

Återbesök i framgångsrika kommuner

Björn Brorström
Sven Siverbo

KFi-rapport nr 82

ISBN 91-975799-8-X

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2006

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-773 5900
fax 031-773 5909

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

1. VAD SITTER I VÄGGARNA I FRAMGÅNGSRIKA KOMMUNER?	1
2. UTMÄRKANDE EGENSKAPER KARTLÄGGS	2
Politisk stabilitet	2
Ledarskap	3
Förmåga att finna nya lösningar	4
Förmåga till gemensam handling	5
Avslutning	5
3. ÅTERBESÖK I ALE	6
Vad har hänt sedan sist?	6
Positivt, nu och sedan	7
Oroshärdar och självkritik	7
Utmärkande egenskaper	9
Organisationsprofiler	11
Avslutning	12
4. ÅTERBESÖK I KUNGÄLV	13
Vad har hänt sedan sist?	13
Förändringsarbetet	13
Ljusglimtar och självberöm	15
Nuvarande och kommande problem	16
Utmärkande egenskaper	17
Organisationsprofiler	19
Avslutning	20
5. ÅTERBESÖK I LERUM	21
Vad har hänt sedan sist?	21
Positiva sidor	21
Förbättringsområden	22
Utmärkande egenskaper	23
Organisationsprofiler	24
Avslutning	25
6. ÅTERBESÖK I LIDKÖPING	26
Vad har hänt sedan sist?	26
Starka och svaga sidor	28
Utmärkande egenskaper	28
Organisationsprofiler	30
Avslutning	31
7. ÅTERBESÖK I MARK	32
Vad har hänt sedan sist?	32
Starka och svaga sidor	33
Utmärkande egenskaper	34
Kommentarer till begrepp	35
Organisationsprofiler	35
Avslutning	36

8. REFLEKTIONER	38
REFERENSER	40

1. VAD SITTER I VÄGGARNA I FRAMGÅNGSRIKA KOMMUNER?

KFi:s forskningsprogram *Kommunal utveckling* inleddes 1997 med att Björn Brorström och Bo Hallin med hjälp av en enkätstudie undersökte vad kommunföreträdare tyckte kännetecknade en framgångsrik kommun. Den undersökningen låg till grund för det första större projektet inom forskningsprogrammet där fem kommuner – Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping och Mark – djupstudierades. Studierna genomfördes i slutet av 1990-talet och avrapporterades i boken *Institutioner och individer – om utvecklingen i framgångsrika kommuner* (Studentlitteratur) skriven av Björn Brorström och Sven Siverbo. I boken beskrivs de skillnader och likheter mellan de fem kommunerna och ett antal utmärkande egenskaper för respektive kommun noterades. Den sammanfattande slutsatsen kring de fem kommunerna var att de alla hade goda egenskaper men att de också hade karaktärsdrag som kunde problematiseras.

Studierna kring dessa framgångsrika kommuner, som de kallades i boken, har följts av andra studier av kommuner och även av landsting. Forskningsprogrammet *Kommunal utveckling* har bidragit med kunskaper om vad det är som förklarar utveckling i offentliga organisationer och framförallt vad som förklarar ekonomisk utveckling (se exempelvis Brorström 2002, Brorström och Siverbo 2002a, 2002b och 2004; Siverbo 2001, 2004a, 2004b och 2004c; Siverbo och Johansson 2005).

Forskningen har också illustrerat användbarheten av ekonomisk institutionell teori för tolkningen av kommunala utvecklingsförlopp. Inspirationskällor för oss har varit bland annat Nelson och Winter (1982), Bush (1987) och North (1990/1993).

KFi har nu i samverkan med de fem kommuner som var föremål för den första större studien genomfört ett nytt forskningsprojekt. Vi har återvänt till Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping och Mark för att ta reda på vad som hänt sedan sist och varför det har hänt. Genom att återvända till samma kommuner ges forskargruppen en unik möjlighet att studera hur och varför kommuner förändras eller inte förändras. Det skapar förutsättningar för att utveckla kunskaper om en av de

viktigaste samhällsvetenskapliga frågorna, nämligen vad som förklarar institutionell förändring.

Metodmässigt har upplägget varit ambitiöst. För att kartlägga de formella och informella spelregler som finns i kommunerna har forskargruppen gjort observationer, skickat ut en enkät, genomfört dokumentstudier och gjort djupintervjuer med nyckelpersoner. I det första steget var ambitionen att kartlägga de fem kommunernas politiska kultur. Underlaget för kartläggningen var dels observationer av kommunstyrelsens sammanträden, dels granskning av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll. En preliminär avrapportering skedde muntligen för kommundirektörer och kommunstyrelsepolitiker från de fem kommunerna vid ett seminarium i mars 2005 och skriftligen sommaren 2005 (Siverbo, Nöjd och Brorström, 2005).

I det andra steget har ambitionen varit att med hjälp av en enkät till tjugo politiker och tjugo tjänstemän i varje kommun samt genom djupintervjuer med fem ledande politiker och fem ledande tjänstemän i respektive kommun fånga vad som ”sitter i väggarna”. Syftet med den här rapporten är att presentera detta material. I nästa avsnitt avrapporteras resultaten från enkätstudien och i de därefter följande avsnitten redovisas resultaten från djupintervjuerna.

2. UTMÄRKANDE EGENSKAPER KARTLÄGGS

Under våren 2005 skickades en enkät ut till tjugo politiker och tjugo tjänsteman i respektive kommun. Totalt skickades 200 enkäter ut till de fem kommunerna. Av dessa returnerades 176, vilket ger en sammantagen svarsfrekvens på 88 procent. Svarsfrekvensen för respektive kommun framgår av tabell 2.1. Den visar att politikerna och tjänstemännen i Kungälv var bäst med att besvara enkäten.

Ale	88%
Kungälv	95%
Lerum	90%
Lidköping	80%
Mark	88%

Tabell 2.1. Svarsfrekvensen i respektive kommun.

I enkäten ställdes frågor om hur de svarande uppfattar sin kommun med avseende på bland annat ledarskap, förmåga att förändra, samarbete och förtroende. Alla frågor har inte tagits med i detta kapitel och flera av dem som används har vägts samman för att förbättra överskådligheten och göra redovisningen tydligare.

Politisk stabilitet

I en tidigare rapport (Siverbo, Nöjd och Brorström, 2005) behandlades den politiska kulturen i de fem kommunerna och det framgick att det fanns tydliga skillnader dem emellan. Bedömningen baserades på kvantitativa data – närmare bestämt kommunstyrelsernas sammanträdesprotokoll - och observationer av kommunstyrelsernas sammanträden. Eftersom det inte kan tas för givet att man i de berörda kommunerna själva uppfattar sin politiska kultur på det sätt som forskare gör vid dokumentstudier och observationer ställdes i enkäten en fråga om deras (subjektiva) uppfattningar om stabiliteten i den politiska ledningen och tydligheten i majoritetsuppfattningen. Resultatet framgår av diagram 2.1.

I diagrammet framträder påfallande variationer; både mellan kommunerna och över tid. Egentligen uppvisar alla fem kommuner stora förändringar mellan mandatperioderna. Sett över hela perioden från år 1988 fram till år 2005 synes den politiska stabiliteten och tydligheten i majoritetsuppfattningen ha varit störst i Lerum och Ale.

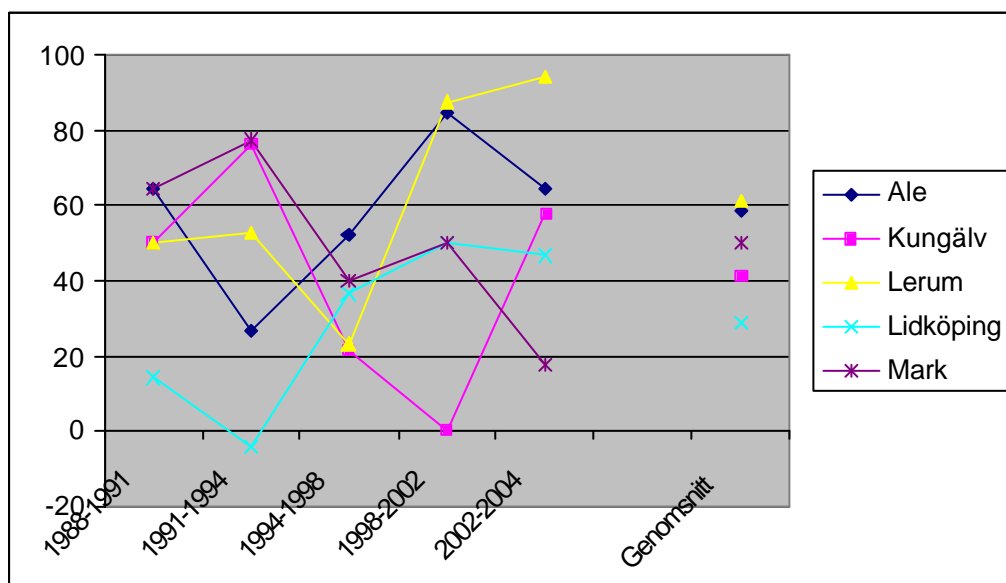


Diagram 2.1. Vilka mandatperioder som har kännetecknats av stabil politisk ledning och tydlig majoritetsuppfattning.

I en annan undersökning av de fem kommunerna (se Siverbo, Nöjd och Brorström, 2005) konstaterades att benägenheten att göra konfliktmarkeringar i kommunstyrelsen har varit störst i Ale. Av den anledningen är det intressant att de svarande från Ale upplever större politisk stabilitet och tydligare majoritetsuppfattning än flera av de övriga kommunerna. Kanske är det just detta som ligger bakom det jämförelsevis höga antalet konfliktmarkeringar i kommunen. När det finns en tydlig majoritet blir det viktigt för oppositionen att markera sin närvaro och att det finns ett politiskt alternativ. Resonemanget stämmer även på Kungälv som i samband med större stabilitet efter år 2002 ser ökade inslag av konfliktmarkeringar. Detsamma – fast omvänt – gäller i Mark där konfliktmarkeringarna har minskat efter år

2002 och under den perioden ser kommunens politiker och tjänstemän en minskad politisk stabilitet och mindre tydlighet i majoritetsuppfattningen.

Ledarskap

I enkäten ställdes frågor om hur de svarande hade uppfattat ledningen av kommunen under den period de kunde överblicka. Avsikten med frågan var att kartlägga vilken tradition av ledning som fanns i respektive kommun. Av särskilt intresse var givetvis skillnader mellan kommunerna och i synnerhet förhållandet mellan den centrala ledningen och den lokala samt förhållandet mellan den politiska ledningen och den administrativa.

	Det har varit stark politisk ledning på central nivå	Det har varit stark politisk ledning i nämnderna	Det har varit stark ledning på central tjänstemannanivå	Det har varit stark ledning på förvaltnings-tjänstemannanivå
Ale	44	50	-6	42
Kungälv	45	49	30	63
Lerum	92	23	43	54
Lidköping	59	23	69	38
Mark	69	31	24	43

Tabell 2.2. Bedömningar om ledningens styrka.

Kommentar: Frågan som ställdes var formulerad så här: Hur har Du, generellt sett, uppfattat ledningen inom kommunen, under den period Du kan överblicka? (följt av ovan angivna egenskaper). Svartalternativen var Stämmer mycket bra, Stämmer ganska bra, Stämmer varken bra eller dåligt, Stämmer ganska dåligt, Stämmer mycket dåligt och Ingen uppfattning. I figuren redovisas svaren som balansmått, det vill säga andelen som höll med om påståendet minus andelen som tillbakavisade det.

I tabell 2.2 redovisas fyra balansmått för de fem kommunerna. Ju högre balansmålet är, desto fler är det av respondenterna som ställer sig bakom påståendet att ledningen har varit stark på den nämnda nivån. Av tabellen framgår att Lerum tycks ha haft en synnerligen stark politisk ledning på central nivå. Ale och Kungälv är de kommuner som har haft starkast politisk ledning i nämnderna. Lidköping utmärks av den starkaste administrativa ledningen på central nivå och Kungälv av den starkaste administrativa ledningen på förvaltningsnivå. Värt att nämna är att Ales balansmått för ledningen på central tjänstemannanivå är negativt.

I tabell 2.3 nedan redovisas en bearbetning av tabell 2.2. Syftet är att visa skillnader mellan kommunerna avseende var i kommunen – enligt de svarande – den starkaste ledningen

utövas. I bearbetningen slogs balansvärdena för de centrala nivåerna samman och subtraherades med de sammanslagna värdena för de lokala nivåerna. Därefter genomfördes samma bearbetning för förhållandet mellan politisk ledning och administrativ ledning.

	Centralt vs lokalt	Politik vs adm
Ale	-54	58
Kungälv	-37	0
Lerum	57	17
Lidköping	68	-24
Mark	18	34

Tabell 2.3. Ledarskapets betoning.

Kommentar: Ju högre positiv summa desto fler som håller med om att den starkaste ledningen har utövats på central respektive politisk nivå.

Av tabellen framgår väsentliga skillnader mellan de fem kommunernas ledningstraditioner. Ales tradition förefaller vara ett starkt politiskt ledarskap på lokal nivå. Även i Kungälv är det den lokala nivån som är starkast. I både Lerum och Lidköping förefaller traditionen vara ett starkt centralt ledarskap men de skiljer sig åt avseende om det är politiken eller administrationen som dominerar. I Mark tycks sedan vara att den starkaste ledningen utövas på den centrala politiska nivån.

Förmåga att finna nya lösningar

En central egenskap för kommuner är att kunna anpassa sig till förändrade omvärldsbetingelser. För att anpassning ska bli framgångsrik – det vill säga med bibehållen eller förbättrad effektivitet – krävs förmåga att finna nya lösningar. Det är färdigheter som gynnas av egenskaper som nyfikenhet, öppenhet och högt i tak. Dessa egenskaper operationaliserades på olika sätt i enkäten. I diagram 2.2 presenteras de sammanvägda balansvärdena för nyfikenhet, öppenhet och högt i tak i de fem kommunerna.

Med nyfikenhet avses ett intresse för att ifrågasätta befintlig organisation och styrning och en benägenhet att pröva och utvärdera nya modeller. Dessutom avses en benägenhet att arbeta med kontinuerliga förbättringar av verksamheternas arbetsmetoder. Av diagram 2.2 framgår att nyfikenheten tycks vara störst i Kungälv och Lidköping och minst i Ale.

Med öppenhet avses en benägenhet att ta till sig idéer som finns i kommunens omgivning och bland medarbetare och politiker inom kommunen. Vidare avses även villigheten att utsätta kommunen för extern granskning. De sammanvägda värdena på öppenhet är högst i Kungälv och Lerum och minst i Ale.

Sist i diagram 2.2 redovisas det sammanvägda värdet på högt i tak. Flera frågor ställdes till respondenterna angående om politiker och tjänstemän inom och mellan olika organisatoriska enheter verkligen säger vad de tycker till varandra. Sammanvägt tycks det vara Kungälv som har högst i tak men i jämförelse med övriga är skillnaden inte särskilt stor.

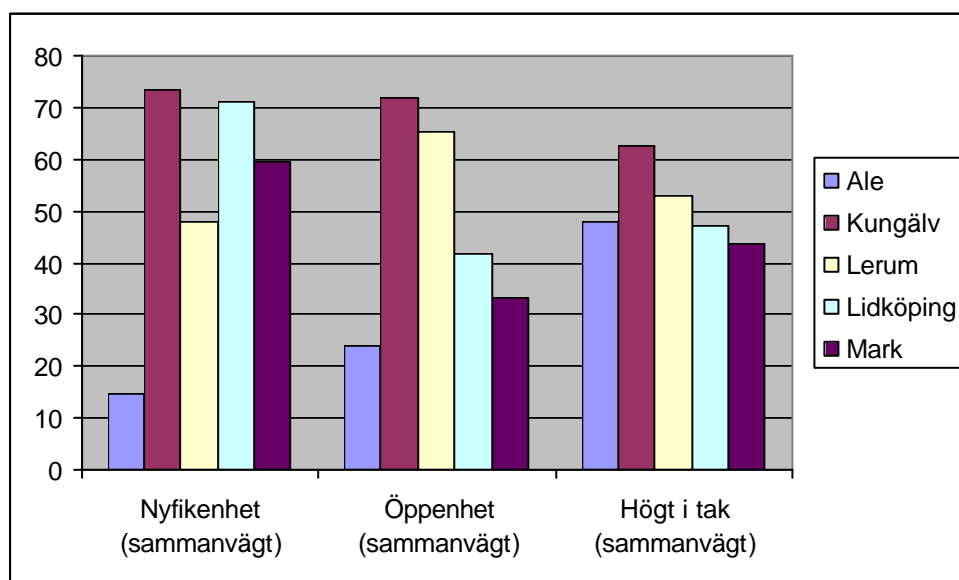


Diagram 2.2. Sammanvägda värden på nyfikenhet, öppenhet och högt i tak.

Kommentar: I diagrammet redovisas det sammanvägda balansmättet för tre frågor som handlar om nyfikenhet, tre frågor som handlar om öppenhet och elva frågor som handlar om högt i tak. Hur frågorna är formulerade framgår av enkätmallen som bifogas som bilaga (se fråga 12, 13, 14 och 15).

Förmåga till gemensam handling

En viktig egenskap i kommuner är förmåga till gemensam handling, det vill säga att inom politiken (med respekt för ideologiska skillnader), inom förvaltningen och mellan politik och förvaltning arbeta förtroendefullt och samarbetsorienterat. Av den anledningen ställdes i enkäten frågor om förtroende och samarbete. I diagram 2.3 presenteras de sammanvägda balansvärdena för dessa egenskaper i de fem kommunerna.

Egenskapen förtroende operationaliserades i enkäten genom att ställa frågor om vilket förtroende respondenterna hade haft de två senaste mandatperioderna för politiker och tjänstemän i sin närmaste omgivning och för politiker och tjänstemän på det hela taget i kommunen. Av diagram 2.3 framgår att det sammanvägda balansvärdet för förtroende uppvisar ganska små skillnader mellan kommunerna. Ale har ett värde något över sextio och övriga kommuner något över sjuttio. Högst är värdena i Lerum och Mark.

Egenskapen samarbete mättes i enkäten med ett stort antal frågor som behandlade hur samarbetet fungerade inom och mellan olika politiska och administrativa enheter. Som framgår av diagram 2.3 tycks samarbetet vara mest utvecklat i Kungälv och Lerum medan det är mindre utvecklat i Lidköping och Ale.

Avslutning

Enkätstudien ger viktiga insikter om hur politiker och tjänstemännen ser på sina kommuner och är därför ett viktigt underlag för bedömningen av de fem kommunernas utmärkande egenskaper. Enkäten har givit insikter om tydligheten i den politiska ledningen och styrkan i det politiska och administrativa ledarskapet centralt och i nämnderna. Vidare har den givit kunskaper om vilken förmåga kommunerna har till gemensam handling och till att finna nya lösningar. Enkäten är därför ett viktigt komplement till de genomförda djupintervjuerna, vilka redovisas i de kommande avsnitten.

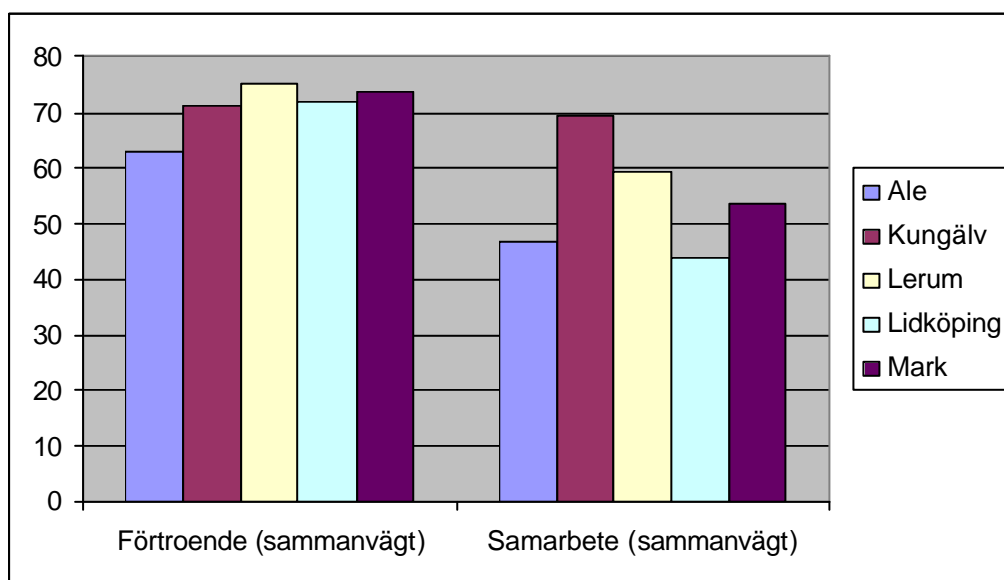


Diagram 2.3. Sammanvägda värden på förtroende och samarbete.

Kommentar: I diagrammet redovisas det sammanvägda balansmättet för fyra frågor som handlar om förtroende och tretton frågor som handlar om samarbete. Hur frågorna är formulerade framgår av enkätmallen som bifogas som bilaga (se fråga 18, 19 och 20).

3. ÅTERBESÖK I ALE

I den studie av Ale kommun som genomfördes under år 1998 genomfördes tio djupintervjuer med ledande politiker och tjänstemän. Avsikten med intervjuerna var att fånga organisationskulturen eller ”vad som sitter i väggarna” och att finna förklaringar till varför det som sitter i väggarna sitter där. Av den då genomförda studien framgick att Ale kommun hade en otydlig organisatorisk identitet eftersom kommunen innefattar många jämstora samhällen där inget hade tillåtits bli centralort. Följden var en ganska påtaglig bypolitik och svårigheter att koncentrera den kommunala servicen till ett mindre antal utbudspunkter. Verksamhetsorienteringen var tydlig och visade sig bland annat i ekonomisk obalans och förhållandevis hög skattesats. Vidare utmärktes kommunen av ett slags förändringsambivalens. Det ansågs viktigt att vara förändringsbenägen och man såg med stolthet på sina traditioner av att genomföra organisationsexperiment. Men vid tiden för intervjuerna hade förändringsarbetet avstannat och kommunen hade återgått till en traditionell kommunal organisation.

Vad har hänt sedan sist?

Vid tiden för de nya intervjuerna var Ale kommun präglad av det ökade intresset för kommunen. Både företag och privatpersoner ville etablera sig i kommunen och det fanns en påtaglig framtidstro. En av de intervjuade berättade att kommunen var på god väg att nå sin vision om 27 000 invånare år 2010, vilket innebär en ökning med ytterligare 500 invånare jämfört med år 2005. Det var en stor omvälvning eftersom intresset för kommunen under lång tid hade varit ganska svalt. Inga större bostadsområde hade byggts och få nya företag hade etablerats. Viktiga förklaringar till förändringen var dels att Göteborgsregionen i sin helhet sedan några år tillbaka varit i en tillväxtfas, dels att det kommit en konkret tidplan för den efterlängtdade utbyggnaden av riksväg 45 och järnvägen, vilket förväntades få stor betydelse för Ale. Det kan också ha bidragit att kommunens politiker och tjänstemän målmedvetet hade arbetat med att sätta Ale kommun på kartan och tydliggöra att det är en del av Göteborgsregionen. Tidigare hade det varit ett bekymmer att många satte kommunen i samband med Ale stenar i Skåne eller helt

enkelt saknade närmare kännedom om kommunen. I syfte att hantera problemet hade kommunen arbetat fram en slogan ”Ale - en stark del av Göteborg” och övervägde att döpa om samhället Nödinge till Ale och göra det till centralort.

Kanske som en konsekvens av att det på det hela taget hade börjat gå bra för Ale kommun hade stämningen i kommunpolitiken blivit anorlunda. Många av de intervjuade talade om ett ökat samförstånd i politiken. Majoritetspolitikerna upplevde att det hade etablerats en dialog med oppositionen, inte minst via täta kontakter mellan kommunalråden och att det var positivt att oppositionen var med och tog ansvar. De menade att det på senare tid hade skapats en bred uppslutning kring viktiga frågor. Oppositionspolitikerna upplevde att majoriteten hade blivit ”mjukare” och tog större hänsyn till oppositionens åsikter än de gjort tidigare. Samarbetet medförde, menade en av de intervjuade, att ärendena hanterades och verkställdes snabbare. Det politiska klimatet var öppnare, särskilt i kommunstyrelsens arbetsutskott.

Vid sidan av den ökade framtidstro och det förändrade politiska klimatet var kommunen präglad av en mindre positiv händelse. En relativt nytillträdd kommundirektör hade fått avgå efter en besvärlig process som innehöll konflikter på både administrativ och politisk nivå. En del av de intervjuade uppehöll sig länge vid händelsen medan andra inte nämnde den alls, kanske i ett försök att lägga historien bakom sig. Processen runt avgången föreföll på ett negativt sätt ha påverkat många i den kommunala organisationen. Vid intervjuerna framkom att det inom kommunen fanns kritik mot hur händelsen hade hanterats, inte minst mot att den drog ut på tiden och att den slutade i ett ”politiskt krig” utköpat i media. Historien om kommundirektörens avgång var vid tiden för våra intervjuer drygt ett år senare fortfarande känslig. Det talades om att förtroendet ännu inte var helt återskapat inom organisationen. Samtliga respondenter som tog upp händelsen betonade dock att kommunen var på väg att lämna historien bakom sig och att det i det närmaste blivit ”normalt arbetsläge” i förvaltningen igen.

Positivt, nu och sedan

I spåren av regeringens beslut att rusta upp riksväg 45 och järnvägen samt av Ales ökade attraktionskraft på företag och privatpersoner hade ett slags nybyggaranda utvecklats i kommunen. Den manifesterades i ett omfattande planeringsarbete och stor framtidstro. Många av de intervjuade återkom till att kommunen var inne i en gynnsam utvecklingsfas som de förväntade sig skulle medföra fler arbetstillfällen och befolkningstillväxt. Det var med tillfredsställelse som flera av dem vittnade om att planeringsavdelningen fått mycket att göra och att omfattningen på den planerade tillväxten innebar att det var slut på "småduttandet" i nybyggnationen av hus. Nu var det dags för modern samhällsplanering.

Det finns en puls i kommunen. Det har inneburit att kommunen tagit kommandot över planfrågorna och det är inte längre så att man kan bygga lite här och var. Skolor och förskolor måste planeras.

Vidare var det flera som påtalade att det uppkommit en annorlunda attityd till företagare. "Det finns en positiv inställning till företagssamhet, företagsetableringar och till personer som vill åstadkomma något" tyckte en av dem. En välkomnande attityd till företagare var alltså en tydlig ingrediens i den nybyggaranda som hade utvecklats i kommunen. Det kan naturligtvis diskuteras i hur stor utsträckning den beskrivna utvecklingen kan kopplas till kommunpolitikernas och tjänstemännens insatser och ingen av de intervjuade gjorde heller något försök att finna en sådan koppling. De konstaterade att kommunen hade behandlats välviljigt av sin omgivning.

Denna blygsamhet gällde dock inte allt; i synnerhet inte kommunens verksamhet. De intervjuade politikerna och tjänstemännen gjorde många uttalanden om den kommunala servicen och det var i det närmaste uteslutande berömmande ordalag som användes. En av de intervjuade menade att verksamheterna över lag var bra men att barnomsorgen, äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade hade särskilt hög kvalitet. En annan lyfte fram kollektivtrafiken och skolan och en tredje gymnasieskolan. Ett par av respondenterna berättade att det fanns en särskild stolthet över den relativt sett

nya gymnasieskolan. Som stöd för åsikterna hänvisade vissa av de intervjuade till brukarenkäter eller till jämförelser med andra kommuner, exempelvis med hjälp av skolverkets databas Salsa. Andra hänvisade till att media hade uppmärksammat verksamheter, exempelvis gymnasieskolans arbetssätt. Flera av de intervjuade nämnde även "Vaknaprojektet" som handlade om att minska ungdomars drogavvändning.

Några av de intervjuade förklarade att den goda kvaliteten på den kommunala servicen på senare tid hade bevarats och kanske även förbättrats utan att de ekonomiska ramarna hade överskridits. Det hade skett en förändring i inställningen till ekonomi i kommunen, förklarade en av politikerna, som innebar att det uppkommit en förståelse för det omöjliga i att förverkliga alla politiska visioner. Resultatet var att kommunen hade fått bättre kontroll över ekonomin. En bidragande orsak var, enligt en annan av de intervjuade, att flera chefer hade genomgått ekonomiutbildning och att det hade skapat ett intresse för ekonomi. Att arbeta med ekonomin uppfattades inte längre som ett nödvändigt ont utan som ett instrument för förbättringar.

Ett annat förhållande som lyftes fram som gynnsamt för kommunen och som ett tecken på att viktiga företrädare för kommunen såg annorlunda på sin kommun jämfört med tidigare var den stora betydelse som tillmättes arbetet i Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). En av de intervjuade politikerna hävdade att deras syn på omvärlden hade förändrats, med konsekvensen att de inte var lika "Alekoncentrerade" längre. Det föreföll både ha orsakats av och orsaka kommunens omfattande kontakter inom ramen för GR. Alepolitikerna hade tagit aktiv del i att utveckla Göteborgsregionen och tjänstemännen deltog i de nätverk som kommunalförbundet skapade, inte minst de nätverk som arbetade med nyckeltalsjämförelser.

Oroshärddar och självkritik

Ale utmärktes som redan har berörts av framtidstro som var kopplad till utbyggnaden av kommunen. De behov av fysisk planering av kommunen som utvecklingen medförde menade dock flera av de intervjuade att kommunen

kunde ha varit mer förberedd på. De intervjuade som berörde frågan var eniga om att det hade varit bättre om planeringsarbetet hade kommit igång tidigare. Det nu inledda planeringsarbetet var omfattande och det skulle ta några år innan det blev möjligt att börja bygga bostäder, skolor och anslutningsvägar. En del av de intervjuade var bekymrade över och kritiska till det i deras tycke eftersatta planeringsarbetet. Andra menade att det fanns förmildrade omständigheter. Kommunen hade varit tvungen att vänta på besked om när och hur vägen och järnvägen skulle rustas upp.

I problembilden ingick även, vilket en av de intervjuade lyfte fram, att det under en tid hade varit flera personalbyten på de ”hårda” förvaltningarna, vilket medfört långa handläggningstider och att bland annat företagare inte fått besked om sina ansökningar. Ett närliggande problem som omtalades av en respondent var att kommunen inte hade lyckats förmedla en bild till företagare och privatpersoner att kommunen hanterar bygglov och planer på ett professionellt sätt. Respondenten förklarade att personer som exempelvis sökte bygglov inte var helt övertygade om att ärendet hanterades rättssäkert, korrekt och förutsägbart utan att det kunde bero på vilken handläggare som ansvarade för ärendet. Många ansökande kände sig otrygga med handläggningen.

En annan av de intervjuade pekade på ett annat förbättringsområde som också hade att göra med professionalitet i hanteringen av ärenden. Hon menade att kommunen borde ta ytterligare ett steg i riktning mot att bli helt professionell. Det fanns i kommunen politiker och tjänstemän som hade varit verksamma i kommunen i tjugofem år och som var vana att lösa vissa frågor informellt i kommunhusets korridorer. Respondenten befarade att det då inte alltid blev det bästa resultatet eftersom det ”kan gå för fort, det kan bli struligt och personer som egentligen inte har mandat kan lägga sig i”. En annan menade att traditionen att tjänstemän löser frågor i korridorerna och inne hos kommunalråden vittnar om bristande självförtroende hos tjänstemännen och om övertro på att politikerna kan ge rätt signaler i hastigheten.

De styrande i kommunen hade som beskrevs tidigare själva uppfattningen att ekonomin hanterades allt bättre i kommunen men det hin-

drade inte att de var oroliga för hur de skulle klara ekonomin i framtiden. Ett par respondenter konstaterade att kommunens ekonomi inte var särskilt stark och att stora åtaganden fanns i form av ansvarsförbindelser för de kommunanställdas pensioner. En av de intervjuade oroades av att kommunen kunde drabbas av arbetslöshet och minskade skatteintäkter, vilket kunde få konsekvenser för servicens kvalitet och medarbetarnas arbetsmiljö. En annan var bekymrad över att många ungdomar hade placerats på institutioner under senare år. Ytterligare en oroshärd var kostnaderna för gymnasieverksamheten som hade visat sig synnerligen svåra att kalkylera och där det trots resurstillskott hade varit vanligt med underskott på senare tid. En av politikerna menade att de ekonomiska begränsningarna innebar att kommunen inte kunde stötta alla personer som var i behov av det. ”Vi skulle vilja göra mer men vi måste se till att kommunens ekonomi är i balans”, förklarade hon.

Att resurserna är knappa innebär att effektiv resursanvändning är viktig. Bland de intervjuade fanns det åsikter om hur verksamheten skulle kunna bedrivas mer effektivt. Alla höll sig dock till den administrativa nivån; det var ingen som ville påstå att någon operativ verksamhet bedrevs ineffektivt. Några av de intervjuade påtalade att vissa av kommunens processer framskred onödigt långsamt och att det dels berodde på att det var för många möten och dels på att tjänstemännen var för försiktiga och inte vågade ta egna initiativ och fatta egna beslut. En del var, enligt en av de intervjuade, alldeles för oroliga och för mycket i behov av förankring. En annan respondent ansåg att det fanns tjänstemän som hade tappat ”stinget” och som skulle må bra av att byta arbetsplats. Det fanns även synpunkter på att kommunens tradition av att arbeta med ganska stora utvecklingsprojekt hade medfört att andra saker glömts bort, exempelvis arbetet med att få fram ändamålsenliga rutiner. Ytterligare en källa till ineffektivitet som flera av de intervjuade befarade var att förvaltningarna inte samarbetade tillräckligt väl. Förvaltningarna benämndes ”stuprör” som borde se mer till helheten. Deras lojalitet till den egna verksamheten gjorde att de ville ha så stor budget som möjligt vilket skapade problem vid budgetförhandlingarna. De tekniska verksamheterna kritiserades av ett par svarande för att de inte kla-

rade av att samarbeta tillräckligt väl och samordna sina beslut om exempelvis nybyggnationer. En av de intervjuade tjänstemännen menade att samarbetet mellan förvaltningarna faktiskt hade försämrats.

Vi suboptimerar genom att tänka i stuprör och var och ens budget. Där har det skett en tillbakagång. Tidigare betraktades problem som hela kommunens problem och inte som en enskild förvaltnings. Nu får man inte ha synpunkter på en annan förvaltnings arbete. Man tittar på vad varje förvaltning gör och inte på vad vi gör för helheten längre. Det blir "vad har ni lyckats med, istället för vad har vi lyckats med.

Utmärkande egenskaper

Utifrån intervjuerna framträdde egenskaper som föreföll vara utmärkande för Ale kommun. En av dessa egenskaper hade koppling till kommunens historia av att vara en bruksort. En av de intervjuade menade att det påverkade inställningen till hur man skulle arbeta i kommunen och vad som var viktigt att fokusera på.

Det sitter lite bruksanda kvar i kommunen. Många har arbetat i industriverksamheter och få är akademiker. Då blir attityden att här arbetar vi. Det ska vara mer verkstad och mindre snack.

Innebörden av uttalandet är att det är viktigt att satsa resurserna långt ut i verksamheten och att minimera administrationskostnader. Det finns ett ifrågasättande av så kallade pappersvänder. Därför hade det understundom varit svårt att få politikerna att acceptera nya tjänster inom administrationen, exempelvis i samband med att en förvaltning skulle avveckla sin platåorganisation. Det tycktes finnas ett slags norm att kommunen ska vara produktionsorienterad, vilket innebär att allt som inte har en tydlig koppling till verksamheten ska hållas till ett minimum.

Bland annat av det skälet förefaller Ale kommun ha ett ambivalent förhållande till förändring. Å ena sidan försöker kommunen vårda sin tradition att vara förändringsbenägna och nyskapande. I Ale kommun ska man inte vara

rädd för stora omorganisationer eller organisationsexperiment och man är stolt över vad som tidigare har åstadkommit. En relativt ny person i kommunledningen förklarade att det var viktigt att man inte trampade någon av de mer erfarna politikerna och tjänstemännen på tårna genom att kritisera något som de hade varit med och åstadkommit och var stolta över. "Man måste lära sig Ales historia för att kunna jobba på ett bra sätt här", menade den intervjuade.

Å andra sidan stod det klart vid intervjuerna att det inte var några större organisations- eller styrningsförändringar på gång. Det framkom tre sorters förklaringar till varför så var fallet. En sorts förklaring handlade om att möjligheterna till att genomföra olika former av experiment begränsades av ekonomin. En av de intervjuade upplevde att de årligen återkommande sparbetingen var ett tydligt hinder och att det därför var viktigt att "tänka efter lite mera innan man gör någonting nytt". En annan förklaring kan hänföras till kommunens tradition av att vara produktionsorienterad. Förändringar som inte har en tydlig relevans för den operativa verksamheten är inte efterfrågade. Det kan vara en förklaring till att den nya kommundirektören hade fått i uppdrag att bygga vidare på kommunens befintliga organisation, vilket enligt en av respondenterna, var väl genomtänkt eftersom stora omdaningar tar kraft ifrån mer verksamhetsnära utveckling. En tredje sorts förklaring var att det visst genomförs nydanande projekt och förändringar men att de är av en annan karaktär än de som tidigare genomförts.

Nu är det inte bara förändring av organisationen.

Vi jobbar systematiskt med förbättringar, inte projekt där vi blir världskända.

Påståendet att kommunen inte längre var förändringsbenägen var det egentligen ingen av de intervjuade som ville ställa upp på. Det finns fortfarande en nyfikenhet bland politiker och tjänstemän, menade en av de intervjuade, men förändringarna har på senare tid kommit ganska mycket underifrån i organisationen.

Det har i tidigare studier (Brorström och Siverbo, 2001) noterats att Ale kommun består av ett flertal någorlunda jämstora samhällen där inget har burit kommunens namn och att det har funnits en vaksamhet mellan samhällena över att inget ska få sämre kommunal service eller övertag över de andra. Kommunpolitiker från de olika samhällena har bevakat det egna samhällets intressen. Konsekvensen av denna så kallade bypolitik med krav på fullskalig service på alla orter är relativt höga kostnader och svårigheter att genomdriva kostnadsminskningar genom att avveckla verksamheter. Några av de intervjuade fann att kommunen fortfarande påverkades av konsekvenserna av bypolitiken, inte minst hade det visat sig när nedläggning av en mindre skola hade diskuterats. En tjänsteman menade att politikernas ovilja att avveckla vissa delverksamheter skapade höga kostnader och låg kvalitet alldeles i onödan. Andra menade att bypolitiken var i avtagande och att merparten av kommunens politiker numera anlade ett helhetsperspektiv på kommunen. Det hade bland annat visat sig i att merparten av kommunens satsningar hade gjorts i Nödinge och i viss mån även i Älvängen.

Man försöker fokusera mer på Nödinge och Älvängen men samtidigt vill man ju att det ska vara bra på de andra orterna också.

Flera tog upp att Nödinge på sikt skulle bli kommunens centralort och att det hade diskuterats att Nödinge då skulle byta namn till Ale. En vision har utarbetats om att Nödinge år 2020 ska vara kommuncentrum och att kommunhuset då ska ha flyttat dit. Visionen får antas ha varit ganska kontroversiell eftersom den både strider mot normen att administrationskostnader ska hållas nere och normen att inget samhälle ska få övertag över de andra. Hur som helst ansågs det av flera personer i kommunledningen vara identitetsskapande för en kommun att ha en centralort som bär kommunens namn. Att skapa ett kommuncentrum som kan driva på utvecklingen kommer hela kommunen till gagn. En av de intervjuade förklarade att det för många var klart att det var det förloppet som var mest önskvärt men att frågan inte var avgjord ännu. Det återstod politiska diskussioner, för ännu var man inte överens.

I Ale kommun tycks det vara nära mellan politiker och tjänstemän. De sitter i samma rum och löser frågor, förklarade en av de intervjuade. Andra uttalanden som gjordes var att samarbetet inte hade "suddat ut" rollerna och att tjänstemännen trots att de arbetade mest tillsammans med majoritetens politiker på det hela taget även hade ett bra samarbete med oppositionen. Från tjänstemannasidan kom det signaler om att de flesta tjänstemän uppfattade det som positivt att ha en dialog med politikerna, att tjänstemännen hade lagom stor respekt för sina politiker och att kommunen hade duktiga kommunalråd som var intresserade och roliga att ha att göra med. Från politikerna kom utsagor om att tjänstemännen var trevliga, samarbetsvilliga och ställde upp.

Det fanns emellertid även åsikter om att politikerna kunde föra dialogen med tjänstemän med en ganska kritisk ton. I synnerhet gällde det vid kommunstyrelsens sammanträden. En av de intervjuade politikerna hade förstått att en och annan tjänsteman upplevde att det var obehagligt att föredra ärenden för kommunstyrelsen men att det kunde bero på att den berörda tjänstemannen inte hade gjort sitt arbete ordentligt. Exempelvis kunde det handla om att en förvaltning som fått extra resurstilldelning ändå redovisade ekonomiskt underskott.

Tjänstemännen kan uppfatta att vi är väldigt besvärliga men vi känner det som en nödvändighet att som ansvariga i kommunstyrelsen gå in och ta tag i det här.

En av de intervjuade tjänstemännen höll dock inte med om att kommunstyrelsepolitikerna generellt var för kritiska mot tjänstemännen – i alla fall inte längre. Den intervjuade menade att politikerna på senare tid hade agerat korrekt; de hade inte gått över gränsen utan hanterat uppkomna problem på ett bra sätt.

Som har framgått i tidigare beskrivningar har politiken i Ale blivit mindre debattinriktad och mer inriktad på att föra diskussioner. Den utvecklingen förefaller inte gälla i nämndpolitiken eftersom den, enligt en respondent, alltid har varit samtalsorienterad och förutsättningslös. Politikerna i Ale var nära sina medborgare och sin verksamhet och det är sällan de politiska ideologierna har framträtt. Istället anläggs

ett lokalt perspektiv på beslutsärendena. En av respondenterna berättade att det ”i Ale inte är så mycket en politisk bedömning utan en Ale-bedömning” och en annan att man ”som politiker är lokal och inte så politisk”. Enligt en av de intervjuade politikerna innebär det att medborgarna förmodligen har svårt att bilda sig en uppfattning om vilket parti de ska rösta på. Det fanns dock respondenter som var av en annan uppfattning, i synnerhet när det gällde kommunstyrelsen. En åsikt som framkom var att det var någonting som ”skavde” mellan kommunstyrelsepolitikerna och att det inte var någon god stämning i kommunstyrelsen.

Organisationsprofiler

Beskrivningarna av de utmärkande egenskaperna i Ale kommun kompletteras med den organisationsprofil som presenteras i diagram 3.1. I diagrammet redovisas kommunledningens bedömning av vad som har utmärkt kommunen vid tre olika tillfällen, 1991, 1998 och 2005. Profilen avseende år 1991 är hämtad från en tidigare studie av Ale kommun

Organisationsprofilen för år 2005 visar att Ales egenskaper ligger nära det professionella idealet. Värdena är höga på utvecklingsorientering, samarbete och kompetenta medarbetare. Därefter har kommunen ganska tydliga egenskaper som ligger inom planeringsidealet, det vill säga förhållandevis höga värden på förmåga att formulera klara mål, klar ansvarsfördelning och produktionsorientering. Det är intressant att Ale har ett genomsnittligt värde över 3 avseende förmåga att formulera klara mål. Det är sällan någon kommun ligger över 2 i genomsnitt på den egenskapen.

Den mest markerade skillnaden jämfört med tidigare mätningar är att planeringsorienteringen har förstärkts (även om produktionsorienteringen till synes har minskat något) och att egenskaperna som ligger inom entreprenörsidealet har försvagats. Uppenbarligen är Ale kommun i ögonen på sin kommunledning inte lika nyskapande längre. Värt att notera är också att värdena på egenskaperna som kan kopplas samman med frihet har sjunkit och att värdena på kontroll har ökat. Kanske släppte kommunen i sina decentraliseringsambitioner nämndernas och förvaltningarnas frihet för långt, vilket det nu har kommit en reaktion på.

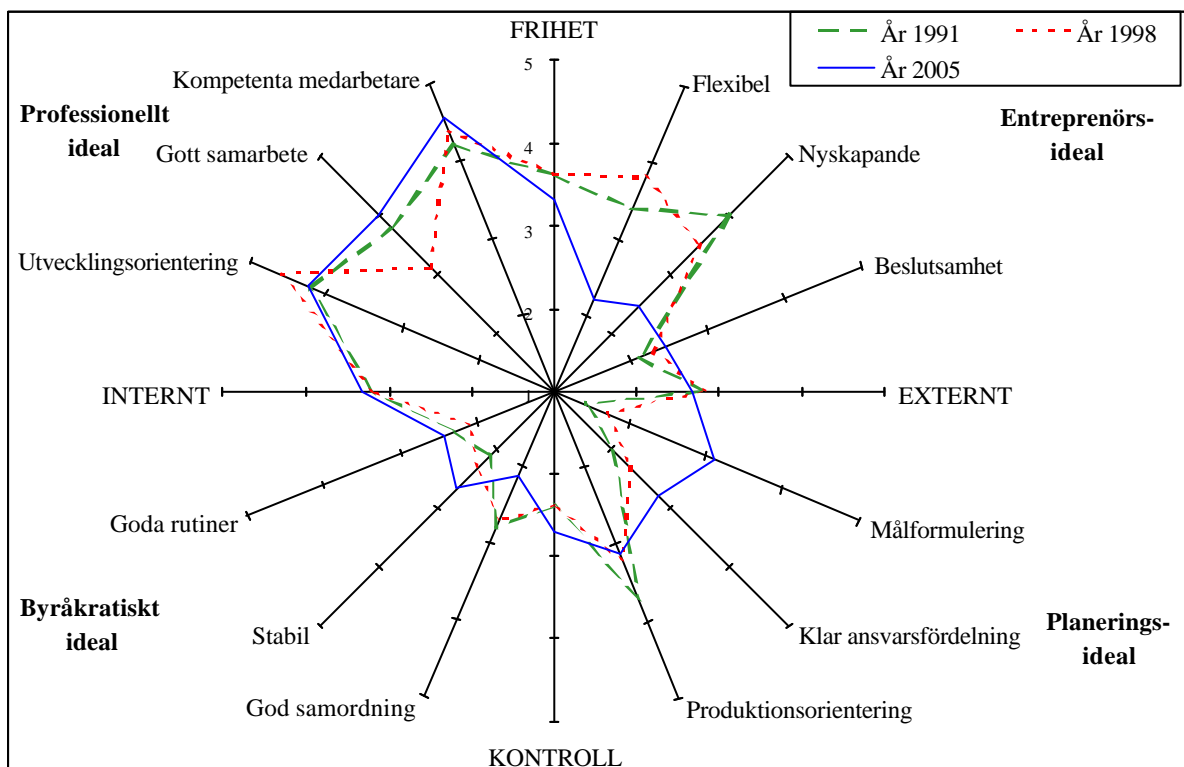


Diagram 3.1. Organisationsprofiler för Ale kommun.

Avslutning

Det har skett viktiga förändringar i Ale kommun på senare år. Det förefaller vara en större aktivitet i kommunhuset och i kommunen som helhet. Omgivningsförändringar i form av infrastruktursatsningar har ställt krav på att kommunen på olika sätt anpassar sig. Vidare har det politiska arbetet blivit mindre konfliktorienterat och mer samarbetsdemokratiskt. Det som sitter i väggarna i kommunhuset är präglad av bruksandan, vilken tar sig uttryck i en norm om att vara produktionsorienterad, det vill säga att resurserna ska ut i verksamheten. Samtidigt sitter det i väggarna att det är viktigt med förändring och att pröva nya saker – vilket delvis strider mot produktionsorienteringen – men det handlar i praktiken inte längre om förändrad organisation och styrning utan om andra förändringsprojekt. Kommunen är på många sätt präglad av att den är uppdelad på flera jämstora orter, inte minst genom att det skapat bypolitik. Denna bypolitik gör sig fortfarande påmind men tycks vara i avtagande. Avslutningsvis noteras att det sitter ett slags konflikträdhet i väggarna i Ale. Även om det blivit mer samarbetsdemokratiskt så är det fortfarande högt i tak i den ledande politiska församlingen och det märker även tjänstemännen av under stundom.

4. ÅTERBESÖK I KUNGÄLV

År 1998 gjordes de första intervjuerna i Kungälv kommun med den explicita ambitionen att fånga ”det som sitter i väggarna”. Tio intervjuer genomfördes med nyckelpersoner på de politiska och administrativa posterna. I tolkningen av intervjuutsagorna framträdde tre särskilt intressanta karaktärsdrag för Kungälv kommun. För det första utmärktes kommunen av försiktighet inte minst när det gällde organisationsförändringar. Det ansågs vara en poäng att låta andra kommuner pröva de senaste rönen först; det var kommunens strategi för att undvika ogenomtänkta förändringar. För det andra utmärktes kommunen av distans mellan politiker och tjänstemän. Rågången mellan de båda uppdragen skulle hållas klar och det ansåg man i kommunen att man hade lyckats med trots (eller tack vare) att kommunen vid den tiden inte hade någon kommundirektör. För det tredje var ett utmärkande drag för kommunen att den hade god ekonomi. Trots att kommunen vid tiden för intervjuerna faktiskt inte längre hade ekonomi i balans så var den dominerande uppfattningen att Kungälv var en kommun med en tydlig tradition av ordning och reda i ekonomin.

Vad har hänt sedan sist?

Av de djupintervjuer som genomfördes under år 2005 framgår att det sedan den förra intervjuomgången hänt en hel del med kommunens yttre. Den gamla gymnasieskolan har rivits och ersatts med Mimers Hus, en kombination av gymnasieskola och kulturhus, Strandvägen har byggts om för att öka tillgängligheten till kommunens affärsgata och en strandpromenad har anlagts längs Nordre älv. I centrala Kungälv och ute vid Marstrand har bostäder byggts och ett storföretag har etablerat sig på ett av kommunens industriområden. Det har även hänt en del med samhällsbyggnadsplanerna. Kommunen har växt en hel del de senaste åren och planerar för att växa ännu mer. Trycket är stort på nya bostäder och infrastruktur runt de nya etableringarna. Det har medfört en förändrad inställning till bostadsbyggandet. Den tidigare försiktiga hållningen har övergått i en mer offensiv satsning. Istället för hundra bostäder årligen ska fyrahundra byggas.

Vid intervjuerna uppehöll sig vissa av politikererna och tjänstemännen vid dessa genomförda och planerade fysiska förändringar av kommunen men det var inte om det som huvuddelen av intervjuerna kom att handla utan om de delvis genomförda och delvis planerade förändringarna av kommunens organisation och arbetsformer. Samtliga intervjuade berörde dessa förändringar utförligt och de flesta använde såväl en berömmande som en problematiserande ton. Tveklöst hade det dock hänt mycket med formerna för det interna arbetet i kommunhuset.

Förändringsarbetet

Förändringsarbetet inleddes med att tre politiska grupper tillsattes för att analysera situationen och komma med förbättringsförslag. Deras och senare gruppers arbete ledde bland annat fram till en ny styrmodell, omfattande förändringar av kommunstyrelsens arbetsätt och att delar av förvaltningsorganisationen omformades, exempelvis anställdes en kommunchef.

Styrmodellen förefaller enkelt uttryckt bestå av en politisk vision, ett dialogbaserat arbets- och förhållningssätt samt balanserad styrning. I arbetet med visionen har en tydlig ambition varit att den ska vara stabil, den ska inte förändras om det blir politiskt maktskifte. Uttalandet som gjordes kring visionen var att den hade ”inneburit någonting att samlas kring” och att de utgjorde utgångspunkten för arbetet med den balanserade styrningen.

Ett annat uttryck för förnyelsen var kommunstyrelsens nya arbetsformer, vilket samtliga respondenter berörde. Bakgrunden till förändringen var att kommunstyrelsens arbetsutskott ansågs ha allt reellt inflytande, vilket minskade övriga ledamöters delaktighet och engagemang. Det innebar ett insynsproblem eftersom inte alla partier var representerade i arbetsutskottet. Lösningen blev att avveckla arbetsutskottet. Istället sammanträder hela kommunstyrelsen oftare och med det nydanande uppbygget att varannan gång diskutera (info-ks) och varannan gång fatta beslut (besluts-ks). En ambition med det nya arbetsättet är att utveckla en dialog mellan ledamöterna i styrelsen och med nämnder och förvaltningar. Enligt en intervjuad politiker har meningen varit att de ska ”prata om saker och försöka komma

överens”. En annan ambition har varit att kommunstyrelsepolitikerna, i syfte att tydliggöra politikerrollen, enbart ska koncentrera sig på de strategiska frågorna och överlämna de operativa åt förvaltningen.

Förändringarna motiverade att tjänstemannaorganisationen förändrades. Kommunstyrelsen behövde stöd för sitt strategiska arbete och därför bildades en grupp med strateger vars uppgift var att analysera omvärlden. En kommunchef rekryterades för att ansvara för det operativa arbetet. Kommunchefen fick ansvar för att forma förvaltningsorganisationen med ett uttalat uppdrag att sätta brukaren i centrum och minska suboptimeringarna, det vill säga konsekvenserna av bristande samordning mellan förvaltningarna. För vissa företrädare för nämnder och förvaltningar var, enligt en av de intervjuade, tillsättningen av kommunchefen och dennes uppdrag hotfullt eftersom de beförde att alla verksamheter var på väg att samlas i en gemensam förvaltning. Det är ett tema som återkommer senare i avsnittet.

Vid tiden för intervjuerna hade emellertid inga sådana tankar realiserats utan kommunchefen hade arbetat på ett annat sätt för att öka helhetssynen i organisationen. (Ett vanligt uttrycksätt bland de intervjuade var att uppgiften var att få bort ”stuprörstänket”). Olika former av grupper hade tillskapats, bland annat den av respondenterna mycket omtalade femtiogruppen där kommunstyrelsepolitiker, nämndpresidier, förvaltningschefer och den administrativa kommunledningen träffas två eller tre gånger per år. Även andra grupper bestående av förvaltningschefer och presidier hade tillskapats med samma syfte, det vill säga ”att öppna upp och se det gemensamma bästa för kommunen” som en tjänsteman uttryckte det. Några av de intervjuade menade att arbetet hade varit framgångsrikt eftersom samarbetet mellan förvaltningarna och helhetssynen hade förbättrats. Andra var mer problematiserande och förklarade att kommunens tradition av självständiga nämnder och förvaltningar var svår att förändra.

En annan förklaring till att kommunchefen rekryterades var att befria kommunalråden från deras uppgift att inofficiellt fungera som kommunchef. En av de intervjuade förklarade att sju eller åtta förvaltningschefer rapporterade

direkt till kommunstyrelsens ordförande innan kommunchefen kom. Ordförandens närhet till verksamheten försvårade möjligheterna att arbeta strategiskt och skapade ett mycket stort kunskapsövertag för ordföranden. Även om ambitionen har varit att kommunchefen ska få ett tydligt ansvar för den operativa verksamheten har den politiska sidan ännu inte vant sig vid det, menade en av de intervjuade politikerna. Att det finns en annan person som är med och bestämmer har skapat en viss frustration, menade respondenten.

De ovan beskrivna förändringarna tillskrevs, av de intervjuade, vissa effekter. En av de intervjuade menade att de förändrade arbetsformerna inneburit att kommunstyrelsen i sin helhet har blivit mer aktiv och delaktig i beslutsfattandet och att det har inneburit att de beslut som fattas får större tyngd. Kommundirektören berättade att han i början av 2000-talet kritiserades för att vara för dominerande i utvecklingsarbetet men att han nu har fullt upp med att få fram konsekvensbeskrivningar på de utvecklingsförslag som kommer från politikerna. Politikerna har uppenbarligen blivit mer drivande. Andra åsikter som fördes fram var att det har uppkommit en större öppenhet och förändringsbenägenhet i kommunen och att det finns en villighet att lyfta fram både det som är bra och det som är dåligt.

Vid tiden för intervjuerna pågick en diskussion om ytterligare förnyelse. Ett förslag till ny politisk organisation hade nyligen lagts fram av en arbetsgrupp inom kommunstyrelsen. Förslaget var att avveckla flera nämnder och styrelser, att inrätta beredningar under fullmäktige och att försöka föra över inflytande till kommunfullmäktige, det vill säga den direktvalda politiska församlingen. Förslaget var omdiskuterat och en av de intervjuade förutspådde att den förestående processen skulle komma att kräva mycket politisk energi. De som förespråkade förändringen hävdade att det vore ett verkningfullt sätt att ytterligare stärka helhetssynen i organisationen och det på ett sätt som man inte riktigt hade orkat med i de tidigare förändringsprocesserna. Vidare ansåg de att det vore rimligt att fullmäktige fick ett större inflytande. De som var mer avvaktande menade att förslaget vittnade om en övertro på organisationsförändringar, att det kunde innebära en maktkoncentration och att politikerroll

len kunde bli för snäv om den enbart innefattade visioner, mål och strategier.

Ljusglimtar och självberöm

Enligt de intervjuade politikerna och tjänstemännen har Kungälv kommun ett gott utgångsläge inför framtida utmaningar. De lyfte fram flera goda grundförutsättningar som hade bidragit till och även i framtiden skulle bidra till en positiv utveckling. I Kungälv kommun finns närhet till hav, sjöar och en älv och kommunen innefattar Bohusläns två enda fästningar (Bohus fästning och Carlstens fästning) och de två historiskt intressanta städerna Kungälv och Marstrand. Flera bedömde att det sammantaget utgör goda förutsättningar för en blomstrande besöksnäring.

En annan fördel, enligt många respondenter, är att Kungälv befinner sig i ett av landets viktigaste tillväxtområden. Många personer har uttryckt att de vill bo i Kungälv och det har som tidigare nämnts medfört omarbetade planer för bostadsbyggande. Många företag har etablerat sig och fler är intresserade. En av de intervjuade förklarade att det finns gott om industrimark i kommunen och att kommunen är väl förberedd på att tillgodose företagets efterfrågan. Enligt hans bedömning har kommunen under flera årtionden varit skicklig på att planera för industriell expansion. Han hävdade också att kommunens låga arbetslöshet inte enbart kan förklaras med gynnsamma yttre förutsättningar utan även måste förklaras med att kommunen målmedvetet har låtit små och mellanstora företag expandera. Sammansättningen på näringslivet är diversifierat, vilket enligt flera av de intervjuade innebär att kommunen löper låg risk för att det hastigt ska bli brist på arbetstillfällen. Ändå befarade ett par av dem att en nedgång för Saab och Volvo kan få stora konsekvenser även för Kungälv kommunens näringsliv.

Vid intervjuerna var det förvånansvärt få som förde några längre diskussioner om kommunens verksamhet och i vilka avseenden den utmärkte sig. Det som lyftes fram var framför allt Mimers hus, det vill säga gymnasieskolan och kulturhuset. En av de intervjuade menade att det varit en förändring som påverkat hela staden och en annan att det varit "ett rejält kliv till ökade kulturmöjligheter". Andra verksamheter som berördes av de intervjuade var barn-

omsorgen och skolan. Särskilt skolan framhölls av två respondenter som välfungerande. En av de intervjuade menade att de flesta medborgarna generellt sett är nöjda. Utöver det nämndes särskilda projekt eller satsningar såsom att ett fjärrvärmenät har byggts och att kommunen har ett stort fält med solfångare.

Kommunens ekonomi ansågs i grunden vara god och det råder enligt flera av de intervjuade "ordning och reda". Det förefaller vara en allmän uppfattning att det finns en ekonomikultur i kommunen och att det sitter i väggarna att tillgängliga intäkter sätter ramen för verksamheten. En av de intervjuade menade att kommunen nästan har en överdriven tradition av att hålla ordning på ekonomin. En annan ansåg att ekonomin är stark "men inte lysande". En tredje berättade att nämnderna har blivit bättre på att ta ekonomiskt ansvar, vilket visat sig i bättre budgetföljsamhet. Ändå var det flera som oroade sig för ekonomin, vilket är ett tema som tas upp i nästa avsnitt.

Vad flera av de intervjuade menade var bra i kommunen var det ovan beskrivna arbetet med att förändra den politiska styrningen och arbetsformerna i kommunstyrelsen. Också arbetet med att skapa ökad helhetssyn fick beröm. Det framhölls att politikerna hade varit uthålliga i förändringsarbetet och hållit fast vid sin vision och hur den skulle förverkligas. En av de intervjuade politikerna noterade att processen hade utvecklats hela tiden men att det i alla processer är "två steg framåt och ett tillbaka". En annan menade att arbetet med balanserad styrning varit välstrukturerat. En av tjänstemännen ansåg att politikerna har lyft sig till en högre nivå och numera även i praktiken fattar de politiska besluten, vilket inte alltid hade varit fallet tidigare. Femtiogruppen har blivit ett sätt att föra helhetsdiskussionen och "att styra skutan åt rätt håll". Det har etablerats arbetsformer för att få till samverkan över förvaltningsgränser och allt fler strävar efter samverkan. Andra menade att den förändringsbenägenhet som manifesterades i förändringsarbetet i sig varit positiv och att det vittnade om att kommunen börjat lämna sin defensiva attityd till organisationsförändring. Det har blivit tillåtet att experimentera och göra misstag, menade en av respondenterna.

Över huvud taget var det flera som lyfte upp att det blivit ett bättre klimat i kommunen. Vid intervjuerna redovisades uppfattningarna att det blivit mindre ”tjafs” och mer samarbete, vilket bedömdes varit gynnsamt för hur centrala frågor som boende och utbildningssatsningar hanterats och även för hur medborgarna uppfattar kommunen. En annan uppfattning som framkom var att dialogen mellan de politiska partierna skapat ömsesidig förståelse och respekt för varandras ideologier.

Nuvarande och kommande problem

De intervjuade var inte obenägna att tala om tillkortakommanden i kommunen men i ganska få fall valde de att lyfta upp kvalitetsbrister i kärnverksamheten. Det kan givetvis förklaras av att de inte sett några sådana brister eller att de inte känner till dem eftersom det är nämndernas ansvarsområden. Vad som ändå kom upp var att kommunen inte haft full behovstäckning inom barnomsorgen och äldreomsorgen. En av de intervjuade menade att väntetiderna inom barnomsorgen borde ha kunnat hanteras med att brukarna själva fick organisera sig. Andra synpunkter som kom upp var att kommunen inte lyckats tillgodose behovet av bostäder och att kollektivtrafiken inte var tillräckligt utbyggd. En av de intervjuade menade att det är dags att utreda spårbunden kollektivtrafik till kommunen men också att kommunen bör vara mer aktiv i det regionala arbetet för att på så sätt lösa trafikproblemen i Tingstadstunneln. Det påverkar många av de tusentals Kungälvabor som bilpendlar till Göteborg.

Den bristande tillgängligheten till barnomsorg och äldreomsorg kopplades framför allt till att kommunen inte har tillräckliga resurser. Kommunens ekonomi var det flera som oroade sig för även om få menade att situationen var problematisk just vid tiden för intervjuerna. Vad oron snarare handlade om var hur de kommande pensionsutbetalningarna skulle klaras av. Flera poängterade att kommunen borde redovisa starkare resultat för att bygga upp likviditeten. Till saken hör att kommunen i samband med att Mimers hus byggdes använde allt tillgängligt kapital och dessutom tvingades till en rejäl upplåning. En av de intervjuade menade att det var någonting nytt i Kungälv eftersom kommunen som regel haft små skulder eller

inga alls. En och annan tyckte nog att kommunen skuldsatt sig för mycket.

Det fanns också en oro för att ekonomiska problem skulle medföra att det initierade förändringsarbetet skulle hamna i skuggläge. En av de intervjuade menade att ekonomiska problem många gånger ger den effekten att det blir svårare att samarbeta över förvaltningsgränserna eftersom alla blir fokuserade på att klara sin egen verksamhet. Han befarade att ”alla politiska ambitioner och intentioner faller platt till marken” om kommunen inte klarar av ekonomin framöver.

Andra omständigheter som var föremål för problematisering var att ytterligare steg i arbetet med att utveckla den politiska styrningen var nödvändiga men att det fanns hinder på den vägen. Företrädare för politikerna menade att de fortfarande var alltför styrda av föredragningslistor och i för liten utsträckning fick möjlighet att ta egna initiativ. En av de intervjuade ansåg att ”den politiska resan borde börja innan förvaltningsorganisationen kopplas in”. Det föreföll finnas två olika opinioner inom den politiska sfären om hur den politiska organisationen och styrningen skulle vidareutvecklas. Företrädarna för en mer radikal förändring, det vill säga det lagda förslaget till ny politisk organisation, befarade att den politiska styrningen inte skulle kunna bli långsiktig och framåtsyftande utan påtagliga förändringar. Skeptikerna till den föreslagna politiska organisationen befarade att det skulle skapa permanenta ”samlingsregeringar”. Vad som behövdes i kommunen var tydligare politiska alternativ.

Flera av de intervjuade problematiserade även det i deras tycke magra resultatet av arbetet med att få förvaltningarna att samordna sig bättre och minimera suboptimeringarna. Även om det arbetet ansågs ha givit vissa positiva effekter återstod mycket att göra, menade några av de intervjuade. Ett konkret exempel som uttrycktes var exempelvis att kommunens lokaler borde kunna användas effektivare. Mera allmänt problematiserades att den decentraliserade organisationen har skapat för tydliga uppdelningar och att det finns ”fästningar längst ut i organisationen”. Innebörden är att nämnder och förvaltningar i för hög grad prioriterar sina

egna verksamheter och i för låg grad tar hänsyn till kommunen i sin helhet.

När det kommer en situation då helheten ska vara prioriterad så blir den oftast ur en nämndsituation underprioriterad därför att nämnden är det viktigaste.

En politiker ansåg att kommunens förändringsprocess inte hade förts tillräckligt långt; i flera avseenden hade enbart arbetet i kommunstyrelsen påverkats, vilket delvis förklarades av att man i början av 2000-talet när förändringsarbetet inleddes, inte ”vågade ta steget och involvera hela förvaltningsapparaten”.

Ytterligare ett förhållande som flera av de intervjuade upplevde kunde förbättras var effektiviteten i det interna politiska och administrativa arbetet i kommunledningen. Det fanns en förståelse för att den demokratiska processen skapade viss tröghet och även att det dialogbaserade arbetssättet krävde tid men det fick, enligt vissa respondenter, inte skapa en sådan tröghet som hade visat sig i vissa ärenden. Det gavs exempel på hur motioner inte hanterades tillräckligt fort och att de emellanåt tycktes försvinna i hanteringen. Arbetet med balanserad styrning hade pågått sedan år 2000 och först år 2007 skulle den processen ha nått så långt att det påverkade bokslutsdiskussionen. Andra synpunkter som gavs kopplat till långsamhet i hanteringen var att kommunen inte klarar att tillräckligt snabbt ge besked till företag som vill expandera eller etablera sig i kommunen.

Utmärkande egenskaper

I Kungälv kommun förefaller arbetet i kommunhuset generellt sett kännetecknas av öppenhet; begreppet användes av flera respondenter för att karaktärisera stämningen. Det framstod också för en del som att öppenheten hade ökat på senare tid. Andra omdömen var att det var en ”ganska informell och inte särskilt hierarkisk organisation” och att man tack vare den utökade dialogen hade fått bättre diskussioner. En av de intervjuade upplevde att stämningen var god och välkomnande och en annan att Kungälv ”är en rätt go’ kommun med go’a människor, öppenhet, ambition och lojala tjänstemän”.

Inom politiken finns en historia av samförstånd som enligt flera av de intervjuade hade stärkts under senare år, inte minst som en följd av de nya arbetsformerna i kommunstyrelsen. Oavsett politisk färg har den överordnade ambitionen varit att arbeta tillsammans för kommunens bästa. Kommunen ansågs inte vara särskilt politiserad, vilket paradoxalt nog av ett par respondenter förklarades med att den politiska ledningen brukar skiftas efter varje val.

I och med att vi har bytt politisk ledning efter varje mandatperiod de senaste sex valen så har den politiska traditionen utformats efter det. Vi inser att vi inte kan göra lappkast vart fjärde år. Personalen skulle inte ställa upp och det skulle kosta för mycket att riva upp och återställa. Därför är det så mycket konsensus i kommunstyrelsen.

Av intervjuerna framgick att kommunen i ögonen på sin egen kommunledning – trots ett omfattande förändringsarbete de senaste åren – fortfarande är en tämligen försiktig kommun även om försiktigheten har minskat under senare år. Flera menade att det i grunden finns en tradition av återhållsamhet, vilken bottnar i ”en tilltro till det som har varit”, som en tjänsteman uttryckte det, men också i en rädsla för förändring. Det förefaller gälla både politiker och tjänstemän. En av de intervjuade politikererna menade att den förändring som trots allt har genomförts (och som har beskrivits ovan) varit en väldigt kontrollerad risk. En del av respondenterna uttryckte frustration över denna försiktighet och menade att den har förhindrat nödvändiga förändringar, exempelvis av förvaltningsorganisationen. De hänvisade till att det finns en planeringstradition som innebär att alla problem måste vara lösta innan själva projektet förverkligas. Vidare målades en bild upp av beslutsvånda, att beslut gärna bordläggs och att det är ”svårt att komma till skott”. Mindre kritiska utsagor var att kommunen snarare är återhållsam än försiktig och att kommunen har blivit mer förändringsorienterad men att omdaningarna skett med små steg. En och annan framhöll att försiktigheten avseende expansion och investeringar medfört att kommunen genomgående haft god ekonomi eftersom den egenskapen hade hållit kommunen borta från sådana problem som drabbat andra kommuner. Även om kommunen i praktiken förefaller ha

behållit mycket av sin tradition av försiktighet tycks någonting ha hänt. Ingen förespråkar längre att kommunen ska vara så försiktig att den blir den sista som genomför en förändring. Kommunen ska inte ligga i framkant om än inte främst.

Det framkom tydligt i intervjuerna – både uttalat och mellan raderna – att det har pågått en maktkamp mellan å ena sidan kommunstyrelsen och å andra sidan nämnder och förvaltningar. Den mest påtagliga maktkampen har sålunda inte varit mellan olika politiska partier eller block. Sådana kamper utspelar sig i och för sig i de flesta kommuner men den förefaller ha varit synnerligen påtaglig i Kungälv. Företrädare för kommunstyrelsen menade att fullmäktige i för hög utsträckning har låtit sig påverkas av argument från företrädare för facknämnderna med resultatet att behoven och inte ekonomin har fått styra. De menade att facknämnderna varit starkare än kommunstyrelsen och fullmäktige och att det givit för stort utrymme för förvaltningarnas särintressen. Uttrycket nämndpartier användes. I botten låg den tidigare berörda diskussionen där kommunledningen förfäktat förbättrad helhetssyn medan nämnder och förvaltningar velat bevara sitt decentraliserade ansvar. Från kommunledningens sida handlar det om att helheten måste sättas för delarna, vilket de menade att förvaltningarna inte gör, även om det blivit bättre. Maktkampen var sannolikt en betydelsefull förklaring till att förslaget till ny politisk organisation blivit omtvistat och till att det varit svårt att få till någon större omorganisation inom förvaltningsorganisationen.

Det handlar ju om starka politiker och tjänstemän som gör motstånd och den striden har inte de ledande politikerna velat ta.

Nämndspartier är som sagt inget ovanligt fenomen i kommuner och det är inte så kallade bypartier heller. Vid intervjuerna var det en och annan som problematiserade att det finns bypartier i kommunen och att det försvårar möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet koncentrerad till centralorten. Det dominerande intrycket var dock, åtminstone baserat på politikerintervjuerna, att man i kommunen ser positivt på sina samhällen, att man har ”lyckats hålla liv i dem” och till och med utvecklat vis-

sa delar. Den allmänna uppfattningen förefaller vara att kommande satsningar ska ske ute i samhällena och att det är viktigt för tillväxten i kommunen.

En omtalad relation vid intervjuerna var mellan politiker och tjänstemän. Det berördes att den relationen tidigare i kommunens historia varit ganska speciell med ett kritiskt förhållningssätt från politiken till tjänstemännen. En viktig ingrediens i den speciella relationen förefaller vara rädsla för tjänstemannavälde. Enligt en av de intervjuade var det anledningen till att det uppkom politisk vånda inför beslutet i början av 2000-talet att anställa en kommunchef. En del av det förhållningssättet verkade leva kvar i kommunen manifesterat i att politiken bevakar administrationen. Det finns en oro för att administrationens överläge i form av tid och kompetens kommer att medföra att politiken körs över. Vid intervjuerna uttalade också ett par politiker att de emellanåt upplevt att politiska intentioner förändrats i den administrativa bearbetningen. Andemeningen i politiska beslut kunde försvinna och det hade inte hjälp, menade en av dem, att politikerna och tjänstemännen träffats i femtiogrupper och annat för att överbygga sådana problem.

Från politiskt håll finns en rädsla för starka tjänstemän. Vi [politiken och administrationen] tittar rätt mycket på varandra och håller koll på varandra. Politiker försöker kolla upp vad tjänstemännen gör och varför det inte blir som politikerna har beslutat. Gränsen mellan politiker och tjänstemän är strikt och man [tjänstemännen] måste tänka sig för innan man sträcker ut hakan.

En av politikerna menade självkritiskt att politikerna ägnat för mycket tid åt att klaga på att tjänstemännen tagit sig för stort inflytande och för lite tid på att ge dem tydliga instruktioner. Samtidigt som relationen mellan politik och administration problematiserades vid intervjuerna framkom att utvecklingen gått i positiv riktning. En av de intervjuade upplevde att det blivit större gemenskap mellan politiker och tjänstemän och en annan att det inte längre är ”polariserat mellan kommunalråd och uppskrämda förvaltningschefer”. Förtroendet har ökat och det har de öppna arenorna där politi-

ker och tjänstemän träffas bidragit till, menade en av respondenterna.

Ytterligare en utmärkande egenskap för arbetet i kommunhuset i Kungälv var ett slags obenägenhet att tala positivt om sin verksamhet. Av intervjuerna framgick att det har åtminstone tre förklaringar. Den ena är att det finns spår av jantelagen i kommunen. Det är ett brott mot traditionerna att framhålla sin verksamhet som framgångsrik eftersom normen är att man ”inte ska slå sig för bröstet”. Den andra är att förvaltningen har lite dåligt självförtroende och därmed antar att det arbete som bedrivs inte är någonting att visa upp. Det hade visat sig när frågan om deltagande i olika kvalitetstävlingar aktualiserats. Den tredje förklaringen är att det ur budgetsynvinkel kan vara riskabelt att framhålla sin verksamhets goda kvalitet eftersom det kan tolkas som överkvalitet, vilket i sin tur eventuellt kan minska möjligheterna till högre anslag nästa år.

Organisationsprofiler

På samma sätt som i övriga kommuner fick de intervjuade fylla i ett formulär där olika organisatoriska egenskaper graderades. Den ge-

nomsnittliga graderingen för år 2005 framgår av diagram 4.1 liksom genomsnittet för motsvarande övning år 1998.

Organisationsprofilen för år 2005 visar att Kungälvs egenskaper generellt sett är starkast på diagrammets vänstra sida, vilket innebär att kommunen mest påminner om en professionell byråkrati. Värdena är särskilt höga på stabilitet, utvecklingsorientering, samarbete och kompetenta medarbetare. De lägsta värdena har kommunen på egenskaper som ligger inom planeringsidealet, exempelvis förmåga att formulera klara mål.

Den mest markerade skillnaden jämfört med den tidigare mätningen år 1998 är att planeringsorienteringen har försvagats (i synnerhet produktionsorienteringen och den klara ansvarsfördelningen) och att utvecklingsorienteringen och nyskapandet har förstärkts. Uppenbarligen är Kungälvs kommun enligt sin kommunlednings bedömning mer förändringsbenägen. Intressant att notera är också att egenskaperna som har med frihet att göra har förstärkts och att egenskaperna som kan kopplas till kontroll har försvagats.

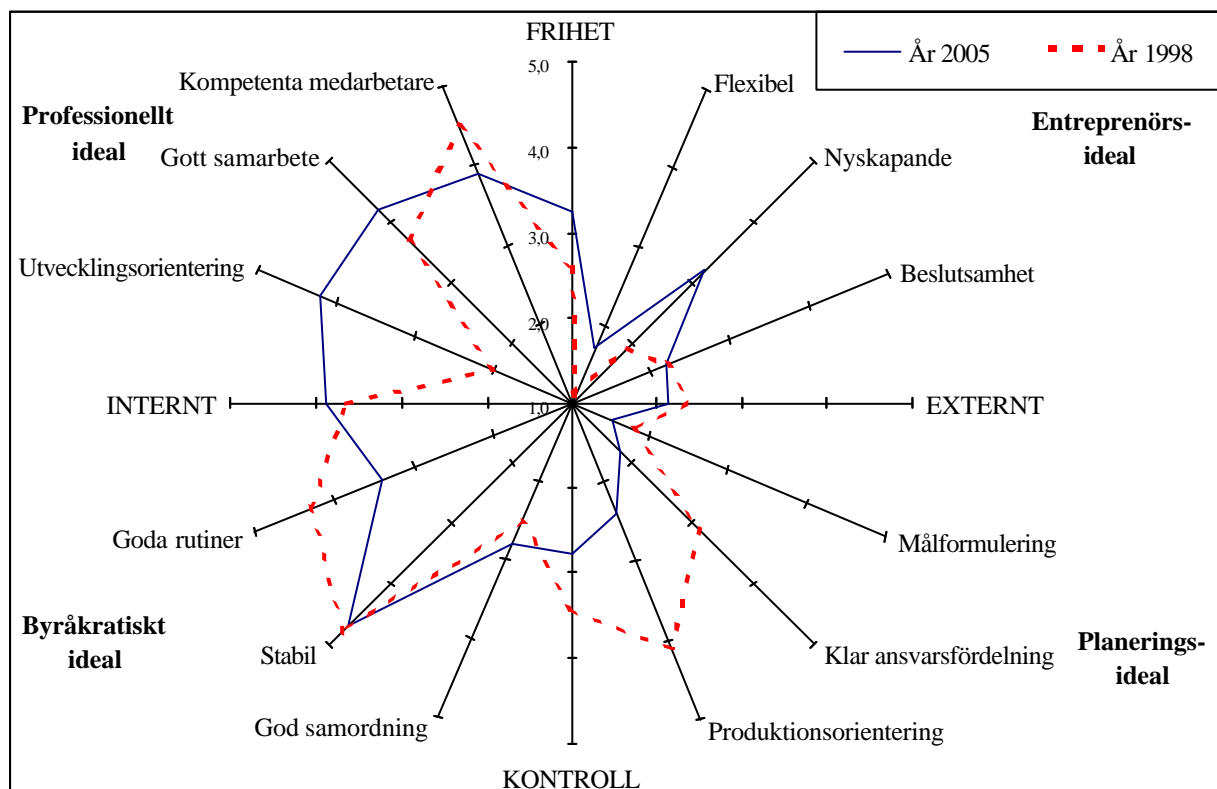


Diagram 4.1. Organisationsprofiler för Kungälvs kommun.

Avslutning

Kungälv kommun har under senare år varit i en tydlig tillväxtfas avseende inflyttning och företagande. Det har åtföljts av betydelsefulla investeringar och fortsatt planering för expansion. Parallellt med utvecklingen har ett kontinuerligt förnyelsearbete avseende den politiska organisationen och styrningen ägt rum. I kommunhusets väggar sitter att Kungälv kommun är en konsensusdemokrati, vilket innebär att de politiska arbetsformerna är dialog och diskussion – inte debatt. I väggarna sitter även att man ska vara försiktig med förändringar men det förefaller vara en egenskap som är i avtagande. Ytterligare en egenskap i Kungälv är maktkamp mellan centralt och lokalt; det gäller i relationen mellan kommunstyrelsen och nämnderna och i relationen mellan centralorten Kungälv och de övriga serviceorterna. Avslutningsvis förefaller det i kommunen finnas en politisk kultur vars innebörd är att det är viktigt att hålla koll på tjänstemännen. Det anses angeläget att bevaka hur stort inflytande tjänstemännen egentligen har.

5. ÅTERBESÖK I LERUM

I den första studien av Lerums kommun som genomfördes år 1998 konstaterades utifrån de tio genomförda intervjuerna med ledande politiker och tjänstemän ett antal karaktäristiska drag i kommunens arbete. Kommunen var uppenbarligen ganska försiktig, vilket tog sig uttryck i att man väntade i det längsta med att genomföra förändringar. Försiktigheten hade också koppling till en tydlig ambition att ha god ekonomi; det gällde att inte investera på ett sätt så att handlingsutrymmet i framtiden hotades. Dessutom utmärktes arbetet i kommunen av den klara ambitionen att det skulle råda ordning och reda. Det gällde såväl att ekonomin sköttes som att det inte slarvades med diarieföring och hanteringen av kvitton. Vidare utmärktes kommunen ett slags sparsamhet – eller ”småsnålhet” som en av de intervjuade uttryckte det. Kommunens satsningar skulle vara funktionella men behövde inte vara onödigt påkostade.

Vad har hänt sedan sist?

Det var uppenbart att det hade blåst förändringsvindar i Lerum sedan forskargruppen var där senast. Lerums förvaltningsorganisation hade genomgått eller var på väg att genomgå betydande förändringar. Antalet förvaltningar hade reducerats och verksamheterna var på väg att inordnas i tre block: lärande, samhällsbyggnad och omsorg. Den nybildade lärandeförvaltningen hade fått ansvar för barnomsorg, skola och kultur och omfattade cirka 60 procent av kommunens verksamhet. Från årsskiftet 2005/2006 skulle miljö- och hälsovårdsverksamheten, den tekniska verksamheten och statsbyggnadsverksamheten inordnas i en gemensam förvaltning. Dessutom var en förändring av den politiska organisationen på gång; dels för att anpassa den till förvaltningsorganisationen, dels för att förverkliga demokratiska ambitioner. Idén var att kommunstyrelsen skulle leda förvaltningarna och att fyra visionsnämnder skulle arbeta mer politiskt och visionärt.

Förändringsbenägenheten och nytänkandet i Lerums kommuns manifesterades även i ett nytt synsätt på ledarskap. När den förre kommundirektören slutade ersattes han av personalchefen och ekonomichefen som delade på uppdraget. På varje skola finns det två rektor

er, på lärandeförvaltningen finns det tre chefer och på samhällsbyggnadsförvaltningen kommer det att bli två. I stort sett samtliga av de intervjuade betecknade kommunens satsning på delat ledarskap som en spännande nydaning. Den överordnade anledningen till satsningen var, enligt en av respondenterna, att undvika överbelastning av enskilda personer.

En annan viktig förändring under senare år var, enligt några av de intervjuade politikerna och tjänstemännen, den tydliga ambitionen att förenkla medborgarnas kontakter med kommunen. Ett medborgarkontor hade tillskapats i kommunhuset där medborgarna vid första kontakten skulle få kvalificerad hjälp av kompetent personal. Även omorganisationen inom de hårda verksamheterna avsåg att förenkla för medborgarna, exempelvis genom att bygglovansökningar inte behövde skickas till mer än en kommunal instans.

En annan förändring som många medborgare på sikt förmodligen skulle märka var att kommunen hade fattat beslut om nybyggnation av bostäder och om att göra översyn av de tre kommuncentrumen Lerum, Floda och Gråbo. Som kommer att framgå senare hade det inte varit utan diskussion. Uppenbarligen var det inte okontroversiellt att bygga i Lerums kommun.

De förändringar som hade ägt rum under senare år och de förändringar som var nära förestående var enligt flera av de intervjuade tecken på en kulturförändring i Lerums kommun. Många ansåg att försiktigheten i kommunen hade tonats ner och att man generellt sett vågade mer. Politiker och tjänstemän var öppna för nya idéer och samarbetet var gott samtidigt som kontinuiteten var stor. En av de intervjuade tjänstemännen menade att benägenheten att blicka utanför kommungränsen hade ökat. Genom omvärldsanalys ville man fortsätta att utvecklas. ”Vi vill lära oss av andra, till och med av Partille i värsta fall”, förklarade tjänstemannen.

Positiva sidor

De intervjuade menade att det mesta fungerat på ett bra sätt i Lerums kommun. Flera verksamheter ansågs ha god kvalitet och hög tillgänglighet. Gymnasieskolan har fått kvalitets-

utmärkelser och många elever från andra kommuner har sökt sig dit. En av respondenterna menade att gymnasiet har ”oerhört god kvalitet”. Även barnomsorg, grundskola och äldreomsorg bedömdes av flera fungera väl. I övrigt ansåg merparten av de intervjuade att de hade kontroll på verksamheterna. Det allra viktigaste var kanske att nästan alla medborgare i Lerums kommun i attitydundersökningar svarat att de är nöjda med den kommunala servicen och med livet i Lerum i stort. I sammanhanget är det viktigt att även nämna att det fanns personer bland de intervjuade som var bekymrade över vissa problem i skolan och att kommunen erbjöd för lite till ungdomar mellan 15 och 20 år.

Den enligt uppgift välfungerande verksamheten hade kommunen enligt uppgift lyckats erbjuda utan att överskrida de ekonomiska ramar. Under många år har Lerums kommun omnämnts som en kommun med god ekonomi. Tidigare hade det emellertid inte riktigt överensstämmt med verkligheten eftersom de starka resultaten berott på försäljningar av tillgångar och andra engångshändelser, menade en av de intervjuade. Därvidlag hade det skett förändringar under senare år. De intervjuade menade att den ekonomiska balansen idag var följden av en medveten styrning. Ekonomin hade tillåtit extra avsättningar till framtida pensionsutbetalningar och från och med år 2006 redovisas hela pensionsskulden i balansräkningen.

De intervjuade menade att det inom kommunens ledande politiska och administrativa skikt hade varit en påfallande god stämning. Emellanåt uppkom dock politiska frågor som det rådde tydlig oenighet kring och då kunde oppositionen ibland känna sig överkörd. Det är ett tema som återkommer nedan. Men på det hela taget beskrevs arbetsklimatet med formuleringar som ”god stämning”, ”gott samarbetsklimat” och ”högt i tak”. Detta klimat föreföll inte enbart finnas i det allra översta skiktet även om det endast var personer därifrån som kom till tals i intervjuerna. Kommunens arbetsklimat och arbetsformer hade lockat många utifrån kommunen att söka tjänster i Lerum och konkurrensen hade varit hård om de platser som utannonserats. Vad som bidrog till söktrycket var, menade ett par av de intervjuade, att kommunen bejakade utvecklingsarbete och att de anställda fick delta i utbild-

ningar och samverkansprojekt med andra kommuner. Det fanns dock delvis andra uppfattningar. En av de intervjuade upplevde att förvaltningarna borde våga mer och våga misslyckas. Hon menade att Lerums goda förutsättningar förpliktade dem till att vara ”spjutspet-sar i ett framtidsinriktat arbete” och att kommunen ditintills inte hade tagit det ansvaret.

Förbättringsområden

Vid intervjuerna var det inte alltid lätt att få politikerna och tjänstemännen att komma med självkritik. Flera fick fundera ganska länge innan de fann svagheter eller ens förhållanden som enligt deras bedömning kunde bli problem på längre sikt. När de reflekterade tenderade de istället att lyfta upp förhållanden som var problematiska eller utgjorde risker i andra kommuner men som inte fanns i den egna kommunen. Vad många av de intervjuade ändå återkom till implicit eller explicit var svårigheterna med att arbeta med målstyrning i praktiken. Det huvudsakliga problemet föreföll inte vara målen, även om det fanns kritiska utsagor om att det fanns för många mål, en så kallad ”målsoppa”, i verksamheterna. Målen hade politikerna och tjänstemännen arbetat med för att de i så stor utsträckning ska vara konkreta och mätbara. Istället oroade sig de intervjuade över att målen inte följdes upp tillräckligt väl. Det var många som gjorde utsagor på temat att de egentligen inte visste om verksamheten fungerade tillfredsställande eller inte. Den allra mest kritiska respondenten var av åsikten att ”vi pratar mer än vi åstadkommer och vi skryter om hur bra allt är, men det har vi egentligen ingen aning om”. En förklaring var att man i kommunen hade koncentrerat sig på målen och ännu inte hunnit med uppföljningen. En annan förklaring var att det hade skett en överdriven problematisering av föreslagna mätetal, vilket hade bromsat utvecklingsarbetet. En av de intervjuade tjänstemännen menade att det var dags att sluta vänta på optimala mätetal och börja använda de som fanns.

En respondent hade en avvikande åsikt och menade att kommunledningen borde visa större förtroende för förvaltningarna och mildra kraven på rapportering av måluppfyllelse så att förvaltningarna kunde koncentrera sig på att få verksamheten att fungera. Respondenten menade dock samtidigt att kommunledningen

som regel hade respekterat förvaltningarnas decentraliserade ansvar och därmed tydligt litat på att förvaltningsledningarna säkerställt att verksamheten fungerat effektivt.

Vid sidan om problemen med uppföljning och prestationsmätning var det flera av de intervjuade som var bekymrade över hur kommunen hade hanterat frågan om bostadsbyggnation. Som tidigare nämnts planerar kommunen för bostäder, ombyggnation av samhällenas centra och för ny infrastruktur. Företrädesvis var det oppositionspolitikerna som var besvikna på att majoriteten under lång tid – egentligen flera decennier – hade motsatt sig bostadsbebyggelse. Oppositionspolitikerna menade att majoriteten i alltför hög utsträckning hade velat bevara kommunens karaktär av fin förortskommun med vackra villaområden. De upplevde att satsningar på billigare bostäder konsekvent hade motarbetats. Från tjänstemannahåll kom funderingar som till hälften var självkritik och till hälften var kritik mot politikernas långsamma hantering av frågorna. De var nöjda med att arbetet var igång men konstaterade samtidigt att det ”var i elfte timmen och under galgen”. En av de intervjuade var orolig för att grannkommunen som gjort sina satsningar tidigare skulle ha fördelar av det under lång tid framöver.

Utmärkande egenskaper

I Lerum hade en och annan av de intervjuade svårt att ta ställning till vad som satt i väggarna i kommunen. Flera ansåg att det tidigare hade suttit mycket i väggarna som inte var bra men att mycket av det hade försvunnit på senare tid. ”Det som sitter i väggarna håller på att pensioneras”, menade en politiker, och syftade på den pågående förnyningen inom förvaltningarna. En annan av de svarande menade att myndighetstänkandet och det ämbetsmannaktiga var på väg bort, även om det inte var helt borta. Det påskyndades genom att kommunhuset byggdes om, vilket var en mycket påtaglig fingervisning om att arbetssätten skulle förändras. En annan åsikt om vad som tidigare hade suttit i väggarna men som numera i det närmaste var försvunnet var den så kallade ”finkulturen”, vilken innebar att man på arbetet alltid log fint åt varandra men aldrig skrattade hjärtligt.

Relationen mellan politiker och tjänstemän var enligt en mycket klar majoritet av de vidtalade god. En av tjänstemännen förklarade att ”vi inte ägnar en massa tid åt att vara ovänner med våra politiker”. Förtroendet mellan de båda grupperna föreföll vara gott och det ansågs finnas en vilja att lyssna på varandra. Tjänstemännen hade politikernas förtroende, vilket visade sig i att de fick tillåtelse att ta egna initiativ och ”göra saker”. Tjänstemännen föreföll vara nöjda med sina politiker. ”Vi har oförsämligt bra politiker, menade en av dem. Samtidigt fanns det spår av de problem som brukar finnas i relationen mellan de båda grupperna, nämligen att politiker emellanåt diskuterar detaljer och – enligt tjänstemännen – är för känsliga för medborgarnas reaktioner på nödvändiga förändringar.

Under många år har Lerums kommun varit styrd av de borgerliga partierna. Det hade enligt en av respondenterna börjat sätta sig i väggarna, liksom att moderaterna var det dominerande partiet. Nuvarande kommunstyrelseordförande ansågs ha ett mycket stort inflytande över politiken. Som tidigare har nämnts var vissa oppositionspolitikerna frustrerade över att majoriteten, enligt deras åsikt, inte var villiga att diskutera deras förslag. De tyckte att det var trist och onödigt att de röstades ner ”med automatik”, som en oppositionspolitikerna uttryckte det. Denna tydliga blockpolitik fanns enligt samma respondent dock inte i kommunstyrelsens arbetsutskott och i parlamentariskt tillsatta arbetsgrupper. Där fanns det utrymme att diskutera fritt och att få gehör för redovisade åsikter och lämnade förslag. En av de intervjuade oppositionspolitikerna menade att det var arbetet i dessa grupper som gjorde att hon fortsatte med politiken.

Flera av de intervjuade politikerna och tjänstemännen upplevde att Lerums kommun på senare år hade utmärkt sig genom sin positiva attityd till förändring. När de i inledningen av intervjun gavs möjlighet att säga några berömande ord om sin kommun lyfte många upp förändringsbenägenheten. Det temat återkom när de ombads resonera om vad som sitter i väggarna. En allmän uppfattning var att kommunens chefer ser förändring och utveckling som en naturlig del av arbetet och att politikererna med kommunalrådet i spetsen är förändringsbenägna på ett bra sätt; förändringarna har

ett instrumentellt syfte och är inte självändamål.

Det är väldigt öppet för nya idéer, man får leva om.

Det är ett öppet klimat.

Har någon en idé så testas den.

Man är inte rädd för att pröva nya saker.

Samtidigt finns det enligt uppgift en grupp tjänstemän som har varit med länge och som åser de flesta nydaningar med viss oro och har svårt att anpassa sig till det nya. De har varit en källa till viss irritation för de andra som varit mer välvilligt inställda till de nya arbetsätten. En av de intervjuade menade att Lerums kommun förmodligen är fel arbetsplats för traditionalister. För en utomstående betraktare är sådana konflikter en tydlig indikation på att talet om förändringar är mer än bara prat.

Slutligen förefaller kommunen utmärkas av ett slags kaxighet som har sin förklaring i att Lerums kommun i ögonen på dess politiker och tjänstemän är en mycket välfungerande kommun. En av de intervjuade förklarade öppenlydande att hon och säkert många andra tänker

att "vi i Lerum är bäst" och att det finns en väl spridd inofficiell åsikt att Lerum är så bra att man egentligen inte behöver lära av andra. En annan menade minst lika uppriktigt och insiktsfullt att han som infödd Lerumsbo var en patriot som hade svårt att se tillkortakommanden i kommunen.

Det sitter i generna att Lerum är bra och inte gör dåliga saker. Jag är nog lite förblindad.

Ytterligare en förklarade att politiker och tjänstemän i Lerum är skickliga på att framhäva de positiva sidorna i kommunen. Inte minst har kommunstyrelsens ordförande varit framgångsrik i sina kontakter med media. En mindre positiv tolkning av kaxigheten gjorde en annan respondent som menade att kommunen har en "å-vad-vi-är-bra-mentalitet" där det ingår själviskhet, självgodhet och egoism.

Organisationsprofiler

Till stöd för tolkningen av vad som har hänt i Lerum sedan slutet av 1990-talet finns två så kallade organisationsprofiler. Den streckade profilen visar hur respondenterna såg på sin kommun år 1998 och den heldragna hur de intervjuade såg på kommunen år 2005.

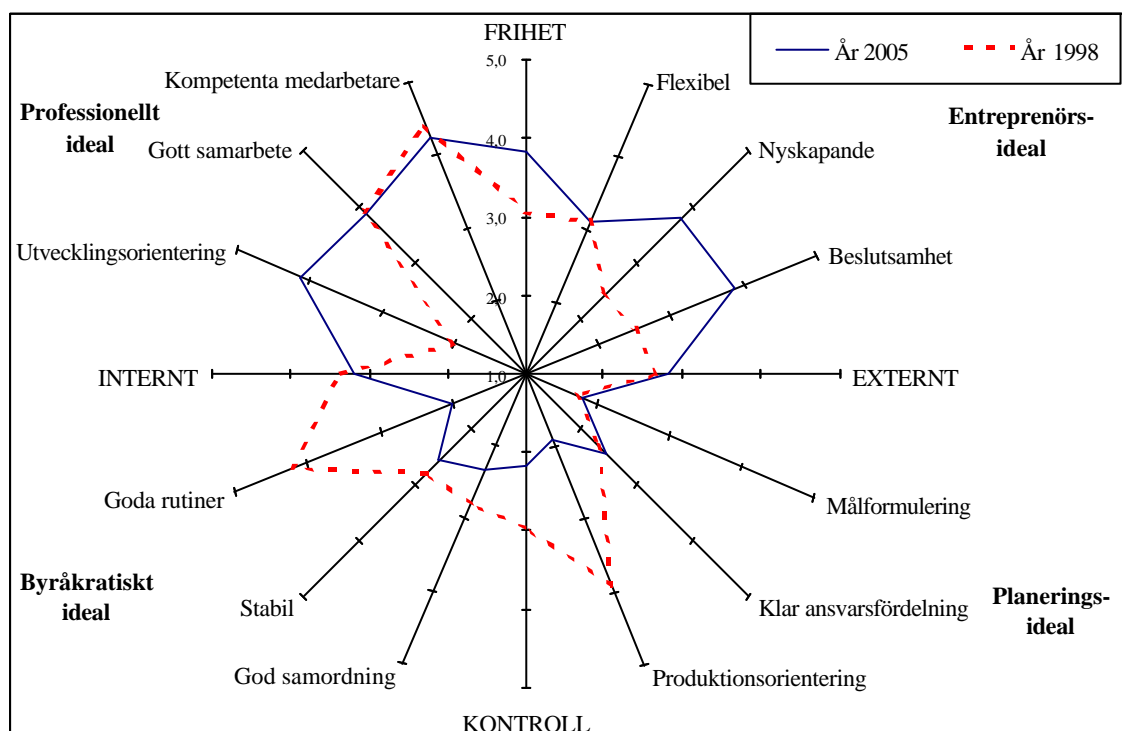


Diagram 5.1. Organisationsprofiler för Lerums kommun.

Organisationsprofilen för år 2005 visar att kommunen har höga värden på egenskaperna i diagrammets överdel. Särskilt tydliga egenskaper hos kommunen är de som ligger inom det professionella idealet men även entreprenörsidealet.

Skillnaderna mellan år 2005 och 1998 är slående och bekräftar i stort de muntliga redogörelserna för utvecklingen. Jämfört med år 1998 utmärks Lerum år 2005 väsentligt mer av utvecklingsorientering och har därigenom ytterligare närmat sig det professionella idealet. Det är dock egenskaperna inom entreprenörsperspektivet såsom nyskapande och beslutsamhet som förstärkts mest. Egenskaper som har försvagats är produktionsorientering och goda rutiner. En rimlig tolkning är att en högre grad av utvecklingsorientering och nyskapande åtföljs av att det inte på samma sätt går att bibehålla fokuseringen på rutiner, samordning och den vardagliga serviceproduktionen. Sammantaget innebär det att kommunens organisatoriska egenskaper idag handlar väsentligt mer om frihet och mindre om kontroll.

Avslutning

Det finns tydliga exempel på förändring i Lerums kommun. Det har skett förändring av den kommunala organisationen och det har utvecklats en ny ledarskapsfilosofi som tar sig uttryck i satsningar på delat ledarskap. Idéer om kund- och processorientering har fått fäste i kommunledningen, vilket har medfört fysiska förändringar av kommunhuset. Kommunen förefaller dessutom ha blivit mer intresserad av sin omvärld. Vad som sitter i väggarna i kommunhuset är suddigt i konturerna eftersom det förefaller pågå en kulturrevolution i liten skala. Vad som ändå framträder är att kommunen kännetecknas av goda relationer inom och mellan politiska och administrativa enheter. En tradition av försiktighet håller på att bytas ut mot större förändringsbenägenhet. En myndighets- och ämbetsmannakultur kvarstår emellertid i viss utsträckning även om den är i avtagande. Det som tydligast sitter i väggarna är kanske ett slags kaxighet. Kommunledningen tycker att den är verksam i en bra kommun och den talar gärna om det för andra.

6. ÅTERBESÖK I LIDKÖPING

En studie av Lidköpings kommuns utveckling från kommunsammanslagningen 1969 och framåt genomfördes 1999. Studien baserades på ett tiotal djuplodande intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i kommunen. Utvecklingen beskrevs som balanserad vilket då bland annat förklaras av den naturliga satsningen på centralorten och avsaknaden av långtgående krav från andra kommuner. Den balanserade utvecklingen förklarades också av att en princip har rått att investeringar ska ske med egna medel. En försiktighet har präglat kommunen. En annan viktig egenskap som utmärkte Lidköpings kommun var samarbetet. Det goda samarbetet gällde mellan politiker från olika partier, inom tjänstemannagrupperna och mellan politiker och tjänstemän. Samarbetet karaktäriserades som ett värde som gynnat utvecklingen i Lidköpings kommun, men det var så långtgående att det också fanns anledning att fråga sig om inte kravet på samarbete kunde utgöra en begränsning, en hämmande faktor. Intervjupersonerna förmedlade en känsla av att det var ett krav att vara överens innan något genomfördes. Kommunen utmärktes också av en tydlig resultatorientering, det fanns ett duktighetsideal och det var viktigt att inte misslyckas. En formulering från en av intervjupersonerna som fick betydelse vid tolkningen eftersom den sammanfattade vad många andra talade om var att i Lidköpings kommun får man gärna förändra bara man vet att det blir bra. Det fanns en förändringsbenägenhet men en tendens till mer retorik än handling. Många vittnade vid intervjuerna om att många är nöjda med kommunen, medborgare och medarbetare. Verksamheten fungerar bra, finanserna är synnerligen stabila som konsekvens av försäljningen av aktierna i kraftaktiebolaget Gullspång och kommunen är vackert belägen vid Vänern. Man trivs i Lidköpings kommun och medarbetare och medborgare är alla en del av den så kallade Lidköpingsandan. Ett förhållande som särskilt framhölls var också kollektivets betydelse. Utvecklingen i Lidköping föreföll inte vara några få verk utan ett resultat av kollektivet.

Vad har hänt sedan sist?

Svaret på frågan vad som har hänt sedan den ovan refererade studien genomfördes är att det har gått framåt. Samtliga intervjuade inleder,

givetvis med vissa individuella variationer, med att slå fast att det blivit bättre och att kommunens utveckling är positiv. Några framhåller också att det har hänt mycket under senare år. Bakom bedömningen att kommunens utveckling är positiv finns två omständigheter, två saker som är bevis på den gynnsamma förändringen. Det ena är att kommunen har en positiv befolkningsutveckling. 2003 blev det fler än 37 000 Lidköpingsbor och ökningen har därefter fortsatt. Den positiva befolkningsutvecklingen och den omständigheten att kommunen har vänt en neråtgående trend anses vara synnerligen viktig och är ett uttryck för den positiva utvecklingen. Det andra uttrycket för den positiva utvecklingen är det förbättrade samarbetet inom kommunen. Ett långtgående och välutvecklat samarbete har tidigare varit särskilt utmärkande för Lidköpings kommun, de senaste åren har inneburit ytterligare en förstärkning av samarbetet och en ökad förmåga hos politiker och tjänstemän att anlägga ett helhetsperspektiv.

De två uttrycken för framgång och utveckling är av olika karaktär och så också de förklaringar som redovisats till den gynnsamma utvecklingen. Den gynnsamma befolkningsutvecklingen förklaras av flera olika saker. Naturligtvis har kommunens läge vid Vänern stor betydelse för attraktionskraften. Flera av intervjupersonerna talar om betydelsen av sjönära läge. Men det räcker inte ha ett attraktivt läge utan det handlar också om kommunens insatser. Under senare år har olika typer av satsningar gjorts vilka har uppmärksamats. Saker som nämns är att kommunen köpt Sockerbruket för att skapa en samlingspunkt för kultur- och föreningslivet, tagit tag i frågan om Kinnekullebanans framtid och tillsammans med bland annat Chalmers etablerat Centrum för Innovation och Entreprenörskap i Lidköping. Detta är exempel på åtgärder som givit kommunen värdefull uppmärksamhet i omvärlden. En annan förklaring till kommunens attraktionskraft är helt enkelt att verksamheten är bra framhåller de intervjuade. Verksamheten fungerar väl över hela linjen och detta är en förklaring till att människor väljer att flytta till Lidköpings kommun. En av orsakerna till att verksamheten håller en hög kvalitet är att kommunen har en stark finansiell ställning och därigenom har besparingar kunna undvikas. En av

intervjupersonerna uttrycker sig på följande sätt.

Vi har inte haft några sparbetning under den här perioden. Det har inte stått något kommunalråd och sagt att nu börjar den hårda tiden, nu måste vi spara. Kenth (kommundirektören) säger så men det är ju hans jobb. Det pågår ju alltid en jakt på pengar men det är ju ett slags normaltillstånd. Det ständiga tjetet, men vi har ju en väldig buffert.

Försäljningen av Gullspångsaktierna och den starka likviditet som den gav kommunen anses ha stor betydelse för kommunens utveckling. Många nämner också i sina beskrivningar av utvecklingen det faktum att börserna från att först ha gått nedåt sedan vänt uppåt igen och genom uppgången har förutsättningar för utveckling skapats. En effekt av att kommunen har kunnat undvika besparingsbeting och utvecklats i olika avseenden är att det är lätt att rekrytera personal till kommunen. Personalen känner trygghet och många av de intervjuade framhåller att personalen är synnerligen kompetent.

En förklaring till det förbättrade samarbetet och en betydelsefull händelse och förändring är beslutet om och införandet av en ny ledningsorganisation. En tjänsteman respektive en politiker uttrycker det på följande sätt.

En viktig händelse är en ny ledningsorganisation som gjorde att Kenth (kommundirektören) blev chef för förvaltningscheferna. Vi har nu en ledning, en ledningsgrupp med de sju förvaltningscheferna och med Kenth som chef för dem.

Ja det har hänt väldigt mycket, men det stora som hänt är väl bildandet av kommunens ledningsgrupp och att ledningsgruppen efter några år har blivit varm i kläderna. Jag talar då om tjänstemannaledningen. Vi jobbar idag mer som en kommunkoncern än vad vi gjorde tidigare, vi jobbar mer tillsammans, mer än att vi har ett antal förvaltningar som jobbar var och en för sig. Alla förvaltningschefer och kommundirek-

tören utgör ledningsgruppen. Vi har hållit på i tre år och det är väl sista året vi har fått effekt.

Ordningen på förändringen var att i ett första steg att utveckla och fatta beslut om kommunens ändrades ledningspolicy, därefter skedde en omorganisation och ett antal mindre förvaltningar avvecklades. En ledningsgrupp skapades med cheferna från de sju förvaltningarna som blev resultatet av omorganisationen. Många av de intervjuade tillmäter förändringen stor betydelse. Den var också föremål för mycket diskussion och invändningar restes mot förändringen eftersom denna skulle kunna innebära alltför stort inflytande från tjänstemannaledningen och då särskilt från kommundirektören. Frågan behandlades i kommunfullmäktige och beslut togs om den nya ledningsorganisationen. Förändringen uppfattades vara positiv och har givit ett "koncerttänkande". Ett helhetsperspektiv anläggs numera i högre grad, men ett flertal av de intervjuade uttrycker också farhågor liknande de som restes inför beslutet. Risken är att ett fåtal personer blir för inflytelserika och att en sådan utveckling sker på bekostnad av kreativitet och demokrati. En för stark ledning kan förta initiativkraft ute i organisationen påpekas det och detta måste ledningen vara uppmärksam på. En stark ledning kan också innebära att frågor inte kommer fram till de förtroendevalda utan avgörs i ledningsgruppen.

En av de intervjuade menar att det blivit mycket mindre av detaljstyrning och tycker att detta är ett problem. En annan av de intervjuade är tveksam till om ledningsgruppen verkligen är en sådan i sin rätta bemärkelse, en bättre benämning är förvaltningschefernas samrådsgrupp. Politikerna har inte enligt vederbörande släppt in ledningen i frågor som rör kommunens utveckling och därför är samrådsgrupp tillsvidare en bättre benämning.

Det finns således vissa invändningar mot ledningsorganisationen och framförallt då en oro för att ledningen ska bli alltför stark och därigenom begränsa utrymmet för kreativitet. Det finns också en oro för att tjänstemännen blir för starka och det negativt kan påverka demokratiutvecklingen i kommunen. En händelse som nämns av flera och som uppfattas vara ett motmedel mot centralisering är arbetet med

dialogbaserad styrning. Styrmodellen handlar om att alla ska vara delaktiga, att den politiska styrningen ska säkerställas och att ett helhets-tänkande ska prägla styrning och ledning. I den tillämpade styrmodellen finns således värden som motverkar de tendenser som vissa anar och modellen tillmäts också betydelse för utvecklingen. Den är emellertid långt ifrån genomförd enligt flera av de intervjuade.

På temat vad som har hänt nämner några av de intervjuade också vad som inte hänt. Det stora spektakulära projektet har inte genomförts. Medlen som försäljningen av Gullspångsaktierna gav har inte använts till något som ”sticker ut” och som sätter Lidköpings kommun ännu tydligare på kartan. En av de intervjuade pekade på att det var Vara kommun som byggde konserthus inte Lidköping trots ”att vi hade kunnat göra det med alla våra pengar”. Mycket har således hänt men det hade kunnat ha hänt ännu mera och då inte minst något riktigt stort och uppseendeväckande.

Starka och svaga sidor

En av de intervjuade uttrycker det på följande sätt.

Det funkar ju, det är svårt att peka på något.

Ungefär så är det. Verksamheten fungerar bra i Lidköpings kommun, det finns ett bra samarbete inom kommunen och mellan företrädare för kommunen och externa intressenter. En annan av de intervjuade uttrycker sig på följande sätt.

Vi är ett enda stort nätverk. Det finns oerhört många olika kontakter. Det är inte så att vi är en enda stor familj men nästan.

Den starka sidan är således helt enkelt att Lidköpings kommun fungerar väl i olika avseenden. Det finns som en av de intervjuade uttryckte det en ”sans och balans”.

Svagheter kan utgöras av hotbilder och av områden där förbättringar är möjliga. Tre saker nämns. Den finansiella ställningen är synnerligen god men det finansiella resultatet är inte tillfredsställande påpekar några av de intervju-

ade. Finansnettot utnyttjas till att finansiera driftverksamhet, vilket kan visa vara problematiskt om och när börskurserna faller igen. Ett annat bekymmer är tendensen till maktkoncentration och brist på lokalt inflytande. Ett tredje bekymmer eller svaghet är att det finns en försiktighet och eftertänksamhet som negativt kan påverka kommunens utveckling. Verksamheten är bra, men menar en av de intervjuade det kan bli för ”brett, slätt och utan spets”. Förmågan att prioritera och våga satsa borde vara större. Häri ligger en stor utmaning för inte minst den politiska ledningen.

Utmärkande egenskaper

Samstämmigheten är stor i de intervjuades svar på frågan vad som sitter i väggarna i kommunen. Följande är utdrag från svaren från de tio intervjupersonerna.

Man jobbar för kommunens bästa. Det är mycket resultatpolitik.

Det finns en väldigt stor lojalitet, det har det alltid funnits. Det finns en stolthet över kommunen, en identitet.

Vänligheten, tillmötesgåendet... Att alltid ställa upp och vara till lags. Det är lite si och så med förändringsbenägenheten.

I den här kommunen råder Lidköpingsandan. Jag hoppas att det känns för den som kommer hit att det goda samarbetet finns.

Det blir ju lite schabloner. Samhörigheten... Samarbetet blir bättre och bättre.

Någon form av tröghet tror jag man kan uppleva, stabilitet och tröghet om det nu är synonymer. Stämningen och stilen är öppen och prestigelös.

Bra kvalitet och ordning och reda. Man försöker så gott som det går att samarbeta i kommunen. Samarbetet har intensifierats.

Tydlig rågång mellan politiker och tjänstemän. Man är stolt över sin stad.

Jag tror att vi är väldigt försiktiga, både hängslen och livrem. Samtidigt som man vill vara lojal och göra ett bra jobb. Utvecklingen går från individen som lägger makt under sig till kollektivet och öppenhet... Vi är på väg mot samarbete.

Här händer inget farligt. Man håller sig till regler och beprövade saker.

Samarbete och lojalitet är återkommande begrepp i intervjupersonernas beskrivningar av vad som sitter i väggarna i kommunen. Dessa två egenskaper är en del av det som benämns Lidköpingsandan. Samarbetet är också enligt flera av de intervjuades sätt att beskriva kommunen under utveckling och förstärkning. Samarbetet blir allt bättre. En av de intervjuade politikerna framhåller också i sammanhanget att utveckling och tillämpningen av dialogbaserad styrning kommer att innebära att samarbetet förstärks. Det goda samarbetet förenas inom ramen för Lidköpingsandan med lojalitet mot varandra och vänlighet mot andra och varandra. Utmärkande är också en stolthet över staden som gör att många förefaller identifiera sig med kommunen som geografiskt territorium och som organisatorisk enhet.

Kommunen utmärks också av en viss stabilitet och tröghet. Någon talar om förändringsobenägenhet och någon annan om att kommunen håller sig till beprövade saker. Alldeles uppenbart förenas samsarbetsorienteringen med viss brist på förändring och förnyelse eller i vart fall på radikala grepp i sammanhanget.

En problematisering handlar inom ramen för den här frågeställningen om risken för en för långtgående koncentration. Även i detta sammanhang påpekas således att det finns en problematik förknippad med tillämpningen av ledningspolicyn och den genomförda omorganisationen.

Intervjupersonerna ombads också att kommentera kommunens utveckling och situation utifrån begreppen samarbete, förtroende, öppenhet och utrymme för protest. Samarbete är utmärkande för kommunen. När intervjupersonerna ombads kommentera begreppet samarbete så upprepas att detta är typiskt för kommu-

nen och att det utvecklats positivt över tiden. En politiker talar om att konfliktpolitiken har tonats ned medan samarbetet har blivit allt bättre. En annan av de förtroendevalda framhåller att det i dag är en bra balans mellan samarbete och konfrontation. En tjänsteman talar om att kommunen är på väg mot samarbete men markerar samtidigt att det förefaller finnas en övertro på samarbete. En förklaring som anges till det ökade samarbetet är att kommunen nu tillämpar dialogbaserad styrning.

Förtroendet för varandra är också utmärkande. Några av de intervjuade talar om att förtroendet är högt, några andra om att det har blivit bättre och att det tilltar. Några av de intervjuade tjänstemännen använder orden hyfsat respektive hyggligt och avser då de förtroendevaldas förtroende för tjänstemännen. En kommentar från en av de intervjuade politikerna är att det inte finns några andra ambitioner i styrning och ledning än att förtroendefulla förhållanden ska utvecklas och råda, men sedan behöver det ju inte vara så överallt.

Riktningen är mot öppenhet och även här finns enligt intervjupersonerna en tendens till ökad öppenhet. Det finns emellertid en viss problematisering av svaren rörande öppenhet. Resonemangen om koncerntänkande och en koncentration av makt till ett fåtal personer återkommer. En annan diskussion handlar om vilken grad av öppenhet som är önskvärd. Det är inte som så att alla ska eller behöver veta allt utan det måste finnas en viss selektering i informationsgivningen. En annan av de intervjuade menar att ibland måste man vara lite taktisk och inte säga allt. Några av de intervjuade uttrycker att det är mycket viktigt med öppenhet och uttrycker en förhoppning om att medarbetare i organisationen också uppfattar att det är så.

Ytterligare en aning mer problematiserande blir svaren när intervjupersonerna ombeds att kommentera begreppet protest. I några fall har frågan formulerats med tillägget att det handlar om huruvida det är högt i tak i kommunen. Två av de intervjuade politikerna menar att utrymmet har minskat och en av politikerna tror att oppositionen nog tycker att det blivit sämre. Tjänstemännen menar att det är högt tak, men likafullt enligt en av de intervjuade så är det svårt att verksamheten att uttrycka tankar och

idéer som avviker från det gängse. Intervjupersonen talar om avsaknaden av vansinniga idéer. Det är viktigt med ett klimat där medarbetarna känner att det är helt i sin ordning att säga vad man tycker, menar en av de intervjuade, utan att tydliggöra huruvida ett sådant klimat råder i kommunen. En av de intervjuade är också tveksam över hur högt i tak det egentligen är, det har nämligen aldrig enligt vederbörande testats ordentligt.

Samarbete är således utmärkande för kommunen och ett gott samarbete förenas naturligt med förtroendefulla förhållanden. En öppenhet finns och det är högt i tak, men det finns anledning att vara uppmärksam på åt vilket håll utvecklingen går. Det finns oroväckande tendenser men det finns också en rörelseriktning mot ökad öppenhet och utrymme för att säga vad man tycker. Kommentarer till de fyra begreppen kompletterar den bild av Lidköpings kommun som givits i de spontana beskrivningarna.

Organisationsprofiler

Lidköpings kommun är en professionell organisation. Tre av de högsta värdena hör till det

professionella idealet. Framförallt utmärks kommunen av kompetenta medarbetare. Åtta av de intervjuade gav en femma på denna egenskap. Det näst högsta värdet avser inte särskilt förvånande med tanke på svaren, på de öppna frågorna, gott samarbetsklimat. Det tredje högsta värdet är stabilitet, som hör till det byråkratiska idealet. Alldeles därefter följer utvecklingsorientering som även det tillhör det professionella idealet. Det lägsta värdet har tilldelats nyskapande. Hur intervjupersonerna tolkat begreppet är givetvis oklart men vår avsikt är att det ska tolkas som förmåga att hitta på nya saker till skillnad från utvecklingsorientering som står för att befintlig verksamhet blir allt bättre. Med denna tolkning blir värderingen helt logisk i förhållande till lämnade beskrivningar och berättelser. Ett lågt värde har tilldelats produktionsorientering vilket kan tyckas vara oförenligt med beskrivningen av den goda verksamheten och bristen på radikala grepp. Förklaringen kan vara att begreppet produktionsorientering ger upphov till negativa associationer. Värderingen hade sannolikt blivit en annan om det stått fokus på den dagliga verksamheten (se Brorström och Kastberg 2006).

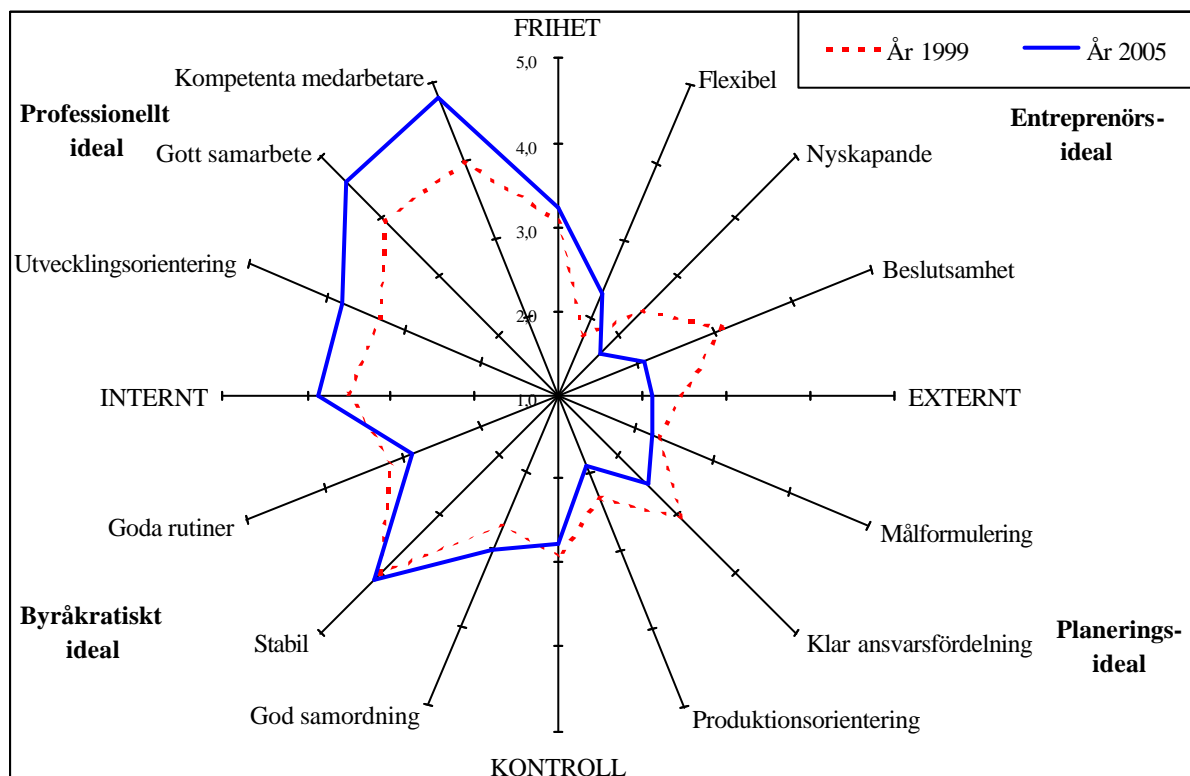


Diagram 6.1. Organisationsprofiler för Lidköpings kommun.

En jämförelse med den profil som upprättades 1999 i samband med föregående studie visar att värderingen av egenskaper som hör till det professionella idealet har ökat markant. Denna ökning motsvaras av en kraftig försvagning av beslutsamhet och egenskapen klar ansvarsfördelning. Ju högre kompetens ju svårare är det att fatta beslut? Ju mer samarbete, desto otydligare blir ansvarsfördelningen. Sammanhången förefaller vara rimliga och uppmaningen till kommunledningen är att vara uppmärksam på de negativa effekterna av ett alltför välutvecklat samarbete.

Avslutning

En Lidköpingsanda råder och i denna innefattas ett välutvecklat samarbete som är under förstärkning. Samarbetet skapar förtroendefulla förhållanden och innebär förbättrade möjligheter till helhetstänkande, den egna enheten och förvaltningsperspektivet försvagas och helhetstänkandet gynnas. I den här utvecklingen ligger också en fara i form av att kommunledningen blir för inflytelserik. Det goda samarbetet förutsätter också att kontakter tas de rätta vägarna, kommunikation ska ske i linjen och inte vid sidan av. En observation är att det talas mycket om kommunalrådet och kommundirektören. Kjell och Kenth personifierar den nya kommunledningen och deras betydelse för kommunens gynnsamma utveckling uppmärksammas, kanske har de för stor betydelse eller kan komma att få?

Det goda samarbetet och dess effekter kanske samtidigt är en hämsko för kommunens utveckling. Många efterfrågar stora spektakulära projekt som ännu tydligare placerar Lidköping på kartan men ännu har inte något skett. God ekonomi och gott samarbete kanske är problematiska omständigheter i sammanhanget.

En viktig notering för den utveckling som skett är betydelsen av ledningspolicyn och den nya organisationen. Samtliga intervjupersoner talar om sammanslagningen av förvaltningar och den nya ledningsorganisationen. Många talar om den dialogbaserade styrningen. Uppenbart har formella förändringar betydelse för att åstadkomma förändring och förstärkning av egenskaper som anses vara viktiga för kommunens utveckling. Formella förändringar påverkar det som sitter i väggarna och kan inne-

bära en uppluckring. Eller att saker och ting fastnar ännu hårdare. I Lidköping förefaller det senare vara det som gäller.

7. ÅTERBESÖK I MARK

En studie av Marks kommuns utveckling från kommunsammanslagningen och till rådande situation genomfördes och avrapporterades år 2000. En särskild omständighet som framkom vid den studien var en informell överenskommelse i samband med kommunsammanslagningen att kommunens alla delar skulle tillhandahålla en fullgod service. Åtgärder som tidigt vidtogs var därför att satsa på och utveckla verksamheten i de delar av kommunen där brister fanns relativt sett. Utmärkande egenskaper för kommunen som redan kunde skönjas efter kommunsammanslagningen och som utvecklats över tiden var konsensus, försiktighet och respekt för beslut. Det betonades vid intervjuerna 2000 att beslut bör fattas i samförstånd och en stark inriktning fanns att så många som möjligt skulle vara involverade och delaktiga. En konsekvens av detta var utdragna beslutsprocesser, saker och ting ansågs ta tid i Marks kommun. Det tog tid att ta sig från idé till beslut. När väl beslut var fattat fanns en stor respekt för besluten och en stark målinriktning att genomföra de fattade besluten. Några personer tillmättes särskilt stor betydelse för kommunens utveckling och den hållning, benämnd Mark-andan, som rådde. Framförallt omnämndes kommunens tidigare economichef.

Vad har hänt sedan sist?

I de intervjuer som genomfördes år 2005 påtalas två saker mer ofta än annat på temat vad som har hänt under 2000-talet, det vill säga under den dryga femårsperiod som gått sedan föregående studie. Den ena är att kommunen har haft en positiv befolkningsutveckling, vilket uppfattas som en synnerligen betydelsefull förändring. En positiv befolkningsutveckling har, menar flera av de intervjuade, såväl reell som symbolisk betydelse. Det innebär ökade skatteintäkter, kommunen växer och kan därigenom hävda sig bättre i konkurrensen med andra kommuner och inom ramen för olika typer av samarbetsprojekt. Den symboliska betydelsen ligger i att en befolkningstillväxt är ett uttryck för framgång, fler väljer att flytta till kommunen och unga väljer att vara kvar. Det ger alla en känsla av att här är det bra att bo och verka. Motsatsen till befolkningstillväxt är förödande menar en av de intervjuade.

Att sköta en kommun där man hela tiden tappar befolkning det blir ju en väldigt tråkig utveckling. Man får lägga ned och avveckla i takt med att folk försvinner

Som en konsekvens av en ökning av folkmängden har också bostadsbyggandet tagit fart, vilket givetvis är positivt ur sysselsättnings synpunkt. En problematisering i sammanhanget är att situationen ser olika ut i olika delar av kommunen. Mest växer kommunen i områden som gränsar till Göteborgs arbetsmarknadsområde. En påtaglig förändring för kommunen är att närheten till Göteborg får allt större betydelse. Samtidigt som detta framförs av flera intervjuade påpekas att det finns starka kopplingar till Borås, bland annat är Högskolan i Borås en viktig samarbetspartner för Marks kommun. Samtidigt som en viss omorientering sker geografiskt så framhålls med eftertryck strävan att upprätthålla en god service i kommunens alla delar. Konkreta uttryck för denna inriktning är satsningen på utbyggnad av bredbandsnätet och anställningen av en landsbygdsutvecklare. Citat från två av de intervjuade får spegla synsättet

Vi har barnomsorg och äldreomsorg utspritt i kommunen. Vi vill ha inflyttning och vi får inte inflyttning om vi inte har service på flera olika ställen. Framförallt får vi inte några barnfamiljer hit.

Man skulle kunna hävda att det inte går att jobba på det sättet. Det blir för dyrt. Jag tycker inte om det resonerandet. Istället handlar det om att använda vår struktur och göra det till en konkurrens fördel. Strukturen i vår kommun med många mindre orter är intressant... det är mångfalden som är konkurrenskraften och då kanske vi behöver ha några fler skolenheter än vad matematiken ger vid handen.

Befolkningsutvecklingen, nya möjligheter inom ramen för den regionala utvecklingen och ökat bostadsbyggande ger tillsammans med den väletablerade hållningen att hela kommunen ska leva en bild av en kommun som utvecklats på ett gynnsamt sätt under de senaste

åren och där det finns en belåtenhet med rådande tillstånd.

Den andra omständigheten som många av de intervjuade nämner och utvecklar resonemangen kring är genomförda omorganiseringar. Marks kommun har sedan något år tillbaka ett kommunledningskontor som leds av stabschef och en kommunchef som inte har någon förvaltning men som är chef för förvaltningscheferna. Denna förändring uppfattas av intervjupersonerna som positiv och har inneburit att utvecklingsarbetet vad gäller styrning och ledning har tagit fart igen. Det pågår ett arbete med processer och med utveckling och tillämpning av kommunens mål- och resultatplan. En uppstramning av styrningen sker och nämnderna följer nu i stort sina ramar påpekar en av de intervjuade politikerna.

En annan förändring som nämns, men inte av lika många, är att det under perioden har varit majoritetsskifte, från socialistiskt styre till borgerligt. Den borgerliga majoriteten omfattar sex partier. Centerpartiet innehar kommunalrådsposten och moderaterna har ordförandeposten i fullmäktigegruppen. En speciell omständighet är också att ett lokalt parti med benämningen Markbygdspartiet är en del i den borgerliga partigruppen, men betraktar sig, enligt en devis på partiets hemsida, som ”det enda oppositionspartiet i din kommun”. En förklaring till att inte fler spontant nämnt majoritetsskiftet som en betydelsefull händelse kan vara den omständigheten att skiftet är mer regel än undantag. Så här uttryckte sig en av de intervjuade.

Vi har bytt majoritet. Det är vi ju vana vid. Det gör vi ju varannan period ungefär.

En förändring av annorlunda karaktär är förhållningssättet till ekonomi. Det är viktigare än någonsin att ha ordning och reda på pengarna. Det förväntas numera från olika håll att stor hänsyn tas till de resursmässiga förutsättningarna. Enligt en av de intervjuade är en tydlig förändring under senare år att resonemangen idag handlar om de medel som finns och hur dessa bäst ska användas. Det handlar inte längre lika mycket om de medel som inte finns. Marks kommun omsätter 1,3 miljarder och det är ju alldeles tokigt påpekas det att re-

sonera och debattera kring huruvida en verksamhet ska tilldelas några hundratusen ytterligare för att klara sina uppgifter. Det finns en ökad förståelse för att den typen av diskussioner under året inte går att föra längre utan alla förväntas att klara sin verksamhet med tillgängliga resurser hävdas det.

Starka och svaga sidor

Ambitionen att låta hela kommunen leva är en av kommunens starka sidor framhåller flera av de intervjuade. Ambitionen är ett uttryck för andan i kommunen och hänger inte samman med värderingar hos något specifikt politiskt parti. Denna strategiska inriktning delas enligt intervjupersonerna av samtliga politiska partier och framhålls som en styrkefaktor av såväl politiker som tjänstemän. Den kommunala verksamheten ska svara mot de behov som kommuninvånarna har och verksamheten ska stå sig väl gentemot andra kommuner. Beslutsfattarna i kommunen är överens om denna grundläggande egenskap och det skapar också en grundläggande stabilitet. Det är viktigt om kommunen och verksamheten ska utvecklas på ett gynnsamt sätt att man inte träter om helheten. Så är inte heller fallet i Marks kommun. En effekt av överenskommelsen om att hela kommunen ska leva är att verksamheten i Marks kommun håller en god kvalitet, det är en återkommande uppfattning hos de intervjuade. Verksamheten är överlag mycket bra framhåller en av de ledande tjänstemännen.

En annan effekt av överenskommelsen är att den kostar pengar. Det är givetvis dyrt att upprätthålla servicenivån och frågan är enligt en av de intervjuade om det inte skulle kunna gå att få ut mer verksamhet för pengarna. Ett citat från en av de ledande tjänstemännen illustrerar styrkan i överenskommelsen och konsekvensen av densamma.

Man riskerar inte och tar inte konflikter med brukare ute på små orter. Vi skulle kunna effektivisera förvaltningen genom att koncentrera men det får vi inte göra, vi får inte ens föreslå det.

Det kostar pengar men satsningen på ”hela kommunen” ska snarare som tidigare också framhållits betraktas som en investering i kommunens framtid och inte som en oppoffring.

En annan styrkefaktor för kommunen som framhålls av både politiker och tjänstemän är att formerna för ledning, organisation och styrning är väl fungerande. Det finns ett välutvecklat samarbete mellan politiker och tjänstemän, bra samarbete mellan tjänstemän och respektfulla relationer mellan majoritet och opposition. Ett bekymmer i sammanhanget är emellertid att ”oppositionspartiet” Markbygdspartiet inte, enligt flera av de intervjuade, agerar ansvarsfullt och därigenom åstadkommer viss oreda. Partiet klarar inte att ta ansvar och det ställer emellanåt till bekymmer av skilda slag.

Svaga sidor utöver de redan nämnda är att det råder en viss undfallenhet att hantera de stora och svåra frågorna. Det finns enligt några av de intervjuade tjänstemännen en tendens hos beslutsfattarna att undvika de strategiska frågorna och frågor som innebär konflikter med brukargrupper. En av de intervjuade uttryckte problematiken på följande sätt.

Man är dålig på att ta i stora frågor. Man är väldigt duktig på att grotta ned sig i detaljer. Man är dålig på att ge tydliga signaler. Inställningen är att alla ska vara nöjda och alla ska vara glada.

Uppfattningen bland tjänstemännen är att de förtroendevalda borde ägna mer tid åt att diskutera de stora frågorna och också verka för att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän tydliggörs.

Det finns således en viss kritik från tjänstemännen rörande hur det politiska arbetet bedrivs och brister i styrningen. Men det poängteras också att saker och ting nu utvecklas på rätt sätt, mot mer av helhetsperspektiv och tydligare rollfördelning. Den nya kommunledningsorganisationen och den tämligen nyrekryterade kommunchefen har stor betydelse i sammanhanget. Kommunchefen anses redan ha åstadkommit viktiga förbättringar i sättet att leda och styra kommunen.

De intervjuade politikerna förefaller inte vara lika bekymrade över otydligheten men även här framhålls att detaljstyrningen kanske är för långtgående och att det krävs mer av helhetsperspektiv. Det går åt rätt håll men det finns

mer att göra. Som problem framhålls också den alltför långtgående statliga styrningen, brister i att utnyttja möjligheter att finansiera projekt med hjälp av EU-medel och att det finns för många tjänstebilar i kommunen och ingen ordning på fordonsparken.

Utmärkande egenskaper

Det råder en stor samstämmighet om vilka egenskaper som utmärker Marks kommun idag. Följande citat är hämtade från olika intervjupersoner.

Det som sitter i väggarna är samförståndet, dialogen som förs.

Samförståndet sitter i väggarna, viljan att komma överens snarare än konflikt.

Markandan! Det är en form av politiskt samförstånd.

Lösa problem genom dialog är utmärkande. Jag vet inte hur mycket som är Lars-Olof och hur mycket som sitter i väggarna. Man tar hursomhelst väldigt mycket hänsyn till varandra.

Konsensus, det finns en vilja att hitta lösningar.

Åkes anda med ett nära samarbete fortsätter.

Plattformen för dialog, resonemang och kommunikation är viktig och jag tycker att vi har en sådan.

Markandan! Det råder ett bra samarbete över partiblocken.

Det råder en öppen stämning och ett gott samarbete.

Markandan vars innebörd är samförstånd, samarbete över gränserna, dialog som problemlösningsmetod och strävan efter konsensus är mycket utmärkande för kommunen. Alla framhåller detta. I beskrivningarna av utmärkande egenskaper, vad som sitter i väggarna, nämns också den grundläggande samsynen om att hela kommunen ska leva. Vidare tar flera av intervjupersonerna upp att det sitter en utpräg-

lad försiktighet i kommunens väggar. En av intervjupersonerna talar till och med om en oerhörd stor försiktighet och en stor rädsla för att förändra. En tolkning är att kommunens situation kanske kan förstås på det sättet att överenskommelsen en gång i tiden om att satsa på utveckling i hela kommunen är orsaken till den samstämmighet som finns och är grund för samarbete och samförstånd. Man grälar inte om grundläggande värden, här är man överens. En effekt av samförståndet och som också blir en del i Markandan är tröghet och försiktighet. Eftersom det finns givna utgångspunkter så händer aldrig eller sällan något dramatiskt i kommunen och skulle det inträffa så tas det om hand och inkapslas i de omständliga processerna. En utmärkande egenskap i Marks kommun som kanske är en effekt av Markandan är förekomsten av detaljstyrning. Det finns en närhet mellan politiken och verksamheten så många värnar men som andra problematiserar som just förekomsten av detaljstyrning.

Kommentarer till begrepp

Intervjupersonerna ombads också att kommentera kommunens utveckling och situation utifrån begreppen samarbete, förtroende, öppenhet och utrymme för protest. Utmärkande för kommunen och viktigt för att verksamheten ska fungera var enligt intervjupersonerna förtroende. Utan förtroendefulla relationer mellan olika grupperingar och mellan olika nivåer skulle inte organisationen fungera. Förtroende är något som utmärker Marks kommun. Även samarbete är typiskt för Marks enligt flera av de intervjuade, men några problematiserade och menade att det nog inte är samarbete i så hög grad utan snarare samförstånd som är utmärkande. Men samarbete inom kommunen och mellan kommunen och andra aktörer är under utveckling påpekade flera av de intervjuade.

Öppenhet har flera dimensioner. En hänger samman med offentlighet och insynen i hur ärenden bereds och beslut fattas. En sådan öppenhet finns men det finns också gränser för öppenheten. Alla kan inte få all information utan det måste finnas ett förtroende för varandra som gör att man inte behöver veta allt. En annan dimension avseende öppenhet har att göra med huruvida kommunen, ledningen och medarbetare, tar intryck av andra och söker ny

kunskap. Uppfattningen var här att ledningen har tentaklarna ute, att öppenheten har ökat men kan bli bättre. Ett påpekande från de intervjuade var att öppenheten och intresset för hur andra gör emellertid inte behöver innebära att man tar lärdom och ändrar på något! Enligt en av de intervjuade har protestbenägenheten ökat över tiden, det är högt i tak menade flera och livliga diskussioner förs. Men det finns gränser för hur högt i tak det kan vara. Det är viktigt att debatten förs, påpekade en av de intervjuade, i hövliga former och att den förs fram tills dess att beslut fattas. När beslut är taget är det viktigt att handling sker. En annan av de intervjuade menade att det är viktigt som en överordnad princip att vara överens, vilket ju kan vara en hämsko på utrymmet för att protestera. Det är också viktigt att inte gå utanför den kommunala organisationen med synpunkter och kritik utan hantera det internt.

Organisationsprofiler

Organisationsprofilerna visar att Marks kommun är en professionell organisation där stabilitet råder. Det goda samarbetet är utmärkande och nästan alla intervjupersoner har givit det högsta värdet på egenskapen gott samarbetsklimat. Observera att egenskapen samförstånd inte fanns med bland de tolv egenskaperna. Det näst högsta värdet avser egenskapen kompetenta medarbetare och därefter följer stabilitet. Kommunen anses i mycket ringa grad utmärkas av egenskaperna flexibel och nyskapande och ett lågt värde har också tilldelats egenskapen förmåga att formulera klara mål. Marks kommun delar problematiken med alla andra kommuner att formulera mål som utgör underlag för styrning och ledning. Mot bakgrund av intervjupersonernas beskrivningar av kommunens starka och svaga sidor och utmärkande drag är karakteristiken i organisationsprofilernas form inte alls förvånande utan tämligen logisk. En intressant notering är att egenskaperna goda rutiner, god samordning och klar ansvarsfördelning givits låga värden, vilket kan tolkas som ett slags kritik mot att beslutsprocesser och handläggning är omständlig och i behov av utveckling. Däremot har egenskapen "beslutsamhet råder" givits ett värde något över genomsnittet, vilket är ett uttryck för att trots brister i processer finns en tillfredsställande kapacitet och förmåga att fatta beslut.

En jämförelse mellan uppfattningarna om kommunen 2000 och 2005 såsom de framträder i organisationsprofilerna visar på anmärkningsvärt små förändringar över tiden. Profilerna har i det närmaste exakt samma utbredning. Det som har skett är att organisationen blivit mer professionell på bekostnad av egenskaper som hänger samman med entreprenörsidealet. Medarbetarna är mer kompetenta, utvecklingsorienteringen har ökat medan en viss försvagning skett av flexibilitet och nyskapande. Förändringarna är så måttliga att det rätta är nog att säga att ingenting egentligen har hänt!

Avslutning

Sällan har vi studerat, beskrivit och tolkat en organisations utveckling där meddelandet från respondenterna är så tydligt och entydigt. Ett särskilt förhållningssätt är institutionaliserat och detta skapar en bestämd ordning i kommunen. Frågor och ärenden som skulle kunna bli dramatiska tas om hand, de absorberas av Markandan och blir aldrig riktigt dramatiska. I alla fall inte tillräckligt dramatiska och omstridda

för att utmana de föreställningar som råder. Marks kommun ligger i Sjuhäradsbygden och en minst sagt dramatisk strukturomvandling har skett när textilindustrin i det närmaste har försvunnit, men ingen av de intervjuade talar särskilt mycket om detta och det förefaller inte vara något större bekymmer. Det är flera fartygsvarv som har försvunnit som en av de intervjuade uttryckte omfattningen på förändringen! En helt annan typ av händelser är att några ledande chefer har fått lämna kommunen. Inte någon av de intervjuade talar om dessa händelser i sina egna beskrivningar av utvecklingen under de senaste åren. Vi har vid intervjuerna fått fråga särskilt om händelserna och då fått veta att det där har man lagt bakom sig.

Samtidigt som kommunen således präglas av samförstånd och försiktighet är det inte möjligt med tanke på den omvandling som skett och hur väl kommunen förefaller må att hävda att kommunen brister i anpassningsförmåga. Alldeles uppenbart har Marks kommun som organisation och som näringsgeografiskt område

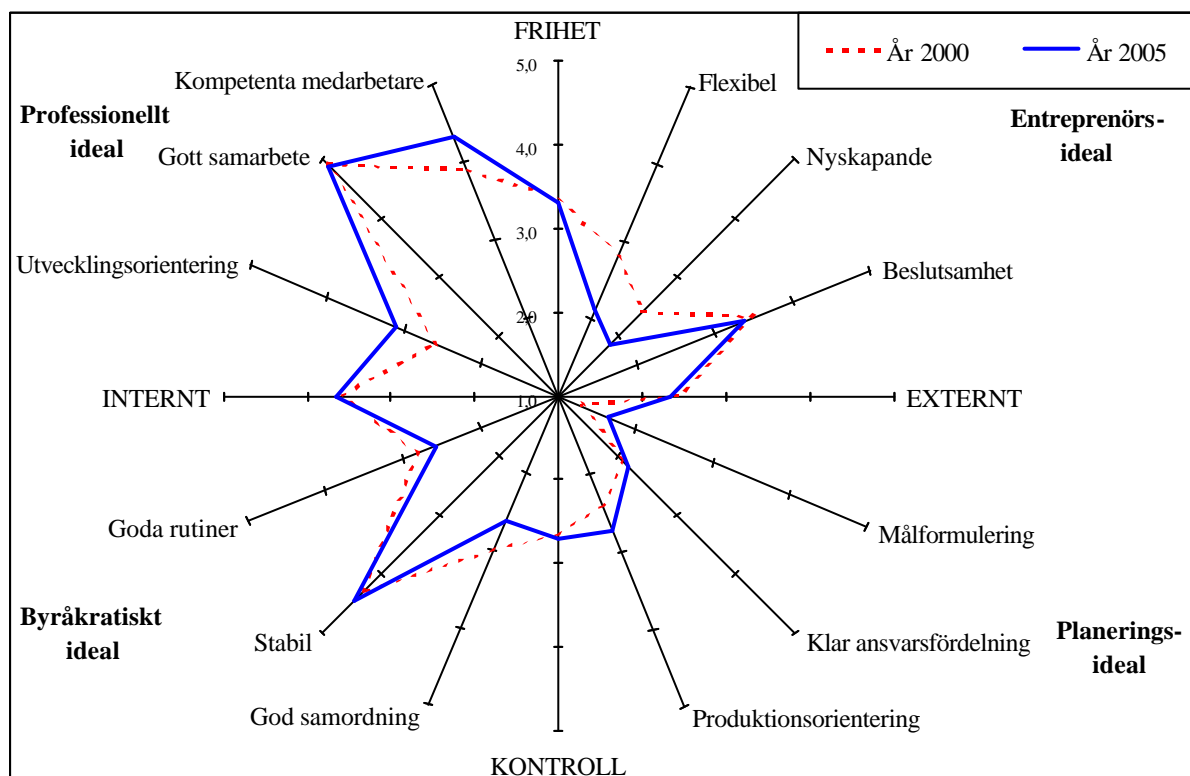


Diagram 7.1. Organisationsprofiler för Marks kommun.

lyckats synnerligen väl med tanke på omständigheterna. Textilindustrins vagga stod i Mark och vad hade varit naturligare än att begära och vänta på statlig kompensation. Sättet att hantera eller icke-hantera dramatiska frågor såsom till exempel chefsavgångar är väl också exempel på en god förmåga att anpassa organisationen och verksamheten till förändrade förutsättningar.

Flera av de intervjuade talade om att kommunen har fortsatt att utvecklas i Åkes anda: Den tidigare ekonomichefens värderingar och förhållningssätt sätter fortfarande sin prägel på arbetet i kommunen. Det nuvarande kommunalrådet centerpartisten Lars-Olof Johansson som suttit i kommunstyrelsen i närmare 30 år, lika länge som Åke Carlsson var ekonomichef, sätter också sin prägel på styrning och ledning. Lars-Olof har nu aviserat att han inte står till förfogande efter valet hösten 2006. En berättigad och intressant fråga är vad som händer då. Hur mycket i Markandan är personbundet och hur mycket och hur hårt sitter andan i väggarna i kommunhuset i Kinna? Frågan har tagits upp av intervjupersoner och är onekligen intressant att ställa och viktig att försöka besvara vid kommande framtida studier av utvecklingen inom Marks kommun.

8. REFLEKTIONER

Föreliggande rapport utgör tillsammans med rapporten ”Politisk styrning i framgångsrika kommuner – om de politiska arbetssätten i Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping, Mark och Tanum” (Siverbo, Nöjd och Brorström, 2005) underlag för en kommande slutrapport om vad som förklarar institutionell förändring i offentliga kommuner. I slutrapporten fördjupas analysen av hur de fem kommunerna har utvecklats och slutsatser dras om varför institutionell förändring äger rum. Den här rapporten avslutas med specifika och allmänna reflektioner kring de fem kommunerna.

I Ale är det ökade politiska samarbetet en intressant utveckling. Frågan är hur beroende den utvecklingen är av de båda kommunalrådarnas relation. Det kommer att visa sig under den kommande mandatperioden eftersom båda kommunalråden stiger av efter valet. En annan reflektion är att det inom kommunen förefaller råda enighet om att ansträngningarna att öka den administrativa effektiviteten måste fortgå men att det finns olika uppfattningar om hur det ska gå till. Vissa efterfrågar mer regler och rutiner medan andra efterfrågar snabbare hantering av ärenden, vilket enligt dem kan ske genom färre möten, mindre förankring och fler egna initiativ. Ytterligare en reflektion är att det i kommunhusets väggar sitter att resurserna ska ut i verksamheten men också att det är viktigt att vara förändringsbenägen. I mötet mellan dessa normer har resultatet blivit en satsning på förändringsprojekt som ligger närmre verksamheten. Avslutningsvis noteras att otydligheten i kommunens identitet fortfarande uppfattas som problematisk men att kommunen på sju år kommit en bra bit på vägen i arbetet med att göra den mindre otydlig.

Kungälvs kommun förefaller fortfarande vara en försiktig kommun men inte lika försiktig som tidigare. Det gäller både avseende organisationsförändringar och investeringar. Försiktigheten – men även en form av maktkamp mellan den centrala kommunledningen och facknämnderna – har medfört att organisationsförändringen ännu inte har blivit lika omfattande som en del politiker och tjänstemän vill. Det står dock tämligen klart att kommunen är mer utvecklingsorienterad och nyskapande än tidigare och det har fått konsekvenser

för produktionsorienteringen, tydligheten i ansvarsfördelningen och rutinerna. En del av de särpräglade dragen som noterades i studien år 1998 tycks vara i avtagande. Den speciella distansen mellan politiker och tjänstemän som noterades i studien år 1998 och den institutionaliserade föreställningen att kommunen har god ekonomi har undergått förändring. Relationen mellan politikerna och tjänstemännen är mer ”vanlig” även om politikerna är nogga med att se till att tjänstemännen inte får för stort inflytande. Investeringarna och pensionsåtagandet har skapat ekonomisk stress i kommunen.

De förändringar som har genomförts i Lerums kommun vittnar om både utvecklingsorientering och nyskapande. Förändringen av organisationen i form av sammanslagningar och kundorientering ligger i linje med vad som idag betecknas som modern verksamhetsstyrning. Ledarskapsfilosofin är ett uttryck för nytänkande även om det finns andra som före Lerum prövat dubbelt ledarskap. Det finns dock indikationer på att kulturförändringen åtföljs av mindre fokus på rutiner och produktionen, vilket ledningen bör vara uppmärksam på. Det är också värt att reflektera över om ”kaxigheten” och oviljan till självkritik som utmärkte intervjuerna i Lerum på sikt kan vara ett hot mot kommunen. Avslutningsvis är det dock svårt att inte återkomma till kommunens goda situation och framtidsutsikter. Medborgarna tycks vara nöjda med livet och servicen, verksamheten bedrivs inom givna ekonomiska ramar och benägenheten att utveckla och förnya är påfallande.

I Lidköpings kommun har en positiv utveckling skett under den senaste femårsperioden. Befolkningsstillväxten, som förklaras av att kommunen har ett gynnsamt geografiskt läge och ett gott rykte är ett bevis på framgång. Den gynnsamma utvecklingen består också i ett utvecklat samarbete inom kommunen och mellan företrädare för kommunen och omgivningen. En förstärkning av samarbetsrelationerna har skett som innebär möjligheter till helhetsperspektiv. En starkt bidragande orsak till helhetstänkandet är den organisationsförändring som har genomförts och som har inneburit färre antal nämnder och kopplat till detta tillskapandet av en ledningsgrupp med kommundirektören som ordförande. De formella förändringarna förefaller i hög grad ha inne-

burit att redan befintliga utmärkande egenskaper förstärkts.

Hela kommunen ska leva. Det är man överens om i Marks kommun. Samtidigt som kommunen företrädesvis växer inom den del som gränsar till Göteborgs arbetsmarknad upprätthålls verksamheten i andra delar. Överenskommelsen sedan kommunsammanslagningen i början av 1970-talet gäller och en samsyn finns om den grundläggande värderingen. Ett mycket gott samarbetsklimat utmärker kommunen. Viss kritik finns mot en för stor försiktighet och att stora och svåra frågor undviks. Dessa synpunkter måste emellertid betraktas i ljuset av att en anpassning har skett till väsentligt förändrade omständigheter som följd av den omvandling som skett av näringslivet i kommunen. Den så kallade Markandan personifieras av kommunalrådet och den tidigare ekonomichefen. Frågor väcks nu om vad som händer när kommunalrådet efter 30 år i kommunens politiska ledning lämnar politiken efter det kommande valet.

Om man betraktar de fem kommunerna som kollektiv förefaller de ha ett antal förutsättningar och egenskaper gemensamt. Samtliga befinner sig i en tillväxtfas och planerar för expansion. Befolkningen ökar och företagen visar intresse. Intresset för omvärlden har ökat, vilket inte minst visar sig genom allt mer samverkan med andra. I det inre arbetet är samarbete – i bred bemärkelse – ideal. De gäller mellan de politiska partierna, mellan kommunstyrelsen och nämnderna och mellan den politiska nivån och den administrativa. Flera formella förändringar som genomförts har bland annat detta som syfte och det rapporteras om att eftersöka effekter i form av ökat samarbete resultat. Men ett ännu större mått av samarbete efterfrågas; inte minst mellan nämnderna. I samtliga kommuner kommer ledningen få fortsätta att plädera för helhetssyn och koncernnytta.

Ytterligare gemensamma drag är att det händer mer i kommunerna idag om man jämför med hur det var vid studierna i slutet på 1990-talet. Nya ledningsorganisationer, politiska organisationer och förvaltningsorganisationer omtalas i de fem kommunerna. Möjligen är Ale kommun ett undantag här eftersom man där valt att fokusera på förändringar närmre verksam-

heten. Vidare har ekonomifokuseringen i kommunerna stärkts, vilket kan kopplas samman med upplevd ekonomisk stress i flera av kommunerna på senare tid men också till en ökande oro för de kommande pensionsutbetalningarna. Avslutningsvis noteras att de informella avtal om att hela kommunen ska leva som tecknades i samband med kommunsammanslagningarna i flera av de studerade kommunerna lever vidare om än något omtolkade.

REFERENSER

Brorström, Björn, 2002. "The World's Richest Municipality. The Importance of Institutions for Municipal Development". *Journal of Economic Issue*, 36: 55–78.

Brorström, Björn och Gustaf Kastberg, 2006. "Förutsättningar för effektivitet i kommuner och landsting. En kombination av flera perspektiv." Rapport till finansdepartementet (kommande).

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2004. "Deeply rooted traditions and the will to change – problematic conflicts in three Swedish health care organizations." *Journal of Economic Issues*, 38: 939–952.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002a. De fattiga och de rika. Ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002b. "Framgångsrik vändning." Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapportserie, nr 44.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001. Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Bo Hallin, 1997. Varför är kommuner framgångsrika? Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapportserie, nr 8.

Bush, Paul D., 1987. "The Theory of Institutional Change." *Journal of Economic Issue*, 22: 1075–1116

Nelson, Richard R. och Sidney G. Winter, 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Massachusetts och London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

North, Douglass C., 1990/1993. *Institutionerna, tillväxten och välfärden*. Stockholm: SNS Förlag.

Siverbo, Sven, Lisa Nöjd och Björn Brorström, 2005. "Politisk styrning i framgångsrika kommuner – om de politiska arbetssätten i Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping, Mark och Tanum." Göteborg: KFi-rapport nr 76.

Siverbo, Sven och Tobias Johansson, 2005. "Kommunal ekonomi och politiskt samarbete." Göteborg: KFi-rapport nr 77.

Siverbo, Sven, 2004a. *Organisationskultur för framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

Siverbo, Sven, 2004b. "Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i Kommun delegationens spår" Göteborg: KFi-rapport nr 73.

Siverbo, Sven, 2004c. "Ledningskultur för framgångsrik utveckling." Göteborg: KFi-rapport nr 70.

Siverbo, Sven, 2001. *Reformer och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

Enkät till utvalda politiker och tjänstemän i Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping och Mark.

Kommunforskning i Västsverige (KFi) har av kommunstyrelserna i Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping och Mark fått i uppdrag att följa upp de studier som genomfördes i kommunerna i slutet av 1990-talet. Syftet med studierna är att kartlägga utmärkande egenskaper i de fem kommunerna och att förklara hur och varför de förändras. Det är i egenskap av politiker eller tjänsteman i en av dessa kommuner som Du ombeds besvara denna enkät. Senare kommer även ett antal personliga intervjuer att genomföras.

För att få fram en rättvisande bild är det angeläget att få uppgifter från alla utvalda politiker och tjänstemän i de berörda kommunerna. Alla svar behandlas anonymt.

Vi hoppas att Du har möjlighet att besvara enkäten snarast, gärna inom en vecka, så att vi kan fullgöra det uppdrag ni givit oss på ett bra sätt. Är det något Du undrar över, tveka inte att ringa.

Med vänliga hälsningar

Sven Siverbo
Docent., projektans varig
Tel: 031-773 59 07
Fax: 031-773 59 09
sven.siverbo@spa.gu.se

Var god vänd!



Fråga 1. Hur många år har Du varit verksam inom kommunen?

0-5

6-10

11-15

16-20

21-

Fråga 2. Vilken är Din befattning?

Fråga 3. Vilken är Din högsta genomförda utbildning?

- Folkskola, realskola, grundskola eller liknande
- Yrkesskola, gymnasieskolans 1- eller 2- åriga linjer/program
- 3- eller 4- årigt gymnasium eller gymnasieskola
- Universitets- eller högskoleutbildning kortare än tre år
- Universitets- eller högskoleutbildning 3 år eller längre

Fråga 4. Vilka tidigare yrkeserfarenheter har Du?

I första hand är vi intresserade av de interna förhållandena i Din kommun, men vi vill ändå ha Din uppfattning om vilka övriga faktorer som har påverkat kommunen.

Fråga 5. Kommunen har under den period som Du kan överblicka, enligt Din mening påverkats ogynnsamt av:

	Stämmer mycket bra	Stämmer ganska bra	Stämmer varken bra eller dåligt	Stämmer ganska dåligt	Stämmer mycket dåligt	Ingen upp- fattning
befolkningsminskning,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
arbetslöshet i kommunen,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
det statliga utjämningsystemet,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bostadsbolag med ekonomiska problem,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ökade kostnader för kommunal service,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
låga skatteintäkter,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
låga statsbidrag,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
hög låneskuld,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
övertalring av kostnader från stat eller landsting (region).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 6. Är det någonting i övrigt som i betydande omfattning haft ogynnsam påverkan på kommunen?

Om inte platsen räcker går det bra att använda baksidan eller bifoga en bilaga.

Fråga 20. Vilket förtroende har du generellt sett haft under de senaste två mandatperioderna för:

	Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende	Ingen uppfattning
politiker i din närmsta omgivning,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
tjänstemän i din närmsta omgivning,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
politiker i kommunen, generellt sett,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
tjänstemän i kommunen, generellt sett.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 22. Under de senaste två mandatperioderna, hur skicklig har kommunen generellt sett varit på att:

	Mycket skickliga	Ganska skickliga	Varken skickliga eller oskickliga	Ganska oskickliga	Mycket oskickliga	Ingen uppfattning
balansera mellan verksamhetsmässiga och ekonomiska krav?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 23. Vad har under den period Du kan överblicka generellt sett uppfattats som viktigt i Din kommun?
Kryssa någonstans på linjen.

Mycket viktigt

Inte alls viktigt

Att servicen fördelas rättvist

Att verksamheterna har god kvalitet

Att ekonomin är i balans

Att demokratin fungerar

Fråga 24. Finns det något som enligt Din mening är typiskt för Din kommun?

Fråga 25. Övriga synpunkter (använd gärna baksidan eller bifoga en bilaga om inte utrymmet räcker)
