

Björn Brorström och Rolf Solli
Under medverkan av
Peter Arkevåg och Anna Hedlin

Berättelsen om Mark

– Konsensus som grund för konstruk-
tiv prövning eller förnöjsamhet

KFi-rapport nr 57

Förord

Berättelsen om Mark är en delrapport inom ett forskningsprogram vars syfte är att finna förklaringar till utvecklingsförlopp i kommuner. Fem kommuner har studerats och utmärkande egenskaper för dessa kommuner har identifierats och beskrivits. De utmärkande egenskaperna karakteriserar de respektive kommunerna och egenskaperna ger förutsättningar för eller hindrar förändring och utveckling. I Marks kommun har tre egenskaper identifierats. Dessa är konsensus, försiktighet och respekt för beslut. I rapporten beskrivs orsakerna till och effekterna av dessa egenskaper. I den kommande slutrapporten ska resultat från föreliggande studie relateras till övriga studier till grund ökade kunskaper om och ökad förståelse för kommuners situation och utveckling. Vårt teoretiska syfte är att lära mer om hur och varför utmärkande egenskaper eller institutioner etableras och förändras.

Berättelsen om Mark är KFi-rapport 57. Syftet med rapportserien är att sprida forskningsresultat från pågående och avslutade projekt. En förteckning över samtliga utgivna rapporter återfinns sist i rapporten.

Innehållsförteckning

Utgångspunkten	7
Kommuner är olika	7
Institutioner har betydelse	8
Kontinuitet och förändring	9
Rapportens empiriska underlag	15
Utveckling, stora händelser och framtid	18
Utvecklingen	18
Stora händelser	23
Något om framtiden –ljusglimtar och mörka moln	26
Vad ord betyder	28
Effektivitet –konkurrerande värden	32
Utmärkande egenskaper orsaker och effekter	37
Konsensus	37
Försiktighet	39
Respekt för beslut	39
Kontinuitet och förändring – är Marks kommun effektiv?	41
Referenser	44

Utgångspunkten

Kommuner är olika

Kommuner är intressanta! De tar hand om oss i början och slutet av livet. Mellan barndom och ålderdom är det arbete, föreningar och byalag som sysselsätter oss. Fungerar kommunerna är livet sannolikt ganska lätt att leva. Men inget kommer att fungera särskilt bra om vi inte ställer frågor om det fungerar, hur det fungerar och varför det fungerar. Den här uppsatsen handlar om att försöka förstå en kommun i akt och mening att skapa ett betraktelsesätt som gör det lättare att förstå andra kommuner – också.

Idag finns det 289 kommuner i Sverige och inte i något viktigt avseende är dessa kommuner lika. Nåväl, de har samma lagstiftning att rätta sig efter och de är aldrig små organisationer. Men även om de är olika är det vår övertygelse att det går att beskriva och analysera dem på ett sådant sätt att varje enskild kommun faktiskt kan bidra till att förstå andra mycket bättre. Kan vi förstå våra kommuner bättre kan vi få en ännu bättre barndom, i alla fall för dem som inte haft det och bättre ålderdom och det gäller då för alla.

Nu skall det med en gång sägas att rapporten inte

handlar om kommunen ur alla möjliga perspektiv. Den handlar om kommunen så som den beskrivs av ledande aktörer i kommunen. I den mån någon i kommunen kan påverka vad som händer och sker så är det dessa aktörer som har ett betydande inflytande över saker och ting.

Den här rapporten skall ses som en fristående del inom ett projekt som benämns "Kommunal förändring – institution och aktör". För att få fram ett användbart analysverktyg behöver begreppen institution och aktör definieras och relateras till varandra. Projektet handlar också om innebörden av effektivitet, mot den bakgrunden skall vi kort även gå in på detta begrepp.

Institutioner har betydelse

Verksamhets- och effektivitetsutveckling underlättas av och hindras av de institutionella förutsättningar som råder. En institution kan vara formell eller informell. Formella institutioner utgörs av lagar, regler och anvisningar som direkt reglerar förhållandet mellan individer och organisationer. Informella institutioner är outtalade överenskommelser inom en organisation eller förhållningssätt som styr individers beteende. Informella institutioner är det som "sitter i väggarna". För att kunna förklara en organisations utveckling måste uppsättningen av institutioner vara känd (se till exempel Atkinson och Olesen 1996). En kunskap om uppsättningen av institutioner eller med ett annat uttryck det institutionella arrangemanget är också en förutsättning för att kunna genomföra förändringar för att kunna anpassa organisationen till förändrade förutsättningar och för att kunna förbättra kvalitet och kostnadseffektivitet.

Den ena utgångspunkten för föreliggande studie är att institutionerna har betydelse och det är viktigt att öka kunskaperna om vilka institutionerna är och vilken betydelse de har för verksamhetsutveckling och effektivitet.

Institutioner är motståndskraftiga och svårföränderliga. Det är dessa egenskaper som gör vissa fenomen till just institutioner. Ett led för verksamhetsutveckling är att identifiera institutioner, ett annat är att öka kunskaperna om hur institutioner förändras. Samhällsvetare vet vilka de goda institutionerna är (se till exempel Ostrom 1990, Putnam 1993 och Peters 1999) men kunskaperna om hur dessa förändras är begränsade (North 1990/1993 och Screpanti 1995). Den andra utgångspunkten för föreliggande studie är de bristande kunskaperna om hur och varför institutionell förändring sker och ett intresse att söka exempel på institutionell förändring. I föreliggande studie söker vi utmärkande egenskaper för en kommunal organisation. Vi söker, för att använda den teoretiska begreppsapparaten, de informella institutionerna.

Kontinuitet och förändring

Grundbulten i vår föreställningsram är att den ideala organisationen äger förmåga att hantera konkurrerande värden (se Quinn och Rohrbaugh 1983, Butler 1990 och Brorström och Leffler 1998). En sådan förmåga ger förutsättningar för kostnadseffektivitet samtidigt som en nödvändig successiv anpassning till förändrade förutsättningar kan ske. Organisationen är effektiv både på kort och lång sikt. Organisationer inrymmer alltid motstridiga intressen och behöver vara bra på flera olika saker samtidigt för att vara effektiv. Olika konkurrerande värden kan

identifieras och väljas som utgångspunkt för att föra ett resonemang kring innebörden av en ideal organisation och utvecklingsförlopp kan förklaras med hjälp av olika betydelsefulla värden. Ett begreppspar och en dikotomi som är central inom samhällsvetenskapen är förändring och kontinuitet. Egenskaper som har med förändring att göra producerar utveckling medan egenskaper som har med kontinuitet att göra bevarar stabilitet (se Tonkiss 1998 som i sin tur bland annat hänvisar till resonemang om kontinuitet och förändring utvecklade av klassikerna Comte och Weber). Samtidigt som begreppen är utgångspunkt för modellen definieras begreppens innebörd av de förhållanden som knyts till begreppen och som antas befrämja kontinuitet och förändring. En grundläggande utgångspunkt för resonemangen är att en ideal organisation kan antas vara en organisation som över tiden hanterar avvägningen mellan kontinuitet och förändring på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga som inte behandlar fenomenen som varandra uteslutande (Hodgson 1998). Dikotomin baseras på en dualistisk tolkning som innebär att värden är förenliga (Dow 1990).

I olika betraktelser av forskare som sinsemellan i flera avseenden har väsensskilda perspektiv och synsätt på samhällsutvecklingen framhävs experimentens betydelse och vikten av att inom organisationen eller samhället ge utrymme för experiment (se Schumpeter 1934, Hayek 1944, Rosenberg och Birdzell 1991 och Rosenberg 1994). De organisationer som genomför flest egna försök eller äger förmåga att imitera andras framgång blir långsiktigt framgångsrika. I Hirschmans (1970) klassiska studier av förklaringar till ekonomisk nedgång framhävs betydelsen av att ge utrymme för protest. Finns inte denna möjlighet är risken påtaglig för att de perso-

ner som är mest engagerade och har mest att säga lämnar organisationen först. Därigenom går värdefull kompetens förlorad. De kritiska institutionalisterna Klein och Miller (1996) argumenterar i sann Vebleniansk anda för att organisationerna måste vara öppna för insyn och ge möjlighet till granskning för att hinder för förändring ska kunna avslöjas och avvecklas. Det är en förutsättning för att starka och destruktiva ceremoniella värden ska kunna avvecklas och ge utrymme för organisationen att ta till sig ny kunskap och anamma utvecklingsbefrämjande instrumentella värden. Utrymme för experiment och protest och en stor öppenhet utåt antas befrämja förändring.

En annan typ av egenskaper vars gynnsamma effekter för verksamheten påvisats i samhällsvetenskapliga verk är ömsesidighet, samarbete och förtroende (se till exempel Axelrod 1984, Olson 1984, Ostrom 1990, North 1990/1993 och Putnam 1993/1996). Ömsesidighet handlar om att beslut fattas i förhållande till dess konsekvenser för andra. En bedömning sker alltså av hur beslutet och den därpå följande handlingen påverkar andra delar av organisationen eller samhället. Ett sådant förhållningssätt befrämjar samarbete mellan olika aktörer inom organisationen och ligger till grund för utveckling av förtroendefulla förhållanden. Ett ökat förtroende för varandra befrämjar i sin tur samarbete och ömsesidighet i kommande beslut. Egenskaperna förstärker således varandra. Betydelsen av dessa egenskaper behandlas i studier av hinder och möjligheter för en gynnsam samhällsutveckling och en effektiv fördelning och användning av gemensamma begränsade resurser. Ömsesidighet, samarbete och förtroendefulla förhållanden reducerar osäkerhet och skapar en grundläggande trygghet för aktörer inom organisationen. Egenskaperna kan sägas befrämja

kontinuitet.

En organisation som förenar egenskaper som befrämjar kontinuitet med förändringsbefrämjande egenskaper ger utrymme för aktörerna att pröva, utveckla och genomföra förändringar utan att bli ifrågasatta. Det finns ett grundläggande förtroende för att de avsikter som finns bland aktörer inom organisationen är gynnsamma för helheten och att initiativ till förändring inte tar sin utgångspunkt i misstroende mot andra. Det finns förutsättningar för en konstruktiv prövning av olika framlagda idéer. Förändringen av verksamheten och sättet att organisera verksamheten kan då ske inkrementellt, det vill säga det sker en stegvis utveckling och successiv anpassning till nya och förändrade villkor. Det är också möjligt att föreställa sig att en organisation som förenar stabila förutsättningar och förändringsvilja har förutsättningar att utifrån sin egen inre styrka att med sitt agerande ändra på omgivande villkor. Det handlar i så fall inte om anpassning till förändrade förutsättningar utan tillpassning av omgivande villkor. Höga värden på såväl kontinuitet som förändring ger således förutsättningar för förändring på ett för hela organisationen gynnsamt sätt.

Låga värden på kontinuitet förenat med höga värden på förändring ger en organisation där en stark förändringsvilja råder men där det saknas ömsesidighet och förtroende. Effekten av denna kombination kan antas vara en organisation där det pågår en ständig kamp om vems idéer som ska prövas och genomföras. En utbredd misstänksamhet råder rörande vem förändringarna gynnar och därav följer naturligt en kamp om vems förändringsidéer som ska ha företräde. Mycket tid och kraft ägnas åt implementering. Förändringsarbetet är som följd av kampen om makt och inflytande förknippat med

höga transaktionskostnader. Organisationen utmärks också av ett utpräglat missnöje med saker och tings tillstånd eftersom idéer av skilda slag är svåra att genomföra.

Höga värden på kontinuitet förenat med låga värden på förändring kan antas ge en organisation där en förnöjsamhet med den rådande situationen finns. Förändring uteblir och verksamheten och organisationen riskerar att stelna i sina befintliga former som följd av detta. Den stabila situationen och det grundläggande förtroendet innebär sannolikt att ingen heller uppmärksammar behovet av förändring. Man litar på varandra och man ifrågasätter ogärna varandra. Ingen avslöjar ineffektivitet och de som eventuellt gör det för inte sina upptäckter vidare av hänsyn till andra. En behaglig konsensus råder och bevaras. Janis (1972) benämner detta fenomen för grupptänkande och illustrerar tydligt genom exempel på katastrofala beslut inom storpolitiken vilka önskade effekter ett sådant förhållande kan medföra.

Låga värden på kontinuitet och låga värden på förändring är en organisation där det föreligger stort behov av förändring men där det saknas såväl vilja att förändra som förtroende som grund för inkrementell förändring. Sådana organisationer kan ju egentligen inte finnas, i alla fall inte särskilt länge. Finns de så är de i form av en organisation där dess olika delar är helt frikopplade eller isolerade från varandra och eftersom ledning och verksamhet är åtskilda från varandra når aldrig beslut om förändring ut till verksamheten. Det enda sättet som organisationen i sin helhet kan förändras på är om den utsätts för chock, till exempel i form av en dramatisk ekonomisk försämring eller i form av att viktiga personer i organisationen byts ut under dramatiska former. Finns

sådana organisationer innebär också varje förändring höga transaktionskostnader.

De redovisade resonemangen sammanfattas i figur 1.

Kontinuitet	Förändring	
	Låg	Hög
Hög	Förnöjsamhet Förändrings- obenägenhet	Konstruktiv prövning Inkrementell förändring
Låg	Isolering Förändring genom chock	Idékamp Resurs- krävande förändring

Figur 1. Kontinuitet och förändring

Matrisen innebär i enlighet med det förda resonemanget att fyra olika situationer och fyra olika typer av förändring renodlas. Dessa situationer existerar naturligtvis inte i praktiken. Inte desto mindre är det möjligt att ställa verkliga organisationer mot idealet (hög/hög) och de övriga tre situationerna och förändringstyperna och resonera kring graden av förändring och kontinuitet.

En viktig fråga i sammanhanget och en problematisering av idealet (hög/hög) är om den lyckliga föreningen mellan förändring och kontinuitet även innebär kostnadseffektivitet. Det inkrementella tillvägagångssättet innebär att själva förändringen kan antas genomföras till en

relativt sett låg kostnad men ingen garanti finns för att den ordinarie verksamheten är kostnadseffektiv. Kostnadseffektivitet kan antas förutsätta att förändringsbenägenheten inte är för stark samtidigt som det måste finns ett ifrågasättande av det rådande sättet att fördela, använda och förbruka resurser. Det får inte råda en för stark konsensus om att den gällande situationen är den bästa av världar. Innebörden av resonemanget är att en organisation som äger förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar samtidigt som den är kostnadseffektiv befinner sig någonstans mellan högt och lågt för de båda egenskaperna. Idealtillståndet representeras således utifrån ett sådant resonemang av en punkt som är belägen något ovanför och något till höger om mittpunkten.

Rapportens empiriska underlag

Dataunderlaget som används i föreliggande rapport härrör dels från en intervjuserie genomförd under sommaren 1999 dels data som kommer från olika statistiska källor. De vi intervjuat är fem ledande politiker och fem ledande tjänstemän, en av dessa intervjuades två gånger. Intervjuformuläret innehåller företrädesvis öppna frågor som syftar till att få de intervjuade att berätta fritt kring ett antal teman. Det är ur dessa berättelser vi försökt vaska fram det karateristika. En del av dessa karakteristika är dominerande uppfattningar, en del av dem outtalade uppfattningar som tas för givna. En del karakteristiska uppfattningar går att kontrollera med robusta metoder och statistik, en del genom berättelser som pekar i en annan riktning än vad de flesta berättar. Denna kontroll av

motstridigheter ger intressant information. Kanske är det speciellt för den här studerade kommunen, kanske inte, men metoden gör att den här kommunen uppvisar uppfattningar om verkligheten som delvis strider mot de rådande institutionerna och som med tiden också kommer att utmana de institutionella arrangemangen.

Intervjuformuläret innehåller också ett antal frågor som syftar till att studera begrepp som ofta förekommer i resonemang om ledning och styrning i kommuner. Dessa frågor syftar dels till att kartlägga det kommunala språkbruket, dels till att göra det möjligt att förstå vad respondenterna menar när dessa vanliga ord kommer till användning. En del av intervjuerna handlade om att mäta attityder som kan kopplas till resonemanget om effektivitet. Intervjuerna genomfördes på intervjupersonernas hemmaplan. Tidsåtgången varierade mellan en och två timmar.

Den studerade kommunen är Marks kommun. Marks kommun bildades 1971 genom sammanslagning av Kinna och Skene köpingar samt Fritsla, Horred, Svan-sjö, Sättila, Västra Mark och Örby kommuner. Kommun-sammanslagningen förefaller ha genomförts relativt smärtfritt. En av de större frågorna verkar ha varit namn-frågan. Kinnaborna tyckte att Kinna var ett bra namn på den nybildade kommunen medan Skeneborna ogillade Kinna och menade att Skene var ett bra mycket bättre namn. Den nya kommunen fick ungefär samma geogra-fiska täckning som Marks härad hade haft en gång i tiden och Mark som samlande namn låg nära till hands. Marks härad var alltså ett av sju härad i Sjuhäradsbyg-gden.

En utomstående som gör en rundresa i kommunen får ett bestämt intryck av att kommunen är ganska stor,

den breder ut sig på nästan 1000 km². Skogen och sjöarna är ett annat dominerande intryck av en rundresa. Det har säkert bott en massa troll i dessa skogar. De senare fick säkert nog när jordbruket för knappt hundra år sedan började breda ut sig i kommunen, utbredningen syns fortfarande. Som så många andra till ytan stora kommuner kan den ståta med en vacker natur. Idag bor det drygt 33.000 invånare i kommunen, det har varit något fler men i jämförelse med läget vid kommunsammanslagningen har antalet invånare ökat. Då var det drygt 29.000 invånare. Vägnätet är egentligen mycket omfattande, det är lätt att hamna på någons gårdsplan om man inte håller ordning på var man är. Det är inte många medborgare som syns till på rundresan, om man undantar de man möter i Kinna eller Skene. Det är tveksamt för en utomstående vilken som är vilken av de båda tätorterna, eller är det kanske en?

Kommunen ligger en bit från större metropoler, men det är inte längre än att det går att pendla till Göteborg eller Borås. Viskans närvaro påminner om att det inte är särskilt långt till Halland heller. Lite långt är det för pendlarna, men inte mycket långt. Kollektivtrafiken till och från Göteborg är rent av imponerande.

Utveckling, stora händelser och framtid

Utvecklingen

Det är inte många som minns särskilt mycket av kommunsammanslagningen, men en som trots allt gör det säger följande:

“När man går ihop i en sådan här kommun så ska man ha klart för sig att servicenivåerna, och det var skola, äldreomsorg och lite barnomsorg, såg olika ut. De var ju uppbyggda med var och ens kommuns förutsättningar och då visade det sig att de här större köpingarna de hade en större skattekraft än de andra landskommunerna och de hade hunnit längre när det gäller utbyggnad av barnomsorg, äldreomsorg etc. Så det första man fick göra det var att försöka utjämna servicen i den nya kommunen och det tog faktiskt, ja jag tror inte jag överdriver om jag säger att det tog de tre, fyra första åren”

Kommunsammanslagningen gick alltså smärtfritt i Marks kommun. Det finns en samförståndsanda som åter-

kommer i intervjuerna med jämna mellanrum och som kan förklara denna smärtfria process. En annan förklaring kan vara att dåtidens beslutsfattare bestämde sig för att alla kommundelar skulle utvecklas, ingen del skulle komma på undantag. Med idén att ingen kommundel skall utvecklas på någon annans bekostnad har omgivningen i vid bemärkelse styrt hur kommunen utvecklats.

Under 70-talet gällde först att "sätta ihop kommunen" till Marks kommun. Men det gällde också att få ordning på skolbyggandet, eller kanske snarare att se till att skolorna kunde finnas kvar på så många ställen som möjligt. Förutom skolfrågan präglades första åren i den nya kommunen av skattehöjningar, från 12,50 år 1971 till 15,75 år 1976 men med undantag för skatteväxlingar låg utdebiteringen kvar på denna nivå ända fram till 1996. En del av välfärdsstatens byggande handlade under 80-talet om att bygga ut barnomsorgen, så också i Marks kommun. Under 90-talet är det två stora frågor som kommunen har brottats med. Det har handlat om ÄDEL-reformen och dess vedermödor och det har handlat om flaggskeppet Kunskapens hus, en gymnasieskola som inte bara är stor, dyr, fin utan som också representerar en replik på den allmänna meningen i kommunen att utbildningsnivån anses vara för låg.

Den låga utbildningsnivån har bland annat med arbetsmarknadens struktur att göra. Industrin, företrädesvis tekoindustrin, sysselsätter en stor andel av befolkningen. Textilindustrin har aldrig efterfrågat högutbildade och därför har det inte funnits något större behov av just högutbildade och därmed högre utbildning. Det kan vara viktigt att påpeka att trots tekoindustrins tillbakagång är arbetslösheten inte särskilt hög i kommunen.

Ett annat återkommande inslag i respondenternas be-

skrivning av kommunens utveckling är hur "knalle"-mentaliteten satt sina spår i den så kallade Mark-andan. En formulerade vad många uttryckte rörande knallementaliteten på följande sätt:

"... det är nog lite knallementalitet här. Det var inte egentligen resultatet av några neddragningar. Sedan kommunsammanslagningen har det varit en medveten satsning att man inte vilt och ohämmat gav sig på nya saker utan man höll igen. Men också faktiskt, och det säger jag med stor uppskattning, har man satsat på nya saker när man känner att det är något för oss."

En del av denna mentalitet har med förhållandet mellan beslut och handling att göra. Att besluta sig för något kan ta sin tid, men när väl beslut är fattade bygger det på ett antagande att det nästan redan är verkställt. En tjänsteman respektive en politiker uttryckte saken på följande sätt:

"... att när man beslutar något i den här kommunen så vill man genomföra det väldigt snabbt. Man vill gå från ord till handling och det tror jag är en väldig tillgång om man jämför. Det är medborgarnas väl och ve i vardagen, och det tycker jag då är en styrka som vi har i vår kommun, därför att det finns en väldigt stark politisk medvetenhet om detta."

"Sedan har det varit en filosofi – som påverkat kommunen – att beslut som är fattat är fattat, det är ingen som går tillbaka. Vi jobbar hårt fram till att beslutet är fattat men vi river aldrig upp beslutet och förändrar. Det vet ju tjänstemännen om också

– det är ju det vi kallar för Markandan.”

Förhållandet mellan beslut och verkställande förutsätter en lojalitet mot besluten. Följande berättelse refererar mer än en till:

”Det fanns ett bra exempel på det när vi byggde ett nytt badhus, som kanske inte hade tillkommit idag...det hade legat i träda väldigt länge och diskuterats fram och tillbaka...på grund av konjunktursituationen...så fick man ner den totala kostnaden från 60–70 Mkr till 33 Mkr. Dåvarande ordförande för tekniska nämnden var en väldigt stark motståndare, tyckte att de var fel att bygga ett badhus i den här situationen...men när klubban hade fallit så sa han 'ja, som ni vet så har jag varit en stor motståndare till det men nu ska jag göra allt för att vi ska få ett bra badhus'. Och det exemplet speglar en hel del av kommunens syn.”

Långsamt men handfast skulle kunna vara en sammanfattning på utvecklingsarbetet i och av Marks kommun. När väl gubbarna – som en kvinna uttryckte det, fattar beslut så händer det saker. Det inre gänget som har en stor del av besluten på sitt samvete menar själva vid intervjuerna att de är i allra högsta grad påverkbara, lyhörda och öppna i förhållande till medborgarna.

”I de flesta fall så kommer det en kommunmedborgare till mig med en fråga som han har stött och blött någon annanstans i kommunen tidigare – det kan vara en social fråga där medborgaren har gått på pumpen – jag upplever att väldigt många vill få någon som lyssnar. De får lägga fram sitt och jag förklarar att så här fungerar det i kommunen”.

Ett särskilt bekymmer som lyfts fram är den negativa befolkningsutvecklingen. I vart fall på kort sikt har det varit en klart negativ trend när det gäller antalet invånare i kommunen. Det finns lite olika förklaringar till varför befolkningen minskar. En är förstås att industrin trots allt har ett mindre behov av att nyanställa. En annan förklaring är och har varit att ungdomar tidigt har lämnat kommunen för att gå till olika utbildningar. Efter utbildning återvänder de inte till kommunen.

Många lyfter fram kommunen som en miljökommun. Kanske är det en efterkonstruktion att man alltid prioriterat miljöfrågor men Marks kommun har en vacker och ren miljö som idag understöds av ovanligt hårda och tydliga miljökrav. En av de intervjuade menar att när historia kommer att skrivas om Marks kommun så kommer just miljöengagemanget att vara framträdande. Det har funnits med så tydligt och inte bara som en politisk vision i debatten utan ute hos gemene man. Några säger att miljöengagemanget beror på att kommunen förutom präglingen av tekoindustrin också präglats av det faktum att ovanligt många länge och i viss mån fortfarande var sysselsatta inom jordbruket. En del säger att det beror på starka tjänstemän på miljökontoret. Men hur som helst — miljövänligt är det.

Frånsett att kommunens organisation expanderat sedan kommunsammanslagningen har dess struktur inte ändrats särskilt mycket. En analys som säger det mesta är följande:

“Marks kommun har en gammaldags organisation med många nämnder. Marks kommun ser ut idag som kommunerna såg ut när dom slogs ihop. Vi har rubbet av nämnder ... det finns ju en positiv

och en negativ sida i detta. Den positiva sidan är ju att du engagerar naturligtvis många politiker och man känner sig betydelsefull om man är med. Likadant så har du många förvaltningschefer och det kan naturligtvis...många känner nog att de har makt och möjligheter. På det sättet blir det nära mellan beslut och verkställighet. Det är klart att det kan finnas ett positivt inslag – jag skall inte säga att det bara är negativt. Å andra sidan så har vi då en – jag menar 12–13 förvaltningschefer – nu håller vi på att organisera om kommunstyrelsens kontor. Där har det då funnits personalkontor, ekonomikontor, kansli. Man har haft kontor med en chef för varje men nu slås alltihop samman till ett kommunledningskontor. Då blir det ju genast några färre men vi har fortfarande kvar många förvaltningar – vi har rubbet.”

Sammantaget framträder Marks kommun som en stabil, traditionell och i vid bemärkelse människovänlig kommun. De utmärkande dragen är sådana som läroböckerna säger att kommuner utanför städerna är, det vill säga det utmärkande för Marks kommun är det normala för kommuner av det här slaget.

Stora händelser

Institutioner är inte givna för alltid, även om de är motståndskraftiga kan de påverkas. Stora händelser på gott eller ont kan rubba det som tas för givet och idéer som stelnat. Stora händelser kan vara dramatiska och ske överrumplande men de kan också vara smygande och ta lång tid innan de upptäcks. I Marks kommun finns det exempel på båda slagen av stora händelser.

Ett exempel på långsam och betydelsefull utveckling är tekoindustrins tillbakagång. Fortfarande arbetar, som nämnts, många inom denna tidigare så dominerande näringsgren. De flesta menar att nedgången säkert kommer att fortsätta. En särskild synpunkt på detta är att det faktiskt är en bra utveckling eftersom kommunens näringslivsstruktur varit för ensidig. Andra menar att det är bra som det är så länge det varar. Men alla är överens om att det behövs förändringar av olika slag om kommunen inte skall bli helt avfolkad. En metod att möta förändringen i sysselsättningsstruktur är att investera. Kommunens satsning på ett gymnasium av format ligger i denna satsning och är onekligen en stor händelse som kan bli en vändpunkt i kommunens profileringsarsenal. Eftersom satsningen inte är särskilt gammal syns inte några effekter, men den tillskrivs stort hopp. Det är i alla fall ett medvetet försök att få kommuninvånarnas utbildningsnivå att stiga från klart mindre än riksgenomsnittet till en något högre position.

Ett exempel av mer dramatisk karaktär finns att finna i ett förhållandevis stort underskott 1996 inom socialnämndens verksamhetsområde. Det är anmärkningsvärt att en verksamhet som omsätter 280 Mkr får ett budgetunderskott på 40 Mkr. Hur stor betydelse ett sådant budgetunderskott får beror bland annat på hur det förklaras. En väl initierad person förklarar vad som hände på följande sätt:

”Men, 1996 så brakade det här till, då gick socialnämnden över sin budget här med nära 40 miljoner. Något sådant har jag aldrig varit med om förut. Och det kan ju vara intressant, likaväl som att det så att säga blir...resultatet blir ju alltid antingen lite

plus eller lite minus sådär, inom rimliga ramar. Så brakade det ut till att bli minus 40 miljoner. Socialnämnden fick inte ansvarsfrihet, av revisorerna. Det är ganska allvarligt och KF:s majoritet ändrade naturligtvis på det. Och vad visade det sig att det var? Jo, det var så här att socialnämndens majoritet som hade en föreställning om att äldreomsorgen fick kosta ungefär vad den kosta ville. Men det är inte hela sanningen. Den andra sanningen är att landstinget... sistahandsansvaret, de färdigbehandlade patienterna på sjukhusen i och med ÅDEL-reformen 1992, de skulle ut ifrån sjukhusen. Sjukhusen skulle inte vara hotellet utan det skulle vara medicinska insatser, när de var färdigbehandlade så skulle de ut. Då visade det sig att en strokepatient som tidigare hade legat inne på lasarettets medicinavdelning kanske i två månader för rehabilitering åkte ut efter någon vecka, 14 dagar. Medicinskt kunde man inte göra så hemskt mycket mer, det var till att vänta och se om stroken gick tillbaka. Vad är det? Det är rehabilitering, det fick de där. Så att dels hade man inte förutsett det på socialnämnden, den här effekten av ÅDEL-reformen, utan den lagrades upp 93, 94, 95 och sedan gick den i crescendo 1996. Samtidigt som landstinget fick ont om pengar, och det ska jag säga mycket högt, Vad hände om landstinget fick ont om pengar? Ja, de skriver ut patienter tidigare naturligtvis om de anser att de är medicinskt färdigbehandlade. Och det var precis vad de gjorde. De tänjde på begreppet 'färdigbehandlad patient' och skrev ut ifrån medicinavdelningarna, i mycket snabb takt och vem skulle ta hand om alla de? Jo, det var kommunen för kommunen hade bundit sig att ha hemsjukvård. Inte bara för de äldre utan också för alla andra. Vi fick några hemsjukvårdspatienter som hade råkat ut för trafikolyckor och som behövde dygnstillsyn, och där varje patient kostade mellan 1-2 Mkr per år. Det var ju inte rimligt det här. ÅDEL-reformen fick så att säga en liten baksida, även om den i sina huvuddrag säkert var rätt. Sedan tycker jag att det

var en brist i planeringsprocessen och sedan tycker jag också att det var så här att det fanns en, tror jag, politisk medvetenhet av majoriteten att detta fick kosta.”

Exemplet visar på en händelse som var helt ny för Marks kommun och som först blev ganska dramatisk. Den hanterades genom att en betydligt större upplåning till byggandet av Kunskapens hus än vad som var tänkt fick göras.

Något om framtiden – ljusglimtar och mörka moln

Respondenterna ombads ange vardera tre ljusglimtar, det vill säga något som talar för Marks kommun i framtiden samt tre mörka moln. Symptomatiskt för det som uppgavs är att det finns fler ljusglimtar än mörka moln. Den samlade bilden från de ledande aktörerna är att just framtiden ser ljus ut. Det finns en relativ nöjdhet med den situation kommunen befinner sig i. Motiven varför det ser ljust ut varierar. Men det som talar för kommunen är bland annat att Sveriges ekonomi går allt bättre, det bör smitta av sig på kommunen. Det förefaller som de stora besparingarnas tid är förbi för en överskådlig tid. För den ljusa bilden talar också att kommunen lärt sig att samarbeta bättre med dess omgivning. Samarbetet med näringslivet är bra, högskolans utveckling i Borås kommer att smitta av sig på Marks kommun och kommunens deltagande i det regionala arbetet gynnar kommunen.

Förutom omgivningsorientering finns det en hel rad ”fenomen” i kommunen som talar för en ljus framtid.

Satsningen på gymnasieskolan nämns, den goda bevarade miljön samt det goda samarbetet mellan politiker och tjänstemän är nyttigt för kommunen. Det är inte bara ett gott samarbete det är fyllt av humor som gör arbetet i och med kommunen lätt. Men, det viktigaste av allt är medborgarnas egenskaper. Tre respondenter sade oberoende av varandra följande:

”Vi har många duktiga Markbor, alltså människorna är vår styrka i kommunen.”

”Vi har en sådan där gåpåaranda som finns här överallt – så vi klarar oss.”

”Jag tror på människan, framtiden och den här kommunen.”

Ses medborgarna som den stora resursen kan inte mycket gå fel. Läget är med andra ord under kontroll och det är långt till den så kallade kommunakuten.

De mörka molnen finns där, trots allt. Befolkningsfrågan kan inte annat än oroa. Det finns inte mycket gott i att ungdomar och personer mellan 25 och 30 inte flyttar in till kommunen eller stannar kvar. Ett annat bekymmer i framtiden ligger i rekrytering av personal till den kommunala verksamheten. Idag uppmärksammas den framtida bristen på lärare, men det finns många andra yrkeskategorier som det verkar bli ont om i framtiden. En tredje riskfaktor är staten. Mot bakgrund av vad som hänt under 90-talet finns det anledning att vara orolig över vad den opålitliga staten kan tänkas hitta på.

En presumtivt stor händelse som aldrig blivit någon

står att finna i det i Skene belägna sjukhuset. Flera respondenter påpekar i förbigående att debatten inom sjukvården gör att man kan förvänta sig en diskussion om sjukhusets varande. Det finns nog ingen sådan diskussion, men kan aldrig riktig veta om den kommer, eller snarare när den kommer.

Vad ord betyder

Många begrepp tas för givna, inte minst när det gäller att beskriva hur och vad vi gör. Det för givet tagna kan vara en styrka genom att det tillåter vaghet hos sändaren men är sannolikt oftare ett problem. Vad viktiga begrepp står för är alltså betydelsefullt för att andra skall förstå respondenternas uttalanden. Vi lät därför respondenterna definiera ett antal begrepp som tar bäring på egenskaper hos en kommun och då särskilt Marks kommun. Begreppen är framför allt hämtade från den stora debatten om kommuners förändring som går under epitetet New Public Management vilket på svenska ibland har kallats 'företagisering' av den kommunala verksamheten. Nu är detta inte enbart en fråga om vad som kan tänkas prägla svenska kommuner utan antas av många vara av global karaktär (se till exempel Naschold 1996). I det senare "konceptet" är en kommun ansvarsmarkerande snarare än ändamålsorienterad, präglad av förnyelse, affärsmässighet och kundorientering snarare än att den intar medborgarperspektiv och poängterar klassiska demokratiska hänsyn. Det är mot denna bakgrund vi tillsammans med intervjupersonerna i Marks kommun exercerar kring ett antal begrepp.

Ansvar: Det är något påtagligt handlingsorienterat. En uttryckte det på följande sätt.

“Ansvar ja (tystnad lång) Om jag tar ansvar för saker så tar jag till mig saker, jag ställer upp för saken, jag tar till mig saken”.

Det gäller att utföra sin uppgift. En annan sida hos begreppet som en del lyfter fram är att ansvar innebär att redovisa vad man har gjort. Framförallt tjänstemännen betonar det senare. En och annan politiker hävdar dessutom att ansvar innebär att stå för vad andra har gjort, det vill säga ta ansvar.

Samarbete: En sak är säker; samarbete betyder att man är mer än en om en sak. I relationen med flera gäller det att vara öppen, det vill säga lyssna på andra och jämkas med sin egen uppfattning så långt det är möjligt för att uppnå ett gemensamt resultat. En uttryckte det på följande sätt.

“Samarbete är för det första att inse vilka mer än du själv som skall vara med. Sedan att suga åt sig vad dom anser.... Om man med samarbete menar att man skall prata med varandra tills man är överens då – det är inte samarbete för mig – det skall hända något också”.

Förnyelse: Detta står inte för något radikalt i Marks kommun. Snarare är det att kontinuerligt förändra något på marginalen och gärna med ett stort slag av säkerhet. En respondent uttryckte det på följande sätt.

”Att våga göra något nytt då brukar man ofta skaffa sig en referens”.

Affärsmässighet: Bland idéer som återkommer i den kommunala ordlistan finns just affärsmässighet. Samtidigt som det kan vara ett populärt begrepp kan det också vara helt ointressant eller enbart politiskt betingat. För närvarande förefaller situationen sammanfalla med den senare. Två citat illustrerar vad det handlar om:

”Det är inget viktigt begrepp för mig. Vi sysslar inte med affärsverksamhet”

”Det är ett ord som för mig egentligen låter värre än vad det är. Affärsmässighet för mig det är den uppgiften som vi är satta att sköta som en kommun – det skall bli pengar över – vi skall göra det till lägsta möjliga kostnad och kanske lämna kvalitetsbiten därhän. Det är den första reaktionen. Sedan – affärsmässighet är att jag skall se till att folk får valuta för de pengar som de stoppar in i den kommunala apparaten.”

Kundorientering: Begreppet är nära besläktat med affärsmässighet och i konsekvens med detta råder det delade meningar om hur kundorientering skall betraktas. En respondent uttryckte det på följande sätt:

”Nej...otäckt begrepp. Vi är inga kunder i det här systemet, vi levererar service till kommuninvånarna”.

Utän att vara en rak motsats men annorlunda framgår av följande citat:

“Alla medborgare är väl våra kunder fast det låter fult - orientering låter fult lite marknads... men det skall man inte vara 'rädder ' för”.

Kundorientering i Marks kommun är något som har med att anpassa sig till avnämarna att göra och det är det ingen som har något emot. Dock är begreppet i sig inte särskilt “vackert”, medborgarorientering är bättre och kan mycket väl få innebära samma sak som kundorientering.

Kompetens: Det råder stor överensstämmelse mellan vad olika aktörer menar med kompetens i så motto att det dels innehåller en teoretisk dels en social dimension. Kompetens blir något som innebär att kunna använda sina kunskaper. Det finns en tydlig och klar underton i definitionerna att något som det satsats på tok för lite medel på är kompetens.

Engagemang: Bland alla begreppen är nog detta det mest positivt laddade i Marks kommun. Engagemang kan ses som något som i första hand har med kommunen som organisation att göra:

“Ja, det är viktigt! Men engagemang har så att säga en aspekt och det har med trivsel att göra på jobbet och stimulans. Och mot medarbetare så tror jag att det faktiskt är så här att de...om man ger dem ansvar, befogenheter och ansvar, och ger dem så att säga kompetensutveckling så blir engagemanget där. Och jag har varit 110% engagerad i den här kommunen av egen kraft därför att jag tycker faktiskt att det är ett jätteintressant område”.

Men engagemang kan också ses som något som rör kommunen som geografiskt fält:

”Det är oerhört viktigt. Det är kanske det som man skulle vilja ha lite mer av. Det finns ett stort engagemang, vi har 300 föreningar i kommunen men jag tycker att fler människor skall engagera sig politiskt – det kan jag ju tycka som är politiker. Att sitta i kommunledningen är ju det bästa sättet att få det dit man vill. Tycker man det är skit och dåligt så får man väl engagera sig och då får man väl starta ett parti eller något. Engagemanget är en viktig egenskap och det skall man utveckla mer och det skall man naturligtvis ta vara på.”

Ingen av de vi intervjuat betraktade engagemang som något negativt. Oftast är det något som är närvarande både i den kommunala organisation och i kommunen.

Begreppsexercisen ovan tyder framförallt på att det finns en relativt stor samstämmighet i kommunens ledningsorganisation. Ordens laddning är homogen, tycker en att ett ord är positivt laddat tycker de andra det också. En annan notering i sammanhanget är att begreppen aldrig tycks ha haft den nydefinition som i alla fall tillfälligtvis fått gälla i en del så kallade moderna kommuner. Traditionen sitter i.

Effektivitet – konkurrerande värden

Ett sätt för att diskutera effektivitet har sitt ursprung i tre källor, nämligen i Quinn och Rohrbaughs (1981) flerdimensionella syn på begreppet, Mintzbergs (1983) typifiering av olika organisationer, och Brorströms sammanfogning av de båda. 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, en klar ansvarsfördelning och en självklar produktionsorientering så att planer faktiskt genomförs.
- Det professionella idealet litar till medarbetarnas professionella 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 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 och nya 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.

Den beskrivna modellen har använts i en rad studier. För den här studien är "systerrapporter" av Brorström och Leffler (1998; 1999) samt Cregård och Solli (1999) mest relevanta. Mätningarna görs dels i termer av hur det är dels avseende hur det bör vara. Mätningarna finns sammanfattade i tabell 1.

Tabell 1. Jämförelse mellan ÄR och BÖR för olika kategorier i Marks kommun.

	Politiker		Tjänstemän		Alla	
	Är	Bör	Är	Bör	Är	Bör
<i>Flexibel</i>	2.2	3.4	3.4	2.2	2.8	2.8
<i>Nyskapande</i>	2.8	4.2	2.0	3.4	2.4	3.8
<i>Beslutsamhet</i>	3.4	2.0	3.6	3.4	3.5	2.7
<i>Målformulering</i>	1.6	4.2	1.0	4.0	1.3	4.1
<i>Klar ansvarsfördelning</i>	1.8	3.6	2.4	3.8	2.1	3.7
<i>Produktionsorientering</i>	1.8	1.0	3.0	1.0	2.4	1.0
<i>God samordning</i>	3.2	2.4	2.8	2.2	3.0	2.3
<i>Stabil</i>	4.6	2.0	4.0	1.4	4.3	1.7
<i>Goda rutiner</i>	2.8	1.6	2.8	1.4	2.8	1.5
<i>Utvecklingsorientering</i>	2.4	4.2	2.8	4.8	2.6	4.5
<i>Gott samarbete</i>	5.0	3.8	4.8	4.2	4.9	4.0
<i>Kompetenta medarb.</i>	4.4	3.6	3.4	4.2	3.9	3.9

Kommunen är klart orienterad mot det professionella organisationsidealet. I är-situationen är gott samarbete den mest dominerande faktorn närmast följd av kompe-

tenta medarbetare. Även i bör-situationen dominerar det professionella idealet, till och med mer än i är-situationen. Men i bör-situationen betonas utvecklingsorientering mer än gott samarbete. Det professionella idealet uppvägs i stor utsträckning av det byråkratiska idealet, stabilitet präglar organisationen i mycket stor utsträckning. Sammantaget präglas kommunens är-situation av att de interna aspekterna på den kommunala verksamheten betonas.

Det är inte bara utvecklingsorientering som betonas i bör-situationen, också variabler som målformulering, klar ansvarsfördelning samt i viss mån nyskapande får påtagligt högre värde i bör-mätningen än i är-mätningen. Om kommunen skulle utvecklas mot det "alla" vill skulle den alltså vara frihetsagerande i motsats till kontrollerande och mer externt och mindre internt orienterad.

Skillnad mellan hur det är och hur det bör vara är ur effektivitetssynpunkt anmärkningsvärt stor, i vart fall i förhållande till andra kommuner vi studerat. För att mäta detta använder vi ett tal som vi kallar anpassningsgrad. Detta tal är alltså ett mått på hur väl är och bör stämmer. Lägsta värdet är helt enkelt 0,00 och högsta är 1,00. Vid 1,00 är det ingen skillnad på hur det är och hur det bör vara. I Marks kommun är talet 0,42, ett normalvärde skapat utifrån jämförande studier förefaller ligga runt 0,7.

Det finns också skillnader mellan hur politiker och tjänstemän ser på organisationsidealen. Att det är skillnader är mer naturligt än onaturligt. Olika roller ger olika bedömningsgrunder både för hur det är och hur det bör vara. Noterbart är att det är större skillnader mellan hur politiker respektive tjänstemän upplever är-situationen än hur de tycker att det bör vara. Särskilt intressant blir det när man betänker att målformulering och klar an-

svarsfördelning är de variabler där stora avvikelser finns när är och bör jämföras. Det råder alltså stor samstämmighet i kommunens ledning över hur kommunen bör vara trots att såväl målformulering som klar ansvarsfördelning inte är tillfredställande

Utmärkande egenskaper orsaker och effekter

Varför är då Marks kommun olika alla andra kommuner? För det är den! Det enklaste svaret är att kommunen har sin speciella historia och dessutom är det den enda kommunen som ligger just där Marks kommun ligger. Sammantaget har detta gjort att det institutionella arrangementet utformats på ett sätt som gör kommunen unik. Utifrån beskrivningen i de föregående kapitlen kan tre utmärkande egenskaper definieras; konsensus, försiktighet och respekt för beslut. Dessutom interagerar dessa tre egenskaper högst påtagligt på ett sådant sätt att de främjar och förstärker varandra.

Konsensus

Den ännu så länge dominerade uppfattningen i och om kommunen är att ledningen av den dagliga driften sköts på ett smidigt sätt. Besluten fattas i vad en ledande aktör benämner det "grå fältet". Med detta menas att ärende

förankras och diskuteras långt innan det kommer upp till formell hantering. Det är inte bara politik och förvaltning som möts på det grå fältet. Avvägningen mellan verksamhet och ekonomi görs där också. Nya idéer granskas på detta grå fält. Det sker under ett stort mått av samförstånd mellan de som är kommunens egentliga ledning. Dessa "gubbar", som någon kallade de ledande aktörerna, har en relativt homogen uppfattning om kommunen. De är överens om vilka problem som är stora, vad i kommunen som bör utvecklas och vilka resurser som skall nyttjas och till vad. De beskriver kommunen som en industribygd, om än där industrin minskar i betydelse. Kommunen är i deras ögon en stark organisation. Detta kan sägas vara den dominerande myten i meningen uppfattning om hur det är och kommer att bli i kommunen.

Om man tillåter sig att förenkla beskrivningen i så motto att man renodlar det som uppges i intervjuerna, lägger till en dos statistik från SCB och använder sig av tekniken att se till ytterligheter i intervjuerna istället för det gemensamma framträder en intressant bild av Marks kommun och dess ledning.

Det finns en konkurrerande myt under uppsegling. I denna myt beskrivs kommunen som en enhet med många lågutbildade och många låginkomsttagare. De som omfattas av denna myt är på väg in i maktens korridorer, de vill endera vara en del av det grå fältet eller flytta dessa aktiviteter till andra arenor. Denna myt skulle kunna kallas feministisk men behöver för den skull inte innebära att det bara är kvinnor som omfattas av den, liksom att "gubbar" inte behöver vara äldre män, eller ens män.

Försiktighet

En traditionsbunden organisationsstruktur, synen på vilken som är kommunens uppgift, bevarandet av alla kommundelar, betoningen på miljöaspekter och för den delen också en ganska god ekonomisk situation är allt tecken på utpräglad försiktighet.

Försiktighet är ett kännetecken för många kommuner, särskilt sådana som inte utsatts för hårda påfrestningar. Med få undantag har kommunen klarat sig bra från otrevligheter som andra kommuner genomlidit. Låg arbetslöshet, inget bostadsbolag som kräver stora tillskott eller skandaler som oroar gör att förändringar under en lång tid kunnat göras i små och medvetna steg. Försiktighet är strategibevarande. Dess goda sida är att inget oövertänkt görs, dess onda är att plötsliga omvärldsförändringar kan upptäckas för sent. Kunskapens hus kan ses som ett exempel på det senare – ett sådant skulle kommunen byggt för länge sedan. Det tar lång tid att omvandla en lågutbildad bygd med många låginkomsttagare till en bygd med högutbildade kommunmedlemmar med goda inkomster.

Respekt för beslut

Måhända är det vi kallar respekt för beslut en utmärkande egenskap som är en konsekvens av konsensus och försiktighet, men det kan också vara tvärtom.

I den organisationsform som i princip baseras på konflikt, politik, kan man förvänta sig att beslut kontinuerligt ifrågasätts. Från tid till annan leder ifrågasättandet till att beslut rivs upp. I Marks kommun förefaller den raka motsatsen gälla. Beslut som fattats, till och med vid

tillfällen där de som verkar i det grå fältet inte är överens, gäller. Fattade beslut och obstruktion är näst intill otänkbara.

En annan egenhet hos politiska organisationer är att de fattar en rad beslut som aldrig genomförs – det behöver inte ens vara meningen att de skall genomföras. Också på denna punkt är Marks kommun ett exempel på raka motsatsen. Fattade beslut ska genomföras. Eftersom besluten är väl förberedda i ledningen frammanar det snarare en otålighet över att de inte är förverkligade än ett ifrågasättande.

Måhända är det så att Marks kommun egentligen inte är som kommuner är tänkta att vara. Istället för den politiska konflikten som legitimeringsbas är långsam handlingsorientering en väl så framgångsrik metod för förankring och respekt. Förvisso förutsätter långsam handlingsorientering en relativt stabil omgivning som inte utsätter kommunen för hastiga påtryckningar. Ännu så länge tycks det ha fungerat tillfredställande i Marks kommun.

Kontinuitet och förändring – är Marks kommun effektiv?

De tre utmärkande egenskaperna samverkar och är beroende av varandra. Det är svårt att tänka sig en organisation som visar respekt för beslut utan att konsensus föreligger. Att uppnå konsensus tar tid och försiktighet blir ett resultat. Mot bakgrund av detta finns det anledning att också återkomma till vårt inledande resonemang om kontinuitet och förändring och placera in Marks kommun i det sammanhanget.

		Förändring	
		Låg	Hög
Kontinuitet	Hög	Förnöjsamhet Förändrings- obenägenhet	Konstruktiv prövning Inkrementell förändring
	Låg	Isolering Förändring genom chock	Idékamp Resurs- krävande förändring

Figur 2. Kontinuitet och förändring

Marks kommun är vid en första besiktning inte särskilt svår att placera in i figur 2. Hög kontinuitet och låg förändring förefaller givna och passande kategorier för kommunen ifråga. Det märkliga är att innehållet i rutan för hög förändring och hög kontinuitet stämmer bättre med de egenskaper som utmärker Marks kommun. En förklaring till denna paradox kan vara att det är fel på referensramen, att egenskaperna i respektive ruta inte är tillräckligt avgränsade för att definitionerna skall fungera. En annan förklaring skulle kunna vara att de utmärkande egenskaperna, som antytts ovan, är var och en tvådimensionella. Var och en av de utmärkande egenskaperna har en god och en ond sida.

Betraktas enbart de goda aspekterna av de utmärkande egenskaperna får Marks kommun de egenskaper

som redovisas i fältet hög/hög. Beträktas däremot de onda sidorna av de utmärkande egenskaperna blir resultatet hög kontinuitet och låg förändring. Den mest passande beskrivningen med avseende på Marks kommun blir då en kommun präglad av förnöjsamhet som kan bli besvärande i framtiden. Den adaptiva effektiviteten är med andra ord för låg.

Referenser

- Atkinson, Glen W. och Oleson, Ted, 1996
Institutional Inquiry: the Search for Similarities and Differences. *Journal of Economic Issues*, sid. 701–718.
- Axelrod, Robert, 1984
The Evolution of Co-operation. New York: Basic Books.
- Brorström, Björn, 1990
Effektivitet: synsätt, begrepp och modell. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Brorström, Björn och Marianne Leffler, 1998
Berättelsen om Kungälv. KFi-rapport nr 48. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Brorström, Björn och Marianne Leffler, 1999
Berättelsen om Lidköping – Om innebörden av Lidköpingsandan och om motståndskraftiga institutioner. KFi-rapport nr 53. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Butler Richard., 1991
Designing Organizations. A Decision-Making Perspective. London. Routledge, sid. 247–258.
- Cregård, Anna och Rolf Solli, 1999
Framgångsrik och turbulent – en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress. KFi-rapport nr 51. Göteborg Kommunforskning i Västsverige

Dow, Scheila, 1990
Beyond Dualism. *Cambridge Journal of Economics*, June
sid. 143–157.

Haeyk, F.A., 1960/1983
Frihetens grundvalar. Katrineholm: Ratio.

Hirschman, Albert O., 1970
Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms,
Organizations and States. Cambridge: Harward Uni-
versity Press.

Hodgson, Geoffrey M., 1998
Dichotomizing the Dichotomy: Veblen versus Ayres. I
Fayazmanesh S. och Mard R. Tool, Institutional
Method and Value. *Essays in Honour of Paul Dale
Bush*, vol 1, sid. 48–73.

Janis, Irving, 1972
Victims of groupthink: a psychological study of foreign-
policy decisions and fiascoes. Boston: Houghton
Mifflin.

Klein, Philip A. och Edythe S. Miller, 1996
Concepts of Value Efficiency and Democracy in
Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*,
sid. 267–277.

Mintzberg, Henry, 1983
Structure in fives: designing effective organizations.
Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

Naschold, Frieder, 1996

New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe. New York: Walter de Gruyter.

North Douglass. C., 1990/1993

Institutionerna, tillväxten och välfärden. Stockholm: SNS

Olson, Mancur, 1984

Nationers uppgång och fall: ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällens förkalkning. Stockholm: SNS.

Ostrom, Elinor, 1990

Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge Cambridge Univ. Press.

Peters, B. Guy, 1999

Institutional theory in political science : the "new institutionalism". London: Pinter.

Putnam, Robert D., 1993/1996

Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien. Stockholm: SNS

Quinn, Robert E., och John Rohrbaugh, 1981.

A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness. Public Productivity Review, June.

- Rosenberg, Nathan, 1994
Exploring the black box. Technology, economics , and history. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenberg, Nathan och L.E. Birdzell jr, 1991
Västsvärldens väg till välstånd. Stockholm: SNS.
- Schumpeter, Joseph A., 1934
Om skapande förstörelse och entreprenörskap
Schumpeter i urval av Svedberg.
- Screpanti, Ernesto, 1995
Relative Rationality, Institutions and Precautionary Behaviour. I Geoenewegen John Christos Pitelis and Sven-Erik Sjöstrand (ed) On economic Institutions. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company, sid. 63-84.
- Tonkiss, Fran, 1998
Continuity/Change. I Jenks, Chris (ed), Core Sociological Dichotomies. London: Sage Publications, sid 34-48.

48

48

KFi:s rapportserie

1. Brorström Björn, 1988
"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation.
Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"
2. Solli Rolf, 1988
"Ekonomi för dem som gör något – Om ekonomi-
information för verksamhetsansvariga"
3. Johansson Staffan, 1990
"Uppföljning av Kf/Lf-86 – Kommunernas och lands-
tingens budget- och redovisningsmodell"
4. Brorström Björn, 1990
"Effektivitet – Synsätt, begrepp och modell"
5. Brorström Björn, 1990
"Redovisning – En idéskrift kring externredovisning, fi-
nansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson Sten, 1990
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström Björn, 1990
"Mot decentralisering och integrering – process och re-
sultat"
8. Brorström Björn, 1991
"God ekonomi i kommuner och landsting"
9. Johansson Inga-Lill., Leijon Svante, Nilsson Lennart och
Bo Westerlund, 1991
"God kommunal organisation"
10. Jansson Lennart, 1991
"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrnings-
funktionen i kommuner och landsting"
11. Brorström Björn, 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens
uppgift, innehåll och utformning"
12. Norén Lars, 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson Ulla och Björn Brorström, 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft -

- resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"
14. Brorström Björn och Rolf Solli, 1992
"Ekonomi i en kommun – ett praktikfall om styrning och information"
 15. Wise Louise R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
 16. Jönsson Sten och Rolf Solli, 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
 17. Johansson Inga-Lill och Ewa Wikström, 1992
"Engagemang – organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
 18. Brorström Björn och Viveka Edlund, 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik – ideal och effekter"
 19. Leijon Svante, 1993
"Att välja kommunens organisationsform – eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, gränsade resurser"
 20. Jensen Christian, 1993
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisation stadd i förändring"
 21. Brorström Björn, 1993
"God ekonomi – om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
 22. Leijon Svante m.fl., 1993
"God kommunal organisation – Lyssning, Tolkning, Handling"
 23. Brorström Björn och Viveka Edlund, 1993
"Ekonomistyrningens effekter – tio ekonomichefer om sina modeller"
 24. Johansson Staffan och Rolf Solli, 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun"

25. Fihn Glenn, 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
26. Brorström Björn m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad"
27. Skottsberg Berit och Svante Leijon, 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar – en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"
28. Brorström Björn och Christian Jensen, 1994
"Decentralisering och ekonomi"
29. Fihn Glenn, 1995
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
30. Brorström Björn, Fihn Glenn, Olsson Håkan och Hans Petersson, 1995
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation – En studie i fyra kommuner av beslutsfattareshens synsätt och tillvägagångssätt"
31. Johansson Staffan, 1995
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"
32. Cwejman Malgorzata och Viveka Edlund, 1995
"Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"
33. Bengtsson Ulla, Brorström Björn och Hans Petersson, 1995
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"
34. Brorström Björn, 1995
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
35. Jensen Christian, 1995
"Kommun- och riksdagspolitikernas syn på relationen dem

- emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'"
36. Källström Anders och Rolf Solli, 1995
"Kommundirektören. Vardagen och teorin"
 37. Brorström Björn, Bengtsson Ulla, Cwejman Malgorzata, Edlund Viveka och Marianne Leffler M., 1996
"Forskning pågår – fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning"
 38. Malmer Stellan, 1996
"Självkostnad"
 39. Leffler Jonas, 1996
"Vårdkedjans möjligheter och begränsningar"
 40. Brorström Björn, 1997
"Förklaring av finansiell utveckling – ett förvaltnings-ekonomiskt forskningsprojekt"
 41. Brorström Björn och Rolf Solli (under medverkan av Viveka Edlund och Sven Siverbo), 1997
"När intäkten kom – en studie av skiftet från kostnads- till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer"
 42. Leffler Marianne (red.), 1997
"Kommunala reformer – tre uppsatser om styrning"
 43. Jensen Christian och Staffan Johansson, 1997
"Kunskap som orienterar och övertygar. Två fallstudier om hur kommunala ledare använder forskning"
 44. Brorström Björn, Orrbeck, Katarina och Hans Petersson, 1998
"Resultat, flöde och risk – finansiell analys prövas av experter"
 45. Wikström Ewa (red.), Löfström Mikael, Jansson Lennart, Mühlenbock Ylva och Sven Siverbo, 1998
"Flerpartssamverkan i missbruksvården – Försöksprojekt i Umeå, Kristianstad och Göteborg"
 46. Brorström, Björn, 1998
"Samhällsvetenskapliga problemställningar och kvalitativa forskningsmetoder. En rapport med fokus på kommunforskning i Västsverige"
 47. Solli, Rolf, 1998
"Viskande tjänstemän – En studie av kommunala

- ekonomichefers vardag"
48. Brorström, Björn och Marianne 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"
 50. Bengtsson Ulla och Björn Brorström (red.), 1999
"Forskarperspektiv på kommunala problem - en rapport om resurser, reformer och institutioner, i går, idag och i morgon"
 51. Cregård Anna och Rolf Solli, 1999
"Framgångsrik och turbulent - en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress"
 52. Brorström Björn, Orrbeck Katarina och Hans Petersson, 1999
"Finansiell bedömning. Tre perspektiv"
 53. Brorström Björn och Marianne Leffler, 1999
"Berättelsen om Lidköping - Om innebörden av Lidköpingsandan och om motståndskraftiga institutioner"
 54. Brorström Björn, Gertsson Bo, Mühlenbock Ylva och Rolf Solli, 1999
"Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn - konstruktion, innehåll och effekter"
 55. Jansson Lennart, 1999
"Förvaltningen som försvann - Utvärdering av reformarbete inom Kultur- och bildningsnämnden i Örebro kommun"
 56. Siverbo Sven och Björn Brorström, 2000
"Berättelsen om Ale - Institutionerna, aktörerna och identitetssökandets konsekvenser"
 57. Brorström Björn och Rolf Solli, under medverkan av Peter Arkevåg och Anna Hedlin, 2000
"Berättelsen om Mark - Konsensus som grund för konstruktiv prövning eller förnöjsamhet."

54

54