

Anna Cregård
Rolf Solli

Framgångsrik och turbulent

– en studie av en kommuns utmärkande
egenskaper till vardags och under stress

KFi-rapport nr 51

KFi

Anna Cregård
Rolf Solli

Framgångsrik och turbulent

– en studie av en kommuns utmärkande
egenskaper till vardags och under stress

KFi-rapport nr 51

Innehållsförteckning

En händelserik historia	1
Viktiga begrepp och synsätt	7
Rapportens syfte, metod och disposition	16
En framgångsrik kommun – situation I.....	20
Från då till nu	20
Karakteristika hos en framgångsrik kommun	23
Om ledningen - aktörerna.....	23
Effektivitet	33
Framtiden	36
En framgångsrik kommuns särdrag	39
En ny situation?	46
Avgångarna	46
Turbulens i en framgångsrik kommun.....	50
Stora händelser.....	51
Nya institutioner eller gamla i nytt ljus	59
Referenser	62
Bilaga 1. Kodord för olika definierade begrepp	67

En händelserik historia

Den här historien måste få berättas och reflekteras! Det är en märklig historia ur flera synpunkter. För det första är det en intressant historia därför att verkligheten lyckats skapa en händelseutveckling som närmast liknar experimentet. Experiment i organisationer är i sig inte ovanliga och kallas ofta reformer. Men här är det inte frågan om reformens retorik som kommer till tals utan ett antal omständigheter som gör att till synes mycket ändras snabbt. Det är förändringar som gör det möjligt att studera vad det betyder att byta ut ledningen i en stor organisation. Vi har data från före, under och efter händelsen. För det andra är det en märklig historia eftersom den innehåller en inledande fråga som lyder "Vad är det för fel på en bra kommun?". För Lidrum är enligt många en framgångsrik kommun (Brorström och Hallin 1997). Att studera framgångsrika kommuner, som var vår ursprungliga idé, är ett säkert kort. Den som kan svara på en sådan fråga når ofta upphöjelse (se till exempel Peters och Waterman 1982). Framgångsrika organisationer är intressanta inte minst därför att andra tenderar att försöka likna dem (DiMaggio och Powell 1991). Men det är inte enbart framgångskriterierna som studeras utan också krisen. Näst efter framgång är antagligen kris det intressantaste som kan studeras (se Jönsson och Lundin 1976), den grå vardagen oräknat. Här har vi ett fall som handlar både om framgång och kris.

För det tredje är historien intressant eftersom större delen av den samhällsvetenskapliga forskningen är baserad på historiska data (Law 1994, Czarniawska 1998). För det

mesta är forskare hänvisade till att försöka rekonstruera historien för att kunna uttala sig om hur det är i nuet. Vi vågar påstå att de flesta studier av kommunala reformer, och de är många, uteslutande baseras på retrospektiv analys. Men i det här fallet har vår design av forskningsprojektet ändrats allt eftersom verkligheten gjort det. I korthet kan man säga att vi började studera en kommun som många anser/ansåg vara framgångsrik. Bland annat intervjuade vi alla förvaltningschefer i kommunen. När data väl hade samlats in avvecklades ledningen i snabb takt. Vi följde organisationen genom återkommande seminarier med kommunens förvaltningschefer under ett år för att avsluta med en ny intervjuomgång i kommunen.

Vi medger att vi ur forskningssynpunkt haft tur med vårt projekt. Det är inte ofta man kan besvara fler frågor än man tänkt sig. Samtidigt är vi helt medvetna om att det som för oss tagit sig uttryck i en oförtjänt tur också betyder otur för andra. Kanske är det så att om någon har tur måste någon annan ha otur. Vi har valt att anonymisera både kommunen och dess aktörer. Det finns i forskningssammanhang betydligt fler anledningar att anonymisera än att inte göra det. För det första är inte kommunen i sig intressant, den är snarare att se som ett speciellt fenomen där namn och personnummer snarare förvillar än bidrar till kunskapsutvecklingen. Ett annat motiv till anonymisering är självfallet att forskning baserad på utsagor av enskilda personer i någon mening kan vara känslig för varje respondent. Som forskare har vi ingen anledning att hänga ut folk i ljuset, varken det de gör bra eller dåligt. Anonymiseringen ger oss som forskare större frihet att skriva det som egentligen inte är acceptabelt att säga i en organisation. För

att anonymiseringen skall bli meningsfull har en del data vrängts till en aning, men aldrig där den är viktig. Går det då inte att lista ut vilken kommun det handlar om och vem som säger vad? Svaret är: Nej! En kollega som skrivit om ett snarlikt fall (Wrenne 1998) fick efter publicering flera påringningar från personer som trodde att det var deras kommun det handlade om, men alla som har ringt har faktiskt haft fel!

Viktiga begrepp och synsätt

Den här rapporten skall ses som en fristående del av det projekt som kallas "Kommunal förändring – institution och aktör". Med tanke på den utveckling som kommunen i denna rapport uppvisat har begreppen aktör respektive institution fått en speciell betydelse. För att få fram ett användbart analysverktyg behöver begreppen institution och aktör definieras och relateras till varandra. En inte oväsentlig del av projektet i stort handlar om vad effektivitet är. Mot den bakgrunden skall vi kort gå in på detta begrepp, och detsamma gäller förtroende. Vi misstänker att framgångsrika organisationer är bra på att utveckla förtroende mellan aktörer, men det är bara en misstanke.

Institutioner och aktörer

Den så kallade institutionella teorin handlar, i grova drag, om det som tas för givet i en organisation. Det är institutionerna som gör att vi fungerar tillsammans utan att behöva resonera om varje aktivitet. Litteraturen är fylld med olika definitioner av vad en institution är. Olika försök har

gjorts att kategorisera teoribildningen i sig. Vira (1997) gör en klassificering utifrån att det finns en neo-klassisk institutionell teori som ställs i kontrast till en kritisk institutionalism. Selznick (1996) kommenterar den institutionella teorins utvecklingslinjer i termer av gammal respektive ny-institutionalism. Peters (1998) menar att det finns minst sju varianter enbart avseende ny-institutionalism. De olika distinktionerna kan säkerligen göras på många andra sätt men är att föra denna diskussion för långt.

Det finns alltså många sanningar om institutionell teori. Broom och Selznick (1955, sid 238) menar att institution kan definieras som "the emergence of orderly, stable, socially integrating patterns out of unstable, loosely organized, or narrowly technical activities". Sjöstrand (1995) betraktar institutioner på ett liknande sätt men uttrycker dem i termer av organisatorisk infrastruktur som stödjer och hindrar mänsklig koordinering och fördelning av resurser. March och Olsen (1989 sid 160) för resonemanget i något annorlunda termer och menar att "Political institutions are collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations". Den sistnämnda definitionen ligger inte långt ifrån den som används i den här rapporten. Men ännu närmare ligger Czarniawskas (1997) som ser institutioner som ett mönster av social handling förstärkta genom att de korresponderar till sociala normer. Institutioner kan alltså ses som karakteristiska för en organisations handlande. Institutionerna behöver inte vara uttalade men kan mycket väl vara det. Czarniawska ansluter med sin definition till Berger och Luckmann (1966, sid 72) som menar att "institutions posit that actions of type X will be performed

by actors of type X". Aktörerna kan vara individer men också sociala grupper, till exempel gruppen förvaltningschefer.

Hur man skall se på förhållandet mellan aktörer och institutioners förändring kan också debatteras. Ett synsätt är att institutioner bara kan förändras om de på något sätt utmanas. Utmaningen kan självfallet komma från omgivningen som tvingar organisationen att "använda" nya institutioner men sannolikt kan också enskilda aktörer påverka dem. I en avhandling presenterar Strannegård (1998) texter som handlar om hur Electrolux skapar en institution om företaget som miljömedvetet. En viktig källa till omläggning av strategier och produktion var att den dåvarande VD:n såg något viktigt i att arbeta med miljöfrågorna. Att se sambandet mellan en VD och ett företags "taget-för-givet" bygger på ett antagande om ett speciellt förhållande mellan aktör, handling och scen. I ledarskapsteorin antas sekvensen aktör – scen – handling gälla (Czarniawska 1997). Tongivande personer (riktiga ledare) träder in på en scen (i ett skeende eller en organisation) och åstadkommer handling (att man till exempel börjar prata på ett nytt sätt eller faktiskt gör något annorlunda).

Institutioner förändras inte varje dag, i alla fall inte mycket. En viktig egenskap som nog alla forskare på området är överens om är att de per definition i hög grad är resistent mot förändring. Det räcker inte med ett beslut i kommunfullmäktige för att normer och därmed institutioner skall förändras. En relevant fråga här är alltså om det räcker att byta ut de tongivande ledarna i rask takt?

Vad kan man anta om ledares betydelse i organisationer? Inte helt förvånande finns i stort sett alla tänkbara

åsiktsriktningar representerade i litteraturen. I självbeskrivningar av olika slag presenterar sig ledare som de som hade ett avgörande inflytande över vad som händer i organisationer (se till exempel Iaccoca och Nivak 1985, Carlzon 1985). I den mer forskningsinriktade litteraturen finner vi också betydande åsiktsskillnader. Westerberg (1998) menar att ledares förmåga att arbeta i olika situationer faktiskt har betydelse för hur det går för företaget, i vart fall i små företag. Andersen (1994) menar att relationen mellan verksamheten i betydelsen "slutprodukt" och ledarskapet är svag. Ledare har snarare en indirekt verkan på "slutprodukten" än direkt. Ledares indirekta betydelse lyfts också fram av Thylefors (1991) utifrån studier av ledarskap inom vård och omsorg. Ekvall (1990) menar dessutom att ledares inverkan sker i flera led innan den så säga når "slutprodukten". Sammantaget finns det alltså ett komplicerat samband mellan ledare och verksamhet, men den finns sannolikt och den behöver letas efter.

Sammanfattningsvis är det vår uppgift att kartlägga vilka institutioner som är dominerande i en kommun som många anser vara framgångsrik. Genom att beskriva de institutioner vi ser och hör talas om före och efter ett dramatiskt byte av ledare kan vi också med visst fog diskutera ledares roll i förhållande till institutionell förändring.

Förtroende

Det finns anledning att anta att framgångsrika organisationer är särskilt bra på att åstadkomma legitimerande handlingar (se till exempel Brunsson 1985). Handling förutsätter att komplexitet och osäkerhet kan reduceras. Det är hart

när omöjligt att åstadkomma något om alla tänkbara alternativ skall övervägas. Inte blir det lättare om vi alltid måste ifrågasätta det alla andra har gjort. Institutioner gör det lättare att leva, allt behöver inte diskuteras eller utredas. Ett fenomen närstående till institutioner är förtroende. Det finns inga entydiga definitioner på vad förtroende är heller (Blomqvist 1997). Men att det är betydelsefullt för handling är lätt att acceptera. Om inte förtroende fanns skulle vi ha avsevärda problem med att stiga upp på morgonen. Att sätta ned fötterna på golvet innebär redan det en risk, att trampa igenom golvet och hamna på nästa våning. Det är inte många som gör sådana överväganden på morgonen helt enkelt därför att vi utgår ifrån att snickaren som gjorde golvet var en kompetent person. Handlingen att stiga upp förutsätter förtroende för snickaren.

Vi skall här inte fördjupa oss onödigt mycket i förtroendebegreppet. Det finns många översikter och tillämpningar att hänvisa till (se till exempel Blomqvist 1997 för en litteraturöversikt, Jönsson och Solli 1993 för en tillämpning samt Putnam 1992 för en berömd diskussion i ämnet). Det är tveksamt om förtroende mäts till vardags, men det skadar inte att försöka. Gibb (1978) har utvecklat ett schema kring förtroende som han kallar TORI och har konstruerat ett frågebatteri på basis av detta. Hans grundmodell ställer upp rädsla (fear) som motsats till förtroende. Förtroende föder förtroende och utgör en frigörande process där utgångspunkten är upptäckten av vem man själv är. Ett fullödigt förtroende innebär att upptäcka och skapa sitt eget liv. Detta är schemats första led, att ha förtroende för sig själv – att vara den man är (T). Det andra ledet är att presentera sig för omgivningen sådan som man är – att öppna sig (O). Man

blir då sårbar, men påtar sig samtidigt ansvaret att motsvara de förväntningar man skapar. Det tredje ledet (R) utgörs av realisering av förväntningarna. Eftersom dessa förväntningar baseras på presentationen av jaget innebär detta led att man gör det man vill göra. Det fjärde ledet (I) innefattar upptäckten av glädjen i att tillhöra, ha samvaro och intimitet. Gibb behandlar i huvudsak den positiva spiralen i denna TORI-process och har inte så mycket att säga om mekanismer som orsakar negativa förlopp. Fyra mekanismer som motverkar förtroende nämns. Den första är vad Gibb kallar "depersonalization" och "role-taking". Den innebär att man inte presenterar sig som man är, det vill säga inte är personlig, utan istället spelar roller. Den andra mekanismen betecknas "masking" och "strategizing". För att inte det egna jaget skall upptäckas av andra, jagas strategier som upprätthåller ett opersonligt och förutbestämt agerande. Vikten av att dölja och förändra jaget intensifieras. Gibbs tredje mekanism, "oughting", "persuading" och "manipulating", leder till att andras förväntningar på det egna jaget uppfattas som krav som varken kan ändras eller ignoreras. När kraven inte kan uppfyllas är manipulation av andra en utväg som inte sällan provas, liksom hänvisning till uppställda, formella regler, snarare än till de egna önskemålen och begränsningarna. "Controlling" och "hierarchizing", vilken är den fjärde mekanismen, medför att både egna och andras reaktioner och ageranden utsätts för kontroll. Starka auktoriteter söks, vilka bygger restriktioner och hierarkier som minskar kraven på spontant handlande. I stort sett kan man se mekanismerna som exempel på "distorted communication" i Habermas (1984).

Gibb betonar vikten av att vara personlig i dessa proces-

ser och förtroendets förmåga att mobilisera motivation, medvetande och handlingskraft. Förtroende innebär till exempel att en person inte behöver lägga energi på att försvara sig. Dessutom minskar behovet av "cover up". Man kan hänvisa till Argyris (till exempel 1982) huvudtema att människor ser till att ha ryggen fri. Naturligtvis är det krävande att i ett gruppsammanhang upprätthålla en vrångbild av sig själv. Det blir ännu svårare att få någon energi över för handling om man dessutom har olika bilder att hantera i olika sammanhang.

Problemet med att finna sin egen identitet och vara trogen mot den är något som Arendt (1981, se även van Gunsteren 1976) arbetat med. Det är egentligen en skrämmande uppgift eftersom den enda vägen att få reda på vem man är går genom andras reaktioner på ens egna handlingar. Min handling manifesterar att jag orsakat ett händelseförlopp av något slag. Andras reaktioner speglar deras värdering av mig. Utan handling inga reaktioner. Inför risken att få avläsa en ofördelaktig bild av mig själv har jag två grundstrategier; att ge upp jaget genom att inte handla och istället bli en del av massan (bakgrunden), eller att försöka kontrollera andras reaktioner. Båda strategierna är dömda att misslyckas. I det första fallet förlorar man sitt jag och i det andra fallet blir bilden av jaget förvriden. Den rekommenderade utvägen är naturligtvis att ingjuta sig själv modet att ta risken att förlora ansiktet. Att ingå i förtroenderelationer innebär ett första steg av risktagande, både i den meningen att man blir bortstött eller att man får en på annat sätt obehaglig återspeglning av jaget. Men har väl öppningen lett till en första positiv reaktion kan en värdefull kumulativ process antas fortsätta. Retoriskt före-

faller förtroende vara viktigt för den effektiva organisationen. Återstår alltså att se vad mätningar av det omätbara kan ge för tolkningsunderlag.

Effektivitet

Institutioner, aktörer och förtroende är alltså några viktiga begrepp som bildar referenspunkter i den här rapporten. Ytterligare ett skall läggas till listan; effektivitet. Det resonemang som skall ge oss underlag för att diskutera effektivitet har sitt ursprung i Quinn och Rohrbaughs (1981) flerdimensionella syn på begreppet med tillägg för Mintzbergs (1983) typifiering av olika organisationer, sammanfogat av Brorström (1990).

Dimensionerna kategoriseras i fyra grupper vilka representerar fyra idealmodeller:

- Det **byråkratiska idealet** innefattar en organisation kännetecknad av *god samordning* via en central ledning, regler och i kraft varande beslut. *Goda rutiner* garanterar enhetlighet och likabehandling. Ordning främjas genom att organisationen är *stabil* och förutsägbar. Klienterna kan i förväg räkna ut hur deras ärende kommer att falla ut.
- **Planeringsidealet** innefattar en effektiv organisation genom god förmåga att *formulera klara mål*, ha en *klar ansvarsfördelning* och en *självklar produktionsorientering* så att planer genomförs.
- Det **professionella idealet** litar till medarbetarnas pro-

fessionella kompetens att lösa varierande uppgifter. Här innebär en effektiv organisation att medarbetarna har *god kompetens*, att det förekommer ett *gott samarbete* mellan respekterade kollegor och att organisationen är *utvecklingsorienterad*.

- **Entreprenörsidealet**, slutligen, är mera handlingsorienterat. Den effektiva organisationen kännetecknas av *beslutsamhet* så att man snabbt kommer från problem via beslut till handling. Organisationen har en *nyskapande orientering* (hittar fiffiga lösningar) och visar *flexibilitet* i relation till varierande förutsättningar.

Ingen organisation kan vara bra på allt. En rimlig hypotes är att det gäller att hitta en balanspunkt där yttre och inre förväntningar maximeras. Modellen har använts i en rad studier. För den här studien är "systerrapporten" av Brorström och Leffler (1998) mest relevant.

Rapportens syfte, metod och disposition

Det finns två frågor vi besvarar i den här rapporten. För det första söker vi karakteristika som finns hos *en* framgångsrik kommunal organisation. Detta gör vi genom att leta efter det mönster av sociala handlingar som kallas institutioner. För det andra tolkar vi med hjälp av en dramatisk händelse – byte av tongivande ledare i den undersökta organisationen – hur de tidigare redovisade institutionerna förändras.

Datainsamlingen präglas av en multimetodologisk ansats. Möjligen går det att påstå att intervjuer är den dominerande tekniken vi använt för att samla in data, men det är intervjuer av många slag. Den första intervjuomgången genomfördes kring nyår 1997/98 och innehöll förutom allmänna frågor om kommunens utveckling, semistrukturerade frågor kring vad olika begrepp betyder i kommunen och mycket strukturerade frågor kring både effektivitet och förtroende. Under hela 1998 följde vi utvecklingen i kommunen genom många kontakter med företrädesvis ett par välinformerade förvaltningschefer. Vi medverkade också vid flera seminarier, bland annat en tredagarsresa, och möten med företrädesvis kommunens förvaltningschefer. Slutligen genomförde vi en ny intervjuiserie kring julen 1998. Den sista intervjuerien genomfördes dels med mycket öppna frågor om vad som hade hänt under 1998, dels med samma effektivtetsformulär som i första intervjuom-

gången. Genomgående gäller också ett flitigt besökande på kommunens bibliotek i jakten på litteratur om kommunen, läsande av den lokala tidningen och regionens dagstidning. En inte helt ointressant informationskälla var den nyårsrevy som sattes upp i början av 1998. Tyvärr gavs inte motsvarande 1999.

Till saken hör också att en av medlemmarna i vår forskargrupp genomförde skuggningar av kommunstyrelsens ordförande direkt efter vår första intervjuomgång. Det visade sig senare vara en mycket viktig aktivitet för den här rapporten. Skuggningen finns avrapporterad i särskild ordning (se Wrenne 1998).

Ett annat förhållande som bör göras klart är att de vi intervjuat, träffat etc. företrädesvis är kommunens förvaltningschefer. En anledning till detta är att de som grupp bättre än andra känner till hur kommunen fungerar. En annan anledning är att vår forskningsansats skulle bilda underlag för utveckling av ett kompetensutvecklingsprogram för kommunens förvaltningschefer. Vår inledande uppgift var att "spegla" kommunen och dess förvaltningschefer för att därefter gå över i en ny fas där förslag till anorlunda aktiviteter skulle tas fram. Nu har det inte blivit så i någon större utsträckning. En viktig förklaring till det senare är att speglingsaktivitetens fortsättning var uppgjord med kommunens kommundirektör och han försvann från scenen ganska omgående. Däremot bör det poängteras att kommundirektörens välsignelse av vår närvaro definitivt underlättade vår tillgång till data.

De ledande politikerna byttes också ut under våren 1998. De "gamla" studerades av vår kollega tills de hade avgått. De nya har vi däremot träffat på olika gemensam-

ma seminarier och de ingick också i den avslutande intervjuomgången.

Att vi använder många olika tekniker och mycket tid i kommunen har definitivt fördelen att vi med tiden lärt oss vad begrepp som till exempel "mycket" betyder för olika personer. Ett år är ingen lång tid i det stora hela, men det är tillräckligt för att det skall vara möjligt att få en artikulerbar uppfattning om vad som pågår i kommunen. Det finns ett slags mättnad (jfr Glaser och Strauss 1967) som framträder ganska tydligt under de sista intervjuerna, där vi nästan skulle kunna stå för både frågor och svar. Mättnaden känns också igen på att intervjuerna blir allt mer en fråga om dialog kring olika situationer än utfrågning. Dialogen har fördelen att den är betydligt mer öppen än den traditionella intervjun, men den innebär också att allt mindre data tillförs projektet som trots allt skall drivas framåt (se Solli 1991).

Trots de olika datainsamlingsteknikerna och den relativt långa datainsamlingsperioden gör vi inte anspråk på den enda sanningen. Sådan finns inte. Var och en har sin uppfattning om hur sanningen ser ut. Vi ser snarare forskningen som en retorisk aktivitet (jämför McCloskey 1998), där vi argumenterar med indicier av olika slag för den bild vi tycker oss se. Lyckas vi med detta kan vår sanning ses som ett verktyg för att förstå dels vilka institutioner som präglar en framgångsrik kommun, dels vad som händer när ledare byts ut i en sådan organisation.

Den fortsatta presentationen består av tre delar. I nästa kapitel beskrivs det som framkom vid den första intervjuomgången. Det är alltså främst den datamängd som det var tänkt att samla in och som ensamt skulle besvara frå-

gan om framgångsrika kommuner och dess institutioner. Det där på följande kapitlet innehåller dels en kort redovisning av framför allt utgången av de dramatiska händelserna som inträffade från strax före jul 1997 till våren 1998, dels redogörelser för iakttagelser från våra seminarier och den avslutande intervjuerien. Det sistnämnda kapitlet handlar till stora delar om vår andra fråga, den om ledares betydelse. Vi återkommer till våra frågor på ett teoretiskt plan i det avslutande kapitlet och där visar det sig att frågorna hänger ihop.

En framgångsrik kommun – situation I

Från då till nu

”I begynnelsen skapade Gud och socialdemokraterna Lidrum”. Så sägs det i alla fall i Lidrum-revyns inledning. Det ligger något i inledningsfrasen, men den utgör definitivt inte hela sanningen.

Det har bott folk i Lidrum åtminstone sedan stenåldern. Naturen i området med stora och rikligt flödande åar tillsammans med lövskog gjorde området till bra boplatser. Längre, långt in på 1900-talet, präglades kommunen av jordbruket. I mitten av 1700-talet bodde det drygt 700 personer i Lidrum socken, bara 80 år senare hade befolkningen ökat till drygt 1600. Expansionen förklaras inte minst av att folk överlevde på grund av bättre matvanor, mattillgång och medicinska landvinningar. Men det var en förändring från elände till lite mindre elände. Liksom i övriga landet var det inte särskilt idylliskt i jordbrukssamhället. Ett exempel är den höga barndödligheten. Så sent som nära mitten av 1800-talet var den över 5%, enskilda år kunde siffran uppgå till 25% bland barn under 1 år. Jämför det med dagens barndödlighet som är 6-7 promille.

Industrialiseringen i mitten av 1800-talet innebar främst att den växande befolkningen i området kunde beredas

syssetsättning i grannkommunen och den närbelägna stora staden. En del industrier startades också i det område som kallades Lidrum socken.

När kommunallagarna tillkom 1862 innebar det att Lidrum socken fick sin motsvarighet i Lidrum kommun. Det var ingen skillnad på socknens och kommunens gränser och invånare. Kommunen fick i princip uppgiften att sköta det som inte ansågs vara kyrkliga angelägenheter. Kommunens angelägenheter sköttes uteslutande av oavlönade förtroendemän ända fram till 1932 då kommunens förste tjänsteman anställdes. Den kommunala förvaltningen var då inte större än att den kunde dela rum med Lidrum sjukkasse. Några år senare blev denne förste tjänsteman kommunens kommunalkamrer. Arvode till förtroendevalda infördes inte förrän 1964 och uppgick då till 10 kronor per fullmäktigemöte.

Ända fram till 1938 hade kommunen borgerlig majoritet. Vid valet 1938 fick kommunen sensationellt socialdemokratisk majoritet. Denna majoritet varade bara en mandatperiod, men den socialdemokratiske ordföranden satt trots detta kvar ända fram till 1966.

Kommunsammanslagningarna har i måttlig utsträckning "drabbat" Lidrum. Storkommunreformen 1952 innebar i själva verket inget alls för Lidrums del. Kommunen ansågs tillräckligt stor för att kunna vara effektiv. Kommunblocksreformen byggde på betydligt fler invånare än vad som fanns i Lidrum. Lidrum slogs därför ihop med två grannkommuner från och med 1969. Vid den här tiden bodde det nästan 10700 personer i Lidrum kommun och 5000 respektive nästan 4000 i de båda andra kommunerna. Totalt blev det 19600 invånare i den nya kommunen. Sedan

kommunsammanslagningen har kommunen expanderat högst påtagligt, särskilt under 70- och 80-talet. I början av 1990-talet passerades gränsen 33000 invånare och vid utgången av 1998 bodde det drygt 35000 personer i kommunen.

Lidrum är en så kallad inflyttningskommun. Det är främst högutbildade som flyttat dit fast hälften av de som är i arbetsför ålder pendlar in till den stora staden varje dag. Ur sysselsättningssynpunkt är kommunen inte särskilt annorlunda än resten av Sverige, dock är det förhållandevis få som arbetar inom jordbruk eller tillverkningsindustri och lite fler som arbetar med handel och företagstjänster.

Under 1997 genomfördes en större så kallad brukarundersökning som visade att medborgarna är nöjda med det mesta kommunen företar sig. Men framför allt tycker de om att bo i kommunen.

En annan intressant bakgrundsfaktor är ekonomin. Lidrum kommun har definitivt en god ekonomi. Kommunen omsätter idag ca en miljard kronor. Soliditeten är hög. Lite oroande är det att resultatutvecklingen under senare år faktiskt har varit negativ, men några stora bekymmer kan man inte tala om. Till saken hör också att Lidrum har ett gott rykte när det gäller att sköta de ekonomiska processerna och dokumenterandet av ekonomin. Kalla det gärna ordning och reda, som då och då manifesteras i olika priser och utmärkelser när det gäller utformning av till exempel bokslut.

Följande citat kan utgöra en sammanfattning av kommunens utveckling sedan kommunsammanslagningen:

"Kommunen har de senaste 20 - 25 åren varit en positiv

plats på något vis. Den har vuxit i lite lagom takt oberoende av om man gjort något från kommunens sida, ha ha. Jag brukar säga att folk har hyfsat bra utbildning och folk har bra jobb här. Det finns bekymmer också men jämförelsevis så är det en positiv utveckling. Det finns någon sorts framtidstro... Lidrum påminner om hur det var att växa upp strax efter kriget och framåt, det fanns inga hinder och allt kunde bara bli bättre.”

Karakteristika hos en framgångsrik kommun

Det är särskilt tre aktörer som framträder som viktiga i den här organisationens handlande i vid bemärkelse. Kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören samt gruppen förvaltningschefer. Några aktörer som kan liknas vid defensiva granskare (se Brunsson och Jönsson 1979, Solli 1988) framträder också. Det är tillfälliga politiska majoriteter, vilka för det mesta följer de förslag som läggs framför dem men då och då säger de tvärt nej. Självklart är medborgarna som aktörer viktiga i det som formar Lidrum kommun. Kommunen påverkas självfallet en hel del av sin omgivning. Förutom det vanliga som världen i stort, landets ekonomiska situation etc. är också grannarna viktiga för hur våra respondenter beskriver kommunen.

Om ledningen – aktörerna

Den politiska organisationen har under många år präglats av viss turbulens, låt vara att det under 90-talet funnits en

viss stabilitet. Ända sedan ett maktskifte *före* valet 1991 har kommunstyrelsens ordförande varit en och samma person. Hon dominerar onekligen beslutsscenen både effektivt och påtagligt. Den vanligaste uppfattningen om hennes agerande är nog att det är för effektivt och för dominerande. Det har hänt mer än en gång att en förvaltningschef blivit inkallad till hennes tjänsterum för att få reda på hur vederbörande skall agera eller skulle ha agerat. Den andra sidan av myntet är beslutskraften. När kommunalrådet säger hur det skall bli så blir det så, trots en bräcklig politisk grund att stå på. Det finns inte bara många partier att ta hänsyn till utan också falanger inom flera partier. Tanken var att hon vid valet 1998 skulle komma in i riksdagen och därmed lämna kommunalrådsposten.

Kommundirektören har varit förhållandevis länge på sin post. Han började 1987, efter att ha haft en liknade tjänst i en annan kommun ett tag. Hans arbetsfält kan beskrivas som en skiljevägg mellan politik och förvaltning. Dels arbetar han nära kommunalråden, både fysiskt och andligt, dels arbetar han en hel del med förvaltningscheferna. En bärande princip i hans agerande är att inte blanda samman kommunalråden och förvaltningscheferna. Gränsen för politik och förvaltning går för kommundirektören strax efter kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommundirektören ser som sin uppgift att vara tydlig fram till och med arbetsutskottets möte, men sedan får politikerna sköta resten själva. Arbetsförhållandet till framför allt kommunstyrelsens ordförande kan beskrivas som tätt. Han beskrev det en gång på följande sätt:

"Ser jag att kommunalrådet har lite ont i huvudet pratar

jag lite mer och vice versa."

En förvaltningschef uttryckte förhållandet på följande sätt:

"Ibland säger jag skämtsamt att kommunalrådet sköter förvaltningen och kommundirektören politiken"

Månatligt leder han en sammankomst som kallas chefs-samråd, vilket förutom han själv inkluderar förvaltningscheferna. Det råder delade meningar varför, men chefs-samrådet får under inga omständigheter uppfattas som något viktigt i beslutsprocessen. Utåt presenteras gruppens aktiviteter som ett informationsorgan där kommundirektör tillsammans med företrädesvis ekonomichef och personalchef redogör för vad som är på gång i kommunen. Gruppen har som tradition att en gång om året göra en tredagarsresa i landet. Att åka utomlands är inte acceptabelt och arrangemangen får inte vara luxuösa, i vart fall är det kommundirektörens bedömning. Chefssamrådet är en väl avgränsad grupp och ingen tillåts till exempel skicka en ersättare till mötena.

Beteendemönstret i chefssamrådet kan beskrivas som artigt, intresserat men med klara inslag av distans. Man kan ana att kommunikationen knappast är av det problemdefinierande eller problemlösande slaget. En tolkning är att kommunikation mest kanske handlar om att stämma av hur "landet ligger". Det samlade intrycket är att chefs-samrådet vilar på en envägs-kommunikation. Vidare är det en grupp som saknar formell kompetens i organisationen. Många i gruppen vill göra den till något kommunikativt, det vill säga ge den en formell betydelse. Den försiktiga

förvaltningsapparaten vill inte sätta igång med något gemensamt projekt. Det får den inte för då kan den bli för stark. Politikerna skulle kunna känna sig hotade. Och sådant gör man inte ostraffat, tror många.

Gibb (1978) menar att gruppmedlemmarnas förtroende för varandra är ett mått på hur gruppen fungerar, samt på hur individen fungerar och själv mår i gruppen. Saknas förtroende, eller om det är lågt, söker gruppmedlemmarna stöd i normer och regler för samarbetet. De välkomnar också att någon tar tag i ledningen av gruppen så att medlemmarna själv slipper besluta. I chefsamrådet finns en klar uppdelning mellan "inre" och "yttre" grupperingar. I den inre cirkeln ingår de som pratar och informerar de andra på chefsamrådets möten. Det är kommundirektören, ekonomichefen, personalchefen och kanske också kanslichefen som utgör denna inre gruppering. De är även placeerade relativt nära varandra och har därför lätt att överföra kommunikation. I den yttre cirkeln ingår de andra förvaltningscheferna, det vill säga de som har hand om verksamhetsförvaltningarna.

Förtroende är något som intresserar de flesta av förvaltningscheferna. Det formulär som användes för att mäta förtroende är omfattande och bygger på 96 frågor formulerade som påståenden. Varje aktörs svar kodas och tilldelas en poäng dels för hur han eller hon ser på sig själv, dels hur aktören betraktar gruppen i förtroendehänseende. Ju högre poäng, desto mer förtroende. Resultatet av mätningarna i Lidrum framgår av tabell 1.

Tabell 1. TORI i Lidrum

Fokus	Hur jag ser mig själv					Hur jag ser på gruppen				
	T	O	R	I	Sa	T	O	R	I	Sa
<i>Dimen- sion</i>										
Aktör										
A	31	28	21	27	107	26	24	24	23	97
B	24	26	25	23	98	25	29	26	23	103
C	26	22	18	25	91	23	24	21	25	93
D	24	26	23	25	98	22	26	26	23	97
E	21	22	18	21	82	21	17	21	20	79
F	21	24	25	22	92	19	24	22	21	86
G	26	26	21	25	98	28	30	24	27	109
H	22	25	21	23	91	18	26	22	25	91
I	20	17	19	21	77	24	26	20	25	95
J	24	24	20	28	96	24	25	27	23	99
K	27	24	22	29	102	22	29	22	28	101
L	21	23	22	19	85	26	19	22	23	90
<i>Medel- värde</i>	24	24	21	24	93	23	25	23	24	95

Det är inte särskilt höga tal i tabell 1, varken avseende hur förvaltningscheferna ser på sig själva eller på gruppen som helhet. I förhållande till maximala värden är TORI per individ i medeltal 65 % och detsamma för gruppen som helhet. Om denna förtroendemätning jämförs med en liknande som gjordes i en stadsdel i en stor stad uppvisar chefsamrådet förhållandevis låga värden (se Solli och Jönsson 1997). Denna grupps värden för varje individ och för gruppen som helhet låg på ungefär 75 % vardera. En rimlig

tolkning av förtroendemätningen i Lidrum är att de som ingick i studien egentligen inte är en grupp som arbetar särskilt mycket tillsammans och de är definitivt inte något team i Lind och Skärvads (1997) bemärkelse.

Sagt om hur de gör

På den direkta frågan vad det är som är bra med kommunen talar förvaltningscheferna överlag om att verksamheten är bra. Var och en talar självfallet mest om "sin" verksamhet. En notering i sammanhanget är att särskilt förvaltningscheferna för de små förvaltningarna gör mycket reklam för sin verksamhet.

En annan notering är att förvaltningscheferna inte bara talar om den egna verksamheten utan också går in på andra förvaltningsområden. Många beskrivningar av hur bra verksamheten är sker utifrån vad medborgarna kan tänkas tycka. Följande är ett typiskt svar på frågan om vad som är bra med Lidrum kommun:

"Man har hög standard på skolor och barnomsorg. Vi har bra ekonomi så indragningarna har inte varit så kännbara på många håll. Vi har inte haft sparbetning på så mycket. Socialtjänsten är bra. För vi har en rimlig arbetsbelastning, de kan ge tid, ambitiösa arbetsledare som jobbar på att förbättra bemötande och arbete."

Men det finns också brister i verksamheten. En av dessa som både nämns ofta och med emfas är kommunens satsning på ADB-verksamhet. Det finns mängder med uttalanden om att Lidrum skall vara en så kallad IT-kommun,

men den har faktiskt inte ens ett embryo till hemsida (1997). En del retar sig på att ADB-verksamheten är utlagd på entreprenad till ett företag som de menar inte kan svara upp till förväntningarna. Andra irriteras för att det helt enkelt inte fungerar som det skall och att man upplever att man i dagsläget ligger långt efter andra kommuner.

Boende är ett annat tema som artikuleras väl. Det är bra att bo i kommunen. Det är lugnt, inte särskilt mycket sociala problem och inte minst en vacker natur. Med allmänna kommunikationer tar det en kvart att ta sig till den stora stadens utbud av arbetsmarknad, affärer och kultur i nämnd ordning. Det är säkert bra att bo i Lidrum kommun fast det är det inte många som gör mentalt. Förvaltningscheferna förklarar att medborgarna bor i respektive kommun och det har inte särskilt mycket med Lidrum kommun att göra. Det finns ett slags identitetslöshet som är ett utslag att det är så nära till den stora staden att kommunen av det skälet inte blir något tydligt, bara en förort. Saken blir inte bättre av att grannkommunen på andra sidan är känd för sin pittoreska och väl bevarade stadsmiljö. En aktiv marknadsföring av kommunen skulle inte skada.

Efter verksamhet och boende kommer kommunledningen på tal. Det är en tydlig och välskött förvaltningsapparat. Ärendehantering fungerar smidigt. Det råder också en klarhet i vem som bestämmer vad och därmed finns också ett tydligt ledarskap. Ofta är det kommunalrådet som bestämmer. I frågor som rör förvaltningschefer är kommundirektören en självklar primus inter pares. Ingen ifrågasätter detta utan alla betonar det ofta. Till detta tydliga ledarskap hör också förhållandet om att det finns en politisk stabilitet att förlita sig på. Stabiliteten innebär att sagt ord

gäller. Ett annat signum rörande ledningen är ett stort mått av beslutskraft. Det är inte bara sagt ord som gäller – det kommer beslut mycket fort också.

Med undantag av en välskött förvaltningsapparat och en klarhet över vilka som oftast bestämmer finns det bland de negativa uttalandena raka motsatsen till de positiva. Den politiska stabiliteten har sin motsvarighet i politisk instabilitet. En del frågor kan ta vilken väg som helst, särskilt vid de tillfällen de icke centrala politikerna mobiliserar sig. Ett uttryck för detta står att finna i följande citat:

”Det är en ung befolkning i Lidrum, ungefär 35 år, är jämförelsevis välutbildade och tjänar bra med pengar och väldigt många har flyttat till Lidrum också så man har inga traditioner politiskt som man har på andra håll. Hit kommer man då, och lite överdrivet då, så får man för sig att man skall engagera sig politiskt. Det är andra ingångar till politiken än de traditionella. Här kommer politikerna fram därför att de börjar engagera sig i barnens musikskola, barnomsorgen eller liknande och man engagerar sig några år sedan tycker man att man har gjort sitt. Det gör att det hela tiden finns en väldig rörlighet i politiken. Nya strömningar som att bilda nytt parti slår rot snabbt i Lidrum. Summan av kardemumman är att det är en väldigt splittrad partibild i Lidrum. I kommunstyrelsens arbetsutskott finns det tio politiker som representerar åtta partier.”

Stark ledning är ibland också negativt. Det kan vara svårt för nya kreativa idéer att få fäste. Fokuseringen på kommunledningen, särskilt den politiska, innebär att näm-

derna uppfattas som svaga. Det finns en tendens att skjuta problem uppåt i organisationen. Det sistnämnda gör att nämndpolitiker hamnar i en mängd konstiga frågor, så kallade cykelställsfrågor, vilket från tid till annan ger förvaltningscheferna en oklar roll. Samtidigt som det finns en klar ansvarsfördelning finns det också en oklar sådan. Beslutsamheten har sin motsvarighet i beslutsångest. Knepet med att upprätthålla en stark ledning är att inte ge sig in i ärenden där det finns en klar majoritet mot den politik man vill föra. Det senare kan alltså uppfattas som beslutsångest.

De positiva och de negativa uttalandena avseende ledningen av kommunen är inte alls av samma vikt. Genomgående gäller att de positiva utsagorna är betydligt starkare än de negativa. Stor beslutskraft matchas av liten, men dock, beslutsångest. Påtagligt klar ansvarsfördelning matchas av viss oklar ansvarsfördelning. Stor politisk stabilitet matchas av viss politisk instabilitet etc.

Organisatoriska och andra begrepp

Många begrepp tas för givna, inte minst när det gäller att beskriva hur och vad vi gör. Det taget för givna kan vara en styrka genom att det tillåter vaghet hos sändaren och tolkning hos mottagaren, men är sannolikt oftare ett problem. Ett populärt begrepp i kommunala organisationer under 1980-talet var "decentralisering". I en närmare analys av vad decentralisering stod för i några kommuner som infört kommundelsnämnder visade att det kunde betyda geografisk lokalisering, men också maktförskjutning (Solli 1988). Vad viktiga begrepp står för är alltså betydelsefullt

att klargöra för att andra skall förstå respondenternas uttalanden. Vi lät respondenterna definiera ett antal begrepp som tar bäring på egenskaper hos en kommun och då särskilt Lidrum kommun. I bilaga 1 finns kodorden för varje begrepp redovisade. Här håller vi oss till kortfattade sammanfattningar.

Ansvar: Definitionen pendlar mellan å ena sidan en voluntaristisk definition där ansvar är något man tar själv för att lösa en uppgift till en definition där ansvar är något man tilldelas av någon högre upp i organisationen. En vanlig egenhet hos ansvar är att det skall kopplas till befogenheter. (För en uttömmande beskrivning av begreppet i fråga se Johansson 1998).

Samarbete: Definieras som att visa respekt för andra när man skall utföra något tillsammans. Var och en skall göra sin del och det konfirmeras genom handling.

Förnyelse: Pröva något man inte gjort tidigare, eller i varje fall byta ut något gammalt. Kan också vara ett "modeord" vilket kan betyda att det saknar innehåll.

Affärsmässighet: Handlar om att sälja något och är ofta oanvändbart i Lidrum kommun.

Kundorientering: Att anpassa sig så gott det går till mottagaren, att visa mottagaren respekt. Ett ord som bland annat kan reta lärare och är över huvud taget inte särskilt gångbart i Lidrum kommun.

Kompetens: Är betydligt mer än utbildning och inkluderar också förmåga och färdighet.

Engagemang: Att gå upp i något, en drivkraft som har blivit allt viktigare i den kommunala verksamheten.

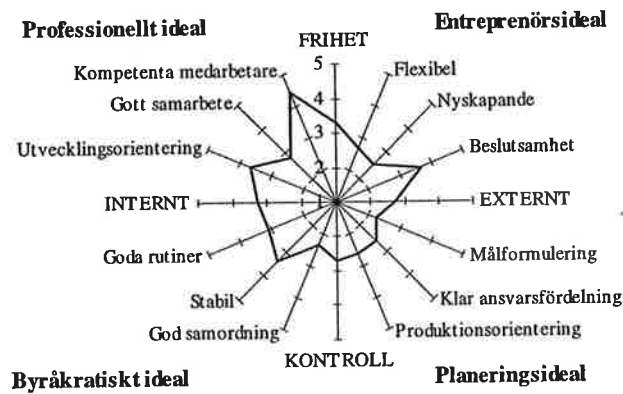
“Sluta eller bråka” (Exit or voice): Detta handlar om hur man förhåller sig när det är något man inte gillar. En möjlighet är att sluta (exit) en annan är att bråka (voice). Att sluta är inte en särskilt naturlig utväg för en förvaltningschef i Lidrum, trots allt skall även sådana försörja sig. Bråka är inte heller en framgångsrik strategi. Gränsen i förhållande till kommunledningen går vid lågmält professionsbaserat förklarande. Det senare kan definitivt inte göras längre än till dess ärendet lämnar kommunstyrelsen arbetsutskott.

Effektivitet

Ett annat begrepp som förutsätts vara betydelsefullt är effektivitet. I intervjuerna berättade förvaltningscheferna vad de uppfattade att kommunen var bra respektive mindre bra på. Även mer direkta frågor ställdes kring effektivitet. En kvantitativ mätning gjordes av hur förvaltningscheferna uppfattar hur det *är* respektive hur det *bör* vara i kommunen för att den skall vara effektiv.

Mätresultaten som redovisas i figur 1 stärks till stora delar av intervjuerna men är också kompletterande. Mätningen går till så att respondenter “tvingas” prioritera mellan de olika egenskaperna i modellen. Tre av de tolv egenskaperna skall tilldelas femmor och avse det som ve-

derbörande tycker passar bäst på kommunen som helhet. Resterande egenskaper skall fördelas på tre ettor, två fyror, två tvåor och slutligen två treor. De sammanlagda mätresultaten framgår av figur 1.



Figur 1. Effektivitetsbedömning av förvaltningscheferna i Lidrum av hur det är (1997/1998).

I förhållande till de fyra organisatoriska idealen dominerar det professionella, men inte avseende alla variabler. Kompetenta medarbetare och utvecklingsorientering är de två karakteristika som passar bäst medan värdet för variabeln gott samarbete inte är särskilt högt. Kompetens har som vi såg av definitionerna en förhållandevis vid innebörd i Lidrum kommun och har mycket med att klara av sin uppgift att göra.

Det professionella idealet står både i modellen och i mätningen i motsats till planeringsidealet. Detta stämmer

uppenbart med intervjuerna där ett visst mått av kortsiktighet framträder. I konsekvensens namn får målformulering det lägsta värdet av alla.

Bland alla andra paradoxer som kommit fram i vår studie framträder här ytterligare en och det är det låga värdet på god samordning och goda rutiner. I intervjuerna framträder nyss nämnda egenskaper som några av kommunens signum. En tolkning skulle kunna vara att begreppen inte ges innebörden utifrån det byråkratiska idealet utan som "konkurrent" till det professionella idealet. Ytterligare en paradox ligger i att intervjuerna till stor del handlade om den kontroll som kommunledningen utövade medan mätningen klart betonar frihetsaspekten i organisationen. Det senare kan delvis förklaras med att den kontroll som omvitnas gäller den inkrementalistiska beslutsprocessen och alltså inte verksamheten i det stora hela. Ett annat sätt att förklara det senare står att finna i en av intervjuerna;

"I den här kommunen är vi tillåtande, man får göra fel, fast inte hur mycket som helst... Ett annat drag hos oss är att det krävs en lojalitet, man får inte springa iväg och göra hur som helst var som helst... Jag hör att jag säger emot mig själv."

Oavsett paradoxen uppvisar kommunen en tydlig markering av det interna perspektivet. Kommunen har en begränsad aktivitet externt. Det enda värdet åt det externa hållet som är högt rör beslutsamhet som också omvitnats i intervjuerna.

Framtiden

Framtiden är ljusare än vad den är mörk! De ljusa framtidsteman som utkristalliseras ur intervjuerna är verksamhetsutveckling, god ekonomi, regionen som motor samt demokratiaspekter på kommunen. De mörka framtidsteman är ekonomi, regionen, demokratiaspekter samt ledningsproblem av olika slag.

Verksamheten och ekonomin

Eftersom verksamheten är väl konsoliderad kommer den att ha ganska lätt att anpassa sig till de problem som står för dörren. Ett sådant problem är åldersutvecklingen som talar till Lidrum kommuns nackdel. Idag finns en förhållandevis ung befolkning i kommunen. Den avgörande faktorn för hur det kommer att gå med verksamheten är hur ekonomin kommer att utvecklas. Ekonomin är idag under kontroll och bör kunna hållas därvid, men man vet aldrig. Några spenderår och ekonomin kan snabbt komma i olag. Statsmakterna kan hitta på nya fördelningssystem som kan ställa till det. Risker finns.

Regionen har ungefär samma egenskaper som ekonomin. Samtidigt som regionen mycket väl kan ses som en motor ur sysselsättningssynpunkt, och det är mycket som talar för det, kan det gå åt andra hållet. Klarar inte regionen att utvecklas positivt kommer det otvetydigt att påverka Lidrum kommun negativt.

Demokrati och ledning

Demokratins legitimerande kraft talar för en god verksamhet i framtiden. Genom demokratin kan nödvändiga resurser mobiliseras. Någon menade att demokratin kommer att stärkas genom att medborgarmakt av olika slag är på ingång. Det tycks också finnas en god rekryteringsbas vad avser framtida politiker, och det kommer att bli bättre än vad det är. Ett mörkt moln på den demokratiska himlen finns i risken för ökad politisk splittring som kan leda till ökad beslutsångest och minskad legitimitet för det demokratiska systemet.

Ledningssystemet kommer ofta upp som framtidsfaktor bland de mörka moln de intervjuade ser på himlen. Detta system spänner över många olika faktorer. Ett sådant mörkt moln handlar om förvaltningschefernas ställning.

"Jag tror att vi har en svaghet i att vi inte kunnat reda ut vilken ställning förvaltningscheferna har. Det kanske är något man skulle kunna reda ut med vissa politiker nu, men sedan kommer det nya, det är liksom ett ständigt pågående problem. Det är stor risk att man kommer i konflikt med en politiker eller kommundirektör eller något sådant."

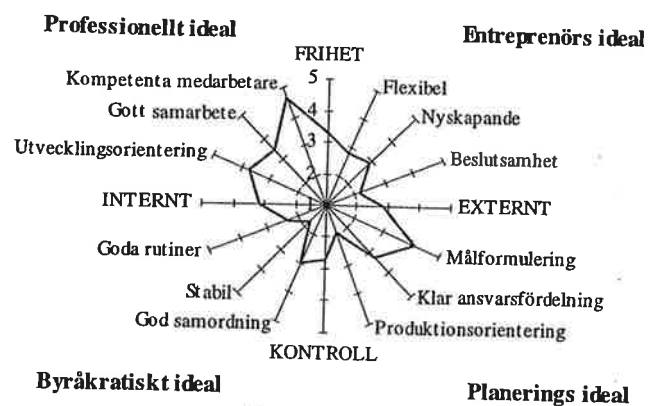
Det är osäkert vilken ställning man har som förvaltningschef. Risken för att till exempel råka ut för "mobbing" från det politiska systemet är mycket närvarande. I sin förlängning kan detta leda till en avprofessionalisering av ledningssystemet i den kommunala organisationen. Chefsrådet ser inte ut att utvecklas till den kraftsamlande oas som skulle behövas för en bra verksamhetsutveckling.

Effektivitet i framtiden

På samma sätt som vi mätte hur effektiviteten är mätte vi också hur den bör vara. Resultatet av den mätningen framgår av figur 2.

Det är framför allt aspekter som stärker planeringsidealet som de intervjuade vill se mer av och då särskilt målformuleringar. Men för övrigt gäller att de begrepp som har höga poäng – kompetenta medarbetare och utvecklingsorientering – bibehålls eller förstärks något. Förstärkningen av planeringsidealet går i första hand ut över kommunens byråkratiska aspekter. Goda rutiner som redan var lågt värderade nedvärderas ytterligare i bör-mätningen. Beslutssamhet värderas också ned en del.

Ett underligt resultat i sammanhanget är att det som kallas produktionsorientering, som normalt brukar vara en aspekt som belyser verksamhetsfokusering, faktiskt får det lägsta värdet av alla i bör-mätningen. En förklaring till det senare är att test av detta slag ibland innehåller en tvärtom-effekt; sådant som fungerar bra får låga värden just därför att det fungerar som det skall i alla fall.



Figur 2. Hur effektiviteten bör vara i Lidrum enligt förvaltningscheferna (1997/1998).

I termer av internt och externt respektive frihet och kontroll sker inga större förändringar i förhållande till årsmätningen. I den mån det finns någon förändring så är det en utjämning som sker. Det är något mindre internt, något mer externt, något mindre av frihet och något mer av kontroll i bör-mätningarna.

En framgångsrik kommuns särdrag

Det är svårt att hävda att Lidrum skiljer sig dramatiskt från andra kommuner. Kommunens legitimitet vilar i stort på samma grunder som andra kommuner. Den politiska organisationens förmåga att skapa legitimitet är väl dokumenterad (se till exempel Brunsson och Jönsson 1979, Czarniawska 1982, Brorström 1995). Likaså finns den inbyggda konflikten mellan politiker och tjänstemän närva-

rande (se till exempel Källström och Solli 1997). Det finns dock några särdrag som det finns grund att resonera om. Fokuseringen på bra verksamhet, centrums roll, ordning och reda, vandrarsideideal samt inte minst det vi kallat balanseradets akt.

Bra verksamhet

Det kan förefalla trivialt, men den framgångsrika kommunen fokuserar faktiskt på något så självklart som verksamheten. Bra verksamhet är det centrala, men det sker i ett delvis kortsiktigt perspektiv. De beslut som fattas idag har inte så mycket med långsiktigt tänkande att göra. Snarare präglas tänkandet av att besluten idag inte skall påverka onödigt mycket i morgon. Bra verksamhet bygger på tanken om god ekonomi. Skulle bra verksamhet gå ut över god ekonomi betyder det att framtiden intecknas. Bra verksamhet betyder också att man parerar när något händer. Ett exempel på det senare är att ett av kommunens servicehus byggdes för att drivas i privat regi. När bygget i det närmaste var klart kom skandalerna om hur pensionärer vanvårdades på privata servicehus i Stockholm och det beslöts, efter viss politisk strid, att verksamheten skulle drivas i kommunal regi.

Starkt men svagt centrum

Det finns en allmän uppfattning om att kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören var för sig och i synnerhet tillsammans med delvis olika baser har ett stort inflytande över det som händer i kommunen. Till vardags är

det få personer som dominerar. Då och då demonstrerar dock omgivningen att det finns gränser som centrum inte får överträda; historien om det nyss nämnda servicehuset är ett exempel på det. Styrkan i kommunledningen, som främst ligger i att ha kontroll över beslutsgången och dess utformning, är mycket tydlig i organisationen. Kanske är det ingen tillfällighet att det hålls en tydlig skillnad mellan politik och förvaltning med företrädesvis kommundirektören som barriär. Barriären har ett traditionellt syfte i att se till att politiken inte påverkar förvaltningen onödigt mycket men också att se till att verksamheten inte påverkar politiken för mycket (jämför Källström och Solli 1997).

Mer än en gång har ledningen visat sig för stark. På det politiska planet tar sig detta uttryck i att nämnderna är relativt svaga. Det är mot den bakgrunden inte konstigt att det finns en och annan idé om att reducera nämndernas antal och storlek. Bakom knuten finns också en insikt om att det egentligen inte är en så stabil politisk situation som man lätt kan förledas att tro. Situationen kan från gång till annan leda till att nämnderna blir nyckfulla och hamnar i konstiga frågor. Motsvarande är inte fallet när det gäller förvaltningarna, men inslag av samma åkomma finns där. Konsekvenserna av svaga nämnder får förvaltningscheferna ta oftare än vad de tror.

Ordning och reda

I intervjuerna och som en "back-slash"-effekt av effektivitetsmätningarna samt som observation under rundvandringar i den kommunala organisationen framträder ordning och reda som ett signum för kommunen. Det är kan-

ske det mest taget för givna av alla egenskaper. Det finns en och annan som medvetet eller omedvetet obstruerar mot diariehanteringsordning. Men dessa personer är kända av de som har som huvuduppgift att sköta ärendeflödet, kvittohanteringen eller annat som det skall vara ordning på.

Vandrarhemsideal

Det finns en småsnålhet i kommunens agerande. Den ekonomiska situationen framhålls i alla sammanhang. De flesta projekt diskuteras i verksamhetstermer, men innehåller alltid ett mått av ekonomiskt avvägande. Det som görs skall inte vara onödigt påkostat och det finns ett antagande om att det i allt finns en prutmån. Finns det ingen prutmån får projektet helt enkelt göras på något annat vis. Det som skall göras skall vara funktionellt och behöver nödvändigtvis inte se särskilt bra ut. Inte för att vi sett det, men en god gissning är att skulle det ordnas en konferens i kommunen och det var möjligt skulle den förläggas till ett vandrarhem. Vandrarhem är funktionella och inte onödigt dyra.

En förklaring till denna karakteristik kan vara att medborgarna som till stor del anses vara småföretagare formulerar krav på det sättet. En annan förklaring är att superväktarna har ett stort utrymme i organisationen. Man lyssnar för det mesta på vad den som säger något om ekonomin har att säga. Undantagen bekräftar regeln, men det kommer vi till i nästa kapitel.

Balansering och det logiska

Märkligt ofta hittar vi motsatser i kommunen. Tabell 2 innehåller enbart exempel på det vi vill lyfta fram här till diskussion.

Tabell 2. Noterade begreppspar i studien

Politisk stabilitet men också politiskt instabilt
 Klar men oklar ansvarsfördelning
 God ekonomi men flera års underskott
 Tillåtande men krävande lojalitet
 Stark men svag ledning
 Verksamhetsfokusering men också ekonomifokusering

En förklaringsansats till tabell 2 kan finnas i att det gäller att balansera mellan ytterligheter när något skall organiseras. Brorström (1995) för ett sådant resonemang i samband med en analys av en sjukvårdsorganisation där lösningen på organiserandets dilemma är att balansera mellan konkurrerande värden i en organisation. Samtidigt som den studerade organisationen innehöll en retorik som betonade konkurrens var samarbete ett viktigt instrument. Inom sjukvården var det många som irriterades av begrepp som kundorientering men kunde utan problem säga att det kunde vara bra att tänka på patienter på det sättet också. Knepet ligger i att balansera mellan dessa konkurrerande värden. På samma sätt kan begreppsparen i tabell 2 förstås. Den som lyckas balansera mellan dessa ytterligheter blir framgångsrik. Nyss nämnde författare har också illustrerat fenomenet med en metafor från tennisvärlden. En tennis-

spelare som är bäst i världen på forehand men som inte behärskar backhand kan gå långt i vilken turnering som helst. Men klickar forehanden åker hon ut direkt. I det långa loppet vinner den spelare oftast som har minst svagheter. Balans behöver alltså inte betyda att ligga mitt i mellan utan kan betyda att ligga lagom mycket åt ett håll, men för mycket åt ett håll är en riskfaktor.

Listan i tabell 2 kan också betraktas som paradoxer. Paradox är grekiska och består av orden *para*, mot och *doxa*, mening det vill säga ett orimligt eller skenbart orimligt påstående. En berömd paradox är Akilles som aldrig kan springa ifatt sköldpaddan. Akilles måste först springa halva streckan av sköldpaddans försprång. Men innan han har sprungit halva streckan måste han springa halva streckan etc. Innan Akilles hunnit till den punkt sköldpaddan var från början har sköldpaddan förflyttat sig en bit till. Sådär håller det på utan att Akilles hinner ifatt sköldpaddan. En annan illustration över paradoxer är satsen "Jag ljuger nu". Om vi med uttalandet syftar på satsen själv så gäller att om satsen är sann (om det är sant att jag ljuger nu) så är den falsk (en lögn) och om den är falsk så är den sann.

Paradoxer bygger på logikens regler. Ett sätt att ta sig ur paradoxernas absurditeter är att inte godkänna logikens ordning. Tillförs tid tar Akilles sig snabbt förbi sköldpaddan. Om lögnen kan sägas att satsen är ett unikum och saknar relevans i alla andra sammanhang. På samma sätt kan man säga att logiken inte har särskilt mycket med organisering att göra. Czarniawska-Joerges (1992) visar att styrning i organisationer innehåller mängder av paradoxer, till exempel för att decentralisera måste man centralisera,

för att spara måste man spendera etc. Istället för att betrakta relationerna som paradoxer menar Czarniawska-Joerges att det inte har med logik (mer grekiska; *logikos* står för förnuftsmässig) att göra. Hon kallar relationerna para-logiska vilket skulle betyda att styrning inte har med förnuft att göra. Detta ser vi som en väl så rimlig tanke. Det är mycket i den sociala världen som inte är förnuftigt. Även om något är oförnuftigt kan det vara både acceptabelt och upplevas som bra. Sådant som till exempel kallas modernt har påtagligt ofta just nämnda egenskaper (Tarde 1969). Ett närliggande sätt att betrakta paradoxer är att se dem som ett välgrundat eventuellt korrekt påstående som inte är i överensstämmelse med den gängse meningen (Lübcke 1983) det vill säga bryter mot gällande institutioner. Ett sätt att förstå förekomsten av det som ser ut som motsatser är att betrakta dem som begrepp som innehåller flera nivåer och bara ibland står i varandras motsats. Politisk stabilitet respektive instabilitet kan alltså betyda att det råder instabilitet på vissa områden medan det är stabilt på andra. Vilken "nivå" som blir viktig, och får dominera, beror på situationen. Hantering av para-logiska relationer kan ses som en hypotes avseende hur framgångsrika organisationer agerar.

En slutsats om den framgångsrika organisationens institutioner, är att de för det första är lika alla andra men att de också förmår "hoppa" och balansera mellan olika nivåer där det finns motstridigheter. Att hoppa och balansera har sina risker. Många av de företag Peters och Waterman (1982) baserade sin bok på är idag inga framgångsrika företag längre. Hur det gått för Lidrum kommer vi till i nästa avsnitt.

En ny situation?

Avgångarna

Det här kapitlet inleds med fyra snabba avgångar där avgång står för att personer överraskande och snabbt måste sluta sina anställningar eller uppdrag. Vi lägger ingen större möda på att försöka klara ut varför det sker utan koncentrerar beskrivningarna på hur det gick. Efter avgångsbeskrivningar följer en kategoriserad beskrivning och diskussion utifrån intervjuerien som genomfördes i slutet av 1998 med utfyllnad av de noteringar vi gjort vid olika seminarier under 1998 med förvaltningscheferna. Avslutningsvis tar vi upp frågan om vad det betyder att byta ut ledningen i en kommun.

En förvaltningschef försvinner

Underliga saker händer än i våra dagar minsann! När chefer skall intervjuas räcker det inte med access – det skall till tid för det också. Intervjuerien kring årsskiftet 1997/1998 låg därför utspridd från mitten av december till en bit in i januari. Somliga dagar hade vi en intervju, andra flera. Vår huvudstrategi var att vi båda skulle vara med på alla intervjuer. Med ett undantag gick det att få till ett intervju-schema där vi båda kunde medverka. Undantaget var chefen för barn- och ungdomsförvaltningen, dit fick Anna gå ensam. Men det blev konstigt. Följande hände:

Anna anlände till barn- och ungdomsförvaltningen och letade sig fram till förvaltningschefens tjänsterum. Ingen var där. Intill förvaltningschefens rum finns en expedition. En man satt uppsluppet på ett skrivbord.

Anna: *"Hej! Jag skall träffa förvaltningschefen!"*
 Mannen: *"Nej det tror jag inte!"*
 Anna: *"Jo, jag har bokat tid!"*
 Mannen: *"Det är inte någon idé!"*
 Anna: *"Jag kanske skall komma tillbaka senare?"*
 Mannen: *"Nej, det är nog ingen idé!"*
 Anna: *"Nähä?!"*

Anna trodde det var fel dag. Via telefon fick hon reda på att förvaltningschefen var sjukskriven och ingen kunde lämna besked om när hon skulle återkomma. Dagen efter hade vi en intervju med en annan förvaltningschef. Han kunde upplysa oss om att barn- och ungdomschefen hade slutat men var helt frågande till varför. Något underligt var det.

Dagen efter intervjuade vi kommundirektören och kanske skulle vi då få en förklaring till vad som hade hänt. Kommundirektören kom direkt från ett möte med alla förvaltningschefer. Han talade om för oss att han informerat förvaltningscheferna om att barn- och ungdomschefen hade slutat med omedelbar verkan. Han ville inte kommentera varför och ville inte svara på frågor om det heller. När vi tog upp frågan under de efterföljande intervjuerna spekulerade förvaltningscheferna en del. Det utkristalliserades ett slags konsensus om att det var tragiskt men hörde hemma på det privata planet och att det definitivt inte var

frågan om några oegentligheter. Beslutsamhet råder, men det vara bara början.

En kommundirektör försvinner

Den 9 januari gjorde vi den sista intervjun i serien. Vi intervjuade kommunens personalchef. Intervjun präglades av stor öppenhet, raka svar med långa, förklarande utläggningar. Vi avslutade nästan alla intervjuer med frågan "Vad skall du göra nu?" och då hände i detta fall följande:

Pch: *"Nu måste jag jobba med en sak!"*

Rolf: *"Vad då?"*

Pch: *"Det får ni läsa om i tidningen! Det vill jag inte prata om nu!"*

Det som hade hänt dagen innan var att kommunalråden hade haft ett möte med kommundirektören. Sannolikt var det ett stormigt möte. Det slutade i alla fall med ett konstaterande att kommunalråden inte hade något förtroende för kommundirektören och vice versa. Bakgrunden till konstaterandet var en affär som sträcker sig tillbaka till början av 1990-talet. På något sätt hade kommunen hamnat i en situation som gjorde att den tvingades kompensera ett byggföretag för en förlust det gjort för länge sedan. Diskussionen handlade om vem som visste vad, när och hur mycket, vem som hade varit var och när och med vem. En utförlig beskrivning av de många turerna i själva ärendet finns i Wrenne (1998). Här räcker det gott med att konstatera att personalchefen den 9 januari hade till uppgift att förbereda kommundirektörens avgående – omedelbart så klart!

Två kommunalråd får gå

Beslutet om kommundirektörens avgång visade sig inte vara så enkelt som det "brukar" vara. När frågan kom upp i kommunstyrelsen blev det klargjort att kommunalråden inte hade befogenheter att avsätta en kommundirektör. Till en början föreföll det som att kommunalrådets agerande förvisso var formellt fel, men att det hela skulle gå att rätta till med ett beslut i kommunstyrelsen. Några ledamöter tyckte dock att de behövde tid att tänka och förankra ett beslut innan det togs. Det fick bli bordläggning. Vid nästa kommunstyrelsemöte stod det klart att det fanns en majoritet mot kommunalrådets beslut. Kommunstyrelsens ordförande ställde en förtroendefråga och fick till svar att kommunstyrelsen inte hade förtroende för hennes agerande i fråga om kommundirektören.

En viktig aktör i sammanhanget är media. Det var den stora tidningen i regionen som hittade den ena konstigheten efter den andra att rapportera om. Utifrån betraktat är det ett virvarr av argument och påståenden som ibland handlar om kommundirektörens avgång och ibland om byggaffären. Rösterna som kräver kommunalrådets avgång blir allt starkare. Efter en del turer avgår oppositionens kommunalråd i mitten av januari. Kommunstyrelsens ordförande dröjer en aning med att avgå, men gör det formellt den 27 februari.

Beslutsamhet och handling

Förvaltningschefens avgång har rent sakligt inte på något sätt med de andra att göra. Det alla avgångarna har ge-

mensamt är att de går snabbt. Besluten fattas anmärkningsvärt snabbt. Någon övergång finns inte mellan beslut och handling – det är en omedelbar koppling i praktiken. Men beslutsamheten har sitt pris. De som stod för beslutsamheten har fått sluta och får betala för den nesa det innebär i svensk kommunal förvaltning och politik. Kommunen betalar, som en konsekvens av andras beslutsamhet än de tidigare beslutsamma, fortfarande i form av arvode och ersättningar till de som avgått. Allt detta kan intressera många, men det viktiga här är att de två som stod för mycket av det som kännetecknade kommunen (kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören) har gjort sorti i snabb följd. De andra två var på sitt sätt också tongivande. Sammantaget har en väsentlig del av ledningsorganisationen avgått och den har inte längre något inflytande över vad som händer i kommunen.

Turbulens i en framgångsrik kommun

Intervjuserien kring jul och nyår 1998/99 inkluderar alla förvaltningschefer som varit med i kommunen under 1998 men också de båda nya kommunalråden. För jämförelsens skull förs diskussionen utifrån intervjuerna med förvaltningscheferna där inget annat sägs. Den här intervjuserien byggde på en förhållandevis kort frågemall. Mallen innehåller en fråga om vilka stora händelser som inträffat under 1998, en serie frågor om vad det betyder att byta kommunledning, utsikter för 1999, mörka och ljusa moln på lite längre sikt samt en upprepning av effektivitetsmätningen.

Stora händelser

Det finns inget som överskuggar den turbulens som "slutade" med att de ledande aktörerna fick avgå. Samtliga intervjuade nämner det först av allt. Det är få som ser något gott i det som hänt. Valet av beskrivningsätt varierar. Följande citat kan illustrera detta

"Affären har kastat skuggor"

"Utveckling på fel håll, snudd på katastrof, handlingsförlamning."

Särskilt ofta är det kommundirektörens avgång som kommenteras. För att få kommentarer kring kommunalråden och barn- och ungdomschefen får man föra in frågor om det.

Det hände andra saker också under 1998. Det var valår! Utfallet av valet innebar att de tillfälligt tillsatta kommunalråden fick en permanent position. En annan konsekvens var att nämndsammansättningarna ändrades så att samtliga partier finns i samtliga nämnder. Valet nämns också av förvaltningscheferna men inte som någon större händelse – det är normalt med val.

Efter en del påtryckningar kan självfallet förvaltningscheferna också nämna en del verksamhetsförändringar som ägt rum under året. Inga radikala grepp redovisas men det har kommit till några nya medarbetare. En del diskuterar kring läraravtalet. Bland de stora händelserna nämns också sådant som skulle ha hänt men som inte hänt.

Ett större bygge blev nedbantat och fick flytta fram i tiden. Ett IT-projekt krånglade till sig och blev inte färdigt. Budgetprocessen, som i sig är en stor händelse, gick ovanligt smärtfritt. Med undantag från en budgetkupp från ett verksamhetsområde, som gav den verksamheten ett tillskott på fem Mkr hände inget oförutsett. Den mest omdiskuterade frågan, i vart fall i massmedia, var om det var särskilt klokt att föreslå att gatubelysningen skulle vara släckt på nätterna. Budgeten som till sist fastställdes be-tecknas av den som kan sådant som stark.

Att byta ledning

Den stora händelsen under 1998 var alltså att kommunledningen delvis byttes ut. Delvis därför att någon ersättning för kommundirektören inte kom till stånd. En del av kommundirektörens arbetsuppgifter lades på kanslichefen, en del som till exempel utvecklingssamtal med förvaltningschefer fick kommunalråden ta hand om, men större delen av hans arbete lades inte på någon alls.

Förutom kommundirektören är den före detta kommunstyrelseordföranden de viktigaste aktörerna i den stora händelsen. Vad det betydde att byta ut den senare och inte ersätta den förre beskrivs av förvaltningscheferna på följande sätt.

Kommunalråd

Det som omedelbart inträffar vid snabbt byte på politiker-sidan är att beslut måste komma till på nya vägar. Beslutsprocesser är sällan rationella. Eftersom det inte finns

någon grund för den nye kommunstyrelseordföranden att agera lika auktoritativt som den tidigare måste beslutstillfälle och beslutsalternativ sökas på andra sätt. Någon uttryckte det på följande vis:

"Härskareran är nog över"

Många menar att en förändring är att politiken allt mer kommit att handla om detaljfrågor. Att syssla med detaljfrågor är ett sätt att lära. Konsekvensen blir att det blir en del ovanliga kommunikationsvägar som öppnas och som en del prövar. Organisationen måste, på gott och ont, ägna en del kraft åt att utbilda den nya ledningen. En konklusion är att med det före detta kommunalrådet också följde en hel del av det minne som är förutsättningen för politiskt agerande.

En helt annan effekt ligger på det för kommunen externa planet. Är man kommunstyrelsens ordförande betyder det också att man sitter i en del styrelser som utses av andra församlingar än sådana som finns inom kommunen. Det kan vara bolagsstyrelser men det kan också gälla olika regionala organ. I den senare typen av organ förhandlas, diskuteras och informeras det. I och med att den före detta kommunstyrelseordföranden stannade kvar i sådana organ utestängdes kommunen från stora delar av det regionala arbete för ett tag.

Kommundirektör

Om det talas en del om vad det innebär att byta kommunalråd talas det mycket om vad det betyder att byta kom-

mundirektör. Det är naturligt att det blir så eftersom kommundirektören för de flesta förvaltningscheferna var länken mellan kommunstyrelsen och dem själva.

Kommentarerna om betydelsen av kommundirektörens avgång ligger åtminstone på två plan. Dels handlar de om ett socialt plan vilket till stora delar kan tillskrivas den del av kommundirektörsrollen som handlar om att vara förvaltningschefernas chef. Dels ligger utsagorna på ett verksamhetsplan som har att göra med hur den dagliga och framtida verksamheten ser ut och kommer att se ut.

Kommundirektören var inte bara formell chef utan också, som vi tidigare nämnt, självklar primus inter pares bland förvaltningscheferna som grupp. Hans avgång gav ett av många omvittnat tomrum som ingen kunde, eller i vart fall fick, fylla för de andra.

Det förlopp som följde efter avgången kan beskrivas i termer av faser. Den första fasen kan kallas *förvirringen*, en term som många använde. Under den här fasen var det bildligt beskrivet ett tomt hål i den sociala samvaron, ungefär som när en ordförande är kraftigt försenad till ett möte. Det är ingen som tar initiativ. Denna uppsats författare hade till uppgift att arrangera ett seminarium utifrån den första intervjuomgången. Vår uppgift var att formulera kritiska på gränsen till provokativa frågor till förvaltningscheferna om deras sätt att arbeta. Så var det överenskommet med kommundirektören. Seminariet skulle ske i mars 1998 och genomfördes också som planerat men utan kommundirektören. Efter de första enkla frågorna hade vi formulerat mycket provokativa frågeställningar, men det hände inget. Ingen sade något. En och annan gjorde försök att få igång en diskussion, men den rann helt enkelt ut i

sanden. Seminariet avslutades i förtid med en passande måltid; pyttipanna. I samband med ett andra seminarium, som samtidigt var den årliga gemensamma resan i augusti, konstaterades att det fanns ett normsystem att använda i gruppen när kommundirektören inte var med. Han tog större delen av tiden vid alla möten, utan honom blev situationen förvirrad.

Den andra fasen infann sig under våren och skulle kunna kallas *vi-jobbar-väl-på* fasen. Var och en sköter sitt ett tag och chefsrådet görs om till ett formellt möte där det informeras om vad som kommer upp på kommunstyrelsens bord vid nästa sammanträde. Den vanliga informationen avseende ekonomi och personalfrågor fortsätter som vanligt.

Någon gång efter augustiresan börjar förvaltningscheferna som grupp att formera sig igen till mer frekventa möten än någonsin. En annan nyhet är att kommunalråden medverkar vid en del av dessa möten. Den nya ordningen är ett resultat av en diskussion under nyss nämnda resa. Under hösten pockar flera ärenden på hantering av något slag. En trolig tolkning av vad som händer är att flera förvaltningschefer agerade självständigt och började närma sig rollen som primus inter pares och det saknades det underlag för. Den här fasen kan kallas *positioneringen*. Detta spel sker inte i termer av högljudda kampanjer utan tyst och försiktigt på gränsen till omärkbart för andra än de som känner spelet väl. Men det märks väl av de som är initierade, men lika osynligt som kampanjerna drivs blockeras de. Det informella samarbetet i den tidigare nämnda så kallade inre kretsen upphör i det närmaste och ersätts med ett mer formellt men frekvent avstämmande i olika

ärenden. I ett läge blev situationen sådan att KS-ordförande fick ett råd av någon att deklarerat att om det skulle bli en ny kommundirektör så skulle det vara en utifrån.

I slutet av året kommer ytterligare en fas och den kännetecknas av *väntan*. Då en konsult fick i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att tillsätta tjänsten som kommundirektör blev det som en förvaltningschef sade:

"Vi går i väntans tider"

Ett annat område som kommer fram i intervjumaterialet handlar om kommundirektörens roll som informatör. Kommundirektören informerade mycket, pratade överhuvudtaget ofta och mycket. Det var på det sättet som förvaltningscheferna ofta fick reda på vad som var på gång i kommunen. Den informationen upphörde abrupt i och med avgången. Substituten blev information som hämtades ur det formella ärendesystemet vilket ligger långt efter det informella. På samma sätt som kommunstyrelseordförandens avgång innebar att information som hämtas från regional nivå, till exempel från möten med regionens övriga kommundirektörer, innebar kommundirektörens avgång att sådan information försvann. Informationsflödet minskade med kommundirektörens avgång.

Förr eller senare kom intervjuerna in på frågan vad ledningen betyder för verksamheten. Här råder det delvis delade meningar bland de vi intervjuat. En uppfattning är att det inte spelar någon påtaglig roll för den dagliga verksamheten att kommundirektören försvann. En kommundirektör har väldigt lite med den operativa verksamheten i

förvaltningarna att göra och eventuell frånvaro påverkar den inte heller. En annan uppfattning är att det spelar en viss roll för verksamheten att kommundirektören försvinner. De ärenden som befann sig på diskussionsplanet mellan kommundirektören och kommunalråden gick förlorade och en del förändringar blev inte som de var tänkta från början eller så blev de inte av alls. I några konkreta fall saknades en kommundirektörs agerande, till exempel i konflikter mellan den centrala administrationen och förvaltningarna.

Utsikter för 1999 och framåt

Beskrivningarna av 1999 och framtiden kan betecknas som stillsamma. Den vanligaste kommentaren är att 1999 kommer att vara ett år utan större förändringar. Ett antal konkreta frågor kommer dock att lösas under 1999. Kanske kommer det att komma en ny kommundirektör. Alla har flera gånger uttryckt att det är så de vill ha det.

Framtidsbilderna är väl överensstämmande med dem som lämnades ett år tidigare. Ekonomin är den dominerande faktorn både bland ljusa och mörka framtidsbilder. Efterfrågebehovet avseende vård och omsorg dominerar på verksamhetssidan, liksom frågan om hur rekryteringen av personal skall gå till.

Effektivitet

Mätningen av effektivitet gjordes om vid det andra intervjutillfället. Här kan mätningen betraktas på samma sätt som den som gjordes under den första intervjuomgången,

det vill säga ett utslag av organisatorisk karakteristika. Men den kan också ses som en indicium på förändring. Det föreligger alltså fyra mätningar totalt; två avseende hur det ÄR och två avseende hur det BÖR vara, se tabell 3.

Tabell 3. Effektivitetsmätningarna 97/98 respektive 98/99

	ÄR 97/98	ÄR 98/99	BÖR 97/98	BÖR 98/99
Entreprenörsideal				
Flexibel	2.7	3.1	2.8	2.5
Nyskapande	2.5	2.4	2.9	3.0
Beslutsamhet	3.7	2.5	2.2	1.9
Planeringsideal				
Målformulering	2.3	1.7	4.1	4.1
Klar ansvarsfördelning	2.6	2.3	3.3	3.1
Produktionsorientering	2.6	3.9	1.9	1.5
Byråkratisk ideal				
God samordning	2.3	2.8	3.0	3.5
Stabil	3.3	2.8	1.8	1.5
Goda rutiner	3.1	4.2	2.3	2.3
Professionellt ideal				
Utvecklingsorientering	3.7	2.0	3.8	4.2
Gott samarbete	2.9	3.9	3.4	3.6
Kompetenta medarbetare	4.4	4.5	4.7	4.6

I förhållande till förra mätningen som redovisas i figurerna 1 och 2 är skillnaderna störst avseende hur ÄR beskrivs. Den största enskilda förändringen är att produktionsori-

enteringen ökat från 2,6 till 3,6. Bland minskningarna märks i första hand utvecklingsorientering och beslutsamhet. Nämnade förändringar ligger helt i linje med det som framkommit under intervjuerna. Förvaltningschefernas aktiviteter är allt mer riktade mot den egna förvaltningen och allt mindre på kommunen som helhet. Möjligtvis är det märkligt, men gott samarbete har också ökat, kanske kan det förklaras av att detta goda samarbete ökat *inom* respektive fögderi. Trots förändringarna dominerar det professionella idealet i mätningarna medan det interna perspektivet träder fram starkare i den senare ÅR-mätningen.

Skillnaderna mellan ÅR-mätningarna är betydligt större än skillnaderna mellan BÖR-mätningarna. Ett sätt att tolka detta är att normerna är mindre föränderliga än verkligheten. Fortfarande vill förvaltningscheferna se en ännu mer professionsbaserad organisation men också mer av målformuleringar efterlyses.

Nya institutioner eller gamla i nytt ljus

Som läsaren kanske minns ställdes två frågor i början av rapporten. Den ena frågan handlade om vilka egenskaper som är utmärkande för en kommun som andra anser vara framgångsrik. Den andra frågan handlar om vilken betydelse det får för en kommuns utmärkande egenskaper när ledningen byts ut. Det är denna andra fråga som i första hand skall besvaras i detta avsnitt. Frågan har två delar, för det första skall den del som handlar om ledares betydelse, eller snarare deras avgång diskuteras. För det andra handlar frågan om hur de karakteristiska som diskuterades tidigare påverkats av avgången.

Något om ledares funktion

Att ledare avgår hastigt är inte betydelselöst. För dem själva betyder det att de förlorar viktiga delar av det som i vår kultur ger identitet, arbetet. För de som finns närmast i det sociala nätverket har det betydelse. Med undantag av det privata planet är det senare det område där avgång har störst betydelse. För det första skapas en förvirring över hur olika aktörer skall förhålla sig till varandra när den som tidigare hade och fördelade ordet försvinner. För det andra skapas en undran över den egna situationen. Om några i en liknande position som en själv kan tvingas avgå omedelbart - hur säkert sitter man själv då? Förvirringen försvinner inte men tonas ned och rationaliseras med tiden. Livet måste gå vidare. Den sociala normen säger att det skall finnas en hierarkisk struktur (jämför Olsson och Rombach 1998) och nätverken behöver därför fyllas ut. En konsekvens av det senare blir att ett positioneringsbeteende utbryter. Eftersom tjänstemän ofta inte kan agera med kampanjer utan får tillämpa mer tystlåtna strategier (jämför Källström och Solli 1997, Solli 1998) är detta ett spel som få ser. I sin förlängning innebär förändringen att nätverket blir allt mindre betydelsefullt, var och en sköter sitt.

Att utöva ledning är att göra saker med ord (Czarniawska-Joerges och Joerges 1988, Jönsson 1995). Bland dessa ordbehandlande uppgifter ligger bland annat att transportera information mellan olika fora (jämför Mintzberg 1973, Källström och Solli 1995). Betraktas ledning som verksamhet kan en slutsats bli att ledares avgång faktiskt betyder att verksamheten påverkas. En rimlig slutsats blir att den aktuella förändringen minskade förutsättningarna

för organisatorisk beredskap och kanske också lärande.

Institutioner ändras inte så det stör

Betraktas verksamhet som något som sker mellan kommunen och dess avnämare i form av service förefaller det svårt att hävda att enskilda ledare spelar någon stor, omedelbar roll. Kommunen får inte en omgående sämre verksamhet för att ledarna avgår. I vårt fall tycks det snarare vara tvärtom. Förvaltningscheferna orienteras allt mer mot sin verksamhet och dess utveckling. (Låt vara att vi inte kan "bevisa" att det har någon betydelse för verksamheten heller, men vi antar det.)

Ekonomin blir inte sämre av att ledningen avgår, snarare tycks det utbryta en försiktighet på det området. I den här berättelsen förefaller ledare vara de som skall ta risker. Utan ledare inga (eller färre) risker.

Vi kan inte hävda att den ordning och reda som karakteriserade Lidrum blivit mindre för att ledarna avgått. Snarare är det tvärtom. Med färre tongivande aktörer blir det mindre att hålla reda på. Detta förstärks också av att avgångarna stärkte de formella informationsvägarna vilka per definition kräver ordning.

Ifråga om grundläggande normer förefaller organisationer vara precis så resistent mot förändring som den institutionella teorin säger. Men det betyder inte att enskilda aktörer inte har inflytande på dem, det har de – men bara lite åt gången. De mycket stabila institutionerna fungerar som en receptbok att hämta handlingsmönster ur vilka är särskilt bra att ta till i tider av turbulens.

Referenser

- Andersen, Jon Aarum. 1994. *Ledelse og effektivitet: teori og prøving*. Lund: Lund Univ. Press.
- Arendt, Hannah. 1981. *The Life of the Mind*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Argyris, Chris. 1982. *Reasoning, Learning, and Action - Individual and Organizational*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Berger, Peter L och Luckmann, Thomas. 1966. *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Garden City: N.Y.
- Blomqvist, Kirsimarja. 1997. "The many faces of trust". *Scandinavian Journal of management*. Vol 13. No 3, pp 271–286.
- Broom, Leonard och Selznick, Philip. 1955. *Sociology: A Text with Adapted Readings*. New York. Row. Peterson.
- Brorström, Björn. 1990. *Effektivitet: synsätt, begrepp och modell*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Brorström, Björn. 1995. *Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer: en studie av nya styrformer inom sjukvården*. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, Björn och Hallin, Bo. 1997. *Varför är kommuner framgångsrika?: en studie av framgångens kännetecken och orsaker*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 8. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Brorström, Björn och Leffler, Marianne. 1998. *Berättelsen om Kungälv*. KFi rapport nr 48. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Brunsson, Nils. 1985. *The irrational organization: irrationality as a basis for organizational action and change*. Chichester.

Wiley.

- Carlzon, Jan. 1985. *Riv pyramiderna! en bok om den nya människan, chefen och ledaren*. Stockholm: Bonnier.
- Czarniawska, Barbara. 1997. *Narrating the organization: dramas of institutional identity*. Chicago: Univ. of Chicago.
- Czarniawska, Barbara. 1998. *A narrative approach to organizational studies*. California: SAGE Publications.
- Czarniawska-Joerges, Barbara. 1992. *Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts.
- Czarniawska-Joerges, Barbara och Joerges, Bervald. 1988. How to Control Things with Words. *Management Communication Quarterly*, Nov.
- DiMaggio, Paul J. och Powell, Walter W. 1991. "Introduction" In Powell, Walter W., och DiMaggio, Paul J. (eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ekvall, Göran. 1990. *Idéer, organisationsklimat och ledningsfilosofi*. Stockholm: Norstedt.
- Glaser, Barney G och Strauss, Anselm L. 1967. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine.
- Gunsteren, Herman R van. 1976. *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: Wiley.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The Theory of Communicative Action (vol 1) - Reason and the Rationalization of Society*. London: Heineman.
- Iacocca, Lee och Novak, William. 1985. *Iacocca: en självbiografi*. Stockholm: Sv. dagbl.
- Johansson, Ulla. 1998. *Om ansvar: ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska verkligheten*. Lund:

Lund Univ. Press.

- Jönsson, Sten. 1995. *Goda utsikter: svenskt management i perspektiv*. Stockholm: Nerenius & Santerus/GRI.
- Jönsson, Sten och Lundin, Rolf. 1976. *Perspektiv på kommunala problem*. Göteborg: BAS.
- Jönsson, Sten och Solli, Rolf. 1993. "Organisering för mobilisering – strategisk förändring i ett komplext politiskt fält." Uppsats presenterad vid konferensen "Organisering och ekonomisk styrning av offentliga organisationer" vid Handelshögskolan i Stockholm. Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Källström, Anders och Solli, Rolf. 1997. *Med takt och taktik: om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*. Göteborg: BAS.
- Källström, Anders och Solli, Rolf. 1996. *Kommundirektören. Vardag och teori*. KFi-rapport nr 36. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Law, John. 1994. *Organizing modernity*. Oxford: Blackwell.
- Lind, Jan-Inge och Skärvad, Per-Hugo. 1997. *Nya team i organisationernas värld*. Malmö: Liber.
- Lübcke, Poul (red). 1983. *Filosoflexikonet*. Stockholm. Forum.
- March, James G. och Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- McCloskey, Deirdre N. 1998. (2 ed). *The rhetoric of economics*. Madison, Wis. University of Wisconsin.
- Mintzberg, Henry. 1983. *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry. 1973. *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Olsson, Östen och Rombach, Björn. 1998. *Res pyramiderna: om frihetsskapande hierarkier och tillplattningens slaveri*. Stock-

- holm: Svenska förl.
- Peters, Guy B. 1998. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. Washington, DC: Pinter
- Peters, Thomas J och Waterman, Robert H Jr. 1982. *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*. New York: Harper & Row.
- Putnam, Robert D. 1992. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Quinn, Robert E och Rohrbaugh, John. 1981. "A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness". *Public Productivity Review*, June.
- Sjöstrand, Sven-Eric. 1995. "Intitutions". I John Groenewegen, Christos Pitelis, Sven-Erik Sjöstrand. *On economic institutions: theory and applications*. Aldershot: Edward Elgar.
- Solli, Rolf. 1998. *Viskande tjänstemän: en studie av kommunala ekonomichefers vardag*. KFi-rapport 47. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Solli, Rolf. 1991. *Ekonomi för dem som gör något: en studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter*. Lund: Studentlitteratur
- Solli, Rolf. 1988. *Decentralisering i kommuner: om politik och administration på lokal nivå*. Lund: Studentlitteratur.
- Solli, Rolf och Jönsson, Sten. 1997. "Housekeeping? Yes, but which house?". *Scandinavian Journal of Management*. No 13/1, pp 19-38
- Strannegård, Lars. 1998. *Green ideas in business*. Göteborg: BAS.
- Tarde, Gabriel. 1969. *On communication and social influence: selected papers*. Chicago.
- Thylefors, Ingela. 1991. *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*. Stockholm: Natur och kultur.

- Vira, Bhaskar. 1997. "The Political Coase Theorem: Identifying Differences between Neo-classical and Critical Institutionalism". *Journal of Economics Issues*, s 761–779.**
- Wrenne, Petter. 1998. *I skuggan av ett kommunalråd eller Hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).**

Bilaga 1. Kodord för olika definierade begrepp

Ansvar

Göra det bästa man kan av sin arbetsuppgift i förhållande till tredje man (självklart)
Något man tar, har med konsekvenser att göra
Stå upp för något
En känsla, man kan få det
Att lösa uppgiften
Befogenhet och ansvar hänger ihop
Något man tar, bra ord
Ansvar och befogenheter måste regleras
Se till att det görs
Fullgöra det man förväntas göra. Att utvecklas med arbetet
Att göra det som förväntas av en
Att se till att saken blir gjord på ett bra sätt (svårt)

Samarbete

Att ta tillvara andras resurser
Att arbeta tillsammans med andra
Respekt för andra, dialog för att hitta en väg
Relation till ansvar, instrument
Något för två likvärdiga parter
Hjälpa till, stå till förfogande
Att man gör sin del
Något som är till för att nå resultat
En form av ansvar, att arbeta med andra som ger resultat

Utåt (detta gör man inte i chefsrådet)
 Att ta och ge, både lyssna och prata, göra något
 Respekt för andra, gör saker tillsammans, det kräver en
 metod

Förnyelse

Är jätteviktigt och svårt
 Förändra, skapa nytt
 Kejsarens nya kläder. Vara gediget
 Har ingen egen betydelse, behöver pre- eller suffix
 Ersätter något gammalt
 Förändra i output
 Att byta spår, positivt
 Att man är medveten om hur man skall arbeta
 Viktigt modeord
 Ifrågasätta det jag gör

Affärsmässighet

Sälja sin verksamhet
 Nej, används inte
 Att få det att löna sig
 Marknad och krafter, laddat, vinstintresse
 Ett professionellt förhållande, ett slitet ord
 Slitet ord, att vara professionell
 Kommunal verksamhet går inte ut på det
 Sammanfaller något med effektivitet, har med bolag att gö-
 ra, gå med lite vinst och att göra det bra.
 Agera med avseende på kvalité och ekonomi, viktigt
 Hör inte hemma i den kommunala sektorn
 Används egentligen inte. Ekonomi i balans och producera
 ett gott resultat

Kundorientering

Se andras behov

Att tänka sig in i hur klienten upplever det

Att ge kunden det den vill

Att personalen vet för vem de jobbar

Ligger inte väl i munnen, associerar till när offentlig verksamhet leker näringsliv

Förmåga att inse vad man skall tillgodose

Synsätt med fokus på output i motsats till processen

Att lyssna på kunden, att anpassa sig

Att se vad kunden vill och anpassa det till den egna förmågan.

Modeord som låter illa, släkt med affärsmässighet

Kan användas för att reta lärare

Respekt för den som är mottagare. Ta reda på vad den andre vill

Kompetens

Förmåga att tillämpa sin kunskap

Dels saklig faktakunskap, dels social kompetens det vill säga kommunicera med andra

Modeord, bra mycket mer än utbildning

Något annat än kunskap. Det är en blandning mellan kunskap, färdighet och förmåga

Förmåga

Kunnighet och förmåga

Ger exitensberättigande, bra på det man gör

Slitet ord, ha kunnande och förstå helheten

Förmåga att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Politisk kompetens är att kunna utveckla kommunen i en för invå-

narna intressant utveckling
Kunskap och färdighet
Hur man hanterar en hel bild – inte bara en yttre

Engagemang

Vilja att utveckla verksamheten
Att vara intresserad i mötet med klienten
Känsla, att gå upp i något, jobba för något man tror på,
smittsamt
Stark drivkraft, viktigt
Ett positivt och nödvändigt ord
Vilja, intresse och förmåga
Livsviktigt numera, blev nödvändigt i och med den eko-
nomiska krisen
Att få det gjort som man förväntas göra, politiskt att tro på
det man står för
Viktigt att vara uppriktig, vilja nå resultat
Viktigt ord, mitt sätt att vara, det uppfyller

KFi:s rapportserie

1. Brorström B., 1988
"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation
Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"
2. Solli R., 1988
"Ekonomi för dem som gör något – Om
ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"
3. Johansson S., 1990
"Uppföljning av Kf/Lf-86 – Kommunernas och
landstingens budget- och redovisningsmodell"
4. Brorström B., 1990
"Effektivitet – Synsätt, begrepp och modell"
5. Brorström B., 1990
"Redovisning – En idéskrift kring externredovisning,
finansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson S., 1990
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström B., 1990
"Mot decentralisering och integrering – process och resultat"
8. Brorström B., 1991
"God ekonomi i kommuner och landsting"
9. Johansson I-L., Leijon S., Nilsson L., Westerlund B., 1991
"God kommunal organisation"
10. Jansson L., 1991
"Ekonomrollen i förändring.. Ekonomistyrningsfunktionen
i kommuner och landsting"
11. Brorström B., 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens
uppgift, innehåll och utformning"
12. Norén L., 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson U. och Brorström B., 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft resonemang
kring den finansiella redovisningens uppgift"
14. Brorström B. och Solli R., 1992
"Ekonomi i en kommun – ett praktikfall om styrning och
information"

15. Wise L.R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. och Solli R., 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
17. Johansson I-L och Wikström E., 1992
"Engagemanget – organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. och Edlund V., 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik – ideal och effekter"
19. Leijon S., 1993
"Att välja kommunens organisationsform – eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
20. Jensen C., 1993
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
21. Brorström B., 1993
"God ekonomi – om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
22. Leijon S. m.fl., 1993
"God kommunal organisation – Lyssning, Tolkning, Handling"
23. Brorström B. och Edlund V., 1993
"Ekonomistyrningens effekter – tio ekonomichefer om sina modeller"
24. Johansson S och Solli R., 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun"
25. Fihn G., 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
26. Brorström B. m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad"
27. Skottsberg B. och Leijon S., 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar - en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"

28. Brorström B. och Jensen C., 1994
"Decentralisering och ekonomi"
29. Fihn G., 1995
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
30. Brorström B., Fihn G., Olsson H. och Petersson H., 1995
"Finansiell bedömning och årsredovisnings- information - En studie i fyra kommuner av beslutsfattares synsätt och tillvägagångssätt"
31. Johansson S., 1995
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"
32. Cwejman M. och Edlund V., 1995
"Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"
33. Bengtsson U., Brorström B. och Petersson H., 1995
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"
34. Brorström B., 1995
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
35. Jensen C., 1995
"Kommun- och riksdagspolitikernas syn på relationen dem emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'"
36. Källström A. och Solli R., 1995
"Kommundirektören. Vardagen och teorin"
37. Brorström B., Bengtsson U., Cwejman M., Edlund V. och Leffler M., 1996
"Forskning pågår - fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning"
38. Malmer S., 1996
"Självkostnad"
39. Leffler J., 1996
"Vårdkedjans möjligheter och begränsningar"
40. Brorström B., 1997
"Förklaring av finansiell utveckling - ett förvaltningsekonomiskt forskningsprojekt"
41. Brorström B. och Solli R. (under medverkan av

- Edlund V. och Siverbo S., 1997
"När intäkten kom – en studie av skiftet från kostnads- till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer"
42. Leffler M. (red.), 1997
"Kommunala reformer – tre uppsatser om styrning"
43. Jensen C. och S. Johansson, 1997
"Kunskap som orienterar och övertygar. Två fallstudier om hur kommunala ledare använder forskning"
44. Brorström B., Orrbeck, K. och H. Petersson, 1998
"Resultat, flöde och risk – finansiell analys prövas av experter"
45. Wikström E. (red.), Löfström M., Jansson L., Mühlenbock Y. och S. Siverbo, 1998
"Flerpartssamverkan i missbruksvården – Försöksprojekt i Umeå, Kristianstad och Göteborg"
46. Brorström, B., 1998
"Samhällsvetenskapliga problemställningar och kvalitativa forskningsmetoder. En rapport med fokus på kommunforskning i Västsverige"
47. Solli, R., 1998
"Viskande tjänstemän – En studie av kommunala ekonomichefers vardag"
48. Brorström, B. och M. Leffler, 1998
"Berättelsen om Kungälv - om utmärkande egenskaper och goda institutioner"
49. Leffler, M. och Y. Mühlenbock (under medverkan av B. Brorström), 1998
"NU-sjukvården - sjukvård i förändring. En studie av fusionen mellan Uddevalla sjukhus och NÄL"