det politiska initiativet som krävs för att förändringsarbetet skall få legitimitet?

Det kan kännas ganska ensamt som kommunalman eller -kvinna, när inte alltid ens partivännerna i regeringen ställer upp och försvarar de konkreta kommunala besparingar som den nationella ekonomiska politiken kräver.

För allt fler kommunala ledare blir en

av slutsatserna att arsenalen av strategiska ledningsinstrument måste utökas. Från att ha utformat budget och kommunal organisation utifrån de politiska strategierna, blir nu informationen i vidaste bemärkelse ett ytterligare sådant ledningsinstrument.

Det finns också forskningsrön, och verktyg, som kan vara den nytillträdde kommunale ledaren till stor hjälp för att förstå och tolka den ibland något egenartade organisationsform som den svenska kommunen utgör.

Vi får se framöver om staten är maktig en avreglering, och inte endast en omreglering.

För många kommunalmän känns den nationalekonomiska forskningsfronten alltför abstrakt med sin matematiska inriktning. Undantaget då naturligtvis public-choice-skolan, som i Sverige bland annat populariserats av professor Johan Myhrman. Även företagsekonomins organisationsteorier känns ofta främmande, eftersom dess referensram oftast är de vinstmaximerande företagen.

Efter en tid i majoritetsställning, när de första hundra dagarna förflutit, finner många kommunalråd att de främsta invändningarna och hoten mot de nya planerna inte uppträder som motförslag i kommunstyrelsen. Bromskrafterna är i stället ofta organisatoriska. Den svenska kommunen med sin blandning av olika verksamhetsgrenar, och sina beslutsvägar som ofta i praktiken inte överensstämmer med normens klara ansvarsfördelning, erbjuder en god grogrund för urvattnig,

långhalning och andra typer av motstånd mot förändringar.

Intressant forskning

Inom förvaltningsekonomi, eller den politiska ekonomin som området ibland kallas, har intressant forskning bedrivits i Sverige. Den har syftat till att frilägga kommunens egentliga beslutsprocesser, och försökt att beskriva den kommunala organisationen, utan ideologiska eller statsvetenskapliga sidoblickar. Tidvis ger läsningen associationer till furstespeglar. Till skillnad från Machiavelli, är det dock här upp till läsaren att formulera handlingsreglerna, allt beroende på politisk vilja.

Centrum för denna forskning har varit Handelshögskolan i Stockholm, men även forskare verksamma i Lund, Göteborg och Linköping har bidragit. De skrifter och forskningsrapporter som producerats utgör i allra högsta grad praktiska verktyg för de kommunala ledare, som bättre vill förstå, tolka och agera i kommunerna.

Professor Nils Brunsson vid Handelshögskolan i Stockholm är kanske mest känd hos en bredare publik. I skriften *Politik och Ekonomi* (Doxa, 1985), under hans redaktörskap, ges en överblick över den då aktuella forskningsfronten. Utmärkande för Brunssons egen analys, är att han likställer företag och politiska organ, som i grunden agerande utifrån samma drivkrafter: Målet är att förvärva resurser från omvärlden. För att lyckas med detta, måste kommunerna tillägna sig en speciell rationalitet. För en politisk ledare behöver inte ord och handling överensstämma, så som fallet är för ett

företag. Om ett företag exempelvis säger att det erbjuder en vara till ett visst pris, eller tillverkar en viss vara, är det så. Det råder konsistens mellan ord och handling. Men för den kommunale ledaren är det ofta rationellt att inte sträva efter en sådan konsistens. Tvärtom, kan det ofta vara ett överlevnadsvillkor för en politiker, att genom sitt "prat" tillfredsställa en grupp, medan "beslut" och "handling" tillfredsställer andra grupper.

Prat om nedskärningar och besparingar kan med andra ord ersätta faktiska sådana. Ett beslut i en viss riktning, exempelvis om behovstäckning i barnomsorgen, kan följas av handling som går i en annan riktning. Väl att märka den inledande begränsningen: Brunsson och hans kolleger uttalar sig inte om detta är bra eller dåligt. De beskriver en verklighet, såsom den framkommer för forskarna.

Björn Rombach, verksam som forskare vid Handelshögskolan, har i några skrifter under 1980-talet visat hur lite av talet om effektiviseringar och besparingar i kommunerna som de facto följts av sådan handling. I sin senaste bok, som debatterats intensivt i KommunAktuellts spalter, angriper han begreppet målstyrning (Det går inte att styra med mål, Studentlitteratur, 1991). Hans slutsats grundar sig på att någon egentlig målstyrning helt enkelt inte förekommer.

Den amerikanske budgetforskaren Aaron Wildavsky har med sin budgetforskning också haft betydelse i Sverige. Wildavsky studerade hur det gick till när skolbudgeten skulle upprättas i staden New York, och han fann tre olika typologier. "Väktarna" som försökte hävda helhetens intressen. "Förkämparna", oftast närmast verksamheten, som strävade

efter att utöka sin verksamhet, och hitta argument för varför besparingar var omöjliga att genomföra. Den tredje gruppen, som han kallade för "hamstrar", strävade efter att lägga undan, skapa buffertar och var intensiva motståndare till nya verksamheter.

Väktare och hamstrar har ofta uppträtt i koalition i de svenska kommunerna. Men när det blir fråga om skattesänkningar, utförsäljningar eller liknande åtgärder som minskar de kommunala buffertarna, tar vänskapen dem emellan snart slut.

Det gäller för den kommunale ledaren att upprätta en handlingsstrategi som sträcker sig längre än att få de formella besluten klubbade.

I sin svenska kommentar skriver Brunsson:

"Enskilda nedskärningar kan lätt visas vara resultat av väktarnas fria val — det är de som inte valt att höja skatten ytterligare något eller att inte underbalansera budgeten något. Förkämparna har ingen anledning att dela med sig av sina kunskaper till väktarna, tvärtom uppmanar budgetprocessen till att framställa snedvriden information efter sagesmannens intressen och avsikter."

Bengt Jacobsson, även han professor vid Handelshögskolan i Stockholm, har studerat det specifika samspelet mellan politik och ekonomi som går under begreppet "näringspolitik", liksom hur departementen styr förvaltningarna. Det senare området kan även med fördel studeras för

den som intresserar sig för de kommunala förvaltningschefernas relation till politiker.

Den här refererade forskningen ger nyttiga insikter för den politiker, som med läroboken i kommunal demokrati i handen, ger sig i kast med att förändra en kommun. Styrelser väljs, målprogram upprättas, organisationen förändras och förvaltningen får vederbörliga instruktioner, men ändå händer ingenting. Läroboken stämmer inte med verkligheten.

Kommunikation är det nödvändiga medlet, och mod den nödvändiga egenskapen för att bibehålla initiativet.

Upprätta en handlingsstrategi

I stället för att resignera, gäller det för den kommunale ledaren att upprätta en handlingsstrategi som sträcker sig längre än att få de formella besluten klubbade i fullmäktige, styrelser och nämnder.

Forskarnas uppdelning av politiken i sekvenser som "prat", "beslut" och "handling" kanske kan tjäna till ledning, inte bara för deskriptiva syften, utan även för att formulera en sådan förändringsstrategi. Därmed inte sagt, att det har något egenvärde att ersätta handling med prat.

"Prat" skulle kunna användas som en förklenande omskrivning för opinionsbildning eller kommunikation.

Detta är ofta det enda som står till oppositionspolitikerns förfogande. Hans instrument blir att med ordet som vapen beskriva verkligheten, visionerna och framtidsmålen. Men när oppositionspolitikern inträder i majoriteten börjar snart

all energi riktas på de formella besluten och handlandet, "spakarna och rattarna", i det politiska kontrollrummet.

Men "pratet" är lika viktigt för majoritetspolitikern som vill få något uträttat och genomfört, som för oppositionspolitikern som vill bli vald. Majoritetspolitikern kan inte förlita sig bara på "beslut" och "handling". Annorlunda uttryckt kommer handlingen att omöjliggöras, om inte den politiska pedagogiken löpande banar väg.

Vaccin mot opinionsstormar

Här är vi framme vid informationen som det strategiska ledningsinstrumentet. I vår mediafixerade och snabba, omväxlande samhällsklimat räcker inte gamla löften och gamla förklaringar. En framgångsrik politiker måste kontinuerligt få förändringsmandatet bekräftat i opinionen.

En regering kan oftast få draghjälp från think-tanks, konjunkturbedömare, internationella organisationer eller andra aktörer på samma arena. Den kommunale ledaren är ofta mycket ensam i sin debattmiljö. Näringslivets organisationer, som exempel på motkraft mot särintressen som kräver ökade offentliga utgifter, är visserligen etablerade på nationell nivå, men ännu inte i den genomsnittliga svenska kommunen eller landstinget. Här råder i stor utsträckning de problemformuleringar som behärskade 1970-talets nationella debatt.

Kommunalrådet som organisationsledare för den kommunala organisationen måste, precis som företagsledaren, kommunicera förebyggande inte reaktivt, både till väljare, brukare och anställda. Rätt genomförd kommer då kommunikatio-

nen att fungera som ett vaccin mot opinionsstormar, även om naturligtvis denna kommunikation inte tystar den politiska debatten. Det är heller inte meningen, tvärtom.

Men förmågan att axla detta grundläggande ansvar exempelvis gentemot de anställda och andra som är direkt berörda av kommunens tjänster, blir ofta ett första test på den kommunale ledarens fortsatta trovärdighet. En företagsledare som inte kan förankra och få stöd för sin strategi bland de egna anställda kommer inte att bli trovärdig externt. I viss mån gäller detta även den kommunale ledaren, framför allt om grundläggande åtgärder som information till de anställda åsidosätts. Då rasar förtroendet för vederbörande som organisationsledare, och den politiska basen eroderas.

De politiker som underlåter att kommunicera som organisationsledare till de

närmaste berörda, och i bemärkelsen opinionsbilda för de politiska förändringarna, vårdar inte det inledande förändringsmandatet. De kommer snabbt att finna att gränserna för det politiskt möjliga minskar.

Kommunikation är det nödvändiga medlet, och mod den nödvändiga egenheten för att bibehålla initiativet.

Ett kommunalt förändringsarbete kräver både "prat", "beslut" och "handling" och det kräver därför närvaro på flera arenor samtidigt. Den aktuella forskningen inom svensk förvaltningsekonomi ger med sina kartbilder viktig hjälp till orienteringen. Den arena som flest nyblivna kommunala ledare verkar lämna är opinionsarenan. Det kan bli ett ödesdigert misstag. Oppositionens krav på kommunikation och opinionsbildning behövs i än högre grad i majoritetsrollen om ambitionen ställs högre än att förvalta.