

När strukturer och processer står i vägen

Reflektioner och diskussioner om förutsättningar
för övergripande förändringar

Roland Almqvist, IKE, Stockholms universitet

Ulf Ramberg, KEFU, Lunds universitet

Johan Wänström, CKS, Linköpings universitet

Finanskris 2008

- Den internationella finansmarknaden hamnar i en djup kris
 - Symboliserad av Lehman Brothers konkurs
- Förväntad långvarig djup kris i hela kommunsverige
 - SKL:s ekonomiska prognoser pekade på kraftigt försämrade ekonomiska förhållanden under flera år
- **Ett perfekt tillfälle att studera vad som händer i kommuner när det blir kris!**
 - Det nationella kommunforskningsprogrammet startas 2009
 - Ambition att studera krisen när den pågår och inte bara i efterhand

Men, det vände fort ...

- Staten tillförde betydande tillskott till kommunerna vilket hämmade krisretoriken
 - Vissa kommuner drabbades dock hårt av en försämrad arbetsmarknad
- Vi genomförde 200 intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i 46 kommuner vintern 2010
- I några kommuner upplevde politiker och tjänstemän att det aldrig var någon kris
 - Glömde de fort? (Kom vi ut för sent?)
 - Hade de en god beredskap med stark ekonomi och organisation som kunde stå emot den sortens externa händelser?
- **En missad möjlighet även för kommunerna?**
 - Flera ledande tjänstemän hade förhoppningar om att man under den ekonomiska krisen skulle kunna genomföra stora förändringar i verksamheten

Istället bredare fokus på besvärliga situationer

På www.natkom.se finns exempelvis:

- Företagsnedläggningar
- Skolnedläggningar
- Krympande kommuner & förändrad åldersstruktur
- "Växtvärk" (det är dyrt och påfrestande att växa)
- Konflikter inom den kommunala organisationen
- Utmaningar med existerande och nyutvecklade styrmodeller

2013

Ett nytt möjlighetsfönster öppnar sig?

- De flesta kommunerna hade lagt finanskrisen bakom sig
- Nu fanns det möjlighet att fokusera på mer långsiktiga utmaningar
 - SKL:s rapport som (i ett scenario) beskriver behovet av en skattehöjning på 13 kronor för att behålla nuvarande ambitionsnivå i den kommunala välfärdssektorn
 - Stora utmaningar med stora årskullar av pensionärer som förväntas att bli allt äldre (och mer benägna att ställa högre krav?)
 - Färre personer i yrkesför ålder ska betala för fler.
- **Resursanpassning och verksamhetsutveckling svaren?**
 - Tydliga signaler från många kommunala företrädare
 - Vi forskare sökte intressanta exempel att studera

Det gick trögt

- Ingen stor anstormning av projekt inriktade på resursanpassning och verksamhetsutveckling
- Annat kom emellan
 - Interna konflikter inom de kommunala organisationerna
 - Kommer alltid att komma och gå?
 - Byggboom
 - Lång tid av låga räntor i kombination med stor bostadsbrist
 - Valet 2014
 - Politikerna tvingades(?) anpassa sig till ett nytt parlamentariskt läge där det på många håll inte längre var möjligt att bilda blockbaserade majoritetsstyren

Flyktingkrisen hösten 2015

En distraktion eller ett svar på problemet?

- Överskuggade det långsiktiga arbete med resursanpassning och verksamhetsutveckling
 - Våra planer på att studera stora övergripande förändringar i kommunsektorn påverkades återigen negativt
- Utgör flyktingkrisen ett svar på utmaningarna med att färre personer i yrkesför ålder ska försörja en större andel pensionärer?
 - Visst tillskott, men förknippat med stora utmaningar för kommunerna. Långt ifrån den "perfekta" ålderspyramiden år 1900. Åldrats hela 1900-talet

Reflektion 1

- Går det att studera stora långsiktiga övergripande förändringar i kommunsektorn?
- Vad krävs i så fall?
 - Vi forskare föredrar stabila utgångspunkter att bygga vårt empiriska material på
 - Är det praktiskt omöjligt i en föränderlig omvärld?
 - Är det lättare att studera enskilda mer avgränsade händelser?
 - Är det i så fall tillfredställande?

Reflektion 2

- Vad är en kris?
 - Är det bara något negativt som vi tvingas hantera/parera med olika mellanrum
 - Är det en möjlighet att ta vara på?
- Pågår det alltid någon form av kris?
 - Är till exempel de kommunala organisationerna mer mottagliga för att en händelse eller ett tillstånd upphöjs till en kris när ingen annan tydlig kris existerar?

Vilka övergripande förändringar sker i kommunerna nu?

- Centralisering?
 - Backsourcing
 - Kommunerna tar tillbaka verksamhet
 - Central styrning och kontroll över tillväxten/byggandet
- Decentralisering?
 - Verksamhetsutvecklingen förväntas initieras och ske ute i verksamheterna
 - Har de enskilda verksamheterna tid och resurser för detta? Ges rimliga förutsättningar?
 - Skulle det gå att centralisera ett sådant arbete?
 - Resursanpassning förväntas ofta ske ute i verksamheterna
 - Osthyvelbesparingar är fortfarande vanliga – alla ska effektivisera lika mycket oavsett reella förutsättningar för att effektivisera

Vågar och kan vi ifrågasätta existerande strukturer och processer?

- "Cykeln" (den kommunala verksamheten) gnisslar mer och mer och pypunkten blir alltmer påtaglig i många verksamheter
 - Behov av nya grepp
 - Verksamhetsspecifika effektiviseringar/prioriteringar
 - Understödja införandet av ny teknik där möjligt/rimligt
 - Lokala politiker som vågar bryta mönster
 - Mindre statliga regleringar som kan skapa utrymme för nytänkande
- Ett nytt möjlighetsfönster efter valet?
 - Nationella politiker som bättre respekterar det kommunala självstyret (ovanligt i valrörelseretorik)
 - Kommunala politiker med ett nytt politiskt mandat?

Eller, blir det återigen något som kommer emellan?

- Hur behåller vi fokus och styrka i det långsiktiga arbetet med att utveckla och effektivisera verksamheten när andra händelser tränger på?
- Hur ska det kommunala samhällsuppdraget se ut i framtiden?
- Vad krävs för att vi långsiktigt ska kunna arbeta med stora övergripande frågor?
 - Att agera fort när förutsättningarna är som bäst?
 - Eller, ska man bortse ifrån existensen av så kallade möjlighetsfönster?
 - Nya/andra styrmodeller?
 - En kommunreform?
 - Förändrat kommunalt uppdrag?
 - Eller något helt annat?